

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXXI
§ 1. Verfassungsrecht (<i>Dietlein</i>)	1
§ 2. Kommunalrecht (<i>Hellermann</i>)	117
§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht (<i>Dietlein</i>)	248
§ 4. Öffentliches Baurecht (<i>Hellermann</i>)	449
§ 5. Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung (<i>Dietlein</i>)	570
Sachverzeichnis	595

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	XXXI

§ 1. Verfassungsrecht (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 Grund- gesetzes	3
2. Verfassungsberatungen nach Inkrafttreten des Grund- gesetzes	4
IV. Anhang	4
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat	5
II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt	6
III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungs- gebers	6
1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG	6
2. Homogenität im Bereich der Grundrechte	7
3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm	8
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundes- verfassungsrecht?	9
IV. Anhang	10
C. Die Grundrechte	10
I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten	10
II. Art. 4 Abs. 1 LV als „dynamische Rezeption“	11
III. Inhaltliche Reichweite der Rezeptionsanordnung	13
IV. Die einzelnen Grundrechte	16
1. Schutz der Persönlichkeit	17
a) Menschenwürde	17
b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person	17
c) Freie Persönlichkeitsentfaltung	17
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	18
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	18
3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit)	19
4. Religiöse und kulturelle Rechte	19
a) Religions- und Gewissensfreiheit	19
b) Wissenschaftsfreiheit	20

	Seite
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld	21
a) Ehe und Familie	21
b) Schule	22
c) Freizügigkeit	22
d) Unverletzlichkeit der Wohnung	22
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl	22
6. Gleichheitsrechte	23
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte	23
8. Grundrechtsverwirkung	23
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landes- verfassung	24
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte	24
2. Lebensordnungen und Staatsziele	25
a) Familie, Schule und Erziehung	25
b) Staat und Kirche	27
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur	29
d) Arbeit und Umwelt	29
VI. Anhang	30
D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landes- verfassung	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	34
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	37
a) Wahlrechtsgrundsätze	37
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

	Seite
4. Die Fraktionen	46
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin	46
b) Der Fraktionsausschluss	47
5. Die Opposition	47
6. Die Ausschüsse	47
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	48
b) Untersuchungsausschüsse	48
7. Präsidium – Landtagspräsident	50
II. Die Landesregierung	52
1. Wahl des Ministerpräsidenten	53
2. Misstrauensvotum	53
3. Beendigung des Amtes	54
III. Der Verfassungsgerichtshof	54
IV. Anhang	55
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen	
(Staatsleitung)	56
I. Gesetzgebung	56
1. Gesetzgebungsverfahren	56
2. Verfassungsändernde Gesetze	57
3. Haushaltsgesetzgebung	57
4. Verordnungsgebung	59
a) Ermächtigungsadressaten	60
b) Verordnungsermächtigung	61
c) Verordnung	61
d) Notstandsverordnungen	62
5. Satzungsgebung	63
II. Exekutive Staatsfunktionen	63
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	63
2. Das Regierungshandeln	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	71
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	71
V. Anhang	72
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbst-	
verwaltung	72
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grund-	
lagen	72
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	73
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	74

	Seite
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	76
a) Gemeinden	76
aa) Schutzbereich	77
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	77
(2) Eigenverantwortlichkeit	78
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	79
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	79
(1) „Kernbereich“ und „Randbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	80
(2) Klausurschwerpunkt „Aufgabenhochzonung“	81
(a) Legitimes Gemeinwohlinteresse	81
(b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	82
(3) Sonderkonstellation: Überbürdung staatlicher Aufgaben	82
b) Gemeindeverbände	83
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	84
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeinde- verbände	85
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden	85
1. Steuern	86
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 LV	87
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	87
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	87
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	88
V. Anhang	91
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	92
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren	92
II. Die einzelnen Verfahrensarten	94
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	94
a) Zulässigkeit	94
aa) Verfahrensbeteiligte	94
bb) Verfahrensgegenstand	95
cc) Antragsbefugnis	95
dd) Form und Frist	96
ee) Rechtsschutzbedürfnis	96
b) Begründetheit	96
c) Prüfungsschema	97
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	97
a) Zulässigkeit	98
aa) Antragsberechtigung	98
bb) Verfahrensgegenstand	98
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	98
dd) Form und Frist	99
b) Begründetheit	99
c) Prüfungsschema	100
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG)	100
a) Zulässigkeit	100

	Seite
aa) Vorlageberechtigung	100
bb) Vorlagegegenstand	101
cc) Entscheidungserheblichkeit	101
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	101
ee) Form und Frist	102
b) Begründetheit	102
c) Prüfungsschema	102
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5b LV)	103
a) Zulässigkeit	103
aa) Beteiligte	103
bb) Beschwerdegegenstand	103
cc) Beschwerdebefugnis	104
dd) Rechtswegerschöpfung	105
ee) Form und Frist	105
b) Begründetheit	105
c) Prüfungsschema	105
5. Die Individualverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5a LV)	106
a) Zulässigkeit	107
aa) Beschwerdeberechtigung („jeder“)	107
bb) Beschwerdegegenstand	107
cc) Beschwerdebefugnis	108
dd) Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität	108
ee) Subsidiarität gegenüber dem Verfahren nach Art. 93 I Nr. 4a GG	110
ff) Form/Frist/Begründung	110
gg) Rechtsschutzbedürfnis	110
b) Begründetheit	111
6. Sonstige Verfahrensarten	112
III. Anhang	112
J. Antworten zu den Kontrollfragen	113

§ 2. Kommunalrecht

(Hellermann)

A. Einführung	117
I. Das Kommunalrecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	117
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des Kommunalrechts in NRW	117
1. Der Verwaltungsorganisationstyp der kommunalen Selbstver- waltung	118
a) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	118
b) Begriff und Funktion der (kommunalen) Selbstverwaltung	119
2. Historische Entwicklung	119
a) Bis 1945	119
b) Seit 1945	121
c) Jüngere Modernisierungsbestrebungen	122
aa) Verwaltungsmodernisierung	123
bb) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	123

	Seite
3. Rechtsgrundlagen	124
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	124
aa) Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rahmen	124
bb) Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbst- verwaltung	124
cc) Ergänzende Verfassungsregelungen	126
b) Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	127
c) Einfachrechtliche Rechtsgrundlagen im Landesrecht	127
4. Kommunen und Europarecht	128
a) Rechtsstellung im Primärrecht	128
b) Kompetenzielle Grenzen einer Europäisierung der Verwaltungsorganisation	129
c) Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	129
5. Anhang	130
III. Konzeption und Gang der Darstellung	130
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	131
I. Rechtsstellung und Existenzgrundlagen	131
1. Begriff und Rechtsstellung	131
2. Gemeindegebiet	133
3. Finanzen	134
a) Finanzausstattung	134
b) Haushaltswirtschaft	135
4. Anhang	137
II. Gemeindliche Aufgaben und staatliche Aufsicht	137
1. System der gemeindlichen Aufgaben	137
a) Aufgabenmonismus in NRW	137
b) Unterscheidung von Aufgabentypen	139
aa) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	139
bb) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	140
c) Sonderfälle	142
aa) Staatliche Auftragsangelegenheiten	142
bb) Organleihe	143
2. Staatsaufsicht	143
a) Begriff und Funktion	143
b) Insbesondere: Allgemeine Aufsicht und Sonder- aufsicht	144
aa) Allgemeine Aufsicht	144
bb) Sonderaufsicht	146
3. Anhang	147
III. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	147
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	148
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	149
a) Statthafte Klageart	149
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	150
c) Klagebefugnis	150
d) Vorverfahren	151
3. Amtshaftungsansprüche	152
4. Anhang	153

C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	154
I. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	155
1. Einwohner und Bürger	155
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	155
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	156
2. Wahlen auf Gemeindeebene	157
a) Rechtsgrundlagen	157
b) Aktives und passives Wahlrecht	157
c) Die Wahl des Rates	158
d) Die Wahl des Bürgermeisters	160
e) Rechtsschutz	161
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	161
a) Einführung und Überblick	161
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	162
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	162
bb) Form	163
cc) Einleitungsquorum	163
dd) Frist	163
c) Verfahrensgang von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	163
d) Rechtsschutz	164
aa) Klage gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates	164
bb) Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens	165
4. Anhang	166
II. Der Rat und seine Sitzungen	166
1. Der Rat als Organisation	167
a) Die Zusammensetzung des Rates	167
b) Ausschüsse	167
c) Fraktionen	168
2. Die Kompetenzen des Rates	170
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	170
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	171
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	171
3. Verfahren und Beschlüsse	172
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	172
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	173
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	173
a) Mitgliedschaftlicher Status	173
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	174
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	175
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	177
5. Anhang	178
III. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	179
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	179
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	181
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	181
b) Kompetenzen im Verhältnis zum Rat	182
c) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	183

	Seite
d) Ausführungskompetenzen	183
e) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe	184
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	184
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen	184
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	184
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	185
aa) Schriftform- und Unterzeichnungserfordernis	185
bb) Rechtsfolge von Verstößen	186
4. Anhang	187
IV. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit)	188
1. Grundlagen	188
2. Zulässigkeit von Kommunalverfassungsstreitigkeiten	189
a) Verwaltungsrechtsweg	189
b) Klageart	189
c) Klagebefugnis	190
d) Beteiligten- und Prozessfähigkeit, passive Prozessführungsbefugnis	191
3. Die Entscheidung im Kommunalverfassungsstreit	192
4. Anhang	192
D. Handlungsformen und Instrumente	192
I. Satzungen	192
1. Grundlagen	193
a) Begriff	193
b) Abgrenzung zu anderen Handlungsformen	193
c) Erscheinungsformen	194
2. Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage für gemeindliche Satzungen	195
3. Formelle Anforderungen an gemeindliche Satzungen	196
a) Kompetenz	196
b) Verfahren	197
c) Fehlerfolgenrecht	198
4. Materielle Anforderungen an gemeindliche Satzungen	198
a) Einfachrechtliche Anforderungen	198
b) Materieilverfassungsrechtliche Anforderungen	199
5. Kontrolle und Rechtsschutz	199
a) Verwaltungsinterne Kontrolle	199
b) Rechtsschutz	200
aa) Unmittelbare Kontrolle	200
bb) Inzidente Kontrolle	200
6. Anhang	201
II. Öffentliche Einrichtungen	201
1. Begriff und Abgrenzung	202
2. Die gemeindliche Entscheidung über Schaffung und Organisationsform	203

	Seite
a) Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Schaffung	203
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privat- rechtlichen Organisationsform	203
3. Das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde bzw. Einrichtungs- betreiber und Einwohner	204
a) Zwei-Stufen-Theorie	204
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privat- rechtlichen Ausgestaltung der Stufe des „Wie“	205
c) Rechtsfolgen auf der Stufe des „Wie“	205
4. Zulassungsanspruch der Einwohner	207
a) Vorrangige Spezialvorschriften	207
b) Der Zulassungsanspruch nach § 8 Abs. 2 GO	207
aa) Anspruchsberechtigung	207
bb) Reichweite und Grenzen des Anspruchs	208
cc) Adressat des Anspruchs	210
dd) Rechtsschutz	211
c) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	212
5. Anschluss- und Benutzungszwang	213
a) Begriff und Anwendungsbereich	214
b) Voraussetzungen	214
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	215
6. Anhang	215
III. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit	216
1. Einführung	216
a) Begriff der wirtschaftlichen Betätigung	216
b) Staatliche/ gemeindliche und private Wirtschaftstätigkeit zur Wahr- nehmung gemeindlicher Aufgaben	217
2. Überblick: Der rechtliche Rahmen kommunalwirtschaftlichen Handelns	218
a) Statthaftigkeit (Ob)	219
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	220
aa) Europarecht	220
bb) Verfassungsrecht	221
cc) Einfaches Recht	221
3. Kommunalrechtliche Zulässigkeit gemeindlicher Wirtschafts- betätigung	222
a) Bankunternehmen	222
b) Nichtwirtschaftliche Betätigung gemeindlicher Ein- richtungen	223
c) Wirtschaftliche Unternehmen (Schrankentrias)	223
aa) Öffentlicher Zweck	224
bb) Leistungsfähigkeit	224
cc) Sog. Funktionssperre	224
d) Insbesondere: Überörtliche und ausländische Betätigung gemeindlicher Unternehmen und Einrichtungen	225
e) Insbesondere: Gemeindliche Energiewirtschaft	226
4. Die Organisationsformen gemeindlicher Unternehmen	226

	Seite
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	227
b) Privatrechtliche Organisationsformen	227
aa) In Betracht kommende privatrechtliche Organisations- formen	228
bb) Kommunalrechtliche Vorgaben	228
5. Konkurrentenschutz	230
a) Rechtsweg	230
b) Klageart	230
c) Klagebefugnis	231
d) Begründetheit	231
6. Anhang	232
E. Kreise und weitere kommunale Träger	232
I. Die Kreise	232
1. Bestand und Rechtsstellung	232
2. Finanzierung	233
3. Aufgaben	233
a) Wirkungskreis	233
b) Aufgabentypen und staatliche Aufsicht	235
c) Handlungsformen und Instrumente	236
4. Kreisorgane	236
a) Der Kreistag	236
b) Der Landrat	237
c) Der Kreisausschuss	237
5. Anhang	238
II. Die Landschaftsverbände	238
1. Bestand und Rechtsstellung	238
2. Aufgaben	239
3. Organe	239
4. Anhang	240
III. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	240
1. Zweckverbände	240
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	241
3. Anhang	241
F. Antworten zu den Kontrollfragen	242

§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht

(Dietlein)

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	248
I. Staatsphilosophische Grundlagen	248
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	249
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewalt- monopols	250
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	252
1. Sicherheitsgesetzgebung	253
2. Verwaltungszuständigkeiten	255

	Seite
3. Polizeirecht und Europa	256
4. Ergebnis	257
V. Anhang	257
B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	257
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	259
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	260
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	262
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	262
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	263
3. Schutz privater Rechte	266
4. Spezialzuständigkeiten	267
5. Sonstige Zuständigkeiten	267
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	269
V. Anhang	270
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	271
I. Allgemeines	271
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsbehörden- gesetzes	272
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	275
IV. Anhang	277
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffs- voraussetzung	277
I. Öffentliche Sicherheit	278
1. Schutz der Individualrechtsgüter	278
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	279
3. Schutz des Bestandes, der Einrichtungen und der Veranstaltungen des Staates	280
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	280
III. Der Gefahrenbegriff	282
1. Gefahr – Belästigung	283
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	283
3. Notwendigkeit einer „ex ante“-Betrachtung	285
4. Gefahrenvarianten	287
IV. Anhang	290
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahren- abwehrmaßnahmen	291
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	292
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	292
2. Haftung für das Verhalten Dritter	296
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	298
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	298
2. Adressaten	300
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	302
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	305
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	306

	Seite
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	307
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	308
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	309
1. „Verantwortlichkeit“ als individuelle Pflichtenposition	310
2. Nachfolgefähigkeit	310
3. Nachfolgetatbestand	311
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	312
VII. Anhang	313
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	313
I. Ebenen der Ermessensausübung	314
1. Entschließungsermessen	314
2. Störerauswahlermessen	316
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht)	317
II. Ermessensfehler	320
1. Ermessensnichtgebrauch	320
2. Ermessensfehlgebrauch	321
3. Ermessensüberschreitung	321
III. Anhang	323
G. Die klassische „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	323
I. Eingriffsermächtigung	323
II. Formelle Rechtmäßigkeit	324
III. Materielle Rechtmäßigkeit	324
IV. Anhang	325
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	326
I. Dogmatische Begründung	326
II. Reichweite des Anspruchs	328
III. Anhang	329
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	329
I. Grundlagen	329
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	330
1. Anwendungsbereich	331
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	332
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	333
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	333
1. Anwendungsbereich	334
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	334
3. Vollziehung	335
IV. Wohnungsverweisung (§ 34a PolG)	335
1. Anwendungsbereich	335
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	336
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen	337
V. Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot (§ 34b PolG)	337
1. Grundlagen und systematische Einordnung der Ermächtigung	337
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	338

	Seite
3. Verhältnismäßigkeit der Maßnahme	339
4. Das Kontaktverbot	339
5. Durchsetzung der Aufenthaltsvorgabe	339
VI. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	340
1. Anwendungsbereich	341
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	342
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	342
b) Der „Präventiv“- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	342
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	344
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG)	345
e) Die Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung von Aufenthalts- vorgaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 PolG)	345
f) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	346
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	346
VII. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	348
1. Die Durchsuchung von Personen	348
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	348
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	349
2. Die Durchsuchung von Sachen	350
3. Die Wohnungsdurchsuchung	350
a) Betreten und Durchsuchung	351
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	351
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungs- rechts	352
d) Der „Richtervorbehalt“	353
VIII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	353
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	356
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	359
c) Verwahrung, Herausgabe und Kosten	359
d) Verwertung/Vernichtung	360
IX. Anhang	361
J. „Informationelle“ Standardermächtigungen	362
I. Verfassungs- und unionsrechtlicher Hintergrund	362
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	364
III. Die wichtigsten informationellen Eingriffsermächtigungen	364
1. Die informationelle „Generalklausel“ (§ 9 Abs. 1 PolG)	364
2. Befragung (§ 9 Abs. 2 PolG)	365
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	366
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	366
3. Vorladung/Vorführung/Vernehmung (§ 10 PolG)	367
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraus- setzungen	367
b) Zur Geltung des § 136a StPO	367
4. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	367

	Seite
a) Anwendungsbereich und tatbestandliche Voraussetzungen	368
b) Ermessensfragen	368
c) Mögliche Folgemaßnahmen	370
5. Die „strategische Fahndung“	370
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	371
b) Verhältnismäßigkeit	372
6. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	372
7. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung	373
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	373
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	374
c) Datenverwendung, Datenübermittlung und Betroffenenrechte	377
8. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	378
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung	378
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	379
c) Tatbestandliche Voraussetzungen	379
d) Verhältnismäßigkeitsfragen	379
9. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 34c PolG)	380
a) Grundlagen und verfassungsrechtliche Bewertung	380
b) Voraussetzungen und Verfahren der EAÜ	380
IV. Anhang	381
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	382
I. Zuständigkeitsfragen	382
II. Form- und Verfahrensfragen	383
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	384
1. Die „abstrakte Gefahr“	384
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	385
IV. Anhang	387
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	387
I. Allgemeines	387
1. Vorbehalt des Gesetzes	388
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	388
II. Die Zwangsmittel	390
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	390
2. Ersatzvornahme	391
3. Unmittelbarer Zwang	392
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW	394
III. Das gestufte Verfahren	395
1. Androhung des Zwangsmittels	395
2. Festsetzung des Zwangsmittels	397
3. Anwendung des Zwangsmittels	398
4. Das Klausurenschema	398
IV. Der „sofortige Vollzug“	400
V. Spezialprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	402
VI. Kostenrecht	405
VII. Anhang	410

	Seite
M. Polizeiliches Haftungsrecht	411
I. Haftung für rechtswidrige Handlungen	411
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i. V.m. Art. 34 GG ...	412
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	412
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	413
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	413
d) Verschulden	414
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	415
f) Anspruchsberechtigter	415
g) Anspruchsgegner	415
h) Geltendmachung des Anspruchs	416
2. Der Entschädigungsanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG	417
a) Begrenzter Anwendungsbereich	417
b) Haftungsausschluss	418
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	418
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgs- unrecht?	419
e) Sonderproblem: Haftung für „legislatives Unrecht“?	419
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	420
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	420
2. Ausschlussgründe	423
3. Haftungsumfang/Verjährung	424
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	425
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	427
V. Anhang	428
N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	429
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	430
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	432
1. Anmeldepflicht	432
2. Versammlungsverbot und Auflagen	433
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	437
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizei- gesetz oder andere Sondergesetze	438
5. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Zivil- recht	440
6. Versammlungen in geschlossenen Räumen	441
III. Anspruch auf Einschreiten gegen eine Versammlung?	441
IV. Anhang	442
O. Antworten zu den Kontrollfragen	443

§ 4. Öffentliches Baurecht
(Hellermann)

A. Einführung	449
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	449
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW	450

	Seite
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	450
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	451
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	451
4. Rechtsgrundlagen	452
a) Bauplanungsrecht	452
b) Bauordnungsrecht	454
5. Anhang	454
III. Konzeption und Gang der Darstellung	455
B. Bauleitplanung	456
I. Grundlagen	456
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	456
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	457
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	458
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	459
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	460
6. Anhang	461
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	461
1. Zuständigkeit	461
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	462
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	465
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	465
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht	465
4. Anhang	465
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	465
1. Erforderlichkeit	465
2. Planungsleitsätze	466
a) Gebot äußerer Planeinheit	467
b) Gebot konkreter Planung	467
c) Gebot positiver Planung	467
3. Entwicklungsgebot	467
4. Bindung an andere Planungen	468
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bau- leitplanung	468
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	469
aa) Raumordnung und Landesplanung	469
bb) Verhältnis zur Fachplanung	470
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Fest- setzungen	471
6. Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB)	473
a) Abwägungsfehlerlehre	474
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung	476
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	476
bb) Abwägungsgrundsätze	477
7. Anhang	479
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	479

	Seite
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	479
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 Abs. 1–3 BauGB)	480
aa) Verfahrens- und Formfehler	480
bb) Materielle Fehler	480
b) Behebbarkeit von Fehlern	481
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	482
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	482
3. Anhang	482
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	483
1. Flächennutzungsplan	483
2. Bebauungsplan	484
a) Normenkontrolle	484
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	485
c) Verfassungsbeschwerde	485
3. Anhang	485
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	486
I. Überblick	486
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	487
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB) ...	487
2. Vorhaben i. S. v. § 29 Abs. 1 BauGB	488
a) Begriff der baulichen Anlage	488
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	489
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	490
3. Anhang	490
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 Abs. 1, 2 BauGB)	490
1. Anwendungsbereich	490
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	491
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	491
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	491
bb) Sonstige Festsetzungen	494
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	494
aa) Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB)	494
bb) Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)	495
3. Anhang	496
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	496
1. Anwendungsbereich	497
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 Abs. 1, 2 BauGB	497
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	497
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	497
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 BauGB)	498
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	498
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	499
aa) § 34 Abs. 2 BauGB	499
bb) § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB	500
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild	500
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	501
3. Anhang	502

	Seite
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	502
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 Abs. 1, 2 BauGB	503
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB)	503
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände	503
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	505
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	506
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB)	506
aa) Beurteilung nach § 35 Abs. 2, 3, 5 S. 1 BauGB	506
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB)	507
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	507
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	508
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB)	508
3. Anhang	509
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	510
1. Anwendungsbereich	510
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	511
3. Anhang	512
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen	512
1. Erschließung	512
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	513
a) Funktion und Anwendungsbereich	513
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen	514
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einvernehmens	515
aa) Rechtsschutz des Bürgers	515
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	515
cc) Ersetzung gemäß § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB	516
3. Anhang	517
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Privaten	517
I. Sicherung der Bauleitplanung	517
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	517
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	518
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB)	520
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	520
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	521
4. Anhang	521
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	521
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	522
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	522
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	522
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	523
5. Zusammenarbeit mit Privaten	524

	Seite
a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	524
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	525
6. Anhang	526
E. Materielles Bauordnungsrecht	527
I. Allgemeine Vorschriften	527
1. Anwendungsbereich der BauO	527
2. Allgemeine Anforderungen an Anlagen (§ 3 BauO)	528
3. Abweichungen (§ 69 BauO)	529
4. Anhang	529
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	530
1. Verunstaltungsverbot (§ 9 BauO)	530
2. Werbeanlagen (§ 10 BauO)	530
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 89 BauO)	531
4. Stellplatzpflicht (§ 48 BauO)	532
5. Abstandsflächenregelung (§ 6 BauO)	532
6. Anhang	534
F. Formelles Bauordnungsrecht	534
I. Organisation der Bauaufsicht	534
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 57 BauO)	534
2. Zuständigkeitsverteilung	535
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	535
1. Baulast (§ 85 BauO)	535
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	536
a) Baugenehmigung	536
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	536
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen	538
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	539
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	542
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	543
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	544
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 58 Abs. 2 S. 2 BauO	545
b) Ermächtigungsgrundlagen für baupolizeiliche „Standardmaßnahmen“	546
aa) Stilllegungsverfügung	546
bb) Nutzungsuntersagung	547
cc) Abrissverfügung	547
4. Anhang	550
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	550
I. Rechtsschutz des Bauherrn	551
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung	551
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	551
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	552
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	553
3. Anhang	553
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	553

	Seite
1. Begriff des Nachbarn	554
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	555
a) Gebot der Rücksichtnahme	556
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	556
c) Materielles Bauordnungsrecht	558
d) Verfahrensrechte	559
e) Grundrechte	559
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	560
a) Nachbarklage	560
b) Vorläufiger Rechtsschutz	561
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	562
5. Anhang	563
H. Antworten auf die Kontrollfragen	563
§ 5. Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung	
<i>(Dietlein)</i>	
A. Das Hauptsacheverfahren	570
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	571
1. Verwaltungsrechtsweg	571
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	571
b) Generalklausel	571
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	571
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	572
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	572
2. Statthafte Klageart	572
a) Anfechtungsklage	573
b) Verpflichtungsklage	573
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	573
d) Allgemeine Leistungsklage	574
e) Feststellungsklage	574
3. Klagebefugnis	575
4. Vorverfahren	576
5. Klagefrist	577
6. Klagegegner	578
7. Beteiligtenfähigkeit	579
8. Prozessfähigkeit	579
9. Zuständiges Gericht	579
10. Rechtsschutzinteresse	579
11. Exkurs: Objektive Klagehäufung	580
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	580
1. Anfechtungsklage	580
2. Verpflichtungsklage	581
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	582
4. Allgemeine Leistungsklage	582
5. Feststellungsklage	582
III. Anhang	582

	Seite
B. Das Aussetzungsverfahren (sog. „80 V-er Verfahren“)	583
I. Zulässigkeit des Antrags	584
1. Verwaltungsrechtsweg	584
2. Statthafte Antragsart	584
3. Antragsbefugnis	584
4. Antragsgegner	584
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	584
6. Rechtsschutzbedürfnis	585
7. Antragsfrist	585
II. Begründetheit des Antrags	585
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	585
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog (bei drohendem „faktischen Vollzug“)	586
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	586
IV. Anhang	586
C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	587
I. Zulässigkeit des Antrags	587
1. Verwaltungsrechtsweg	587
2. Statthaftigkeit des Antrags	587
3. Antragsbefugnis	588
4. Antragsgegner	588
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	588
6. Zuständiges Gericht	588
7. Rechtsschutzbedürfnis	588
II. Begründetheit des Antrags	589
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs ...	589
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	589
3. Gerichtliche Entscheidung	589
III. Anhang	590
D. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO	590
I. Zulässigkeit des Antrags	591
1. Verwaltungsrechtsweg	591
2. Statthafter Antragsgegenstand	591
3. Antragsbefugnis	592
4. Antragsfrist	592
5. Antragsgegner	592
6. Beteiligtenfähigkeit	592
7. Zuständiges Gericht	592
8. Rechtsschutzbedürfnis	592
II. Begründetheit des Antrags	592
III. Anhang	593
E. Antworten auf die Kontrollfragen	593
Sachverzeichnis	595