

## Öffentliches Recht in Bayern

Eine prüfungsorientierte Darstellung

Bearbeitet von

Prof. Dr. Ulrich Becker, Prof. Dr. Dirk Heckmann, Prof. Dr. Bernhard Kempen, Prof. Dr. Gerrit Manssen

7. Auflage 2017. Buch. XXXV, 587 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 70683 7

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Landesrecht  
Freistaat Bayern



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Öffentliches Recht in Bayern

Verfassungsrecht  
Kommunalrecht  
Polizei- und Sicherheitsrecht  
Öffentliches Baurecht

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

**Dr. Ulrich Becker, LL. M. (EHI)**

Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und  
Sozialpolitik und Honorarprofessor an der  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Dr. Dirk Heckmann**

Professor an der Universität Passau

**Dr. Bernhard Kempen**

Professor an der Universität zu Köln

**Dr. Gerrit Manssen**

Professor an der Universität Regensburg

7. Auflage 2017





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

ISBN 978 3 406 70683 7

© 2017 Verlag C.H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck: Nomos Verlagsgesellschaft  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: jürgen ullrich typesatz, Nördlingen

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

## Vorwort zur siebten Auflage

Die 7. Auflage des Lehrbuchs bringt eine wichtige Änderung: Sie passt den Stoff an die Änderung der JAPO an. Seit Anfang 2017 gehören das Kommunalabgabenrecht und das kommunale Unternehmensrecht nicht mehr zu den Prüfungsgegenständen der Ersten Juristischen Staatsprüfung.

Dementsprechend wurde das kommunalrechtliche Kapitel gekürzt. Neben anderen notwendig gewordenen Anpassungen an die Rechtsentwicklung ist dort auch schon der Gesetzentwurf zur Änderung des GLKrWG und anderer Gesetze berücksichtigt, dessen Beschluss zwar bis zur Drucklegung noch nicht erfolgt ist, der aber zu wichtigen Änderungen in prüfungsrelevanten Fragen, vor allem im Hinblick auf die Vertretungsbefugnis des Ersten Bürgermeisters, führen kann.

Im Polizei- und Sicherheitsrecht wurde neben neuer Rechtsprechung und Literatur der Vorspann um aktuelle Entwicklungen rund um die Vorratsdatenspeicherung und weitere informationelle Eingriffe ergänzt. Eingearbeitet wurde neben dem Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen vom 24.7.2017 (GVBl. S. 388) auch das Gesetz über Verbote der Gesichtsverhüllung in Bayern vom 12.7.2017 (GVBl. S. 362), die zahlreiche Änderungen im PAG und dem LStVG mit sich brachten.

Im 4. Teil zum Öffentlichen Baurecht wurden vor allem die 2017 erfolgten Änderungen des Baugesetzbuchs und der Bayerischen Bauordnung eingearbeitet.

Wie immer haben wir Kritik und Anregungen aus dem Leserkreis aufgenommen. Ebenso freuen wir uns weiterhin über Verbesserungsvorschläge und bitten, diese an den Autor zu richten, der für den betroffenen Abschnitt des Lehrbuchs die Verantwortung trägt.

Auch zur siebten Auflage gilt unser besonderer Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die uns durch ihre engagierte Mithilfe bei der Überarbeitung des Buchs unterstützt haben. Zu nennen sind insbesondere Lisa Lambertz (Köln), Dominik Ludstock und Julian Zinn (München), Anne Paschke und Christoph Halder (Passau) sowie Fabian Michl (Regensburg).

München, Passau, Köln und Regensburg,  
im August 2017

*Ulrich Becker  
Dirk Heckmann  
Bernhard Kempen  
Gerrit Manssen*

## Aus dem Vorwort zur ersten Auflage

Das vorliegende Buch verfolgt das Ziel, den Studierenden an Bayerischen Juristischen Fakultäten das Fachwissen in den landesrechtsspezifischen Materien des Öffentlichen Rechts zu vermitteln. Es unterscheidet sich konzeptionell von anderen Sammelbänden. Der dargebotene Stoff beschränkt sich auf die prüfungsrelevanten *Pflichtfächer* und lässt alle *sonstigen* (nur) für die öffentlichrechtlichen Wahlfächer bzw. die Verwaltungspraxis wichtigen Rechtsgebiete außen vor. Ebenso wird innerhalb der Darstellungen durchgehend jeweils nur das behandelt, was Gegenstand juristischer Prüfungen sein kann. Daraus rechtfertigt sich auch der Verzicht auf einen umfangreichen Fußnotenapparat. Auf diese Weise beschränkt sich der Gesamtumfang auf ein Maß, dessen Bewältigung redlicherweise erwartet werden kann.

Besonderer Wert wird auf die Verständlichkeit der Darstellungen gelegt. Auf typische Aufbau Probleme in Klausuren und Hausarbeiten wird besonders eingegangen. Zahlreiche Beispiele sowie Aufbauschemata und sonstige didaktische Hinweise erleichtern die Anwendung des Gelernten, Querverweise auf Randnummern innerhalb, aber auch auf Randnummern anderer Kapitel verdeutlichen zugleich die materielle Wechselbezüglichkeit der verschiedenen Problemstellungen und der Rechtsgebiete. Das Buch eignet sich sowohl für die vorlesungsbegleitende Mitarbeit als auch für die Vorbereitung auf universitäre Leistungsnachweise und das Examen im Öffentlichen Recht.

Passau, Regensburg und Würzburg, im März 2000

Ulrich Becker  
Dirk Heckmann  
Bernhard Kempen  
Gerrit Manssen

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII
Literaturverzeichnis .....	XXXIII
1. Teil. Bayerisches Verfassungsrecht ( <i>Bernhard Kempen</i> ) .....	1
2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht ( <i>Ulrich Becker</i> ) .....	75
3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht ( <i>Dirk Heckmann</i> ) .....	233
4. Teil. Öffentliches Baurecht ( <i>Gerrit Manssen</i> ) .....	423
Sachverzeichnis .....	573

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG





**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII
Literaturverzeichnis .....	XXXIII

### 1. Teil. Bayerisches Verfassungsrecht (B. Kempen)

A. Die Bayerische Verfassung als rechtliche Grundordnung .....	1
B. Verfassungsgeschichtliche Grundzusammenhänge .....	2
I. Vorbemerkung .....	2
II. Grundlagen bayerischer Verfassungsgeschichte .....	2
III. Entstehung der Bayerischen Verfassung .....	4
IV. Bayerns Weg zum Grundgesetz .....	5
C. Grundgesetz und Bayerische Verfassung .....	6
I. Bund und Länder im Bundesstaat .....	6
II. Verfassungsautonomie der Länder .....	9
III. Kollisionsregel: Bundesrecht bricht Landesrecht .....	11
1. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	11
2. Problem: inhaltsgleiches Landes(verfassungs)recht .....	12
IV. Grundzüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern .....	15
1. Gesetzgebung .....	15
2. Verwaltung .....	17
3. Rechtsprechung .....	20
V. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt und in der Finanzverfassung .....	21
1. Finanzverfassung .....	21
2. Auswärtige Gewalt .....	22
D. Bayerische Verfassung und Europäisches Unionsrecht .....	26
I. Unionsrecht und deutscher Föderalismus .....	27
II. Der Rang des Unionsrechts in der bundesstaatlichen Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland .....	29
E. Wesensmerkmale bayerischer Staatlichkeit .....	30
I. Staatsvolk .....	31
II. Staatsgebiet .....	32
III. Staatsgewalt .....	32
F. Staatsstrukturbestimmungen der Bayerischen Verfassung .....	32
I. Bayern als Freistaat .....	33
II. Bayern als Rechts-, Kultur- und Sozialstaat .....	33
1. Rechtsstaat .....	33
2. Kulturstaat .....	34
3. Sozialstaat .....	34
III. Bayern als Demokratie .....	35
IV. Staatszielbestimmungen .....	36
G. Gesetzgebende Gewalt .....	37
I. Gesetzgebungsorgane .....	37
1. Landtag .....	37
2. Senat (bis 31.12.1999) .....	39

II. Gesetzgebungsverfahren .....	39
1. Gesetzgebung durch den Landtag .....	40
2. Volksgesetzgebung .....	40
3. Sonderfall: Verfassungsänderung .....	42
<b>H. Vollziehende Gewalt .....</b>	<b>43</b>
I. Regierung und Verwaltungsbehörden .....	43
1. Staatsregierung .....	43
2. Oberste Landesbehörden .....	45
3. Bayerischer Oberster Rechnungshof .....	45
4. Landesämter und zentrale Dienststellen .....	45
5. Behörden der Mittelstufe .....	46
6. Behörden der Unterstufe .....	47
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung .....	47
<b>I. Rechtsprechende Gewalt .....</b>	<b>48</b>
I. Organisation bayerischer Landesgerichtsbarkeit .....	48
II. Bayerischer Verfassungsgerichtshof .....	48
1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten .....	50
2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes .....	54
3. Maßstäbe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle .....	55
<b>J. Grundrechte .....</b>	<b>56</b>
I. Besonderheiten der bayerischen Grundrechtsdogmatik .....	58
1. Grundrechtsträger .....	58
2. Grundrechtsverletzung .....	59
3. Leistungs- und Teilhabegrundrechte .....	59
4. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	60
5. Grundrechtliche Wertmaßstäbe .....	61
II. Einzelne Grundrechte .....	61
1. Menschenwürde und allgemeine Handlungsfreiheit .....	61
2. Geistig-kommunikative Freiheiten .....	63
3. Personale Entfaltungsfreiheiten .....	65
4. Freiheiten im Bereich der Wirtschaft .....	65
5. Gleichheitsgrundrechte .....	67
<b>K. Grundpflichten .....</b>	<b>68</b>
<b>L. Sonderteil: Eigenarten des bayerischen Verwaltungsverfahrens- und</b>	
<b>Verwaltungsprozessrechts .....</b>	<b>68</b>
I. Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und des Freistaats Bayern ..	68
1. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze .....	69
2. Wichtige unterschiedliche Regelungsinhalte .....	70
II. Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung .....	71
 <b>2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht (U. Becker)</b>	
<b>A. Einführung .....</b>	<b>75</b>
I. Kommunalrecht als Unterrichts- und Prüfungsfach .....	75
II. Charakteristika und Tätigkeiten von Kommunen .....	77
1. Rechtsnatur .....	77
2. Arten und Abgrenzung .....	78
3. Namen und Organe .....	80
4. Handlungsformen .....	82
III. Verflechtung von Kommunen und Staat .....	83
1. Funktional .....	83
2. Organisatorisch .....	85

Inhaltsverzeichnis	XI
<b>B. Verfassungsrechtliche Vorgaben</b>	87
I. Allgemeine Grundsätze	87
II. Selbstverwaltungsgarantie	88
1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie	88
a) Bezogen auf Gemeinden	88
b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke	89
2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I)	90
a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln	90
b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden	92
3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II)	95
4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung	97
5. Rechtsschutz	100
III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen	103
1. Kommunen als Grundrechtsträger	103
a) Nach dem GG	103
b) Nach der BV	104
2. Finanzgarantien	104
<b>C. Äußere Organisation</b>	106
I. Gebiet und Bestand	106
1. Bedeutung des Gemeindegebiets	106
a) Grundsätze	106
b) Gemeindefreie Gebiete	107
2. Bestands- und Gebietsänderungen	108
a) Gründe für Reformen	108
b) Typologie der Änderungen	109
c) Gemeinsame Voraussetzungen	109
d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen	110
II. Rechtsschutzfragen	111
III. Angehörige und Bürger	113
<b>D. Kommunalverfassungsrecht</b>	116
I. Allgemeine Grundsätze	116
II. Erster Bürgermeister	117
1. Rechtliche Stellung	117
2. Funktionen und Zuständigkeiten	117
a) Funktionen im Zusammenhang mit dem Gemeinderat	118
aa) Leitungsfunktion	118
bb) Vollzugs- und Kontrollfunktion	118
b) Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters	119
aa) Grundsatz	119
bb) Übertragung weiterer Angelegenheiten	120
cc) Zuständigkeit anstelle des Gemeinderats	120
c) Vertretung des ersten Bürgermeisters und Befugnis- übertragung	121
aa) Allgemeine Stellvertretung	121
bb) Aufgabenübertragung	122
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	123
a) Grundsatz	123
b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen	124
c) Verpflichtungserklärungen	126
4. Exkurs: Landrat und Bezirkstagspräsident	126
III. Gemeinderat	127
1. Rechtliche Stellung und Zuständigkeit	127

2. Zusammensetzung .....	128
a) Zahl und Mandatsverteilung .....	128
b) Änderungen in der Zusammensetzung .....	129
3. Status und Rechte der Mitglieder .....	131
a) Grundsatz .....	131
b) Ablehnung des Amts .....	131
c) Indemnität .....	132
d) Teilnahme- und Abstimmungspflicht .....	132
e) Mandatsverlust .....	133
f) Rechte der Gemeinderatsmitglieder .....	134
g) Vertretungsverbot .....	136
4. Fraktionen .....	137
5. Ausschüsse .....	138
a) Art und Funktion .....	138
b) Einrichtung .....	139
c) Verhältnis zum Gemeinderat .....	140
d) Zusammensetzung .....	141
e) Auflösung und Neubildung .....	142
6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder .....	143
IV. Geschäftsgang im Gemeinderat .....	143
1. Geschäftsordnung .....	143
2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit .....	144
a) Grundsatz .....	144
b) Ladung .....	145
c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit .....	146
3. Mitwirkungsverbote .....	147
4. Handhabung der Ordnung .....	150
5. Weitere Verfahrensbestimmungen .....	152
6. Fehlerfolgen .....	153
V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten .....	154
1. Grundsatz .....	154
2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten .....	154
E. Mitwirkung der Bürger .....	157
I. Wahlrecht .....	157
1. Allgemeines .....	157
2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts .....	157
a) Wahlberechtigung .....	157
b) Wahlverfahren .....	158
c) Wahlsystem .....	158
d) Überprüfung der Wahl .....	159
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	160
1. Rechtsgrundlage und Funktion .....	160
2. Verfahren im Überblick .....	161
3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte .....	161
a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens .....	161
aa) Formell .....	161
bb) Materiell .....	162
b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens .....	164
c) Weiteres Verfahren .....	165
d) Durchführung des Bürgerentscheids .....	166
4. Rechtsschutz .....	167
a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens .....	167
b) Geltendmachung der Sperrwirkung .....	168

c) Sonstiges .....	169
III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten .....	170
1. Bürgerversammlung .....	170
2. Bürgerantrag .....	170
<b>F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen .....</b>	<b>171</b>
I. Aufgaben .....	171
1. Differenzierung .....	171
2. Aufgabenbereiche .....	172
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises .....	172
aa) Kataloge .....	172
bb) Beispiele freiwilliger Aufgaben von Gemeinden .....	173
cc) Pflichtaufgaben der Gemeinden .....	173
dd) Eigene Aufgaben von Landkreisen und Bezirken .....	174
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises .....	175
3. Formen der Aufgabenerfüllung .....	176
II. Handlungsformen .....	177
1. Erlass von Rechtsnormen .....	177
a) Formen der Rechtsetzung .....	177
b) Satzungen .....	177
aa) Rechtsgrundlagen und Gesetzesvorbehalt .....	177
bb) Inhaltliche Grenzen .....	179
cc) Arten gemeindlicher Satzungen .....	179
dd) Regelaufbau .....	180
ee) Zuständigkeit und Verfahren .....	181
ff) Fehlerfolgen .....	182
c) Kommunale Verordnungen .....	182
aa) Arten .....	182
bb) Erlass und Fehlerfolgen .....	183
d) Überprüfung .....	183
2. Erlass von Verwaltungsakten .....	184
a) Grundlage und Vollzug .....	184
b) Fehler und ihre Folgen .....	185
3. Sonstige Handlungsformen .....	185
III. Rechtsschutz und Haftung .....	186
1. Kommunen im Verwaltungsprozess .....	186
2. Haftungsfragen .....	187
a) Privatrechtliche Haftung .....	188
b) Öffentlich-rechtliche Haftung .....	189
aa) Amtshaftung .....	189
bb) Verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis .....	189
cc) Haftungsbeschränkungen .....	190
dd) Sonstige Ansprüche .....	190
c) Rückgriff .....	190
IV. Finanzen .....	191
1. Allgemeine Grundsätze .....	191
2. Steuern .....	191
3. Beiträge und Gebühren .....	192
<b>G. Kommunale Einrichtungen .....</b>	<b>194</b>
I. Begriff .....	194
II. Organisation und Zugang .....	196
1. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung .....	196
2. Anspruch auf Benutzung .....	197

a) Allgemeines .....	197
b) Umfang des Anspruchs .....	199
aa) Grundsätze .....	199
bb) Kapazitätsprobleme .....	200
cc) Widmungserweiterung .....	201
III. Benutzung .....	202
1. Benutzungsverhältnis .....	202
a) Gestaltungsmöglichkeiten .....	202
b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch .....	202
c) Einzelfragen .....	204
2. Anschluss- und Benutzungszwang .....	204
a) Begriffe .....	204
b) Betroffene Einrichtungen .....	205
c) Voraussetzungen und Verpflichtete .....	205
d) Ausgestaltung .....	206
e) Verfassungs- und europarechtliche Fragen .....	208
<b>H. Kommunalaufsicht .....</b>	<b>209</b>
I. Allgemeine Grundsätze .....	209
1. Funktion der Aufsicht .....	209
2. Formen der Aufsicht .....	210
a) Differenzierung nach dem zeitlichen Ansatzpunkt .....	210
b) Differenzierung nach dem gegenständlichen Ansatzpunkt .....	211
3. Zuständige Aufsichtsbehörden .....	212
II. Rechtsaufsicht .....	213
1. Umfang .....	213
2. Mittel .....	214
a) Grundsätze .....	214
b) Informationsrecht .....	215
c) Beanstandung .....	215
d) Ersatzvornahme .....	216
e) Bestellung eines Beauftragten .....	218
III. Fachaufsicht .....	219
1. Umfang .....	219
2. Mittel .....	219
IV. Fragen des Rechtsschutzes .....	221
1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen .....	221
a) Angreifbarkeit der Maßnahmen .....	221
b) Vorverfahren .....	222
2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden .....	223
<b>I. Kommunale Zusammenarbeit .....</b>	<b>224</b>
I. Allgemeine Grundsätze .....	224
II. Verwaltungsgemeinschaft .....	225
1. Rechtsnatur und Gründung .....	225
2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft .....	226
a) Aufgaben .....	226
b) Verfassung .....	227
c) Aufsicht .....	228
III. Zusammenarbeit nach dem KommZG .....	228
1. Allgemeines .....	228
2. Arbeitsgemeinschaften .....	229
3. Zweckvereinbarungen .....	229
4. Zweckverbände .....	230
5. Gemeinsame Kommunalunternehmen .....	231

## 3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht (D. Heckmann)

<b>A. Einführung in das Rechtsgebiet</b>	233
I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts	233
1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Rechtsgüterschutz	234
a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsgemeinschaft	234
aa) Die Verletzlichkeit des Rechts und seiner Adressaten (Einführung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit)	234
bb) Realisierungsstufen der Rechtsverletzung (Einführung des Begriffs der Gefahr im polizeirechtlichen Sinne)	235
b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns	236
aa) Die Polizei als „Beschützer“ (Einführung in Handlungsrichtung und Handlungsebenen)	236
bb) Die Polizei als „Verfolger“ (Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Strafrecht)	238
cc) Die Polizei als „Bewahrer“ (Abgrenzung des Polizeirechts insbesondere gegenüber dem Privatrecht)	239
2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht	240
3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz	241
a) Polizei im Bundesstaat	241
b) Rechtsstaatliche Anforderungen	242
c) Demokratische Legitimation	242
d) Grundrechtsfragen	243
II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden	243
1. Systematische Gliederung	244
2. Hierarchische Gliederung	245
III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts	246
1. Die Prüfungsrelevanz	246
2. Der rechtspolitische Stellenwert	246
a) Vorratsdatenspeicherung	248
b) „Online-Durchsuchung“	251
c) Automatisierte Kennzeichenerfassung	253
d) Zugangerschwerungsgesetz (sog. „Netzsperrern“)	254
e) Befugnisse zur Terrorismusgefahrenabwehr nach dem BKAG	256
<b>B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen</b>	256
I. Aufgabe und Befugnis	256
1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG)	256
a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG)	257
b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG)	257
c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG)	258
d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG)	260
2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit	260
3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis	260
II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem „lex-specialis“-Grundsatz	261
1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG)	262
2. Die sog. Standardbefugnisse	262
3. Die polizeiliche Generalklausel	263
III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter (befehlende oder realisierende Tätigkeit)	264
1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht	264
2. „Realisierende Polizeitätigkeit“	265
IV. Aufbautechnischer Hinweis	265



<b>C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung</b> .....	266
I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....	266
1. Zuständigkeit .....	267
a) Sachliche Zuständigkeit .....	267
aa) Kompetenzabgrenzung .....	267
bb) Besonderheiten im Prüfungsaufbau .....	268
b) Örtliche Zuständigkeit .....	268
2. Form .....	269
3. Verfahren .....	269
a) Allgemeine Verfahrensanforderungen (insbesondere: Anhörung) .....	269
b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen .....	269
II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....	270
1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	270
a) Öffentliche Sicherheit .....	270
aa) Individualbezogene Schutzrichtung .....	270
bb) Gemeinschaftsbezogene Schutzrichtung .....	271
b) Öffentliche Ordnung .....	272
c) Gefahr .....	273
aa) Schaden (in Abgrenzung zu bloßer Unannehmlichkeit) .....	274
bb) Gefahrenformen (nach Schadensnähe und Schadenshöhe) ....	274
cc) Prognose und Bewertung .....	276
dd) Die Rechtslage bei defizitärer Tatsachenbasis: Gefahren-	
verdacht .....	277
ee) Die Rechtslage bei fehlerhafter Prognose: Putativgefahr und	
Anscheinsgefahr .....	278
ff) Drohende Gefahr nach Art. 11 Abs. 3 PAG .....	280
2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“) .....	281
a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessen .....	281
b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens .....	282
aa) Einhaltung gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Verbote .....	283
bb) Bestimmtheit .....	283
cc) Verhältnismäßigkeit .....	284
dd) Ermessensbindung aufgrund des Gleichheitssatzes .....	286
c) Zweckmäßigkeit .....	286
3. Adressaten der Polizeiverfügung .....	287
a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit .....	287
b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG) .....	288
aa) Verursachung .....	288
bb) Verantwortlichkeit durch Unterlassen .....	290
cc) Aufsichtspersonen .....	291
dd) Geschäftsherren .....	291
c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG) .....	291
aa) Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Eigentümer und	
Berechtigte .....	291
bb) Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit .....	293
d) Sonderfall: Hoheitsträger .....	293
e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht .....	294
aa) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht des	
Zustandsstörers .....	295
bb) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht des	
Verhaltensstörers .....	295
cc) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht des	
Zustandsstörers .....	295

dd) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht des Verhaltensstörers .....	296
f) Störerauswahl .....	296
g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG) .....	297
<b>D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung .....</b>	<b>298</b>
I. Begriff und Wesen der Vollstreckung .....	298
II. Inhalt und Systematik der Art. 53–69 PAG .....	299
1. Die Zwangsmittel .....	299
a) Ersatzvornahme (Art. 54 Abs. 1 Nr. 1, 55 PAG) .....	300
b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (Art. 54 Abs. 1 Nr. 2, 56 f. PAG) .....	300
c) Unmittelbarer Zwang (Art. 54 Abs. 1 Nr. 3, 58, 60 ff. PAG) .....	301
2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens .....	301
a) Androhung .....	302
b) Anwendung .....	302
III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen .....	303
1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes (Grundverfügung) .....	303
a) Polizeilicher Befehl .....	303
b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes .....	304
c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels) .....	304
2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungsvoraussetzung (Konnexitätsgrundsatz)? .....	305
3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter .....	307
IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung .....	307
1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels .....	307
2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 55 PAG) .....	308
3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 56 PAG) .....	309
4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 57 PAG) .....	310
5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 58, 60–69 PAG) .....	311
6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 66–68 PAG) .....	311
7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstandsregelungen .....	312
8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs („Darf die Polizei foltern“?) .....	313
V. Der sofortige Vollzug .....	314
<b>E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen der Polizei ...</b>	<b>315</b>
I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“ .....	315
1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen .....	315
2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten .....	316
II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug .....	316
1. Der sofortige Vollzug .....	317
2. Die unmittelbare Ausführung .....	317
a) Tatbestandsvoraussetzungen .....	317
b) Rechtsfolgen .....	318
c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung .....	318
d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug .....	318
III. Standardmaßnahmen .....	320
1. Begriff und systematische Einordnung .....	320
2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen .....	321
IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit .....	323

<b>F. Die einzelnen Standardmaßnahmen</b> .....	325
I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG) .....	325
1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG) .....	325
2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG) .....	327
3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG) .....	333
4. Die Vorladung (Art. 15 PAG) .....	335
II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG) .....	336
1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG) .....	336
2. Exkurs: Polizeiliches Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis .....	341
3. Änderungen durch das Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen .....	343
III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG) .....	344
1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG) .....	344
2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20 PAG) .....	347
IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen (Art. 21–24 PAG) .....	348
1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG) .....	348
2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG) .....	352
3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG) .....	353
V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG) .....	355
1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG) .....	355
2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG) .....	358
3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG) .....	358
<b>G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog. Sekundärebene</b> .....	359
I. Die Erstattung von Polizeikosten .....	360
1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher Maßnahmen ...	360
2. Grundsätze der Kostenerhebung .....	360
a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes .....	360
b) Begriff der Polizeikosten .....	361
c) Kostenpflicht und Grundrechte .....	362
d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft .....	362
e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung .....	363
3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids .....	364
a) Formelle Rechtmäßigkeit .....	365
b) Materielle Rechtmäßigkeit .....	365
4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht) .....	365
a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr ..	365
aa) Kosten der unmittelbaren Ausführung .....	366
bb) Kosten der Ersatzvornahme .....	366
b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck .....	367
aa) Androhung von Zwangsmitteln .....	367
bb) Festsetzung des Zwangsgeldes .....	368
cc) Kosten des unmittelbaren Zwangs .....	368
c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen .....	368
aa) Kosten der Sicherstellung .....	368
bb) Kosten der Verwertung, Unbrauchbarmachung oder Vernichtung .....	369
d) Regressansprüche .....	369
II. Ersatzansprüche des Bürgers .....	369
1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht .....	369

2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 70 Abs. 1 PAG) .....	370
a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme .....	370
b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter .....	371
c) Kausalität und Schaden .....	373
d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung .....	373
e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 70 Abs. 4 PAG) ..	374
f) Entschädigungspflichtiger (Art. 70 Abs. 6 PAG) .....	375
g) Verjährung .....	375
h) Regress (Art. 72 PAG) .....	375
i) Rechtsweg (Art. 73 PAG) .....	376
3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 70 Abs. 2 PAG) .....	376
<b>H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts .....</b>	<b>377</b>
I. Das Landesstraß- und Ordnungsgesetz .....	377
1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden .....	377
2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei .....	378
a) Sicherheitsbehörden .....	378
b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden .....	379
c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen .....	379
d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden .....	381
3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten .....	381
a) Opportunitätsprinzip .....	381
b) Die eingeschränkte Generalklausel .....	382
c) Sonstige Befugnisse .....	383
d) Vollstreckung .....	384
4. Erlass von Verordnungen .....	384
a) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....	384
b) Einzelermächtigungen .....	385
c) Zuständigkeit .....	386
d) Normsetzungsermessen .....	387
e) Verfahren .....	387
f) Materielle Rechtmäßigkeit .....	388
g) Vollzug von Verordnungen .....	389
h) Exkurs: Kommunale Alkoholkonsumverbote .....	389
II. Versammlungsrecht .....	392
1. Versammlungen .....	393
2. Friedlich und ohne Waffen .....	394
3. Gegendemonstrationen .....	395
4. Inhalt und Zweck des BayVersG .....	395
a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff .....	396
b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht .....	396
c) Exkurs: Problematik der sog. „Gefährderanschreiben“ bzw. „Gefährderansprachen“ im Vorfeld von Versammlungen .....	397
d) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen .....	401
5. Polizeiliche Befugnisse .....	401
a) Versammlungen in geschlossenen Räumen .....	401
b) Versammlungen unter freiem Himmel .....	402
c) Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen .....	403
d) Verbot und Auflösung .....	405
e) Insbesondere: Verbot und Auflösung von Versammlungen mit rechtsextremistischem Hintergrund .....	407

<b>I. Anhang</b>	411
Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen	411
1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer Maßnahme	411
a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt	411
b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“	412
aa) Bloßes Versetzen des Fahrzeugs	412
bb) Verbringen des Fahrzeugs auf den Polizei- oder Abschlepphof	413
2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen	413
a) Persönliches Wegfahrgebot gegenüber anwesendem Fahrer	413
b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgebot	414
c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung	414
3. Umfang der Maßnahme	415
4. Zuständigkeit	417
5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht	418
6. Haftung für Abschleppschäden	419
Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme	420
I. Ermächtigungsgrundlage für die Vollstreckungsmaßnahme	420
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme	420
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme	420
Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durchführung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren Zwangs	421
I. Ermächtigungsgrundlage für den Kostenbescheid	421
II. Formelle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides	421
III. Materielle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides	421
<b>4. Teil. Öffentliches Baurecht (G. Manssen)</b>	
<b>A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht</b>	423
I. Bundes- und Landesgesetzgeber	423
1. Öffentliches und privates Baurecht	423
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	423
a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht	423
b) Landeskompentenz für das Bauordnungsrecht	424
3. Schnittstellen von Bauordnungs- und Bauplanungsrecht	425
II. Gemeinden, Staat und Fachplanungsträger	426
1. Die Stellung der Gemeinden im öffentlichen Baurecht	426
a) Grundsätzliche Garantie der gemeindlichen Planungshoheit	426
b) Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden	427
c) Einschaltung der Gemeinden in den Baurechtvollzug	427
2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts	428
a) Überwachung der gemeindlichen Bauleitplanung	428
b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden	428
c) Fachplanungsträger	430
(1) Fachplanung und Flächennutzungsplan	430
(2) Fachplanung und Bebauungsplan	430
d) Örtliche und überörtliche Planungsträger	431
III. Eigentümer und Nachbarn	432
1. Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	432
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im öffentlichen Baurecht	433
3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	433

<b>B. Zulässigkeit von Vorhaben</b> .....	434
I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben ..	434
1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB .....	434
a) Einstieg über § 29 BauGB .....	434
b) Die Gebietskategorien .....	435
2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung .....	436
II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) .....	437
1. Der qualifizierte Bebauungsplan .....	437
a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans .....	437
b) Kein Widerspruch zu den Festsetzungen (insb. Art der baulichen Nutzung) .....	437
c) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 15 BauNVO .....	438
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB) .....	439
3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) .....	439
a) Allgemeines .....	439
b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) .....	440
c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) .....	441
4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB) .....	442
III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	443
1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB .....	443
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB .....	444
a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung .....	444
b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung (§ 34 Abs. 2 BauGB) .....	446
c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB) .....	447
3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB .....	447
a) Satzungsarten .....	447
b) Erlassvoraussetzungen .....	448
IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	448
1. Allgemeines .....	448
a) Begriff des Außenbereichs .....	448
b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben ....	449
2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich .....	450
a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) .....	450
b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) .....	451
c) Anlagen der öffentlichen Versorgung (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) .....	451
d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) .....	452
e) Anlagen der Wind- und Wasserenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) .....	453
f) Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) .....	453
g) Kerntechnische Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) .....	453
h) Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB) .....	453
3. Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB .....	454
a) Allgemeines .....	454
b) Die Bedeutung des Flächennutzungsplans als öffentlicher Belang (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) .....	455
c) Landschaftsplanung und sonstige Umweltschutzplanung (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB) .....	456
d) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB) .....	456



e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB) .....	457
f) Belange des Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB) .....	457
g) Agrarstruktur, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB) .....	458
h) Vermeidung von Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB) .....	458
i) Störung der Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB) .....	458
4. Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB) .....	458
a) Negative Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB) .....	459
b) Positive Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB) .....	459
5. Standortsteuerung für bestimmte privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) .....	460
a) Steuerung durch Flächennutzungsplanung .....	460
b) Steuerung durch Ziele der Raumordnung .....	461
6. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB) .....	461
7. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB) .....	462
8. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) .....	463
9. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich .....	463
V. Gemeindliches Einvernehmen .....	464
1. Zweck und Rechtsnatur des Einvernehmens .....	464
2. Entscheidung der Gemeinde .....	465
3. Ersetzung des Einvernehmens .....	466
4. Rechtsschutzfragen .....	468
5. Haftungsfragen .....	470
<b>C. Instrumente des Städtebaurechts</b> .....	471
I. Übersicht .....	471
II. Bebauungsplan .....	472
1. Funktion des Bebauungsplans .....	472
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot) .....	473
a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen .....	473
b) Verbandskompetenz .....	474
c) Aufstellungsbeschluss .....	474
d) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden .....	474
e) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) .....	476
f) Satzungsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB) .....	477
g) Begründung und zusammenfassende Erklärung .....	478
h) Genehmigung .....	478
i) Ausfertigung und Inkraftsetzung .....	479
j) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren (§§ 13, 13a BauGB) .....	479
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot) .....	480
a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB) .....	480
b) Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2–4) .....	481
c) Anpassung an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) .....	482
d) Zulässige Festsetzungen .....	482
4. Planerische Abwägung .....	484
a) Allgemeines .....	484

b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) ..	485
c) Bewertung der ermittelten Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) .....	485
d) Eigentliche Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) .....	486
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungs-	
plänen .....	488
6. Der fehlerhafte Bebauungsplan .....	488
a) Allgemeine Orientierung zu den §§ 214 ff. BauGB .....	488
b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung) .....	489
c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot .....	490
d) Fehler bei Bebauungsplänen zur Innenentwicklung .....	490
e) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel) .....	491
f) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern .....	494
g) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB .....	495
7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne .....	496
a) Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) .....	496
(1) Rechtswegzuständigkeit .....	496
(2) Statthaftigkeit .....	496
(3) Antragsfähigkeit .....	496
(4) Antragsbefugnis .....	496
(5) Antragsgegner, Beiladung .....	499
(6) Antragsfrist und Antragstellung .....	500
(7) Begründetheitsprüfung .....	500
(8) Sonderproblem: Teilungültigkeit von Bebauungsplänen .....	501
b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV) .....	502
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) .....	502
d) Inzidente Überprüfung .....	502
8. Haftung wegen rechtswidriger Bauleitplanung .....	503
a) Amtshaftung .....	503
b) Entschädigungsansprüche .....	504
III. Flächennutzungsplan .....	504
1. Funktion des Flächennutzungsplans .....	504
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungs-	
plan .....	505
a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan) .....	505
b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat .....	505
c) Erläuterungsbericht .....	506
d) Genehmigung des Flächennutzungsplans .....	506
e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans .....	507
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennut-	
zungsplan .....	507
a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplans .....	507
b) Sonstiges .....	507
4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan .....	507
5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan .....	508
IV. Kooperative Handlungsformen (§§ 11, 12 BauGB) .....	508
1. Allgemeines .....	508
a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung .....	508
b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen .....	509
c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung .....	509
2. Kooperative Handlungsformen .....	510
3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) .....	511
a) Allgemeines .....	511
b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans .....	512



c) Realisierung des Vorhabens .....	512
d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans .....	512
V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....	513
1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB) .....	513
2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) .....	515
3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....	516
<b>D. Instrumente des Bauordnungsrechts .....</b>	<b>517</b>
I. Allgemeines .....	517
1. Anwendbarkeit der BayBO .....	517
2. Formelles und materielles Bauordnungsrecht .....	517
3. Präventive und repressive Befugnisse .....	518
4. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht .....	518
II. Baugenehmigung .....	519
1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung ...	519
a) Genehmigungspflicht .....	519
(1) Ausgangspunkt: Art. 55 BayBO .....	519
(2) Kein Vorrang anderer Gestattungsverfahren .....	519
(3) Verfahrensfreiheit (Art. 57 BayBO) .....	519
(4) Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO) .....	520
(5) Fliegende Bauten (Art. 72 BayBO) .....	522
(6) Bauvorhaben öffentlicher Stellen .....	522
(7) Streit über die Genehmigungspflicht .....	522
b) Bauantrag .....	522
c) Zuständigkeit .....	523
d) Behördenbeteiligung und Mitwirkung des Bauherrn .....	523
e) Nachbarteilnahme (Art. 66 BayBO) .....	523
f) Sonstige Anforderungen .....	524
2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung	524
a) Widerspruch gegen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften (Art. 68 Abs. 1 S. 1 1. HS BayBO) .....	524
b) Fakultative Ablehnungsbefugnis (Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO) .....	525
c) Unwirksames gemeindliches Satzungsrecht .....	527
d) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO .....	528
e) Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 BayBO .....	529
3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung .....	529
a) Feststellungswirkung .....	529
b) Gestaltungswirkung .....	530
c) Grundstücksbezogenheit .....	531
d) Sonderproblem: Baugenehmigung und Gaststättenrecht .....	531
4. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche .....	532
III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht .....	533
1. Vorbescheid (Art. 71 BayBO) .....	533
a) Allgemeines .....	533
b) Verhältnis von Vorbescheid und Baugenehmigung .....	534
c) Bebauungsgenehmigung .....	535
d) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid .....	535
e) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid .....	537
2. Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO) .....	537

3. Ausführungsgenehmigung (Art. 72 Abs. 2 S. 1 BayBO) .....	538
4. Zustimmung (Art. 73 BayBO) .....	538
IV. Beseitigungsanordnung (Art. 76 BayBO) .....	539
1. Allgemeines .....	539
2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	539
3. Ermessensausübung .....	541
4. Das Problem des Bestandsschutzes .....	542
a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell .....	542
b) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gerichtlichen Verfahrens .....	544
5. Prozessuales .....	544
6. Maßnahmerichtung und Duldungsverfügung .....	545
7. Sonderproblem: Feststellungswirkung der Beseitigungsanordnung ..	546
V. Nutzungsuntersagung (Art. 76 S. 2 BayBO) .....	547
VI. Baueinstellung (Art. 75 BayBO) .....	548
VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisse .....	549
1. Generalklausel: Art. 54 Abs. 2 S. 2 BayBO .....	549
2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 54 Abs. 3 BayBO .....	550
3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO .....	550
4. Betreten und Besichtigen: Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO .....	551
VIII. Örtliche Bauvorschriften .....	551
1. Allgemeines zur Baugestaltung .....	551
2. Erlassverfahren .....	552
3. Materielle Anforderungen .....	552
4. Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften .....	552
IX. Abweichungen (Art. 63 BayBO) .....	553
<b>E. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht .....</b>	<b>554</b>
I. Allgemeines .....	554
II. Der Begriff des Nachbarn .....	554
III. Klagebefugnis des Nachbarn .....	555
1. Ausgangspunkt: Schutznormtheorie .....	556
2. Das sog. Rücksichtnahmegebot .....	557
3. Kein Nachbarschutz aus Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO .....	559
4. Keine Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG .....	559
IV. Nachbarbeteiligung nach Art. 66 BayBO .....	560
V. Klagefrist und Verwirkung bei der Nachbarklage .....	560
VI. Begründetheit der Nachbarklage .....	561
1. Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt .....	561
2. Begründetheit der Anfechtungsklage .....	562
3. Begründetheit der Verpflichtungsklage .....	562
VII. Der Dualismus des Nachbarrechts .....	563
VIII. Einstweiliger Rechtsschutz .....	564
1. Anfechtung von Baugenehmigungen .....	564
2. Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen .....	565
a) Rechtsschutz nach § 123 VwGO .....	565
b) Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO .....	565
IX. Abstandsflächen .....	566
1. Allgemeines .....	566
2. Bemessung von Abstandsflächen .....	566
3. Nachbarrecht .....	567
4. Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht .....	567

X. Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB .....	568
1. Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) .....	568
a) Nachbarschutz trotz Einhaltung des Bebauungsplans .....	568
b) Nachbarschutz bei Verstößen gegen einen Bebauungsplan .....	568
c) Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen .....	569
2. Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	570
3. Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	571
a) Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben .....	571
b) Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens .....	572
Sachverzeichnis .....	573