

## Polizei- und Sicherheitsrecht Baden-Württemberg

- 1 Überblick:  
Behörden und gesetzliche Regelungen
  - 2 Übersicht über die Klagearten im  
Polizeirecht
  - 3 § 40 I VwGO bei der  
Fortsetzungsfeststellungsklage
  - 4 Zulässigkeit der FFK: Statthaftigkeit
  - 5 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen der  
FFK
  - 6 Begründetheit der FFK: Übersicht
  - 7 Rechtmäßigkeit einer Primärmaßnahme:  
Aufbau
  - 8 Rechtmäßigkeit: Aufgabeneröffnung
  - 9 Aufgabeneröffnung: Öffentliche  
Sicherheit/Ordnung
  - 10 Gefahrbegriffe
- 11 Die 3 Ebenen polizeilichen Handelns
  - 12 Befugnisse der Polizei: Übersicht
  - 13 Struktur der Standardbefugnisse,  
§§ 27 ff. PolG
  - 14 Standardbefugnisse:  
Informationserhebung/-behandlung
  - 15 Standardbefugnisse: Gewahrsam,  
§ 33 PolG
  - 16 Standardbefugnisse: Durchsuchung,  
Sicherstellung u.a.
  - 17 Weitere Standardbefugnisse und andere  
Ermächtigungsgrundlagen
  - 18 Richtung polizeilicher Maßnahmen
  - 19 Rechtsnachfolge in Polizeipflichten bei  
§ 6 PolG
  - 20 Rechtsnachfolge in Polizeipflichten bei  
§ 7 PolG
  - 21 Befugnisse: Polizeiliche  
Handlungsgrundsätze/Ermessen

- 22 FFK gegen Sekundärmaßnahmen: Überblick
- 23 FFK: Prüfungsaufbau bei Sekundärmaßnahmen
- 24 FFK: Verhältnis VersG und PolG
- 25 Anfechtungsklage: Kostenersatz bei Abschleppmaßnahme
- 26 Verpflichtungsklage auf polizeiliches Handeln
- 27 3. Ebene: Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche
- 28 Normenkontrolle gegen Verordnung

## Baurecht Baden-Württemberg

- 1 Überblick über die Klagearten
- 2 Verpflichtungsklage: Qualifikation der Baugenehmigung

- 3 Verpflichtungsklage: Prüfung der Begründetheit
- 4 Übersicht über die Verfahrensarten der LBO
- 5 Verpflichtungsklage: Genehmigungspflichtigkeit
- 6 Genehmigungsfähigkeit: Bindung der Verwaltung
- 7 Genehmigungsfähigkeit: Prüfungsumfang, §§ 58 I S. 1, 52 LBO
- 8 Genehmigungsfähigkeit: Separationsmodell
- 9 Baugenehmigung und Gaststättenerlaubnis
- 10 Genehmigungsfähigkeit: Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit
- 11 Zulässigkeit im beplanten Bereich, § 30 I/II BauGB
- 12 Zulässigkeit im Innenbereich, § 34 BauGB

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>13</b> Zulässigkeit im Außenbereich, § 35 BauGB</p> <p><b>14</b> Zulässigkeit während der Planaufstellung, § 33 BauGB</p> <p><b>15</b> Sicherung der Bauleitplanung, §§ 14, 15 BauGB</p> <p><b>16</b> Genehmigungsfähigkeit: Bauordnungsrecht</p> <p><b>17</b> Verpflichtungsklage auf Vorbescheid/Teilbaugenehmigung</p> <p><b>18</b> Klage auf bauaufsichtliches Einschreiten gegen Dritten</p> <p><b>19</b> Anfechtungsklage des Nachbarn: Klagebefugnis</p> <p><b>20</b> Nachbarklage: Begründetheit der Anfechtungsklage</p> <p><b>21</b> Nachbarklage: Genehmigungsverfahren, §§ 53–58 LBO</p> <p><b>22</b> Nachbarklage: Drittschutz im Bauplanungsrecht</p> | <p><b>23</b> Nachbarklage: Einstweiliger Rechtsschutz, § 80 V VwGO</p> <p><b>24</b> Klage des Bauherrn gegen die Aufhebung der Genehmigung</p> <p><b>25</b> Klage der Gemeinde gegen die Baugenehmigung</p> <p><b>26</b> Anfechtungsklage gegen baupolizeiliche Maßnahmen</p> <p><b>27</b> Rechtmäßigkeit der Beseitigungs-/Abbruchsanordnung</p> <p><b>28</b> Bauleitpläne und ihre gerichtliche Überprüfung</p> <p><b>29</b> Normenkontrolle gegen Bebauungsplan: Zulässigkeit</p> <p><b>30</b> Normenkontrolle gegen Bebauungsplan: Begründetheit</p> <p><b>31</b> Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans: Zwingende Planungsvorgaben</p> <p><b>32</b> Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans: Abwägung, § 1 VII BauGB</p> |
|---|---|

- 33** Gültigkeit des Bebauungsplans:  
Fehlerfolgen, §§ 214 ff. BauGB

## Kommunalrecht Baden-Württemberg

- 1 Übersicht über die Streitigkeiten im Kommunalrecht
- 2 Selbstverwaltung:  
Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz
- 3 Verfassungsrechtliche Rechtspositionen der Gemeinden
- 4 Kommunale Selbstverwaltungsgarantie:  
Schutzbereich
- 5 Kommunale Selbstverwaltung:  
Rechtfertigung von Eingriffen
- 6 Handeln und Organe der Gemeinde:  
Übersicht
- 7 Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Gemeinderats (1)
- 8 Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Gemeinderats (2)
- 9 Persönliche Beteiligung, § 18 GemO
- 10 Zuständigkeiten des Bürgermeisters
- 11 Organzuständigkeit des Bürgermeisters nach §§ 42 ff. GemO
- 12 Staatliche Aufsicht über die Gemeinden:  
Überblick
- 13 Rechtsaufsicht, §§ 120-124, 128 GemO
- 14 Fachaufsicht, § 129 GemO
- 15 Fachaufsicht: Rechtsschutz der Gemeinde
- 16 Rechtsschutz der Gemeinde gegen Widerspruchsbescheid
- 17 Kommunalverfassungsstreit: Überblick
- 18 KVS: Prüfungsaufbau (1)
- 19 KVS: Prüfungsaufbau (2)
- 20 Kommunalverfassungsstreit im Zusammenhang mit Ratssitzung (1)

- 21 Kommunalverfassungsstreit im Zusammenhang mit Ratssitzung (2)
- 22 Kommunalverfassungsstreit im Zusammenhang mit Ratssitzung (3)
- 23 Fraktionsinterne Streitigkeiten
- 24 Kommunalverfassungsstreit mit Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung
- 25 Rechtsetzung der Gemeinden: Satzungsermächtigungen
- 26 Satzung der Gemeinde: Prüfungsschema
- 27 Abgabensatzungen der Gemeinde
- 28 Öffentliche Einrichtungen: Klage auf Zulassung
- 29 Öffentliche Einrichtungen: Anspruch auf Zulassung
- 30 Bürgerbegehren: Klage gegen Ablehnung der Gemeinde (1)
- 31 Bürgerbegehren: Klage gegen Ablehnung der Gemeinde (2)
- 32 Anspruch auf Sicherung des Bürgerbegehrens
- 33 Unternehmen der Gemeinde

## A) Streitigkeiten zw. Gemeinden und anderen Verwaltungsträgern, insbes. dem Bundesland BaWü

- kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 II GG, Art. 71 I LV, und deren gerichtliche Durchsetzung (ÜK 2 - 5)
- staatliche Aufsicht, §§ 118 ff. GemO (ÜK 12 - 15)
- Maßnahmen sonstiger Hoheitsträger (ÜK 16)

## B) Streitigkeiten innerhalb der Gemeinde: Kommunalverfassungsstreit

- Streitigkeiten zwischen Organen und Teilen der Organe der Gemeinde (ÜK 17 - 24), v.a.:
- Sitzung und Beschlussfassung des Gemeinderats
- einzelnes Ratsmitglied, Ausschüsse, Fraktion
- Handeln des Ersten Bürgermeisters

## C) Streitigkeiten zw. der Gemeinde und dem Einzelnen

- Rechtsetzung (Satzungen, Verordnungen), u.a.: Anschluss- und Benutzungszwang, kommunales Abgabenrecht (ÜK 25 - 27)
- öffentliche Einrichtungen (ÜK 28, 29)
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ÜK 30 - 32)
- kommunales Unternehmensrecht (ÜK 33)

## HEMMER-METHODE zu ÜK 1

## KomR

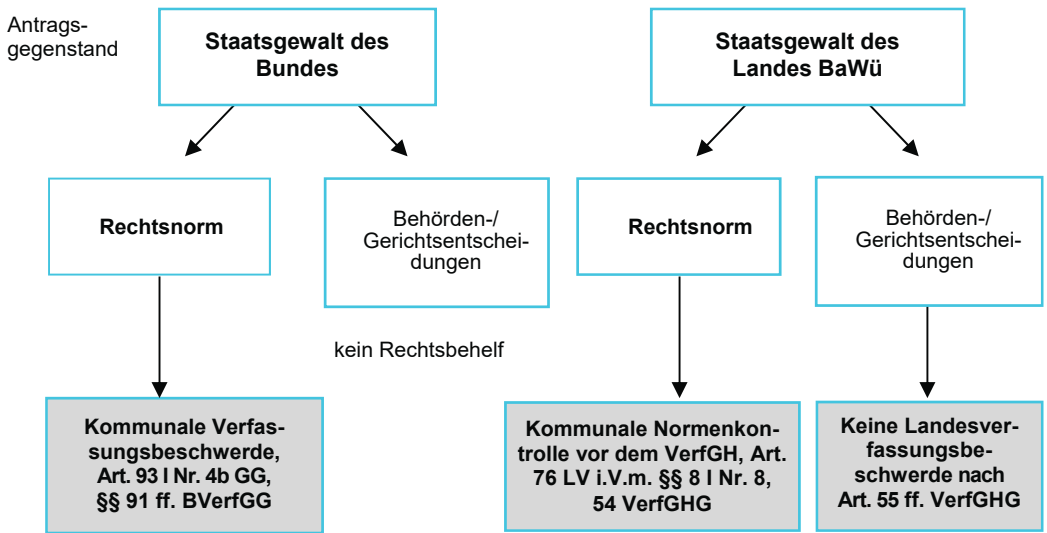
Die kommunalrechtlichen Streitigkeiten können in drei Teilbereiche unterschieden werden.

Im ersten Teilbereich geht es um das Verhältnis der Gemeinde zum Land BaWü (sowie anderen Verwaltungsträgern). Grundlage hierfür ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG bzw. Art. 71 I LV, die nicht nur die Existenz von Gemeinden bestimmt, sondern diesen einen bestimmten Aufgabenbereich kraft Verfassungsrecht zuweist.

Die Kommunalverfassungsstreitigkeiten sind von dem Begriff der „Innenrechtsstreitigkeit“ her zu verstehen. Es geht um die Rechtsverhältnisse innerhalb eines Verwaltungsträgers. Diese sind grundsätzlich nicht justiziabel, da es insoweit keine subjektiv-öffentlichen Rechte, sondern lediglich Zuständigkeiten gibt. Zwischen den Organen und Organteilen der Gemeinde ist dies jedoch anders.

Der Teilbereich „Gemeinde und Einzelner“ (Privater) ist vielfältig. Üblicherweise sind Klausuren in diesem Bereich insbesondere mit Fragen aus dem Verwaltungsrecht AT verbunden.

Lassen Sie sich von dieser Einteilung nicht zu schematischem Denken verleiten! Sie soll lediglich der groben Strukturierung der Konstellationen dienen, mit denen Sie sich im Examen möglicherweise beschäftigen müssen. Verlieren Sie nicht die Querverbindungen aus den Augen! So kann z.B. ein Fehler bei der Beschlussfassung im Gemeinderat sowohl im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreits als auch bei der Frage der Rechtmäßigkeit einer Satzung relevant sein.



## HEMMER-METHODE zu ÜK 2

## KomR

Die Unterscheidung des statthaften verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfs zur Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltung richtet sich nach dem Antragsgegenstand. Für Akte der Bundes-Staatsgewalt kommt nur ein bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf in Betracht. Denn Maßstab des Landesverfassungsgerichts ist die Landesverfassung (LV). Hinsichtlich der Rechtsnormen folgt aus Art. 31 GG, dass jegliches Bundesrecht höherrangig ist als das Landesverfassungsrecht. Ebenso ist hinsichtlich sonstiger Bundes-Staatsgewalt eine Überprüfung an Landesrecht ausgeschlossen. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass die Verwaltung des Bundes niemals Landesrecht zu beachten hat, da dies eine Ausführung von Landesrecht durch den Bund darstellen würde, die nach Art. 30, 83 ff. GG ausgeschlossen ist (vgl. dazu Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 665).

Da die Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG auf Rechtsnormen beschränkt ist, steht den Gemeinden gegen Entscheidungen von Behörden und Gerichten des Bundes kein verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung. Auch eine „Jedermanns-“ Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG scheidet aus, da Art. 28 II GG kein Grundrecht (h.M.) und nicht in Art. 93 I Nr. 4a GG genannt ist. Zum anderen sind die Gemeinden auch nicht Träger der dort aufgeführten Grundrechte (ebenso hat der VerFGH BaWü mit Blick auf den nicht eindeutigen Wortlaut des Art. 55 VerfGHG entschieden, dass Gemeinden schon die Beschwerdeberechtigung fehlt, vgl. Urteil des VerFGH vom 17.02.2020 – 1 VB 11/19).

Wenn ein Landesgesetz Antragsgegenstand ist, so ist die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG a.E. ausgeschlossen, da in BaWü der Rechtsbehelf der Kommunalen Normenkontrolle nach Art. 76 LV i.V.m. §§ 8 I Nr. 8, 54 VerfGHG eröffnet ist. Zu den Gesetzen in diesem Sinn gehören nur die Landesgesetze. Nach dem VerFGH können zudem nur Gesetze im formellen Sinn Prüfungsgegenstand sein, nicht jedoch sonstige Rechtsnormen (d.h. Rechtsnormen im nur materiellen Sinn). Hiergegen steht den Gemeinden lediglich der VwGO-Rechtsschutz zur Verfügung, insbes. § 47 I VwGO.

A) Bundesebene

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 II S. 1 GG

**(P): Grundrechtsberechtigung der Gemeinden? (insbes. Art. 14 I S. 1 GG) (BVerfG, str.),**

Arg.: Keine grundrechtstypische Gefährdungslage bei juristischen Personen des ÖR, weder bei hoheitlichem noch bei privatrechtlichem Handeln;

Primärer Zweck der Grundrechte ist der Schutz natürlicher Personen gegen Eingriffe des Staats

⇒ Grundrechte i.S.d. Art. 19 III GG ihrem Wesen nach nicht auf Gemeinden anwendbar

**Ausnahme: Justizgrundrechte, Art. 101 I S. 2, 103 I GG**

B) Landesebene

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 71 I LV

kann mittels **kommunaler Normenkontrolle gem.**

**Art. 76 LV** durchgesetzt werden

## HEMMER-METHODE zu ÜK 3

## KomR

Ordnen Sie die nach Bundes- und Landesrecht unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rechtspositionen den jeweiligen Rechtsbehelfen (vgl. ÜK 2) zu. Auf Bundesebene steht den Gemeinden nur Art. 28 II S. 1 GG zu, der mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG gegen beeinträchtigende Rechtsnormen verteidigt werden kann.

Auf Landesebene steht der Gemeinde die kommunale Normenkontrolle nach Art. 76 LV i.V.m. §§ 8 I Nr. 8, 54 VerfGHG zur Verfügung. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 71 I LV kann lediglich mit diesem Rechtsbehelf geltend gemacht werden.

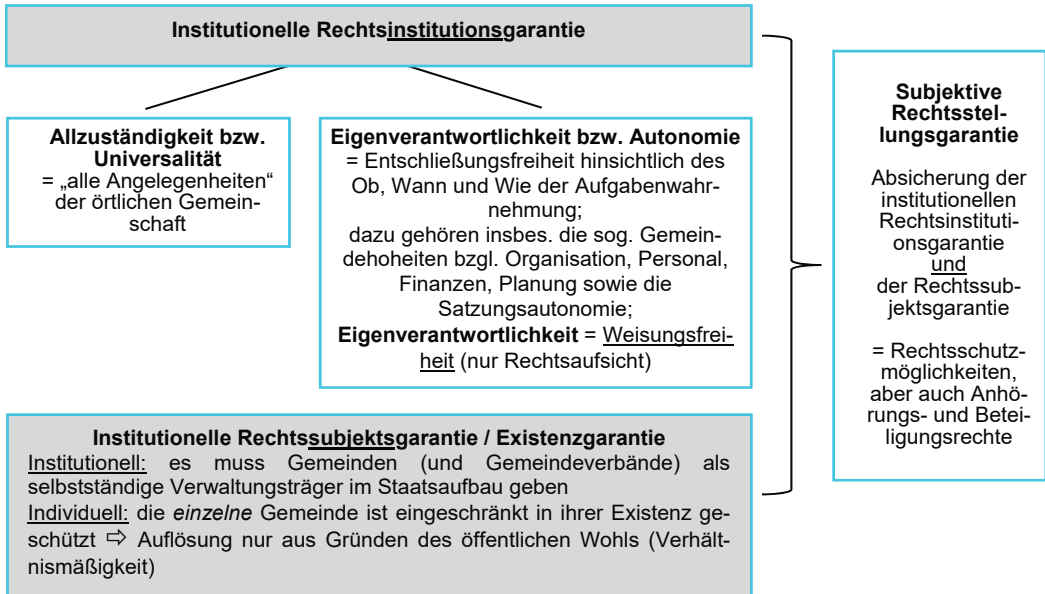
Str. ist die Frage der Möglichkeit einer Landesverfassungsbeschwerde: Nach § 55 I VerfGHG ist „jeder“ beschwerdefähig, der Träger des von ihm geltend gemachten Rechts sein kann. Voraussetzung für die Beschwerdefähigkeit ist damit die Grundrechtsfähigkeit. Diese richtet sich auch für die Grundrechte der Landesverfassung nach Art. 19 III GG, da die Verweisung auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 2 I LV auch diese Regelung erfasst und dadurch in Landesverfassungsrecht transferiert (vgl. Urteil des VerfGH vom 03.02.2022, 1 VB 85/17).

Der Streit um die Grundrechtsträgerschaft der Gemeinde hängt davon ab, ob man eine „grundrechtstypische Gefährdungslage“ generell verneint oder im Einzelfall anzuerkennen vermag. Ausgangspunkt ist insoweit Art. 19 III GG und die Frage, ob die Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts ihrem Wesen nach anwendbar sind. Staatliche Funktionsträger seien stets nur Erscheinungsformen der einheitlichen Staatsgewalt und könnten nicht gleichzeitig Verpflichtete und Berechtigte der Grundrechte sein (sog. Konfusionsargument).

Eine Mindermeinung hält dem entgegen, dass sich eine grundsätzliche Unterscheidung von juristischen Personen des Privatrechts und solchen des öffentlichen Rechts nicht mit Art. 19 III GG begründen lasse. Ferner sei das Argument der Einheit der Staatsgewalt nicht tragfähig, da das GG an verschiedenen Stellen unterschiedliche Träger der Staatsgewalt vorsehe und voraussetze.



**Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 II GG/Art. 71 I LV:**



**HEMMER-METHODE zu ÜK 4**

**KomR**

Die beschränkte individuelle Existenzgarantie der einzelnen Gemeinde ist bei der Auflösung oder Neugliederung von Gemeinden zu beachten. Ein solcher Eingriff muss verhältnismäßig sein, d.h. die angestrebten öffentlichen Interessen müssen das (geschützte!) Interesse der Gemeinde an ihrem Fortbestand überwiegen. Dies gilt ebenso bei der Neugliederung von Landkreisen.

Die Gemeinden sind ohne besonderen Kompetenztitel grds. für die Wahrnehmung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig. Nach der Definition des BVerfG (sog. Rastede-Formel) sind dies „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“.

Im Übrigen können weitere Indizien zur Konkretisierung der „örtlichen Angelegenheiten“ herangezogen werden, insbesondere das aktuelle typische Erscheinungsbild der kommunalen Aufgaben. Es kann von der Vermutung ausgegangen werden, dass die Aufgaben, die die Gemeinden heute eigenverantwortlich wahrnehmen, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind. Zusätzlich können Sie ggf. historische Aspekte heranziehen.

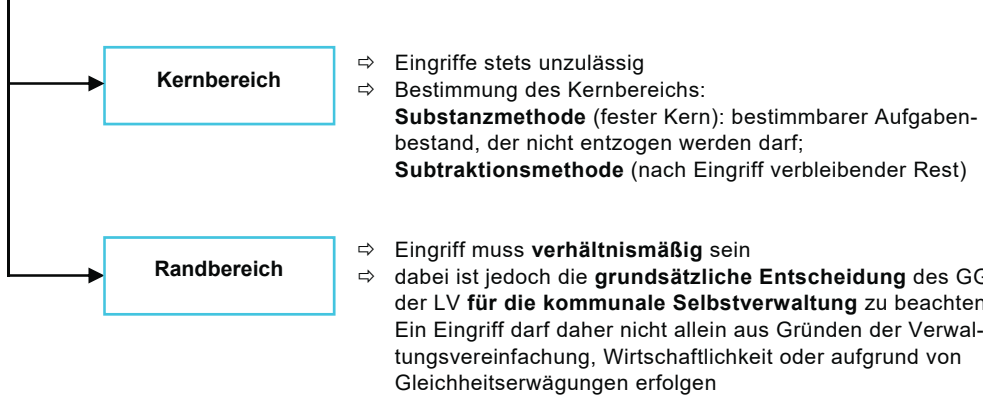
Aus der Selbstverwaltungsgarantie folgen weitere gemeindliche Rechtspositionen, die sich unter dem Oberbegriff der „Leistungsrechte“ zusammenfassen lassen. Dazu gehören Mitwirkungsrechte bei staatlichen Maßnahmen, die die Gemeinde betreffen (Bsp.: Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB).

**Eingriff**

- **Entzug** von Aufgaben (und deren Übertragung auf andere Verwaltungsträger oder zur Wahrnehmung durch Private)
- **Regelung der Art und Weise** der Aufgabenerledigung

**Rechtfertigung**

- Eingriffe können nur aufgrund Gesetzes erfolgen: Art. 28 II S. 1 GG / Art. 71 I LV enthalten einen **Gesetzesvorbehalt** („im Rahmen der Gesetze“)



**HEMMER-METHODE zu ÜK 5**

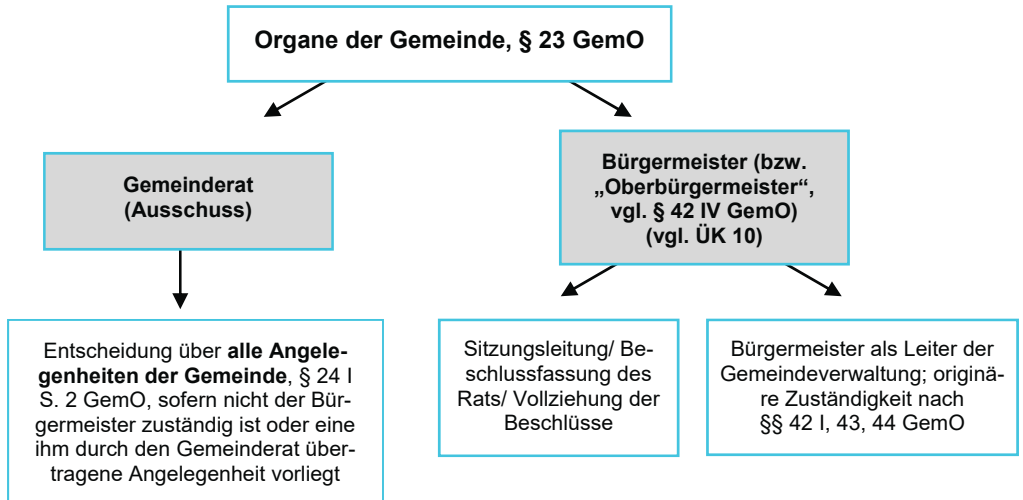
Ein Eingriff liegt zum einen in jedem Entzug von Aufgaben, die zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen. Es ist nicht erforderlich, dass die Aufgabe zur Wahrnehmung dem Bundesland (oder dem Bund) übertragen wird. Auch eine Übertragung auf die Landkreise, andere Verwaltungsträger oder zur Wahrnehmung durch Private stellt einen Eingriff dar.

Eingriffe in die Art und Weise der Aufgabenerledigung erfolgen durch Regelung der Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten durch die Gemeinden.

Obwohl Art. 28 II GG bzw. Art. 71 I LV keine Grundrechte darstellen, ist in der Klausur entsprechend einer Grundrechtsprüfung aufzubauen. Prüfen Sie in dem bekannten Schema (1) Schutzbereich, (2) Eingriff, (3) Rechtfertigung des Eingriffs.

Der Gesetzesvorbehalt der Selbstverwaltungsgarantie als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips gem. Art. 20 III GG erfordert, dass ein Eingriff durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgt, vgl. ÜK 7 StaatsR II (Öffentliches Recht im Überblick I). Eingriffe sind demnach grundsätzlich möglich, sofern sie nicht den Kernbereich betreffen und schon aus diesem Grund verfassungswidrig sind.

Beachten Sie bei Eingriffen in den Randbereich, dass ein Eingriff nicht zu Gunsten jedes Zwecks erfolgen darf. Denn die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet, dass es eine „dritte Ebene“ im Verwaltungsaufbau (neben Bund und Ländern) gibt, die grundsätzlich alle örtlichen Aufgaben wahrnimmt. Damit werden von Verfassungen wegen auch die Nachteile in Kauf genommen, die sich aus einer solchen Gliederung ergeben. Dies sind ein u.U. erhöhter Verwaltungsaufwand mit höheren Kosten und die Ungleichbehandlung der Einwohner verschiedener Gemeinden. Diese Folgen sind zu Gunsten von Dezentralisation und bürgerschaftlicher Mitwirkung und -verantwortung auf örtlicher Ebene grundsätzlich hinzunehmen! Eingriffe in die Selbstverwaltung können grundsätzlich nicht mit den Zielen der Zentralisation bzw. Vereinheitlichung gerechtfertigt werden!



## HEMMER-METHODE zu ÜK 6

## KomR

**Ausgangspunkt kommunalrechtlicher Streitigkeiten** ist i.d.R. ein gemeindliches Handeln. Dieses kann eine Maßnahme der staatlichen Aufsicht, einen Kommunalverfassungsverstreit oder einen Rechtsstreit mit einem betroffenen Einzelnen zur Folge haben.

Die Gemeinde handelt durch ihre Organe Gemeinderat (oder an dessen Stelle ein beschließender Ausschuss) und Bürgermeister.

Der Gemeinderat entscheidet stets in der Form von Beschlüssen mit Mehrheit (§ 37 VI S. 2 GemO).

Ausschüsse sind Hilfsorgane des Gemeinderats und werden in ihrem Aufgabenbereich an dessen Stelle tätig. Relevant sind v.a. die beschließenden Ausschüsse (§ 39 GemO), denn diese können verbindliche Regelungen durch Beschluss erlassen. Ein solcher Beschluss eines beschließenden Ausschusses ist wie ein Beschluss des Gemeinderats zu behandeln. Dementsprechend ist die Rechtmäßigkeit zu prüfen (vgl. dazu ÜK 7, 8).

Der Gemeinderat ist gem. § 24 I S. 2 GemO für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig, sofern nicht die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach §§ 42 ff. GemO begründet ist. Zu den unterschiedlichen Zuständigkeiten des Bürgermeisters vgl. ÜK 10.

**Beachte:** Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 29.03.2023 das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften beschlossen, das wesentliche Änderungen des Kommunalwahlrechts beinhaltet. Durch eine Änderung in § 28 I GemO werden nun alle wahlberechtigten Bürger der Gemeinde bei der Wahl in den Gemeinderat wählbar. Erfasst sind damit auch Bürger ab Vollendung des 16. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs, die bislang vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren, denen das aktive Wahlrecht aber bereits seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2013 zustand. Bzgl. der uneingeschränkten Mandatsausübung trotz §§ 104 ff. BGB vgl. § 32 IIa GemO.

Mindestalter für die Wählbarkeit als BM ist nun die Vollendung des 18. Lebensjahrs.