

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	XI
Literaturverzeichnis .....	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIX

<b>Einleitung: Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht. Zusammenwirken und Lerneffekte</b> ( <i>Schmidt-Aßmann</i> ) .....	1
<b>Kapitel 1. Polizei- und Ordnungsrecht</b> ( <i>Schoch</i> ) .....	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. Verwaltungszwang im Polizei- und Ordnungsrecht .....	259
II. Verwaltungszwang 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 Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht .....	300
<b>Kapitel 2. Kommunalrecht</b> ( <i>Röhl</i> ) .....	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 plebiszitärer 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 Benutzungszwang .....	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. Haushaltsrecht .....	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
<b>Kapitel 3. Baurecht (Kersten) .....</b>	<b>427</b>
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. Planotypen .....	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
<b>Kapitel 4. Öffentliches Wirtschaftsrecht (Huber/Unger) .....</b>	<b>627</b>
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
<b>Kapitel 5. Umweltschutzrecht (Eifert) .....</b>	<b>759</b>
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
<b>Kapitel 6. Straßenrecht (Axer) .....</b>	<b>875</b>
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 Stadtsiegel- fall .....	888
III. Straßenrecht als kodifiziertes Recht der öffentlichen Sachen .....	891
C. Die Widmung als Kurationsakt 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 Gestattung .....	925
F. Öffentliche Straße, öffentlicher Raum, öffentliche Einrichtung .....	927
Sachverzeichnis .....	929

# 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. Verwaltungsverfahrenrecht .....	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)

<b>A. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts</b> .....	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 Abschilderdienst .....	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>B. Materielles Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>68</b>
I. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr .....	68
1. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	68
2. Rechtliche Bindungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	68
a) Aufgabenzuweisungsnormen und Befugnisnormen .....	68
b) Materielles Normprogramm .....	69
c) Formelles Recht .....	69

# Inhaltsverzeichnis

II. System der Befugnisnormen .....	69
1. Spezialermächtigungen 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) Schutzgüter 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 Schutzguts .....	91
(2) Normativer Gehalt des Schutzguts .....	92
(3) Reservefunktion der öffentlichen Ordnung .....	93
b) Gefahr für das Schutzgut .....	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) Anscheinsgefahr .....	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
c) Ermessensreduzierung .....	109
d) 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 Anscheinsgefahr 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) Unfriedliche Versammlungen .....	145
(3) Großveranstaltungen .....	145
(4) Sonstige Fallgestaltungen .....	145
bb) Aussichtslosigkeit der Gefahrenabwehr durch Verantwortlichen .....	146
(1) Obdachlosenunterbringung .....	146
(2) Unfriedliche Versammlungen .....	146
(3) Großveranstaltungen .....	147
(4) Sonstige Fallgestaltungen .....	147
cc) Unmöglichkeit behördlicher Gefahrenabwehr .....	147
(1) Obdachlosenunterbringung .....	148
(2) Unfriedliche 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) Schutzgewahrsam .....	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
j) 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
<b>C. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>245</b>
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
<b>D. Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen .....</b>	<b>259</b>
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
<b>E. Kostenersatz im Gefahrenabwehrrecht .....</b>	<b>276</b>
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 Anscheinsgefahr 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
<b>F. Entschädigung und Schadenersatz .....</b>	<b>290</b>
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. Unrechtshaftung nach Polizei- und Ordnungsrecht .....	296
2. Ansprüche nach Staatshaftungsrecht .....	298
3. Entschädigung wegen rechtswidriger Freiheitsentziehung .....	299
III. Ersatzansprüche bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht .....	300

## Kapitel 2. Kommunalrecht (Röhl)

<b>A. Grundlagen</b> .....	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>B. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG</b> .....	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, Gemengelage, 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) Gemeindegewisses 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

<b>C. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen</b> .....	329
I. 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
<b>D. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger</b> .....	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 „Staatsaufgaben“/ 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 Unbedenklichkeitsklärung .....	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
<b>E. Gemeindeverfassungsrecht</b> .....	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: Befähigungsvorschriften .....	355
2. Interne Organisation und Verfahren des Rates .....	356
a) Ratsvorsitzender .....	356
b) Ratsgeschäftsordnung .....	357
c) Ratssitzungen .....	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. Kommunalverfassungsverstreit .....	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
<b>F. Die Gemeindeverwaltung .....</b>	<b>370</b>
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
<b>G. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden und kommunale Verträge .....</b>	<b>376</b>
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
<b>H. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner .....</b>	<b>384</b>
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
<b>I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden .....</b>	<b>395</b>
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
<b>J. Finanzen und Haushalt .....</b>	<b>405</b>
I. Das Gemeindefinanzsystem .....	405
1. Überblick über die Einnahmen .....	405
2. Steuereinnahmen .....	405
3. Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte .....	406
4. Finanzausweisungen, 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. Haushaltsrecht .....	411
1. Neues Steuerungsmodell und kommunales Haushaltsrecht .....	412
2. Haushaltssatzung, Haushaltsplan .....	412
3. Haushaltsvollzug .....	414

# Inhaltsverzeichnis

<b>K. Das Recht der Landkreise (Kreise)</b> .....	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
<b>L. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände</b> .....	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)

<b>A. Einleitung</b> .....	428
<b>B. Grundlagen</b> .....	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
<b>C. Planung</b> .....	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
<b>D. Bauleitplanung .....</b>	<b>464</b>
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) Rechtsnatur .....	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) Vorkaufrecht .....	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
<b>E. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben .....</b>	<b>540</b>
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) Regelfestsetzungen .....	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) Einfügensgebot .....	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) Rücksichtnahmegebot .....	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
<b>F. Bauordnungsrecht .....</b>	<b>587</b>
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. Abstandsflächen .....	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. Nutzungsuntersagung .....	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)

<b>A. Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts .....</b>	<b>627</b>
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>B. Verfassungsrechtliche Maßgaben und Anforderungen .....</b>	<b>633</b>
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) Vertrauensschutz .....	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) Eingriffsmöglichkeiten .....	653
d) Schutzpflicht .....	654
6. Eigentumsgarantie .....	654
a) Struktur .....	655
b) Schutzbereich .....	656
c) Schranken .....	658
IV. Sozialisierung und Verstaatlichung .....	660

<b>C. Unionsrechtliche Maßgaben und Anforderungen</b> .....	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 Kooperations- ordnung .....	662
a) Mitwirkung deutscher Vertreter im unionalen Rechtsetzungsverbund .....	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
<b>D. Wirtschafts- und Währungspolitik</b> .....	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
<b>E. Wirtschaftsverwaltungsrecht</b> .....	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) Gewerbefähigkeit einer Betätigung .....	699
4. Gewerbetyp 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 Wiedergestattung .....	702
bb) Überwachung des zulassungsbedürftigen stehenden Gewerbes .....	703
(1) Präventive Kontrollinstrumente .....	703
(2) Repressive Kontrollinstrumente .....	704
5. Gewerbetyp 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. Gewerbetyp 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: Ausnahmegewilligung .....	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
<b>F. Wettbewerbsverwaltungsrecht .....</b>	<b>732</b>
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 Konzessionsgeber .....	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 Rückförderungsregime .....	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: Rückforderung 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

## Kapitel 5. Umweltschutzrecht (Eifert)

<b>A. Entstehung und Entwicklung des Umweltschutzrechts</b> .....	765
<b>B. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet</b> .....	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
<b>C. Prinzipien des Umweltrechts</b> .....	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

<b>D. Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts</b> .....	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) Folgenrechnung 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
<b>E. Das Recht des Natur- und Artenschutzes sowie der Landschaftspflege</b> .....	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
<b>F. Bodenschutzrecht</b> .....	828
I. Allgemeines .....	828
II. Grundsätze und Grundpflichten des Bodenschutzes .....	829
III. Ergänzende Vorschriften für Altlasten .....	831
IV. Wertausgleich .....	832
<b>G. Wasserrecht</b> .....	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 repressives Einschreiten der Wasserbehörden .....	839
III. Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne .....	840
IV. Festsetzung von Wasserschutzgebieten .....	841
V. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer .....	841
<b>H. Immissionsschutzrecht</b> .....	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 Immissionsschutz .....	859
V. Der verkehrsbezogene Immissionsschutz .....	859
1. Grundlagen des Immissionsschutzes bei Straßen, Schienenwegen und Flughäfen .....	859
2. Sonderregelung des Fluglärmschutzgesetzes .....	860
VI. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionsschutz .....	861
VII. Der gebietsbezogene Immissionsschutz .....	861
VIII. Treibhausgasemissionshandel .....	863
1. Allgemeines .....	863
2. TEHG 2011, Marktinfrastruktur und Zuteilung .....	864
<b>I. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht</b> .....	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
<b>Kapitel 6. Straßenrecht (Axer)</b>	
<b>A. Straßenrecht als Rechtsgebiet</b> .....	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>B. Straßenrecht als Recht der öffentlichen Sachen .....</b>	<b>885</b>
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
<b>C. Die Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Straße .....</b>	<b>891</b>
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
<b>D. Straßenbaulast, Straßenverkehrssicherungspflicht, Straßenreinigung .....</b>	<b>903</b>
I. Straßenbaulast .....	903
II. Straßenverkehrssicherungs- und Straßenverkehrsregelungspflicht .....	904
III. Straßenreinigung, Räum- und Streupflicht, Beleuchtungspflicht .....	905
<b>E. Die Nutzung öffentlicher Straßen .....</b>	<b>906</b>
I. Gemeingebrauch .....	906
1. Verkehr .....	908
a) Kein Gemeingebrauch 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 Gemeingebrauch 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
<b>F. Öffentliche Straße, öffentlicher Raum, öffentliche Einrichtung .....</b>	<b>927</b>
Sachverzeichnis .....	929