

Kenntner [Hrsg.]

Öffentliches Recht Baden-Württemberg

4. Auflage



Nomos

NOMOSREFERENDARIAT

Dr. Markus Kenntner

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht

Öffentliches Recht Baden-Württemberg

4. Auflage

Dr. Wilfried Holz, VG Freiburg | **Dr. Christian Hug**, VGH Mannheim | **Dr. Robert Keller**, BVerwG, Leipzig | **Dr. Markus Kenntner**, BVerwG, Leipzig | **Alexandra Ott**, VGH Mannheim | **Dr. Isabel Röcker**, VGH Mannheim | **Dr. Lukas Stingl**, VG Karlsruhe | **Dr. Thomas Stuhlfauth**, VGH Mannheim | **Dr. Philipp Wittmann**, VGH Mannheim



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7534-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3383-0 (ePDF)

4. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort des Herausgebers

Das vorliegende Buch „Öffentliches Recht Baden-Württemberg“ erscheint in der Reihe NomosReferendariat und ist auf Referendare sowie fortgeschrittene Studierende zugeschnitten. Es deckt die Gebiete ab, die in den juristischen Staatsexamina des Landes Baden-Württemberg Prüfungsstoff des Besonderen Verwaltungsrechts sind.¹ Angesichts der Aktualität (und der zu erwartenden Prüfungsrelevanz) sowie den insoweit geltenden Besonderheiten ist ein eigenständiges Kapitel zum Infektionsschutzrecht aufgenommen. In den ausgewiesenen Prüfungsgebieten ist auch der bundesrechtliche Teil des in Baden-Württemberg geltenden öffentlichen Rechts berücksichtigt; auch das Verwaltungsprozessrecht ist in nahezu allen Klausuren von erheblicher Bedeutung und wird daher in einem eigenen Kapitel behandelt.

Grundkonzeption des Buches ist, zunächst die prüfungsrelevanten Kernbestandteile der Rechtsgebiete jeweils in konzentrierter und auf die Examensvorbereitung zugeschnittener Form zu wiederholen. Anschließend werden die klassischen Konstellationen in – meist an Originalexamensklausuren angelehnten – Fällen vertieft, die mit einer ausführlichen Musterlösung die Möglichkeit geben, das Verständnis zu schulen und die Argumentationsstrukturen zu üben.

Ausgangspunkt der Darstellungen ist die Rechtsprechung des für Baden-Württemberg maßgeblichen „Verwaltungsgerichtshofs“² – der im Fußnotenapparat schlicht als VGH ausgewiesen ist – und des Bundesverwaltungsgerichts. Diese Orientierung an der Praxis beruht zunächst auf klausurtaktischen Erwägungen: Was die Gerichte entscheiden, ist auch in einer Klausur vertretbar. Insbesondere aber entspricht sie den von außen an Juristen herangetragenen Vorstellungen und Bedürfnissen. Rechtsrat bezieht sich primär auf die Frage, wie die zuständigen Gerichte (voraussichtlich) entscheiden werden. Auch eine kritische Auseinandersetzung – die in einer Klausur durchaus sinnvoll und geboten sein kann – tut daher gut daran, von der bestehenden Rechtsprechung auszugehen und diese nicht zu ignorieren. Schließlich gibt es für die von der Praxis gewählten Lösungswege regelmäßig gute Gründe.

Im Übrigen liegt die Orientierung an der Rechtsprechung bei aus der Praxis stammenden Autoren nahe: alle Autoren sind Verwaltungsrichter und täglich in der Praxis mit verwaltungsrechtlichen Fällen befasst; die meisten sind oder waren überdies als Prüfer oder AG-Leiter tätig. Mit der Neuauflage ist der Stand in Rechtsprechung und Literatur bis Juni 2023 berücksichtigt. Um Hinweise zu Fehlern oder Unklarheiten sowie um sonstige Anregungen bitte ich auch weiterhin: markus.kenntner@bverwg.bund.de.

Leipzig, im Sommer 2023

¹ Vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 9 letzter Spiegelstrich und Nr. 10 sowie § 56 Abs. 1 Nr. 9 letzter Spiegelstrich sowie Nr. 10 JAPro.

² Die Bezeichnung folgt aus § 184 VwGO iVm § 1 Abs. 1 S. 1 AGVwGO.

Inhaltsübersicht

Vorwort des Herausgebers	5
Klausurschreiben	21
§ 1 POLIZEIRECHT	
A. ÜBERBLICK	25
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	71
§ 2 VERSAMMLUNGSRECHT	
A. ÜBERBLICK	116
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	139
§ 3 INFEKTIONSSCHUTZRECHT	
§ 4 KOMMUNALRECHT	
A. ÜBERBLICK	179
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	215
§ 5 BAURECHT	
A. BAUPLANUNGSRECHT	246
B. BAUORDNUNGSRECHT	274
C. RECHTSSCHUTZ	288
D. VERTIEFUNGSFÄLLE	296
§ 6 STRASSENRECHT	
A. ÜBERBLICK	344
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	372

Inhaltsübersicht

§ 7 IMMISSIONSSCHUTZRECHT

A. ÜBERBLICK	401
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	418

§ 8 GEWERBE- UND GASTSTÄTTENRECHT

A. GEWERBERECHT	430
B. GASTSTÄTTENRECHT	446
C. VERTIEFUNGSFÄLLE	451

§ 9 VERWALTUNGSPROZESSRECHT

A. ÜBERBLICK	465
B. TENORIERUNG	526
Stichwortverzeichnis	545

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	5
Klausurschreiben	21

§ 1 POLIZEIRECHT

A. ÜBERBLICK	25
I. Organisation	25
1. Polizeibegriff	25
2. Polizeibehörden	27
3. Polizeivollzugsdienst	29
4. Gemeindliche Vollzugsbedienstete	30
5. Einschaltung Dritter	31
a) „Stellvertretung“: öffentlich-rechtliches Mandat	31
b) Verwaltungshelfer	32
c) Beliehene	32
II. Befugnisse	33
1. Aufgabenzuweisung	33
2. Spezialgesetzliche Handlungsermächtigung	34
3. Polizeiliche Standardmaßnahmen	36
4. Polizeiliche Generalklausel	42
a) Öffentliche Sicherheit	43
b) Öffentliche Ordnung	46
5. Schranken	46
III. Gefahrbegriff	48
IV. Polizeipflicht: Störereigenschaft	50
V. Zwangsvollstreckung und unmittelbare Ausführung	53
1. Zwangsvollstreckung	53
2. Unmittelbare Ausführung	55
3. Abschleppfälle	56
VI. Kostentragung	59
VII. Obdachloseneinweisung	62
1. Einweisung	62
2. Räumung	64
3. Ersatzansprüche	66
VIII. Polizeiverordnungen	66
 B. VERTIEFUNGSFÄLLE	 71
1. Fall: Der Liegeradfahrer	71
2. Fall: Platzverweis im Botanischen Garten	73
3. Fall: Keine Hooligans zur WM	83
4. Fall: Markierungsarbeiten	87
5. Fall: Die blockierte Garagenzufahrt	92

Inhalt

6. Fall: Die Bürgerschutzverordnung	100
7. Fall: Durchsuchungsanordnung gegen Reichsbürger	106

§ 2 VERSAMMLUNGSRECHT

A. ÜBERBLICK 116

I. Rechtsgrundlagen	116
1. Grundrecht der Versammlungsfreiheit	116
a) Grundgesetz	116
b) Landesverfassung	119
2. Einfachgesetzliche Grundlagen	119
a) Versammlungsgesetz und allgemeines Polizeirecht	119
b) Versammlungsgesetz und Straßen- sowie Straßenverkehrsrecht	124
3. Verordnungsrecht: VersGZuV	125
II. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	126
1. Anmeldepflicht	126
2. Auflagen und Verbote	128
a) Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG	128
b) Rechtsfolge des § 15 Abs. 1 VersG	130
c) Bedeutung von § 15 Abs. 2 VersG	133
3. Auflösung	134
a) Auflösung nach § 15 Abs. 3 VersG	134
b) Auflösung nach § 15 Abs. 4 VersG	135
4. Sonderfall: Inanspruchnahme von Grundstücken im Privateigentum	135
III. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	137

B. VERTIEFUNGSFÄLLE 139

1. Fall: Kollidierende Demonstrationen	139
2. Fall: „Stecker ziehen!“	146
3. Fall: Radeln auf der Autobahn	152

§ 3 INFektionSSCHUTZRECHT

I. Grundstrukturen des Infektionsschutzgesetzes	156
II. Infektionsschutzrecht als Gefahrenabwehrrecht	159
1. Grundsätzlicher Vorrang des 5. Abschnitts des IfSG vor dem Polizeigesetz	160
2. Übersicht über die Rechtsgrundlagen des 5. Abschnitts des IfSG	160
a) Generalklausel	160
b) Standardermächtigungen	160
c) Sonderregelungen für die Bekämpfung von Masernerkrankungen	161
3. Die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 IfSG	162
a) Tatbestand	162
b) Rechtsfolge	163
c) Generalklausel und Gesetzesvorbehalt	166

Inhalt

4. Schutzmaßnahmen durch Verwaltungsakt	168
5. Schutzmaßnahmen durch Rechtsverordnung	169
III. Infektionsschutzrecht und Versammlungsrecht	171
1. Rechtsgrundlagen für versammlungsbeschränkende Maßnahmen	172
2. Versammlungsbeschränkende Maßnahmen durch Verwaltungsakt	173
3. Versammlungsbeschränkende Maßnahmen durch Rechtsverordnung	176
IV. Verwaltungsprozessrecht	177

§ 4 KOMMUNALRECHT

A. ÜBERBLICK	179
I. Gegenstand	179
II. Aufgaben	180
III. Kommunale Selbstverwaltung	182
IV. Kommunalaufsicht	186
V. Binnenorganisation („Gemeindeverfassung“)	187
1. Bürgerbeteiligung	188
2. Gemeinderat	190
3. Bürgermeister	196
VI. „Kommunalverfassungsstreit“	199
VII. Satzungshoheit	202
VIII. Öffentliche Einrichtungen	205
IX. Wirtschaftliche Betätigung	211
X. Andere Kommunalverbände	213

B. VERTIEFUNGSFÄLLE	215
1. Fall: Ausländerfreie Zone?	215
2. Fall: Hände weg vom Keplerplatz	220
3. Fall: Ein streitbares Ratsmitglied	224
4. Fall: Beschlussfreudiger Gemeinderat	229
5. Fall: Streit im Gemeinderat	233
6. Fall: Parteijugendtreffen	238
7. Fall: Kommunales Bürger-Rufauto	242

§ 5 BAURECHT

A. BAUPLANUNGSRECHT	246
I. Bauleitpläne	247
1. Formelle Fehler	247
a) Zuständigkeit und kommunalrechtliche Anforderungen	247
b) (Baurechtliche) Verfahrenserfordernisse	248
c) Beteiligungen	249

Inhalt

d) Ermittlungs- oder Bewertungsfehler	249
2. Materielle Fehler	252
a) Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB)	252
b) Verstoß gegen gesetzliche Schranken (höherrangiges Recht)	254
aa) Festsetzungskatalog	254
bb) Entwicklungsgebot	256
cc) Fachrechtliche Sonderregelungen	256
dd) Allgemeine Planungsprinzipien	257
c) Materielle Abwägungsfehler	257
3. Fehlerfolgen	258
a) Planerhaltungsvorschriften für Verfahrens- und Formvorschriften	258
b) Spezielle Heilungsvorschriften	260
c) Fehlerfolgen bei beachtlichen Mängeln	260
II. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben	261
1. Allgemeines	261
2. Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	262
3. Bauvorhaben im unbeplanten Bereich	264
a) Innenbereich	264
b) Außenbereich	266
4. Beteiligung der Gemeinde	269
 B. BAUORDNUNGSRECHT	 274
I. Formelles Bauordnungsrecht	274
1. Zuständigkeit	274
2. Die Baugenehmigung	274
a) Genehmigungsbedürftigkeit	274
b) Prüfungsumfang/Regelungsgegenstand	276
c) Rechtswirkungen	279
d) Bauvorbescheid	280
3. Eingriffsmaßnahmen	280
4. Verfahrensregelungen	283
II. Materielles Bauordnungsrecht	284
1. Das Abstandsflächenrecht (§§ 5 ff. LBO)	284
2. Stellplatzanforderungen (§ 37 LBO)	285
3. Das Verunstaltungsverbot (§ 11 LBO)	285
4. Örtliche Bauvorschriften (§ 74 LBO)	286
5. Sonstiges	287
 C. RECHTSSCHUTZ	 288
I. Rechtsschutz des Bauherrn	288
II. Rechtsschutz des Nachbarn	289
1. Der Nachbarbegriff	289
2. Nachbarschützende Vorschriften	290
a) Bauplanungsrecht	290
b) Bauordnungsrecht	291
c) Präklusion	292
3. Eilrechtsschutz	292

Inhalt

III. Normenkontrollen	293
D. VERTIEFUNGSFÄLLE	296
1. Fall: Baugenehmigung im Außenbereich	296
2. Fall: Lagerplatz im Außenbereich	298
3. Fall: Ärger mit der Nutzungsänderung	301
4. Fall: Bebauungsgenehmigung	306
5. Fall: Stellplatzerrichtung	310
6. Fall: Nachbarrechtsschutz	313
7. Fall: Der übergangene Nachbar	316
8. Fall: Zusagewidrige Baugenehmigung	319
9. Fall: Die Straßenerweiterung	323
10. Fall: Flachdach forever?	326
11. Fall: Der unsichere Baugrund	331
12. Fall: Der Pavillon am Bodensee	335

§ 6 STRASSENRECHT

A. ÜBERBLICK	344
I. Gegenstand und Abgrenzung	344
II. Statusrecht öffentlicher Straßen	347
1. Widmung	347
2. Einziehung	349
3. Umstufung	350
4. Rechtsschutz	351
5. Exkurs: straßenverkehrsrechtliche Straßenschilder	353
III. Benutzung öffentlicher Straßen	355
1. Gemeingebrauch	355
2. Kommunikativer Verkehr	356
3. Anliegergebrauch	358
4. Sondernutzung	360
IV. Planung und Bau	365
V. Straßenbaulast und sonstige straßenrechtliche Verpflichtungen	370
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	372
1. Fall: Schwieriger Autoverkauf	372
2. Fall: Missionierender Buchverkauf	375
3. Fall: Die störende Uhrensäule	379
4. Fall: Heidelberger Postkartenständer	381
5. Fall: Standvergabe auf dem „Kartoffelmarkt“	384

Inhalt

6. Fall: Straßentrommler	386
7. Fall: Musizieren in der Fußgängerzone	388
8. Fall: Beate-Uhse-Straße	389
9. Fall: Rangieren vor der Garagenzufahrt?	391
10. Fall: Steintrog auf Privatgrund?	393
11. Fall: Mehr Garagen braucht das Land	398

§ 7 IMMISSIONSSCHUTZRECHT

A. ÜBERBLICK	401
I. Gegenstand	401
1. Systematische Einordnung und Bedeutung	401
2. Rechtsquellen	401
3. Anwendbarkeit des BImSchG	402
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Errichtung und des Betriebs von Anlagen	404
1. Erforderlichkeit und Umfang der Anlagengenehmigung	404
2. Zuständigkeit	405
3. Verfahren	406
4. Form	407
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Errichtung und des Betriebs von Anlagen	407
1. § 5 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 BImSchG	408
a) Schädliche Umwelteinwirkungen	408
b) Vorgaben zur Zumutbarkeit	410
c) Rechtsschutz	412
2. § 5 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BImSchG	412
3. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	413
4. § 22 BImSchG	413
IV. Einschreiten der Immissionsschutzbehörde	415
V. Gebietsbezogener Immissionsschutz	416
B. VERTIEFUNGSFÄLLE	418
1. Fall: Die laute Skateboard-Anlage	418
2. Fall: Die Schrottzerkleinerungsanlage	424
3. Fall: Der enge Hühnerstall	426
4. Fall: Das Diesel-Fahrverbot	427

§ 8 GEWERBE- UND GASTSTÄTTENRECHT

A. GEWERBERECHT	430
I. Gegenstand und Grundlagen	430
II. Der Begriff des Gewerbes	431
1. Allgemeines	431

Inhalt

2.	Die Elemente des Gewerbebegriffs im Einzelnen	432
a)	Positive Voraussetzungen	432
b)	Negative Voraussetzungen	433
III.	Formen gewerblicher Tätigkeit	434
1.	Stehendes Gewerbe	435
a)	Anzeigepflicht	435
b)	Zulassungspflicht	435
c)	Stilllegung	436
d)	Gewerbeuntersagung	437
e)	Zulassungsbedürftige Gewerbe	441
2.	Reisegewerbe	441
a)	Allgemeines	441
b)	Begriff des Reisegewerbes	441
c)	Erlaubnispflicht	442
3.	Messen- und Marktgewerbe	442
a)	Allgemeines	442
b)	Festsetzung	443
c)	Verteilung der Teilnehmerplätze	443
IV.	Zuständigkeiten	445
B.	GASTSTÄTTENRECHT	446
I.	Gegenstand und Grundlagen	446
II.	Das Gaststättengewerbe	446
III.	Die Gaststättenerlaubnis	447
1.	Erlaubnispflicht	447
2.	Versagungsgründe	447
3.	Form und Inhalt der Erlaubnis	448
4.	Auflagen	449
5.	Aufhebung der Erlaubnis	449
IV.	Ausübungsregelungen	450
V.	Zuständigkeiten	450
C.	VERTIEFUNGSFÄLLE	451
Fall 1:	Berufsbetreuer als Gewerbetreibender?	451
Fall 2:	Steuerschulden, Erbschaft, Insolvenz	453
Fall 3:	Kein Popcorn auf dem Wiesen?	456
Fall 4:	Der ungeliebte Weinbrunnen	459
Fall 5:	Party ohne Ende in der Unteren Straße	462
§ 9	VERWALTUNGSPROZESSRECHT	
A.	ÜBERBLICK	465
I.	Einleitung	465
1.	Strukturprinzipien	465

Inhalt

2. Einführungsfall zum praktischen Ablauf	466
II. Verwaltungsrechtsweg	469
1. Verweisung	470
a) Unzuständigkeit	470
b) Rechtsmittel	470
c) Aufrechnung mit rechtswegfremder Forderung	471
2. Justiz-Verwaltungsakte	471
a) Auskunft	471
b) Sperrerklärung	472
3. Zivilrechtliche Überlagerungen	472
a) Privatrechtlicher Betrieb öffentlicher Einrichtungen	472
b) Hausverbot	473
c) Verwaltungsprivatrecht	473
d) Grundrechtsüberlagerung	474
e) Sparkasse	474
f) Äußerung des Bürgermeisters	475
g) Unterlassen ehrverletzender Äußerungen	475
h) Kirchliches Handeln	475
i) Privatschulen	476
III. Klageart	477
1. Anfechtungsklage	477
a) Formeller VA	477
b) Zwangsmittellandrohung	477
c) Nebenbestimmungen	477
d) Kommunalaufsicht	478
e) Maßgeblicher Zeitpunkt	479
f) Nachholung von Ermessenserwägungen	481
2. Verpflichtungsklage	481
a) Verwaltungsakt	481
b) Ermessensentscheidung	482
c) Gestuftes Verwaltungshandeln	482
d) Kommunalverfassungsstreit	483
e) Wiederholende Verfügung	484
3. Feststellungsklage	486
a) Feststellungsstreit	486
b) Negative Feststellungsklage	487
c) Realakt	487
d) Feststellungsinteresse	488
e) Feststellungsklage gegen den Normgeber	488
f) Vorbeugende Feststellungsklage	489
g) Vollstreckungsverfahren	490
4. Leistungsklage	491
a) Zahlungsbegehren	491
b) Unterlassungsklage	491
c) Allgemeine Gestaltungsklage	491
5. Normenkontrolle	492
a) Antragsbefugnis	492
b) Einbeziehung in Bebauungsplan	492

Inhalt

c)	Antragsbefugnis von Behörden	493
d)	Teilnichtigkeit	493
e)	Bußgeldtatbestände	493
f)	Geschäftsordnungen	494
g)	Regional- und Flächennutzungspläne	494
h)	Normerlassklage	495
i)	Verordnungsänderung durch Gesetz	496
IV.	Widerspruchsverfahren	496
1.	Entbehrlichkeit	497
a)	Erstmalige Beschwer	497
b)	Falsche Rechtsmittelbelehrung	497
c)	Verfristung	498
d)	Rechtsnachfolge	498
e)	Untätigkeitsklage	498
2.	Erledigung	499
3.	Gegenstand	499
a)	Drittschützende Normen	499
b)	Zweckmäßigkeitsskontrolle	499
4.	Folgen	500
a)	Abhilfe	500
b)	Anweisung der Ausgangsbehörde	500
V.	Prozessuale Sonderkonstellationen	500
1.	Wiedereinsetzung	500
a)	Verschulden	500
b)	Anhängiges Prozesskostenhilfegesuch	501
c)	Instanzenzug	501
d)	Amtswegige Wiedereinsetzung	502
2.	Aussetzung	502
3.	Rücknahme	503
4.	Erledigung der Hauptsache	503
a)	Vollziehung	504
b)	Übereinstimmende Erledigungserklärung	504
c)	Erledigung vor Klageerhebung	504
d)	Feststellungsinteresse des Beklagten	505
VI.	Eilrechtsschutz	506
1.	Suspensiveffekt	507
a)	§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO	507
b)	Faktischer Vollzug	507
c)	Verkehrszeichen	508
d)	Vollstreckungsverfahren	508
e)	Offensichtlich unzulässiger Widerspruch	509
f)	Anordnung des Sofortvollzugs	509
2.	Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO	509
a)	Antragsgegner	509
b)	Besonderes Vollziehungsinteresse	510
c)	Interessenabwägung	511
d)	Bindung an Behördenbegründung	511
e)	Dauer der aufschiebenden Wirkung	512

Inhalt

f)	Fortsetzungsfeststellungsantrag	512
g)	Fortsetzungsfeststellungsantrag	512
h)	Fiktionswirkung	513
i)	Verwaltungsakte mit Drittwirkung	513
3.	Einstweilige Anordnung	513
a)	Verbot der Hauptsachevorwegnahme	513
b)	Innerdienstliche Weisung	514
4.	Normenkontrollverfahren	515
VII.	Rechtsmittel	515
1.	Überblick	515
2.	Begrifflichkeiten	516
3.	Zulassungsbedürftigkeit	516
4.	Zulassung	517
a)	Bindungswirkung	517
b)	Beschränkte Zulassung	518
5.	Zulassungsgründe	518
a)	Ernstliche Zweifel	518
b)	Grundsätzliche Bedeutung	519
c)	Abweichung	519
d)	Verfahrensmängel	520
e)	Doppelbegründung	521
6.	Anhörungsrüge	521
VIII.	Gericht und Beteiligte	522
1.	Gerichtszuständigkeit	522
a)	Gerichtsstände	522
b)	Instanzenzug	522
c)	Verweisung	523
2.	Beteiligte	523
a)	Kommunalrechtliches Vertretungsverbot	524
b)	Beiladung	524
c)	Kostenerstattung	524
d)	Zustimmung des Beigeladenen	525
e)	Mandatsniederlegung	525
B.	TENORIERUNG	526
I.	Verweisung	526
1.	Unzulässiger Rechtsweg	526
2.	Örtliche Unzuständigkeit	526
II.	Anfechtungsklage	527
1.	Erfolglose Klage	527
2.	Erfolgreiche Klage	528
3.	Teilerfolg	528
4.	Nachbarklage	528
5.	Kostenerstattung für den Beigeladenen	528
6.	Anwaltskosten im Widerspruchsverfahren	529
7.	Fehler im Widerspruchsverfahren (Einheitsklage)	529
8.	Wiedereinsetzung	530
9.	Erfolgreiche Wiedereinsetzung	530

Inhalt

10. Annexantrag	530
11. Vorbehaltsurteil	531
12. Klagerücknahme	531
13. Rücknahmestreit	532
III. Verpflichtungsklage	532
1. Erfolgreiche Verpflichtungsklage	532
2. Bescheidungsurteil	533
3. Untätigkeitsklage	533
4. Kontrollfall	534
IV. Erledigung/Fortsetzungsfeststellungsklage	534
1. Übereinstimmende Erledigungserklärung	534
2. Teilerledigung	535
3. Einseitige Erledigungserklärung	535
4. Begründete Fortsetzungsfeststellungsklage	536
5. Verpflichtungsklagen-Konstellation	536
6. Fortsetzungsfeststellungsinteresse des Beklagten	536
V. Leistungsklage	537
1. Erfolgreiche Klage	537
2. Leistungsfestsetzung durch Verwaltungsakt	537
VI. Einstweiliger Rechtsschutz	537
1. Erfolgloser Antrag	537
2. Erfolgreicher Antrag	538
3. Befristung	538
4. Fehlende Begründung	539
5. Fehlerhafte Begründung	539
6. Abänderungsverfahren	540
7. Feststellungstenor	540
8. Drittwiderspruchsfälle	540
9. Einstweilige Anordnung	541
VII. Normenkontrolle	541
1. Erfolgreicher Antrag	541
2. Erfolgloser Antrag	541
VIII. Rechtsmittel	542
1. Antrag auf Zulassung der Berufung	542
a) Erfolgloser Fall	542
b) Erfolgreicher Fall	542
2. Berufung	542
a) Erfolgloser Fall	542
b) Erfolgreiche Berufung des Klägers	542
c) Erfolgreiche Berufung der Beklagten	542
3. Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision	542
a) Erfolgloser Fall	542
b) Erfolgreicher Fall	543
4. Revision	543
a) Erfolgloser Fall	543
b) Erfolgreicher Fall nach § 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO	543
c) Erfolgreicher Fall nach § 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwGO	543

Inhalt

5. Beschwerde	544
a) Erfolgreicher Fall	544
b) Erfolgreicher Fall	544
6. Anhörungsrüge	544
a) Erfolgreicher Fall	544
b) Erfolgreicher Fall	544
Stichwortverzeichnis	545

Klausurschreiben

Eine gute Klausur setzt hinreichendes Sachwissen voraus; insoweit wird auf die nachfolgenden Überblicksteile verwiesen. Abstraktes Wissen alleine reicht jedoch nicht aus, auch das Klausurschreiben selbst muss gelernt und geübt werden. Das Durcharbeiten der Fallteile wird hierzu dringend empfohlen. Darüber hinaus sollen einführend einige grundsätzliche Hinweise gegeben werden.

Generell gilt für juristische Klausuren, dass für die Bewertung nur selten das Ergebnis von ausschlaggebender Bedeutung ist. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „vertretbare und mit gewichtigen Argumenten folgerichtig begründete Lösung“ nicht als falsch bewertet werden darf.¹ Schon aus prüfungsrechtlichen Gründen ist daher nicht das Ergebnis entscheidend, sondern die hierfür gegebene **Begründung**. Gleiches folgt aus dem Zweck der Prüfung, denn nur aus der Darlegung der Erwägungen lässt sich entnehmen, ob die juristischen Kenntnisse und Fähigkeiten vorhanden sind, zu deren Nachweis die Prüfung dient. Entscheidend ist daher die juristische Argumentation und Methodik. Auch bei Annahme einer im Ergebnis vertretbaren Lösung steht dem Prüfer der Verweis auf das Fehlen einer ausreichenden Begründung immer offen!²

In juristischen Klausuren ist jedenfalls hinsichtlich der eigentlich problematischen Fragen – für die allein Punkte vergeben werden – ganz selten ein Lösungsansatz falsch oder richtig, mit ja oder nein beantwortbar. Klausurfälle sind regelmäßig bewusst „auf die Kante“ gesetzt, um die Kandidaten zu Absichtungen und Abgrenzungen zu zwingen und das **Argumentationsvermögen** herauszufordern. Damit ist aber zugleich gesagt, dass für die Lösung selbst keine Punkte vergeben werden dürfen! Denn soweit beide Lösungsansätze vertretbar sind, darf keiner als falsch bewertet werden. Auch die (vermeintlich) richtige Lösung bringt daher für sich genommen noch keine Punkte. Dieser Umstand ist durch das Prüfungsrecht zwingend vorgegeben und wird – allen Vorurteilen von Studierenden und Referendaren zum Trotz – tatsächlich praktiziert.³

Maßgeblich ist deshalb die für das Ergebnis gegebene Begründung, die Überzeugungskraft der vorgetragenen Argumente. Kein tragfähiger Ansatz ist dabei der Verweis auf Autoritäten. Selbst wenn das von Ihnen vertretene Ergebnis der Rechtsprechung eines Obergerichts oder der Auffassung eines angesehenen Rechtslehrers entsprechen sollte, ist allein dieser Umstand nicht maßgeblich. Er darf Ihnen die Sicherheit geben, ein vertretbares Lösungsergebnis anzuvisieren, entbindet aber nicht von der Begründungspflicht. Hilfreich ist daher, wenn Sie die Argumente kennen, die die in Anspruch genommene Autorität zu ihrem Ergebnis leitet. Diese sind von Bedeutung und müssen von Ihnen ins Feld geführt werden. Allein die Bezugnahme auf eine (angebliche) Rechtsprechung ist aber unbehelflich. Vielmehr wirkt es eher dünn, wenn zwar das Ergebnis einer bestimmten Rechtsprechung bekannt ist, gleichwohl aber nicht ein einziger Argumentationsstrang der Entscheidung wiedergegeben werden kann. Im Übrigen ist bei

1 BVerfGE 84, 34 (55).

2 Vgl. etwa VGH, Urt. v. 26.11.2019 – 9 S 1126/19 – juris Rn. 17: "Bei juristischen Prüfungsleistungen sind neben der fachwissenschaftlichen Richtigkeit regelmäßig auch Argumentationstiefe und Überzeugungskraft der Gedankenführung gewichtige Bewertungskriterien."

3 Zwar mag es Prüfer geben, die sich auch hinsichtlich der Punktevergabe nicht ganz von „ihrer“ Lösung trennen können; nach meinen Erfahrungen bewegt sich aber auch dies allenfalls im Bereich von ein oder zwei Punkten und ist keinesfalls „kriegsentscheidend“.

Klausurschreiben

derartigen Klausuren häufig festzustellen, dass die zitierte Rechtsprechung auf den zu bearbeitenden Fall nicht passt.

Die erste juristische Klausurleistung besteht bereits darin, **Wesentliches** von Unproblematischem zu trennen. Sofern zu offenkundig erfüllten Tatbestandsvoraussetzungen der Vollständigkeit halber Stellung genommen wird, sollte dies mit juristischer **Präzision** erfolgen. Wenn etwa Ausführungen zum Verwaltungsrechtsweg gemacht werden, ist es sinnlos, den Gesetzeswortlaut des § 40 VwGO nachzuerzählen oder Ausführungen zum Fehlen verfassungsrechtlicher Organe zu machen, wenn derartige offenkundig nicht in Betracht kommt. Unnütz sind auch Behauptungen, die nicht belegt werden – wie etwa „der Rechtsstreit wird von Normen des Polizeigesetzes dirigiert und ist damit öffentlich-rechtlich“. Hier ist weder nachvollziehbar, warum es auf eine Norm des Polizeigesetzes ankommen sollte – welche im Übrigen? – noch warum der Rechtsstreit damit dem öffentlichen Recht zugehört. Selbst im Polizeigesetz führen keineswegs alle Streitigkeiten zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, Entschädigungsansprüche nach § 103 PolG etwa sind der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugewiesen. Ein knapper aber gehaltvoller Satz muss daher etwa lauten: „Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet, weil die streitentscheidende Norm des § 8 Abs. 2 PolG die Gemeinde als Träger hoheitlicher Gewalt einseitig berechtigt, ihre Kostenforderung durch Leistungsbescheid geltend zu machen.“ Damit ist der Kern des Problems, die öffentlich-rechtliche Sonderbefugnis, markiert und belegt. Privatpersonen kommt dieses Recht gerade nicht zu, so dass es sich um hoheitliche Sonderrechte iSd § 40 Abs. 1 VwGO handelt. Ein Satz genügt hier zur präzisen Darstellung; viele schwammige und unpräzise Formulierungen, die den Kern doch nicht überzeugend erfassen, hinterlassen dagegen einen unglücklichen Eindruck gleich zu Beginn der Klausur.

Hinsichtlich der echten Probleme kommt es dann zunächst darauf an, die **richtigen Fragen** zu stellen. Bereits dies ist eine juristische Leistung und wird mit Punkten belohnt. Manchmal kann es durchaus weiter führen, die aufgeworfene Problemlage klar zu benennen. Bei der Niederlegung eines Kommunalmandats aus (angeblichen) Gewissensgründen etwa kann das Problem deutlich umrissen und wie folgt eingeleitet werden: „Fraglich ist deshalb, ob die Berufung auf eigene Gewissensnöte einen ausreichend gewichtigen und von der Rechtsordnung anerkannten Grund darstellt, um ein Mandat niederlegen zu dürfen.“ Auch wenn Sie keine Lösung für das aufgeworfene Problem parat haben, dürfen Sie die Frage keinesfalls beiseite schieben. Sie wird erwartet und ein Auslassen führt lediglich dazu, dass die hierfür angesetzten Punkte nicht zum Einsatz kommen. Regelmäßig führen unzutreffende Ansätze oder Ausführungen auch nicht zu Punktabzügen, sofern sie nicht grundlegende Fehlvorstellungen offen legen. Sie verlieren daher allenfalls Zeit. Mit der Herausarbeitung der maßgeblichen Frage setzen Sie aber immerhin einen Schritt in die richtige Richtung.

Anschließend muss herausgearbeitet werden, wo etwas zur Beantwortung der Frage gefunden werden kann. Diese Anbindung und Rückführung des Lösungsansatzes auf **gesetzliche Wertentscheidungen** ist das Rückgrat jeder juristischen Arbeit. Hier wird es vielfach auf vorhandenes Wissen ankommen, es bedarf aber auch sorgfältiger Gesetzeslektüre (Normen zu Ende lesen, Umfeld ansehen) und ggf. der Kreativität (etwa bei der Heranziehung systematischer Argumente aus Querverweisen, die nicht unmittelbar einschlägig sind oder wenn sich nichts wirklich Einschlägiges finden lässt). Fehler in den herangezogenen Rechtsgrundlagen führen meist zu einem abweichenden Prüfprogramm, so dass es hier besonderer Vorsicht bedarf. Notfalls ist es ratsam, mehrere

Klausurschreiben

Ansätze parallel oder hilfsweise zu bearbeiten, wenn nur so sichergestellt werden kann, dass alle aufgeworfenen Fragen abgearbeitet sind.

Wenn Sie sich für eine Rechtsgrundlage entschieden haben, muss hieraus der für den Fall einschlägige **Obersatz** formuliert werden, der das weitere Prüfschema bestimmt. Auf diese Obersatzbildung sollte nie (!) verzichtet werden. Sie trägt zur klaren Gedankenführung bei und erleichtert dem Korrektor den Nachvollzug Ihrer Erwägungen. Regelmäßig ist deshalb auch eine Gliederung ratsam, die den weiteren Prüfungsablauf leitet.

Die nachfolgende **Subsumtion** ist das eigentliche Kerngeschäft der juristischen Prüfung, bei der die Anwendung des juristischen Handwerkszeugs gezeigt bzw. überprüft werden kann. Dazu gehört die Methodik (Wortlautbetrachtung, systematische Interpretation, teleologische Auslegung und Erkenntnisse aus der Entstehungsgeschichte), aber auch die korrekte Verwendung der juristischen Fachsprache: bemühen sie sich deshalb um zutreffende und präzise Begriffe. Die zur Prüfung gestellten Fragen liegen meist auf der Grenze, so dass sich die Gelegenheit bietet, die „Materie zu kneten“. Keinesfalls sollten Sie dem Problem ausweichen, sei es durch Sachverhaltsverdrehungen oder allzu simple Lösungswege. Meist handelt es sich um echte, schwer zu beantwortende und umstrittene Fragen, die wohl erwogen sein wollen. Deshalb sollte man dies auch in der Klausur tun und (Faustregel) jedenfalls drei Argumente pro und drei Argumente contra finden und anführen. Der häufigste Klausurfehler, der Spreu von Weizen trennt, ist daher die mangelnde Begründung, durch die die Ausführungen zur bloßen Behauptung werden. Regelmäßig finden sich dann Korrekturanmerkungen wie „warum?“ oder „woraus ergibt sich das?“; dementsprechend wird von mangelnder Differenzierung oder nicht ausreichender Begründungstiefe gesprochen. Wofür Sie sich letztlich entscheiden, ist dagegen meist nicht entscheidend.

Für die Argumentationsarbeit kann es helfen, sich gedanklich vorzustellen, einem guten Juristen gegenüber zu stehen. Insoweit ist es Ihre Aufgabe, die von Ihnen vertretene Position so zu begründen, dass dem Gegenüber kein überzeugender Einwand mehr verbleibt. Genau so finden Diskurse vor Gericht oder in entsprechenden juristischen Konfliktlagen statt. Wenn Ihnen dies gelingt, ist der Punkt „wasserdicht“ und Sie können zum nächsten übergehen. Jedenfalls aber sollten Sie sich um eine hohe Überzeugungskraft bemühen und **Gegeneinwände** nicht schlicht übergehen. Musterlösung und Korrektor werden sie ohnehin kennen, so dass es nichts nützt, die Augen zu verschließen und die Probleme wegzudrücken. Vielmehr wirkt es souveräner, Einwände offen anzugehen und zu benennen; dies gibt Ihnen immerhin die Chance, Entkräftungsansätze anzubieten. Im Übrigen kann es durchaus sein, dass der Korrektor gerade die Gegenposition für überzeugend hält, die Sie dann immerhin gesehen und angeführt haben. Nicht selten „retten“ derartige Contra-Erwägungen noch eine Klausur. „Problem-Orientierung“ ist für Klausuren daher dringend geboten.

Nicht gefragt sind dagegen Theorienstreitigkeiten, die nicht zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen. Derartiges spielt in der Praxis – und damit für die Falllösung! – keine Rolle und kann ggf. sogar offen bleiben. Laden Sie nicht Wissen ab, das Sie nicht konkret an einen Obersatz angebunden haben und damit fallrelevant einbeziehen können. Wichtig ist dagegen eine präzise und erschöpfende Erfassung des Sachverhalts. Meist ist es ratsam, nach Fertigstellung der Lösungsskizze (die immer erstellt werden sollte) den Sachverhalt noch einmal kurz (aber ganz!) durchzusehen, um sicherzustellen, dass alle Hinweise und Fragestellungen auch in der Arbeit auftauchen.

Klausurschreiben

Mit dieser Einführung zur Gestaltung juristischer Klausuren sollen die allgemeinen Erwägungen beendet werden. Sie bedürfen des Trainings am konkreten Fall und werden daher in den jeweiligen Fallteilen wieder aufgegriffen und vertieft. Die ernstliche Durcharbeitung dieser Fälle kann nicht eindringlich genug empfohlen werden.⁴ Fallorientierte Darstellungen werden von Studierenden und Referendaren zwar allenfalls mäßig geschätzt und regelmäßig nur überblättert, weil die Bearbeitung eigenständige Arbeit erfordert und Mühe macht. Erst der eigene Bewältigungsversuch am Fall offenbart aber die eigentlichen Schwierigkeiten und Aufbaufragen und fördert so die fürs Examen unabdingbare Problembewältigungskompetenz.

⁴ Eine wahre Fundgrube weiterer Fälle findet sich in der als VBIBW-Beilage herausgegebenen und im Anhang des jeweiligen Jahresbands abgedruckten Veranstaltungsreihe des Verwaltungsgerichts Freiburg.

§ 1

POLIZEIRECHT

A. ÜBERBLICK

Echte Polizeigesetz-Klausuren sind relativ selten.¹ Das Polizeirecht ist aber das klassische Referenzgebiet der **Eingriffsverwaltung** und enthält die allgemeinen Grundstrukturen – etwa zum Störer² oder zum Gefahrbegriff –, die in allen Bereichen des Ordnungsrechts subsidiär zur Anwendung kommen. Auch wird die polizeirechtliche Generalklausel mitunter entsprechend in anderen Rechtsgebieten herangezogen, wenn diese eigenständige Ermächtigungsgrundlagen zur Durchsetzung fachgesetzlicher Verpflichtungen nicht vorsehen.³ Die mittelbare Bedeutung der Polizeirechtsstrukturen für das Prüfungsgeschehen ist daher groß.

1

I. Organisation

1. **Polizeibegriff.** Das baden-württembergische Polizeigesetz ermächtigt regelmäßig „die Polizei“ und folgt damit dem **Einheitsprinzip**, das die uniformierte Polizei und die für Gefahrenabwehr zuständigen Behörden unter einem gemeinsamen Oberbegriff zusammenfasst. Organisatorisch ist die Polizei aber in die **Polizeibehörden** und den **Polizeivollzugsdienst** getrennt (§ 104 PolG), deren jeweilige Zuständigkeiten und Befugnisse voneinander abgegrenzt werden müssen. Schaltnorm hierfür ist § 105 PolG. In Anknüpfung an diese organisatorische Zuordnung spricht man bei der Bezugnahme auf Handlungen der Polizeibehörden oder des Polizeivollzugsdiensts vom **formellen Polizeibegriff**. Ermächtigt das Polizeigesetz „die Polizei“, ist folglich nur eine **Zuständigkeit** von Polizeibehörden oder Polizeivollzugsdienst eröffnet.

2

Darüber hinaus nehmen auch **andere Stellen** polizeiliche Aufgaben wahr, die organisatorisch nicht der Polizei im o.g. Sinne zugeordnet sind (vgl. § 2 Abs. 1 PolG). Insoweit wird vom **materiellen Polizeibegriff** gesprochen. Beispiele hierfür sind die Feuerwehr⁴ (vgl. insoweit die ausdrückliche Anordnung in § 1 Abs. 1 S. 2 FwG) sowie diejenigen Behörden, die nicht über klassische polizeiliche Eingriffsbefugnisse verfügen (vgl. etwa

3

1 Vgl. aber z.B. die Aufsichtsarbeiten der zweiten juristischen Staatsprüfung Nr. 8 / H 2017 (Beendigung einer polizeilichen Obdachloseneinweisung nach gewalttätigen Auseinandersetzung; Ingewahrsamnahme), Nr. 8 / H 2016 (Einschreiten gegen die Lagerung von Baumaterial im öffentlichen Straßenraum), Nr. 8 / F 2015 (Platzverweis durch den Polizeivollzugsdienst; Verweigerung des Einlasses zu einem kommunalen Stadion durch privaten Wachdienst), Nr. 8 / F 2012 (Polizeiverordnung zur Bekämpfung öffentlichen Alkoholkonsums), Nr. 7 / H 2010 (Platzverweis, Gewahrsam, Gefährderanschriften und Vorladung) und Nr. 7 / F 2010 (Einschreiten gegen Ruhestörung durch Kuhglocken).

2 Vgl. etwa die Aufsichtsarbeit der zweiten juristischen Staatsprüfung Nr. 8 / 2009 zur Störerauswahl bei Anwendung des BBodSchG.

3 Unten Rn. 40.

4 Vgl. zur Stellung der Feuerwehr im Behördenaufbau und etwaigen Kostenersatzansprüchen für Feuerwehreinsätze auch die Aufsichtsarbeit Nr. 7 der zweiten juristischen Staatsprüfung Frühjahr 2008, VBIBW 2012, 36 und 73.

den Landesverfassungsschutz⁵ oder die Jugendämter). Diese sind als „andere Stellen“ iSd § 2 Abs. 1 S. 1 PolG zwar mit Gefahrenabwehraufgaben betraut, organisatorisch aber nicht der Polizei zugeordnet. Ebenfalls als „andere Stelle“ müssen Gefahrenabwehrbehörden des Bundes sowie die Polizeistellen anderer Länder bewertet werden, für die § 123 PolG aber eine spezielle Regelung enthält.⁶

- 4 Schwierigkeiten bereitet die Einordnung von Handlungen der allgemeinen Verwaltungsbehörden im Bereich des „besonderen Polizeirechts“ – also etwa als Abfall-, Wasser- oder Tierseuchenbehörde. Das Landratsamt etwa kann zwar auch Polizeibehörde sein, in der Funktion als Tierseuchenbehörde nimmt es aber nicht seine Befugnisse aus dem Polizeigesetz wahr, sondern handelt aufgrund anderer Rechtsgrundlagen.⁷ Es ist daher nicht als „Polizeibehörde“ tätig; regelmäßig wäre das Landratsamt als Polizeibehörde auch unzuständig (vgl. § 111 Abs. 2 PolG).
- 5 Im Bereich des „besonderen Polizeirechts“ kann ergänzend auf das Polizeigesetz und die dort ausgeformte Systembildung zurückgegriffen werden.⁸ Die Frage ist durchaus von praktischer Bedeutung, weil die spezialgesetzlichen Regelungen vielfach keine Bestimmungen über den Störer,⁹ die Rechtmäßigkeit einer unmittelbaren Ausführung oder den Kostenersatz enthalten und damit lückenhaft sind. In der Rechtsprechung wird ein ergänzender Rückgriff auf die Normen des Polizeigesetzes im Bereich des besonderen Polizeirechts oftmals ohne weitere Begründung gebilligt.¹⁰ Ggf. ist aber im Einzelfall anhand des Normwortlauts zu prüfen, ob die jeweilige Ermächtigungsgrundlage einen Rückgriff auf allgemeine Prinzipien zulässt oder gebietet.¹¹
- 6 Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob und v.a. von welcher Behörde auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden kann, wenn das einschlägige Fachrecht keine Eingriffsnorm enthält.¹² Für eine Zuständigkeit der Polizeibehörden – und eine unmittelbare Anwendung der §§ 1, 3 PolG – spricht dabei der Umstand, dass diese ausdrücklich nur die Polizei im formellen Sinne ermächtigen, während sich Umfang und Grenzen der Eingriffsbefugnisse der Fachbehörden (nur) aus dem jeweiligen Fachrecht ergeben. Da ein Verstoß gegen Verbotsnormen eines Fachgesetzes regelmäßig zugleich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (in Gestalt des polizeilichen Schutzzuts

5 Auch die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht kann aber einen Eingriff bedeuten, die Beweislast für die Richtigkeit der Tatsachenbehauptungen liegt daher bei der Behörde; vgl. VGH VBIBW 2007, 340. Zur Löschung von personenbezogenen Daten aus der Datei „Gewalttäter Sport“ auch BVerwGE 137, 113.

6 Vgl. zum Tätigwerden von Beamten der Bundespolizei auf einem Bahnhof auch die Aufsichtsarbeit Nr. 6 der zweiten juristischen Staatsprüfung Herbst 2005, VBIBW 2010, 49 und 88.

7 Vgl. hierzu Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für Baden-Württemberg, 4. Aufl. 2022, Rn. 51 f. und 82.

8 In neueren Gesetzen ist diese Frage ausdrücklich geregelt: Vgl. etwa § 7 AGLMBG.

9 Vgl. zur Heranziehung des Nichtstörers im Rahmen versammlungsrechtlicher Verfügungen VGH BW, Beschl. v. 21.12.2015 – 1 S 1125/15 –, juris Rn. 14.

10 Vgl. etwa BVerwGE 141, 311 für den Rückgriff auf § 8 PolG im Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes sowie BVerwG, Urt. v. 22.3.2012 – 3 C 16.11 –, BVerwGE 142, 205, juris Rn. 36 sowie BVerwG, Beschl. v. 16.6.2005 – 3 B 129.04 –, juris Rn. 3 zum Rückgriff auf die landesrechtlichen Bestimmungen über die Störerverantwortlichkeit bei Anwendung der §§ 16 f. und des § 28 IfSG.

11 Vgl. VGH, Urt. v. 2.6.2022 – 1 S 1067/20 –, juris Rn. 152 ff. zur (verneinten) Heranziehung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Nichtstörers nach § 9 Abs. 1 PolG bei Anwendung des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG. Vgl. hierzu aber (bejahend) schon BVerwG, Urt. v. 22.3.2012 – 3 C 16.11 –, BVerwGE 142, 205, juris Rn. 36 sowie Nds. OVG, Urt. v. 3.2.2011 – 13 LC 198/08 –, juris Rn. 39.

12 Vgl. zu dieser Fallkonstellation auch die Aufsichtsarbeit Nr. 8 der zweiten juristischen Staatsprüfung Herbst 2016.

A. ÜBERBLICK

der „Unversehrtheit der Rechtsordnung“¹³) begründet, nimmt die Rechtsprechung grundsätzlich eine Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden an.¹⁴

Abweichend hiervon ist das BVerwG bei der Beseitigung von nach § 32 StVO verbotenen Verkehrshindernissen von einer **Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden** ausgegangen. Da § 44 Abs. 1 S. 1 StVO nur eine Zuständigkeitsbestimmung, nicht aber eine Eingriffsermächtigung enthält, wären die Straßenverkehrsbehörden in weitem Umfang nicht in die Lage versetzt, die zur Ausführung der StVO erforderlichen Handlungen vorzunehmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Straßenverkehrsbehörden daher den Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel zur Durchsetzung der aus § 32 StVO folgenden Verhaltenspflichten eröffnet.¹⁵ In vergleichbarer Weise hat die Rechtsprechung auch z.B. bei Anwendung des Pflanzenschutzgesetzes¹⁶ oder des Gaststättengesetzes¹⁷ ein Einschreiten der jeweiligen Fachbehörden in analoger Anwendung der §§ 1, 3 PolG gebilligt. Maßgeblich für die Zuständigkeitsabgrenzung im jeweiligen fachrechtlichen Kontext dürfte dabei sein, ob das jeweilige Fachrecht die Zuständigkeit für ein ordnungsrechtliches Einschreiten grundsätzlich der Fachbehörde zuweist (so dass die entsprechende Anwendung der §§ 1, 3 PolG lediglich der Schließung ungeplanter Regelungslücken dient)¹⁸ oder – wie etwa im Tätigkeitsbereich der Nachrichtendienste¹⁹ – bewusst den allgemeinen Polizeibehörden vorbehalten.

2. Polizeibehörden. Die allgemeinen Polizeibehörden sind **keine selbstständigen Organisationen**, vielmehr weist § 107 PolG diese Aufgabe den allgemeinen Verwaltungsbehörden zu. Soweit Gemeinden und Landkreise hier als untere Verwaltungs- bzw. Ortspolizeibehörden zuständig sind, handelt es sich jeweils um Pflichtaufgaben nach Weisung.²⁰

Innerhalb der zuständigen Körperschaft ist es daher unschädlich, wenn intern ein unzuständiges Amt oder ein unzuständiger Amtswalter handelt. Anders als die Regelungen über die sachliche (oder örtliche) Zuständigkeit, ist die Zuteilung der Aufgaben innerhalb der jeweiligen Behörde grundsätzlich nur interner Natur.²¹ Unerheblich ist auch die Bezeichnung der Polizeibehörde, etwa als „Amt für Bürgerservice und Sicherheit“.

Polizeibehörden sind gemäß § 106 Abs. 2 PolG auch die „**besonderen Polizeibehörden**“, die für bestimmte Fachbereiche organisatorisch verselbstständigt sind. Zwi-

13 Vgl. unten Rn. 65 ff.

14 Vgl. etwa VGH, Beschl. v. 19.3.2019 – 9 S 323/19 – juris Rn. 10 für die unzulässige Ausübung der Heilkunde (§ 1 Abs. 2, § 5 HeilprG) oder Beschl. v. 25.10.2018 – 5 S 1474/18 – juris Rn. 13 für eine straßenrechtliche Duldungsanordnung.

15 BVerwGE 153, 140. Ob dies aus revisiblem Bundesrecht entnommen werden kann und ob nicht eine ausdehnende Auslegung der aus § 44 StVO folgenden Befugnisse systematisch stimmiger gewesen wäre, kann m.E. diskutiert werden.

16 Vgl. VGH, Urt. v. 5.10.1995 – 12 S 3292/94 –, juris Rn. 26.

17 VGH, Beschl. v. 19.4.1982, VBIBW 1982, 405.

18 Vgl. BVerwGE 153, 140; VGH, Urt. v. 5.10.1995 – 12 S 3292/94 –, juris Rn. 26.

19 Vgl. zum informationellen Trennungsprinzip zwischen Sicherheitsbehörden (mit operativen Eingriffsbefugnissen) und Nachrichtendiensten (mit weitgehenden informationellen Vorfeldbefugnissen) BVerfGE 133, 277, juris Rn. 115.

20 (Nur) für die Gemeinden als Ortspolizeibehörden ergibt sich dies unmittelbar aus § 107 Abs. 4 S. 2 PolG. Für die Kreispolizeibehörden bedarf es keiner entsprechenden Regelung, da sich dies bereits aus den allgemeinen Regelungen des § 15 Abs. 2 LVG bzw. § 53 Abs. 1 LKrO ergibt.

21 Vgl. VGH NJW 2007, 1375 sowie GewArch 2019, 319 Rn. 40.

schenzeitlich sind diese allerdings weitgehend entfallen,²² so dass die Vorschrift heute praktisch bedeutungslos ist.²³ Früher waren etwa das Gewerbeaufsichtsamt, die Eichbehörden oder Gesundheitsämter als besondere Polizeibehörden ausgestaltet.

- 11 Nach § 105 Abs. 1 PolG sind grundsätzlich die Polizeibehörden zuständig, soweit sich aus dem Polizeigesetz nichts anderes ergibt. **Allgemeine Polizeibehörden** sind dabei die obersten Landespolizeibehörden sowie die Landes-, Kreis- und Ortspolizeibehörden (§ 117 Abs. 1 – 4 PolG).
- 12 **Ortspolizeibehörde** ist gemäß § 107 Abs. 4 S. 1 PolG die Gemeinde, wobei die Wahrnehmung der Aufgabe als Pflichtaufgabe nach Weisung (§ 107 Abs. 4 S. 2 PolG) nach § 44 Abs. 3 S. 1 GemO dem Bürgermeister obliegt. Klagegegner gegen Maßnahmen der Ortspolizeibehörde ist dabei dennoch die Gemeinde selbst, da deren Behörden – anders als etwa die Landratsämter, die bei der Wahrnehmung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis für das Land tätig werden (§ 1 Abs. 3 S. 2 LKrO) – stets für die Gemeinde selbst tätig sind (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, sog. Rechtsträgerprinzip).
- 13 **Kreispolizeibehörden** (§ 106 Abs. 1 Nr. 3 PolG) sind nach § 107 Abs. 3 PolG die unteren Verwaltungsbehörden, d.h. nach § 15 Abs. 1 LVG in den Landkreisen die Landratsämter, die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften sowie in den Stadtkreisen die Gemeinden. **Landespolizeibehörden** (§ 106 Abs. 1 Nr. 2 PolG) sind nach § 107 Abs. 2 PolG die Regierungspräsidien (§§ 11 ff. LVG), oberste Landespolizeibehörden (§ 107 Abs. 1 PolG) die jeweils zuständigen Ministerien, soweit in deren Geschäftsbereich polizeiliche Aufgaben anfallen (§ 107 Abs. 1 PolG).
- 14 Innerhalb der allgemeinen Polizeibehörden begründet § 111 Abs. 2 PolG eine **Regelzuständigkeit der Ortspolizeibehörden**. Anknüpfungspunkt für die örtliche Zuständigkeit zur Wahrnehmung einer polizeilichen Aufgabe kann sowohl der Ort sein, an dem sich die Gefahrenquelle befindet – etwa der Wohnsitz eines gewaltbereiten Fußballfans, und zwar auch hinsichtlich der bei Auswärtsspielen befürchteten Straftaten – als auch der Ort, an dem sich die zu schützende Person oder Sache befinden.²⁴
- 15 An Stelle der Ortspolizeibehörde können nach § 112 Abs. 2 PolG die zuständigen Fachaufsichtsbehörden tätig werden, wenn bei Gefahr im Verzug ein rechtzeitiges Tätigwerden der zuständigen Polizeibehörden nicht erreichbar erscheint. Auch unabhängig hiervon können die zur Dienstaufsicht oder zur Fachaufsicht zuständigen Behörden den allgemeinen Polizeibehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit unbeschränkt Weisungen erteilen (§ 110 Abs. 1 PolG) und an deren Stelle die erforderlichen Maßnahmen treffen, wenn Weisungen keine Folge geleistet werden.

22 Mit dem Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur ua vom 1.7.2004 (GBl. S. 469) sind die öffentlichen Aufgaben in Baden-Württemberg wieder bei den allgemeinen Verwaltungsbehörden gebündelt und die Sonderbehörden weitgehend aufgelöst worden, einzig relevante Ausnahmen sind neben den Polizeipräsidien des Polizeivollzugsdienstes (§ 115 Abs. 1 PolG) die Schulen (vgl. § 23 Abs. 3 SchG) und die staatlichen Schulämter als untere Schulaufsichtsbehörden (§ 33 Abs. 1 SchG); vgl. zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz auch Schenk VBlBW 2006, 228.

23 Vgl. BeckOK PolR BW/Schatz, § 106 Rn. 5. Hinsichtlich der weiterhin verselbständigten Organisationseinheiten ist die Zuordnung als besondere Polizeibehörde meist schon deshalb fraglich, weil ihnen nur interne oder beratende Aufgaben zukommen, wie beispielsweise nach §§ 20 Abs. 1 und § 21 AGLMBG den Chemischen Veterinär- und Untersuchungsämtern; für eine weitergehende Eigenständigkeit aber offenbar VGH VBlBW 2011, 72.

24 VGH VBlBW 2017, 425 Rn. 81; VGH, Beschl. v. 5.9.2022 – 1 S 1890/22 –, juris Rn. 18.

A. ÜBERBLICK

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 kann die Polizei – d.h. i.d.R. die örtlich zuständige Polizeibehörde (§ 105 Abs. 1 PolG)²⁵ – die notwendigen vorläufigen Maßnahmen treffen, wenn ein rechtzeitiges Tätigwerden einer eigentlich zuständigen „anderen Stelle“²⁶ bei **Gefahr im Verzug** nicht erreichbar erscheint. „Gefahr im Verzug“ liegt dabei vor, wenn zur Verhinderung eines Schadens an einem polizeilichen Schutzgut sofort gehandelt werden muss, weil ein Abwarten bis zum Eingreifen der an sich zuständigen Stelle den Erfolg der erforderlichen Maßnahmen erschweren oder vereiteln würde.²⁷ Maßgeblich sind insoweit die Verhältnisse und der Erkenntnisstand im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme (ex-ante-Perspektive).²⁸ Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen handelt die Polizei auf Grundlage der ihr durch das PolG zugewiesenen Ermächtigungsgrundlagen, da die jeweiligen spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigungen i.d.R. der „anderen Stelle“ vorbehalten sind.²⁹ In der Sache ist die Polizei dabei aber nach dem Gesetzeswortlaut auf die „notwendigen vorläufigen“ Maßnahmen beschränkt, um der eigentlich zuständigen Stelle eine Übernahme der Aufgabenwahrnehmung unter Anwendung ihrer eigenen Befugnisnormen und Ausübung des ihnen eingeräumten Ermessens zu ermöglichen.³⁰

16

3. Polizeivollzugsdienst. Der Polizeivollzugsdienst ist untergliedert in das Innenministerium (§ 122 Abs. 1 PolG) und die nachgeordneten **Polizeidienststellen** (§ 115 Abs. 1 PolG), d.h. die regionalen Polizeipräsidien (§ § 121 Abs. 1 PolG, § 23 DVOPolG) und die landesweit zuständigen Dienststellen des Polizeipräsidiums Einsatz³¹ und des Landeskriminalamts³² (§ 121 Abs. 2 PolG). Die in der Praxis teilweise anzutreffenden Inspektionen, Kommissariate, Reviere oder Posten sind unselbstständige Untergliederungen.³³

17

Der Polizeivollzugsdienst besitzt unterschiedliche **Zuständigkeitsquellen**. Teilweise finden sich eigenständige Ermächtigungsgrundlagen, die ausdrücklich auf den Polizeivollzugsdienst verweisen, etwa §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 3, 44, 50 Abs. 1, 51, 55, 56 Abs. 1, 65 PolG. Für die in § 105 Abs. 3 und 4 PolG bezeichneten, vollzugstypischen Standardmaßnahmen ist der Polizeivollzugsdienst neben den (allgemeinen) Polizeibehörden zuständig (Parallelzuständigkeit).

18

Daneben leistet der Polizeivollzugsdienst **Vollzugshilfe**, wenn seine besondere Kompetenz oder Ausrüstung erforderlich ist (§ 105 Abs. 5 PolG). Hierbei handelt es sich um einen polizeirechtlichen Spezialfall der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG, § 4 LVwVfG),³⁴ die außerhalb bestehender Weisungsverhältnisse – wie etwa zur Überwindung örtlicher Unzuständigkeit – weiterhin Anwendung finden kann. Das aus § 119 Abs. 1 PolG folgende Weisungsrecht (auch der Ortspolizeibehörde!) bezieht sich dabei nur auf die

19

25 Vgl. zum Tätigwerden des Polizeivollzugsdiensts (nur) bei Gefahr im Verzug oben Rn. 20 ff.

26 Vgl. zum Begriff oben Rn. 3.

27 Vgl. BeckOK PolR BW/Nachbaur, § 2 Rn. 33 m.w.N.

28 Vgl. BeckOK PolR BW/Nachbaur, § 2 Rn. 37.

29 Vgl. BeckOK PolR BW/Nachbaur, § 2 Rn. 40.

30 BeckOK PolR BW/Nachbaur, § 2 Rn. 39.

31 Nach § 15 DVOPolG unterstützt das Polizeipräsidium Einsatz die übrigen Polizeidienststellen mit der Bereitschaftspolizei, den Spezialeinheiten und der Polizeihubschrauberstaffel bei der Aufgabenwahrnehmung, soweit dies für die operative Einsatzbewältigung erforderlich ist; es nimmt zudem die Aufgaben der Wasserschutzpolizei wahr (§ 18 DVOPolG).

32 Nach § 10 Abs. 1 S. 1 DVOPolG obliegt dem Landeskriminalamt die fachliche Leitung und Beaufsichtigung der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung sowie der Kriminal- und Verkehrsunfallprävention.

33 Vgl. VGH, Beschl. v. 23.2.2016 – 4 S 2527/15 – juris.

34 Vgl. hierzu auch BVerfG NVwZ 2011, 1254.

Frage des Tätigwerdens, nicht auf die Art und Weise des Handelns; insoweit bestehen aber die Weisungsbefugnisse der Fachaufsicht nach § 118 Abs. 1 PolG.

- 20 Darüber hinaus kann der Polizeivollzugsdienst nur dann polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint (§ 105 Abs. 2 PolG). Insbesondere kann die Zuständigkeitsnorm des § 105 Abs. 3 PolG (Parallelzuständigkeit) nicht im Wege einer analogen Anwendung auf dort nicht ausdrücklich bezeichnete Standardmaßnahmen oder die Anwendung der polizeilichen Generalklausel erstreckt werden.³⁵
- 21 Die bei der Anwendung der Eilkompetenz des § 105 Abs. 2 PolG maßgebliche Frage, ob das polizeiliche Handeln unaufschiebbar erscheint, ist aus der ex-ante-Perspektive im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme zu beurteilen³⁶ und darf im Interesse einer unverzüglichen Gefahrenabwehr nicht zu eng geführt werden. Eine solche Prognose setzt jedoch regelmäßig voraus, dass der Polizeivollzugsdienst sich zunächst um eine Klärung mit der zuständigen Polizeibehörde bemüht, wenn dies nicht – z.B. außerhalb der regulären Dienstzeiten – aussichtslos erscheint.³⁷ Anders als bei einem Tätigwerden für „andere Stellen“ nach § 2 Abs. 1 ist die Eilzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes nach § 105 Abs. 2 PolG nicht auf vorläufige Maßnahmen begrenzt; er ist bei Wahrnehmung der Eilkompetenz aber an Weisungen der zuständigen Polizeibehörden gebunden (§ 119 Abs. 1 PolG) und unterliegt der Fachaufsicht der Kreispolizeibehörden, des Regierungspräsidiums und der jeweils zuständigen Ministerien (§ 118 Abs. 1 S. 2 PolG).
- 22 Weiterhin ist zu beachten, dass die Widerspruchszuständigkeit im Hinblick auf Maßnahmen nach § 105 Abs. 2 PolG nicht bei der Polizeidienststelle selbst (§ 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VwGO, § 118 Abs. 1 S. 1 PolG), sondern bei der untersten nach § 118 PolG zur Fachaufsicht zuständigen allgemeine Polizeibehörde, d.h. i.d.R. bei der Kreispolizeibehörde liegt (§ 16 AGVwGO). Der Gesetzgeber verfolgt insoweit den Zweck, eine Überprüfung durch die allgemeine Polizeibehörde zu ermöglichen, die auch sonst – d.h. außerhalb von Eilfällen – über Widersprüche gegen die Ausübung polizeilicher Befugnisse der allgemeinen Polizeibehörden zu befinden hätte.
- 23 Soweit „die Polizei“ (vgl. § 104 PolG) nach § 2 Abs. 1 S. 1 PolG bei Gefahr im Verzug anstatt einer anderen, mit polizeilichen Aufgaben betrauten Stelle vorläufige Maßnahmen treffen kann, sind zunächst ebenfalls die allgemeinen Polizeibehörden zum Tätigwerden aufgerufen (§ 105 Abs. 1 PolG).³⁸ Unter den Voraussetzungen des § 105 Abs. 2 PolG kann der Polizeivollzugsdienst aber auch insoweit an die Stelle der Polizeibehörden treten und so ggf. auch die Aufgaben „anderer Stellen“ vorläufig wahrnehmen. Ermächtigungsgrundlage ist aber auch insoweit nur das Polizeigesetz, weil die in Spezialgesetzen vorgesehenen Maßnahmen nur den dort benannten Behörden zugewiesen sind;³⁹ zudem ist der Polizeivollzugsdienst auch insoweit auf die nach § 2 Abs. 1 zulässigen notwendigen vorläufigen Maßnahmen beschränkt.⁴⁰
- 24 **4. Gemeindliche Vollzugsbedienstete.** Nach § 125 Abs. 1 PolG können die Ortspolizeibehörden auch gemeindliche Vollzugsbedienstete einsetzen. Diese sind organisations-

35 Vgl. VGH VBIBW 2018, 320 zur (mittlerweile in § 29 Abs. 1 PolG geregelten) Gefährderansprache.

36 Vgl. VGH VBIBW 1990, 300; VGH, Urt. v. 14.4.2005 – 1 S 2362/04 –, juris, Rn. 37; BeckOK PolR BW/Schatz, § 105 Rn. 6.

37 Vgl. VGH VBIBW 2011, 153; BeckOK PolR BW/Schatz, § 105 Rn. 6.

38 Oben Rn. 8 ff.

39 Ebenso BeckOK PolR BW/Nachbaur, § 2 Rn. 40.

40 Vgl. oben Rn. 16.

A. ÜBERBLICK

und dienstrechtlich Teil der sie bestellenden Ortspolizeihörde.⁴¹ Gemeindlichen Vollzugsbediensteten können – höchstens – die in § 31 DVO PolG genannten Aufgaben übertragen werden; tatsächlich reichen die Befugnisse jedoch nur so weit, wie von dem möglichen Kompetenzkatalog tatsächlich Gebrauch gemacht wurde. Hauptanwendungsfall ist der Vollzug der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften über das Parken und Halten durch „Politessen“, nicht übertragen werden kann dagegen die in § 31 DVO PolG nicht genannte Geschwindigkeitsüberwachung. Gemeindliche Vollzugsbedienstete sind keine Beamten des Polizeivollzugsdienstes⁴² und auch nicht zum Führen von Schusswaffen berechtigt. Über Dienstkleidung und Vorbildung ihrer Bediensteten entscheidet die Gemeinde in eigener Verantwortung.

Private – etwa von einer Dienstleistungsfirma überlassene Leiharbeitskräfte⁴³ – dürfen nicht als gemeindliche Vollzugsbedienstete eingesetzt und mit der Parkraumüberwachung betraut werden. Die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch Private dagegen bedarf einer Beleihung, also einer Übertragung dieser Befugnisse durch oder aufgrund eines Gesetzes.⁴⁴

5. Einschaltung Dritter. a) „Stellvertretung“: öffentlich-rechtliches Mandat. Die – gemäß Art. 70 Abs. 1 S. 1 der Landesverfassung⁴⁵ „durch Gesetz“ (im materiellen Sinne) begründete – Zuständigkeitsordnung ist zwingend, so dass eine Übertragung sachlicher Kompetenzen auf einen anderen Hoheitsträger⁴⁶ ausgeschlossen ist. Die gesetzliche Kompetenzordnung darf auch nicht umgangen werden – etwa im Gewand der Amtshilfe.⁴⁷ Die sog. „Delegation“, bei der die übertragene Aufgabe von einem anderen Hoheitsträger in dessen eigenem Namen durchgeführt wird, bedarf daher einer normativen Ermächtigung.⁴⁸

Schwieriger ist dagegen die Frage zu beantworten, ob der Kompetenzträger auch stets selbst (höchstpersönlich) handeln muss oder ob gegebenenfalls auch ein „Stellvertreter“ eingesetzt werden kann.⁴⁹ Denn bei einem derartigen Handeln für und namens des Vertretenen – dem sog. öffentlich-rechtlichen „Mandat“ – bleiben das Zurechnungssubjekt der Maßnahme und damit jedenfalls formal auch die Zuständigkeitsordnung unberührt.⁵⁰ In der Rechtsprechung⁵¹ ist eine entsprechende Ermächtigung daher gelegentlich gebilligt worden, wenn sie auf Einzelfälle begrenzt bleibt und nicht zu

41 Vgl. VGH, Beschl. v. 16.7.2019 – 4 S 2731/18 – juris Rn. 11.

42 Vgl. VGH, Beschl. v. 16.7.2019 – 4 S 2731/18 – juris Rn. 11.

43 Vgl. OLG Frankfurt a.M. NJW 2020, 696; KG Berlin, NJW 1997, 2894.

44 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.11.2015 – 9 B 21.15 – juris Rn. 13 mwN; zum Verbot der Flucht aus der staatlichen Verantwortung für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auch BVerfGE 130, 76 (123).

45 Die streitige Frage, ob der Gesetzesvorbehalt auch für die Bestimmung der Behördenzuständigkeit gilt (ablehnend etwa BVerwG DÖV 1972, 129), ist für die Landesverwaltung von Baden-Württemberg angesichts der ausdrücklichen Anordnung daher nicht von Belang.

46 Etwas anderes ist dagegen die – zulässige – innerbehördliche Organisation; vgl. hierzu etwa BVerwG DVBl 1965, 163.

47 Vgl. VGH VBIBW 2018, 316 Rn. 37 und 53.

48 Beispiele hierfür sind etwa Aufgabenübertragungen an einen Zweckverband nach § 4 GKZ (bzw. ganzer Aufgabengruppen im Falle der Verwaltungsgemeinschaft nach § 59 GemO), Selbsteintrittsrechte oder Eilzuständigkeiten (wie etwa § 43 Abs. 4 GemO oder § 2 Abs. 1 PolG); vgl. hierzu auch BVerwG DÖV 1962, 340.

49 Vgl. hierzu den Fall des VG Sigmaringen VBIBW 1995, 289, in dem der Polizeivollzugsdienst als „Stellvertreter“ der Polizeibehörde vor Ort in deren Namen handelte und entschied, gegen wen ein von der Polizeibehörde vorgefertigter Platzverweis erlassen wurde und den entsprechenden Namen erst in die Anordnung einfügte.

50 Vgl. BVerwGE 63, 258 (260); hierzu grundlegend Triepel, Delegation und Mandat, 1942 sowie im Überblick Schwabe DVBl 1974, 69 mwN.

51 Vgl. etwa VGH Kassel DÖV 1974, 604; VGH VBIBW 1984, 20.

einer Preisgabe der Zuständigkeit führt. In der Literatur wird teilweise sogar bereits ein Weisungsrecht für ausreichend gehalten.⁵² Die Frage ist nicht abschließend geklärt; es spricht aber viel dafür, die gesetzlich angeordnete Kompetenzordnung für zwingend zu erachten und Abweichungen allenfalls in extremen Ausnahmefällen zu erwägen.⁵³

Zur Vertiefung: § 2 B., Fall 2.

- 28 b) **Verwaltungshelfer.** Unabhängig hiervon darf die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben aber Personen des privaten Rechts – wie etwa Abschleppunternehmen oder private Sicherheitsdienste⁵⁴ – als Gehilfen einschalten. Diese sind als **Verwaltungshelfer** zu qualifizieren, sofern sie keine selbstständigen Entscheidungskompetenzen besitzen. Für die insoweit anfallenden Kosten kann von der Polizeibehörde Ersatz verlangt werden, im Fall der Ersatzvornahme nach § 63 Abs. 1 PolG iVm §§ 25 und 31 LVwVG sowie §§ 6 und 8 LVwVGKO. Die früher streitige Frage, ob der Verwaltungshelfer ein Zurückbehaltungsrecht geltend machen kann, ist durch § 129 S. 2 PolG zwischenzeitlich positiv entschieden und einer ausdrücklichen Regelung zugeführt worden.
- 29 Problematisch ist in diesen Konstellationen insbes., ob dem Bürger ein Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG für von dem eingeschalteten Privaten verursachte Schäden zusteht. Hierfür müsste dieser als Beamter im haftungsrechtlichen Sinn verstanden werden. Nach der älteren „Werkzeugtheorie“ ist dies nur der Fall, wenn der Private durch dauernde Kontrolle und Weisungen so eng geführt wurde, dass er nur als Werkzeug der Behörde bei Durchführung ihrer Aufgabe erscheint. In der jüngeren Rechtsprechung⁵⁵ zeichnet sich aber eine weitere Linie ab, um den Behörden die Flucht ins Privatrecht nicht zu erleichtern. Denn eine Maßnahme der Eingriffsverwaltung kann auch durch Hinzuziehung eines privaten Erfüllungsgehilfen nicht zu einer privatrechtlichen Handlung werden. Auch der eingeschaltete Private leitet seine Befugnis dem Betroffenen gegenüber vielmehr aus der hoheitlichen Gewalt der Polizei ab. Je stärker der hoheitliche Charakter der Aufgabe und je begrenzter der Entscheidungsspielraum des eingeschalteten Privaten, desto eher muss deshalb von einer Amtshaftung ausgegangen werden. Jedenfalls im Bereich der Eingriffsverwaltung kann sich die öffentliche Hand der Amtshaftung daher nicht durch die Einschaltung Privater entziehen.⁵⁶
- 30 c) **Beliehene.** Davon abzugrenzen ist der **Beliehene**, dem eine öffentliche Aufgabe zur selbstständigen Erledigung übertragen ist. Bekanntestes Beispiel ist die Erteilung der Prüfplakette nach § 29 Abs. 2 S. 2 StVZO durch den TÜV.⁵⁷ Zu nennen sind aber etwa auch der Bezirksschornsteinfeger, Mauteintreiber, Bau-, Umwelt- oder Sicherheitssachverständige oder Verbände, die mit der Beseitigung von Abfällen oder der Endlagerung

52 Vgl. insbes. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 72 IV b; strenger aber zwischenzeitlich die 8. Aufl. 2023 unter § 83 Rn. 75 ff.

53 Auch in VGH VBIBW 1996, 418 wird – wenngleich eher beiläufig – auf das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung hingewiesen. In VGH NJW 2003, 1066 wird ebenfalls – wenngleich in anderem Zusammenhang – darauf hingewiesen, dass die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen nicht umgangen werden dürfen.

54 Vgl. die Aufsichtsarbeit der zweiten juristischen Staatsprüfung Nr. 8 / F 2015 zu einer (unzulässigen) Durchsuchung durch Angehörige eines privaten Wachdienstes bei Besuch eines kommunalen Stadions.

55 Vgl. etwa BGHZ 121, 161 oder BGH NJW 1996, 2431; dazu auch Stelkens JZ 2004, 656.

56 Vgl. BGH, Urt. v. 6.6.2019 – III ZR 124/18 –, juris Rn. 18; BGH JZ 2005, 568.

57 Vgl. zu den schwierigen Dreiecksbeziehungen zwischen staatlicher Anerkennungsbehörde, TÜV (oder anderer Überwachungsorganisation) und konkret betrautem Prüfingenieur BVerwG, Urt. v. 16.5.2019 – 3 C 19.17 – juris.

A. ÜBERBLICK

radioaktiver Stoffe betraut sind.⁵⁸ Ausschlaggebendes Kriterium ist insoweit die Berechtigung zum Einsatz des von Rechts wegen ausschließlich dem Staat vorbehaltenen öffentlich-rechtlichen Instrumentariums, die dem Beliehenen durch ein Gesetz verliehen sein muss.⁵⁹ Der Luftfahrzeugführer etwa ist zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung an Bord des im Flug befindlichen Flugzeugs zur Anwendung von Zwangsmitteln ermächtigt (§ 12 Abs. 3 S. 1 LuftSiG). Auch bei der Einschaltung von Beliehenen handelt es sich aber noch um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, so dass die staatliche Erfüllungsverantwortung (und regelmäßig auch die fachaufsichtliche Weisungsbefugnis) fortbesteht. Der Beliehene ist allerdings selbst Behörde iSd § 1 Abs. 2 LVwVfG, Rechtsträger nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und Beamter im haftungsrechtlichen Sinn.⁶⁰

II. Befugnisse

Nach dem in Art. 58 Landesverfassung positivierten **Vorbehalt des Gesetzes** bedarf auch die Polizei für Eingriffe⁶¹ in die Sphäre des Bürgers einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.⁶² Insofern genügt eine bloße Verbotsnorm nicht; falls eine ausdrückliche Eingriffsermächtigung nicht vorhanden ist, kann daher nur auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden.⁶³ Für Handlungen, die bereits keinen Eingriff enthalten, genügt dagegen die Aufgabenzuweisung.

31

1. Aufgabenzuweisung. Problematisch sind hier insbes. staatliche **Warnungen**. Während für allgemein gehaltene Hinweise – wie etwa der Warnung vor unsachgemäßem Umgang mit Feuerwerksprodukten – die Aufgabenzuweisung ausreicht, wird dies bei Bezugnahme auf ein konkretes Produkt – etwa bei gesundheitsschädlichen Lebensmitteln – oder individualisierbare Personen – wie etwa Jugendsekten – schwierig. Die Rechtsprechung ist bei der Annahme des Eingriffscharakters für „informatives Verwaltungshandeln“ sehr zurückhaltend.⁶⁴

32

Im Ansatz ist dabei festzuhalten, dass auch die Grundrechte grundsätzlich nicht vor einer bloßen Informationstätigkeit schützen. In der **Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen** liegt grundsätzlich keine Grundrechtsbeeinträchtigung, auch wenn diese nachteilige Auswirkungen entfalten können – wie etwa im Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 1 GG hinsichtlich der Wettbewerbschancen.⁶⁵ Auch der

33

58 Vgl. dazu Burgi, in: Geis/Lorenz, Staat-Kirche-Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer, 2001, S. 581 ff.

59 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.11.2015 – 9 B 21.15 – juris Rn. 13 mwN; zu den Modalitäten einer Beleihung ausführlich BVerwGE 137, 377. Da der Private im Umfang seiner Beleihung materiell zum Teil der öffentlichen Verwaltung wird, sind die Grundrechte für ihn ihrem Wesen nach nicht anwendbar; vgl. BVerfG, NJW 1987, 2501.

60 Für Amtshaftungsansprüche gegen Beliehene haftet nach Art. 34 S. 1 GG aber der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht, d.h. die beleihende Behörde.

61 Terminologisch ist der „Eingriff“ in den Gewährleistungsbereich eines Grundrechts, der gerechtfertigt sein kann, von einer „Verletzung“ zu unterscheiden.

62 Dies gilt auch für die gesetzeswiederholende Verfügung in Gestalt eines Verwaltungsakts: VGH VBIBW 2012, 473.

63 Vgl. zum Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel bei fehlender Eingriffsermächtigung im jeweiligen Fachrecht unten Rn. 40.

64 Vgl. etwa BVerfGE 105, 252; 105, 279 sowie BVerwGE 82, 76; 87, 37; kritisch hierzu etwa Huber JZ 2003, 290. Vgl. zum Unterrichtsanspruch des Betroffenen einer verdeckten Observation VGH VBIBW 2003, 349; zur Zulässigkeit der Speicherung personenbezogener Daten trotz Freispruchs BVerfG DVBl 2002, 1110. Vgl. zum Eingriffscharakter staatlicher Warnungen vor E-Zigaretten und Liquids aber BVerwG, Urv. v. 20.11.2014 – 3 C 27.13 –, Rn. 14 ff.

65 Vgl. BVerfGE 105, 252 (265).

Gewährleistungsgehalt der Religionsfreiheit schützt nicht davor, dass sich staatliche Organe – ggf. auch kritisch – mit den Zielen und Aktivitäten eines Grundrechtsträgers auseinandersetzen. Grundrechtliche Gewährleistungen sind aber dann berührt, wenn staatliches Informationshandeln in seiner Zielsetzung und seinen Wirkungen als Ersatz für eine behördliche Maßnahme fungiert, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre.⁶⁶ Im Übrigen ist der Schutzbereich der Grundrechte aber erst bei verfälschenden oder diskriminierenden Darstellungen betroffen, durch die der Staat die ihm obliegende Neutralitätspflicht verletzt.⁶⁷

- 34 Problematisch sind dabei insbesondere **staatliche „Warnungen“**: Zwar bewirken auch diese allenfalls eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung (über das zu steuernde Verhalten der Gewarnten), sie erweisen sich aber insoweit als „final“, als der Verhaltenseffekt gezielt bezweckt wird – im Falle von Jugendsekten etwa der Nichteintritt potentieller Neumitglieder. Die Schutzrichtung der Grundrechte spricht daher dafür, derartige Warnungen an den jeweiligen Vorgaben, hier des Art. 4 GG, zu messen, denn das Grundgesetz hat den gewährleisteten Schutz nicht an den klassischen Eingriffs begriff gebunden. Für entsprechende „Funktionsäquivalente“, die nach Zielsetzung und Wirkung einem klassischen Grundrechtseingriff sehr nahe kommen, verlangt auch das Bundesverfassungsgericht die Beachtung des Gesetzesvorbehalts;⁶⁸ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geht ebenfalls von einem „Eingriff“ aus.⁶⁹ Angesichts des finalen Charakters gezielter Warnhinweise erscheint dies naheliegend;⁷⁰ dementsprechend sind die Hauptanwendungsfälle staatlicher Warntätigkeit zwischenzeitlich auch normiert (vgl. für das Lebensmittelrecht etwa §§ 13 ff. AGLMBG).⁷¹ Als Abgrenzungskriterium bietet sich ein Abstellen darauf an, ob die Öffentlichkeit nur allgemein vor Gefahren gewarnt werden soll, oder ob die Mitteilung mit Blick auf Einzelfälle ausgesprochen worden und die Belastung damit individualisierbar ist.⁷²
- 35 Die sog. **Gefährderansprache** und das sog. **Gefährderschreiben**, bei der die Polizei eine Person gezielt auf mögliche Rechtsfolgen seines (nach polizeilicher Prognose zu erwartenden) Verhaltens (wie z.B. die mögliche Strafbarkeit oder ein drohendes präventivpolizeiliches Einschreiten) hingewiesen werden, um ihn von gefahrenabwehrrechtlich relevanten Handlungen abzuhalten, hat der Gesetzgeber mittlerweile ausdrücklich als Standardmaßnahmen geregelt (§ 29 Abs. 1 PolG). Auch zuvor konnten entsprechende Maßnahmen nicht alleine auf die polizeiliche Aufgabennorm gestützt werden, weil ihnen als zielgerichtete verhaltenslenkende Maßnahme Eingriffscharakter zukommt.⁷³
- 36 **2. Spezialgesetzliche Handlungsermächtigung.** Bei der Suche nach der richtigen Ermächtigungsgrundlage ist zunächst auf bereichsspezifische Ermächtigungen zu achten.⁷⁴ Die Gefahrenabwehr in eigenständig normierten Regelungsbereichen ist regel-

66 BVerwG, Urt. v. 20.11.2014 – 3 C 27.13 –, Rn. 14 ff.

67 Vgl. BVerfGE 105, 279 (294).

68 Vgl. BVerfGE 105, 279 (303); hierzu auch BVerfG NJW 2006, 1303 für den Fall einer „Schutzerklärung“ gegen Scientology.

69 Vgl. hierzu EGMR NVwZ 2010, 177.

70 Vgl. dazu BVerwG 90, 112 (120).

71 Vgl. zur unionsrechtlichen Zulässigkeit der Warnung vor nicht gesundheitsschädlichen, für den Verzehr aber ungeeigneten Lebensmitteln: EuGH NVwZ 2013, 1002.

72 Vgl. dazu BVerwG NJW 2006, 1303.

73 Vgl. VGH VBIBW 2018, 316 Rn. 33, 40. Vgl. zu einer entsprechenden Fallkonstellation auch die Aufsichtsarbeit der zweiten juristischen Staatsprüfung Nr. 7 / H 2010.

74 Vgl. hierzu Kunze VBIBW 1995, 81.

Stichwortverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Randnummern des Buches.

- (weisungsfreien) Pflichtaufgaben 559
- Abbruchanordnung 928
- Abgrenzung zu Emissionen 1394
- Abschleppfälle 118 ff.
- Abschleppunternehmer 258
- Abstandsflächenrecht 939 ff.
- Abstimmungen 579
- Abstrakte Gefahr 162, 313 ff.
- Abwägungsausfall 849 f.
- Abwägungsfehler 846 ff., 847 ff.
 - Belehrungspflicht 855
 - Kausalität 854
 - Offensichtlichkeit 854
 - Rügefrist 855
 - Rügeobliegenheit 855
- Abwägungsgebot
 - örtliche Bauvorschriften 947
- Abwehrklagen 645
- Adressaten
 - Infektionsschutzgesetz 514
- Adressatenauswahl 403
- akzeptorbezogene Sichtweise 1396
- Alkoholverbot 82, 157
- Allgemeine Leistungsklage 795
- Allgemeine Planungsprinzipien 845
- Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis 712
- Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis 732
- Allgemeine Verwaltungsbehörden 4
- Allgemeinverfügung 81
- Allzuständigkeit
 - Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 564
 - Gemeindehoheiten 564
- Amtliche Äußerungen 466
- Amtsermittlungsgrundsatz 1552
- Amtshaftungsklage 1563, 1646, 1734
- Amtshilfe 352
- Amtswalterzuständigkeit 9
- Änderung des Widmungszwecks
 - Einschränkung 638
 - Erweiterung 638
 - explizite 638
 - konkludente 638
- Anfechtungsklage 688, 1600
- Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde 694
- Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 670
- Anhörung 248, 350, 482
- Anlage im Sinne des BImSchG 1375
- Anliegergebrauch 1191, 1214 ff.
- Anmeldepflicht 387 ff., 424
- Anordnungsanspruch 777
- Anpassungsgebot 840
- Ansammlung 358
- Anscheinsgefahr 89
- Anspruch auf Unterlassung 799
- Antragsbefugnis 711
 - abwägungserheblich 737
 - subjektives Recht 737
- Antragsbefugnis von Behörden 1669
- Antragsfrist 1680
- Anwohnerparkzone 1183
- Art der baulichen Nutzung 958
- Asylunterkunft 837
- Auch von Privaten mit Gewinnerzielungsabsicht 646
- Aufenthaltsverbot 58 ff., 62, 203
- Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde 656
- Aufgabenübertragung 210
- Auflagen 393 ff., 401, 407 ff., 790, 918, 1507
- Aufmarsch 400
- Aufrechnung mit rechtswegfremder Forderung 1567 f.
- Aufsicht 560
- Aufwendungsersatz 258
- Ausfertigung 161, 1149 f.
 - Infektionsschutzgesetz 530
- Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses 641
- Auslagenersatz 133, 759
- Ausnahme 866, 949
- Ausschlussgrund 697
- Ausschlussstatbestände 582

Stichwortverzeichnis

- Außenbereich 879
- Außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge 802
- Äußerung des Bürgermeisters 1589
- Austausch der Rechtsgrundlage 289
- Austauschmittel 929
- Auswahlmessen 403, 1226
- Auswahlverfahren 1492
- Autobahn 481 ff.
- Baueinstellung 909
- Baufreigabeschein 922, 1141 ff.
- Baugenehmigung 905 ff.
- Baugrenze 1151 ff.
- Baugrenzen 960
- Bauleitpläne 808 ff., 811 ff.
- Bauliche Anlage 862
- Baunutzungsverordnung 1685
- Bauvorbescheid 925 f.
- Bebauungsgenehmigung 1029
- Bebauungsplan 809
 - Teilunwirksamkeit 859
- Befangenheitsvorschriften
 - gemeinsame Interessen einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe 599
 - individuelles Sonderinteresse 599
- Befassungskompetenz 671
 - hinreichender Ortsbezug 566
- Befreiung 867, 949, 1151 ff.
 - Nachbarschutz 961
- Befristung 353
- Begründung 705
- Begründungsmangel 1758
- Behördenantragsrecht 976
- Beiladung 774, 1837
 - Gemeinde 950
 - Normenkontrollverfahren 978
- Bekanntgabe 120, 252, 346, 700
- Bekanntmachung 752, 1149 f.
- Bekannt und bewährt 1492
- Beliehene 30
- Benutzung durch die Einwohner 630
- Benutzungsgebühr 1222
- Benutzungsordnung für eine öffentliche Einrichtung 624
- Berufsanerkennungsrichtlinie 1444
- Berufsbetreuer 1513
- Berufsgruppe 747
- Beschheidungsurteil 1622
- Beschlagnahme 49, 50 ff., 178
 - von Tieren 54
- Beschleunigtes Verfahren 841
- Besonnung 939
- Bestandsschutz 890, 924
- Bestimmtheit 81, 86, 167 f., 311
- Bestimmtheitsgrundsatz 845
- Beteiligtenfähigkeit 620, 681, 709, 718, 731, 772
- Betriebsart 1505
- Bettelbetrug 318
- Beugemittel 50, 181
- Bewertungsfehler 826 f.
- Bewohnerparkzone 1197
- BImSchG 1373
- BImSchV 1374
- Bindungswirkung 923
- Binnenrecht 1679
- Böser Schein 748
- Brandschutz 948
- Bürgerbegehren
 - formelles 580
- Bußgeld 169, 304
- Bußgeldtat 1675
- Carsharing 1233
- Dachgestaltung 838
- Darlegungs- und Beweislast 397, 1553
- Datenerhebung 45 ff.
- Dauerhaftigkeit 1451
- Dauerverwaltungsakt 52, 1612
- Delegation 26
- Dienstleistungen höherer Art 1456
- Dienstleistungsrichtlinie 1444
- Dieselfahrverbot 1195, 1413
- Dinglich Berechtigter 956
- Dinglicher Verwaltungsakt 935
- Dispositionsmaxime 1554
- Dolmetscherbeeidigung 1571
- Doppelfunktionelle Maßnahmen 68 ff.
- Drittschutz 1402, 1542
- Drittschützende Verfahrensvorschriften 1432
- Duldungsverfügung 936

Stichwortverzeichnis

- Durchsetzung 644
- Durchsuchung
 - von Personen 47
- Durchsuchungsanordnung 324
- Ehegatten 742
- Ehrverletzende Äußerung 1591
- Eigenbetrieb 649
- Eigenverantwortlichkeit 563
- Eilbedürftigkeit 775
- Eilrechtsschutz 1740, 1756, 1777, 1782
- Eilversammlung 391
- Einfügen 1138
 - Nachbarschutz 962
- Eingriffe in den Schutzbereich
 - Zuweisung neuer oder der Entziehung bestehender Aufgaben 567
- Eingriffsbefugnisse 31 ff.
 - Ermessen 83 ff.
 - Verhältnismäßigkeit 84
- Eingriffsverwaltung 1
- Einschätzungsprerogative 888
- Einsichtnahme 1569
- Einstufung einer Straße 1171
- Einvernehmen 916
- Einvernehmensersetzung 895
- Einwohnerentsprechung 780
- Einziehung 56, 1178 ff.
- Emissionskontingentierung 1396
- Enteignungsrechtliche Vorwirkung 1236, 1245
- Entschädigung 152
- Entschließungsermessen 402
- Entsteinerungsklausel 1687
- Entwicklungsgebot 841
- Ergänzendes Verfahren 1243
- Ergänzung von Ermessenserwägungen 1617
- Erkennungsdienstliche Maßnahme 46
- Erlaubtsein 1448
- Erledigung 172 ff., 188, 427, 1703, 1727
 - Einseitige Erledigungserklärung 187 ff.
 - Erledigungsrechtsstreit 187 ff.
 - Grundverwaltungsakt 173
 - Kostenbescheid 173
 - Titelfunktion 173 ff., 190 ff.
 - Titelfunktion 173 ff.
 - Übereinstimmende Erledigungserklärung 186 ff.
- Ermächtigungsgrundlage 640
 - Austausch 204 ff.
- Ermahnung 726
- Ermessenserwägungen des Gerichts 1765
- Ermittlung- oder Bewertungsfehler 821
- Errichtungs- und Betreiberpflichten 1390 ff.
- Ersatzansprüche 136
- Ersatzvornahme 120
- Erweiterte Gewerbeuntersagung 1527
- Erweiterung
 - explizite 779
 - konkludente 779
- Fachaufsicht 575
- Faktische Vollziehung 293, 1744
- Fehlerfolgen 852 ff.
- Festgesetzter Markt 634
- Feststellen des Verwaltungsaktes 585
- Feststellung 724
- Feststellungsfähiges Rechtsverhältnis 1638
- Feststellungsinteresse 680
 - Rehabilitationsinteresse 721
- Feststellungsinteresse des Beklagten 1736
- Feststellungsklage 678, 720, 1637
- Feststellungswiderklage 1739
- Feststellungswirkung 1436
- FFH-Richtlinie 843
- Fiktionswirkung 1773
- Flächennutzungsplan 808, 841, 973, 1683
- Flaniermeilen 1166
- Flucht ins Privatrecht 1574
- Flugblatt 1210
- Folgenbeseitigungslast 147
- Folgewirkungen 1251
- Form 626
- Formelle Baurechtswidrigkeit 928
- Formeller Verwaltungsakt 1600
- Förmliches Genehmigungsverfahren 1385
- Fortsetzungsfeststellungsantrag 1772
- Fortsetzungsfeststellungsklage
 - Fortsetzungsfeststellungsinteresse 177
 - Statthaftigkeit 172
- Fragestellung 704
- Fraktion 1592
- Freiberuflichkeit 870, 1015
- Freier Beruf 1456, 1517

Stichwortverzeichnis

- Freiheitsentziehung 43 f.
- Richtervorbehalt 44
- Freimachungsklage 151
- freiwilligen Aufgaben 559
- Freiwillige Obdachlosigkeit 140
- Friedlichkeit 359
- Funktionslosigkeit 869
- Fußgängerzone 1180
- Gaststättenerlaubnis 1500
- Gebietserhaltungsanspruch 958
- Gebietshoheit 552
- Gebietskörperschaften 552
- Gebot der Rücksichtnahme 868
- Gebot interkommunaler Rücksichtnahme 819
- Gedenkstätte 410
- Gefahr
 - abstrakte Gefahr 156 ff.
- Gefahrbegriff 87 ff.
- abstrakte Gefahr 87
- konkrete Gefahr 87
- Gefährderanschriften 35
- Gefährderansprache 35
- Gefahrenprognose 88, 397
- Gefahrenverdacht 90, 317
- Gefahrenvorsorge 66
- „Gefahrgeneigte Veranstaltungen“ 790
- Gefahr im Verzug 93
- Gefälligkeitsplanung 829
- Geltendmachung von Grundrechten 619
- Gemeindliches Einvernehmen 891 ff., 1625
- Gemeindliche Vollzugsbedienstete 24 f.
- Gemeingebrauch 631, 1190, 1202 ff.
- Genehmigungsbedürftigkeit 1379
- Generalklausel
 - Infektionsschutzgesetz 503, 510 ff.
- Gerichtsstandvereinbarung 1825
- Gerichtszuständigkeit 1823
- Geruchsimmissionen 1399
- Gesamtbelastung 1396
- Gesamtverantwortung 798
- Geschäfte der laufenden Verwaltung 603
- Geschäftsordnung 1677
- Geschäftsordnungsautonomie 757
- Gesetzesvorbehalt 31 ff.
- Infektionsschutzgesetz 519 ff.
- Kernbereich 568
- Randbereich 568
- Gestaltungsklage 1662
- Gestattungswirkung 1436
- Gestuftes Verwaltungsverfahren 1624
- Gesunde Wohnverhältnisse 1139
- Gewahrsam 43 f.
- Gewerbebegriff 1445
- Gewerbebesteuerrecht 1446
- Gewerbeuntersagung 1468, 1521, 1614
- Gewinnerzielungsabsicht 1450
- Gewissenskonflikte 734
- Glasverbot 82
- Gleichbehandlung im Unrecht 932
- Glockenläuten 1594
- Glücksspielrecht 1483
- Grenzgarage 943
- Großen Kreisstadt 554
- Grundflächenzahl 1154
- Grundrechte 594, 804
- Grundrechtsberechtigung von Gemeinden 1249
- Grundrechtsbindung 654
- Grundrechtseingriff 640
- Grundrechtsfähigkeit 654
- Grundsatz der kommunalen Planungshoheit 846
- Grundsatz der Konfliktlösung 825
- Grundzüge der Planung 1151 ff.
- Gute Sitten 1449
- Haltverbot 1747
- Hausrecht 72, 419, 1578
- Heilungsmöglichkeiten 628
- Ideelles Interesse 756
- Immissionsabwehranspruch 1426
- Indiztatsache 59
- Industrieemissions-RL 1384
- Infektionsschutzgesetz
 - Absonderung 505
 - Adressatenauswahl 514
 - Allgemeinverfügung 526
 - Ausfertigung, Rechtsverordnungen 530
 - Ausgangsbeschränkung 526
 - Corona 507 ff.

Stichwortverzeichnis

- COVID-19 507 ff.
- Gefahrenabwehr 499 ff., 511
- Gefahrenvorsorge 511
- Generalklausel 503, 510 ff.
- Gesetzesvorbehalt 519 ff.
- Grundstrukturen 488 ff.
- Impfung 493
- Krankheitsbekämpfung 494, 502 ff.
- Krankheitsverhütung 493
- Masernerkrankungen 506
- Polizeirecht, allgemeines 500 ff.
- Polizeiverfügung 524 ff.
- Quarantäne 505
- Rechtsverordnung 527 ff., 546 ff.
- Standardermächtigung 504
- Systematik 488 ff.
- Telos 489
- Verkündung, Rechtsverordnungen 531
- Versammlungsrecht 535 ff.
- Verwaltungsakt 523 ff., 540 ff.
- Zitiergebot 529
- Zweck 489
- Infektionsschutzrecht
 - Epidemische Lage 492
 - Gefahrenabwehr 489
 - Mund-Nasen-Bedeckung 545
 - Robert Koch-Institut 492
 - Versammlungsrecht 535 ff.
 - Verwaltungsprozessrecht 549
 - Zuständigkeit 497
- Informationspflicht 611
- Informationsrecht 590
- Infrastruktur, versammlungsrechtliche 361
- Inhalt der Veranstaltung 786
- Innenbereich
 - Baulücke 874
 - Bauungszusammenhang 873
 - Einfügen 876
 - Ortsteil 873
- Innenrechtsstreit 613
- Innerorganisatorischer Unterlassungs- und Störungsbeseitigungsanspruch 679
- In-Sich-Prozess 664
- In-sich-Prozesse 612
- Insolvenzverfahren 1528
- institutionelle Garantie 561
- Instrument administrativer Normsetzung 622
- Interessenkollision 739
- Interessenkonflikten 598
- Interkommunales Rücksichtnahmegebot 819
- Inzidentkontrolle 977
- Inzidentkontrollen 629
- „Janusköpfigkeit“ des Landratsamts 657
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts
 - Anstalten 553
 - Körperschaften 553
 - Stiftungen 553
- Juristische Personen und Personenvereinigungen 635
- Justiz-Verwaltungsakt 1569 ff.
- Kampfhundeverordnung 165
- Kassatorisches Bürgerbegehren 699
- Kein allgemeinpolitisches Mandat 672
- Kein Anspruch auf Vollüberprüfung
 - nicht grundrechtsfähig 569
- Keine Flucht ins Privatrecht 642
- Kein Kommunalverfassungsstreit 614
- Kenntnisgabeverfahren 910 f.
- Kinderlärm 1407
- Kirchliches Handeln 1594
- Klagearten 617
- Klagebefugnis 618, 722
- Klagebefugt 679
- Klagegegner 621, 665
- Klarstellungssatzung 875
- Kommunalaufsicht 1607
- „Kommunale Daseinsvorsorge“ 647
- Kommunale Planungshoheit 846
- Kommunalrechtliches Vertretungsverbot 1835
- Kommunalverbände 658
- Kommunalverfassungsbeschwerde 570
- Kommunalverfassungsstreit 664, 1628
- Kommunikativer Verkehr 1207 ff.
- Konkludente Widmung 1174
- Kontaktverbot 42
- Konzentrationsfläche 883
- Konzentrationswirkung 379, 915, 989, 1223, 1380
- Kooperationsgespräch 406
- Kostendeckungsvorschlag 706
- Kostenersatz 54
 - Leistungsbescheid 55
- Kostenschuldner 130

Stichwortverzeichnis

- Kreispolizeibehörden 13
Künstlerische Tätigkeit 1455
Landespolizeibehörden 13
Landkreise 655
Landwirtschaft 880, 991
Lärminderungsplan 1412
Latente Gefahr 92
Legalisierungswirkung 96
Leistungsbescheid 55
Leistungsklage 1658
Leistungsunfähigkeit 1524
Leiter der Gemeindeverwaltung 602
Luftreinhalteplan 1195, 1412

Mandat 27, 210
Mandatsniederlegung 1843
Marktfestsetzung 1488
Maß der baulichen Nutzung 959
Maßgeblicher Zeitpunkt 52, 951, 1522, 1610
Maßnahmen der Rechtsaufsicht 573, 688
Materiell 581
Megafon 433
Meldeauflage 63, 237
Messegewerbe 1487
Mietzins 152
Minusmaßnahme 412, 424
Missbräuchliche Nutzung 1377
Miteigentum 101, 936
Mittelauswahl 405 ff.
mittelbaren Staatsverwaltung 555
Modifizierende Auflage 919
monistische Aufgabenmodell 558
Mund-Nasen-Bedeckung 545

Nachbarbegriff 954 ff.
Nachbarrechtsschutz 953 ff.
Nachbarschaft 1402
Nachbarschutz
– Bauordnungsrecht 964
– Verfahrensvorschriften 965
Nachschieben von Gründen 289
Nachträgliche Anordnungen 1409
Nachtragsbaugenehmigung 921
Naturschutzverband 1247
Nebenanlage 871

Nebenbestimmung 1604
Nebenbestimmungen 786
Negative Feststellungsklage 1641
Negativplanung 832, 899
Neubekanntmachung 1680
Neutralität 753
Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot 684
Nichteinwohner 636
Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen 1378, 1406
Nicht mehr bestehende Rechtsverhältnisse 721
Nicht schutzwürdige Interessen 823
Nichtstörer 97, 137
Nichtteilnehmer 374
„Nicht wirtschaftlich“ 650
Niederschrift 589
Normenkontrolle 169, 302 ff., 971, 1664
– Rechtsschutzbedürfnis 306
Normerlassklage 1684
Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 1400
Notstand, polizeilicher 404
Nutzung bestehender Einrichtungen 637
Nutzung öffentlicher Straßen 1202 ff.
Nutzungsänderung 908
Nutzungsunterbrechung 924
Nutzungsuntersagung 930

Obdachlosigkeit 138 ff., 142
Obligatorisch Berechtigter 956
Observation 42
Öffentliche Einrichtung 71
Öffentliche Ordnung 78 f., 395, 448
Öffentlicher Zweck mit wirtschaftlicher Betätigung nach kaufmännischen Grundsätzen 648
Öffentliche Sicherheit 65 ff., 394, 484
Öffentliches Interesse 764
Öffentliches Sachenrecht 1160
Öffentliche Versammlung 366, 386 ff., 423 ff.
Öffentlichkeitsgrundsatz 857
Opferrolle 131
Opportunitätsprinzip 80, 760, 1552
Optimierungsgebot 1241

Stichwortverzeichnis

- Organisationsform 641
- Organkompetenz 673
- Organrechte 615
- Organschaftsrechte 765
- Organwalter bzw. Organteil 593
- Örtliche Bauvorschriften 838 ff., 946 ff.
- Ortschaftsrat 754
- Ortsdurchfahrt 1186
- Ortspolizeibehörden 12, 14 ff.
- Parken 122, 1165, 1204
- Parkraumbewirtschaftung 25
- Parteien 637
- „Parteienprivileg“ 785
- Passbeschränkung 232, 233
- Passivlegitimation 1831
- Passivlegitimität 798
- Peepshow 1449
- Personalkonzession 1462
- Personenfeststellung 45
- Personengesellschaft 1473
- Pflichtaufgaben nach Weisung 559
- Pflichten 596
- Pflicht zur Wahrung und Sicherung ihres
in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnden
Aufgabenbestandes 571
- Planerhaltung 852 ff.
- Planfeststellungsverfahren 1236
- Planungshoheit 1248
- Planungsleitsätze 834
- Planungsprinzipien 845
- Platzverweis 58, 203, 413
- Polizei
 - Allgemeine Polizeibehörden 2
 - Andere Stellen 3
 - Begriff 2 ff.
 - Polizeivollzugsdienst 2
- Polizeibegriff 10 ff.
 - Allgemeine Polizeibehörden 8 ff., 11 ff.
 - Besondere Polizeibehörden 10
- Polizeifestigkeit 37, 369 ff.
- Polizeikosten 125 ff.
- Polizeiliche Generalklausel 1, 39 f., 64 ff.
 - Zuständigkeit 6 f.
- Polizeipflicht 95
- Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern 1424
- Polizeirecht
 - Standardmaßnahmen 41 ff.
- Polizeiverfügung
 - Infektionsschutzgesetz 524 ff.
- Polizeiverordnung 82, 154 ff., 1674
- Polizeivollzugsdienst 17 ff., 385
 - Eilkompetenz 20 ff.
- Pop-up-Radwege 1166
- Präklusion 966, 1386
- Präventiverlaubnis 905
- Pressemitteilung 1571
- Presserecht 38
- „Prinzipale“ Normenkontrolle 629
- Prinzip kommunaler Selbstverwaltung 556
- Prioritätsprinzip 437, 788
- Private Konkurrenten 651
- Privatschulen 1596
- Problembewältigung 1242
- Prognose 332
- Protestaktionen 787
- Prozessfähigkeit 709
- Prozesskostenhilfeantrag 1717
- Prüfungscompetenz 607, 669
- Putativ 89
- Quorum 667
- Räum- und Streupflicht 1258
- Räumung 147 ff.
- Realakt 453, 1643
- Rechtsaufsicht 572
- Rechtsfolgeenseite 627
- Rechtsmittelbelehrung 1694
- Rechtsnachfolge 102, 1699
- Rechtsnatur der Geschäftsordnung 592
- Rechtsschutzbedürfnis 979 f., 1547
 - fertiger Baukörper 969
- Rechtsträgerprinzip 196
- Rechtsverordnung
 - Infektionsschutzgesetz 527 ff.
- Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten 570
- Rechtswidriges Ziel 583
- Rechtswidrigkeitszusammenhang 126
- Rederecht 757
- Regelung der „sachlichen Befangenheit“ 743
- Regelungsanordnung 773
- Regionalplan 840, 1682

Stichwortverzeichnis

- Regionalverband 659
Reichsbürger 336
Reisegewerbe 1484
Reklame 1263
Relative Rechtskraft 1627
Repressives Einschreiten 927
Richtervorbehalt 44, 326, 327
Richtiger Klagegegner 719
Rücknahmestreit 1725
Rücksichtnahmegebot 868, 941, 1138, 1398, 1418
Rügeausschluss 967
Sachlichkeitsgebot 473 ff.
Sachurteilsvoraussetzungen 1599, 1689
Satzungsautonomie
– Ermächtigungsgrundlage 623
Schädliche Umwelteinwirkungen 1392, 1503
Schankwirtschaft 1498
Schlusspunkttheorie 914
Schmale Fahrbahn 1343
Schutzgut 65
Schutznormtheorie 957
Selbstbestimmungsrecht 360, 415 ff.
Selbsteintrittsrecht 14 f., 1706
Selbstgefährdung 77
Selbstständige Tätigkeit 1452
Selbsttitulierung 108
Shared Mobility-Dienste 1233
Sicherstellung 49, 325, 341
Sicherungsanordnung 710
Sichtbarkeitsgrundsatz 1198
Sitzungen des Gemeinderats 588
Sitzungsunterlagen 608, 751
Sitzung verlassen 744
Sofortige Vollziehbarkeit 194 f., 228 ff.
Sofortvollzug 1754, 1756
sog. Selbstverwaltungsaufgaben 557
Solaranlage 838
Sonderbenutzung 637
Sonderinteressen der Kaufinteressenten 749
Sondernutzung 434, 1220 ff., 1225
Sondernutzungssatzung 1230
Sonderrechtslehre 1558
Soziale Adäquanz 1401
Sparkasse 1587
Speisewirtschaft 1498
Sperrerklärung 1572 f.
Sperrgrundstück 1700
Sperrwirkung 701
Sperrzeit 1511, 1545
Spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für Eingriffssatzungen 625
Spontanversammlung 390
Staatliche Informationstätigkeit 466 ff.
Stadt 554
Städtebauliche Erforderlichkeit 1156 f.
Städtebauliche Erwägungen 1225
Städtebauliche Interessen 828
Stadtkreises 554
Standardermächtigung
– Infektionsschutzgesetz 504
Standssicherheit 948, 1140
Statthafte Klageart 730
Stellplatzanforderungen 942 ff.
Steuerrückstände 1472, 1519
Stimmberechtigtes Mitglied des Gemeinderats 609
Störer 91, 95, 166
– Hoheitsträger 103
Störerauswahl 105 f., 129 ff.
Störungspotenzial 955
Strafurteil 1471
Strafverfolgung 67
Strafverfolgungsvorsorge 69
Straßenanlieger 1214
Straßenbaulast 1254 ff.
Straßenrecht 377 ff., 1160 ff.
Straßenschilder 1196 ff.
Straßenumbenennung 1188
Straßenverkehrsrecht 377 ff., 481 ff.
Straßenverkehrssicherungspflicht 1257 ff.
Straßenverschmutzung 381
Strohmannverhältnis 1475
Subjektive Rechte
– Eigenverantwortlichkeit 562
– Universalität oder Allzuständigkeit 562
Subsidiaritätsgrundsatz 74 ff.
Suspensiveffekt 968, 1742
Tabuzone 884

Stichwortverzeichnis

- Tagesordnung 666
Tagesordnungspunkte 606
TA Lärm 1401
Tatbestandsseite 627
Tatbestandswirkung 109
Tatsächlich öffentliche Straße 1168
Taubenfütterungsverbot 165
Technische Anleitung 1374, 1400
Teileinziehung 1179
Teilnahmepflicht 724
Teilnehmerzahl 408
Teilnichtigkeit 1671
Teiluntersagung 1478
Telekommunikationsüberwachung 70
Tierhaltung 871
Titelfunktion 1656
Überbaubare Grundstücksfläche 1151 ff.
Überschwemmungsgefahr 1139
übertragenen staatliche Verwaltungsaufgaben 557
Umsatz- und Gewinnchancen 746
Umstufung 1181, 1184 ff.
Umweltprüfung 844
Umweltverträglichkeitsprüfung 1384
Uniformierungsverbot 447
Unmittelbare Ausführung 115 ff., 126 f., 261 ff.
Unmittelbarer Vorteil 748
Unmittelbare Verursachung 95
Unmittelbarkeit 739
Unmittelbarkeit des Nachteils 742
Unsachliche Äußerung ohne Bezug zum Beratungsgegenstand 683
Untätigkeitsklage 1701
Untergeordnete Nebenanlage 1151
Unterlassungsklage 1660
Unternehmen 800
Unterrichtungsnachweis 1504
Untersuchung (körperlich) 47
Unvordenkliche Verjährung 1176
Unwirksamkeit 628
Unzuverlässigkeit 1470, 1521
Urproduktion 1453
UWG 652
VA-Befugnis 1559
Veränderungssperre 897
Verbandskompetenz 565
Verbot, faktisches 408
Verbotsnorm 40, 66
Verdacht des Rechtsmissbrauchs 639
Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 917
Vereinfachtes Verfahren 1387
Verfahren 626
Verfahrensfreie Vorhaben 907
Verfahrenskonzentration 1381
Verfristung 1697
Vergabekonditionen 791
Vergaberichtlinien 1532
Verhaltensbezogene Immissionen 1376
Verhaltensbezogener Lärm 1427
Verhaltensstörer 98
Verhältnismäßigkeit 84
Verhinderungsplanung 884
Verkehrsberuhigter Bereich 1182
Verkehrshindernisse 7
Verkehrsimmissionen 1193
Verkehrsschild 246, 1196, 1747
Verkehrssicherheit 409
Verkehrszeichen 119
Verkündung
– Infektionsschutzgesetz 531
Verpflichtungserklärungen 610
Verpflichtungsklage 585, 1620
Verpflichtung zur Teilnahme an den Gemeinderatssitzungen 597
Versagungsgründe 1501
Versammlung
– Verbot, infektionsschutzrechtliches 544, 548
Versammlungsauflösung 429
Versammlungsbegriff 357, 541
Versammlungsleiter 443
Versammlungsrecht
– Infektionsschutzrecht 535 ff.
– Polizeifestigkeit 37
Versammlungsspezifische Gefahr 37, 373, 441
Versammlungsverbot 445
Verschaffungsanspruch 642, 789, 1576

Stichwortverzeichnis

- Vertrauenspersonen 584
- Vertrauenstatbestands 788
- Vertretung der Bürger 587
- Vertretungsverbot 601
- Verunstaltungsverbot 944 f.
- Verwaltung eigenen Vermögens 1454
- Verwaltungsgebrauch 631
- Verwaltungshelfer 28 f., 1535
- Verwaltungsorganisationsrechts 551
- Verwaltungspraxis 781
- Verwaltungsprivatrecht 654, 1581
- Verwaltungsrechtsweg 302 ff., 616, 663, 687, 708, 717, 771
- Verwaltungsvollstreckung 108 ff.
- Verweisung 1562, 1828
- Verwirklichter Bebauungsplan 980
- Verwirkung 937
- Videoüberwachung 70
- VOB 1581
- Vogelschutz-Richtlinie 843
- Vollstreckungsbehörde 114
- Vollstreckungsverfahren 113, 938, 1655
- Vollzugshilfe 19
- Vorbehalt des Gesetzes 55
- Vorbehalt des Straßenrechts 1162
- Vorbeugende Feststellungsklage 1651 ff.
- Vorbeugende Straftatenbekämpfung 211
- Vorläufige Erlaubnis 1506
- Vorläufige gerichtliche Feststellung 585, 710
- Vorläufiger Rechtsschutz 194 ff.
 - Besonderes Vollzugsinteresse 200 ff.
 - Faktische Vollziehung 228, 231, 292 f.
 - Interessenabwägung 202
 - Sofortige Vollziehbarkeit 292
 - Statthaftigkeit 228 ff.
- Vorrang des Straßenverkehrsrechts 1163
- Vorsitzender des Gemeinderats
 - Einberufung der Gemeinderatssitzungen 605
- Vorsorge 1405
- Vorstandsmitglied 741
- Vorverfahren 243, 270, 273
- Vorwegnahme der Hauptsache 776, 1778
- Vorwirkung 1735
- Waffenlosigkeit 359
- Waffenrechtliche Erlaubnis 330
- Wahl 586
- Waldabstand 948
- Warnung 32 ff.
- Wechselwirkungslehre 398
- Weisungsaufgaben 604
- Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen 689
- Werbeanlage 945
- Widerruf 330, 1409, 1509, 1615
- Widerspruchsverfahren 1689
- Widmung 632, 778, 1167, 1170 ff.
- Widmungserweiterung 1218
- Wiedereinsetzung 1713
- Wiedergestattungsverfahren 1479
- Wiederholende Verfügung 1633
- Windenergie 882, 1681
- Wirtschaftliche Betätigung 1455
- Wirtschaftlichkeit 801
- Wirtschaftsverwaltungsrecht 1371
- Wohnungseinweisung 139 ff.
- Wohnungsräumung 147
- Wohnungsverweis 58
- Wohnungsverweisung 42
- Zäsurwirkung 1614
- Zitiergebot 160
 - Infektionsschutzgesetz 529
- Zuhören 744
- Zulassungsanspruch 633
- Zulassungsbedürftiges Gewerbe 1482
- Zurechnung 1269, 1376
- Zurechnung von Gaststättenlärm 1540
- Zurechnung von missbräuchlicher Nutzung 1429
- Zurückbehaltungsrecht 134
- Zurückstellung 897
- Zuständigkeit 560, 626
 - Amtswalter 9
- Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte 643
- Zuständigkeit des Gemeinderats 695
- Zustandsstörer 100, 266
- Zustellung 1389
- Zuverlässigkeit 332, 1627
- Zwangsgeld 111, 931
- Zwangsmittel 112, 221 ff., 1602
- Zwangsvollstreckung 1750

Stichwortverzeichnis

Zweckveranlasser 99, 444

Zweckverfolgung 358

Zweistufen-Theorie 1575

Zweitbescheid 1634

Zwischenfeststellung 1647