

LINDNER

Rechtswissenschaft heute

Öffentliches Recht

Systematisches Lehrbuch zur Examens-
vorbereitung im Freistaat Bayern

3. Auflage

 | BOORBERG

Öffentliches Recht

Das Lehrbuch bereitet den gesamten examensrelevanten Stoff des Öffentlichen Rechts für Studierende im Freistaat Bayern systematisch auf. Dabei orientiert sich die Stoffauswahl auch an einer Auswertung der Klausuren in der Ersten Juristischen Staatsprüfung in Bayern seit 1990.

Die einzelnen Bereiche des Öffentlichen Rechts sind nicht isoliert, sondern in ihrem wechselseitigen Bezug zueinander dargestellt. Durch dieses didaktische Konzept wird das Gesamtsystem des Öffentlichen Rechts für den Leser erkennbar und verständlich. Systemverständnis und Strukturwissen sind der entscheidende Schlüssel für ein erfolgreiches Staatsexamen – auch ohne »Repetitor«!

Das Lehrbuch vermittelt Lösungsstrategien und Gliederungsvorschläge für alle in der Examenspraxis relevanten Klausurtypen. Für sämtliche Klage- und Verfahrensarten des Verfassungs-, Verwaltungs- und EU-Prozessrechts sind ausführlich kommentierte Aufbauschemata eingearbeitet. Detaillierte Prüfungsübersichten anhand von Fällen und Beispielen zu allen prüfungsrelevanten Rechtsakten sowie zu den Ansprüchen des Staatshaftungsrechts erleichtern die Examensvorbereitung auch für Studierende in anderen Bundesländern zusätzlich.

www.boorberg.de

ISBN 978-3-415-07218-3



9 783415 072183

www.Gesetzbuch24.de

Textsammlungen nach Maß –
für Sie über Nacht gedruckt

LINDNER

Öffentliches Recht

REIHE

Rechtswissenschaft heute

Öffentliches Recht

Systematisches Lehrbuch zur Examensvorbereitung
im Freistaat Bayern

Prof. Dr. Josef Franz Lindner
Universität Augsburg

3. Auflage, 2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

3. Auflage, 2022

ISBN 978-3-415-07218-3

E-Book ISBN 978-3-415-07319-7

© 2012 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort zur 3. Auflage

Auch die zweite Auflage dieses Lehrbuches zur Examensvorbereitung im Öffentlichen Recht ist von den Studierenden nicht nur in Bayern, sondern auch darüber hinaus gut aufgenommen worden. Die Entwicklung des Öffentlichen Rechts in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur hat eine dritte Auflage notwendig gemacht, die sich auf dem Stand März 2022 befindet.

Dabei wurde die grundsätzliche Konzeption und Zielsetzung des Buches, nämlich das für das Verständnis des Öffentlichen Rechts notwendige Struktur- und Systemwissen zu vermitteln, unverändert gelassen (vgl. dazu näher das nachstehend abgedruckte Vorwort zur Erstauflage).

Ein herzliches Wort des Dankes für die konstruktive Mitarbeit an der Neuaufgabe gilt meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Frau Eva Schneider, Frau Sarah Stolz, Herrn Maximilian Bode, Herrn Felix Heller, Herrn Victor Struzina, Herrn Julius Wenner sowie Herrn Peter Wiedemann.

Sehr gefreut habe ich mich wiederum über viele mündliche und schriftliche Anregungen von Studierenden, die in die Neuaufgabe eingeflossen sind. Für Rückmeldungen von Seiten der Leserinnen und Leser bin ich auch weiterhin sehr dankbar: josef.lindner@jura.uni-augsburg.de.

Augsburg, im März 2022

Josef Franz Lindner

Vorwort zur 1. Auflage

Ziel dieses Lehrbuchs ist es, die Studierenden der Rechtswissenschaft bei der Vorbereitung auf die Staatsprüfung zu unterstützen und den Besuch eines kommerziellen „Repetitors“ entbehrlich zu machen. Gegenstand des Lehrbuchs ist der gesamte Pflichtfachstoff des Öffentlichen Rechts, wobei dem Europarecht ein besonderer Stellenwert beigemessen wird. Orientierungspunkt war dabei auch eine Auswertung der Examensklausuren, die seit 1990 im Freistaat Bayern gestellt wurden.

Der zentrale konzeptionelle Ansatz dieses Lehrbuchs besteht darin, die einzelnen Bereiche des Öffentlichen Rechts (Staats- und Verfassungsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozessrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Sicherheitsrecht, Baurecht) einschließlich des Europarechts nicht einzeln und segmentartig abzuhandeln, sondern in ihrer wechselseitigen Bezogenheit aufeinander zu erfassen und darzustellen. Ein erfolgreiches Staatsexamen setzt nicht in erster Linie die Anhäufung von Detailkenntnissen in den einzelnen „Fächern“ voraus, sondern vielmehr das strukturierte Verständnis des Systems des Öffentlichen Rechts insgesamt. Dieses System verständlich zu machen, aus den vielen Einzelbausteinen das Mosaik des Öffentlichen Rechts hervortreten zu lassen, ist das Kernanliegen dieses Lehrbuchs. Strukturwissen und Systemverständnis sind entscheidend dafür, dass auch ungewöhnliche Fallgestaltungen

gen sachgerecht bearbeitet werden können – nicht nur in der Prüfung, sondern auch später in der beruflichen Praxis.

Das Buch wendet sich daher nicht an Studienanfänger. Es ist vielmehr konzipiert für fortgeschrittene Studierende, die sich die Pflichtfachbereiche des Öffentlichen Rechts (einschließlich des Europarechts) durch den Besuch von Vorlesungen und durch die Lektüre seriöser Lehrbücher bereits erschlossen haben und ihre Kenntnisse in einer systematisierten Zusammenschau des Öffentlichen Rechts vertiefen wollen. Insoweit könnte das Buch auch für Referendarinnen und Referendare bei der Vorbereitung auf die Zweite Staatsprüfung nützlich sein.

Das Öffentliche Recht ist zu einem großen Teil Landesrecht. Weite Teile des Allgemeinen Verwaltungsrechts, das Kommunalrecht, das Polizei- und Sicherheitsrecht sowie das Bauordnungsrecht bestehen ganz überwiegend aus landesrechtlichen Regelungen. Dies gilt selbstredend auch für das im Staatsexamen nicht selten geprüfte Landesverfassungsrecht. Da die 16 Landesrechte mitunter in erheblicher Weise voneinander abweichen (man denke nur an das Kommunalrecht oder das Polizei- und Sicherheitsrecht), ist eine Darstellung, die alle Landesrechte vereinigen würde, weder räumlich möglich noch fachlich seriös leistbar. Wie manches Lehrbuch mit „gemeindeutschem“ Anspruch zeigt, müsste auch eine noch so ambitionierte Zusammenschau aller Landesrechte (selbst unter ausgefeilter Fußnotentechnik) zwangsläufig nivellierend wirken und (selbst examensträchtigste) Spezifika des Landesrechts ausblenden. Dies wäre einer gründlichen Examensvorbereitung abträglich. Als Examenskandidat sollte man sich stets vor Augen halten, dass sehr viele Aufgabensteller im jeweiligen Landesrecht „zu Hause“ sind und aus diesem heraus die Prüfungsaufgaben und Lösungsskizzen erstellen.

Vorliegendes Lehrbuch konzentriert sich daher auf *ein* Landesrecht, nämlich das des Freistaates Bayern. Es ist allerdings auch für Studierende in anderen Ländern nutzbar, wenn bei der Lektüre die Besonderheiten des bayerischen Öffentlichen Rechts durch diejenigen des Rechts des jeweiligen Landes ersetzt werden.

Zu den übrigen konzeptionellen Aspekten dieses Lehrbuchs, insbesondere zur Auswahl von Fällen, Beispielen, Aufbauschemata sowie zum Nachweis von Rechtsprechung und Literatur darf auf die Einführung (Rn. 5 ff.) verwiesen werden. Das Buch ist auf dem Rechtsstand vom Juli 2012. Anregungen und Kritik sind jederzeit gerne willkommen, auch per E-Mail an josef.lindner@jura.uni-augsburg.de.

Ein besonderes Wort des Dankes darf ich an Herrn Dr. Arnd-Christian Kulow richten, der das Konzept dieses Lehrbuchs von Anfang unterstützt und im Verlag Boorberg mit auf den Weg gebracht hat. Meiner Mitarbeiterin, Frau Rauni Ahammer, danke ich für vielfältige Anregungen, für die kritische Durchsicht des gesamten Textes und nicht zuletzt für die systematische Auswertung der Examensklausuren, die im Freistaat Bayern seit 1990 gestellt wurden. Gewidmet sei das Buch meiner Familie als Dank für Geduld und Unterstützung.

München, im August 2012

Josef Franz Lindner

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	27
Abkürzungsverzeichnis	29
Einführung: Zielsetzung, Konzept, Aufbau	33
Zielsetzung	33
Konzept	33
Aufbau	37
(1) Das Mehrebenensystem	37
(2) Die Vielfalt der Rechtsakte	38
(3) Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis	39
Teil 1: Das Öffentliche Recht in der Ersten Juristischen Staatsprüfung (Freistaat Bayern)	41
§ 1 <i>Vorgaben der JAPO für die Erste Juristische Staatsprüfung</i>	41
I. Pflichtfachstoff im Öffentlichen Recht	41
II. Schriftliche und mündliche Prüfung	45
III. Konsequenzen für die Examensvorbereitung	46
§ 2 <i>Potenzielle Klausurtypen</i>	51
I. Vorbemerkungen	51
II. Die „Rechtsakt“-Klausur	53
III. Die (echte) „Rechtsbehelfs“-Klausur	68
IV. Die „Gestaltungs“-Klausur	77
V. Die „Themen“-Klausur	79
VI. Die „Anwalts“-Klausur	81
§ 3 <i>Die öffentlich-rechtlichen Pflichtfachklausuren in der Ersten Juristischen Staatsprüfung seit 1990</i>	81
Teil 2: Öffentliches Recht im Mehrebenensystem	83
Vorbemerkungen	83
Zielsetzung dieses Teils	83
Grundelemente einer Mehrebenendogmatik	85
§ 4 <i>Die Ebenen des Mehrebenensystems (Status-Dogmatik)</i>	88
I. Europäische Union (EU)	88
II. Bundesrepublik Deutschland	92
III. Länder (Freistaat Bayern)	94
IV. Kommunen	99
§ 5 <i>System des Organisationsrechts (Organisationsdogmatik)</i>	126
Vorbemerkungen	126
I. Das Legitimationsproblem	129

II.	Das Problem der Willensbildung	147
III.	Das Vollzugsproblem	150
IV.	Das Kontrollproblem	162
§ 6	<i>Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen (Kompetenzdogmatik)</i>	196
	Vorbemerkungen	196
I.	Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	199
II.	Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern	205
III.	Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den Kommunen	212
§ 7	<i>Regelungskollisionen (Kollisionsdogmatik)</i>	213
	Vorbemerkungen	213
I.	Vermeidung von Regelungskollisionen	217
II.	Auflösung von Regelungskollisionen	230
§ 8	<i>Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen (Durchsetzungsdogmatik)</i>	258
	Vorbemerkungen	258
I.	Verhältnis EU – Mitgliedstaat	259
II.	Verhältnis Bund – Land (Freistaat Bayern)	274
III.	Verhältnis Land (Freistaat Bayern) – Kommunen	289
§ 9	<i>Die Rolle der Gerichte im Mehrebenensystem</i>	312
I.	Vorbemerkungen	312
II.	Verhältnis EuGH – mitgliedstaatliche (deutsche) Gerichte	315
III.	Verhältnis Verwaltungsgerichte – Verfassungsgerichte	323
IV.	Verhältnis BVerfG – LVerfG (VerfGH)	336
V.	Zur Rolle des EGMR im gerichtlichen Mehrebenensystem	339
Teil 3:	Die Rechtsnorm und deren Kontrolle	349
	Vorbemerkungen	349
§ 10	<i>EU-Rechtsnormen und deren Kontrolle</i>	350
I.	EU-Primärrecht	351
II.	EU-Sekundärrecht	352
III.	EU-Tertiärrecht	370
§ 11	<i>Das Bundesgesetz und dessen Kontrolle</i>	372
I.	Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit höherrangigem Recht	372
II.	Konsequenzen von Verstößen gegen höherrangiges Recht	418
III.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	420
IV.	Besonderheiten des verfassungsändernden Gesetzes	434
§ 12	<i>Das Landesgesetz und dessen Kontrolle</i>	435
I.	Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit höherrangigem Recht	435
II.	Konsequenzen von Verstößen gegen höherrangiges Recht	445
III.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	445
IV.	Besonderheiten des verfassungsändernden Gesetzes	459
§ 13	<i>Untergesetzliche Rechtsnormen und deren Kontrolle</i>	460
I.	Rechtsverordnungen des Bundes	460
II.	Rechtsverordnungen des Landes	466

III. Satzungen	487
§ 14 <i>Verwaltungsvorschriften und deren Kontrolle</i>	509
I. Rechtsnatur und Funktionen	509
II. Rechtmäßigkeit von Verwaltungsvorschriften	510
III. Rechtswirkungen und Kontrolle von Verwaltungsvorschriften	512
Teil 4: Der Einzel(rechts)akt und dessen Kontrolle	515
Vorbemerkungen	515
§ 15 <i>Einzelakte des EU-Rechts und deren Kontrolle</i>	515
I. Bedeutung und dogmatische Grundlagen	515
II. Vereinbarkeit eines EU-Beschlusses mit höherrangigem EU-Recht	517
III. Gerichtliche Geltendmachung	518
§ 16 <i>Der Verwaltungsakt und dessen Kontrolle</i>	520
I. Dogmatische Grundlagen des Verwaltungsakts	520
II. Der belastende Verwaltungsakt und dessen Kontrolle	545
III. Der begünstigende Verwaltungsakt und dessen Erstreitung	613
§ 17 <i>Hoheitliches Handeln ohne VA-Charakter (Realakte)</i>	654
I. Vorbemerkungen zur Systematik	654
II. Anspruch auf Vornahme von Realakten (positive Leistung)	657
III. Anspruch auf Unterlassung von Realakten (negative Leistung)	659
IV. Prozessuale Durchsetzung: die allgemeine Leistungsklage	662
Teil 5: Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis: Struktur und Ansprüche	667
Vorbemerkungen	667
§ 18 <i>Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis</i>	668
I. Das Grund-Rechtsverhältnis (Das Grundrechts-Verhältnis)	668
II. Erweiterung: das Rechtsverhältnis-Dreieck (Interessendreieck)	670
III. Besondere öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse	671
IV. Die Feststellungsklage (§ 43 I VwGO)	674
§ 19 <i>Der öffentlich-rechtliche Anspruch</i>	678
I. Vorbemerkungen zur Systematik	678
II. Primäransprüche	679
III. Sekundäransprüche (Reaktionsansprüche)	687
§ 20 <i>System des Staatshaftungsrechts</i>	688
I. Vorbemerkungen zur Systematik	688
II. Kompensation rechtswidrigen staatlichen Handelns	690
III. Kompensation rechtmäßigen staatlichen Handelns	713
IV. Kompensation rechtsgrundloser Vermögensverschiebungen	720
Anhang 1: Verzeichnis der Prüfungsschemata	723
Anhang 2: Tableau der Klausuren des Ersten Juristischen Staatsexamens im Freistaat Bayern (seit 1990)	727
Stichwortverzeichnis	769

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Literaturverzeichnis	27
Abkürzungsverzeichnis	29
Einführung: Zielsetzung, Konzept, Aufbau	33
Zielsetzung	33
Konzept	33
Aufbau	37
(1) Das Mehrebenensystem	37
(2) Die Vielfalt der Rechtsakte	38
(3) Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis	39
Teil 1: Das Öffentliche Recht in der Ersten Juristischen Staatsprüfung (Freistaat Bayern)	41
§ 1 <i>Vorgaben der JAPO für die Erste Juristische Staatsprüfung</i>	41
I. Pflichtfachstoff im Öffentlichen Recht	41
1. Pflichtfächer	41
2. Grundlagen der Pflichtfächer	44
3. Andere Rechtsgebiete	44
II. Schriftliche und mündliche Prüfung	45
III. Konsequenzen für die Examensvorbereitung	46
1. Allgemeine Hinweise	46
2. Überblick über die examensrelevanten Rechtsgrundlagen	47
§ 2 <i>Potenzielle Klausurtypen</i>	51
I. Vorbemerkungen	51
II. Die „Rechtsakt“-Klausur	53
1. Allgemeine Typik und Konsequenzen für den Aufbau	53
2. Modalitäten dieses Klausurtyps	53
3. Weitere Aufbauhinweise für die Rechtsakt-Klausur	55
a) Prüfungsgegenstand ist <i>ein</i> Rechtsakt	55
b) Prüfungsgegenstand sind <i>mehrere</i> Rechtsakte	56
aa) Mehrere <i>selbstständige</i> Rechtsakte	56
bb) Mehrere voneinander <i>abhängige</i> Rechtsakte	56
aaa) Abhängigkeit der Rechtsakte im Stufenbau der Rechtsordnung	57
bbb) Abhängigkeit von Rechtsakten gleicher Stufe	63
c) Problem der Fehlerfolgen	64
d) Prüfung von Rechtsbehelfen/Verwerfungskompetenz/ Vorlagepflichten	65
aa) In welcher Reihenfolge sind die potenziellen Rechtsbehelfe zu prüfen?	66

bb)	Hat das angegangene Gericht eine Verwerfungskompetenz oder muss es einem anderen Gericht vorlegen?	68
III.	Die (echte) „Rechtsbehelfs“-Klausur	68
1.	Allgemeine Typik und Konsequenzen für den Aufbau	68
2.	Modalitäten dieses Klausurtyps	69
3.	Weitere Aufbauhinweise für die Rechtsbehelfs-Klausur	76
IV.	Die „Gestaltungs“-Klausur	77
V.	Die „Themen“-Klausur	79
VI.	Die „Anwalts“-Klausur	81
§ 3	<i>Die öffentlich-rechtlichen Pflichtfachklausuren in der Ersten Juristischen Staatsprüfung seit 1990</i>	81
Teil 2:	Öffentliches Recht im Mehrebenensystem	83
	Vorbemerkungen	83
	Zielsetzung dieses Teils	83
	Grundelemente einer Mehrebenendogmatik	85
	Schritt 1: Der Grundstatus der einzelnen Ebenen („Status-Dogmatik“)	85
	Schritt 2: Die Binnenstruktur der einzelnen Ebenen („Organisationsdogmatik“)	85
	Schritt 3: Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen („Kompetenzdogmatik“)	86
	Schritt 4: Regelungskollisionen zwischen den Ebenen („Kollisionsdogmatik“)	86
	Schritt 5: Kontroll- und Sanktionsmechanismen („Durchsetzungsdogmatik“)	86
	Schritt 6: Die Gerichtsbarkeit im Mehrebenensystem	87
§ 4	<i>Die Ebenen des Mehrebenensystems (Status-Dogmatik)</i>	88
I.	Europäische Union (EU)	88
1.	Grundsätzlicher Rechtsstatus	88
a)	EU-Recht als eigene (unmittelbar anwendbare) Rechtsordnung	89
b)	Eigene Rechtsetzungskompetenz der EU	90
c)	Grundsatz des Anwendungsvorranges des EU-Rechts	91
d)	Durchsetzungsmechanismen	91
2.	Statusänderungen	91
a)	Existenzielle Änderungen	91
b)	Kompetenzielle Änderungen	92
c)	Territoriale Änderungen	92
II.	Bundesrepublik Deutschland	92
1.	Grundsätzlicher Rechtsstatus	92
2.	Statusänderungen	92
a)	Existenzielle Änderungen	92
b)	Kompetenzielle Änderungen	93
c)	Territoriale Änderungen	94
III.	Länder (Freistaat Bayern)	94
1.	Grundsätzlicher Rechtsstatus	94
2.	Statusänderungen	95

a)	Existenzielle Änderungen	95
b)	Kompetenzielle Änderungen	95
c)	Territoriale Änderungen	99
IV.	Kommunen	99
1.	Grundsätzlicher Rechtsstatus	100
a)	Wiederholung (WH) von Grundlagen	100
aa)	WH 1: Kommunen als Teil der mittelbaren Staats- verwaltung	100
bb)	WH 2: Die „Janusköpfigkeit“ des Landratsamtes (mit Exkurs ins Hochschulrecht)	102
cc)	WH 3: Typologie der Kommunen/Rechtsgrund- lagen	104
dd)	WH 4: Die Gemeindetypen	105
b)	Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen	108
aa)	Rechtsstruktur der Selbstverwaltungsgarantie	108
bb)	Inhalt und Reichweite der Selbstverwaltungsga- rantie	112
aaa)	Gemeinden (Art. 11, 83 BV, Art. 28 II GG)	112
bbb)	Gemeindeverbände (Landkreise, Bezirke: Art. 10 BV, 28 II 2 GG)	113
2.	Statusänderungen	113
a)	Existenzielle Änderungen	114
aa)	Institutionelle Auflösung	114
bb)	Individuelle Auflösung	115
b)	Kompetenzielle Änderungen	117
aa)	Fallgruppen	117
bb)	Rechtfertigung	118
c)	Territoriale Änderungen	121
d)	Exkurs: Namensänderung	122
3.	Exkurs: Grundrechtsberechtigung der Kommunen	125
§ 5	<i>System des Organisationsrechts (Organisationsdogmatik)</i>	126
	Vorbemerkungen	126
I.	Das Legitimationsproblem	129
1.	Demokratische Legitimation in der EU	130
a)	Repräsentative Demokratie	130
b)	Unmittelbare Demokratie	131
2.	Demokratische Legitimation in der Bundesrepublik Deutschland	132
a)	Repräsentative Demokratie	132
b)	Unmittelbare Demokratie	134
3.	Demokratische Legitimation im Freistaat Bayern	134
a)	Repräsentative Demokratie	134
b)	Unmittelbare Demokratie	136
c)	Exkurs: Weitere Unterschiede zwischen GG und BV	141
4.	Demokratische Legitimation in den Kommunen	142
a)	Repräsentative Demokratie	142
b)	Unmittelbare Demokratie	142
II.	Das Problem der Willensbildung	147
1.	Willensbildung in der EU	147

2. Willensbildung im Bund	148
3. Willensbildung im Freistaat Bayern	149
4. Willensbildung in den Kommunen	149
III. Das Vollzugsproblem	150
1. Vollzug des EU-Rechts	153
2. Vollzug des Bundesrechts	158
3. Vollzug des Landesrechts	159
4. Vollzug des kommunalen Rechts (Ortsrechts)	161
IV. Das Kontrollproblem	162
1. Kontrolle durch Rechnungshöfe	162
2. Kontrolle durch Gerichte	163
a) Der Organstreit auf EU-Ebene	164
b) Der Organstreit auf Bundesebene	169
c) Der Organstreit auf Landesebene	172
d) Der Organstreit auf kommunaler Ebene („Kommunal- verfassungsstreit“)	177
aa) Fallkonstellationen in der Klausur	177
bb) Kommunalverfassungsstreit: keine eigenständige Verfahrensart vor dem VG	180
aaa) Maßnahme hat Rechtsnormcharakter	180
bbb) Maßnahme hat Verwaltungsakt-Charakter	188
a) Maßnahme gegenüber Dritten	188
b) Maßnahme im „echten“ Innenbereich	194
ccc) Maßnahme ist weder Rechtsnorm noch Ver- waltungsakt	195
§ 6 Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen (Kompetenzdog- matik)	196
Vorbemerkungen	196
I. Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitglied- staaten	199
1. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	199
a) Inhalt des Grundsatzes	199
b) Kompetenzarten	200
2. Der Grundsatz der Subsidiarität	201
3. Fallbeispiel	202
II. Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern	205
1. Grundsatz: Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder	205
2. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	205
a) Alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 30, 70 I GG)	205
b) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 70 II, 71, 73 GG)	206
c) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 II, 72, 74 GG)	207
d) Sonderfall: die Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 III GG)	207
e) Fallbeispiele	208
3. Verteilung der Verwaltungskompetenzen	211

III. Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den Kommunen	212
§ 7 <i>Regelungskollisionen (Kollisionsdogmatik)</i>	213
Vorbemerkungen	213
I. Vermeidung von Regelungskollisionen	217
1. Verhältnis EU – Mitgliedstaat	217
a) Beachtungspflicht (EU-rechtliches Nichtwiderspruchsgebot)	218
aa) Beispiel: Polizei- und Sicherheitsrecht	219
bb) Beispiel: Kommunales Satzungsrecht	221
cc) Beispiel: Hochschulrecht	222
dd) Beispiel: Gaststättenrecht	223
b) Rechtsetzungspflicht	224
aa) Rechtsetzung zur Kompensation von Verstößen gegen die Beachtungspflicht	224
bb) Rechtsetzung zur Umsetzung von EU-Richtlinien	225
c) Vollzugspflicht	226
2. Verhältnis Bund – Land	228
a) Beachtungspflicht	228
b) Rechtsetzungspflicht	228
c) Vollzugspflicht	229
3. Verhältnis Land – Kommunen	229
II. Auflösung von Regelungskollisionen	230
1. Geltungserhaltungsklauseln	231
a) Das grundrechtliche Mehrebenensystem	231
b) Kollisionsauflösung durch Geltungserhaltung kollidierender Grundrechte	234
aa) Art. 142 GG als prototypische Modellnorm einer Geltungserhaltungsklausel	234
aaa) Gültigkeit der Landesgrundrechte trotz Abweichens von GG-Grundrechten	235
bbb) Weitergehende Landesgrundrechte	236
ccc) Zurückbleibende Landesgrundrechte	236
ddd) Verhältnis von Art. 142 GG zu Art. 31 GG	237
bb) Art. 53 EU-GRCh als Geltungserhaltungsklausel	237
c) Kollisionsauflösung durch Reduzierung der Maßstabfunktion der Grundrechte	238
aa) Rechtsakte des Bundes unter EU-rechtlichem Einfluss	238
aaa) Fallgruppe 1: Bund erlässt Rechtsakt aufgrund EU-rechtlicher Vorgabe	238
bbb) Fallgruppe 2: Bund wendet unmittelbar EU-Recht an	240
bb) Rechtsakte des Landes unter EU- oder bundesrechtlichem Einfluss	241
aaa) Fallgruppe 1: Land erlässt Rechtsakt aufgrund EU- oder bundesrechtlicher Vorgabe	241
a) Landesrechtsakt beruht auf bundesrechtlicher Vorgabe	241

b)	Landesrechtsakt beruht auf EU-rechtlicher Vorgabe	242
bbb)	Fallgruppe 2: Land wendet unmittelbar EU-oder Bundesrecht an	242
a)	Land wendet Bundesrecht an	242
b)	Land wendet EU-Recht an	243
2.	Homogenitätsklauseln	244
a)	Homogenität zwischen EU und Mitgliedstaaten (Art. 2, 4 II, 7 EUV)	244
b)	Homogenität zwischen GG und Landesverfassung (Art. 28 I GG)	244
3.	Die Figur des Anwendungsvorrangs und seine Ausnahmen	245
a)	Die Funktion des Anwendungsvorrangs	245
b)	Die Ausnahmen vom Anwendungsvorrang	246
aa)	Grundrechtliche Vorrangausnahme	247
bb)	„Ultra-vires“-Vorrangausnahme	247
cc)	„Identitäts“-Vorrangausnahme	248
dd)	Umgang mit den Vorrangausnahmen in der Klausur	249
4.	Der Lex-posterior-Grundsatz	251
5.	Der Lex-superior-Grundsatz	251
6.	Bundesrecht bricht Landesrecht – Art. 31 GG	251
a)	Leges speciales zu Art. 31 GG	252
b)	Echter Normwiderspruch zwischen Bundes- und Landesrecht	252
aa)	Kein echter Normwiderspruch bei verschiedenen Normadressaten	253
bb)	Kein echter Normwiderspruch bei verfassungsrechtlichen Parallelgewährleistungen	254
aaa)	Inhaltsgleiche Parallelgewährleistungen	254
bbb)	Gewährleistung der Landesverfassung bleibt hinter der des GG zurück	254
ccc)	Gewährleistung der Landesverfassung reicht weiter als die des GG	255
c)	Gültigkeit der sich im echten Normwiderspruch befindlichen Normen	256
d)	Rechtsfolge des Art. 31 GG	258
§ 8	<i>Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen (Durchsetzungsdogmatik)</i>	258
	Vorbemerkungen	258
I.	Verhältnis EU – Mitgliedstaat	259
1.	Durchsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten	259
a)	Prüfung mitgliedstaatlicher Rechtsakte am Maßstab des EU-Rechts	260
b)	Verwerfung EU-rechtswidriger mitgliedstaatlicher Rechtsakte	263
aa)	Verwerfungskompetenz der Gerichte	263
bb)	Verwerfungskompetenz der Behörden	264

c)	Pflicht zur unmittelbaren Anwendung von EU-Richtlinien	264
d)	Kompensationspflicht: EU-rechtlicher Staatshaftungsanspruch	266
2.	Durchsetzung des EU-Rechts durch die EU	267
a)	Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV)	267
b)	Verfahren nach Art. 7 EUV – Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	271
c)	Ausschluss des Mitgliedstaates aus der EU?	273
d)	Aufrechnungs- oder Zurückbehaltungsrechte?	273
II.	Verhältnis Bund – Land (Freistaat Bayern)	274
1.	Durchsetzung des Bundesrechts durch die Länder	275
2.	Durchsetzung des Bundesrechts durch den Bund (insbes. durch BVerfG)	276
a)	Verfahrensarten vor dem BVerfG zur Durchsetzung des Bundesrechts	276
b)	Insbesondere: der Bund-Länder-Streit (Art. 93 I Nr. 3 GG)	277
III.	Verhältnis Land (Freistaat Bayern) – Kommunen	289
1.	Vorbemerkungen	289
2.	Essentialia des Kommunalaufsichtsrechts	291
a)	Aufsichtsart: die Unterscheidung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht	292
b)	Aufsichtsbehörden	297
c)	Aufsichtsmittel	299
3.	Examensrelevante Fallkonstellationen	305
4.	Abschließendes Fallbeispiel	307
§ 9	<i>Die Rolle der Gerichte im Mehrebenensystem</i>	312
I.	Vorbemerkungen	312
II.	Verhältnis EuGH – mitgliedstaatliche (deutsche) Gerichte	315
1.	Verhältnis EuGH – mitgliedstaatliche Fachgerichte (Verwaltungsgerichte)	315
a)	Die Verwaltungsgerichte als funktionale EU-Gerichte	315
b)	Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)	316
aa)	Funktion und Prüfungsschema	316
bb)	Vorlagepflichten	319
cc)	Konsequenzen bei Verletzung der Vorlagepflichten	320
2.	Verhältnis EuGH – BVerfG	321
3.	Verhältnis EuGH – Landesverfassungsgericht	322
III.	Verhältnis Verwaltungsgerichte – Verfassungsgerichte	323
1.	Verhältnis Verwaltungsgerichte – BVerfG	323
a)	Die Verwaltungsgerichte als funktionale Verfassungsgerichte	323
b)	Die Verwerfungskompetenz der Verwaltungsgerichte	324
c)	Die konkrete Normenkontrolle (Richtervorlage) nach Art. 100 I GG	325
aa)	Funktion, Übersicht	325
bb)	Prüfungsschema	326

2.	Verhältnis Verwaltungsgerichte – LVerfG (VerfGH)	329
3.	Zusammenfassender Überblick: Vorlagevarianten zu BVerfG/LVerfG/EuGH	333
IV.	Verhältnis BVerfG – LVerfG (VerfGH)	336
1.	Grundsätzliches	337
2.	Parallele Verfahren beim VerfGH und BVerfG	337
a)	Verfassungsbeschwerde zum LVerfG (VerfGH) und zum BVerfG	337
b)	Popularklage zum VerfGH und Verfassungsbeschwerde zum BVerfG	338
c)	Richtervorlage zum VerfGH und zum BVerfG	338
3.	Überprüfung von Entscheidungen des LVerfG durch das BVerfG	339
V.	Zur Rolle des EGMR im gerichtlichen Mehrebenensystem	339
1.	Grundsätzliches	339
a)	Die innerstaatlichen Wirkungen der EMRK	339
b)	Die EMRK und das BVerfG	340
c)	Die EMRK und das LVerfG (VerfGH)	341
2.	Die Individualbeschwerde zum EGMR (Art. 34 EMRK)	341
Teil 3:	Die Rechtsnorm und deren Kontrolle	349
	Vorbemerkungen	349
§ 10	<i>EU-Rechtsnormen und deren Kontrolle</i>	350
I.	EU-Primärrecht	351
II.	EU-Sekundärrecht	352
1.	Vereinbarkeit einer EU-Richtlinie/-Verordnung mit höher- rangigem EU-Recht	352
a)	Formelle Rechtmäßigkeit	353
aa)	Kompetenzmäßigkeit des Handelns	353
aaa)	Verbandskompetenz	353
bbb)	Organkompetenz	354
bb)	Ordnungsmäßigkeit des Rechtsetzungsverfahrens	354
cc)	Einhaltung der Formerfordernisse	354
b)	Materielle Rechtmäßigkeit	355
aa)	Vereinbarkeit mit den EU-Grundfreiheiten	355
bb)	Vereinbarkeit mit den EU-Grundrechten	358
aaa)	Exkurs 1: Zum Anwendungsbereich der EU- Grundrechte	360
bbb)	Exkurs 2: Verhältnis der EU-Grundrechte zur EMRK	361
cc)	Vereinbarkeit mit ungeschriebenen Grundsätzen des EU-Rechts	361
2.	Konsequenzen von Verstößen gegen höherrangiges EU- Recht	362
3.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	362
a)	Rechtsbehelfe zum EuGH	363
aa)	Individualrechtsschutz	363
aaa)	Unmittelbar: Individualnichtigkeitsklage (Art. 263 IV AEUV)	363

bbb) Mittelbar: Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV	366
bb) Objektive Rechtsbehelfe	366
aaa) Nichtigkeitsklage nach Art. 263 II AEUV	366
bbb) Subsidiaritätsklage nach Art. 8 Subs.-Prot. i. V. m. Art. 263 AEUV	367
b) Rechtsbehelfe zu den Verfassungsgerichten (BVerfG/ LVerfG)	368
c) Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten	369
III. EU-Tertiärrecht	370
§ 11 <i>Das Bundesgesetz und dessen Kontrolle</i>	372
I. Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit höherrangigem Recht	372
1. Formelle Rechtmäßigkeit	372
a) Gesetzgebungskompetenz des Bundes	372
b) Ordnungsmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens	372
c) Einhaltung der Formerfordernisse	373
2. Materielle Rechtmäßigkeit	374
a) Vereinbarkeit des Bundesgesetzes mit dem Grundge- setz	374
aa) Rechts- und Sozialstaatsprinzip	374
aaa) Rechtsstaatsprinzip	374
bbb) Sozialstaatsprinzip	378
bb) Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte	378
aaa) Weichenstellungen in der Grundrechtsprü- fung	379
a) Erste Weichenstellung: Welche Grund- rechtsfunktion ist betroffen?	379
b) Zweite Weichenstellung: Ist die Freiheit und/oder die Gleichheit betroffen?	383
c) Dritte Weichenstellung: spezielles Frei- heitsgrundrecht oder Auffanggrund- recht?	383
bbb) Prüfung der Freiheitsgrundrechte als Ein- griffsabwehrrechte	385
a) Stichworte: Allgemeine Handlungsfrei- heit (Art. 2 I GG)	390
b) Stichworte: Allgemeines Persönlich- keitsrecht (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG)	391
c) Stichworte: Leben, körperliche Unver- sehrtheit, Freiheit (Art. 2 II GG)	392
d) Stichworte: Glaube, Religion (Art. 4 GG)	393
e) Stichworte: Kommunikations- und Krea- tivgrundrechte (Art. 5 GG)	394
f) Stichworte: Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)	396
g) Übersicht: Berufsfreiheit (Art. 12 I GG)	397
h) Übersicht: Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)	399

ccc)	Prüfung der grundrechtlichen Gleichheitsrechte	405
b)	Vereinbarkeit des Bundesgesetzes mit EU-Recht	409
aa)	EU-Grundfreiheiten	409
aaa)	Die Grundstruktur der EU-Grundfreiheiten	410
bbb)	Die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV)	413
ccc)	Die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV)	414
ddd)	Die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV)	414
eee)	Die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV)	415
fff)	Annex: Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft (Art. 18 ff. AEUV)	416
bb)	EU-Grundrechte	416
cc)	EU-Sekundärrecht	417
c)	Vereinbarkeit des Bundesgesetzes mit Völkerrecht	418
II.	Konsequenzen von Verstößen gegen höherrangiges Recht	418
1.	Verstöße des Bundesgesetzes gegen das GG	419
a)	Unvereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)	419
b)	Notwendigkeit der weiteren Anwendung des verfassungswidrigen Gesetzes	420
2.	Verstöße des Bundesgesetzes gegen das EU-Recht	420
III.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	420
1.	Rechtsbehelfe zum EuGH oder EGMR	421
2.	Rechtsbehelfe zum BVerfG	421
a)	Individualrechtsschutz: Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4 a GG)	422
b)	Objektive Rechtskontrolle: die abstrakten Normenkontrollverfahren	427
3.	Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten	432
IV.	Besonderheiten des verfassungsändernden Gesetzes	434
§ 12	<i>Das Landesgesetz und dessen Kontrolle</i>	435
I.	Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit höherrangigem Recht	435
1.	Formelle Rechtmäßigkeit	436
a)	Gesetzgebungskompetenz des Landes	436
b)	Ordnungsmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens	436
c)	Einhaltung der Formerfordernisse	437
2.	Materielle Rechtmäßigkeit	438
a)	Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit Bundesrecht	438
b)	Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit der Landesverfassung (BV)	438
aa)	Die Grundrechtsnormen der Landesverfassung (am Beispiel der BV)	439
bb)	Dogmatik der Landesgrundrechte (am Beispiel der Bayerischen Verfassung)	444
II.	Konsequenzen von Verstößen gegen höherrangiges Recht	445
III.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	445
1.	Rechtsbehelfe zum EuGH oder EGMR	445
2.	Rechtsbehelfe zum BVerfG	445

3.	Rechtsbehelfe zum LVerfG (VerfGH)	446
a)	Die Popularklage (Art. 98 S. 4 BV)	446
b)	Die Meinungsverschiedenheit (Art. 75 III BV)	453
4.	Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten	455
IV.	Besonderheiten des verfassungsändernden Gesetzes	459
§ 13	<i>Untergesetzliche Rechtsnormen und deren Kontrolle</i>	460
I.	Rechtsverordnungen des Bundes	460
1.	Bedeutung	460
2.	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	460
3.	Konsequenzen bei Verstößen gegen höherrangiges Recht	462
4.	Gerichtliche Geltendmachung solcher Verstöße	463
a)	Rechtsbehelfe zum EuGH oder EGMR	463
b)	Rechtsbehelfe zum BVerfG	463
c)	Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten	464
5.	Exkurs: Zum Verhältnis von Gesetz und Rechtsverordnung	465
II.	Rechtsverordnungen des Landes	466
1.	Bedeutung	466
2.	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	470
3.	Konsequenzen bei Verstößen gegen höherrangiges Recht	476
4.	Geltendmachung solcher Verstöße	476
a)	Staatliche Verwaltungsaufsicht	476
b)	Gerichtliche Überprüfung	479
aa)	Rechtsbehelfe zum EuGH oder EGMR	479
bb)	Rechtsbehelfe zum BVerfG	479
cc)	Rechtsbehelfe zum LVerfG (VerfGH)	480
dd)	Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten	481
aaa)	Die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 VwGO	481
bbb)	Rechtsbehelfe zu den Fachgerichten mit Inzidentkontrolle der Rechtsverordnung	487
III.	Satzungen	487
1.	Bedeutung und Typologie	487
2.	Wiederholung einiger Grundlagen	488
3.	Die Überprüfung von Satzungen (allgemein)	490
a)	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	490
b)	Konsequenzen bei Verstößen gegen höherrangiges Recht	493
c)	Geltendmachung solcher Verstöße	493
aa)	Staatliche Satzungsaufsicht	493
bb)	Gerichtliche Überprüfung	493
4.	Speziell: die Abgabensatzung	493
a)	Kategorisierung der kommunalen Abgaben	494
b)	Besondere Anforderungen an die Abgabensatzung nach dem KAG	496
c)	Verfahrensfragen	497
d)	Rechtsschutzfragen	497
5.	Speziell: der Bebauungsplan	498
a)	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans	498
b)	Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	502

aa)	Prinzipale Normenkontrolle	503
aaa)	Normenkontrolle nach § 47 I Nr. 1 VwGO	503
bbb)	Popularklage nach Art. 98 S. 4 BV	503
ccc)	VB zum BVerfG nach Art. 93 I Nr. 4 a GG	504
bb)	Inzidente Normenkontrolle	505
c)	Exkurs: Die Rolle der Gemeinde im öffentlichen Bau- recht (Überblick)	505
aa)	Die Gemeinde als Planungsträger	505
bb)	Die Stellung der Gemeinde im Baugenehmigungs- verfahren (insbes. § 36 BauGB)	506
cc)	Die Gemeinde als Baugenehmigungsbehörde	508
§ 14	<i>Verwaltungsvorschriften und deren Kontrolle</i>	509
I.	Rechtsnatur und Funktionen	509
II.	Rechtmäßigkeit von Verwaltungsvorschriften	510
III.	Rechtswirkungen und Kontrolle von Verwaltungsvorschriften	512
Teil 4:	Der Einzel(rechts)akt und dessen Kontrolle	515
	Vorbemerkungen	515
§ 15	<i>Einzelakte des EU-Rechts und deren Kontrolle</i>	515
I.	Bedeutung und dogmatische Grundlagen	515
II.	Vereinbarkeit eines EU-Beschlusses mit höherrangigem EU-Recht	517
III.	Gerichtliche Geltendmachung	518
§ 16	<i>Der Verwaltungsakt und dessen Kontrolle</i>	520
I.	Dogmatische Grundlagen des Verwaltungsakts	520
1.	Die „Wirksamkeit“ des VA als Paradigma des Verwal- tungsrechts	520
a)	Die Emanzipation des (wirksamen) VA von seiner Rechtsgrundlage	520
aa)	Vollzugswirkung (Realisierungswirkung)	521
bb)	Vollstreckungswirkung	522
cc)	Tatbestandswirkung	523
b)	Das Wirksamwerden des VA	525
c)	Die Beendigung der Wirksamkeit	526
aa)	Actus contrarius (Art. 43 II Alt. 1, 2 VwVfG: Rücknahme, Widerruf)	526
aaa)	Rücknahme eines VA (Art. 48 VwVfG)	527
bbb)	Widerruf eines VA (Art. 49 VwVfG)	531
ccc)	Exkurs zum Verhältnis von Art. 48, 49 VwVfG zu Art. 51 VwVfG	533
bb)	Anderweitige Aufhebung (Art. 43 II Alt. 3 VwVfG)	536
cc)	Erledigung durch Zeitablauf oder auf andere Weise (Art. 43 II Alt. 4, 5 VwVfG)	536
2.	Die Rechtmäßigkeit des VA	537
a)	Wann kommt es auf die Rechtmäßigkeit des VA über- haupt an?	537
b)	Prüfungssystematik	539
II.	Der belastende Verwaltungsakt und dessen Kontrolle	545
1.	Vorbemerkungen zur Systematik	545

2.	Die bauordnungsrechtlichen Eingriffsakte nach der BayBO	547
	a) Überblick	547
	b) Fallgestaltungen in der Klausur	549
	c) Prüfung der Rechtmäßigkeit einer bauordnungsrechtlichen Verfügung	550
3.	Die versammlungsrechtlichen Eingriffsakte nach dem BayVersG	554
	a) Befugnisse der Polizei	555
	b) Befugnisse der Kreisverwaltungsbehörde (insbes. Versammlungsverbot)	558
4.	Die sicherheitsrechtlichen Eingriffsakte nach dem LStVG	560
	a) Systematik	560
	b) Prüfungsschema für einen LStVG-VA (mit Exkurs zu § 80 V VwGO)	563
	c) Vertiefungen zum Verwaltungsvollstreckungsrecht	571
	d) Zur Bedeutung des Art. 7 III LStVG	578
	aa) Fallkonstellationen, die von Art. 7 III LStVG nicht erfasst werden	578
	bb) Anwendungsbereich und Voraussetzungen des Art. 7 III LStVG	578
5.	Die polizeirechtlichen Eingriffsakte nach dem PAG	579
	a) Systematische Grundlagen	579
	aa) Die Trennung von Polizeirecht und Sicherheitsrecht („Trennungsprinzip“)	580
	bb) Die vorrangige Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden („Subsidiaritätsprinzip“)	581
	cc) Der Grundsatz der effektiven Gefahrenabwehr („Effektivitätsprinzip“)	581
	aaa) Die Maßgeblichkeit der ex-ante-Sicht	582
	bbb) Der Grundsatz des „ersten Zugriffs“ der Polizei	585
	ccc) Vollstreckung, unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug	588
	b) Klausurkonstellationen	591
	c) Die Prüfung der polizeirechtlichen Maßnahme (insbes. VA)	592
	d) Die Prüfung des polizeirechtlichen Kostenbescheids	597
6.	Rechtsbehelfe gegen belastende Verwaltungsakte	604
	a) Überblick	604
	b) Die Anfechtungsklage nach § 42 I Alt. 1 VwGO	604
	c) Die Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO)	608
	aa) Die „echte“ Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO	609
	bb) Die Fortsetzungsfeststellungsklage in analoger Anwendung des § 113 I 4 VwGO	610
III.	Der begünstigende Verwaltungsakt und dessen Erstreitung	613
	1. Vorbemerkungen zur Systematik	613
	2. Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung	615

a)	Prüfungsschema: Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung	616
b)	Rechtsschutz des Nachbarn, insbes. der “Genehmigungsabwehranspruch“	626
aa)	Systematik	626
aaa)	Genehmigungsanspruch und Genehmigungsabwehranspruch	626
bbb)	Genehmigungsabwehranspruch und Anspruch auf bauaufsichtliches Einschreiten	627
bb)	Die prozessuale Geltendmachung des Genehmigungsabwehranspruchs	629
c)	Sonstige begünstigende Verwaltungsakte im Baurecht	631
aa)	Vorbescheid (Art. 71 BayBO)	632
bb)	Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO)	634
3.	Anspruch auf Zulassung zu oder Nutzung einer Einrichtung	634
a)	Grundstrukturen	634
b)	Die Zulassung politischer Parteien zu öffentlichen Einrichtungen	637
4.	Anspruch aus Zusicherung (Art. 38 VwVfG)	639
5.	Anspruch aus öffentlich-rechtlichem Vertrag (Art. 54 ff. VwVfG)	641
6.	Anspruch aus EU-Recht	642
7.	Rechtsbehelfe gegen die Ablehnung begünstigender VAe	642
a)	Überblick	642
b)	Verpflichtungsklage (Untätigkeitsklage, Versagungsgegenklage)	644
aa)	Prüfungsschema	644
bb)	Exkurs: Rechtsschutzfragen bei Nebenbestimmungen	647
aaa)	Abwehr einer belastenden Nebenbestimmung	647
bbb)	Anspruch auf Erlass einer drittbelastenden Nebenbestimmung	650
c)	Die einstweilige Anordnung (§ 123 VwGO)	651
§ 17 <i>Hoheitliches Handeln ohne VA-Charakter (Realakte)</i>		654
I.	Vorbemerkungen zur Systematik	654
1.	Typologie der Realakte	654
a)	Betrieb von öffentlichen Einrichtungen	654
b)	Wirtschaftliche Betätigung der „öffentlichen Hand“	655
c)	Äußerungen von Hoheitsträgern	655
d)	Sonstige Handlungen ohne VA-Charakter	655
2.	Mögliche Rechtsschutzbegehren	656
II.	Anspruch auf Vornahme von Realakten (positive Leistung)	657
1.	Spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen	657
2.	Der Folgenbeseitigungsanspruch	658
3.	Anspruch aus drittschützender Norm?	658

III.	Anspruch auf Unterlassung von Realakten (negative Leistung)	659
1.	Anspruch aus verwaltungsrechtlichem Vertrag	660
2.	Anspruch aus spezialgesetzlicher Grundlage	660
3.	Der grundrechtliche Unterlassungsanspruch	661
IV.	Prozessuale Durchsetzung: die allgemeine Leistungsklage	662
Teil 5:	Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis: Struktur und Ansprüche	667
	Vorbemerkungen	667
§ 18	<i>Das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis</i>	668
I.	Das Grund-Rechtsverhältnis (Das Grundrechts-Verhältnis)	668
II.	Erweiterung: das Rechtsverhältnis-Dreieck (Interessendreieck)	670
III.	Besondere öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse	671
1.	Entstehung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag	672
2.	Entstehung durch Rechtsnormen des Besonderen Verwaltungsrechts	672
3.	Entstehung durch Verwaltungsakt	674
IV.	Die Feststellungsklage (§ 43 I VwGO)	674
1.	Grundsätzliches	674
a)	Subsidiaritätsgrundsatz	674
b)	Feststellungsklage als „heimliche“ Normenkontrollklage?	675
2.	Prüfungsschema	677
§ 19	<i>Der öffentlich-rechtliche Anspruch</i>	678
I.	Vorbemerkungen zur Systematik	678
II.	Primäransprüche	679
1.	Primäransprüche des Staates gegen den Einzelnen	679
2.	Primäransprüche des Einzelnen gegen den Staat	681
a)	Leistungsansprüche	682
aa)	Allgemeines	682
bb)	Der Normerlassanspruch	682
b)	Der Rechtswidrigkeitsabwehranspruch	683
aa)	Der Unterlassungsanspruch („vorbeugender Rechtsschutz“)	684
aaa)	Begründung	684
bbb)	Gerichtliche Durchsetzung	684
bb)	Der Beendigungsanspruch (Aufhebungsanspruch)	686
III.	Sekundäransprüche (Reaktionsansprüche)	687
§ 20	<i>System des Staatshaftungsrechts</i>	688
I.	Vorbemerkungen zur Systematik	688
1.	Kein einheitlicher Rechtsgrund für das Staatshaftungsrecht	688
2.	„Kompensation“ als gemeinsamer Erklärungsgrund	689
II.	Kompensation rechtswidrigen staatlichen Handelns	690
1.	Systematik	690
a)	Mehrstufigkeit des Rechtswidrigkeitsabwehrsystems	690
b)	Das Verhältnis der Stufen zueinander	691
2.	Der Folgenbeseitigungsanspruch	692

3. Finanzielle Kompensationsansprüche	694
a) Schadensersatzansprüche	695
aa) Ansprüche aus vertraglichem Rechtsverhältnis (öffentlich-rechtlicher Vertrag)	695
bb) Ansprüche aus verwaltungsrechtlichem Schuld- verhältnis	696
cc) Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB, Art. 34 GG)	697
dd) Exkurs: Haftung wegen Verletzung von EU-Recht	702
aaa) Haftungsanspruch gegen die EU	702
bbb) Haftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat (oder dessen Untergliederungen)	703
a) Funktion und Anspruchsgrundlage	703
b) Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Haftungsansprüchen	704
c) Prüfungsschema	706
b) Entschädigungsansprüche	709
aa) Spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen	709
bb) Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff	710
cc) Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	710
III. Kompensation rechtmäßigen staatlichen Handelns	713
1. Systematik	713
2. Spezialgesetzlich geregelte Entschädigungsansprüche	714
3. Der Anspruch aus enteignendem Eingriff	717
4. Der allgemeine Aufopferungsanspruch	719
IV. Kompensation rechtsgrundloser Vermögensverschiebungen	720
1. Spezialgesetzlich geregelte Erstattungsansprüche	721
2. Der allgemeine Erstattungsanspruch	721
Anhang 1: Verzeichnis der Prüfungsschemata	723
Anhang 2: Tableau der Klausuren des Ersten Juristischen Staatsexamens im Freistaat Bayern (seit 1990)	727
Stichwortverzeichnis	769

Literaturverzeichnis

- S. Augsberg* Verwaltungsprozessrecht, 1. Aufl. 2010
M. Baldus/B. Grzeszick/ S. Wienhues Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 2018
U. Becker/D. Heckmann/ B. Kempen/G. Manssen Öffentliches Recht in Bayern, 7. Aufl. 2017
dies. Klausurenbuch Öffentl. Recht in Bayern, 4. Aufl. 2019
W. Berg Staatsrecht, 6. Aufl. 2011
A. Decker/C. Konrad Bayerisches Baurecht, 4. Aufl. 2019
C. Degenhart Staatsrecht I, 37. Aufl. 2021
W. Frenz Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2019
A. Funke Falldenken im Verwaltungsrecht. Ein systematisches Studienbuch, 2020
H.-U. Gallwas Grundrechte, 2. Aufl. 1995
H.-U. Gallwas/ J. F. Lindner/H. A. Wolff Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, 4. Aufl. 2015
M.-E. Geis Kommunalrecht, 5. Aufl. 2020
M.-E. Geis Examensrepetitorium Staatsrecht, 3. Aufl. 2018
A. Haratsch/C. Koenig/ M. Pechstein Europarecht, 12. Aufl. 2020
C. Herrmann Examens-Repetitorium Europarecht, Staatsrecht III, 7. Aufl. 2019
C. Hillgruber/C. Goos Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020
P.M. Huber/ F. Wollenschläger Landesrecht Bayern. Studienbuch, 2. Aufl. 2021
F. Hufen Staatsrecht II. Grundrechte, 9. Aufl. 2021
F. Hufen Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021
H. Jäde Verwaltungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsprozess, 6. Aufl. 2011
H. D. Jarass/B. Pieroth Grundgesetz, 16. Aufl. 2020
T. Kingreen/R. Poscher Grundrechte, Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021
F.-L. Knemeyer Bayerisches Kommunalrecht, 12. Aufl. 2007
H.-J. Koch/R. Hendler Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6. Aufl. 2015
J.F. Lindner Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 2019
J.F. Lindner Theorie der Grundrechtsdogmatik, 2005
J.F. Lindner/M. Möstl/ H. A. Wolff Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017
G. Lissack Bayerisches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019
G. Manssen Staatsrecht II. Grundrechte, 18. Aufl. 2021
H. Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020
H. Maurer Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010
T. Meder/W. Brechmann Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020
H. Posser/H. A. Wolff VwGO, 2. Aufl. 2014
F.-J. Peine Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2020
M. Sachs (Hrsg.) Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2021

- W. Schmitt Glaeser/
D. Horn* Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl. 2019
- M. Schweitzer* Staatsrecht III., 12. Aufl. 2020
- G. Schwerdtfeger/
A. Schwerdtfeger* Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 15. Aufl. 2018
- H. Sodan/J. Ziekow* VwGO, 5. Aufl. 2018
- H. Sodan/J. Ziekow* Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020
- R. Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2019
- A. Thiele* Europäisches Prozessrecht, 2. Aufl. 2014
- H. A. Wolff/A. Decker* VwGO-VwVfG, Studienkommentar, 4. Aufl. 2021
- J. Ziekow* Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020
- R. Zippelius/
T. Würtenberger* Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018