

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
§ 1. Verfassungsrecht (<i>Dietlein</i>)	1
§ 2. Kommunalrecht (<i>Burgi</i>)	111
§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht (<i>Dietlein</i>)	261
§ 4 Öffentliches Baurecht (<i>Hellermann</i>)	421
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbear- beitung (<i>Dietlein</i>)	551
Sachverzeichnis	571

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis XXVII

§ 1. Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (*J. Dietlein*)

A. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen	1
I. Bund und Länder nach dem Zusammenbruch des Reiches	1
II. Zur Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen	2
III. Zur Entstehung der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens	3
1. Verfassungsberatungen vor Inkrafttreten des Grundgesetzes	3
2. Verfassungsberatungen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	4
IV. Anhang	5
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit des Landes Nordrhein-Westfalen	5
II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt	6
III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungsgebers	7
1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG	7
2. Homogenität im Bereich der Grundrechte	8
3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm	8
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht	9
IV. Anhang	10
C. Landesgrundrechte	11
I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten	11
II. Art. 4 Abs. 1 LV als „dynamische Rezeption“	12
III. Inhaltliche Reichweite der Rezeptionsanordnung	14
IV. Die einzelnen Grundrechte	16
1. Schutz der Persönlichkeit	16
a) Menschenwürde	16
b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person	17
c) Freie Persönlichkeitsentfaltung	17
2. Kommunikationsgrundrechte	17
a) Die Grundrechte des Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 5 Abs. 1 GG	17
b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	18
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	18
3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit)	18
4. Religiöse und kulturelle Rechte	19
a) Religionsfreiheit	19
b) Wissenschaftsfreiheit	19
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld	20
a) Ehe und Familie	20
b) Schule	20
c) Freizügigkeit	21
d) Unverletzlichkeit der Wohnung	21
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl	21
6. Gleichheitsrechte	22

7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte	22
8. Grundrechtsverwirkung	22
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landes- verfassung	23
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte	23
2. Lebensordnungen und Staatsziele	24
a) Familie, Schule und Erziehung	24
b) Staat und Kirche	26
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur	28
d) Arbeit und Umwelt	29
VI. Anhang	30
D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	31
I. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 GG	31
1. Das republikanische Prinzip	32
2. Das demokratische Prinzip	32
a) Direktdemokratische Elemente	33
b) Ausländerwahlrecht	33
c) Arbeitnehmermitbestimmung	34
d) Wahlprüfung	34
3. Das Sozialstaatsprinzip	34
4. Das Rechtsstaatsprinzip	35
5. Das bundesstaatliche Prinzip	35
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	35
III. Anhang	36
E. Die Verfassungsorgane	36
I. Der Landtag	37
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge	37
2. Wahl des Landtages	38
a) Wahlrechtsgrundsätze	38
b) Wahlsystem	38
c) Wahlprüfung	39
d) Wahlkampfkosten	40
e) Wahlverbote	40
3. Die Landtagsabgeordneten	40
a) Das freie Mandat	40
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats	41
aa) Das Behinderungsverbot	41
bb) Indemnität und Immunität	41
cc) Abgeordnetenentschädigung	43
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	44
4. Die Fraktionen	45
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin	46
b) Der Fraktionsausschluss	46
5. Die Opposition	47
6. Die Ausschüsse	47
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	48
b) Untersuchungsausschüsse	48
7. Präsidium – Landtagspräsident	50
II. Die Landesregierung	51
1. Wahl des Ministerpräsidenten	52
2. Misstrauensvotum	53
3. Beendigung des Amtes	53

III. Der Verfassungsgerichtshof	54
IV. Anhang	54
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)	55
I. Gesetzgebung	55
1. Gesetzgebungsverfahren	56
2. Verfassungsändernde Gesetze	56
3. Haushaltsgesetzgebung	57
4. Verordnungsgebung	59
a) Ermächtigungsadressaten	59
b) Verordnungsermächtigung	60
c) Verordnung	61
d) Notstandsverordnungen	62
5. Satzungsgebung	63
II. Exekutive Staatsfunktionen	63
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	63
2. Informelles Regierungshandeln (Öffentlichkeitsarbeit)	64
3. Der Landesrechnungshof	66
4. Der Datenschutzbeauftragte	67
III. Anhang	68
G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung	68
I. Die Volksinitiative	69
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	69
1. Volksbegehren	70
2. Volksentscheid	71
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	72
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	72
V. Anhang	73
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	73
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	73
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	74
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	75
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	76
a) Gemeinden	76
aa) Schutzbereich	77
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	77
(2) Eigenverantwortlichkeit	78
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	78
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	79
(1) Aufgabenverteilungsprinzip	79
(2) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	79
(3) „Kernbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	80
(4) Sonderfall: Überbürdung staatlicher Aufgaben	81
b) Gemeindeverbände	83
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	84
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	84
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden	85
1. Steuern	85
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S.2 LV	86
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	86
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	87
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	87

V. Anhang	88
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	90
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren	90
II. Die einzelnen Verfahrensarten	92
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	92
a) Zulässigkeit	92
aa) Verfahrensbeteiligte	92
bb) Verfahrensgegenstand	93
cc) Antragsbefugnis	93
dd) Form und Frist	93
b) Begründetheit	94
c) Prüfungsschema	94
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	95
a) Zulässigkeit	95
aa) Antragsberechtigung	95
bb) Verfahrensgegenstand	95
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	96
dd) Form und Frist	96
b) Begründetheit	96
c) Prüfungsschema	98
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG)	98
a) Zulässigkeit	98
aa) Vorlageberechtigung	99
bb) Vorlagegegenstand	99
cc) Entscheidungserheblichkeit	99
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	100
ee) Form und Frist	100
b) Begründetheit	100
c) Prüfungsschema	100
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV)	101
a) Zulässigkeit	101
aa) Beteiligte	101
bb) Beschwerdegegenstand	102
cc) Beschwerdebefugnis	102
dd) Rechtswegerschöpfung	103
ee) Form und Frist	103
b) Begründetheit	103
c) Prüfungsschema	103
5. Sonstige Verfahrensarten	104
III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde?	105
IV. Anhang	106
J. Antworten zu den Kontrollfragen	107

§ 2. Kommunalrecht (M. Burgi)

A. Einführung und Standortbestimmung	111
I. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen	111
1. Kommunen in Praxis und Wissenschaft	112
2. Normenbestand	113
3. Anhang	114
II. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung ...	115

1. Die Kommunen im Staat	115
2. Begriff und Funktion der Selbstverwaltung	116
3. Anhang	116
III. Kommunen und Europarecht	117
1. Aufgabenebene: Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	117
2. Europäisierung auf der Ebene der Verwaltungsorganisation	118
3. Rechtsstellung im Primärrecht	118
4. Anhang	119
IV. Kreise und weitere kommunale Träger	119
1. Die Kreise	119
a) Bestand und Rechtsstellung	119
b) Aufgaben	120
c) Finanzierung	123
d) Kreisorgane	123
aa) Der Kreistag	123
bb) Der Landrat	124
cc) Der Kreisausschuss	125
2. Die Landschaftsverbände	125
a) Bestand und Rechtsstellung	125
b) Aufgaben	126
c) Organe	126
3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	127
a) Zweckverbände	128
b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	128
4. Anhang	129
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	129
I. Im Überblick: Die Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung	129
1. Art. 28 II GG und Art. 78 LV	130
2. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	131
a) Rechtsnatur	131
b) Gewährleistungsbereich und Gewährleistungsgehalte	132
c) Schranken	134
3. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG)	135
4. Anhang	136
II. Bestand und Finanzen	136
1. Begriff und Rechtsstellung	136
2. Gemeindegebiet	138
3. Gemeindeinterne Gliederung	138
4. Finanzielle Situation und Haushaltswesen	138
5. Anhang	141
III. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	141
1. Überblick und Relevanz	141
a) Normebenen	141
b) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten	142
2. Monismus in NRW	143
a) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	144
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	144
3. Sonderfälle	146
a) Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht	146

b) Organleihe	147
4. Staatsaufsicht	148
a) Begriff und Funktion	148
b) Arten der Staatsaufsicht	148
aa) Rechtsaufsicht	148
bb) Sonderaufsicht	149
c) Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechts- aufsicht	150
aa) Präventive Instrumente	150
bb) Repressive Instrumente	151
5. Anhang	152
IV. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	152
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	153
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	154
a) Statthafte Klageart	155
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	155
c) Klagebefugnis	156
d) Vorverfahren	157
3. Amtshaftungsansprüche	157
a) Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsanspruchs	158
b) Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	158
4. Anhang	159
C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	160
I. Strukturen und Entwicklungen	160
1. Struktur der Binnenorganisation in Nordrhein-Westfalen	160
2. Geschichtliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	161
a) Bis 1945	161
b) Seit 1945	163
3. Modernisierungsbestrebungen	164
a) Verwaltungsmodernisierung	165
b) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	166
4. Anhang	166
II. Wahlen und andereeteiligungsformen für Einwohner und Bürger ..	166
1. Einwohner und Bürger	167
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	167
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	168
2. Wahlen auf Gemeindeebene	169
a) Überblick	169
b) Aktives und passives Wahlrecht	169
c) Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	171
d) Rechtsschutz	173
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	173
a) Einführung und Überblick	173
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	173
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	174
bb) Form	174
cc) Einleitungsquorum	175
dd) Frist	175
c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens	175
d) Rechtsschutz	176
4. Anhang	177
III. Der Rat und seine Sitzungen	178
1. Der Rat als Organisation	178

a) Die Zusammensetzung des Rates	179
b) Ausschüsse	179
c) Fraktionen	181
2. Die Kompetenzen des Rates	183
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	183
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	183
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	184
3. Verfahren und Beschlüsse	184
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	184
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	185
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	186
a) Mitgliedschaftlicher Status	186
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	187
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	188
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	190
5. Anhang	191
IV. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen ...	192
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	192
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	195
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	195
b) Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	195
c) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe ...	197
d) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	197
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	198
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungs- formen	198
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	199
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	200
4. Anhang	202
V. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit) .	202
1. Erscheinungsformen	203
2. Problematik	203
3. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	205
a) Klageart	205
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis ..	205
c) Klagebefugnis	206
4. Anhang	207
D. Handlungsformen und Instrumente	208
I. Satzungen	208
1. Begriff und Bedeutung	208
2. Satzungen und andere Handlungsformen	209
3. Inhalt und Aufbau	210
4. Formelle Anforderungen	211
a) Kompetenz	211
b) Verfahren	212
c) Fehlerfolgenrecht	213
5. Materielle Anforderungen	213
a) Vorrang des Gesetzes	214
b) Materielle Verfassungsmaßstäbe	214
c) Vorbehalt des Gesetzes	215
6. Rechtsschutz	216

a) Unmittelbare Kontrolle	216
b) Inzidente Kontrolle	216
c) Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung	218
7. Anhang	218
II. Öffentliche Einrichtungen	218
1. Begriff und Abgrenzung	219
2. Organisationsformen	220
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	220
b) Privatrechtliche Organisationsformen	221
3. Zulassungsanspruch der Einwohner	221
a) Anspruchsberechtigung	222
b) Im Rahmen des geltenden Rechts	223
aa) Kapazität	223
bb) Verfassungswidrigkeit?	224
cc) Ordnungsrechtliche Aspekte i. w. S.	224
c) Rechtsschutz	225
4. Andere Anspruchsgrundlagen	226
a) Notwendigkeit und Überblick	226
b) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	227
5. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	228
a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	229
b) Bei privatrechtlicher Organisationsform	230
c) Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	231
6. Anschluss- und Benutzungszwang	231
a) Begriff und Anwendungsbereich	232
b) Voraussetzungen	232
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	233
d) Benutzungs- und Entgeltverhältnis	233
7. Anhang	234
III. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	234
1. Problematik kommunaler Wirtschaftsberätigung	235
a) Die kommunalrechtliche Dimension	236
b) Gemeinden und Kreise als Nachfrager: Vergaberecht	237
2. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	238
a) Statthaftigkeit (Ob)	238
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	238
aa) Europarecht	238
bb) Verfassungsrecht	239
cc) Wettberbersrecht	240
3. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit	240
a) Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Berätigung	241
b) Schrankentrias	241
aa) Öffentliche Zwecksetzung	242
bb) Leistungsfähigkeit	242
cc) Subsidiaritätsklausel	242
c) Sonderfall überörtliche Wirtschaftsberätigung	243
d) Wichtige Felder wirtschaftlicher Berätigung	244
4. Konkurrentenrechtsschutz	244
a) Rechtsweg	245
b) Klageart	245
c) Klagebefugnis	245
d) Begründetheit	246

5. Privatisierung und Organisationsformenwahl	247
a) Die verschiedenen Privatisierungsformen	247
b) Organisationsformenwahl	248
aa) Grundsatz der Wahlfreiheit	248
bb) Öffentlich-rechtliche Organisationsform	249
cc) Privatrechtliche Organisationsformen	250
c) Organisationsprivatisierung (§ 108 GO)	250
aa) Gegenstand und Ergebnis	250
bb) Überblick: Allgemeiner Rechtsrahmen	250
cc) Kommunalwirtschaftsrechtliche Anforderungen	251
6. Anhang	252
E. Antworten zu den Kontrollfragen	253

§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht (*J. Dietlein*)

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	261
I. Staatsphilosophische Grundlagen	261
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	262
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols	263
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	265
1. Sicherheitsgesetzgebung	265
2. Verwaltungszuständigkeiten	266
3. Ergebnis	267
V. Anhang	268
B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	268
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	269
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	270
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	271
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	271
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	273
3. Schutz privater Rechte	275
4. Spezialzuständigkeiten	276
5. Sonstige Zuständigkeiten	277
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	277
V. Anhang	278
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	278
I. Allgemeines	278
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts	280
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	281
IV. Anhang	283
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung	284
I. Öffentliche Sicherheit	284
1. Schutz der Individualrechtsgüter	284
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	285
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates	286
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	287
III. Der Gefahrenbegriff	289
1. Gefahr – Belästigung	289
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	289

3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung	291
4. Gefahrenvarianten	293
IV. Anhang	294
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehr- maßnahmen	295
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	296
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	296
2. Haftung für das Verhalten Dritter	300
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	301
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	302
2. Adressaten	303
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	305
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	307
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	309
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	309
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	310
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwort- lichkeit	311
1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition	312
2. Nachfolgefähigkeit	312
3. Nachfolgetatbestand	313
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	314
VII. Anhang	315
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	316
I. Ebenen der Ermessensausübung	316
1. Entschließungsermessen	316
2. Störerauswahlermessen	318
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht)	319
II. Ermessensfehler	322
1. Ermessensnichtgebrauch	322
2. Ermessensfehlgebrauch	323
3. Ermessensüberschreitung	324
III. Anhang	325
G. Die „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	325
I. Eingriffsermächtigung	326
II. Formelle Rechtmäßigkeit	326
III. Materielle Rechtmäßigkeit	327
IV. Anhang	328
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	328
I. Dogmatische Begründung	329
II. Reichweite des Anspruchs	330
III. Anhang	331
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	332
I. Grundlagen	332
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	333
1. Anwendungsbereich	334
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	335
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	336
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	337
1. Anwendungsbereich	337
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	338

3. Vollziehung	339
IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG)	340
1. Anwendungsbereich	340
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	341
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen	341
V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	341
1. Anwendungsbereich	342
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	343
a) Der sog. „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	343
b) Der sog. „Präventiv- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	344
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	345
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs.1 Nr. 5 PolG)	346
e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	347
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	347
VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	348
1. Die Durchsuchung von Personen	349
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	349
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	350
2. Die Durchsuchung von Sachen	351
3. Die Wohnungsdurchsuchung	352
a) Betreten und Durchsuchung	352
b) Tatbestandliche Voraussetzungen der Wohnungsdurchsu- chung	352
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts	353
d) Der „Richtervorbehalt“	354
VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	354
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	356
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	358
c) Verfahrensfragen/Herausgabepflicht	359
d) Verwertung/Vernichtung	359
VIII. Anhang	360
J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen	360
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	360
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	361
III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen	362
1. Vernehmung (§ 9 PolG)	362
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	363
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	363
2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG)	363
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	364
b) Zur Geltung des § 136 a StPO	364
3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	364
4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	365
5. Besondere Umstände oder Mittel der Datenerhebung (§ 15 bis 15 b PolG)	366
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	366
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	367
6. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	367
a) Begriff und Inhalt der Rasterfahndung	367
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	368

c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	368
IV. Anhang	369
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	369
I. Zuständigkeitsfragen	370
II. Form- und Verfahrensfragen	371
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	372
1. Die „abstrakte Gefahr“	372
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	373
IV. Anhang	374
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	375
I. Allgemeines	375
1. Vorbehalt des Gesetzes	375
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	376
II. Die Zwangsmittel	377
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	377
2. Ersatzvornahme	378
3. Unmittelbarer Zwang	379
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW ..	380
III. Das gestufte Verfahren	381
1. Androhung des Zwangsmittels	381
2. Festsetzung des Zwangsmittels	382
3. Anwendung des Zwangsmittels	383
4. Das Klausurenschema	383
IV. Der sog. „sofortige Vollzug“	384
V. Sonderprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	386
VI. Kostenrecht	388
VII. Anhang	391
M. Polizeiliches Haftungsrecht	392
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen	393
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG ..	393
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	394
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	394
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	395
d) Verschulden	395
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	396
f) Anspruchsberechtigter	396
g) Anspruchsgegner	397
h) Geltendmachung des Anspruchs	397
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit b. OBG	398
a) Ausschluss von Unterlassungen	398
b) Ausschlussregelungen des § 39 Abs. 2 OBG	399
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	399
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsun- recht?	399
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	400
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	401
2. Ausschlussgründe	402
3. Haftungsumfang	403
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	403
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	405
V. Anhang	406

N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	406
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	407
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	408
1. Anmeldepflicht	409
2. Versammlungsverbot und Auflagen	409
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	411
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht ..	412
III. Anhang	414
O. Antworten zu den Kontrollfragen	415

§ 4. Öffentliches Baurecht (*J. Hellermann*)

A. Einführung	422
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	422
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW ..	422
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	422
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	423
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	424
4. Rechtsgrundlagen	425
a) Bauplanungsrecht	425
b) Bauordnungsrecht	426
5. Anhang	427
III. Konzeption und Gang der Darstellung	427
B. Bauleitplanung	429
I. Grundlagen	429
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	429
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	430
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	431
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	432
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebau-	
ungsplänen	433
6. Anhang	435
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	435
1. Zuständigkeit	435
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von	
Bebauungsplänen	435
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	439
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	439
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht und Funktionslosig-	
keit	439
4. Anhang	439
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere	
Bebauungspläne	440
1. Erforderlichkeit	440
2. Planungsleitsätze	441
a) Gebot äußerer Planungseinheit	441
b) Gebot konkreter Planung	441
c) Gebot positiver Planung	441
3. Entwicklungsgebot	442
4. Bindung an andere Planungen	443
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleit-	
planung	443

b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	444
aa) Raumordnung und Landesplanung	444
bb) Verhältnis zur Fachplanung	444
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen	445
6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB)	447
a) Abwägungsfehlerlehre	448
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung	451
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	451
bb) Abwägungsgrundsätze	452
7. Anhang	454
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	455
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	455
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I–III BauGB)	455
aa) Verfahrens- und Formfehler	455
bb) Materielle Fehler	456
b) Behebbarkeit von Fehlern	457
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	457
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	457
3. Anhang	458
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	458
1. Flächennutzungsplan	458
2. Bebauungsplan	459
a) Normenkontrolle	459
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	460
c) Verfassungsbeschwerde	460
3. Anhang	461
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	461
I. Überblick	461
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	463
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB)	463
2. Vorhaben i. S. v. § 29 I BauGB	463
a) Begriff der baulichen Anlage	464
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	465
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	465
3. Anhang	466
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB)	466
1. Anwendungsbereich	466
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	467
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	467
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	467
bb) Sonstige Festsetzungen	469
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	469
aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB)	469
bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB)	470
3. Anhang	471
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	471
1. Anwendungsbereich	471
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 I BauGB	471
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	471
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	472
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB)	472

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	473
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	474
aa) § 34 II BauGB	474
bb) § 34 I 1 BauGB	474
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild	475
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	476
3. Anhang	477
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB).	477
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB	478
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB)	478
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände	478
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	479
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	480
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB).	480
aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB	480
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB)	481
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	482
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	482
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB).	483
3. Anhang	484
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	484
1. Anwendungsbereich	484
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	485
3. Anhang	486
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen	487
1. Erschließung	487
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	489
a) Funktion und Anwendungsbereich	490
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen	490
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einver- nehmens	490
aa) Rechtsschutz des Bürgers	490
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	490
cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB	490
3. Anhang	492
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Privaten	492
I. Sicherung der Bauleitplanung	492
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	492
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	493
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB).	495
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	495
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	496
4. Anhang	496
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	497
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	497
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	497
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	498
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	499
5. Zusammenarbeit mit Privaten	499

a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	500
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	501
6. Anhang	502
E. Materielles Bauordnungsrecht	503
I. Allgemeine Vorschriften	503
1. Anwendungsbereich der BauO	503
2. Allgemeine Anforderungen (§ 3 BauO)	504
3. Abweichungen (§ 73 BauO)	505
4. Anhang	505
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	505
1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO)	506
2. Werbeanlagen (§ 13 BauO)	506
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO)	507
4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO)	508
5. Abstandflächenregelung (§§ 6 f. BauO)	509
6. Anhang	510
F. Formelles Bauordnungsrecht	510
I. Organisation der Bauaufsicht	511
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO)	511
2. Zuständigkeitsverteilung	511
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	511
1. Baulast (§ 83 BauO)	511
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	512
a) Baugenehmigung	513
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	513
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen ..	515
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	516
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	519
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	520
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	522
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO	522
b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen	524
aa) Stilllegungsverfügung	524
bb) Nutzungsuntersagung	524
cc) Abrissverfügung	525
4. Anhang	527
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	528
I. Rechtsschutz des Bauherrn	528
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung ..	529
a) Widerspruch und Verpflichtungsklage auf Erteilung einer	
Baugenehmigung	529
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	530
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	531
3. Anhang	531
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	531
1. Begriff des Nachbarn	532
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	533
a) Gebot der Rücksichtnahme	534
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen .	535
c) Materielles Bauordnungsrecht	537
d) Verfahrensrechte	537
e) Grundrechte	538

3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	539
a) Nachbarklage	539
b) Vorläufiger Rechtsschutz	539
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	540
5. Anhang	541
H. Antworten auf die Kontrollfragen	542

§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung
(J. Dietlein)

A. Das Hauptsacheverfahren	551
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	552
1. Verwaltungsrechtsweg	552
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	552
b) Generalklausel	552
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	552
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	553
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	553
2. Statthafte Klageart	554
a) Anfechtungsklage	554
b) Verpflichtungsklage	554
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	554
d) Allgemeine Leistungsklage	555
e) Feststellungsklage	555
3. Klagebefugnis	555
4. Vorverfahren	556
5. Klagefrist	557
6. Klagegegner	558
7. Beteiligtenfähigkeit	558
8. Prozessfähigkeit	559
9. Zuständiges Gericht	559
10. Rechtsschutzbedürfnis	559
11. Objektive Klagehäufung	560
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	560
1. Anfechtungsklage	561
2. Verpflichtungsklage	561
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	561
4. Allgemeine Leistungsklage	561
5. Feststellungsklage	562
B. Das „Aussetzungsverfahren“ (80 V-er Verfahren)	562
I. Zulässigkeit des Antrags	563
1. Verwaltungsrechtsweg	563
2. Statthafte Antragsart	563
3. Antragsbefugnis	563
4. Antragsgegner	564
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit,	564
6. Rechtsschutzbedürfnis	564
7. Antragsfrist	564
II. Begründetheit des Antrags	564
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschieben- den Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S.1 VwGO	565

2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog	565
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	565
C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	566
I. Zulässigkeit des Antrags	566
1. Verwaltungsrechtsweg	566
2. Statthaftigkeit des Antrags	566
3. Antragsbefugnis	567
4. Antragsgegner	567
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	567
6. Zuständiges Gericht	567
7. Rechtsschutzbedürfnis	568
II. Begründetheit des Antrags	568
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs ...	568
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	568
3. Gerichtliche Entscheidung	569
Sachverzeichnis	571