

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
§ 1. Verfassungsrecht (<i>Dietlein</i>)	1
§ 2. Kommunalrecht (<i>Burgi</i>)	121
§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht (<i>Dietlein</i>)	281
§ 4. Öffentliches Baurecht (<i>Hellermann</i>)	459
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbear- beitung (<i>Dietlein</i>)	597
Sachverzeichnis	641

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIX
-----------------------------	------

§ 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	4
2. Verfassungsberatungen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	4
IV. Anhang	5
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat	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	9
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht	9
IV. Anhang	10
C. Die Grundrechte	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	17
1. Schutz der Persönlichkeit	17
a) Menschenwürde	17
b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person	18
c) Freie Persönlichkeitsentfaltung	18
2. Kommunikationsgrundrechte	18
a) Die Grundrechte des Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 5 Abs. 1 GG	18
b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	19
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	19
3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit)	20
4. Religiöse und kulturelle Rechte	20
a) Religionsfreiheit	20
b) Wissenschaftsfreiheit	20
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld	21
a) Ehe und Familie	21
b) Schule	22
c) Freizügigkeit	22
d) Unverletzlichkeit der Wohnung	23

e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl	23
6. Gleichheitsrechte	23
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte	24
8. Grundrechtsverwirkung	24
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landesverfassung	25
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte	25
2. Lebensordnungen und Staatsziele	26
a) Familie, Schule und Erziehung	26
b) Staat und Kirche	28
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur	30
d) Arbeit und Umwelt	31
VI. Anhang	32
D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	33
I. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 GG	33
1. Das republikanische Prinzip	34
2. Das demokratische Prinzip	35
a) Direktdemokratische Elemente	35
b) Ausländerwahlrecht	36
c) Arbeitnehmermitbestimmung	36
d) Wahlprüfung	37
3. Das Sozialstaatsprinzip	37
4. Das Rechtsstaatsprinzip	37
5. Das bundesstaatliche Prinzip	38
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung ..	38
III. Anhang	38
E. Die Verfassungsorgane	39
I. Der Landtag	40
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge	40
2. Wahl des Landtages	40
a) Wahlrechtsgrundsätze	41
b) Wahlsystem	41
c) Wahlprüfung	42
d) Wahlkampfkosten	43
e) Wahlverbote	43
3. Die Landtagsabgeordneten	43
a) Das freie Mandat	43
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats	44
aa) Das Behinderungsverbot	44
bb) Indemnität und Immunität	44
cc) Abgeordnetenentschädigung	47
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	48
4. Die Fraktionen	49
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin	50
b) Der Fraktionsausschluss	50
5. Die Opposition	51
6. Die Ausschüsse	51
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	51
b) Untersuchungsausschüsse	52

7. Präsidium – Landtagspräsident	54
II. Die Landesregierung	55
1. Wahl des Ministerpräsidenten	57
2. Misstrauensvotum	57
3. Beendigung des Amtes	58
III. Der Verfassungsgerichtshof	58
IV. Anhang	59
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)	60
I. Gesetzgebung	60
1. Gesetzgebungsverfahren	60
2. Verfassungsändernde Gesetze	61
3. Haushaltsgesetzgebung	62
4. Verordnungsgebung	64
a) Ermächtigungsadressaten	64
b) Verordnungsermächtigung	66
c) Verordnung	66
d) Notstandsverordnungen	67
5. Satzungsgebung	68
II. Exekutive Staatsfunktionen	69
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	69
2. Informelles Regierungshandeln (Öffentlichkeitsarbeit)	69
3. Der Landesrechnungshof	71
4. Der Datenschutzbeauftragte	72
III. Anhang	73
G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung	74
I. Die Volksinitiative	75
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	75
1. Volksbegehren	75
2. Volksentscheid	77
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	77
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	78
V. Anhang	78
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	79
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	79
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	80
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	81
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	83
a) Gemeinden	83
aa) Schutzbereich	83
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	84
(2) Eigenverantwortlichkeit	85
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	85
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	86
(1) Aufgabenverteilungsprinzip	86
(2) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	87
(3) „Kernbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	87
(4) Sonderfall: Überbürdung staatlicher Aufgaben	89
b) Gemeindeverbände	90
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	91

III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	92
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden ..	92
1. Steuern	92
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S.2 LV	94
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	94
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	94
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	95
V. Anhang	97
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	98
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren ..	98
II. Die einzelnen Verfahrensarten	100
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	100
a) Zulässigkeit	100
aa) Verfahrensbeteiligte	101
bb) Verfahrensgegenstand	101
cc) Antragsbefugnis	101
dd) Form und Frist	102
b) Begründetheit	102
c) Prüfungsschema	102
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	104
a) Zulässigkeit	104
aa) Antragsberechtigung	104
bb) Verfahrensgegenstand	104
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	105
dd) Form und Frist	105
b) Begründetheit	105
c) Prüfungsschema	106
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG)	107
a) Zulässigkeit	108
aa) Vorlageberechtigung	108
bb) Vorlagegegenstand	108
cc) Entscheidungserheblichkeit	108
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	109
ee) Form und Frist	109
b) Begründetheit	109
c) Prüfungsschema	109
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV)	110
a) Zulässigkeit	110
aa) Beteiligte	111
bb) Beschwerdegegenstand	111
cc) Beschwerdebefugnis	112
dd) Rechtswegerschöpfung	112
ee) Form und Frist	112
b) Begründetheit	112
c) Prüfungsschema	113
5. Sonstige Verfahrensarten	114
III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde?	114
IV. Anhang	115

J. Antworten zu den Kontrollfragen	116
§ 2. Kommunalrecht (Burgi)	
A. Einführung und Standortbestimmung	122
I. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen	122
1. Kommunen in Praxis und Wissenschaft	122
2. Normenbestand	123
3. Anhang	125
II. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung ..	125
1. Die Kommunen im Staat	125
2. Begriff und Funktion der Selbstverwaltung	126
3. Anhang	127
III. Kommunen und Europarecht	127
1. Aufgabenebene: Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	128
2. Europäisierung auf der Ebene der Verwaltungsorganisation	129
3. Rechtsstellung im Primärrecht	129
4. Anhang	129
IV. Kreise und weitere kommunale Träger	130
1. Die Kreise	130
a) Bestand und Rechtsstellung	130
b) Aufgaben	131
c) Finanzierung	133
d) Kreisorgane	134
aa) Der Kreistag	134
bb) Der Landrat	135
cc) Der Kreisausschuss	135
2. Die Landschaftsverbände	136
a) Bestand und Rechtsstellung	136
b) Aufgaben	136
c) Organe	137
3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	138
a) Zweckverbände	139
b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	139
4. Anhang	140
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	140
I. Im Überblick: Die Verfassungsgarantien der kommunalen Selbst-	
verwaltung	140
1. Art. 28 II GG und Art. 78 LV	141
2. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	142
a) Rechtsnatur	142
b) Gewährleistungsbereich und Gewährleistungsgehalte	143
c) Schranken	145
3. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG	
(zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunal-	
verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG)	146
4. Anhang	147
II. Bestand und Finanzen	147
1. Begriff und Rechtsstellung	147
2. Gemeindegebiet	149

3. Gemeindeinterne Gliederung	150
4. Finanzielle Situation und Haushaltswesen	150
5. Anhang	153
III. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	154
1. Überblick und Relevanz	154
a) Normebenen	154
b) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsange- legenheiten	154
2. Monismus in NRW	156
a) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	156
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	156
3. Sonderfälle	159
a) Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht	159
b) Organleihe	160
4. Staatsaufsicht	160
a) Begriff und Funktion	161
b) Arten der Staatsaufsicht	161
aa) Rechtsaufsicht	161
bb) Sonderaufsicht	162
c) Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechts- aufsicht	163
aa) Präventive Instrumente	163
bb) Repressive Instrumente	163
5. Anhang	165
IV. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	165
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	166
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	167
a) Statthafte Klageart	167
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	168
c) Klagebefugnis	169
d) Vorverfahren	170
3. Amtshaftungsansprüche	170
a) Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsanspruchs	171
b) Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	171
4. Anhang	172
C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	173
I. Strukturen und Entwicklungen	173
1. Struktur der Binnenorganisation in Nordrhein-Westfalen	173
2. Geschichtliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	174
a) Bis 1945	174
b) Seit 1945	176
3. Modernisierungsbestrebungen	178
a) Verwaltungsmodernisierung	178
b) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	179
4. Anhang	179
II. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger ..	180
1. Einwohner und Bürger	180
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	180
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	182
2. Wahlen auf Gemeindeebene	183

a) Überblick	183
b) Aktives und passives Wahlrecht	183
c) Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	184
d) Rechtsschutz	188
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	188
a) Einführung und Überblick	188
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	189
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	189
bb) Form	190
cc) Einleitungsquorum	190
dd) Frist	190
c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens	191
d) Rechtsschutz	191
4. Anhang	193
III. Der Rat und seine Sitzungen	193
1. Der Rat als Organisation	194
a) Die Zusammensetzung des Rates	194
b) Ausschüsse	194
c) Fraktionen	196
2. Die Kompetenzen des Rates	198
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	199
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	199
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	199
3. Verfahren und Beschlüsse	200
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	200
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	201
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	202
a) Mitgliedschaftlicher Status	202
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	203
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	204
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	206
5. Anhang	207
IV. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen ...	208
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	209
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	211
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	211
b) Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	212
c) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe ...	213
d) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	213
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	214
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsfor- men	215
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Rats- beschluss	215
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	216
4. Anhang	218
V. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit) .	219
1. Erscheinungsformen	219
2. Problematik	220

3. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	221
a) Klageart	221
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis	222
c) Klagebefugnis	223
4. Anhang	224
D. Handlungsformen und Instrumente	224
I. Satzungen	224
1. Begriff und Bedeutung	224
2. Satzungen und andere Handlungsformen	226
3. Inhalt und Aufbau	227
4. Formelle Anforderungen	228
a) Kompetenz	228
b) Verfahren	229
c) Fehlerfolgenrecht	230
5. Materielle Anforderungen	230
a) Vorrang des Gesetzes	230
b) Materielle Verfassungsmaßstäbe	231
c) Vorbehalt des Gesetzes	231
6. Rechtsschutz	233
a) Unmittelbare Kontrolle	233
b) Inzidente Kontrolle	233
c) Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung	234
7. Anhang	235
II. Öffentliche Einrichtungen	235
1. Begriff und Abgrenzung	236
2. Organisationsformen	237
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	237
b) Privatrechtliche Organisationsformen	238
3. Zulassungsanspruch der Einwohner	238
a) Anspruchsberechtigung	239
b) Im Rahmen des geltenden Rechts	240
aa) Kapazität	240
bb) Verfassungswidrigkeit?	241
cc) Ordnungsrechtliche Aspekte i.w.S.	241
c) Rechtsschutz	242
4. Andere Anspruchsgrundlagen	244
a) Notwendigkeit und Überblick	244
b) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	244
5. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	245
a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	247
b) Bei privatrechtlicher Organisationsform	247
c) Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	248
6. Anschluss- und Benutzungszwang	248
a) Begriff und Anwendungsbereich	249
b) Voraussetzungen	249
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	250
d) Benutzungs- und Entgeltverhältnis	251
7. Anhang	251

III. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	252
1. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung	253
a) Die kommunalrechtliche Dimension	254
b) Gemeinden und Kreise als Nachfrager: Vergaberecht	254
2. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	256
a) Statthaftigkeit (Ob)	256
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	256
aa) Europarecht	256
bb) Verfassungsrecht	257
cc) Wettbewerbsrecht	258
3. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit	258
a) Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung	259
b) Schrankentrias	261
aa) Öffentliche Zwecksetzung	261
bb) Leistungsfähigkeit	262
cc) Subsidiaritätsklausel	262
c) Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung	262
d) Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung	263
4. Konkurrentenrechtsschutz	264
a) Rechtsweg	264
b) Klageart	265
c) Klagebefugnis	265
d) Begründetheit	266
5. Privatisierung und Organisationsformenwahl	266
a) Die verschiedenen Privatisierungsformen	266
b) Organisationsformenwahl	268
aa) Grundsatz der Wahlfreiheit	268
bb) Öffentlich-rechtliche Organisationsform	269
cc) Privatrechtliche Organisationsformen	270
c) Organisationsprivatisierung (§ 108 GO)	270
aa) Gegenstand und Ergebnis	270
bb) Überblick: Allgemeiner Rechtsrahmen	271
cc) Kommunalwirtschaftsrechtliche Anforderungen	271
6. Anhang	273
E. Antworten zu den Kontrollfragen	274

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

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	281
I. Staatsphilosophische Grundlagen	281
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	282
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols	284
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	285
1. Sicherheitsgesetzgebung	285
2. Verwaltungszuständigkeiten	287
3. Polizeirecht und Europa	288
4. Ergebnis	289
V. Anhang	289

B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	290
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	291
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	292
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	293
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	293
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	295
3. Schutz privater Rechte	298
4. Spezialzuständigkeiten	299
5. Sonstige Zuständigkeiten	299
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	300
V. Anhang	301
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	301
I. Allgemeines	301
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts	302
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	304
IV. Anhang	306
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung .	307
I. Öffentliche Sicherheit	307
1. Schutz der Individualrechtsgüter	308
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	309
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates	309
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	310
III. Der Gefahrenbegriff	312
1. Gefahr – Belästigung	313
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	313
3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung	314
4. Gefahrenvarianten	317
IV. Anhang	319
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehr- maßnahmen	320
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	320
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	321
2. Haftung für das Verhalten Dritter	325
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	326
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	327
2. Adressaten	328
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	330
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	333
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	334
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	335
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	336
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwort- lichkeit	337
1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition	337
2. Nachfolgefähigkeit	338
3. Nachfolgetatbestand	338
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	340

VII. Anhang	341
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	342
I. Ebenen der Ermessensausübung	342
1. Entschließungsermessen	342
2. Störerauswahlermessen	344
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht) ...	345
II. Ermessensfehler	348
1. Ermessensnichtgebrauch	349
2. Ermessensfahrlässiger Gebrauch	349
3. Ermessensüberschreitung	350
III. Anhang	351
G. Die „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	352
I. Eingriffsermächtigung	352
II. Formelle Rechtmäßigkeit	353
III. Materielle Rechtmäßigkeit	353
IV. Anhang	355
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	355
I. Dogmatische Begründung	355
II. Reichweite des Anspruchs	357
III. Anhang	358
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	358
I. Grundlagen	358
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	360
1. Anwendungsbereich	360
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	362
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	363
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	363
1. Anwendungsbereich	364
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	365
3. Vollziehung	366
IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG)	366
1. Anwendungsbereich	366
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	367
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen	367
V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	368
1. Anwendungsbereich	369
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	370
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	370
b) Der „Präventiv- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	371
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	372
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs.1 Nr. 5 PolG)	373
e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	373
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	374
VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	375
1. Die Durchsuchung von Personen	376

a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	376
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	377
2. Die Durchsuchung von Sachen	377
3. Die Wohnungsdurchsuchung	378
a) Betreten und Durchsuchung	379
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	380
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts	381
d) Der „Richtervorbehalt“	381
VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	382
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	384
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	387
c) Verfahrensfragen, Kostenfragen und Herausgabepflicht	387
d) Verwertung/Vernichtung	388
VIII. Anhang	389
J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen	390
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	390
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	391
III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen	391
1. Vernehmung (§ 9 PolG)	391
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	393
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	393
2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG)	393
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	394
b) Zur Geltung des § 136 a StPO	394
3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	394
4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	395
5. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung	396
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	396
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	397
c) Datenverwendung und Datenübermittlung	398
6. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	399
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung	399
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	400
c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	400
IV. Anhang	401
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	401
I. Zuständigkeitsfragen	402
II. Form- und Verfahrensfragen	403
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	404
1. Die „abstrakte Gefahr“	404
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	405
IV. Anhang	407
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	407
I. Allgemeines	407
1. Vorbehalt des Gesetzes	408
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	408
II. Die Zwangsmittel	410
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	410

2. Ersatzvornahme	411
3. Unmittelbarer Zwang	412
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW . . .	413
III. Das gestufte Verfahren	414
1. Androhung des Zwangsmittels	414
2. Festsetzung des Zwangsmittels	415
3. Anwendung des Zwangsmittels	416
4. Das Klausurenschema	417
IV. Der „sofortige Vollzug“	418
V. Sonderprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	420
VI. Kostenrecht	422
VII. Anhang	426
M. Polizeiliches Haftungsrecht	426
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen	427
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG . . .	428
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	428
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	429
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	429
d) Verschulden	430
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	431
f) Anspruchsberechtigter	431
g) Anspruchsgegner	431
h) Geltendmachung des Anspruchs	432
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG	432
a) Ausschluss von Unterlassungen	433
b) Haftungsausschluss	433
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	434
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsun-	
recht?	434
e) Haftung für legislatives Unrecht?	435
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	436
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	436
2. Ausschlussgründe	437
3. Haftungsumfang	437
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	438
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	440
V. Anhang	441
N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	442
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	443
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	444
1. Anmeldepflicht	445
2. Versammlungsverbot und Auflagen	445
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	448
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht . .	449
5. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Zivilrecht . . .	451
6. Versammlung in geschlossenen Räumen	452
III. Anhang	452
O. Antworten zu den Kontrollfragen	453

§ 4. Öffentliches Baurecht (Hellermann)

A. Einführung	460
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	460
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW ..	460
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	460
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	461
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	462
4. Rechtsgrundlagen	463
a) Bauplanungsrecht	463
b) Bauordnungsrecht	464
5. Anhang	465
III. Konzeption und Gang der Darstellung	465
B. Bauleitplanung	467
I. Grundlagen	467
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	467
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	468
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	469
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	470
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	471
6. Anhang	473
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	473
1. Zuständigkeit	473
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	474
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	477
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	477
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht	477
4. Anhang	478
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	478
1. Erforderlichkeit	478
2. Planungsleitsätze	479
a) Gebot äußerer Planeinheit	479
b) Gebot konkreter Planung	479
c) Gebot positiver Planung	480
3. Entwicklungsgebot	480
4. Bindung an andere Planungen	481
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung	481
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	482
aa) Raumordnung und Landesplanung	482
bb) Verhältnis zur Fachplanung	483
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen	484
6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB)	486
a) Abwägungsfehlerlehre	487
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung	490

aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	490
bb) Abwägungsgrundsätze	491
7. Anhang	493
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	494
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	494
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I – III BauGB)	494
aa) Verfahrens- und Formfehler	494
bb) Materielle Fehler	495
b) Behebbarkeit von Fehlern	496
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	496
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	496
3. Anhang	497
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	498
1. Flächennutzungsplan	498
2. Bebauungsplan	499
a) Normenkontrolle	499
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	500
c) Verfassungsbeschwerde	500
3. Anhang	500
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	501
I. Überblick	501
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	503
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB)	503
2. Vorhaben i.S.v. § 29 I BauGB	503
a) Begriff der baulichen Anlage	504
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	505
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	505
3. Anhang	505
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB)	506
1. Anwendungsbereich	506
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	507
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	507
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	507
bb) Sonstige Festsetzungen	510
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	510
aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB)	510
bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB)	510
3. Anhang	512
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	512
1. Anwendungsbereich	512
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i.S.v. § 30 I BauGB	512
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	512
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	513
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB)	513
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	514
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	514
aa) § 34 II BauGB	515
bb) § 34 I 1 BauGB	515
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild	516

c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	517
3. Anhang	518
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	519
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB	519
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB)	520
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände	520
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	521
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	522
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB)	522
aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB	522
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB)	524
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	524
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	524
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB)	525
3. Anhang	526
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	527
1. Anwendungsbereich	527
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	528
3. Anhang	528
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen	529
1. Erschließung	529
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	530
a) Funktion und Anwendungsbereich	530
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen	532
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Ein- vernehmens	533
aa) Rechtsschutz des Bürgers	533
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	533
cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB	533
3. Anhang	535
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Pri- vaten	536
I. Sicherung der Bauleitplanung	536
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	536
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	536
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB)	539
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	539
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	540
4. Anhang	540
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	540
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	541
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	541
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	542
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	542
5. Zusammenarbeit mit Privaten	543
a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	544

b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	544
6. Anhang	546
E. Materielles Bauordnungsrecht	547
I. Allgemeine Vorschriften	547
1. Anwendungsbereich der BauO	547
2. Allgemeine Anforderungen (§ 3 BauO)	548
3. Abweichungen (§ 73 BauO)	549
4. Anhang	549
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	550
1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO)	550
2. Werbeanlagen (§ 13 BauO)	551
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO)	552
4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO)	552
5. Abstandflächenregelung (§ 6 BauO)	553
6. Anhang	554
F. Formelles Bauordnungsrecht	555
I. Organisation der Bauaufsicht	555
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO)	555
2. Zuständigkeitsverteilung	555
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	556
1. Baulast (§ 83 BauO)	556
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	556
a) Baugenehmigung	557
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	557
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen	559
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	560
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	564
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	565
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	566
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO	567
b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen	568
aa) Stilllegungsverfügung	569
bb) Nutzungsuntersagung	569
cc) Abrissverfügung	569
4. Anhang	572
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	573
I. Rechtsschutz des Bauherrn	573
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung	574
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	574
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	575
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	576
3. Anhang	576
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	576
1. Begriff des Nachbarn	577
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	578
a) Gebot der Rücksichtnahme	579
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	580
c) Materielles Bauordnungsrecht	582

d) Verfahrensrechte	582
e) Grundrechte	583
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	584
a) Nachbarklage	584
b) Vorläufiger Rechtsschutz	585
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	586
5. Anhang	587
H. Antworten auf die Kontrollfragen	587
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung	
<i>(Dietlein)</i>	
A. Das Hauptsacheverfahren	597
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	598
1. Verwaltungsrechtsweg	598
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	598
b) Generalklausel	598
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	599
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	599
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	599
2. Statthafte Klageart	600
a) Anfechtungsklage	600
b) Verpflichtungsklage	600
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	600
d) Allgemeine Leistungsklage	601
e) Feststellungsklage	601
3. Klagebefugnis	602
4. Vorverfahren	603
5. Klagefrist	604
6. Klagegegner	604
7. Beteiligtenfähigkeit	605
8. Prozessfähigkeit	605
9. Zuständiges Gericht	606
10. Rechtsschutzbedürfnis	606
11. Objektive Klagehäufung	606
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	607
1. Anfechtungsklage	607
2. Verpflichtungsklage	607
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	607
4. Allgemeine Leistungsklage	608
5. Feststellungsklage	608
B. Das „Aussetzungsverfahren“ (80 V-er Verfahren)	608
I. Zulässigkeit des Antrags	609
1. Verwaltungsrechtsweg	609
2. Statthafte Antragsart	609
3. Antragsbefugnis	610
4. Antragsgegner	610
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	610
6. Rechtsschutzbedürfnis	610

7. Antragsfrist	610
II. Begründetheit des Antrags	611
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschieben- den Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	611
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog	611
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	612
C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	612
I. Zulässigkeit des Antrags	612
1. Verwaltungsrechtsweg	612
2. Statthaftigkeit des Antrags	613
3. Antragsbefugnis	613
4. Antragsgegner	613
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	613
6. Zuständiges Gericht	614
7. Rechtsschutzbedürfnis	614
II. Begründetheit des Antrags	614
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs . . .	614
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	615
3. Gerichtliche Entscheidung	615
Sachverzeichnis	617