

Öffentliches Recht in Baden- Württemberg

Ennuschat / Ibler / Remmert

4. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-79261-8
C.H.BECK

Öffentliches Recht in Baden-Württemberg

Kommunalrecht
Allgemeines Polizeirecht
Öffentliches Baurecht

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Ibler

Universität Konstanz

Prof. Dr. Barbara Remmert

Eberhard Karls Universität Tübingen

4. Auflage 2022



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


DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79261 8

© 2022 Verlag C. H. Beck OHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

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


chbeck.de/nachhaltig

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

Vorwort

Der vorliegende Band bietet eine prüfungsorientierte Einführung in das baden-württembergische Kommunalrecht, Polizeirecht und Baurecht. Diese Rechtsgebiete zählen zu den Kernbestandteilen des Besonderen Verwaltungsrechts und sind Pflichtstoff für die juristischen Examina. Die drei Kapitel basieren jeweils auf unseren Vorlesungen. Für die vierte Auflage wurden Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung bis März 2022 berücksichtigt. Die am 17. Januar 2021 in Kraft getretene Neufassung des Polizeigesetzes vom 6. Oktober 2020 (GBl. S. 735, ber. S. 1092) hat eine eingehende Überarbeitung des Kapitels Polizeirechts erfordert. Das Polizeigesetz ist u. a. um spezielle neue Ermächtigungsgrundlagen für – examensrelevante – Einzeleingriffe ergänzt worden (z. B. Gefährderansprache, Gefährderanschriften und Gefährdetenansprache).

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

Für Kritik und Anregungen sind wir weiterhin dankbar.

Bochum, Konstanz und Tübingen, im Mai 2022

Jörg Ennuschat
Martin Ibler
Barbara Remmert

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
§ 1. Kommunalrecht (J. Ennuschat)	
A. Einführung und Grundlagen	1
I. Kommunalrecht in Alltag, Examen und Praxis	2
II. Rechtsquellen des Kommunalrechts	2
III. Historische Entwicklungslinien des Kommunalrechts und der kommunalen Selbstverwaltung	4
IV. Grundbegriffe des Kommunalrechts	6
1. Kommune, Stadt, Gemeinde, Landkreis	6
2. Selbstverwaltung, Rechtsaufsicht, Fachaufsicht	6
3. Körperschaft des öffentlichen Rechts, Gebietskörperschaft, Verbandskörperschaft	7
4. Einwohner und Bürger	8
V. Die Kommunen im Staatsaufbau	8
VI. Der kommunale Aufgabenkreis	9
VII. Kommunale Kooperation	11
B. Die Stellung der Kommunen im Verfassungsrecht	13
I. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeinden, Art. 28 II 1 GG	13
1. Schutzbereich und Wirkungen der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 II 1 GG	14
2. Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht	16
3. Schranken der Selbstverwaltungsgarantie	17
4. Kein Grundrechtsschutz von Gemeinden	19
5. Verfassungsrechtliche Ergänzungen des Schutzes kommunaler Selbstverwaltung	20
II. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeindeverbände (insbesondere Landkreise), Art. 28 II 2 GG	21
III. Landesverfassungsrechtlicher Schutz von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Art. 71 bis 76 LV	21
IV. Verfassungsprozessualer Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 93 I Nr. 4b GG, Art. 76 LV	22
1. Kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG	22
2. Kommunale Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof	24
C. Die Stellung der Kommunen im Europarecht	25
I. Die Kommunen im Recht des Europarates	25
II. Die Kommunen im Recht der Europäischen Union	25
D. Organe von Gemeinde und Landkreis	27
I. Überblick und Grundlagen	27
1. Organe der Gemeinde	28
2. Organe des Landkreises	29

II. Gemeinderat	30
1. Wahl des Gemeinderates, §§ 26 ff. GemO	30
2. Zuständigkeitsbereich (Organkompetenz) des Gemeinderates, § 24 I 2 GemO	33
3. Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds des Gemeinderats ...	34
4. Ausschüsse des Gemeinderates, §§ 39 ff. GemO	36
5. Fraktion, Fraktionsausschluss und fraktionsloser Gemeinderat	37
6. Geschäftsordnung des Gemeinderates, § 36 II GemO	39
III. Der Bürgermeister	40
1. Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger	40
2. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderates	41
a) Prüfungsrecht des Bürgermeisters gegenüber Anträgen, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen, § 34 I 4 und 5 GemO	42
b) Ordnungsgewalt und Hausrecht des Bürgermeisters, § 36 I 2 GemO	43
3. Der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung	46
a) Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 II GemO)	46
b) Verpflichtungserklärungen des Bürgermeisters, § 54 GemO	47
c) Öffentlichkeitsarbeit und Neutralitätspflicht des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung	48
IV. Die Gemeinderatssitzung	49
1. Festlegung der Tagesordnung, vgl. § 34 I GemO („Verhandlungs- gegenstände“)	49
2. Einberufung, § 34 I 1 GemO	50
3. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, § 35 GemO	50
4. Verhandlungsleitung durch den Bürgermeister, § 36 GemO	52
5. Beschlussfassung, § 37 GemO	53
6. Niederschrift, § 38 GemO	53
7. Ausschluss eines Gemeinderates wegen Befangenheit, § 18 i.V.m. § 32 I GemO	53
a) Vorliegen von Befangenheit, § 18 I, II GemO	54
b) Rechts- und Fehlerfolgen der Befangenheit, § 18 IV, V GemO	55
V. Kommunales Organstreitverfahren	56
VI. Unmittelbare Mitwirkung der Einwohner- und Bürgerschaft	59
E. Kommunale Satzungen	61
I. Überblick und Grundlagen	61
II. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung	61
1. Ermächtigungsgrundlage für eine kommunale Satzung	61
2. Formelle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung	62
3. Materielle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung	63
III. Fehlerfolgen und Rechtsschutzfragen	64
IV. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung	65
F. Öffentliche Einrichtungen	65
I. Begriffsbestimmung: Was ist eine öffentliche Einrichtung?	66
II. Voraussetzungen der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung	67
III. Organisationsform und Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses ...	68

Inhaltsverzeichnis	IX
1. Organisationsformen.....	68
2. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses.....	69
IV. Anspruch auf Zulassung zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung	70
1. Anspruchsgrundlage	70
a) Zulassungsanspruch bei festgesetzten Märkten, § 70 GewO	70
b) Zulassungsanspruch von Einwohnern, § 10 II 2 GemO	71
c) Zulassungsanspruch von Forensen und von juristischen Personen, § 10 III, IV GemO	71
d) Zulassungsanspruch von Auswärtigen, Art. 3 I GG i.V. m. der Widmung	71
e) Zulassungsanspruch von Parteien, Art. 21 GG, § 5 ParteienG	72
2. Formelle Anspruchsvoraussetzungen	73
3. Materielle Anspruchsvoraussetzungen	74
4. Anspruchsgegner, Anspruchsinhalt und Rechtsschutz	77
5. Überblick über den Aufbau einer Klage auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung	79
V. Anschluss- und Benutzungszwang	80
1. Tatbestandliche Voraussetzungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs gem. § 11 GemO	81
2. Rechtsfolgen	83
a) Organisationsermessen	83
b) Satzungsermessen	84
G. Kommunalwirtschaftsrecht	85
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	85
II. Unionsrechtlicher Hintergrund	86
III. Anforderungen an die Zulässigkeit einer kommunalwirtschaftlichen Betätigung	87
1. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen	88
a) Voraussetzungen der sog. Schrankentrias, § 102 I GemO	88
b) Zusätzliche Anforderungen an Unternehmen in Privatrechtsform, §§ 103 ff. GemO	91
c) Zusätzliche Anforderungen an die überörtliche Betätigung, § 102 VII GemO	91
2. Zulässigkeit nichtwirtschaftlicher Unternehmen und Einrichtungen, § 102 IV GemO	92
IV. Rechtsschutz von Konkurrenten	93
1. Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit	93
2. Rechtsschutz durch die ordentliche Gerichtsbarkeit	94
H. Kommunales Haushalts- und Finanzrecht	95
I. Überblick und Grundlagen	95
II. Haushaltswirtschaft	96
III. Kommunalabgaben	97
IV. Örtliche Steuern	98
1. Gesetzlich benannte Gemeindesteuern: Grundsteuer, Gewerbesteuer und Hundesteuer	99
2. Kommunales Steuererfindungsrecht, Art. 105 IIa 1 GG i.V. m. § 9 IV KAG	99

3. Das Satzungsermessen und seine Grenzen	102
4. Steuerbescheid; Fehlerfolgen rechtswidriger Steuersatzungen	103
V. Überblick über die Prüfung eines Steuerbescheides auf Grundlage einer kommunalen Steuersatzung	104
J. Kommunalaufsicht	105
I. Rechtsaufsicht	106
1. Rechtsaufsichtsbehörden, § 119 GemO	106
2. Aufsichtsgegenstand und Aufsichtsmittel, §§ 120 ff. GemO	106
3. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht)	108
II. Fachaufsicht	110
1. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Fachaufsicht	110
2. Zusammenwirken von Kommunalaufsicht und Fachaufsicht	111
III. Rechtsschutzfragen	111
1. Kein Anspruch eines Bürgers auf Einschreiten der Kommunalauf- sicht	111
2. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Recht- saufsicht	111
3. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Fach- aufsicht	112
§ 2. Allgemeines Polizeirecht (M. Ibler)	
A. Grundlagen	115
I. Polizei und Polizeirecht	115
1. Zur Geschichte des Begriffs Polizei	116
2. Polizeibegriffe der Gegenwart	118
a) Herkömmliche Begriffskategorien	118
aa) Polizei im organisatorischen Sinn	118
bb) Polizei im formellen Sinn	120
cc) Polizei im materiellen Sinn	120
b) Polizei durch Private?	121
aa) Private Sicherheitsdienste keine Polizei	121
bb) Gefahrenabwehr durch Beliehene	121
cc) Materielle Privatisierung der Polizei ausgeschlossen	122
c) Der Begriff der Polizei im baden-württembergischen Polizei- recht	122
d) Der Begriff der Polizei in der baden-württembergischen Landesverfassung	122
e) Der Begriff der Polizei im Recht anderer Bundesländer	123
f) Der Begriff der Polizei im Bundesrecht	124
3. Das Polizeirecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts	126
a) Verhältnis zum Allgemeinen Verwaltungsrecht	126
b) Polizeirecht und Verfassungsrecht	126
aa) Vorgaben des Staatsorganisationsrechts für das Polizei- recht	126

(1) Polizeirecht im Rechtsstaat	126
(a) Vorrang des Gesetzes	126
(b) Vorbehalt des Gesetzes	127
(c) Bestimmtheitsgebot	127
(d) Wesentlichkeitsgrundsatz	127
(2) Polizeirecht im Bundesstaat	128
bb) Polizeirecht und Grundrechte	129
(1) Polizeiliches Handeln als Grundrechtseingriff	129
(2) Grundrechte als polizeiliche Schutzgüter	130
(3) Gebot grundrechtskonformer Auslegung und Anwen- dung des Polizeirechts	130
c) Polizeirecht unter dem Einfluss von Europa- und Völkerrecht ...	131
d) Allgemeines und Besonderes Polizeirecht	132
II. „Gefahrenabwehr“ als Ziel und Gegenstand des Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	135
1. Die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“	135
a) Öffentliche Sicherheit	136
aa) Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	136
bb) Unversehrtheit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter jedes Einzelnen	138
cc) Unversehrtheit der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger	138
b) Öffentliche Ordnung	139
c) Gefahr	141
aa) Begriffsbestimmung	141
bb) Gefahrenprognose	142
(1) Zuverlässige Tatsachenbasis	142
(2) Nachvollziehbares Wahrscheinlichkeitsurteil	143
cc) Wahrscheinlichkeitsgrad der „hinreichenden“ Wahr- scheinlichkeit	143
dd) Kein Beurteilungsspielraum der Polizei	144
ee) Gefahrenarten	144
(1) Im PolG genannte Gefahrenarten	144
(2) In der Dogmatik des Allgemeinen Polizeirechts ent- wickelte Gefahrenarten	145
(a) Abstrakte Gefahr und konkrete Gefahr	145
(b) Anscheinsgefahr	147
(c) „Gefahrenverdacht“ schon Gefahr?	147
(3) In der Dogmatik entwickelte Figuren, die keine Gefahr darstellen	150
(a) „Scheingefahr“ bzw. „Putativgefahr“	150
(b) „Latente Gefahr“	150
(c) Belästigung	151
(d) Risiko	151
2. Von der Gefahrenabwehr zu unterscheidende Staatsziele	152
a) Verfolgung von Straftaten	152
b) Vorsorge vor Risiken	152
c) Verfassungsschutz	152

3. Gefahrenabwehr als Abgrenzungsmerkmal des Polizeirechts von anderen Rechtsgebieten	152
a) Abgrenzung zum Strafrecht	153
aa) Faustregel: Abgrenzung anhand der Zielrichtung polizeilichen Handelns	153
bb) Abgrenzungsschwierigkeiten	153
(1) Doppelfunktionale Maßnahmen	153
(2) Schleierfahndung	154
(3) Strafverfolgungsvorsorge	154
b) Abgrenzung zum Risikoverwaltungsrecht	155
c) Abgrenzung zum Verfassungsschutzrecht	156
4. Zur Zukunft des polizeilichen Schlüsselbegriffs der Gefahr	157
a) Polizeiliche Befugnisse im Vorfeld der Gefahr	157
b) Technischer Fortschritt	158
 B. Ermächtigungsgrundlagen und Handlungsinstrumente der Polizei im Polizei- und Ordnungsrecht (Dogmatische Grundlagen)	159
I. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis	159
1. Polizei als Eingriffsverwaltung	159
2. Handlungsinstrumente für einen Eingriff durch Einzelakt	161
a) Die Polizeiverfügung und andere Verwaltungsakte i. S. des § 35 S. 1 LVwVfG	161
b) Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 LVwVfG)	161
c) Realakte	162
d) Besondere Erscheinungsformen polizeilichen Handelns	163
aa) Standardmaßnahmen	163
bb) Warnungen	164
cc) Gefährderansprache	164
dd) Gefährdetenansprache	165
ee) Unmittelbare Ausführung	165
ff) Zwangsmittel	170
3. Eingriff durch Rechtsnorm	171
II. Begriff der Ermächtigungsgrundlage	171
1. Das Auffinden der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage	172
2. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Ermächtigungsgrundlagen	173
III. Systematik der Ermächtigungsgrundlagen im Polizei- und Ordnungsrecht	173
1. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr	174
2. Ermächtigungsgrundlagen im Polizeigesetz für Standardmaßnahmen (Standardermächtigungen)	176
a) Standort und Struktur von Standardermächtigungen	176
b) Verhältnis zur polizeilichen Generalklausel	177
aa) Verdrängung der Generalklausel als Grundsatz	177
bb) Grenzen der Spezialität	178
cc) Das Verhältnis einzelner Standardermächtigungen zur Generalklausel	178

c) Verhältnis der Standardmaßnahmen zur Unmittelbaren Ausführung	179
d) Verhältnis der Standardmaßnahmen zum Zwangsmittel Einsatz (Polizeizwang)	180
3. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG	180
4. Ermächtigungsgrundlagen zum Zwangsmittel Einsatz durch die Polizei	181
5. Ermächtigungsgrundlage für die Unmittelbare Ausführung	181
6. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Polizeiverordnungen	182
C. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG als Ermächtigung zum Eingriff im Einzelfall bzw. in einer bestimmten Anzahl von Fällen	183
I. Tatbestandsvoraussetzungen	183
1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“	183
2. Konkrete Gefahr	183
II. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	184
1. Polizeipflichtigkeit der Person, die zur Gefahrenabwehr herangezogen werden soll	184
a) Vom PolG ausdrücklich geregelte Polizeipflichtigkeit	186
aa) Verursacherverantwortlichkeit	186
(1) Verhaltensstörer (§ 6 I PolG)	186
(2) Sog. Zusatzverantwortliche (§ 6 II, III PolG)	187
bb) Zustandsverantwortlichkeit	187
(1) Eigentümerverantwortlichkeit (§ 7, 1. Alt. PolG)	188
(a) Begriff des Eigentümers	188
(b) Zweifelsfragen	188
(aa) Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers.....	188
(bb) Wiederaufleben der Eigentümerverantwortlichkeit nach Ende der Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers	188
(cc) Ende der Eigentümerverantwortlichkeit bei Dereliktion	189
(dd) „Reduktion“ der Eigentümer-Zustandsverantwortlichkeit in sog. Opferfällen.....	189
(2) Inhaber der tatsächlichen Gewalt über eine gefährliche Sache (§ 7, 2. Alt. PolG)	190
cc) Spezialregelungen zur Polizeipflichtigkeit	190
b) Nicht ausdrücklich im PolG geregelte Fälle der Polizeipflichtigkeit	190
aa) Doppelstörer	190
bb) Zweckveranlasser	191
cc) Anscheinsstörer	191
dd) Verdachtsstörer	192
ee) „Latenter Störer“	193
ff) Polizeipflicht von Hoheitsträgern?	193

c) Rechtsnachfolge in die polizeirechtliche Verantwortlichkeit	194
aa) Spezialgesetzliche Regelungen zur Verantwortlichkeit eines Rechtsnachfolgers	194
bb) Rechtsnachfolge nach Grundsätzen des Allgemeinen Polizeirechts	195
cc) Unterscheidung von konkreter Polizeipflicht und abstrakter Polizeipflichtigkeit	195
dd) Rechtsnachfolge bei Verursachungsverantwortlichkeit	196
ee) Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit	197
d) Polizeipflichtigkeit eines Nichtstörers im polizeilichen Not- stand (§ 9 I PolG)	197
2. Bestimmtheit der Polizeiverfügung	198
3. Verhältnismäßigkeit	199
a) Legitimes Ziel	199
b) Geeignetheit	199
c) Erforderlichkeit	199
d) Angemessenheit	199
e) Grundsatz des Austauschmittels	199
f) Verhältnismäßigkeit und Grundrechte	200
III. Das Ermessen der Polizei	200
1. Begriff und Wesen des Ermessens	200
2. Entscheidungsteile ohne Ermessen	201
3. Ermessensarten	202
a) Entschließungsermessen	202
b) Auswahlermessen	202
aa) Auswahl zwischen mehreren Gefahrenabwehrmaßnahmen (Mittelauswahl)	202
bb) Auswahl zwischen mehreren polizeilich Verantwortlichen (Störerauswahl)	202
4. Rechtliche Grenzen des Ermessens	203
a) Gesetzliche Grenzen des Ermessens	203
b) Ermessensfehlerlehre	203
aa) Begriff des Ermessensfehlers	203
bb) Arten von Ermessensfehlern	204
(1) Ermessensausfall	204
(2) Ermessensdefizit	204
(3) Ermessensfehlgebrauch	204
(4) Ermessensüberschreitung	204
cc) Ermessensreduzierung auf Null	204
c) Sonstige Ermessensgrenzen	204
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung	205
a) Adressat einer polizeilichen Verfügung	205
b) Ansprüche Dritter auf polizeiliches Einschreiten	205
D. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Standardmaßnahmen	
(„Standardermächtigungen“)	207
I. Personenfeststellung (§ 27 PolG) und Vorladung (§ 28 PolG)	208

II. Platz- und Wohnungsverweis, Aufenthalts-, Rückkehr- und Annäherungsverbot, Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot, elektronische Aufenthaltsüberwachung (§§ 30–32 PolG)	211
III. Gewahrsam (§ 33 PolG)	214
IV. Durchsuchungen (§§ 34, 35, 36 PolG)	216
V. Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung (§§ 37, 38, 39 PolG)	219
VI. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 41 PolG)	223
VII. Verarbeitung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr (§§ 42 ff. PolG) – Auswahl	225
1. Allgemeines	225
2. Polizeiliche Generalklauseln zur Datenerhebung (§ 43 II–IV PolG)	225
3. Offener Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 44 PolG)	226
4. Heimliche Datenverarbeitung durch die Polizei (§§ 46 ff. PolG)	230
E. Die Ermächtigung der Polizei zum Einsatz von Zwangsmitteln (Polizeizwang)	236
I. Begriff und Zwecke	236
II. Die Zwangsmittel der Polizei	236
III. Erfordernis besonderer Ermächtigungsgrundlage für den Zwangsmiteinsatz	238
IV. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs (= Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen)	238
1. Vorliegen eines Grundverwaltungsaktes	238
2. Vollstreckbarkeit des Grundverwaltungsaktes	239
3. Rechtmäßigkeitszusammenhang („Konnexität“) zwischen Grundverfügung und Zwangsmaßnahme?	239
V. Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs	240
VI. Schusswaffengebrauch	241
VII. Gebrauch von Explosivmitteln	241
F. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr (Auswahl)	244
I. Ermächtigungsgrundlagen in der Landesbauordnung (LBO)	244
II. Ermächtigungsgrundlagen im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG).....	245
III. Ermächtigungsgrundlagen in der Straßenverkehrsordnung (StVO)	246
IV. Ermächtigungsgrundlagen im Versammlungsrecht	246
V. Übersicht zu klausurwichtigen spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigungen zur Gefahrenabwehr	248
G. Der Erlass von Polizeiverordnungen	249
I. Begriff und Funktion der Polizeiverordnung	249
II. Abgrenzung zur Allgemeinverfügung	249
III. Abgrenzung zu Satzungen	251
IV. Ermächtigungsgrundlagen für Polizeiverordnungen	251
1. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis	251
2. Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen	251
3. Systematik der polizeirechtlichen Verordnungsermächtigungen	251
a) Spezielle Ermächtigungen zum Erlass von Polizeiverordnungen	252

b) Die Generalermächtigung für den Erlass von Polizeiverordnungen	252
V. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des § 17 I PolG	252
1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“	252
2. Abstrakte Gefahr	253
3. Zulässige Regelungsinhalte von Polizeiverordnungen i. S. des § 17 I PolG	254
4. Polizeipflichtigkeit bei Polizeiverordnungen	254
5. Ermessensfehlerfreiheit der Polizeiverordnung	255
VI. Formelle Rechtmäßigkeit einer Polizeiverordnung (§§ 20 ff. PolG)	255
H. Erstattung von Polizeikosten	255
I. Begriff der Polizeikosten	255
II. Pflicht Einzelner zur Erstattung von Polizeikosten als Ausnahme	256
1. Pflicht des polizeilich Verantwortlichen zur Kostenerstattung	257
2. Die dogmatische Trennung von Primär- und Sekundärebene	257
III. Ermächtigungsgrundlagen zur Erhebung von Polizeikosten	258
1. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Polizeigesetz	258
a) Kostenerstattung nach Unmittelbarer Ausführung (§ 8 II PolG)	258
b) Kostenersatz nach gesetzlich bestimmten anderen Sonderfällen	259
2. Ermächtigungsgrundlagenkombination zum Kostenersatz nach polizeilichen Vollstreckungsmaßnahmen (Polizeizwang) – PolG/LVwVG	259
3. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Landesgebührengesetz	263
I. Entschädigung, Schadensersatz und Folgenbeseitigung im Polizeirecht	264
I. Spezialgesetzliche Ersatzansprüche im Gefahrenabwehrrecht	265
II. Ersatzanspruch nach § 100 I PolG	265
1. Der Ersatzanspruch des Nichtstörers	265
2. Ersatzanspruch aus § 100 I PolG auch für Anscheinsstörer, Verdachtsstörer, unbeteiligte Dritte und sog. freiwillige Polizeihelfer?	266
III. Anspruchsgrundlagen im übrigen Staatshaftungsrecht	266
1. Sonstige Entschädigungsansprüche	266
2. Schadensersatz aus Amtshaftung nach § 839 BGB i.V. mit Art. 34 GG	267
IV. Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch gegen die Polizei	267
J. Rechtsschutz im Polizeirecht	268
I. Rechtsschutzgarantie	268
1. Verfassungsrang effektiven Rechtsschutzes	269
2. Verfassungsrang effektiver Gefahrenabwehr	270
3. Konsequenzen für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Polizeirecht	270
II. Typische Rechtsschutzkonstellationen im Polizeirecht	271
1. Vorläufiger Rechtsschutz	272

a) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten der Polizei (§ 80 VVwGO)	272
b) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Realakten der Polizei (§ 123 VwGO)	273
c) Vorläufiger vorbeugender Rechtsschutz	274
2. Rechtsschutz trotz Erledigung der polizeilichen Maßnahme (Fortsetzungsfeststellungsklagen)	275
3. Klagen gegen polizeiliche Zwangsmittel	277
4. Klagen gegen Kostenbescheide der Polizei(behörden)	278
5. Klagen auf polizeiliches Einschreiten	281
a) Bescheidungsklage	281
b) Verpflichtungsklage	281
c) Klagen auf polizeiliches Einschreiten gegen Dritte	282
d) Sonstige Leistungsklagen	282
6. Amtshaftungsklagen und andere Schadensersatz- und Entschädigungsklagen	283
7. Klagen gegen Polizeiverordnungen	283

§ 3. Öffentliches Baurecht (B. Remmert)

A. Grundlagen	286
I. Die Vielfalt der Funktionen des Bodens	286
II. Rechtlicher Rahmen	286
1. Privates Baurecht	286
2. Öffentliches Baurecht	287
3. Vertiefungshinweise	291
III. Konzeption und Gang der Darstellung	291
B. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung	292
I. Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben	292
1. Unionsrecht	292
2. Verfassungsrecht	293
a) Art. 14 I GG	293
b) Verfassungsrechtliche Schutzpflichten	294
c) Art. 28 II 1 GG	296
3. Vertiefungshinweise	300
II. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung durch kommunale Bauleitplanung	300
1. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	300
a) Flächennutzungsplan	301
b) Bebauungsplan	304
c) Vertiefungshinweise	311
2. Rechtliche Vorgaben für die Aufstellung von Bauleitplänen	312
a) Vorgaben zum Ob der Planung	312
aa) Planungspflichten	312
bb) Ansprüche auf Planung?	314
cc) Planungsverbote	314
b) Vorgaben zum Planinhalt	315

aa) Anpassungspflicht des § 1 IV BauGB und Entwicklungspflicht des § 8 II 1 BauGB	315
bb) Zwingende Vorgaben des Fachplanungsrechts	316
cc) Zwingende Vorgaben in Spezialgesetzen	318
dd) Zwingende Zielvorgaben des § 1 V BauGB	318
c) Vorgaben zum Prozess der Planaufstellung	319
aa) Vorgaben zur Abwägung	319
(1) Private Belange	319
(2) Öffentliche Belange	320
(3) Abwägung der Belange – Planungsgrundsätze	321
(4) Abwägung der Belange – Abwägungsfehlerlehre	322
bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben	326
cc) Zuständigkeitsrechtliche Vorgaben	332
d) Außerkrafttreten von Bauleitplänen	334
e) Vertiefungshinweise	336
3. Fehlerhafte Bauleitpläne	337
a) Grundsatz der Planerhaltung	337
b) Inhalte und Struktur der §§ 214 I–IV, 215 BauGB	338
c) Gruppen von Rechtsfehlern und ihre Folgen	340
d) Vertiefungshinweise	343
4. Rechtsschutz und Entschädigung	343
a) Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	343
b) Klagen auf Planerlass	347
c) Entschädigungsfragen	347
d) Vertiefungshinweise	349
5. Instrumente der Plansicherung und der Planverwirklichung	350
a) Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	350
b) Teilung von Grundstücken, Umlegung, Vorkaufsrechte, Erschließung und Enteignung im Überblick	352
c) Sicherung der Plankonformität neuer baulicher Vorhaben	354
d) Vertiefungshinweise	355
III. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung bei fehlender oder teilweiser Bebauungsplanung	356
1. Planersetzende gesetzliche Regelungen	356
2. § 33 BauGB	356
3. Gemeindliche Teilplanungen durch städtebauliche Satzungen	357
4. Vertiefungshinweise	357
C. Die Zulässigkeit von Vorhaben	358
I. Inhaltliche Anforderungen an Vorhaben	358
1. Bauplanungsrecht	358
a) Anwendungsbereich und Systematik der §§ 30 ff. BauGB	358
b) Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans	361
c) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Innenbereich	366
aa) Anwendungsbereich	366
bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen	369
d) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Außenbereich	371

aa) Anwendungsbereich	371
bb) Privilegierte und sonstige Vorhaben	372
cc) Zulässigkeitsvoraussetzungen	374
e) Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund ungeschriebenen Bestandsschutzes?	378
f) Vertiefungshinweise	382
2. Spezialgesetze im Überblick	383
3. Bauordnungsrecht	385
a) Funktionen und Rechtsquellen des Bauordnungsrechts	385
b) Anwendungsbereich der LBO	386
c) Spezielle Anforderungen	388
d) Allgemeine Anforderungen des § 3 LBO	392
e) Vertiefungshinweise	392
II. Die bauordnungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der inhalt- lichen Anforderungen an Vorhaben	392
1. Baurechtsbehörden	393
2. Verantwortlichkeit	395
3. Zulassung von Vorhaben	396
a) Anlagen, die keiner Baugenehmigung bedürfen	396
b) Genehmigungsbefürftige Anlagen	400
aa) Reguläres Baugenehmigungsverfahren	400
bb) Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	403
cc) Baugenehmigung	405
c) Vertiefungshinweise	407
4. Bauüberwachung/Herstellung rechtmäßiger Zustände	407
a) Bauüberwachung	408
b) Herstellung rechtmäßiger Zustände	408
aa) Abbruchsanordnung	408
bb) Nutzungsuntersagung	412
cc) Sonstige Maßnahmen	413
c) Vertiefungshinweise	413
III. Rechtsschutzfragen	413
1. Rechtsschutz des Bauherrn und der sonstigen baurechtlich Verantwortlichen	414
a) Zulässigkeit von Vorhaben	414
b) Anordnungen der Baurechtsbehörde	415
2. Rechtsschutz Dritter	416
a) Zulässigkeit von Vorhaben	416
b) Anordnungen der Baurechtsbehörde	423
3. Vertiefungshinweise	423
Sachverzeichnis	425