

# Öffentliches Recht in Bayern

Becker / Heckmann / Kempen / Manssen

8. Auflage 2022

ISBN 978-3-406-78580-1

C.H.BECK

# Öffentliches Recht in Bayern

Verfassungsrecht  
Kommunalrecht  
Polizei- und Sicherheitsrecht  
Öffentliches Baurecht

Eine prüfungsorientierte Darstellung  
von

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

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

**Dr. Dirk Heckmann**

Professor an der Technischen Universität München

**Dr. Bernhard Kempen**

Professor an der Universität zu Köln

**Dr. Gerrit Manssen**

Professor an der Universität Regensburg

8. Auflage 2022



Zitervorschlag:  
Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, BayÖffR,  
1. Teil VerfassR Rn. 78

  
beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**www.beck.de**

ISBN 978 3 406 78580 1

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

Satz: jürgen ullrich typosatz, Nördlingen

Umschlaggestaltung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen

  
chbeck.de/nachhaltig

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

## Vorwort zur achten Auflage

Mit der vorliegenden 8. Auflage wird das Lehrbuch auf den aktuellen Stand von Gesetzgebung und Rechtsprechung gebracht. Insbesondere im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts (Teil 3) sowie im Öffentlichen Baurecht (Teil 4) ergab sich aufgrund von Gesetzesänderungen auf Landes- und Bundesebene ein nicht unerheblicher Aktualisierungsbedarf.

Das Ziel des Lehrbuchs besteht unverändert darin, den Studierenden den examenswichtigen Stoff für die Erste Juristische Staatsprüfung in Bayern zu vermitteln. Das Buch kann vorlesungsbegleitend und zur individuellen Examensvorbereitung verwendet werden. Beispiele und Aufbauschemata helfen dabei, die (in den letzten Jahren weiter expandierte) Stofffülle klausurmäßig zu verarbeiten. Zur vertieften Übung mit „großen Fällen“ kann das „Klausurenbuch Öffentliches Recht in Bayern“ verwendet werden (Stand: 4. Auflage 2019).

Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen. Sie können direkt an den zuständigen Autor gerichtet werden.

Die Verfasser haben erneut ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für vielfältige Unterstützung bei der Überarbeitung der Manuskripte zu danken. Zu nennen sind insbesondere: Dr. *Valerie Blettenberg*, *Simon Feuser* (Universität zu Köln), *Felix Deser*, *Dominik Dorfner*, *Matthias Elbert*, *David Preßlein*, *Mona Röser*, *Tim Wildermuth* (Max-Planck-Institut für Sozialrecht München), *Valentin Vogel*, *Kathrin Walther* (Technische Universität München), *Fabian Kraus*, *Filipp Ruzin*, *Michaela Hacker*, *Monika Mahal* und *Julius-David-Thomas Sobek* (Universität Regensburg).

Köln, München, Regensburg im Dezember 2021

*Ulrich Becker*  
*Dirk Heckmann*  
*Bernhard Kempen*  
*Gerrit Manssen*

## Aus dem Vorwort zur ersten Auflage

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

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

Passau, Regensburg und Würzburg, im März 2000

Ulrich Becker  
Dirk Heckmann  
Bernhard Kempen  
Gerrit Manssen

## Inhaltsübersicht

|   |      |
|---|------|
| Inhaltsverzeichnis .....  | IX   |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | XXIX |
| Literaturverzeichnis .....  | XXXV |
| 1. Teil. Bayerisches Verfassungsrecht ( <i>Bernhard Kempen</i> ) .....            | 1    |
| 2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht ( <i>Ulrich Becker</i> ) .....                 | 61   |
| 3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht ( <i>Dirk Heckmann</i> ) ..... | 209  |
| 4. Teil. Öffentliches Baurecht ( <i>Gerrit Manssen</i> ) .....                    | 391  |
| Sachverzeichnis .....   | 535  |

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Abkürzungsverzeichnis ..... | XXIX |
| Literaturverzeichnis .....  | XXXV |

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

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. Die Bayerische Verfassung als rechtliche Grundordnung .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>B. Verfassungsgeschichtliche Grundzusammenhänge .....</b>  | <b>2</b>  |
| I. Vorbemerkung .....   | 2         |
| II. Grundlagen bayerischer Verfassungsgeschichte .....  | 2         |
| III. Entstehung der Bayerischen Verfassung .....  | 3         |
| IV. Bayerns Weg zum Grundgesetz .....   | 4         |
| <b>C. Grundgesetz und Bayerische Verfassung .....</b>   | <b>6</b>  |
| I. Bund und Länder im Bundesstaat .....   | 6         |
| II. Verfassungsautonomie der Länder .....   | 8         |
| III. Kollisionsregel: Bundesrecht bricht Landesrecht .....  | 9         |
| 1. Tatbestandliche Voraussetzungen .....  | 9         |
| 2. Problem: inhaltsgleiches Landes(verfassungs)recht .....  | 10        |
| IV. Grundzüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern .....   | 13        |
| 1. Gesetzgebung .....   | 13        |
| 2. Verwaltung .....   | 15        |
| 3. Rechtsprechung .....   | 17        |
| V. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der<br>auswärtigen Gewalt und in der Finanzverfassung ..... | 17        |
| 1. Finanzverfassung .....   | 17        |
| 2. Auswärtige Gewalt .....  | 19        |
| <b>D. Bayerische Verfassung und Europäisches Unionsrecht .....</b>  | <b>21</b> |
| I. Unionsrecht und deutscher Föderalismus .....   | 22        |
| II. Der Rang des Unionsrechts in der bundesstaatlichen<br>Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland .....            | 23        |
| <b>E. Wesensmerkmale bayerischer Staatlichkeit .....</b>  | <b>24</b> |
| I. Staatsvolk .....   | 25        |
| II. Staatsgebiet .....  | 25        |
| III. Staatsgewalt .....   | 26        |
| <b>F. Staatsstrukturbestimmungen der Bayerischen Verfassung .....</b>   | <b>26</b> |
| I. Bayern als Freistaat .....   | 27        |
| II. Bayern als Rechts-, Kultur- und Sozialstaat .....   | 27        |
| 1. Rechtsstaat .....  | 27        |
| 2. Kulturstaat .....  | 27        |
| 3. Sozialstaat .....  | 28        |
| III. Bayern als Demokratie .....  | 28        |
| IV. Staatszielbestimmungen .....  | 29        |

|  |    |
|--|----|
| <b>G. Gesetzgebende Gewalt</b> .....   | 30 |
| I. Gesetzgebungsorgane .....   | 30 |
| 1. Landtag .....   | 30 |
| 2. Senat (bis 31.12.1999) .....  | 31 |
| II. Gesetzgebungsverfahren .....   | 32 |
| 1. Gesetzgebung durch den Landtag .....  | 32 |
| 2. Volksgesetzgebung .....   | 33 |
| 3. Sonderfall: Verfassungsänderung .....   | 34 |
| <b>H. Vollziehende Gewalt</b> .....  | 35 |
| I. Regierung und Verwaltungsbehörden .....   | 35 |
| 1. Staatsregierung .....   | 35 |
| 2. Oberste Landesbehörden .....  | 36 |
| 3. Bayerischer Oberster Rechnungshof .....   | 37 |
| 4. Landesämter und zentrale Dienststellen .....  | 37 |
| 5. Behörden der Mittelstufe .....  | 37 |
| 6. Behörden der Unterstufe .....   | 38 |
| II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung .....  | 38 |
| <b>I. Rechtsprechende Gewalt</b> .....   | 39 |
| I. Organisation bayerischer Landesgerichtsbarkeit .....  | 39 |
| II. Bayerischer Verfassungsgerichtshof .....   | 39 |
| 1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten .....  | 41 |
| 2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes .....  | 44 |
| 3. Maßstäbe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle .....   | 45 |
| <b>J. Grundrechte</b> .....  | 46 |
| I. Besonderheiten der bayerischen Grundrechtsdogmatik .....  | 47 |
| 1. Grundrechtsträger .....   | 47 |
| 2. Grundrechtsverletzung .....   | 48 |
| 3. Leistungs- und Teilhabegrundrechte .....  | 49 |
| 4. Grundrechtliche Schutzpflichten .....   | 49 |
| 5. Grundrechtliche Wertmaßstäbe .....  | 50 |
| II. Einzelne Grundrechte .....   | 50 |
| 1. Menschenwürde und allgemeine Handlungsfreiheit .....  | 50 |
| 2. Geistig-kommunikative Freiheiten .....  | 51 |
| 3. Personale Entfaltungsfreiheiten .....   | 53 |
| 4. Freiheiten im Bereich der Wirtschaft .....  | 53 |
| 5. Gleichheitsgrundrechte .....  | 55 |
| <b>K. Grundpflichten</b> .....   | 56 |
| <b>L. Sonderteil: Eigenarten des bayerischen Verwaltungsverfahrens-<br/>und Verwaltungsprozessrechts</b> ..... | 56 |
| I. Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und<br>des Freistaats Bayern .....                                  | 56 |
| 1. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze .....  | 56 |
| 2. Wichtige unterschiedliche Regelungsinhalte .....  | 58 |
| II. Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung .....   | 58 |

## 2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht (U. Becker)

|   |    |
|---|----|
| <b>A. Einführung</b> .....  | 61 |
| I. Kommunalrecht als Unterrichts- und Prüfungsfach .....                    | 61 |
| II. Charakteristika und Tätigkeiten von Kommunen .....                      | 62 |
| 1. Rechtsnatur .....  | 62 |
| 2. Arten und Abgrenzung .....   | 64 |
| 3. Namen und Organe .....   | 65 |
| 4. Handlungsformen .....  | 67 |
| III. Verflechtung von Kommunen und Staat .....                              | 69 |
| 1. Funktional .....   | 69 |
| 2. Organisatorisch .....  | 70 |
| <b>B. Verfassungsrechtliche Vorgaben</b> .....                              | 72 |
| I. Allgemeine Grundsätze .....  | 72 |
| II. Selbstverwaltungsgarantie .....   | 73 |
| 1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie .....                          | 73 |
| a) Bezogen auf Gemeinden .....  | 73 |
| b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke .....                                 | 74 |
| 2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I) .....        | 75 |
| a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln .....         | 75 |
| b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden .....                              | 77 |
| 3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II) .....                       | 79 |
| 4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung ..... | 81 |
| 5. Rechtsschutz .....   | 84 |
| III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen .....                      | 86 |
| 1. Kommunen als Grundrechtsträger .....                                     | 86 |
| a) Nach dem GG .....  | 86 |
| b) Nach der BV .....  | 87 |
| 2. Finanzgarantien .....  | 88 |
| <b>C. Äußere Organisation</b> .....   | 89 |
| I. Gebiet und Bestand .....   | 89 |
| 1. Bedeutung des Gemeindegebiets .....                                      | 89 |
| a) Grundsätze .....   | 89 |
| b) Gemeindefreie Gebiete .....  | 90 |
| 2. Bestands- und Gebietsänderungen .....                                    | 91 |
| a) Gründe für Reformen .....  | 91 |
| b) Typologie der Änderungen .....   | 92 |
| c) Gemeinsame Voraussetzungen .....   | 92 |
| d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen .....                               | 93 |
| II. Rechtsschutzfragen .....  | 94 |
| III. Angehörige und Bürger .....  | 95 |
| <b>D. Kommunalverfassungsrecht</b> .....                                    | 98 |
| I. Allgemeine Grundsätze .....  | 98 |
| II. Erster Bürgermeister .....  | 99 |
| 1. Rechtliche Stellung .....  | 99 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Funktionen und Zuständigkeiten .....                                  | 100 |
| a) Funktionen im Zusammenhang mit dem Gemeinderat .....                  | 100 |
| aa) Leitungsfunktion .....   | 100 |
| bb) Vollzugs- und Kontrollfunktion .....                                 | 100 |
| b) Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters .....                  | 101 |
| aa) Grundsatz .....  | 101 |
| bb) Übertragung weiterer Angelegenheiten .....                           | 102 |
| cc) Zuständigkeit anstelle des Gemeinderats .....                        | 102 |
| c) Vertretung des ersten Bürgermeisters und<br>Befugnisübertragung ..... | 103 |
| aa) Allgemeine Stellvertretung .....                                     | 103 |
| bb) Aufgabenübertragung .....  | 104 |
| 3. Vertretung der Gemeinde nach außen .....                              | 105 |
| a) Grundsatz .....   | 105 |
| b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen .....                              | 105 |
| c) Verpflichtungserklärungen .....                                       | 107 |
| 4. Exkurs: Landrat und Bezirkstagspräsident .....                        | 108 |
| III. Gemeinderat .....   | 109 |
| 1. Rechtliche Stellung und Zuständigkeit .....                           | 109 |
| 2. Zusammensetzung .....   | 110 |
| a) Zahl und Mandatsverteilung .....                                      | 110 |
| b) Änderungen in der Zusammensetzung .....                               | 111 |
| 3. Status und Rechte der Mitglieder .....                                | 113 |
| a) Grundsatz .....   | 113 |
| b) Ablehnung des Amtes .....   | 113 |
| c) Indemnität .....  | 113 |
| d) Teilnahme- und Abstimmungspflicht .....                               | 114 |
| e) Mandatsverlust .....  | 115 |
| f) Rechte der Gemeinderatsmitglieder .....                               | 115 |
| g) Vertretungsverbot .....   | 117 |
| 4. Fraktionen .....  | 118 |
| 5. Ausschüsse .....  | 119 |
| a) Art und Funktion .....  | 119 |
| b) Einrichtung .....   | 120 |
| c) Verhältnis zum Gemeinderat .....                                      | 121 |
| d) Zusammensetzung .....   | 122 |
| e) Auflösung und Neubildung .....  | 124 |
| 6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder .....                             | 124 |
| IV. Geschäftsgang im Gemeinderat .....                                   | 124 |
| 1. Geschäftsordnung .....  | 124 |
| 2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit .....                      | 126 |
| a) Grundsatz .....   | 126 |
| b) Ladung .....  | 126 |
| c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit .....                    | 128 |
| 3. Mitwirkungsverbote .....  | 128 |
| 4. Handhabung der Ordnung .....  | 131 |
| 5. Weitere Verfahrensbestimmungen .....                                  | 133 |
| 6. Fehlerfolgen .....  | 135 |

|  |            |
|--|------------|
| V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten .....            | 135        |
| 1. Grundsatz .....   | 135        |
| 2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten .....                   | 136        |
| <b>E. Mitwirkung der Bürger .....</b>                            | <b>138</b> |
| I. Wahlrecht .....   | 138        |
| 1. Allgemeines .....   | 138        |
| 2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts .....                        | 138        |
| a) Wahlberechtigung .....  | 138        |
| b) Wahlverfahren .....   | 139        |
| c) Wahlsystem .....  | 139        |
| d) Überprüfung der Wahl .....                                    | 140        |
| II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....                     | 141        |
| 1. Rechtsgrundlage und Funktion .....                            | 141        |
| 2. Verfahren im Überblick .....                                  | 141        |
| 3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte ..... | 142        |
| a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens .....                     | 142        |
| aa) Formell .....  | 142        |
| bb) Materiell .....  | 143        |
| b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens .....                      | 145        |
| c) Weiteres Verfahren .....                                      | 145        |
| d) Durchführung des Bürgerentscheids .....                       | 146        |
| 4. Rechtsschutz .....  | 148        |
| a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens .....                 | 148        |
| b) Geltendmachung der Sperrwirkung .....                         | 149        |
| c) Sonstiges .....   | 149        |
| III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten .....                     | 150        |
| 1. Bürgerversammlung .....                                       | 150        |
| 2. Bürgerantrag .....  | 151        |
| <b>F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen .....</b>        | <b>151</b> |
| I. Aufgaben .....  | 151        |
| 1. Differenzierung .....   | 151        |
| 2. Aufgabenbereiche .....  | 152        |
| a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises .....                    | 152        |
| aa) Kataloge .....   | 152        |
| bb) Beispiele freiwilliger Aufgaben von Gemeinden .....          | 153        |
| cc) Pflichtaufgaben der Gemeinden .....                          | 153        |
| dd) Eigene Aufgaben von Landkreisen und Bezirken .....           | 154        |
| b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises .....               | 155        |
| 3. Formen der Aufgabenerfüllung .....                            | 155        |
| II. Handlungsformen .....  | 156        |
| 1. Erlass von Rechtsnormen .....                                 | 156        |
| a) Formen der Rechtsetzung .....                                 | 156        |
| b) Satzungen .....   | 157        |
| aa) Rechtsgrundlagen und Gesetzesvorbehalt .....                 | 157        |
| bb) Inhaltliche Grenzen .....                                    | 158        |
| cc) Arten gemeindlicher Satzungen .....                          | 159        |
| dd) Regelaufbau .....  | 160        |

|   |     |
|---|-----|
| ee) Zuständigkeit und Verfahren .....                 | 160 |
| ff) Fehlerfolgen .....                                | 161 |
| c) Kommunale Verordnungen .....                       | 162 |
| aa) Arten .....                                       | 162 |
| bb) Erlass und Fehlerfolgen .....                     | 162 |
| d) Überprüfung .....                                  | 162 |
| 2. Erlass von Verwaltungsakten .....                  | 163 |
| a) Grundlage und Vollzug .....                        | 163 |
| b) Fehler und ihre Folgen .....                       | 164 |
| 3. Sonstige Handlungsformen .....                     | 164 |
| III. Rechtsschutz und Haftung .....                   | 165 |
| 1. Kommunen im Verwaltungsprozess .....               | 165 |
| 2. Haftungsfragen .....                               | 166 |
| a) Privatrechtliche Haftung .....                     | 166 |
| b) Öffentlich-rechtliche Haftung .....                | 167 |
| aa) Amtshaftung .....                                 | 167 |
| bb) Verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis .....     | 168 |
| cc) Haftungsbeschränkungen .....                      | 168 |
| dd) Sonstige Ansprüche .....                          | 169 |
| c) Rückgriff .....                                    | 169 |
| IV. Finanzen .....                                    | 169 |
| 1. Allgemeine Grundsätze .....                        | 169 |
| 2. Steuern .....                                      | 170 |
| 3. Beiträge und Gebühren .....                        | 171 |
| <b>G. Kommunale Einrichtungen</b> .....               | 172 |
| I. Begriff .....                                      | 172 |
| II. Organisation und Zugang .....                     | 175 |
| 1. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung ..... | 175 |
| 2. Anspruch auf Benutzung .....                       | 176 |
| a) Allgemeines .....                                  | 176 |
| b) Umfang des Anspruchs .....                         | 177 |
| aa) Grundsätze .....                                  | 177 |
| bb) Kapazitätsprobleme .....                          | 178 |
| cc) Widmungserweiterung .....                         | 179 |
| III. Benutzung .....                                  | 180 |
| 1. Benutzungsverhältnis .....                         | 180 |
| a) Gestaltungsmöglichkeiten .....                     | 180 |
| b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch .....            | 180 |
| c) Einzelfragen .....                                 | 181 |
| 2. Anschluss- und Benutzungszwang .....               | 182 |
| a) Begriffe .....                                     | 182 |
| b) Betroffene Einrichtungen .....                     | 182 |
| c) Voraussetzungen und Verpflichtete .....            | 183 |
| d) Ausgestaltung .....                                | 184 |
| e) Verfassungs- und europarechtliche Fragen .....     | 185 |
| <b>H. Kommunalaufsicht</b> .....                      | 186 |
| I. Allgemeine Grundsätze .....                        | 186 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. Funktion der Aufsicht .....  | 186 |
| 2. Formen der Aufsicht .....  | 187 |
| a) Differenzierung nach dem zeitlichen Ansatzpunkt .....  | 187 |
| b) Differenzierung nach dem gegenständlichen Ansatzpunkt .....  | 188 |
| 3. Zuständige Aufsichtsbehörden .....   | 189 |
| II. Rechtsaufsicht .....  | 190 |
| 1. Umfang .....   | 190 |
| 2. Mittel .....   | 191 |
| a) Grundsätze .....   | 191 |
| b) Informationsrecht .....  | 191 |
| c) Beanstandung .....   | 192 |
| d) Ersatzvornahme .....   | 193 |
| e) Bestellung eines Beauftragten .....  | 194 |
| III. Fachaufsicht .....   | 195 |
| 1. Umfang .....   | 195 |
| 2. Mittel .....   | 196 |
| IV. Fragen des Rechtsschutzes .....   | 197 |
| 1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen .....   | 197 |
| a) Angreifbarkeit der Maßnahmen .....   | 197 |
| b) Vorverfahren .....   | 198 |
| 2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden .....   | 198 |
| <b>I. Kommunale Zusammenarbeit</b> .....  | 199 |
| I. Allgemeine Grundsätze .....  | 199 |
| II. Verwaltungsgemeinschaft .....   | 200 |
| 1. Rechtsnatur und Gründung .....   | 200 |
| 2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft .....  | 201 |
| a) Aufgaben .....   | 201 |
| b) Verfassung .....   | 203 |
| c) Aufsicht .....   | 203 |
| III. Zusammenarbeit nach dem KommZG .....   | 204 |
| 1. Allgemeines .....  | 204 |
| 2. Arbeitsgemeinschaften .....  | 204 |
| 3. Zweckvereinbarungen .....  | 204 |
| 4. Zweckverbände .....  | 205 |
| 5. Gemeinsame Kommunalunternehmen .....   | 206 |
| <br>  |     |
| <b>3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht (D. Heckmann)</b>   |     |
| <b>A. Einführung in das Rechtsgebiet</b> .....  | 209 |
| I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts .....  | 209 |
| 1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch<br>Rechtsgüterschutz .....   | 209 |
| a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsge-<br>meinschaft .....  | 210 |
| aa) Die Verletzlichkeit des Rechts und seiner Adressaten<br>(Einführung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit) ..... | 210 |
| bb) Realisierungsstufen der Rechtsverletzung (Einführung<br>des Begriffs der Gefahr im polizeirechtlichen Sinne) .....  | 211 |

|   |     |
|---|-----|
| b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns .....  | 212 |
| aa) Die Polizei als „Beschützer“ (Einführung in Handlungs-<br>richtung und Handlungsebenen) .....               | 212 |
| bb) Die Polizei als „Verfolger“ (Abgrenzung des Polizeirechts<br>gegenüber dem Strafrecht) .....                | 213 |
| cc) Die Polizei als „Bewahrer“ (Abgrenzung des Polizei-<br>rechts insbesondere gegenüber dem Privatrecht) ..... | 215 |
| 2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht ....   | 216 |
| 3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz .....   | 216 |
| a) Polizei im Bundesstaat .....   | 217 |
| b) Rechtsstaatliche Anforderungen .....   | 217 |
| c) Demokratische Legitimation .....   | 218 |
| d) Grundrechtsfragen .....  | 218 |
| II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden .....   | 219 |
| 1. Systematische Gliederung .....   | 219 |
| 2. Hierarchische Gliederung .....   | 221 |
| III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts .....   | 221 |
| 1. Die Prüfungsrelevanz .....   | 221 |
| 2. Der rechtspolitische Stellenwert .....   | 222 |
| a) Vorratsdatenspeicherung .....  | 223 |
| b) „Online-Durchsuchung“ .....  | 227 |
| c) Automatisierte Kennzeichenerfassung .....  | 228 |
| d) Zugangerschwerungsgesetz (sog. „Netzsperrn“) .....   | 231 |
| e) Befugnisse zur Terrorismusgefahrenabwehr nach<br>dem BKAG .....  | 232 |
| <b>B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen</b> .....  | 233 |
| I. Aufgabe und Befugnis .....   | 233 |
| 1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG) .....  | 233 |
| a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG) .....   | 233 |
| b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG) .....   | 234 |
| c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG) .....  | 235 |
| d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG) .....   | 236 |
| 2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit .....  | 237 |
| 3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis .....  | 237 |
| II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem<br>„lex-specialis“-Grundsatz .....                                   | 238 |
| 1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG) .....  | 238 |
| 2. Die sog. Standardbefugnisse .....  | 239 |
| 3. Die polizeiliche Generalklausel .....  | 239 |
| III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter<br>(befehlende oder realisierende Tätigkeit) .....  | 240 |
| 1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht .....  | 240 |
| 2. „Realisierende Polizeitätigkeit“ .....   | 241 |
| IV. Aufbautechnischer Hinweis .....   | 242 |
| <b>C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung</b> .....   | 243 |
| I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....   | 243 |
| 1. Zuständigkeit .....  | 243 |

|  |     |
|--|-----|
| a) Sachliche Zuständigkeit .....   | 243 |
| aa) Kompetenzabgrenzung .....  | 243 |
| bb) Besonderheiten im Prüfungsaufbau .....   | 244 |
| b) Örtliche Zuständigkeit .....  | 245 |
| 2. Form .....  | 245 |
| 3. Verfahren .....   | 245 |
| a) Allgemeine Verfahrensanforderungen<br>(insbesondere: Anhörung) .....                    | 245 |
| b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen .....                                  | 245 |
| II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....                               | 246 |
| 1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ....                      | 246 |
| a) Öffentliche Sicherheit .....  | 246 |
| aa) Individualbezogene Schutzrichtung .....  | 246 |
| bb) Gemeinschaftsbezogene Schutzrichtung .....   | 247 |
| b) Öffentliche Ordnung .....   | 248 |
| c) Gefahr .....  | 249 |
| aa) Schaden (in Abgrenzung zu bloßer Unannehmlichkeit) ....                                | 249 |
| bb) Gefahrenformen (nach Schadensnähe und Schadens-<br>höhe) .....                         | 250 |
| cc) Prognose und Bewertung .....   | 253 |
| dd) Die Rechtslage bei defizitärer Tatsachenbasis: Gefahren-<br>verdacht .....             | 254 |
| ee) Die Rechtslage bei fehlerhafter Prognose: Putativ-<br>gefahr und Anscheinsgefahr ..... | 255 |
| 2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“) ....                           | 256 |
| a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessen .....                                   | 257 |
| b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens .....  | 258 |
| aa) Einhaltung gesetzlicher und verfassungsrechtlicher<br>Verbote .....                    | 258 |
| bb) Bestimmtheit .....   | 259 |
| cc) Verhältnismäßigkeit .....  | 259 |
| dd) Ermessensbindung aufgrund des Gleichheitssatzes .....                                  | 261 |
| c) Zweckmäßigkeit .....  | 262 |
| 3. Adressaten der Polizeiverfügung .....   | 262 |
| a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit .....                                      | 262 |
| b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG) .....  | 263 |
| aa) Verursachung .....   | 263 |
| bb) Verantwortlichkeit durch Unterlassen .....   | 265 |
| cc) Aufsichtspersonen .....  | 266 |
| dd) Geschäftsherren .....  | 266 |
| c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG) .....   | 266 |
| aa) Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Eigentümer und<br>Berechtigte .....                  | 266 |
| bb) Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit .....   | 267 |
| d) Sonderfall: Hoheitsträger .....   | 268 |
| e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht .....   | 269 |
| aa) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht<br>des Zustandsstörers .....          | 269 |

|  |            |
|--|------------|
| bb) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht<br>des Verhaltensstörers .....                                | 269        |
| cc) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht<br>des Zustandsstörers .....                                    | 270        |
| dd) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht<br>des Verhaltensstörers .....                                  | 270        |
| f) Störerauswahl .....   | 271        |
| g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG) .....  | 271        |
| <b>D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung .....</b>   | <b>272</b> |
| I. Begriff und Wesen der Vollstreckung .....   | 272        |
| II. Inhalt und Systematik der Art. 70–86 PAG .....   | 273        |
| 1. Die Zwangsmittel .....  | 273        |
| a) Ersatzvornahme (Art. 71 Abs. 1 Nr. 1, 72 PAG) .....   | 274        |
| b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft<br>(Art. 71 Abs. 1 Nr. 2, 73 f. PAG) .....                                      | 274        |
| c) Unmittelbarer Zwang (Art. 71 Abs. 1 Nr. 3, 75, 77 ff. PAG) .....  | 275        |
| 2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens .....   | 275        |
| a) Androhung .....   | 275        |
| b) Anwendung .....   | 276        |
| III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen .....  | 277        |
| 1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes<br>(Grundverfügung) .....                           | 277        |
| a) Polizeilicher Befehl .....  | 277        |
| b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes .....  | 278        |
| c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten<br>Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels) ..... | 278        |
| 2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungs-<br>voraussetzung (Konnexitätsgrundsatz)? .....            | 279        |
| 3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter .....  | 280        |
| IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung .....  | 281        |
| 1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels .....   | 281        |
| 2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 72 PAG) .....   | 282        |
| 3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 73 PAG) .....  | 283        |
| 4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 74 PAG) .....  | 283        |
| 5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 75, 77–86 PAG) .....   | 284        |
| 6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 83–86 PAG) .....   | 284        |
| 7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstands-<br>regelungen .....                                       | 285        |
| 8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs<br>(„Darf die Polizei foltern“?) .....                           | 286        |
| V. Der sofortige Vollzug .....   | 287        |
| <b>E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen<br/>der Polizei .....</b>                          | <b>288</b> |
| I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“ .....  | 288        |
| 1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen .....   | 288        |
| 2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten .....   | 289        |
| II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug .....   | 289        |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Der sofortige Vollzug .....  | 290        |
| 2. Die unmittelbare Ausführung .....  | 290        |
| a) Tatbestandsvoraussetzungen .....   | 290        |
| b) Rechtsfolgen .....   | 290        |
| c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung .....   | 291        |
| d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug .....  | 291        |
| III. Standardmaßnahmen .....  | 293        |
| 1. Begriff und systematische Einordnung .....   | 293        |
| 2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen .....  | 293        |
| IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit .....  | 295        |
| <b>F. Die einzelnen Standardmaßnahmen .....</b>   | <b>297</b> |
| I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG) .....                                  | 297        |
| 1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG) .....   | 297        |
| 2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG) .....   | 299        |
| 3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG) .....  | 304        |
| 4. Die Vorladung (Art. 15 PAG) .....  | 307        |
| II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG) .....                                     | 309        |
| 1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG) .....  | 309        |
| 2. Polizeiliches Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis .....                                      | 313        |
| 3. Neuregelungen .....  | 315        |
| Exkurs: Wohnungsverweis .....   | 315        |
| III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG) .....   | 317        |
| 1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG) .....   | 317        |
| 2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20/ 94–99 PAG) .....   | 319        |
| IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen<br>(Art. 21–24 PAG) .....                     | 320        |
| 1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG) .....  | 320        |
| 2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG) .....  | 324        |
| 3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG) ..                                    | 325        |
| V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG) .....                                  | 327        |
| 1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG) .....   | 327        |
| 2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG) .....   | 330        |
| 3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG) .....   | 330        |
| <b>G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog.<br/>Sekundärebene .....</b> | <b>331</b> |
| I. Die Erstattung von Polizeikosten .....   | 332        |
| 1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher<br>Maßnahmen .....                          | 332        |
| 2. Grundsätze der Kostenerhebung .....  | 332        |
| a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes .....   | 332        |
| b) Begriff der Polizeikosten .....  | 333        |
| c) Kostenpflicht und Grundrechte .....  | 334        |
| d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft .....  | 334        |
| e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung .....  | 335        |
| 3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids .....   | 336        |
| a) Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 336        |
| b) Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 337        |

|   |            |
|---|------------|
| 4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht) ..... | 337        |
| a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr .....                    | 337        |
| aa) Kosten der unmittelbaren Ausführung .....   | 338        |
| bb) Kosten der Ersatzvornahme .....   | 338        |
| b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck .....                   | 339        |
| aa) Androhung von Zwangsmitteln .....   | 339        |
| bb) Festsetzung des Zwangsgeldes .....  | 339        |
| cc) Kosten des unmittelbaren Zwangs .....   | 339        |
| c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen .....                                      | 340        |
| aa) Kosten der Sicherstellung .....   | 340        |
| bb) Kosten der Verwertung, Unbrauchbarmachung oder Vernichtung .....                    | 340        |
| d) Regressansprüche .....   | 341        |
| II. Ersatzansprüche des Bürgers .....   | 341        |
| 1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht .....                                   | 341        |
| 2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 87 Abs. 1 PAG) .....                             | 342        |
| a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme .....   | 342        |
| b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter .....  | 342        |
| c) Kausalität und Schaden .....   | 344        |
| d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung .....   | 345        |
| e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 87 Abs. 4 PAG) .....                      | 345        |
| f) Entschädigungspflichtiger (Art. 87 Abs. 6 PAG) .....                                 | 346        |
| g) Verjährung .....   | 346        |
| h) Regress (Art. 89 PAG) .....  | 346        |
| i) Rechtsweg (Art. 90 PAG) .....  | 347        |
| 3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 87 Abs. 2 PAG) .....                          | 347        |
| <b>H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts .....</b>                      | <b>348</b> |
| I. Das Landesstraf- und Verordnungsgesetz .....   | 348        |
| 1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden .....   | 348        |
| 2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei .....                            | 348        |
| a) Sicherheitsbehörden .....  | 348        |
| b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden .....                                       | 349        |
| c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen .....                                      | 350        |
| d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden .....                                    | 351        |
| 3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten .....                                       | 352        |
| a) Opportunitätsprinzip .....   | 352        |
| b) Die eingeschränkte Generalklausel .....  | 352        |
| c) Sonstige Befugnisse .....  | 354        |
| d) Vollstreckung .....  | 355        |
| 4. Erlass von Verordnungen .....  | 355        |
| a) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....   | 355        |
| b) Einzelermächtigungen .....   | 355        |
| c) Zuständigkeit .....  | 357        |
| d) Normsetzungsermessen .....   | 358        |

|  |     |
|--|-----|
| e) Verfahren .....   | 358 |
| f) Materielle Rechtmäßigkeit .....   | 359 |
| g) Vollzug von Verordnungen .....  | 359 |
| h) Exkurs: Kommunale Alkoholkonsumverbote .....  | 360 |
| II. Versammlungsrecht .....  | 362 |
| 1. Versammlungen .....   | 363 |
| 2. Friedlich und ohne Waffen .....   | 364 |
| 3. Gegendemonstrationen .....  | 365 |
| 4. Inhalt und Zweck des BayVersG .....   | 366 |
| a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff .....   | 366 |
| b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht .....  | 366 |
| c) Exkurs: Problematik der sog. „Gefährderanschriften“ bzw.<br>„Gefährderansprachen“ im Vorfeld von Versammlungen .....                                | 367 |
| d) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen<br>Räumen .....  | 370 |
| 5. Polizeiliche Befugnisse .....   | 371 |
| a) Versammlungen in geschlossenen Räumen .....   | 371 |
| b) Versammlungen unter freiem Himmel .....   | 372 |
| c) Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -<br>aufzeichnungen .....   | 372 |
| d) Verbot und Auflösung .....  | 375 |
| e) Insbesondere: Verbot und Auflösung von Versammlungen mit<br>rechtsextremistischem Hintergrund .....   | 376 |
| <b>I. Anhang</b> .....   | 380 |
| Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen .....  | 380 |
| 1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer<br>Maßnahme .....   | 381 |
| a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt .....   | 381 |
| b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“ .....   | 381 |
| aa) Bloßes Versetzen des Fahrzeugs .....   | 381 |
| bb) Verbringen des Fahrzeugs auf den Polizei- oder Ab-<br>schlepphof .....   | 382 |
| 2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen .....   | 382 |
| a) Persönliches Wegfahrgebot gegenüber anwesendem Fahrer .....   | 383 |
| b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgebot .....   | 383 |
| c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung .....   | 383 |
| 3. Umfang der Maßnahme .....   | 384 |
| 4. Zuständigkeit .....   | 386 |
| 5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht .....   | 386 |
| 6. Haftung für Abschleppschäden .....  | 388 |
| Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme .....  | 388 |
| I. Ermächtigungsgrundlage für die Vollstreckungsmaßnahme .....   | 388 |
| II. Formelle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme .....   | 389 |
| III. Materielle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme .....  | 389 |
| Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durch-<br>führung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren<br>Zwangs ..... | 389 |

|   |     |
|---|-----|
| I. Ermächtigungsgrundlage für den Kostenbescheid .....    | 389 |
| II. Formelle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides .....    | 390 |
| III. Materielle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides ..... | 390 |

#### 4. Teil. Öffentliches Baurecht (G. Manssen)

|   |            |
|---|------------|
| <b>A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht .....</b>                                  | <b>391</b> |
| I. Bundes- und Landesgesetzgeber .....  | 391        |
| 1. Öffentliches und privates Baurecht .....   | 391        |
| 2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....  | 391        |
| a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht .....                                     | 391        |
| b) Landeskompetenz für das Bauordnungsrecht .....                                     | 392        |
| 3. Schnittstellen von Bauordnungs- und Bauplanungsrecht .....                         | 393        |
| II. Gemeinden, Staat und Fachplanungsträger .....                                     | 394        |
| 1. Die Stellung der Gemeinden im öffentlichen Baurecht .....                          | 394        |
| a) Grundsätzliche Garantie der gemeindlichen Planungshoheit ....                      | 394        |
| b) Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden .....  | 394        |
| c) Einschaltung der Gemeinden in den Baurechtvollzug .....                            | 395        |
| 2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts .....                    | 395        |
| a) Überwachung der gemeindlichen Bauleitplanung .....                                 | 395        |
| b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden .....                                 | 396        |
| c) Fachplanungsträger .....   | 397        |
| (1) Fachplanung und Flächennutzungsplan .....   | 397        |
| (2) Fachplanung und Bebauungsplan .....   | 398        |
| d) Örtliche und überörtliche Planungsträger .....                                     | 398        |
| III. Eigentümer und Nachbarn .....  | 399        |
| 1. Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung<br>des Eigentums .....         | 399        |
| 2. Öffentlichkeitsbeteiligung im öffentlichen Baurecht .....                          | 400        |
| 3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht .....   | 400        |
| <b>B. Zulässigkeit von Vorhaben .....</b>   | <b>401</b> |
| I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben .....             | 401        |
| 1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB .....   | 401        |
| a) Einstieg über § 29 BauGB .....   | 401        |
| b) Die Gebietskategorien .....  | 402        |
| 2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung .....                               | 403        |
| II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) ...                | 404        |
| 1. Der qualifizierte Bebauungsplan .....  | 404        |
| a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans .....                                | 404        |
| b) Kein Widerspruch zu den Festsetzungen (insb. Art der bau-<br>lichen Nutzung) ..... | 404        |
| c) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach<br>§ 15 BauNVO .....    | 405        |
| d) Problem „Wohnen“ im Bauplanungsrecht .....   | 406        |
| 2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB) .....                          | 407        |
| 3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) .....                                       | 407        |
| a) Allgemeines .....  | 407        |
| b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) .....                              | 408        |

|   |     |
|---|-----|
| c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) .....  | 408 |
| d) Sonderregelungen für angespannte Wohnungsmärkte<br>(§ 31 Abs. 3 BauGB) .....                           | 410 |
| 4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB) .....  | 410 |
| III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) .....                                     | 411 |
| 1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB .....   | 411 |
| 2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB .....  | 412 |
| a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung .....   | 412 |
| b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung<br>(§ 34 Abs. 2 BauGB) .....                          | 414 |
| c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB) .....  | 415 |
| 3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB .....   | 416 |
| a) Satzungsarten .....  | 416 |
| b) Erlassvoraussetzungen .....  | 416 |
| IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....  | 417 |
| 1. Allgemeines .....  | 417 |
| a) Begriff des Außenbereichs .....  | 417 |
| b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben .....                                | 417 |
| 2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich ....                                      | 418 |
| a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1<br>BauGB) .....                            | 418 |
| b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) .....   | 419 |
| c) Anlagen der öffentlichen Versorgung<br>(§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) .....                                 | 419 |
| d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) .....  | 420 |
| e) Anlagen der Wind- und Wasserenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 5<br>BauGB) .....                                 | 421 |
| f) Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse<br>(§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) .....                      | 421 |
| g) Kerntechnische Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) .....   | 421 |
| h) Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie<br>(§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB) .....                       | 421 |
| 3. Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB .....   | 422 |
| a) Allgemeines .....  | 422 |
| b) Die Bedeutung des Flächennutzungsplans als öffentlicher<br>Belang (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) ..... | 423 |
| c) Landschaftsplanung und sonstige Umweltschutzplanung<br>(§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB) .....            | 424 |
| d) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 S. 1<br>Nr. 3 BauGB) .....                                  | 424 |
| e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4<br>BauGB) .....                                 | 424 |
| f) Belange des Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzes<br>(§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB) .....           | 425 |
| g) Agrarstruktur, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz<br>(§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB) .....           | 425 |
| h) Vermeidung von Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7<br>BauGB) .....                              | 426 |

|  |     |
|--|-----|
| i) Störung der Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radar-<br>anlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB) ..... | 426 |
| 4. Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB) .....   | 426 |
| a) Negative Wirkung von Zielen der Raumordnung<br>(§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB) .....                       | 426 |
| b) Positive Wirkung von Zielen der Raumordnung<br>(§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB) .....                       | 427 |
| 5. Standortsteuerung für bestimmte privilegierte Vorhaben<br>(§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) .....                  | 427 |
| a) Steuerung durch Flächennutzungsplanung .....  | 427 |
| b) Steuerung durch Ziele der Raumordnung .....   | 428 |
| 6. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB) .....  | 429 |
| 7. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB) .....   | 429 |
| 8. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) .....  | 430 |
| 9. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich .....  | 430 |
| V. Gemeindliches Einvernehmen .....  | 431 |
| 1. Zweck und Rechtsnatur des Einvernehmens .....   | 431 |
| 2. Entscheidung der Gemeinde .....   | 432 |
| 3. Ersetzung des Einvernehmens .....   | 433 |
| 4. Rechtsschutzfragen .....  | 434 |
| 5. Haftungsfragen .....  | 436 |
| <b>C. Instrumente des Städtebaurechts</b> .....  | 437 |
| I. Übersicht .....   | 437 |
| II. Bebauungsplan .....  | 438 |
| 1. Funktion des Bebauungsplans .....   | 438 |
| 2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungs-<br>plan (ohne Abwägungsgebot) .....               | 439 |
| a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen .....   | 439 |
| b) Verbandskompetenz .....   | 440 |
| c) Aufstellungsbeschluss .....   | 440 |
| d) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden .....   | 440 |
| e) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) .....  | 444 |
| f) Satzungsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB) .....   | 444 |
| g) Begründung und zusammenfassende Erklärung .....   | 445 |
| h) Genehmigung .....   | 445 |
| i) Ausfertigung und Inkraftsetzung .....   | 446 |
| j) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren (§§ 13, 13a BauGB) .....                                       | 446 |
| 3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungs-<br>plan (ohne Abwägungsgebot) .....             | 447 |
| a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB) .....  | 447 |
| b) Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2–4) .....  | 448 |
| c) Anpassung an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) ....  | 449 |
| d) Zulässige Festsetzungen .....   | 450 |
| 4. Planerische Abwägung .....  | 451 |
| a) Allgemeines .....   | 451 |
| b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange (§ 2 Abs. 3<br>BauGB) .....                                       | 452 |

|  |     |
|--|-----|
| c) Bewertung der ermittelten Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) .....                    | 453 |
| d) Eigentliche Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) .....                                 | 453 |
| 5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von<br>Bebauungsplänen .....   | 455 |
| 6. Der fehlerhafte Bebauungsplan .....   | 455 |
| a) Allgemeine Orientierung zu den §§ 214 ff. BauGB .....                         | 455 |
| b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung) .....                             | 456 |
| c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot .....                                     | 457 |
| d) Fehler bei Bebauungsplänen zur Innenentwicklung .....                         | 457 |
| e) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel) .....                | 458 |
| f) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern .....                                      | 460 |
| g) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB .....                           | 462 |
| 7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne .....                                       | 462 |
| a) Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) .....                                     | 462 |
| (1) Rechtswegzuständigkeit .....   | 462 |
| (2) Statthaftigkeit .....  | 463 |
| (3) Antragsfähigkeit .....   | 463 |
| (4) Antragsbefugnis .....  | 463 |
| (5) Antragsgegner, Beiladung .....   | 465 |
| (6) Antragsfrist und Antragstellung .....  | 465 |
| (7) Begründetheitsprüfung .....  | 466 |
| (8) Sonderproblem: Teilungültigkeit von Bebauungsplänen .....                    | 467 |
| b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV) .....  | 468 |
| c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) .....                        | 468 |
| d) Inzidente Überprüfung .....   | 468 |
| 8. Haftung wegen rechtswidriger Bauleitplanung .....                             | 469 |
| a) Amtshaftung .....   | 469 |
| b) Entschädigungsansprüche .....   | 469 |
| III. Flächennutzungsplan .....   | 470 |
| 1. Funktion des Flächennutzungsplans .....                                       | 470 |
| 2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächen-<br>nutzungsplan .....   | 471 |
| a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan) .....                                    | 471 |
| b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat .....                          | 471 |
| c) Erläuterungsbericht .....   | 471 |
| d) Genehmigung des Flächennutzungsplans .....                                    | 471 |
| e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans .....                                 | 472 |
| 3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächen-<br>nutzungsplan ..... | 473 |
| a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplans .....                        | 473 |
| b) Sonstiges .....   | 473 |
| 4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan .....                                     | 473 |
| 5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan .....                              | 473 |
| IV. Kooperative Handlungsformen (§§ 11, 12 BauGB) .....                          | 474 |
| 1. Allgemeines .....   | 474 |
| a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung .....                         | 474 |
| b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen .....                                      | 474 |
| c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung ...                  | 475 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Kooperative Handlungsformen .....  | 475 |
| 3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) .....   | 476 |
| a) Allgemeines .....  | 476 |
| b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans .....  | 477 |
| c) Realisierung des Vorhabens .....   | 478 |
| d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans .....  | 478 |
| V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....  | 478 |
| 1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB) .....  | 478 |
| 2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) .....  | 481 |
| 3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....  | 481 |
| D. Instrumente des Bauordnungsrechts .....  | 482 |
| I. Allgemeines .....  | 482 |
| 1. Anwendbarkeit der BayBO .....  | 482 |
| 2. Formelles und materielles Bauordnungsrecht .....   | 482 |
| 3. Präventive und repressive Befugnisse .....   | 483 |
| 4. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht .....  | 483 |
| II. Baugenehmigung .....  | 484 |
| 1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung .....   | 484 |
| a) Genehmigungspflicht .....  | 484 |
| (1) Ausgangspunkt: Art. 55 BayBO .....  | 484 |
| (2) Kein Vorrang anderer Gestattungsverfahren .....   | 484 |
| (3) Verfahrensfreiheit (Art. 57 BayBO) .....  | 484 |
| (4) Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO) .....  | 485 |
| (5) Fliegende Bauten (Art. 72 BayBO) .....  | 487 |
| (6) Bauvorhaben öffentlicher Stellen .....  | 487 |
| (7) Typengenehmigung (Art. 73a BayBO) .....   | 487 |
| (8) Streit über die Genehmigungspflicht .....   | 487 |
| b) Bauantrag .....  | 487 |
| c) Zuständigkeit .....  | 488 |
| d) Behördenbeteiligung und Mitwirkung des Bauherrn .....  | 488 |
| e) Nachbarbeteiligung (Art. 66 BayBO) .....   | 488 |
| f) Sonstige Anforderungen .....   | 489 |
| 2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung .....  | 489 |
| a) Widerspruch gegen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften (Art. 68 Abs. 1 S. 1 1. HS BayBO) ..... | 489 |
| b) Fakultative Ablehnungsbefugnis (Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO) .....   | 490 |
| c) Fiktion der Baugenehmigung (Art. 68 Abs. 2 BayBO) .....  | 491 |
| d) Unwirksames gemeindliches Satzungsrecht .....  | 492 |
| e) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO .....   | 492 |
| f) Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 BayBO .....  | 494 |
| 3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung .....   | 494 |
| a) Feststellungswirkung .....   | 494 |

|  |            |
|--|------------|
| b) Gestaltungswirkung .....  | 495        |
| c) Grundstücksbezogenheit .....  | 495        |
| d) Sonderproblem: Baugenehmigung und Gaststättenrecht .....                          | 496        |
| 4. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche .....                                 | 496        |
| III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht .....  | 498        |
| 1. Vorbescheid (Art. 71 BayBO) .....   | 498        |
| a) Allgemeines .....   | 498        |
| b) Verhältnis von Vorbescheid und Baugenehmigung .....                               | 499        |
| c) Bebauungsgenehmigung .....  | 500        |
| d) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid .....  | 500        |
| e) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid .....                   | 501        |
| 2. Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO) .....  | 502        |
| 3. Ausführungsgenehmigung (Art. 72 Abs. 2 S. 1 BayBO) .....                          | 502        |
| 4. Zustimmung (Art. 73 BayBO) .....  | 503        |
| IV. Beseitigungsanordnung (Art. 76 BayBO) .....                                      | 503        |
| 1. Allgemeines .....   | 503        |
| 2. Tatbestandsvoraussetzungen .....  | 503        |
| 3. Ermessensausübung .....   | 505        |
| 4. Das Problem des Bestandsschutzes .....  | 506        |
| a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell .....                              | 506        |
| b) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gerichtlichen Verfahrens ..... | 508        |
| 5. Prozessuales .....  | 508        |
| 6. Maßnahmerichtung und Duldungsverfügung .....                                      | 508        |
| 7. Sonderproblem: Feststellungswirkung der Beseitigungsanordnung .....               | 509        |
| V. Nutzungsuntersagung (Art. 76 S. 2 BayBO) .....                                    | 510        |
| VI. Baueinstellung (Art. 75 BayBO) .....   | 511        |
| VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisse .....                                      | 512        |
| 1. Generalklausel: Art. 54 Abs. 2 S. 2 BayBO .....                                   | 512        |
| 2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 54 Abs. 3 BayBO .....             | 513        |
| 3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO .....    | 513        |
| 4. Betreten und Besichtigen: Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO .....                         | 514        |
| VIII. Örtliche Bauvorschriften .....   | 514        |
| 1. Allgemeines zur Baugestaltung .....   | 514        |
| 2. Erlassverfahren .....   | 515        |
| 3. Materielle Anforderungen .....  | 515        |
| 4. Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften .....                                 | 515        |
| IX. Abweichungen (Art. 63 BayBO) .....   | 516        |
| <b>E. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht .....</b>                                 | <b>517</b> |
| I. Allgemeines .....   | 517        |
| II. Der Begriff des Nachbarn .....   | 517        |
| III. Klagebefugnis des Nachbarn .....  | 518        |
| 1. Ausgangspunkt: Schutznormtheorie .....  | 518        |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Das sog. Rücksichtnahmegebot .....  | 520 |
| 3. Kein Nachbarschutz aus Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO .....              | 521 |
| 4. Keine Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG .....            | 522 |
| IV. Nachbarbeteiligung nach Art. 66 BayBO .....                              | 522 |
| V. Klagefrist und Verwirkung bei der Nachbarklage .....                      | 523 |
| VI. Begründetheit der Nachbarklage .....                                     | 524 |
| 1. Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt .....                                | 524 |
| 2. Begründetheit der Anfechtungsklage .....                                  | 524 |
| 3. Begründetheit der Verpflichtungsklage .....                               | 525 |
| VII. Der Dualismus des Nachbarrechts .....                                   | 525 |
| VIII. Einstweiliger Rechtsschutz .....                                       | 526 |
| 1. Anfechtung von Baugenehmigungen .....                                     | 526 |
| 2. Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen .....                               | 527 |
| a) Rechtsschutz nach § 123 VwGO .....  | 527 |
| b) Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO .....                                  | 527 |
| IX. Abstandsflächen .....  | 528 |
| 1. Allgemeines .....   | 528 |
| 2. Bemessung von Abstandsflächen .....                                       | 528 |
| 3. Nachbarrecht .....  | 529 |
| 4. Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht .....                           | 529 |
| X. Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB .....                                  | 529 |
| 1. Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) .....                      | 529 |
| a) Nachbarschutz bezüglich der Art der baulichen Nutzung .....               | 529 |
| b) Nachbarschutz bei Verstößen gegen einen Bebauungsplan im<br>Übrigen ..... | 530 |
| c) Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen .....                         | 531 |
| 2. Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) .....              | 532 |
| 3. Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....                          | 533 |
| a) Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben .....               | 533 |
| b) Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens .....                        | 534 |
| Sachverzeichnis .....  | 535 |