

# Öffentliches Recht in Baden- Württemberg

Ennuschat / Ibler / Remmert

3. Auflage 2020  
ISBN 978-3-406-75151-6  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Landesrecht  
Baden-Württemberg



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Öffentliches Recht in Baden-Württemberg

Kommunalrecht  
Allgemeines Polizeirecht  
Öffentliches Baurecht

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

**Prof. Dr. Jörg Ennuschat**  
Ruhr-Universität Bochum

**Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Ibler**  
Universität Konstanz

**Prof. Dr. Barbara Remmert**  
Eberhard Karls Universität Tübingen

3. Auflage 2020



Zitiervorschlag:  
Ennuschat, in: Ennuschat/Ibler/Remmert, ÖffentlR BaWü, § 1, Rn. 25

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 9783406751516

© 2020 Verlag C. H. Beck OHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Nomos Verlagsgesellschaft  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: jürgen ullrich typosatz, Nördlingen  
Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen



[chbeck.de/nachhaltig](http://chbeck.de/nachhaltig)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Vorwort

Der vorliegende Band bietet eine prüfungsorientierte Einführung in das baden-württembergische Kommunalrecht, Polizeirecht und Baurecht. Diese Rechtsgebiete zählen zu den Kernbestandteilen des Besonderen Verwaltungsrechts und sind Pflichtstoff in den juristischen Examina. Die drei Kapitel basieren jeweils auf unseren Vorlesungen. Für die dritte Auflage wurden Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung bis Januar 2020 berücksichtigt, darunter die Novellierung der Landesbauordnung (Gesetz vom 18. Juli 2019, GBl. S. 313).

Die Darstellung beschränkt sich auf das zentrale Wissen für Studium und Examen. Zahlreiche Beispiele, Aufbauvorschläge, Klausurtipps und Vertiefungshinweise sollen den Leserinnen und Lesern helfen, die prüfungsrelevanten Kenntnisse und Fertigkeiten zu erlangen. Das Buch richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaft an den Universitäten, an Rechtsreferendare und an Studierende der Hochschulen für öffentliche Verwaltung des Landes. Dabei dient es gleichermaßen zur Begleitung der Vorlesungen und Arbeitsgemeinschaften wie zur Vorbereitung auf die Prüfungen.

Für Kritik und Anregungen sind wir weiterhin dankbar.

Bochum, Konstanz und Tübingen, im März 2020

*Jörg Ennuschat*

*Martin Ibler*

*Barbara Remmert*

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
<b>§ 1. Kommunalrecht (J. Ennuschat)</b>	
<b>A. Einführung und Grundlagen .....</b>	<b>1</b>
I. Kommunalrecht in Alltag, Examen und Praxis .....	1
II. Rechtsquellen des Kommunalrechts .....	2
III. Historische Entwicklungslinien des Kommunalrechts und der kommunalen Selbstverwaltung .....	4
IV. Grundbegriffe des Kommunalrechts .....	5
1. Kommune, Stadt, Gemeinde, Landkreis .....	5
2. Selbstverwaltung, Rechtsaufsicht, Fachaufsicht .....	6
3. Körperschaft des öffentlichen Rechts, Gebietskörperschaft, Verbandskörperschaft .....	7
4. Einwohner und Bürger .....	7
V. Die Kommunen im Staatsaufbau .....	8
VI. Der kommunale Aufgabenkreis .....	8
VII. Kommunale Kooperation .....	10
<b>B. Die Stellung der Kommunen im Verfassungsrecht .....</b>	<b>12</b>
I. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeinden, Art. 28 II 1 GG .....	12
1. Schutzbereich und Wirkungen der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 II 1 GG .....	12
2. Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht .....	15
3. Schranken der Selbstverwaltungsgarantie .....	16
4. Kein Grundrechtsschutz von Gemeinden .....	17
5. Verfassungsrechtliche Ergänzungen des Schutzes kommunaler Selbstverwaltung .....	18
II. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeindeverbände (insbesondere Landkreise), Art. 28 II 2 GG .....	18
III. Landesverfassungsrechtlicher Schutz von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Art. 71 bis 76 LV .....	19
IV. Verfassungsprozessualer Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 93 I Nr. 4b GG, Art. 76 LV .....	20
1. Kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG .....	20
2. Kommunale Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof .....	22
<b>C. Die Stellung der Kommunen im Europarecht .....</b>	<b>22</b>
I. Die Kommunen im Recht des Europarates .....	22
II. Die Kommunen im Recht der Europäischen Union .....	23
<b>D. Organe von Gemeinde und Landkreis .....</b>	<b>24</b>
I. Überblick und Grundlagen .....	24
1. Organe der Gemeinde .....	25
2. Organe des Landkreises .....	26
II. Gemeinderat .....	27
1. Wahl des Gemeinderates, §§ 26 ff. GemO .....	27

2. Zuständigkeitsbereich (Organkompetenz) des Gemeinderates, § 24 I 2 GemO .....	29
3. Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds des Gemeinderats .....	31
4. Ausschüsse des Gemeinderates, §§ 39 ff. GemO .....	33
5. Fraktion, Fraktionsausschluss und fraktionsloser Gemeinderat .....	33
6. Geschäftsordnung des Gemeinderates, § 36 II GemO .....	35
III. Der Bürgermeister .....	36
1. Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger .....	36
2. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderates .....	37
a) Prüfungsrecht des Bürgermeisters gegenüber Anträgen, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen, § 34 I 4 und 5 GemO .....	37
b) Ordnungsgewalt und Hausrecht des Bürgermeisters, § 36 I 2 GemO .....	39
3. Der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung .....	41
a) Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 II GemO) .....	41
b) Verpflichtungserklärungen des Bürgermeisters, § 54 GemO .....	42
c) Öffentlichkeitsarbeit und Neutralitätspflicht des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung .....	43
IV. Die Gemeinderatssitzung .....	44
1. Festlegung der Tagesordnung, vgl. § 34 I GemO („Verhandlungsgegenstände“) .....	44
2. Einberufung, § 34 I 1 GemO .....	45
3. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, § 35 GemO ...	45
4. Verhandlungsleitung durch den Bürgermeister, § 36 GemO .....	47
5. Beschlussfassung, § 37 GemO .....	47
6. Niederschrift, § 38 GemO .....	48
7. Ausschluss eines Gemeinderates wegen Befangenheit, § 18 i. V.m. § 32 I GemO .....	48
a) Vorliegen von Befangenheit, § 18 I, II GemO .....	48
b) Rechts- und Fehlerfolgen der Befangenheit, § 18 IV, V GemO ....	49
V. Kommunales Organstreitverfahren .....	50
VI. Unmittelbare Mitwirkung der Einwohner- und Bürgerschaft .....	52
<b>E. Kommunale Satzungen</b> .....	55
I. Überblick und Grundlagen .....	55
II. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung .....	55
1. Ermächtigungsgrundlage für eine kommunale Satzung .....	55
2. Formelle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung .....	56
3. Materielle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung .....	57
III. Fehlerfolgen und Rechtsschutzfragen .....	57
IV. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung .....	58
<b>F. Öffentliche Einrichtungen</b> .....	59
I. Begriffsbestimmung: Was ist eine öffentliche Einrichtung? .....	59
II. Voraussetzungen der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung .....	60
III. Organisationsform und Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	61
1. Organisationsformen .....	61
2. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	62
IV. Anspruch auf Zulassung zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung ....	63
1. Anspruchsgrundlage .....	63
a) Zulassungsanspruch bei festgesetzten Märkten, § 70 GewO .....	63

Inhaltsverzeichnis	IX
b) Zulassungsanspruch von Einwohnern, § 10 II 2 GemO .....	63
c) Zulassungsanspruch von Forensen und von juristischen Personen, § 10 III, IV GemO .....	64
d) Zulassungsanspruch von Auswärtigen, Art. 3 I GG i.V.m. der Widmung .....	64
e) Zulassungsanspruch von Parteien, Art. 21 GG, § 5 ParteienG .....	64
2. Formelle Anspruchsvoraussetzungen .....	66
3. Materielle Anspruchsvoraussetzungen .....	66
4. Anspruchsgegner, Anspruchsinhalt und Rechtsschutz .....	69
5. Überblick über den Aufbau einer Klage auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung .....	71
V. Anschluss- und Benutzungszwang .....	72
1. Tatbestandliche Voraussetzungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs gem. § 11 GemO .....	73
2. Rechtsfolgen .....	74
a) Organisationsermessen .....	74
b) Satzungsermessen .....	75
<b>G. Kommunalwirtschaftsrecht</b> .....	76
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund .....	77
II. Unionsrechtlicher Hintergrund .....	77
III. Anforderungen an die Zulässigkeit einer kommunalwirtschaftlichen Betätigung .....	78
1. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen .....	79
a) Voraussetzungen der sog. Schrankentrias, § 102 I GemO .....	79
b) Zusätzliche Anforderungen an Unternehmen in Privatrechtsform, §§ 103 ff. GemO .....	81
c) Zusätzliche Anforderungen an die überörtliche Betätigung, § 102 VII GemO .....	82
2. Zulässigkeit nichtwirtschaftlicher Unternehmen und Einrichtungen, § 102 IV GemO .....	83
IV. Rechtsschutz von Konkurrenten .....	83
1. Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	83
2. Rechtsschutz durch die ordentliche Gerichtsbarkeit .....	84
<b>H. Kommunales Haushalts- und Finanzrecht</b> .....	86
I. Überblick und Grundlagen .....	86
II. Haushaltswirtschaft .....	87
III. Kommunalabgaben .....	88
IV. Örtliche Steuern .....	89
1. Gesetzlich benannte Gemeindesteuern: Grundsteuer, Gewerbesteuer und Hundesteuer .....	89
2. Kommunales Steuererfindungsrecht, Art. 105 IIa 1 GG i. V. m. § 9 IV KAG .....	89
3. Das Satzungsermessen und seine Grenzen .....	92
4. Steuerbescheid; Fehlerfolgen rechtswidriger Steuersatzungen .....	93
V. Überblick über die Prüfung eines Steuerbescheides auf Grundlage einer kommunalen Steuersatzung .....	94
<b>J. Kommunalaufsicht</b> .....	95
I. Rechtsaufsicht .....	95
1. Rechtsaufsichtsbehörden, § 119 GemO .....	95

2. Aufsichtsmittel, §§ 120 ff. GemO .....	96
3. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht) .....	97
II. Fachaufsicht .....	98
1. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Fach- aufsicht .....	99
2. Zusammenwirken von Kommunalaufsicht und Fachaufsicht .....	99
III. Rechtsschutzfragen .....	100
1. Kein Anspruch eines Bürgers auf Einschreiten der Kommunalaufsicht .....	100
2. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Rechts- aufsicht .....	100
3. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Fachaufsicht .....	101

## § 2. Allgemeines Polizeirecht (M. Ibler)

<b>A. Grundlagen</b> .....	103
I. Polizei und Polizeirecht .....	103
1. Zur Geschichte des Begriffs Polizei .....	104
2. Polizeibegriffe der Gegenwart .....	106
a) Herkömmliche Begriffskategorien .....	106
aa) Polizei im organisatorischen Sinn .....	106
bb) Polizei im formellen Sinn .....	107
cc) Polizei im materiellen Sinn .....	108
b) Polizei durch Private? .....	108
aa) Private Sicherheitsdienste keine Polizei .....	108
bb) Gefahrenabwehr durch Beliehene .....	109
cc) Materielle Privatisierung der Polizei ausgeschlossen .....	109
c) Der Begriff der Polizei im baden-württembergischen Polizeirecht .....	109
d) Der Begriff der Polizei im Recht anderer Bundesländer .....	110
e) Der Begriff der Polizei im Bundesrecht .....	110
3. Das Polizeirecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts .....	112
a) Verhältnis zum Allgemeinen Verwaltungsrecht .....	112
b) Polizeirecht und Verfassungsrecht .....	112
aa) Vorgaben des Staatsorganisationsrechts für das Polizeirecht .....	112
(1) Polizeirecht im Rechtsstaat .....	112
(a) Vorrang des Gesetzes .....	112
(b) Vorbehalt des Gesetzes .....	113
(c) Bestimmtheitsgebot .....	113
(2) Polizeirecht im Bundesstaat .....	113
bb) Polizeirecht und Grundrechte .....	114
(1) Polizeiliches Handeln als Grundrechtseingriff .....	114
(2) Grundrechte als polizeiliche Schutzgüter .....	115
(3) Gebot grundrechtskonformer Auslegung und Anwendung des Polizeirechts .....	115
c) Polizeirecht unter dem Einfluss von Europa- und Völkerrecht .....	116
d) Allgemeines und Besonderes Polizeirecht .....	117
II. „Gefahrenabwehr“ als Ziel und Gegenstand des Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts .....	119
1. Die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ .....	120
a) Öffentliche Sicherheit .....	120

Inhaltsverzeichnis	XI
aa) Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung .....	121
bb) Unversehrtheit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter jedes Einzelnen .....	122
cc) Unversehrtheit der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger .....	123
b) Öffentliche Ordnung .....	123
c) Gefahr .....	125
aa) Begriffsbestimmung .....	125
bb) Gefahrenprognose .....	126
(1) Zuverlässige Tatsachenbasis .....	126
(2) Nachvollziehbares Wahrscheinlichkeitsurteil .....	126
cc) Wahrscheinlichkeitsgrad der „hinreichenden“ Wahrscheinlichkeit .....	127
dd) Kein Beurteilungsspielraum der Polizei .....	127
ee) Gefahrenarten .....	128
(1) Im PolG genannte Gefahrenarten .....	128
(2) In der Dogmatik des Allgemeinen Polizeirechts entwickelte Gefahrenarten .....	129
(a) Abstrakte Gefahr und konkrete Gefahr .....	129
(b) Anscheinsgefahr .....	130
(c) „Gefahrenverdacht“ schon Gefahr? .....	130
(3) In der Dogmatik entwickelte Figuren, die keine Gefahr darstellen .....	133
(a) „Scheingefahr“ bzw. „Putativgefahr“ .....	133
(b) „Latente Gefahr“ .....	133
(c) Belästigung .....	134
(d) Risiko .....	134
2. Von der Gefahrenabwehr zu unterscheidende Staatsziele .....	135
a) Verfolgung von Straftaten .....	135
b) Vorsorge vor Risiken .....	135
c) Verfassungsschutz .....	135
3. Gefahrenabwehr als Abgrenzungsmerkmal des Polizeirechts von anderen Rechtsgebieten .....	135
a) Abgrenzung zum Strafrecht .....	136
aa) Faustregel: Abgrenzung anhand der Zielrichtung polizeilichen Handelns .....	136
bb) Abgrenzungsschwierigkeiten .....	136
(1) Doppelfunktionale Maßnahmen .....	136
(2) Schleierfahndung .....	137
(3) Strafverfolgungsvorsorge .....	137
b) Abgrenzung zum Risikoverwaltungsrecht .....	138
c) Abgrenzung zum Verfassungsschutzrecht .....	138
4. Zur Zukunft des polizeilichen Schlüsselbegriffs der Gefahr .....	139
a) Polizeiliche Befugnisse im Vorfeld der Gefahr .....	140
b) Technischer Fortschritt .....	141
<b>B. Ermächtigungsgrundlagen und Handlungsinstrumente der Polizei im Polizei- und Ordnungsrecht (Dogmatische Grundlagen) .....</b>	<b>142</b>
I. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis .....	142
1. Polizei als Eingriffsverwaltung .....	142

2. Handlungsinstrumente für einen Eingriff durch Einzelakt .....	143
a) Die Polizeiverfügung und andere Verwaltungsakte i. S. des § 35 S. 1 LVwVfG .....	144
b) Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 LVwVfG) .....	144
c) Realakte .....	144
d) Besondere Erscheinungsformen polizeilichen Handelns .....	145
aa) Standardmaßnahmen .....	145
bb) Warnungen .....	146
cc) Gefährderansprache .....	146
dd) Unmittelbare Ausführung .....	147
ee) Zwangsmittel .....	151
3. Eingriff durch Rechtsnorm .....	152
II. Begriff der Ermächtigungsgrundlage .....	152
1. Das Auffinden der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage .....	153
2. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Ermächtigungsgrundlagen .....	153
III. Systematik der Ermächtigungsgrundlagen im Polizei- und Ordnungsrecht .....	154
1. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr .....	155
2. Ermächtigungsgrundlagen im Polizeigesetz für Standardmaßnahmen (Standardermächtigungen) .....	156
a) Standort und Struktur von Standardermächtigungen .....	156
b) Verhältnis zur polizeilichen Generalklausel .....	157
aa) Verdrängung der Generalklausel als Grundsatz .....	157
bb) Grenzen der Spezialität .....	158
cc) Das Verhältnis einzelner Standardermächtigungen zur Generalklausel .....	158
c) Verhältnis der Standardmaßnahmen zur Unmittelbaren Ausführung .....	159
d) Verhältnis der Standardmaßnahmen zum Zwangsmitteleneinsatz (Polizeizwang) .....	159
3. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG .....	160
4. Ermächtigungsgrundlagen zum Zwangsmitteleneinsatz durch die Polizei .....	160
5. Ermächtigungsgrundlage für die Unmittelbare Ausführung .....	161
6. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Polizeiverordnungen .....	161
<b>C. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG als Ermächtigung zum Eingriff im Einzelfall bzw. in einer bestimmten Anzahl von Fällen .....</b>	<b>162</b>
I. Tatbestandsvoraussetzungen .....	162
1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ .....	162
2. Konkrete Gefahr .....	163
II. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	164
1. Polizeipflichtigkeit der Person, die zur Gefahrenabwehr herangezogen werden soll .....	164
a) Vom PolG ausdrücklich geregelte Polizeipflichtigkeit .....	165
aa) Verursacherverantwortlichkeit .....	165
(1) Verhaltensstörer (§ 6 I PolG) .....	165
(2) Sog. Zusatzverantwortliche (§ 6 II, III PolG) .....	166
bb) Zustandsverantwortlichkeit .....	166

(1) Eigentümerversantwortlichkeit (§ 7, 1. Alt. PolG) .....	167
(a) Begriff des Eigentümers .....	167
(b) Zweifelsfragen .....	167
(aa) Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers .....	167
(bb) Wiederaufleben der Eigentümerversantwortlichkeit nach Ende der Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers .....	167
(cc) Ende der Eigentümerversantwortlichkeit bei Dere- liktion .....	168
(dd) „Reduktion“ der Eigentümer- Zustandsverantwortlichkeit in sog. Opferfällen .....	168
(2) Inhaber der tatsächlichen Gewalt über eine gefährliche Sache (§ 7, 2. Alt PolG) .....	168
cc) Spezialregelungen zur Polizeipflichtigkeit .....	169
b) Nicht ausdrücklich im PolG geregelte Fälle der Polizeipflichtig- keit .....	169
aa) Doppelstörer .....	169
bb) Zweckveranlasser .....	169
cc) Anscheinstörer .....	170
dd) Verdachtsstörer .....	170
ee) „Latenter Störer“ .....	171
ff) Polizeipflicht von Hoheitsträgern? .....	171
c) Rechtsnachfolge in die polizeirechtliche Verantwortlichkeit .....	172
aa) Spezialgesetzliche Regelungen zur Verantwortlichkeit eines Rechtsnachfolgers .....	173
bb) Unterscheidung von konkreter Polizeipflicht und abstrakter Polizeipflichtigkeit .....	174
cc) Rechtsnachfolge bei Verursachungsverantwortlichkeit .....	174
dd) Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit .....	175
d) Polizeipflichtigkeit eines Nichtstörers im polizeilichen Notstand (§ 9 I PolG) .....	175
2. Bestimmtheit der Polizeiverfügung .....	176
3. Verhältnismäßigkeit .....	177
a) Legitimes Ziel .....	177
b) Geeignetheit .....	177
c) Erforderlichkeit .....	177
d) Angemessenheit .....	177
e) Grundsatz des Austauschmittels .....	177
f) Verhältnismäßigkeit und Grundrechte .....	178
III. Das Ermessen der Polizei .....	178
1. Begriff und Wesen des Ermessens .....	178
2. Entscheidungsteile ohne Ermessen .....	179
3. Ermessensarten .....	179
a) Entschließungsermessen .....	180
b) Auswahlermessen .....	180
aa) Auswahl zwischen mehreren Gefahrenabwehrmaßnahmen (Mittelauswahl) .....	180
bb) Auswahl zwischen mehreren polizeilich Verantwortlichen (Störerauswahl) .....	180

4. Rechtliche Grenzen des Ermessens .....	181
a) Gesetzliche Grenzen des Ermessens .....	181
b) Ermessensfehlerlehre .....	181
aa) Begriff des Ermessensfehlers .....	181
bb) Arten von Ermessensfehlern .....	181
(1) Ermessensausfall .....	181
(2) Ermessensdefizit .....	181
(3) Ermessensfehlgebrauch .....	182
(4) Ermessensüberschreitung .....	182
cc) Ermessensreduzierung auf Null .....	182
c) Sonstige Ermessensgrenzen .....	182
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung .....	182
a) Adressat einer polizeilichen Verfügung .....	182
b) Ansprüche Dritter auf polizeiliches Einschreiten .....	182
<b>D. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Standardmaßnahmen</b>	
<b>(„Standardermächtigungen“)</b> .....	185
I. Personenfeststellung (§ 26 PolG) und Vorladung (§ 27 PolG) .....	186
II. Platz- und Wohnungsverweis, Aufenthalts-, Rückkehr- und	
Annäherungsverbot, Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot, elektronische	
Aufenthaltsüberwachung (§§ 27a-c PolG) .....	188
III. Gewahrsam (§ 28 PolG) .....	190
IV. Durchsuchungen (§§ 29, 30, 31 PolG) .....	192
V. Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung (§§ 32, 33, 34 PolG) ....	195
VI. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 36 PolG) .....	198
VII. Datenerhebung (§§ 19 ff. PolG) und weitere Datenverarbeitung	
(§§ 37 ff. PolG) zur Gefahrenabwehr (Auswahl) .....	200
1. Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 21 PolG) .....	200
2. Heimliche Datenerhebung durch die Polizei (§§ 22 ff. PolG) .....	203
3. Weitere Datenverarbeitung (§§ 37 ff. PolG) .....	206
<b>E. Die Ermächtigung der Polizei zum Einsatz von Zwangsmitteln</b>	
<b>(Polizeizwang)</b> .....	209
I. Begriff und Zwecke .....	209
II. Die Zwangsmittel der Polizei .....	209
III. Erfordernis besonderer Ermächtigungsgrundlage für den Zwangs-	
mitteleinsatz .....	210
IV. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs	
(= Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen) .....	211
1. Vorliegen eines Grundverwaltungsaktes .....	211
2. Vollstreckbarkeit des Grundverwaltungsaktes .....	211
3. Rechtmäßigkeitszusammenhang („Konnexität“) zwischen Grund-	
verfügung und Zwangsmaßnahme? .....	212
V. Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs .....	212
VI. Schusswaffengebrauch .....	213
VII. Gebrauch von Explosivmitteln .....	213
<b>F. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr</b>	
<b>(Auswahl)</b> .....	217
I. Ermächtigungsgrundlagen in der Landesbauordnung (LBO) .....	217
II. Ermächtigungsgrundlagen im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) ...	217

Inhaltsverzeichnis	XV
III. Ermächtigungsgrundlagen in der Straßenverkehrsordnung (StVO) .....	218
IV. Ermächtigungsgrundlagen im Versammlungsrecht .....	218
V. Übersicht zu klausurwichtigen spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigungen zur Gefahrenabwehr .....	220
<b>G. Der Erlass von Polizeiverordnungen</b> .....	221
I. Begriff und Funktion der Polizeiverordnung .....	221
II. Abgrenzung zur Allgemeinverfügung .....	221
III. Abgrenzung zu Satzungen .....	222
IV. Ermächtigungsgrundlagen für Polizeiverordnungen .....	223
1. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis .....	223
2. Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen .....	223
3. Systematik der polizeirechtlichen Verordnungsermächtigungen .....	223
a) Spezielle Ermächtigungen zum Erlass von Polizeiverordnungen .....	223
b) Die Generalermächtigung für den Erlass von Polizeiverordnungen .....	223
V. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des § 10 PolG .....	224
1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ .....	224
2. Abstrakte Gefahr .....	224
3. Zulässige Regelungsinhalte von Polizeiverordnungen i. S. des § 10 PolG .....	225
4. Polizeipflichtigkeit bei Polizeiverordnungen .....	226
5. Ermessensfehlerfreiheit der Polizeiverordnung .....	226
VI. Formelle Rechtmäßigkeit einer Polizeiverordnung (§§ 12 ff. PolG) .....	226
<b>H. Erstattung von Polizeikosten</b> .....	226
I. Begriff der Polizeikosten .....	226
II. Pflicht Einzelner zur Erstattung von Polizeikosten als Ausnahme .....	227
1. Pflicht des polizeilich Verantwortlichen zur Kostenerstattung .....	227
2. Die dogmatische Trennung von Primär- und Sekundärebene .....	228
III. Ermächtigungsgrundlagen zur Erhebung von Polizeikosten .....	229
1. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Polizeigesetz .....	229
a) Kostenerstattung nach Unmittelbarer Ausführung (§ 8 II PolG) .....	229
b) Kostenersatz nach gesetzlich bestimmten anderen Sonderfällen .....	230
2. Ermächtigungsgrundlagenkombination zum Kostenersatz nach polizeilichen Vollstreckungsmaßnahmen (Polizeizwang) – PolG/LVwVG .....	230
3. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Landesgebührengesetz .....	234
<b>I. Entschädigung, Schadensersatz und Folgenbeseitigung im Polizeirecht</b> .....	234
I. Spezialgesetzliche Ersatzansprüche im Gefahrenabwehrrecht .....	235
II. Ersatzanspruch nach § 55 I PolG .....	235
1. Der Ersatzanspruch des Nichtstörers .....	235
2. Ersatzanspruch aus § 55 I PolG auch für Anscheinstörer, Verdachtsstörer, unbeteiligte Dritte und sog. freiwillige Polizeihelfer? .....	236
III. Anspruchsgrundlagen im übrigen Staatshaftungsrecht .....	237
1. Sonstige Entschädigungsansprüche .....	237
2. Schadensersatz aus Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. mit Art. 34 GG .....	237
IV. Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch gegen die Polizei .....	237
<b>J. Rechtsschutz im Polizeirecht</b> .....	238
I. Rechtsschutzgarantie .....	239
1. Verfassungsrang effektiven Rechtsschutzes .....	239

2. Verfassungsrang effektiver Gefahrenabwehr .....	240
3. Konsequenzen für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Polizeirecht .....	240
II. Typische Rechtsschutzkonstellationen im Polizeirecht .....	241
1. Vorläufiger Rechtsschutz .....	241
a) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten der Polizei (§ 80 V VwGO) .....	242
b) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Realakten der Polizei (§ 123 VwGO) .....	243
c) Vorläufiger vorbeugender Rechtsschutz .....	244
2. Rechtsschutz trotz Erledigung der polizeilichen Maßnahme (Fortsetzungsfeststellungsklagen) .....	244
3. Klagen gegen polizeiliche Zwangsmittel .....	246
4. Klagen gegen Kostenbescheide der Polizei(behörden) .....	248
5. Klagen auf polizeiliches Einschreiten .....	250
a) Bescheidungsklage .....	250
b) Verpflichtungsklage .....	250
c) Klagen auf polizeiliches Einschreiten gegen Dritte .....	251
d) Sonstige Leistungsklagen .....	251
6. Amtshaftungsklagen und andere Schadensersatz- und Entschädigungsklagen .....	252
7. Klagen gegen Polizeiverordnungen .....	252
<b>§ 3. Öffentliches Baurecht (B. Remmert)</b>	
<b>A. Grundlagen</b> .....	256
I. Die Vielfalt der Funktionen des Bodens .....	256
II. Rechtlicher Rahmen .....	256
1. Privates Baurecht .....	256
2. Öffentliches Baurecht .....	257
3. Vertiefungshinweise .....	260
III. Konzeption und Gang der Darstellung .....	260
<b>B. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung</b> .....	261
I. Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben .....	261
1. Unionsrecht .....	261
2. Verfassungsrecht .....	262
a) Art. 14 I GG .....	262
b) Verfassungsrechtliche Schutzpflichten .....	263
c) Art. 28 II 1 GG .....	265
3. Vertiefungshinweise .....	268
II. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung durch kommunale Bauleitplanung .....	269
1. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan .....	269
a) Flächennutzungsplan .....	269
b) Bebauungsplan .....	272
c) Vertiefungshinweise .....	279
2. Rechtliche Vorgaben für die Aufstellung von Bauleitplänen .....	279
a) Vorgaben zum Ob der Planung .....	280
aa) Planungspflichten .....	280

bb) Ansprüche auf Planung?	281
cc) Planungsverbote	281
b) Vorgaben zum Planinhalt	282
aa) Anpassungspflicht des § 1 IV BauGB und Entwicklungspflicht des § 8 II 1 BauGB	282
bb) Zwingende Vorgaben des Fachplanungsrechts	283
cc) Zwingende Vorgaben in Spezialgesetzen	284
dd) Zwingende Zielvorgaben des § 1 V BauGB	285
c) Vorgaben zum Prozess der Planaufstellung	285
aa) Vorgaben zur Abwägung	286
(1) Private Belange	286
(2) Öffentliche Belange	286
(3) Abwägung der Belange – Planungsgrundsätze	288
(4) Abwägung der Belange – Abwägungsfehlerlehre	289
bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben	292
cc) Zuständigkeitsrechtliche Vorgaben	297
d) Außerkrafttreten von Bauleitplänen	299
e) Vertiefungshinweise	300
3. Fehlerhafte Bauleitpläne	301
a) Grundsatz der Planerhaltung	301
b) Inhalte und Struktur der §§ 214 I–IV, 215 BauGB	302
c) Gruppen von Rechtsfehlern und ihre Folgen	304
d) Vertiefungshinweise	307
4. Rechtsschutz und Entschädigung	307
a) Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	307
b) Klagen auf Planerlass	311
c) Entschädigungsfragen	311
d) Vertiefungshinweise	313
5. Instrumente der Plansicherung und der Planverwirklichung	313
a) Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	313
b) Teilung von Grundstücken, Umlegung, Vorkaufsrechte, Erschließung und Enteignung im Überblick	315
c) Sicherung der Plankonformität neuer baulicher Vorhaben	317
d) Vertiefungshinweise	318
III. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung bei fehlender oder teilweiser Bebauungsplanung	318
1. Planersetzende gesetzliche Regelungen	318
2. § 33 BauGB	319
3. Gemeindliche Teilplanungen durch städtebauliche Satzungen	320
4. Vertiefungshinweise	320
<b>C. Die Zulässigkeit von Vorhaben</b>	320
I. Inhaltliche Anforderungen an Vorhaben	321
1. Bauplanungsrecht	321
a) Anwendungsbereich und Systematik der §§ 30 ff. BauGB	321
b) Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans	323
c) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Innenbereich	328
aa) Anwendungsbereich	328
bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen	330

d) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Außenbereich .....	332
aa) Anwendungsbereich .....	332
bb) Privilegierte und sonstige Vorhaben .....	333
cc) Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	335
e) Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund ungeschriebenen Bestands- schutzes? .....	339
f) Vertiefungshinweise .....	343
2. Spezialgesetze im Überblick .....	344
3. Bauordnungsrecht .....	345
a) Funktionen und Rechtsquellen des Bauordnungsrechts .....	345
b) Anwendungsbereich der LBO .....	346
c) Spezielle Anforderungen .....	347
d) Allgemeine Anforderungen des § 3 LBO .....	351
e) Vertiefungshinweise .....	351
II. Die bauordnungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der inhalt- lichen Anforderungen an Vorhaben .....	352
1. Baurechtsbehörden .....	352
2. Verantwortlichkeit .....	354
3. Zulassung von Vorhaben .....	355
a) Anlagen, die keiner Baugenehmigung bedürfen .....	355
b) Genehmigungsbedürftige Anlagen .....	358
aa) Reguläres Baugenehmigungsverfahren .....	359
bb) Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren .....	362
cc) Baugenehmigung .....	363
c) Vertiefungshinweise .....	365
4. Bauüberwachung/Herstellung rechtmäßiger Zustände .....	365
a) Bauüberwachung .....	366
b) Herstellung rechtmäßiger Zustände .....	366
aa) Abbruchsanordnung .....	366
bb) Nutzungsuntersagung .....	370
cc) Sonstige Maßnahmen .....	370
c) Vertiefungshinweise .....	370
III. Rechtsschutzfragen .....	371
1. Rechtsschutz des Bauherrn und der sonstigen baurechtlich Verantwortlichen .....	371
a) Zulässigkeit von Vorhaben .....	371
b) Anordnungen der Baurechtsbehörde .....	372
2. Rechtsschutz Dritter .....	373
a) Zulässigkeit von Vorhaben .....	373
b) Anordnungen der Baurechtsbehörde .....	379
3. Vertiefungshinweise .....	380
Sachverzeichnis .....	381