

Besonderes Verwaltungsrecht

Bearbeitet von

Herausgegeben von Prof. Dr. Friedrich Schoch, Bearbeitet vom Herausgeber und Prof. Dr. Peter Axer, Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M., Prof. Dr. Peter M. Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Jens Kersten, Prof. Dr. Hans Christian Röhl, Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, und Prof. Dr. Sebastian Unger

1. Auflage 2018. Buch. LII, 956 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 72053 6

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

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Besonderes Verwaltungsrecht](#)

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

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung 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.

Friedrich Schoch
Besonderes Verwaltungsrecht

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Besonderes Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Dr. Friedrich Schoch
Professor an der Universität Freiburg/Brsg.

Bearbeitet vom Herausgeber und von

Dr. Peter Axer
Professor an der
Universität Heidelberg

Dr. Martin Eifert
Professor an der
Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Peter M. Huber
Professor an der Universität München
Richter des Bundesverfassungsgerichts

Dr. Jens Kersten
Professor an der
Universität München

Dr. Hans Christian Röhl
Professor an der
Universität Konstanz

Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann
Professor an der
Universität Heidelberg

Dr. Sebastian Unger
Professor an der
Universität Bochum

2018





www.beck.de

ISBN 9 783 406 72053 6

© 2018 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhemstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz und Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen

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

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIX

Einleitung: Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht. Zusammenwirken und Lerneffekte (Schmidt-Aßmann)	1
Kapitel 1. Polizei- und Ordnungsrecht (Schoch)	12
A. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts	12
I. Begriff und Gegenstand	12
II. Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe	33
III. Gefahrenabwehrrecht im Bundesstaat	41
IV. Gefahrenabwehr durch Private	53
V. Europäisierung und Internationalisierung der Gefahrenabwehr	59
B. Materielles Polizei- und Ordnungsrecht	68
I. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr	68
II. System der Befugnisnormen	69
III. Gefahrenabwehr nach der Generalklausel	84
IV. Standardmaßnahmen nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht	153
V. Gefahrenabwehrverordnungen	234
C. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht	245
I. Organisationsstrukturen	245
II. Zuständigkeitsordnung	249
III. Handlungsformen zur Gefahrenabwehr	254
IV. Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte	257
D. Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen	259
I. Verwaltungzwang im Polizei- und Ordnungsrecht	259
II. Verwaltungzwang im gestreckten Verfahren	263
III. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug	270
IV. Abschleppen von Fahrzeugen als Sofortmaßnahme	273
E. Kostenersatz im Gefahrenabwehrrecht	276
I. Gesetzliches Konzept zur Kostentragung	276
II. Kostentragung durch Verantwortliche	278
III. Kostentragung durch Veranlasser	282
IV. Kostenerhebung	289
F. Entschädigung und Schadenersatz	290
I. Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen	290
II. Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen	296
III. Ersatzansprüche bei Anscheingefahr und Gefahrverdacht	300
Kapitel 2. Kommunalrecht (Röhl)	301
A. Grundlagen	301
I. Gesetzliche Grundlagen	302
II. Der systematische Standort des Kommunalrechts	304
III. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger	306
IV. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung	307
V. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland	308
VI. Aktuelle Herausforderungen	309
VII. Fallbearbeitung im Kommunalrecht	310

Inhaltsübersicht

B. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG	311
I. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden	311
II. Garantie der kommunalen Ebene, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG	314
III. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand	315
IV. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben	316
V. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht	326
C. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen	329
I. Gewährleistungen auf europäischer Ebene	329
II. Gewährleistungen im Grundgesetz	330
III. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen	332
D. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger	333
I. Kommunale Aufgabensystematik	334
II. Rechtsaufsicht	338
III. Fachaufsicht	341
IV. Mittel präventiver Aufsicht	342
V. Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im gemeindlichen Raum	344
VI. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	346
VII. Aufgaben der Kommunen (Auswahl)	347
E. Gemeindeverfassungsrecht	351
I. Kommunalwahlen	351
II. Überblick: Die Gemeindeorgane	352
III. Der Gemeinderat	353
IV. Der Bürgermeister	360
V. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien	363
VI. Kommunalverfassungstreit	364
VII. Formen plebisizitärer Beteiligung	366
VIII. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften	369
F. Die Gemeindeverwaltung	370
I. Grundlagen	370
II. Die allgemeine Gemeindeverwaltung	371
III. Wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	371
IV. Privatrechtliche Organisationsformen als Teil des kommunalen Organisationsrechts	372
V. Vertragliche Verwaltungsstrukturen in der Kommune	374
G. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden und kommunale Verträge	376
I. Gemeindliche Satzungen	376
II. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte	381
III. Kommunale Verträge	382
H. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner	384
I. Das Recht kommunaler Leistungserbringung	384
II. Insbesondere: Öffentliche Einrichtungen	386
III. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungzwang	392
I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	395
I. Grundlagen	395
II. Kommunalrechtliche Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	397
III. Allgemeines Wirtschaftsrecht	402
IV. Unionsrechtlicher Rahmen	402
J. Finanzen und Haushalt	405
I. Das Gemeindefinanzsystem	405

Inhaltsübersicht

II. Kommunales Abgabenrecht	409
III. Haushaltrecht	411
K. Das Recht der Landkreise (Kreise)	414
I. Grundgesetzliche Rechtsstellung	415
II. Aufgaben der Kreise	416
III. Organe des Kreises	418
IV. Staatliche Verwaltung im Kreis	419
L. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände	420
I. Gesamtgemeinden	421
II. Höhere Gemeindeverbände	422
III. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände	423
Kapitel 3. Baurecht (Kersten)	427
A. Einleitung	428
B. Grundlagen	428
I. Privates und öffentliches Baurecht	429
II. Verfassungsrecht	434
C. Planung	445
I. Begriff und Funktion	445
II. Gesamtplanung	447
III. Fachplanung	454
IV. Planungssystem	456
D. Bauleitplanung	464
I. Planungsvorgaben	465
II. Planungsverfahren	479
III. Planabwägung	495
IV. Plantypen	506
V. Planerhalt	515
VI. Planbestand	520
VII. Public-Private-Partnership	521
VIII. Planumsetzung	530
IX. Planungsrechtsschutz	536
E. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	540
I. Bauplanungsrechtliche Vorhaben	541
II. Qualifiziert beplanter Innenbereich	542
III. Unbeplanter Innenbereich	557
IV. Außenbereich	566
V. Beteiligung der Gemeinde und der höheren Verwaltungsbehörde	584
VI. Bestandsschutz	586
F. Bauordnungsrecht	587
I. Funktion und Dimensionen	588
II. Grundbegriffe	589
III. Akteure	590
IV. Bebauung	593
V. Präventive Bauaufsicht	598
VI. Repressive Bauaufsicht	615
VII. Rechtsschutz	623
Kapitel 4. Öffentliches Wirtschaftsrecht (Huber/Unger)	627
A. Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	627
I. Allgemeines	627
II. Ökonomische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	628
III. Historische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	631

Inhaltsübersicht

B. Verfassungsrechtliche Maßgaben und Anforderungen	633
I. Wirtschaftsverfassung	633
II. Gesetzgebung und Regierung im Öffentlichen Wirtschaftsrecht	636
III. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit	642
IV. Sozialisierung und Verstaatlichung	660
C. Unionsrechtliche Maßgaben und Anforderungen	660
I. Allgemeines	660
II. Grundlagen und Wirkungsbedingungen der unionalen Rechtsordnung	661
III. Grundzüge des Unionsrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze	665
IV. Binnenmarkt und Grundfreiheiten	670
D. Wirtschafts- und Währungspolitik	672
I. Begriffe	672
II. Wirtschaftspolitik	675
III. Währungsunion und Währungspolitik	681
E. Wirtschaftsverwaltungsrecht	687
I. Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftsverwaltungsrecht	687
II. Organisation der Wirtschaftsverwaltung	688
III. Allgemeines Gewerberecht	694
IV. Besonderes Gewerberecht	711
F. Wettbewerbsverwaltungsrecht	732
I. Wettbewerbsverwaltung und Wettbewerbsverwaltungsrecht	732
II. Wettbewerbssicherung: Der Staat als Marktteilnehmer	733
III. Wettbewerbslenkung: Subventions- und Beihilfenrecht	741
IV. Wettbewerbsermöglichung: Netzregulierungsrecht	752

Kapitel 5. Umweltschutzrecht (Eifert) 759

A. Entstehung und Entwicklung des Umweltschutzrechts	765
B. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet	766
I. Umweltrecht als zielzentriertes Rechtsgebiet	766
II. Umweltrecht als Mehrebenensystem	767
C. Prinzipien des Umweltrechts	775
I. Bedeutung der Prinzipien	775
II. Verursacherprinzip	776
III. Schutz-, Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip	777
IV. Nachhaltigkeitsprinzip	782
V. Integrationsprinzip	783
VI. Weitere Prinzipien	784
D. Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts	785
I. Instrumentelle Perspektive im Umweltrecht	785
II. Hoheitliche Regulierung	786
III. Regulierte Selbstregulierung	796
IV. Instrumentenmix als Strategie	813
V. Rechtsschutz	814
E. Das Recht des Natur- und Artenschutzes sowie der Landschaftspflege	822
I. Allgemeines	822
II. Landschaftsplanung	824
III. Eingriffe in Natur und Landschaft	824
IV. Schutzgebiete	826
V. Artenschutz	827
F. Bodenschutzrecht	828
I. Allgemeines	828
II. Grundsätze und Grundpflichten des Bodenschutzes	829

Inhaltsübersicht

III. Ergänzende Vorschriften für Altlasten	831
IV. Wertausgleich	832
G. Wasserrecht	832
I. Allgemeines	832
II. Die allgemeine wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung	833
III. Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne	840
IV. Festsetzung von Wasserschutzgebieten	841
V. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer	841
H. Immissionsschutzrecht	842
I. Allgemeines	842
II. Genehmigungsbedürftige Anlagen	844
III. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	857
IV. Der produktbezogene Immissionsschutz	859
V. Der verkehrsbezogene Immissionsschutz	859
VI. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionsschutz	861
VII. Der gebietsbezogene Immissionsschutz	861
VIII. Treibhausgasemissionshandel	863
I. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	865
I. Allgemeines	865
II. Abfallbegriff	867
III. Grundsätze und Handlungspflichten im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	868
IV. Produktverantwortung	872
V. Abfallwirtschaftspläne	872
VI. Abfallentsorgungsanlagen	873
VIII. Überwachung	873
Kapitel 6. Straßenrecht (Aker)	875
A. Straßenrecht als Rechtsgebiet	876
I. Kompetenzordnung und Rechtsquellen des Straßenrechts	877
II. Straßen- und Straßenverkehrsrecht	881
B. Straßenrecht als Recht der öffentlichen Sachen	885
I. Das Recht der öffentlichen Sachen	885
II. Abschied vom Recht der öffentlichen Sachen? – Der Hamburger Stadtsiegfäll	888
III. Straßenrecht als kodifiziertes Recht der öffentlichen Sachen	891
C. Die Widmung als Kreationsakt der öffentlichen Straße	891
I. Straße und Einteilung der Straßen	892
II. Planung, Bau und Indienststellung von Straßen	894
III. Die Widmung	896
IV. Einziehung und Teileinziehung	901
D. Straßenbaulast, Straßenverkehrssicherungspflicht, Straßenreinigung	903
I. Straßenbaulast	903
II. Straßenverkehrssicherungs- und Straßenverkehrsregelungspflicht	904
III. Straßenreinigung, Räum- und Streupflicht, Beleuchtungspflicht	905
E. Die Nutzung öffentlicher Straßen	906
I. Gemeingebrauch	906
II. Sondernutzung	914
III. Anliegergebrauch	921
IV. Sonstige Benutzungen, privatrechtliche Gestaltung	925
F. Öffentliche Straße, öffentlicher Raum, öffentliche Einrichtung	927
Sachverzeichnis	929

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIX

Einleitung. Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte (Schmidt-Aßmann)

I. Praktische Aufgaben der Orientierung und Entlastung	2
II. Speziell für das Studium: Veranschaulichung, Wiederholung, Vertiefung	2
1. Handlungsformen	3
2. Verwaltungsverfahrensrecht	5
3. Ermessenslehren	5
4. Subjektive öffentliche Rechte	6
5. Staatshaftungsrecht	7
6. Verwaltungsorganisationsrecht	7
III. Aufgaben der Systembildung und der Reform des Verwaltungsrechts	8

Kapitel 1. Polizei- und Ordnungsrecht (Schoch)

A. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts	12
I. Begriff und Gegenstand	12
1. Polizei- und Ordnungsrecht als Gefahrenabwehrrecht	12
2. Wandlungen des Polizeibegriffs und der Gefahrenabwehraufgabe	12
a) Liberal-rechtsstaatliche Tradition	13
b) Aufgabenwandel und begriffliche Zuordnungen	13
c) Gefahrenabwehr im Präventionsstaat	15
3. Abgrenzungen im Recht der Inneren Sicherheit	16
a) Strafverfolgung und Strafverfolgungsvorsorge	17
aa) Präventives und repressives polizeiliches Handeln	17
bb) Doppelfunktionale Maßnahmen	17
cc) Straftatenverhütung und Strafverfolgungsvorsorge	19
b) Nachrichtendienste	22
aa) Trennungsprinzip im Sicherheitsrecht	22
bb) Bundesamt für Verfassungsschutz	24
cc) Bundesnachrichtendienst	26
dd) Militärischer Abschirmschirmdienst	28
ee) Kontrolle der Nachrichtendienste	28
ff) Rechte Betroffener	29
c) Streitkräfte	31
aa) Trennung von Streitkräften und Polizei	31
bb) Allgemeine Terrorismusbekämpfung	31
cc) Katastrophennotstand	32
II. Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe	33
1. Gewährleistung der Inneren Sicherheit	33
a) Staat als Friedens- und Ordnungsmacht	33
b) Verfassungsrechtliche Absicherung der Staatsaufgabe „Sicherheit“	34
aa) Staatsorganisationsrecht	34
bb) Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates	34
c) Gesetzesrecht	36
2. Balance zwischen Freiheit und Sicherheit	36
a) Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit	36

Inhaltsverzeichnis

b) Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit	37
c) Neujustierung: Entscheidungsvorrang des Gesetzgebers	38
III. Gefahrenabwehrrecht im Bundesstaat	41
1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	41
a) Gesetzgebung	41
aa) Bundeskompetenz	41
bb) Landeskompetenz	42
b) Verwaltung	42
aa) Verwaltungskompetenzen des Bundes	42
(1) Bundespolizei	43
(2) Bundeskriminalamt	44
(3) Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	45
(4) Präsident des Deutschen Bundestages	46
(5) Sonstige Bundesbehörden	46
bb) Verwaltungskompetenzen der Länder	47
(1) Einheitssystem	47
(2) Trennsystem	48
(3) Konvergenz der Systeme	48
2. Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei	49
a) Notwendigkeit des Informationsaustauschs	49
b) Anforderungen an die Informationsübermittlung (Zweckänderung)	50
c) Gemeinsame Dateien der Sicherheitsbehörden	50
aa) Antiterrordatei	50
bb) Projektbezogene gemeinsame Dateien	51
cc) Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum	52
IV. Gefahrenabwehr durch Private	53
1. Privates Sicherheitsgewerbe	53
a) Entwicklung und Tätigkeitsfelder	53
b) Gewerberechtliche Anforderungen	54
2. Befugnisse privater Sicherheitsdienste	55
a) Jedermannrechte	55
b) Hausrecht	55
c) Hoheitsbefugnisse kraft Beleihung	56
3. Kooperation zwischen Polizei und Privatrechtssubjekten	56
a) Konzept der „Sicherheitspartnerschaft“	56
b) Verwaltungshilfe durch Private	57
c) Einbeziehung Privater in die Polizeiorganisation	57
4. Eigensicherungspflichten Privater	58
V. Europäisierung und Internationalisierung der Gefahrenabwehr	59
1. EU-Recht: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	59
a) Europäische und nationale Sicherheitsverantwortung	59
b) Entwicklung der Polizeilichen Zusammenarbeit	60
aa) „Schengen“-Rechtsregime	60
bb) Vertrag von Prüm	62
c) Institutionalisierte Polizeiliche Zusammenarbeit	63
aa) Europol	63
bb) Grenzschutzagentur FRONTEX	64
d) Operative Polizeiliche Zusammenarbeit	65
2. Internationalisierung der Gefahrenabwehr	66
a) Eckpunkte im Internationalen Recht	66
b) Bilaterale Polizeiverträge	66
B. Materielles Polizei- und Ordnungsrecht	68
I. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr	68
1. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	68
2. Rechtliche Bindungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen	68
a) Aufgabenzweisungsnormen und Befugnisnormen	68
b) Materielles Normprogramm	69
c) Formelles Recht	69

Inhaltsverzeichnis

II. System der Befugnisnormen	69
1. Spezialernächtigungen und Subsidiarität des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts	70
a) Anwendungsvorrang der Spezialnorm	70
aa) Abschließende Spezialregelungen	70
bb) Ergänzungsfunktion des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	72
b) Versammlungsrecht und allgemeines Gefahrenabwehrrecht	74
aa) Abschließende Regelungen im Versammlungsrecht	74
bb) Subsidiäre Geltung des Polizeirechts	76
(1) Vorfeldmaßnahmen	76
(2) Maßnahmen während der Versammlung	77
(3) Maßnahmen nach Beendigung der Versammlung	78
cc) Fazit	78
2. Standardbefugnisse und Generalklausel	78
a) Anwendungsvorrang der Standardbefugnisse	78
b) Typisierung und Standardisierung von Handlungsmustern	79
c) Verantwortung des Gesetzgebers	80
3. Generalklausel als Eingriffsermächtigung	81
a) Gefahrenabwehr im Einzelfall	81
aa) Anwendungsbereich der Generalklausel	81
bb) Struktur und Bedeutung der Generalklausel	83
b) Gefahrenabwehr durch Verordnungsgebung	84
III. Gefahrenabwehr nach der Generalklausel	84
1. Eingriffsvoraussetzungen (Tatbestand)	84
a) Schutzzüchter der Generalklausel	84
aa) Öffentliche Sicherheit	84
(1) Unverletzlichkeit der Rechtsordnung	85
(2) Unversehrtheit individueller Rechte und Rechtsgüter	86
(3) Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates	90
(4) Gemeinschaftsgüter	91
bb) Öffentliche Ordnung	91
(1) Verbindlichkeit des Schutzzüchters	91
(2) Normativer Gehalt des Schutzzüchters	92
(3) Reservefunktion der öffentlichen Ordnung	93
b) Gefahr für das Schutzzüchter	94
aa) Begriffsbestimmung	94
bb) Störung als realisierte Gefahr	95
cc) Gefahrenprognose	95
(1) Gewinnung der Prognoseentscheidung	96
(2) Objektiver Gefahrbegriff	97
(3) Gerichtliche Praxis	97
dd) Anscheingefähr	98
ee) Gefahrverdacht	98
ff) Qualifizierte Gefahrbegriffe	100
2. Handlungsbefugnisse (Rechtsfolge)	101
a) Opportunitätsprinzip im Gefahrenabwehrrecht	101
b) Ermessensgrenzen	102
aa) Übermaßverbot	102
(1) Geeignetheit der Maßnahme	102
(2) Erforderlichkeit der Maßnahme	104
(3) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme	106
bb) Grundrechte	108
cc) Ermessensreduzierung	109
dd) Anspruch auf behördliches Einschreiten	110
3. Verantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht	111
a) Verantwortlichkeit als Zurechnungsproblem	111
aa) Rechtssubjekte der Polizei- und Ordnungspflicht	111
bb) Funktion und Bedeutung der Verantwortlichkeit	112
cc) Ermittlung der Polizei- und Ordnungspflicht	113

Inhaltsverzeichnis

b)	Verhaltensverantwortlichkeit	113
aa)	Gefahrverursachung	114
bb)	Verhaltensverantwortlichkeit durch Unterlassen	116
cc)	Verhaltensverantwortlichkeit des Zweckveranlassers	117
(1)	Zweckveranlassung als Wertungsproblem	118
(2)	Veranstalter von Großereignissen	119
(3)	Zweckveranlasser im Besonderen Gefahrenabwehrrecht	120
dd)	Zusatzverantwortlichkeit	121
c)	Zustandsverantwortlichkeit	122
aa)	Legitimität der Zustandsverantwortlichkeit	122
bb)	Entstehung der Zustandsverantwortlichkeit	123
cc)	Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	124
dd)	Rechtssubjekte der Zustandsverantwortlichkeit	125
(1)	Inhaber der tatsächlichen Gewalt	125
(2)	Eigentümer und andere Berechtigte	126
ee)	Ordnungspflicht im Insolvenzverfahren	128
ff)	Latente Gefahr und latenter Störer	129
gg)	Verantwortlichkeit bei Anscheingefähr und Gefahrverdacht	130
d)	Rechtsnachfolge in die Polizei- und Ordnungspflicht	130
aa)	Abstrakte Polizei- und Ordnungspflicht	131
bb)	Konkretisierte Polizei- und Ordnungspflicht	132
(1)	Zivilrechtliche Rechtsnachfolge	133
(2)	Übergangsfähigkeit der Pflicht	133
(3)	Nachfolgetatbestand	134
cc)	Fazit	136
e)	Störermehrheit: Auswahlermessen bei mehreren Verantwortlichen	136
aa)	Ermessensdirektive: Effektivität der Gefahrenabwehr	137
bb)	Kostentragung bei Störermehrheit	139
cc)	Gesamtschuldnerausgleich bei mehreren Verantwortlichen	139
4.	Polizeilicher und ordnungsbehördlicher Notstand	141
a)	Funktion von Notstandsmaßnahmen	141
b)	Bedeutung der Notstandspflicht	142
aa)	Obdachlosenunterbringung	142
bb)	Unfriedliche Versammlungen	143
cc)	Großveranstaltungen	143
c)	Voraussetzungen für Notstandsmaßnahmen	143
aa)	Qualifizierte Gefahrenlage	144
(1)	Obdachlosenunterbringung	144
(2)	Ungesetzliche Versammlungen	145
(3)	Großveranstaltungen	145
(4)	Sonstige Fallgestaltungen	145
bb)	Aussichtslosigkeit der Gefahrenabwehr durch Verantwortlichen	146
(1)	Obdachlosenunterbringung	146
(2)	Ungesetzliche Versammlungen	146
(3)	Großveranstaltungen	147
(4)	Sonstige Fallgestaltungen	147
cc)	Ummöglichkeit behördlicher Gefahrenabwehr	147
(1)	Obdachlosenunterbringung	148
(2)	Ungesetzliche Versammlungen	149
(3)	Großveranstaltungen	150
dd)	Beachtung der Opfergrenze	150
d)	Rechtsfolge des Notstands	151
e)	Umfang und Dauer von Notstandsmaßnahmen	151
f)	Folgenbeseitigung und Ersatzansprüche	152
aa)	Folgenbeseitigung nach Notstandsmaßnahmen	152
bb)	Entschädigung und Schadenersatz	153
IV.	Standardmaßnahmen nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht	153
1.	Funktion und Einordnung von Standardmaßnahmen	153

Inhaltsverzeichnis

2. Klassische Standardmaßnahmen	154
a) Befragung und Auskunftsverlangen	155
aa) Behördliche Befugnisse	155
bb) Personenauswahl	155
b) Identitätsfeststellung	156
aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung	156
bb) Funktion und Bedeutung der Identitätsfeststellung	156
cc) Voraussetzungen der Identitätsfeststellung	157
(1) Abwehr einer konkreten Gefahr	157
(2) Personenkontrolle an bestimmten Orten	158
dd) Rechtsfolge: Ermessen	159
ee) Verpflichtete	159
ff) Insbesondere: Schleierfahndung	159
gg) Prüfung von Berechtigungsscheinen	160
c) Erkennungsdienstliche Maßnahmen	161
aa) Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	161
(1) Identitätsfeststellung	161
(2) Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten	162
bb) Rechtsfolge: Ermessen	163
cc) Verfahrensrechtliche Sicherungen	163
dd) Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen	163
d) Vorladung und Vorführung	164
e) Platzverweisung	165
aa) Funktion und Bedeutung	165
bb) Platzverweisung als Grundrechtsbeeinträchtigung	165
cc) Voraussetzungen einer Platzverweisung	166
dd) Anforderungen an die Ermessensausübung	166
ee) Adressaten einer Platzverweisung	167
ff) Durchsetzung der Platzverweisung	167
f) Aufenthaltsverbot	168
aa) Verfassungsrechtlicher Rahmen	168
bb) Voraussetzungen eines Aufenthaltsverbots	168
cc) Ermessensdirektiven	170
(1) Geltungsdauer des Aufenthaltsverbots	170
(2) Räumlicher Geltungsbereich des Aufenthaltsverbots	171
dd) Adressat eines Aufenthaltsverbots	171
ee) Bestimmtheit der Maßnahme	171
g) Wohnungsverweisung	172
aa) Verfassungsrechtlicher Rahmen	172
bb) Voraussetzungen der Wohnungsverweisung	172
cc) Ermessensdirektiven	173
dd) Adressat der Wohnungsverweisung	174
ee) Verfahrensrechtliche Vorkehrungen	174
h) Ingewahrsamnahme	174
aa) Arten des Gewahrsams	175
bb) Voraussetzungen der Ingewahrsamnahme	176
(1) Schutzwahrsam	176
(2) Präventivgewahrsam	176
(3) Durchsetzungsgewahrsam	178
cc) Ermessen und Übermaßverbot	179
dd) Pflichtiger	180
ee) Verfahrensanforderungen	180
(1) Richtervorbehalt	180
(2) Gerichtliche Zuständigkeit	181
(3) Verfahren	182
ff) Kostenerhebung	183
i) Durchsuchungen	183
aa) Durchsuchung von Personen	183

Inhaltsverzeichnis

bb) Durchsuchung von Sachen	185
cc) Durchsuchung und Betreten von Wohnungen	186
(1) Durchsuchungsbegriff	186
(2) Voraussetzungen der Durchsuchung	187
(3) Richtervorbehalt	188
(4) Verfahrensrechte des Betroffenen	188
(5) Betreten der Wohnung	189
ji) Sicherstellung und Beschlagnahme	190
aa) Begriffliche Zuordnungen und Abgrenzungen	191
bb) Funktion und Bedeutung der Standardbefugnis	192
cc) Sicherstellung zum Schutz des Berechtigten	193
dd) Sicherstellung zur Gefahrenabwehr	194
ee) Insbesondere: Sicherstellung von Bargeld	195
ff) Verwahrungsverhältnis	197
gg) Einziehung, Verwertung, Vernichtung	198
3. Informationelle Standardmaßnahmen	199
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen	200
b) Maßnahmen der Informationserhebung	202
aa) Allgemeine Grundsätze und Rechtmäßigkeitsanforderungen	202
bb) Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben	203
cc) Generalklausel	205
dd) Spezielle Befugnisse zur offenen Informationserhebung	205
(1) Öffentliche Veranstaltungen und Ansammlungen	205
(2) Informationserhebung an bestimmten Orten	206
(3) Videoüberwachung im öffentlichen Raum	206
(4) „Intelligente Videoüberwachung“	208
(5) Eigensicherung der Polizei	208
(6) Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte	209
(7) Automatisierte Kennzeichenerfassung	210
(8) Elektronische Aufenthaltsüberwachung	211
ee) Spezielle Befugnisse zur verdeckten Informationserhebung	212
(1) Besondere Mittel der Informationserhebung	213
(a) Befugnisse und Maßnahmen	213
(b) Eingriffsvoraussetzungen	215
(c) Adressaten verdeckter Maßnahmen	217
(d) Übermaßverbot	218
(e) Insbesondere: Informationserhebung in und aus Wohnungen	218
(2) Informationserhebung aus der Telekommunikation	220
(a) Befugnisse und Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung	220
(b) Materiellrechtliche Anforderungen	222
(c) Verfahrensrechtliche Vorkehrungen	222
(3) Online-Durchsuchung	223
(4) Polizeiliche Beobachtung	223
c) Maßnahmen der Informationsverarbeitung	224
aa) Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten	225
(1) Allgemeine Grundsätze	225
(2) Dateien	226
bb) Datenübermittlung	227
cc) Datenabgleich	230
d) Rechte der betroffenen Person	232
aa) Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten	232
bb) Recht auf Auskunft	233
e) Parlamentarische Kontrolle	233
V. Gefahrenabwehrverordnungen	234
1. Abgrenzung zu Satzungen	234
2. Spezialermächtigungen für Gefahrenabwehrverordnungen	235
a) Abschließende Spezialermächtigungen	235
b) Ergänzung von Spezialregelungen durch Generalermächtigung	236

Inhaltsverzeichnis

3. Gefahrenabwehrverordnungen nach der Generalklausel	236
a) Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	237
aa) Zuständigkeit	237
bb) Verfahren	237
cc) Formerfordernisse	238
b) Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	238
aa) Tatbestand der Verordnungsermächtigung	238
bb) Anwendungsbeispiele	239
c) Verordnungsermessen	242
aa) Grundrechtliche Determinanten	243
bb) Übermaßverbot	243
d) Bestimmtheitsgebot	244
4. Durchsetzung der Verordnung	245
 C. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht	245
I. Organisationsstrukturen	245
1. Landesrecht	245
a) Einheitssystem	245
b) Trennsystem	246
2. Bundesrecht	249
II. Zuständigkeitsordnung	249
1. Bundesrecht	250
2. Landesrecht	250
a) Ordnungsverwaltung	250
aa) Sachliche Zuständigkeit	251
bb) Örtliche Zuständigkeit	252
cc) Instanzielle Zuständigkeit	252
dd) Außerordentliche Zuständigkeiten	253
b) Polizei	253
III. Handlungsformen zur Gefahrenabwehr	254
1. Verwaltungsakt	254
a) Verfügung	254
b) Erlaubnis	255
2. Verwaltungsrealakt	256
3. Behördliche Wissenserklärungen	256
4. Gefahrenabwehrverordnungen	257
IV. Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte	257
1. Rechtslage	257
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	258
 D. Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen	259
I. Verwaltungszwang im Polizei- und Ordnungsrecht	259
1. Inhalt und Funktion des Verwaltungszwangs	260
2. Die einzelnen Zwangsmittel	261
a) Ersatzvornahme	261
b) Zwangsgeld	261
c) Unmittelbarer Zwang	262
d) Auswahl des Zwangsmittels	262
II. Verwaltungszwang im gestreckten Verfahren	263
1. Zuständigkeit	263
2. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	264
a) Vorliegen einer Grundverfügung	264
b) Materielle Vollstreckbarkeit der Grundverfügung	264
c) Formelle Vollstreckbarkeit der Grundverfügung	265
d) Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit der Grundverfügung	265
e) Duldungsverfügung bei Vollstreckungshindernis	266
3. Durchführung des Zwangsverfahrens	267
a) Androhung des Zwangsmittels	267

Inhaltsverzeichnis

b) Festsetzung des Zwangsmittels	268
c) Anwendung des Zwangsmittels	269
III. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug	270
1. Funktion und Bedeutung	270
2. Abgrenzung von unmittelbarer Ausführung und Sofortvollzug	271
3. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Sofortmaßnahmen	271
IV. Abschleppen von Fahrzeugen als Sofortmaßnahme	273
1. Zuordnung der Abschleppmaßnahme zum gestreckten Verfahren	273
2. Fiktionen und Friktionen der h.M.	274
3. Abschleppmaßnahmen als unmittelbare Ausführung bzw. Sofortvollzug	275
 E. Kostenersatz im Gefahrenabwehrrecht	276
I. Gesetzliches Konzept zur Kostentragung	276
1. Entstehungsprinzip	276
2. Kostenabwälzung	277
II. Kostentragung durch Verantwortliche	278
1. Sicherstellung und Verwahrung von Sachen	278
2. Ersatzvornahme	278
3. Unmittelbarer Zwang	279
4. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug	280
5. Kostentragung bei Anscheingefähr und Gefahrverdacht	281
III. Kostentragung durch Veranlasser	282
1. Grundlage: Gebührenrecht	282
2. Anwendungsbereiche in der Praxis	283
a) Beförderung von Kernbrennstoffen	283
b) Erhebung einer Luftsicherheitsgebühr	283
c) Bundespolizei als Bahnpolizei	284
d) Kostentragung bei Fehlalarm	284
e) Kostenabwälzung bei Facebook-Party	284
f) Gebühren bei versammlungsrechtlichen Auflagen	285
3. Insbesondere: Gebührenerhebung aus Anlass kommerzieller Großveranstaltungen	285
a) Rechtliche Rahmenbedingungen	286
b) Frühere Praxis	287
c) Aktuelle Entwicklung	287
IV. Kostenerhebung	289
1. Leistungsbescheid	289
2. Kostenschuldner	289
3. Rechtmäßigkeit der Maßnahme	289
 F. Entschädigung und Schadenersatz	290
I. Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen	290
1. Anspruchsberechtigte	290
a) Anspruchsversagung beim Verantwortlichen	290
b) Entschädigungsanspruch des Nichtstörers	291
c) Entschädigungsanspruch eines unbeteiligten Dritten	292
d) Entschädigungsanspruch des Polizeihelfers	292
2. Rechtsfolge des Anspruchs: Entschädigung	293
a) Ausgleich für unmittelbare Schäden	293
b) Inhalt, Art und Umfang des Ausgleichs	293
3. Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs	295
a) Anspruchsgegner	295
b) Verjährung	295
c) Rechtsweg bei gerichtlichem Rechtsschutz	296
4. Regress beim Verantwortlichen	296
II. Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen	296
1. Unrechtaftung nach Polizei- und Ordnungsrecht	296
2. Ansprüche nach Staatshaftungsrecht	298
3. Entschädigung wegen rechtswidriger Freiheitsentziehung	299
III. Ersatzansprüche bei Anscheingefähr und Gefahrverdacht	300

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 2. Kommunalrecht (Röhl)

A. Grundlagen	301
I. Gesetzliche Grundlagen	302
1. Kommunalrecht i. e. S.	302
2. Rechtsgrundlagen kommunaler Tätigkeit	302
3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	303
4. Internationalrechtliche Rahmenbedingungen	303
5. Die Bedeutung des Rechts der Europäischen Union	303
II. Der systematische Standort des Kommunalrechts	304
1. Organisation und Infrastruktur	304
2. Vielfalt der Agenden	305
3. Kommunalrecht als Sonde	305
III. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger	306
1. Gemeinde	306
2. Einwohner und Bürger	306
3. Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger	307
IV. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung	307
V. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland	308
VI. Aktuelle Herausforderungen	309
1. Bevölkerungsdynamik	309
2. Kommunale Finanzen	309
3. Veränderte Kommunikationsstrukturen	310
VII. Fallbearbeitung im Kommunalrecht	310
B. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG	311
I. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden	311
1. Gemeinden: Ein besonderer Teil des Staates	311
2. Die demokratische Verfassungsstruktur in der Gemeinde, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG	312
3. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung	313
a) Adressaten der Selbstverwaltungsgarantie	313
b) „Institutionelle Garantie“ und subjektive Rechtsstellung	314
II. Garantie der kommunalen Ebene, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG	314
III. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand	315
IV. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben	316
1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	316
2. Zuweisung durch den Gesetzgeber	317
a) Verpflichtung auf eine kommunalspezifische Aufgabenausstattung	317
b) Abweichung von der Regelzuweisung	318
c) Überörtliche Angelegenheiten, Gemengelagen, Wanderungsprozesse	318
3. Grenzen des Aufgabenfindungsrechts	319
a) Art. 28 Abs. 2 GG als Privatisierungsverbot?	319
b) Art. 28 Abs. 2 GG als Schranke kommunalen Handelns?	319
c) Aufgabenfindungsrecht und indirekte Kollision mit höherrangigem Recht	320
d) Insbesondere: Überörtliche, europäische und internationale Angelegenheiten	320
4. Eigenverantwortlichkeit	321
5. Insbesondere: So genannte Gemeindehoheiten	322
6. Der Gesetzesvorbehalt und seine Grenzen	324
a) Kernbereichsgarantie	325
b) Gemeindespezifisches materielles Aufgabenverteilungsprinzip	325
c) Zugriff auf die Eigenverantwortlichkeit: Hinreichender Spielraum	326
d) Interkommunales Gleichbehandlungsgebot	326
V. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht	326
1. Kommunale Verfassungsbeschwerde	326
2. Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für das einfache Recht	327

Inhaltsverzeichnis

C. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen	329
1. Gewährleistungen auf europäischer Ebene	329
1. Unionsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung	329
2. Die Berufung auf Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten	330
II. Gewährleistungen im Grundgesetz	330
1. Partielle Finanzgarantien	330
2. Grundrechte	331
a) Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung	331
b) Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit	332
III. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen	332
D. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger	333
I. Kommunale Aufgabensystematik	334
1. Aufgabenkategorien und Staatseinfluss	334
a) Überblick	334
b) Dualistisches und monistisches Modell	334
c) Eigener Wirkungskreis/Freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	335
d) Auftragsangelegenheiten/Pflichtaufgaben nach Weisung	335
2. Das systematische Verständnis des Staatseinflusses bei den „Stataufgaben“/ Pflichtaufgaben nach Weisung	336
a) Die Perspektive des Art. 28 Abs. 2 GG	336
b) Differenzierungen	337
c) Dogmatische Konsequenzen	337
d) Verfahrens- und prozessrechtliche Konsequenzen	337
II. Rechtsaufsicht	338
1. Aufsichtsmittel	339
2. Rahmenbedingungen und Rechtsschutz	340
III. Fachaufsicht	341
1. Wesen und Regelungen	341
2. Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen	341
IV. Mittel präventiver Aufsicht	342
1. Zweck und Typik	342
2. Spezielle Genehmigungsvorbehalte	343
a) Rechtliche Unbedenklichkeitserklärung	343
b) Staatliche Mitentscheidung, Kondominium	343
V. Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im gemeindlichen Raum	344
1. Staatliche Behörden	344
2. Weitere Modi der Aufgabenwahrnehmung	345
3. Privatisierung	345
VI. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	346
1. Das Bild der Einheitsgemeinde	346
2. Kreisangehörige Gemeinden	347
3. Kreisfreie Städte	347
4. Privilegierte kreisangehörige Gemeinden	347
VII. Aufgaben der Kommunen (Auswahl)	347
1. Polizei- und Ordnungsrecht	348
2. Baurecht	348
3. Straßen- und Wegerecht	349
4. Öffentliches Wirtschaftsrecht	349
5. Umwelt- und Klimaschutzrecht	349
6. Bildung und Soziales (Beispiele)	349
E. Gemeindeverfassungsrecht	351
I. Kommunalwahlen	351
1. Grundsätze	351
2. Rechtsschutz bei Kommunalwahlen	351
II. Überblick: Die Gemeindeorgane	352

Inhaltsverzeichnis

III. Der Gemeinderat	353
1. Zusammensetzung und Mitgliederstatus	353
a) Rechts- und Pflichtenstatus	354
b) Insbesondere: Befangenheitsvorschriften	355
2. Interne Organisation und Verfahren des Rates	356
a) Ratsvorsitzender	356
b) Ratsgeschäftsordnung	357
c) Ratsitzungen	357
d) Ratsausschüsse	358
e) Fraktionen	359
3. Aufgaben des Gemeinderates	359
a) Systematik	359
b) Vorbehaltsaufgaben des Rates (Überblick)	360
IV. Der Bürgermeister	360
1. Status	361
2. Aufgaben	361
a) Ratszuarbeitung, Ratsvorsitz	361
b) Einspruchsrecht	361
c) Geschäfte der laufenden Verwaltung	362
d) Übertragene Angelegenheiten	362
e) Dringlichkeitsentscheidungen	362
f) Außenwirksame Entscheidungen: Verwaltungschef, rechtsgeschäftliche Vertretung, Beteiligungsrechte, Äußerungen	363
V. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien	363
VI. Kommunalverfassungsstreit	364
1. Grundfragen und Entwicklung	364
2. Einzelheiten	365
VII. Formen plebiszitärer Beteiligung	366
1. Schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten	366
2. Mitentscheidungsmöglichkeiten	367
VIII. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften	369
F. Die Gemeindeverwaltung	370
I. Grundlagen	370
II. Die allgemeine Gemeindeverwaltung	371
III. Wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	371
1. Überblick	371
2. Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen	372
IV. Privatrechtliche Organisationsformen als Teil des kommunalen Organisationsrechts	372
1. Rechtsformen	372
2. Erhalt der Gemeinwohlbindungen – „Einwirkungspflicht“	373
V. Vertragliche Verwaltungsstrukturen in der Kommune	374
G. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden und kommunale Verträge	376
I. Gemeindliche Satzungen	376
1. Regelungstypus	376
2. Ermächtigungsgrundlage für kommunale Satzungen und Gesetzesvorbehalt	376
3. Formelle Vorgaben	378
a) Satzungsgebungsverfahren	378
b) Verfahrensfehler	379
4. Materielle Anforderungen an Satzungen, insbesondere Vorrang des Gesetzes	380
5. Rechtsschutz gegen Satzungen	380
II. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte	381
1. Rechtsverordnungen	381
2. Inneradministrative Rechtssätze	381
III. Kommunale Verträge	382
1. Wirksames Zustandekommen	382
a) Allgemein	382

Inhaltsverzeichnis

b) Insbesondere: Vergaberecht	383
2. Grenzen der Wirksamkeit	383
H. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner	384
I. Das Recht kommunaler Leistungserbringung	384
1. Grundfragen	384
2. Modi kommunaler Leistungserbringung	385
II. Insbesondere: Öffentliche Einrichtungen	386
1. Begriff	386
2. Widmung	387
3. Nutzungsrechte	388
4. Benutzungsverhältnis	390
a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	390
b) Bei privatrechtlicher Organisationsform	391
c) Benutzungsbedingungen	391
5. Rechtsformen und Zugang	391
III. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang	392
1. Tatbestand	392
2. Grundrechtsfragen	393
a) Anschlusspflichtige	393
b) Anbieter gleichartiger Leistungen	394
I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	395
I. Grundlagen	395
1. Kommunale Wirtschaft zwischen Daseinsvorsorge und Gewinnerzielung	395
2. Schutzzweck des kommunalen Wirtschaftsrechts	396
3. Systematische Überlegungen	396
II. Kommunalrechtliche Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	397
1. Anwendbarkeit	397
2. Kommunalrechtliche Schrankentrias	398
a) Öffentlicher Zweck	398
b) Leistungsfähigkeitsbezug	399
c) Sog. Subsidiarität	399
d) Insbesondere: Territorialitätsprinzip	399
3. Durchsetzung der kommunalrechtlichen Schranken	400
a) Subjektiv-öffentliche Rechte	400
b) Durchsetzung über Wettbewerbsrecht (UWG, Vergaberecht)	401
4. Das Recht nichtwirtschaftlicher Unternehmen	401
III. Allgemeines Wirtschaftsrecht	402
IV. Unionsrechtlicher Rahmen	402
1. Der allgemeine Rahmen	403
2. Bereichsspezifische Vorgaben	403
J. Finanzen und Haushalt	405
I. Das Gemeindefinanzsystem	405
1. Überblick über die Einnahmen	405
2. Steuereinnahmen	405
3. Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte	406
4. Finanzzuweisungen, insbesondere der kommunale Finanzausgleich	407
5. Kredite und Entschuldung	408
6. Reformbedarf	409
II. Kommunales Abgabenrecht	409
1. Steuern	409
2. Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte	410
III. Haushaltrecht	411
1. Neues Steuerungsmodell und kommunales Haushaltrecht	412
2. Haushaltssatzung, Haushaltsplan	412
3. Haushaltsvollzug	414

Inhaltsverzeichnis

K. Das Recht der Landkreise (Kreise)	414
I. Grundgesetzliche Rechtsstellung	415
1. Garantie der Kreisebene	415
2. Garantie der Selbstverwaltung	415
II. Aufgaben der Kreise	416
1. Kreisaufgaben und staatliche Steuerung	416
2. Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden	416
a) Übergemeindliche Aufgaben	417
b) Ergänzende Aufgaben	417
c) Ausgleichende Aufgaben	417
d) Kompetenz-Kompetenz	417
III. Organe des Kreises	418
1. Kreistag	418
2. Landrat	418
3. Kreisausschuss	419
IV. Staatliche Verwaltung im Kreis	419
L. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände	420
I. Gesamtgemeinden	421
II. Höhere Gemeindeverbände	422
III. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände	423
1. Formen interkommunaler Zusammenarbeit	423
2. Insbesondere Zweckverbandsbildungen	423
3. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)	424

Kapitel 3. Baurecht (Kersten)

A. Einleitung	428
B. Grundlagen	428
I. Privates und öffentliches Baurecht	429
1. Privates Baurecht	429
2. Öffentliches Baurecht	429
a) Bauplanungsrecht	429
b) Bauordnungsrecht	433
II. Verfassungsrecht	434
1. Eigentum	434
2. Selbstverwaltung	437
a) Institutionelle Garantie	438
b) Subjektiv-rechtliche Rechtsstellung	441
3. Daseinsvorsorge	442
4. Umweltschutz	443
C. Planung	445
I. Begriff und Funktion	445
II. Gesamtplanung	447
1. Begriff und Funktion	447
2. Mehrebenensystem	447
3. Örtliche Gesamtplanung	448
4. Überörtliche Gesamtplanung	448
a) Raumordnung und Raumentwicklung	449
b) Leitvorstellung	449
c) Erfordernisse	449
aa) Ziele	450
bb) Grundsätze	450
d) Instrumente	452
aa) Raumordnungspläne	452
bb) Raumordnungsverfahren	453

Inhaltsverzeichnis

III. Fachplanung	454
1. Begriff und Funktion	454
2. Sektoren	454
3. Planfeststellung	455
IV. Planungssystem	456
1. Öffentliches und privates Baurecht	457
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	459
3. Bauplanungs- und Raumordnungsrecht	460
4. Bauplanungs- und Fachplanungsrecht	462
D. Bauleitplanung	464
I. Planungsvorgaben	465
1. Planerforderlichkeit	465
a) Planungsverbote	466
b) Planungsgebote	468
c) Planungsansprüche	469
2. Planungsziele	470
3. Planungsleitsätze	473
a) Vielfalt der Planungsleitsätze	473
b) Ökologische Planungsleitsätze	473
aa) Bodenschutzklausel	474
bb) Naturschutzrechtliche Eingriffsklausel	474
cc) Habitatklausel	476
dd) Klimaschutzklausel	477
4. Planungsabstimmung	477
a) Raumordnung und Fachplanung	477
b) Interkommunales Abstimmungsgebot	477
aa) Formelle Planabstimmung	477
bb) Materielle Planabstimmung	478
II. Planungsverfahren	479
1. Aufstellungsbeschluss	481
2. Abwägungsmaterial	481
a) Ermittlung und Bewertung	481
b) Umweltprüfung und Umweltbericht	482
c) Entwurf und Entwurfsbegründung	483
3. Partizipation	484
a) Öffentlichkeitsbeteiligung	484
aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	485
bb) Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	485
b) Behördenbeteiligung	487
aa) Frühzeitige Behördenbeteiligung	488
bb) Förmliche Behördenbeteiligung	488
c) Präklusion	489
4. Planbeschluss	489
5. Inkraftsetzung	489
a) Ausfertigung	490
b) Genehmigung	490
c) Verkündung und Inkrafttreten	490
d) Publizität	491
6. Monitoring	491
7. Besondere Planungsverfahren	492
a) Vereinfachtes Verfahren	492
b) Beschleunigtes Verfahren	494
III. Planabwägung	495
1. Begriff	495
2. Funktion	496
3. Regelung	496
4. Dogmatik	497
a) Abwägung als materiell-rechtliche Entscheidung	497

Inhaltsverzeichnis

b) Abwägung als verfahrensrechtliches Institut?	498
c) Abwägungsprüfung	501
4. Gewichtung	501
5. Grundsätze	503
a) Konfliktbewältigung	503
b) Rücksichtnahme	504
c) Trennungsgrundsatz	504
6. Zeitpunkt	505
IV. Plantypen	506
1. Flächennutzungsplan	506
a) Programmierungs- und Koordinierungsfunktion	506
b) Rechtsnatur	508
c) Inhalt	509
2. Bebauungsplan	511
a) Festsetzungs- und Konkretisierungsfunktion	511
b) Rechtnatur	512
c) Inhalt	512
aa) Numerus Clausus	512
bb) BauGB und BauNVO	514
V. Planerhalt	515
1. Anwendungsbereich	516
2. Planungsfehler	516
a) Formelle Fehler	516
b) Materielle Fehler	518
c) Abwägungsfehler	518
3. Frist	519
4. Ergänzendes Verfahren	519
VI. Planbestand	520
1. Planänderung, Planergänzung und Planaufhebung	520
2. Funktionslosigkeit und Planlosigkeit	520
VII. Public-Private-Partnership	521
1. Städtebaulicher Vertrag	522
a) Rechtsnatur	522
b) Gegenstände	523
(1) Städtebauliche Maßnahmen	523
(2) Städtebauliche Ziele	523
(3) Folgekostenvertrag	524
(4) Energieversorgungs- und Energiesparvertrag	525
c) Grenzen	525
(1) Vertragsformverbot	525
(2) Angemessenheit	526
(3) Koppelungsverbot	526
d) Form	526
2. Vorhaben- und Erschließungsplanung	526
a) Vorhabenträger	527
b) Vorhaben- und Erschließungsplan	527
c) Durchführungsvertrag	528
d) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	529
VIII. Planumsetzung	530
1. Plansicherung	530
a) Veränderungssperre	530
b) Zurückstellung von Baugesuchen und Untersagung von Bauvorhaben	532
c) Vorkaufsrecht	533
2. Planverwirklichung	534
a) Enteignung	534
b) Planungsschadensrecht	535
IX. Planungsrechtsschutz	536
1. Bauleitpläne	536

Inhaltsverzeichnis

a) Flächennutzungsplan	536
b) Bebauungsplan	537
2. Städtebauliche Verträge	540
E. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	540
I. Bauplanungsrechtliche Vorhaben	541
II. Qualifiziert beplanter Innenbereich	542
1. Bereichsbegriff	542
a) Qualifizierter Bebauungsplan	542
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	543
c) Einfacher Bebauungsplan	543
2. Regelungssystematik	543
3. Regelbebauung	543
a) Regelbefestsetzungen	543
aa) Typenprüfung	544
bb) Einzelfallprüfung	544
b) Erschließung	545
4. Ausnahmebebauung	545
a) Typenprüfung	545
b) Einzelfallprüfung	545
5. Dispensbebauung	545
a) Grundzüge der Planung	546
b) Dispensgrund	546
c) Abwägung	548
d) Rechtsfolge	548
6. Zulässigkeit während der Planaufstellung	549
7. Drittschutz	550
a) Rücksichtnahmegebot	551
b) Gesetzliche Ausdifferenzierung	554
aa) Regelbebauung	554
bb) Ausnahmebebauung	556
cc) Dispensbebauung	556
dd) Grundrechte	557
III. Unbeplanter Innenbereich	557
1. Bereichsbegriff	557
a) Unbeplanter Innenbereich	557
b) Innenbereichssatzungen	559
2. Regelungssystematik	560
3. Generalklausel	560
a) Umgebung	560
b) Eigenart	561
c) Einfügen	561
aa) Einfügungsbefehl	561
bb) Abweichungen	562
d) Wohn- und Arbeitsverhältnisse und Ortsbild	563
4. Spezialregelung	564
a) Regelbebauung	564
b) Ausnahmebebauung	565
c) Dispensbebauung	565
5. Drittschutz	565
IV. Außenbereich	566
1. Bereichsbegriff	566
2. Regelungssystematik	567
3. Privilegierte Vorhaben	568
a) Landwirtschaftliche Betriebe	569
b) Ortsgebundene Betriebe	570
c) Sonstige privilegierte Vorhaben	570
d) Energiebezogene Vorhaben	572

Inhaltsverzeichnis

4. Nichtprivilegierte Vorhaben	572
5. Öffentliche Belange	572
a) Zulässigkeit (nicht) privilegierter Vorhaben	572
aa) Beeinträchtigung und Entgegenstehen	572
bb) Gebundene Entscheidung und Ermessen	573
b) Gesetzlich benannte öffentliche Belange	573
aa) Flächennutzungsplan	574
bb) Schädliche Umwelteinwirkungen	576
cc) Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz	576
dd) Splittersiedlung	577
c) Gesetzlich nicht benannte öffentliche Belange	578
aa) Planerfordernis	578
bb) Rücksichtnahmegerbot	580
c) Ziele der Raumordnung	580
d) Planvorbehalt	580
6. Teilprivilegierte Vorhaben	582
7. Satzungsprivilegierte Vorhaben	582
8. Drittschutz	583
V. Beteiligung der Gemeinde und der höheren Verwaltungsbehörde	584
VI. Bestandsschutz	586
F. Bauordnungsrecht	587
I. Funktion und Dimensionen	588
II. Grundbegriffe	589
1. Bauliche Anlagen	589
2. Sonderbauten	590
III. Akteure	590
1. Baubeteiligte	591
2. Nachbar	591
3. Behörden	592
IV. Bebauung	593
1. Abstandsfächen	593
2. Werbeanlagen	594
3. Stellplätze	596
V. Präventive Bauaufsicht	598
1. Genehmigungserfordernis	598
a) Genehmigungsvorbehalt	598
b) Vorrang anderer Genehmigungsverfahren	600
c) Genehmigungsfreiheit	600
d) Genehmigungsfreistellung	601
2. Genehmigungsverfahren	602
a) Bauantrag	602
b) Behördenbeteiligung	603
c) Nachbarbeteiligung	603
d) Öffentlichkeitsbeteiligung	604
3. Genehmigungsprüfung	604
a) Modifiziertes Schlusspunktmodell	604
b) Konzentrationsmodell	605
c) Trennungsmodell	605
d) Deregulierungsfolgen	606
4. Genehmigungsfristen	608
5. Baugenehmigung	609
a) Genehmigungsentscheidung	609
b) Genehmigungswirkung	610
6. Genehmigungstypen	612
a) Vorbescheid	612
b) Teilbaugenehmigung	614
c) Fliegende Bauten	615
d) Typengenehmigung	615

Inhaltsverzeichnis

VI. Repressive Bauaufsicht	615
1. Generalklausel	616
2. Baueinstellung	617
3. Nutzungundersagung	618
4. Beseitigungsverfügung	619
a) Formelle und materielle Illegalität	620
b) Bestandsschutz	620
c) Legalisierungsmöglichkeit	621
d) Ermessen	621
5. Maßnahmenrichtung	622
VII. Rechtsschutz	623
1. Rechtsschutz des Bauherrn	623
2. Rechtsschutz des Nachbarn	624

Kapitel 4. Öffentliches Wirtschaftsrecht (Huber/Unger)

A. Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	627
I. Allgemeines	627
II. Ökonomische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	628
1. Allgemeines	628
2. Merkantilismus	628
3. Liberalismus	629
4. Sozialstaat und soziale Marktwirtschaft	629
5. Ablösung der sozialen Marktwirtschaft durch einen globalisierten, digitalisierten und datenbasierten Kapitalismus?	630
III. Historische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts	631
B. Verfassungsrechtliche Maßgaben und Anforderungen	633
I. Wirtschaftsverfassung	633
1. Begriff der Wirtschaftsverfassung	633
2. Streit um die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes	634
II. Gesetzgebung und Regierung im Öffentlichen Wirtschaftsrecht	636
1. Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Öffentliches Wirtschaftsrecht	636
2. Rechtsstaatliche Anforderungen	637
a) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Wesentlichkeitsdoktrin	637
b) Einzelfragen der Gesetzgebung	638
3. Der soziale Rechtsstaat als Verfassungsauftrag	640
III. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit	642
1. Allgemeines	642
a) Grundrechtsberechtigung	642
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	643
c) Vertrauenschutz	644
2. Allgemeine Wirtschafts- und Unternehmensfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	645
3. Allgemeiner Gleichheitssatz	646
4. Koalitionsfreiheit	647
5. Berufsfreiheit	649
a) Schutzbereich	649
b) Schranken	650
c) Eingriffsermächtigungen	653
d) Schutzpflicht	654
6. Eigentumsgarantie	654
a) Struktur	655
b) Schutzbereich	656
c) Schranken	658
IV. Sozialisierung und Verstaatlichung	660

Inhaltsverzeichnis

C. Unionsrechtliche Maßgaben und Anforderungen	660
I. Allgemeines	660
II. Grundlagen und Wirkungsbedingungen der unionalen Rechtsordnung	661
1. Nationaler Rechtsanwendungsbefehl als Grundlage der Mitgliedschaft Deutschlands	661
2. Anwendungsvorrang des Unionsrechts und seine Grenzen	662
3. Die unionale Rechtsordnung als wechselseitige Auffang- und Kooperationsordnung	662
a) Mitwirkung deutscher Vertreter im unionalen Rechtssetzungsvorstand	663
b) Gerichtliche Kontrolle im Rechtsprechungsverbund	664
III. Grundzüge des Unionsrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze	665
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	665
2. Grundrechte	665
a) Anwendungsbereich	666
b) Wirtschaftsgrundrechte	667
c) Sonstige Grundrechte	668
3. Rechtsangleichung	669
4. Staatshaftung	669
IV. Binnenmarkt und Grundfreiheiten	670
1. Grundfreiheiten	670
2. Unionales Wettbewerbsrecht	671
 D. Wirtschafts- und Währungspolitik	672
I. Begriffe	672
II. Wirtschaftspolitik	675
1. Konjunkturpolitik und Globalsteuerung	675
a) Ökonomische Konzeption	675
b) Bindungswirkung	676
c) Instrumentarium des StabG	676
d) Bewertung	677
2. Fiskalpolitik	677
a) Unionsrechtliche Grundlagen	677
b) Innerstaatliche Regelungen	679
3. Außenhandelspolitik	679
4. Wirtschaftsstatistik	680
III. Währungsunion und Währungspolitik	681
1. Eintrittsvoraussetzungen	681
2. Organisation und Aufgaben des ESZB	683
3. Ausrichtung des ESZB auf die Preisstabilität	684
4. Die Währungsunion in der Krise – Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion	685
 E. Wirtschaftsverwaltungsrecht	687
I. Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftsverwaltungsrecht	687
1. Wirtschaftsverwaltung und Wettbewerbsverwaltung	687
2. Gewerberecht als Recht der Wirtschaftsverwaltung	688
II. Organisation der Wirtschaftsverwaltung	688
1. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	688
2. Einbindung Privater in die Wirtschaftsverwaltung	689
3. Die Selbstverwaltung der Wirtschaft	689
a) Aufgaben und Organisation der Kammern	690
b) Pflichtmitgliedschaft in den Kammern	691
aa) Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht	691
bb) Vereinbarkeit mit Unionsrecht	692
c) Rechtsschutz im Kammerrecht	692
aa) Abwehr von Kompetenzüberschreitungen	692
bb) Streitigkeiten innerhalb der Kammern	693
III. Allgemeines Gewerberecht	694
1. Rechtsgrundlagen des allgemeinen Gewerberechts	694

Inhaltsverzeichnis

2. Regelungszweck und Regelungsstrategie	695
a) Gewerbefreiheit mit Ausnahmen und Beschränkungen	695
aa) Gewerbeordnung als besonderes Ordnungsrecht	695
bb) Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht	696
b) Unzuverlässigkeit als zentrale Negativvoraussetzung	696
3. Anwendungsbereich: Ausübung eines Gewerbes	698
a) Gewerbsmäßigkeit einer Betätigung	698
b) Gewerbsfähigkeit einer Betätigung	699
4. Gewerbtyp 1: Das stehende Gewerbe	699
a) Anzeigepflichtiges, überwachungs- und zulassungsbedürftiges Gewerbe	700
aa) Stufe 1: anzeigepflichtiges Gewerbe	700
bb) Stufe 2: überwachungsbedürftiges Gewerbe	700
cc) Stufe 3: zulassungsbedürftiges Gewerbe	700
b) Überwachung des stehenden Gewerbes	701
aa) Überwachung des zulassungsfreien stehenden Gewerbes	701
(1) Die Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO	701
(2) Rechtsschutz und Wiedergestaltung	702
bb) Überwachung des zulassungsbedürftigen stehenden Gewerbes	703
(1) Präventive Kontrollinstrumente	703
(2) Repressive Kontrollinstrumente	704
5. Gewerbtyp 2: Das Reisegewerbe	705
a) Erlaubnisbedürftiges und erlaubnisfreies Reisegewerbe	705
b) Überwachung des Reisegewerbes	706
aa) Überwachung des erlaubnisbedürftigen Reisegewerbes	706
bb) Überwachung des erlaubnisfreien Reisegewerbes	706
6. Gewerbtyp 3: Das Marktgewerbe	706
a) Festsetzungsfähige Veranstaltungen	707
b) Festsetzungsanspruch des Veranstalters	707
c) Begünstigung der Aussteller und Anbieter	708
aa) Freistellung von Anzeige- und Zulassungspflichten	708
bb) Anspruch auf Teilnahme gegenüber dem Veranstalter	709
d) Überwachung des Marktgewerbes	710
aa) Präventive und repressive Kontrolle des Veranstalters	710
bb) Repressiver Durchgriff auf Aussteller und Anbieter	711
IV. Besonderes Gewerberecht	711
1. Handwerksrecht	711
a) Rechtsgrundlagen des Handwerksrechts	711
b) Regelungszweck und Regelungsstrategie	711
c) Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks	712
aa) Eintragungsbedürftigkeit der Handwerksausübung	712
(1) Voraussetzung 1: Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks	712
(a) Handwerksfähigkeit des Betriebs	712
(b) Handwerksmäßigkeit des Betriebs	714
(2) Voraussetzung 2: Betrieb als stehendes Gewerbe	714
(3) Ausnahmen von der Eintragungsbedürftigkeit	715
(a) Arbeiten in anderem zulassungspflichtigen Handwerk	715
(b) Unerheblicher Nebenbetrieb und bloßer Hilfsbetrieb	716
bb) Eintragungsfähigkeit der Handwerksausübung	716
(1) Betriebsinhaber und Betriebsleiter	716
(2) Eintragungsfähigkeit des Betriebsleiters	717
(a) Regelvoraussetzung: Meisterprüfung	717
(b) Erweiterung 1: gleichwertige Prüfung	717
(c) Erweiterung 2: Ausnahmebewilligung	718
(d) Erweiterung 3: Ausübungsberechtigung	718
cc) Insbesondere: Sachverhalte mit EU-/EWR-Bezug	719
dd) Überwachung des zulassungspflichtigen Handwerks	720
(1) Präventive Kontrollinstrumente	720
(2) Repressive Kontrollinstrumente	721

Inhaltsverzeichnis

(a) Löschung der Eintragung in die Handwerksrolle	721
(b) Untersagung der Handwerksausübung	721
d) Ausübung eines zulassungsfreien Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes ...	722
aa) Zulassungsfreies Handwerk und handwerksähnliches Gewerbe	722
bb) Überwachung des zulassungsfreien Handwerks und handwerksähnlichen	
Gewerbes	723
2. Gaststättenrecht	723
a) Rechtsgrundlagen des Gaststättenrechts	723
b) Regelungszweck und Regelungsstrategie	724
c) Anwendungsbereich: Betrieb eines Gaststättengewerbes	725
aa) Stehendes Gewerbe oder Reisegewerbe	725
bb) Schank- oder Speisewirtschaft	725
cc) Öffentliche Zugänglichkeit	726
d) Erlaubnisbedürftiger Betrieb eines Gaststättengewerbes	726
aa) Erlaubnisbedürftigkeit des Gaststättenbetriebs	726
bb) Erlaubnisfähigkeit des Gaststättenbetriebs	726
(1) Persönliche Versagungsgründe	726
(2) Sachliche Versagungsgründe	727
(a) Schutz von Gästen und Beschäftigten vor „inneren Gefahren“	727
(b) Bewältigung von „äußeren Konflikten“ mit der Umgebung	727
cc) Überwachung erlaubnisbedürftiger Gaststättenbetriebe	728
(1) Präventive Kontrollinstrumente	728
(a) Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	728
(b) Verbindung der Erlaubnis mit Auflagen	729
(2) Repressive Kontrollinstrumente	730
(a) Aufhebung der Gaststättenerlaubnis	730
(b) Untersagung des Gaststättenbetriebs	731
e) Erlaubnisfreier Betrieb eines Gaststättengewerbes	732
F. Wettbewerbsverwaltungsrecht	732
I. Wettbewerbsverwaltung und Wettbewerbsverwaltungsrecht	732
II. Wettbewerbsicherung: Der Staat als Marktteilnehmer	733
1. Der Staat auf der Angebotsseite; Recht der öffentlichen Unternehmen	733
a) Gegenstand, Regelungszweck und Regelungsstrategie	733
b) Unionsrechtliche Vorgaben	734
c) Verfassungsrechtliche Vorgaben	735
d) Gesetzliche Vorgaben	735
2. Der Staat auf der Nachfrageseite: Vergaberecht	736
a) Gegenstand, Regelungszweck und Regelungsstrategie	736
b) Rechtsgrundlagen des Vergaberechts	737
c) Vergabe- und Nachprüfungsverfahren im Überblick	738
aa) Anwendungsbereich des GWB-Vergaberechts	738
(1) Taugliche Auftrags- und Konzessiongeber	738
(2) Öffentlicher Auftrag und Konzession	739
(3) Allgemeine Ausnahmetatbestände	739
bb) Vergabeverfahren bei öffentlichen Aufträgen	739
cc) Rechtsschutz im Vergabeverfahren	740
(1) Verfahren vor der Vergabekammer	740
(2) Beschwerdeverfahren	741
III. Wettbewerbslenkung: Subventions- und Beihilfenrecht	741
1. Gegenstand, Regelungszweck und Regelungsstrategie	741
2. Materielles Subventions- und Beihilfenrecht	741
a) Nationales Recht: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	742
b) Unionsrecht: Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	742
aa) Art. 107 Abs. 1 AEUV: Beihilfenverbot	743
(1) Voraussetzung 1: Begünstigung	743
(2) Voraussetzung 2: Unternehmen	743
(3) Voraussetzung 3: Selektivität	744
(4) Voraussetzung 4: Staatlichkeit	744

Inhaltsverzeichnis

(5) Voraussetzung 5: Wettbewerbsverfälschung	744
(6) Voraussetzung 6: Handelsbeeinträchtigung	745
bb) Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV: Ausnahmen	745
(1) Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV	745
(2) Ermessensausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV	746
cc) Rechtsfolge des Verbots	746
3. Subventions- und Beihilfeverfahrensrecht	747
a) Vergabe von Subventionen	747
b) Rückforderung von Subventionen	748
aa) Allgemeines Rückforderungsregime	748
bb) Rückforderung von Beihilfen	748
(1) Vergabe durch Verwaltungsakt	749
(2) Vergabe durch Vertrag	749
4. Rechtsschutz im Subventions- und Beihilfenrecht	750
a) Konstellation 1: Verweigerung einer Subvention	751
b) Konstellation 2: Rückförderung einer Subvention	751
c) Konstellation 3: Subventionierung eines Konkurrenten	751
IV. Wettbewerbsermöglichung: Netzregulierungsrecht	752
1. Gegenstand, Regelungszweck und Regelungsstrategie	752
2. Exemplarisch: Regulierung im Telekommunikationssektor	754
a) Marktregulierung	755
aa) Marktregulierungsverfahren	755
(1) Stufe 1: Marktdefinition	755
(2) Stufe 2: Marktanalyse	755
(3) Stufe 3: Regulierungsverfügung	755
bb) Zugangsregulierung	756
(1) Marktmachtabhängige Instrumente	756
(2) Marktmachtunabhängige Instrumente	757
cc) Entgeltregulierung	757
b) Universaldienste	758
A. Entstehung und Entwicklung des Umweltschutzrechts	765
B. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet	766
I. Umweltrecht als zielzentriertes Rechtsgebiet	766
II. Umweltrecht als Mehrebenensystem	767
1. Bedeutung der Ebenen	768
a) Die völkerrechtliche Ebene	768
b) Besondere Bedeutung der europäischen Ebene	769
c) Relativer Bedeutungsverlust der nationalen Ebene	770
2. Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen	771
a) Rechtsetzung	771
b) Verwaltung	773
C. Prinzipien des Umweltrechts	775
I. Bedeutung der Prinzipien	775
II. Verursacherprinzip	776
III. Schutz-, Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip	777
1. Ziele und Ansätze	777
2. Vorgaben und Abgrenzungen in Unionsrecht und nationalem Recht	778
3. Vorsorge als Legitimation und Auftrag einer Umweltgesetzgebung	779
4. Umsetzung und Ausgestaltung im Verwaltungsrecht	781
IV. Nachhaltigkeitsprinzip	782
V. Integrationsprinzip	783
VI. Weitere Prinzipien	784

Inhaltsverzeichnis

D. Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts	785
I. Instrumentelle Perspektive im Umweltrecht	785
II. Hoheitliche Regulierung	786
1. Normkonkretisierung durch untergesetzliche und private Regelsetzung	786
2. Differenzierte Eröffnungskontrollen, insbesondere Genehmigungen	788
3. Hohe Bedeutung und umfangreiche Ausgestaltung der Verfahren	790
a) Charakteristische Bausteine	790
b) Zentraler Verfahrenskomplex: Umweltverträglichkeitsprüfung	791
c) Informale Verfahrenselemente	793
4. Koordination der Einzelmaßnahmen durch staatliche Planung	793
5. Räumliche Pflichtenregime durch Schutzgebiete	794
6. Überwachung	794
a) Staatliche Überwachung und Eigenüberwachung	795
b) Repressive Maßnahmen bei Verstößen	795
III. Regulierte Selbstregulierung	796
1. Nutzung von Organisation	797
a) Organisationsvorgaben, insbesondere Betriebsbeauftragte	797
b) Audits	798
2. Ausgestaltung des ökonomischen Marktes	800
a) Folgenzurechnung durch „Haftung“ (UmwHG; USchadG; Fonds)	800
b) Abgaben	802
c) Finanzielle Förderung	804
d) Nutzung staatlicher Nachfragemacht	805
e) Schaffung von Markttransparenz: Umweltzeichen, Informationshandeln	805
3. Einrichtung eines ökonomischen Marktes	806
a) Zertifikate	806
b) Private Entsorgungsstrukturen	809
4. Effektivierung politischer Öffentlichkeit: Umweltinformationen	810
5. Schatten des Rechts: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft	812
IV. Instrumentenmix als Strategie	813
V. Rechtsschutz	814
1. Grundkonstellationen	814
2. Allgemeiner Rahmen des Rechtsschutzes	814
3. Klageart	815
4. Subjektive Rechte und Klagebefugnis	816
a) Schutz und Vorsorge	816
b) Abgeschichtete Entscheidungen	817
c) Nationales objektives Umweltrecht und Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK)	817
5. Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden	818
6. Verfahrensrechte	819
7. Kontrolldichte	820
E. Das Recht des Natur- und Artenschutzes sowie der Landschaftspflege	822
I. Allgemeines	822
II. Landschaftsplanung	824
III. Eingriffe in Natur und Landschaft	824
1. Allgemeiner Bestandsschutz	824
2. Besonderer Biotopschutz	826
IV. Schutzgebiete	826
V. Artenschutz	827
F. Bodenschutzrecht	828
I. Allgemeines	828
II. Grundsätze und Grundpflichten des Bodenschutzes	829
III. Ergänzende Vorschriften für Altlasten	831
IV. Wertausgleich	832
G. Wasserrecht	832
I. Allgemeines	832

Inhaltsverzeichnis

II. Die allgemeine wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung	833
1. Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundsätze	833
2. Die Rechtsinstitute der Erlaubnis und der Bewilligung	834
3. Erlaubnis- oder bewilligungspflichtige Benutzungen	835
4. Die allgemeinen Voraussetzungen der Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung	837
5. Nebenbestimmungen, nachträgliche Beschränkungen und Widerruf einer Erlaubnis oder Bewilligung	838
6. Gewässeraufsicht und represitives Einschreiten der Wasserbehörden	839
III. Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne	840
IV. Festsetzung von Wasserschutzgebieten	841
V. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer	841
H. Immissionschutzrecht	842
I. Allgemeines	842
II. Genehmigungsbedürftige Anlagen	844
1. Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen	844
2. Genehmigungsvoraussetzungen	844
a) Betreiberpflichten	844
aa) Schutzgrundsatz	845
bb) Vorsorgegrundsatz	847
cc) Abfallvermeidungs- und Entsorgungsgrundsatz	849
dd) Energieeffizienzgebot	850
ee) Nachsorgepflicht	850
b) Weitere immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen	850
c) Außerimmissionsschutzrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen	851
3. Genehmigungsverfahren	851
4. Inhalt und Wirkung der Anlagengenehmigung	852
5. Vorbescheid und Teilgenehmigung	854
6. Nachträgliche Anordnungen	854
7. Untersagung, Stilllegung und Beseitigung von Anlagen, Widerruf der Anlagengenehmigung	856
8. Anlagenbezogene Überwachung	857
III. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	857
IV. Der produktbezogene Immissionschutz	859
V. Der verkehrsbezogene Immissionschutz	859
1. Grundlagen des Immissionsschutzes bei Straßen, Schienenwegen und Flughäfen	859
2. Sonderregelung des Fluglärmsschutzgesetzes	860
VI. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionschutz	861
VII. Der gebietsbezogene Immissionschutz	861
VIII. Treibhausgasemissionshandel	863
1. Allgemeines	863
2. TEHG 2011, Marktinfrastruktur und Zuteilung	864
I. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	865
I. Allgemeines	865
II. Abfallbegriff	867
III. Grundsätze und Handlungspflichten im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	868
IV. Produktverantwortung	872
V. Abfallwirtschaftspläne	872
VI. Abfallentsorgungsanlagen	873
VIII. Überwachung	873
Kapitel 6. Straßenrecht (Axer)	
A. Straßenrecht als Rechtsgebiet	876
I. Kompetenzordnung und Rechtsquellen des Straßenrechts	877
1. Gesetzgebungskompetenz und Rechtsquellen	877
2. Verwaltungszuständigkeit	879
a) Bundesfernstraßen	879

Inhaltsverzeichnis

b) Straßen nach Landesstraßenrecht	880
c) Straßenbaulastträger, Straßenbaubehörde, Straßenaufsicht	880
II. Straßen- und Straßenverkehrsrecht	881
1. Berührungspunkte	881
2. Abgrenzung	882
3. Vorbehalt des Straßenrechts und Vorrang des Straßenverkehrsrechts	883
B. Straßenrecht als Recht der öffentlichen Sachen	885
I. Das Recht der öffentlichen Sachen	885
1. Öffentliches Eigentum	886
2. Theorie des modifizierten Privateigentums	887
II. Abschied vom Recht der öffentlichen Sachen? – Der Hamburger Stadtsiegelfall	888
III. Straßenrecht als kodifiziertes Recht der öffentlichen Sachen	891
C. Die Widmung als Kreationsakt der öffentlichen Straße	891
I. Straße und Einteilung der Straßen	892
1. Straße	892
2. Einstufung und Umstufung	893
II. Planung, Bau und Indienststellung von Straßen	894
III. Die Widmung	896
1. Voraussetzungen	897
2. Inhalt und Rechtsfolgen	898
3. Widmung in anderen Verfahren	900
4. Widmung kraft unvordenklicher Verjährung?	901
5. Rechtsschutz	901
IV. Einziehung und Teileinziehung	901
D. Straßenbaulast, Straßenverkehrssicherungspflicht, Straßenreinigung	903
I. Straßenbaulast	903
II. Straßenverkehrssicherungs- und Straßenverkehrsregelungspflicht	904
III. Straßenreinigung, Räum- und Streupflicht, Beleuchtungspflicht	905
E. Die Nutzung öffentlicher Straßen	906
I. Gemeingebräuch	906
1. Verkehr	908
a) Kein Gemeingebräuch bei nur geringfügiger gegenständlicher Nutzung?	908
b) Fortbewegung und andere Zwecke der Straßennutzung	908
c) Ruhender Verkehr – Parken	909
2. Kommunikativer Verkehr	910
3. Gewerbliche Werbung und Gewerbeausübung	912
4. Anspruch auf Gemeingebräuch und Unentgeltlichkeit?	913
II. Sondernutzung	914
1. Verfahren und Vorrang spezieller Erlaubnisse	915
a) Straßenverkehrsrechtliche Gestattung	916
b) Baugenehmigung	917
c) Versammlungsrecht	918
2. Ermessen	918
3. Sondernutzungssatzung	921
4. Sondernutzungsgebühren	921
III. Anliegergebrauch	921
1. Anliegerrechte und Anliegergebrauch	922
2. Anliegergebrauch	923
3. Rechtsschutz des Anliegers	924
IV. Sonstige Benutzungen, privatrechtliche Gestattung	925
F. Öffentliche Straße, öffentlicher Raum, öffentliche Einrichtung	927
Sachverzeichnis	929

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG