

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 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	9
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	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) Religionsfreiheit	19
b) Wissenschaftsfreiheit	19
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld	20
a) Ehe und Familie	20
b) Schule	21
c) Freizügigkeit	21

d) Unverletzlichkeit der Wohnung	21
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl	22
6. Gleichheitsrechte	22
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte	22
8. Grundrechtsverwirkung	23
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landesverfassung	23
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte	23
2. Lebensordnungen und Staatsziele	24
a) Familie, Schule und Erziehung	24
b) Staat und Kirche	27
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur	29
d) Arbeit und Umwelt	30
VI. Anhang	31
D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	32
I. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 GG	32
1. Das republikanische Prinzip	33
2. Das demokratische Prinzip	33
a) Direktdemokratische Elemente	34
b) Ausländerwahlrecht	34
c) Arbeitnehmermitbestimmung	35
d) Wahlprüfung	35
3. Das Sozialstaatsprinzip	35
4. Das Rechtsstaatsprinzip	36
5. Das bundesstaatliche Prinzip	36
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung ..	36
III. Anhang	37
E. Die Verfassungsorgane	37
I. Der Landtag	38
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge	38
2. Wahl des Landtages	39
a) Wahlrechtsgrundsätze	39
b) Wahlsystem	39
c) Wahlprüfung	41
d) Wahlkampfkosten	41
e) Wahlverbote	41
3. Die Landtagsabgeordneten	42
a) Das freie Mandat	42
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats	42
aa) Das Behinderungsverbot	42
bb) Indemnität und Immunität	43
cc) Abgeordnetenentschädigung	45
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	46
4. Die Fraktionen	47
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin	47
b) Der Fraktionsausschluss	48
5. Die Opposition	48
6. Die Ausschüsse	49
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	49

b) Untersuchungsausschüsse	49
7. Präsidium – Landtagspräsident	52
II. Die Landesregierung	52
1. Wahl des Ministerpräsidenten	54
2. Misstrauensvotum	54
3. Beendigung des Amtes	55
III. Der Verfassungsgerichtshof	55
IV. Anhang	56
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)	57
I. Gesetzgebung	57
1. Gesetzgebungsverfahren	57
2. Verfassungsändernde Gesetze	58
3. Haushaltsgesetzgebung	59
4. Verordnunggebung	60
a) Ermächtigungsadressaten	61
b) Verordnungsermächtigung	62
c) Verordnung	63
d) Notstandsverordnungen	64
5. Satzungsgebung	65
II. Exekutive Staatsfunktionen	65
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	65
2. Informelles Regierungshandeln (Öffentlichkeitsarbeit)	66
3. Der Landesrechnungshof	68
4. Der Datenschutzbeauftragte	69
III. Anhang	70
G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung	71
I. Die Volksinitiative	71
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	72
1. Volksbegehren	72
2. Volksentscheid	73
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	74
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	74
V. Anhang	75
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	76
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	76
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	76
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	77
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	79
a) Gemeinden	80
aa) Schutzbereich	80
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	80
(2) Eigenverantwortlichkeit	81
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	82
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	82
(1) Aufgabenverteilungsprinzip	82
(2) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	83
(3) „Kernbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	84
(4) Sonderfall: Überbürdung staatlicher Aufgaben	85
b) Gemeindeverbände	86

3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	87
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	88
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden ..	88
1. Steuern	89
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S.2 LV	90
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	90
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	90
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	91
V. Anhang	92
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	93
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren	93
II. Die einzelnen Verfahrensarten	95
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	96
a) Zulässigkeit	96
aa) Verfahrensbeteiligte	96
bb) Verfahrensgegenstand	97
cc) Antragsbefugnis	97
dd) Form und Frist	97
b) Begründetheit	97
c) Prüfungsschema	98
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	99
a) Zulässigkeit	99
aa) Antragsberechtigung	99
bb) Verfahrensgegenstand	99
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	100
dd) Form und Frist	100
b) Begründetheit	100
c) Prüfungsschema	101
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG)	102
a) Zulässigkeit	103
aa) Vorlageberechtigung	103
bb) Vorlagegegenstand	103
cc) Entscheidungserheblichkeit	103
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	104
ee) Form und Frist	104
b) Begründetheit	104
c) Prüfungsschema	104
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV)	105
a) Zulässigkeit	105
aa) Beteiligte	106
bb) Beschwerdegegenstand	106
cc) Beschwerdebefugnis	107
dd) Rechtswegerschöpfung	107
ee) Form und Frist	107
b) Begründetheit	107
c) Prüfungsschema	108
5. Sonstige Verfahrensarten	109
III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde?	109
IV. Anhang	110

J. Antworten zu den Kontrollfragen	111
--	-----

§ 2. Kommunalrecht (*Burgi*)

A. Einführung und Standortbestimmung	115
I. Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen	115
1. Kommunen in Praxis und Wissenschaft	116
2. Normenbestand	117
3. Anhang	118
II. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung ...	119
1. Die Kommunen im Staat	119
2. Begriff und Funktion der Selbstverwaltung	120
3. Anhang	121
III. Kommunen und Europarecht	121
1. Aufgabenebene: Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	122
2. Europäisierung auf der Ebene der Verwaltungsorganisation	122
3. Rechtsstellung im Primärrecht	123
4. Anhang	123
IV. Kreise und weitere kommunale Träger	124
1. Die Kreise	124
a) Bestand und Rechtsstellung	124
b) Aufgaben	124
c) Finanzierung	127
d) Kreisorgane	127
aa) Der Kreistag	127
bb) Der Landrat	128
cc) Der Kreisausschuss	129
2. Die Landschaftsverbände	130
a) Bestand und Rechtsstellung	130
b) Aufgaben	130
c) Organe	131
3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	131
a) Zweckverbände	132
b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	133
4. Anhang	133
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	134
I. Im Überblick: Die Verfassungsgarantien der kommunalen Selbst- verwaltung	134
1. Art. 28 II GG und Art. 78 LV	135
2. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	136
a) Rechtsnatur	136
b) Gewährleistungsbereich und Gewährleistungsgehalte	137
c) Schranken	139
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)	140
4. Anhang	141
II. Bestand und Finanzen	141
1. Begriff und Rechtsstellung	141
2. Gemeindegebiet	143

3. Gemeindeinterne Gliederung	143
4. Finanzielle Situation und Haushaltswesen	144
5. Anhang	146
III. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	147
1. Überblick und Relevanz	147
a) Normebenen	147
b) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten	148
2. Monismus in NRW	149
a) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	149
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	150
3. Sonderfälle	153
a) Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht	153
b) Organleihe	153
4. Staatsaufsicht	154
a) Begriff und Funktion	154
b) Arten der Staatsaufsicht	155
aa) Rechtsaufsicht	155
bb) Sonderaufsicht	155
c) Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsaufsicht	156
aa) Präventive Instrumente	156
bb) Repressive Instrumente	157
5. Anhang	158
IV. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	159
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	159
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	160
a) Statthafte Klageart	161
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	162
c) Klagebefugnis	162
d) Vorverfahren	163
3. Amtshaftungsansprüche	164
a) Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsanspruchs	164
b) Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	165
4. Anhang	166
C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	166
I. Strukturen und Entwicklungen	166
1. Struktur der Binnenorganisation in Nordrhein-Westfalen	167
2. Geschichtliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	168
a) Bis 1945	168
b) Seit 1945	170
3. Modernisierungsbestrebungen	171
a) Verwaltungsmodernisierung	172
b) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	173
4. Anhang	173
II. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	173
1. Einwohner und Bürger	174
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	174
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	175
2. Wahlen auf Gemeindeebene	176

a) Überblick	176
b) Aktives und passives Wahlrecht	177
c) Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	178
d) Rechtsschutz	181
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	181
a) Einführung und Überblick	181
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	182
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	182
bb) Form	183
cc) Einleitungsquorum	183
dd) Frist	184
c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens	184
d) Rechtsschutz	184
4. Anhang	186
III. Der Rat und seine Sitzungen	186
1. Der Rat als Organisation	187
a) Die Zusammensetzung des Rates	187
b) Ausschüsse	188
c) Fraktionen	189
2. Die Kompetenzen des Rates	191
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	192
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	192
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	193
3. Verfahren und Beschlüsse	193
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	193
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	194
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	195
a) Mitgliedschaftlicher Status	195
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	196
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	197
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	199
5. Anhang	200
IV. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	201
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	201
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	204
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	204
b) Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	205
c) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe	206
d) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	206
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	207
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen	207
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	208
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	209
4. Anhang	211
V. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungstreit)	212
1. Erscheinungsformen	212
2. Problematik	213

3. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	214
a) Klageart	214
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis	215
c) Klagebefugnis	216
4. Anhang	217
D. Handlungsformen und Instrumente	217
I. Satzungen	217
1. Begriff und Bedeutung	217
2. Satzungen und andere Handlungsformen	219
3. Inhalt und Aufbau	220
4. Formelle Anforderungen	221
a) Kompetenz	221
b) Verfahren	221
c) Fehlerfolgenrecht	222
5. Materielle Anforderungen	223
a) Vorrang des Gesetzes	223
b) Materielle Verfassungsmaßstäbe	224
c) Vorbehalt des Gesetzes	224
6. Rechtsschutz	226
a) Unmittelbare Kontrolle	226
b) Inzidente Kontrolle	226
c) Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung	227
7. Anhang	228
II. Öffentliche Einrichtungen	228
1. Begriff und Abgrenzung	229
2. Organisationsformen	230
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	230
b) Privatrechtliche Organisationsformen	230
3. Zulassungsanspruch der Einwohner	231
a) Anspruchsberechtigung	232
b) Im Rahmen des geltenden Rechts	233
aa) Kapazität	233
bb) Verfassungswidrigkeit?	234
cc) Ordnungsrechtliche Aspekte i.w.S.	234
c) Rechtsschutz	235
4. Andere Anspruchsgrundlagen	236
a) Notwendigkeit und Überblick	236
b) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	237
5. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	238
a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	240
b) Bei privatrechtlicher Organisationsform	240
c) Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	241
6. Anschluss- und Benutzungszwang	241
a) Begriff und Anwendungsbereich	242
b) Voraussetzungen	242
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	243
d) Benutzungs- und Entgeltverhältnis	244
7. Anhang	244

III. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	245
1. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung	246
a) Die kommunalrechtliche Dimension	246
b) Gemeinden und Kreise als Nachfrager: Vergaberecht	247
2. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	248
a) Statthaftigkeit (Ob)	248
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	249
aa) Europarecht	249
bb) Verfassungsrecht	250
cc) Wettbewerbsrecht	250
3. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit	251
a) Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung	251
b) Schrankentrias	252
aa) Öffentliche Zwecksetzung	252
bb) Leistungsfähigkeit	253
cc) Subsidiaritätsklausel	253
c) Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung	254
d) Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung	255
4. Konkurrentenrechtsschutz	255
a) Rechtsweg	255
b) Klageart	256
c) Klagebefugnis	256
d) Begründetheit	257
5. Privatisierung und Organisationsformenwahl	257
a) Die verschiedenen Privatisierungsformen	258
b) Organisationsformenwahl	259
aa) Grundsatz der Wahlfreiheit	259
bb) Öffentlich-rechtliche Organisationsform	259
cc) Privatrechtliche Organisationsformen	260
c) Organisationsprivatisierung (§ 108 GO)	261
aa) Gegenstand und Ergebnis	261
bb) Überblick: Allgemeiner Rechtsrahmen	261
cc) Kommunalwirtschaftsrechtliche Anforderungen	262
6. Anhang	263
E. Antworten zu den Kontrollfragen	264

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

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	273
I. Staatsphilosophische Grundlagen	273
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	274
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols	276
IV. Gefahrenabwehrrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	277
1. Sicherheitsgesetzgebung	277
2. Verwaltungszuständigkeiten	279
3. Ergebnis	280
V. Anhang	280

B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	281
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	282
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	283
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	284
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	284
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	286
3. Schutz privater Rechte	288
4. Spezialzuständigkeiten	289
5. Sonstige Zuständigkeiten	290
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	290
V. Anhang	291
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	292
I. Allgemeines	292
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts	293
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	295
IV. Anhang	297
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung ..	297
I. Öffentliche Sicherheit	298
1. Schutz der Individualrechtsgüter	298
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	299
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates	300
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	300
III. Der Gefahrenbegriff	303
1. Gefahr – Belästigung	303
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	303
3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung	305
4. Gefahrenvarianten	307
IV. Anhang	309
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehr-	
maßnahmen	309
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	310
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	311
2. Haftung für das Verhalten Dritter	314
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	316
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	317
2. Adressaten	317
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	319
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	322
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	324
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	324
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	325
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwort-	
lichkeit	326
1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition	327
2. Nachfolgefähigkeit	327
3. Nachfolgetatbestand	328
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	329

VII. Anhang	330
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	331
I. Ebenen der Ermessensausübung	331
1. Entschließungsermessen	332
2. Störerauswahlermessen	333
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht) ...	334
II. Ermessensfehler	337
1. Ermessensnichtgebrauch	338
2. Ermessensfehlgebrauch	338
3. Ermessensüberschreitung	339
III. Anhang	340
G. Die „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	341
I. Eingriffsermächtigung	341
II. Formelle Rechtmäßigkeit	342
III. Materielle Rechtmäßigkeit	342
IV. Anhang	343
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	344
I. Dogmatische Begründung	344
II. Reichweite des Anspruchs	346
III. Anhang	347
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	347
I. Grundlagen	347
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	349
1. Anwendungsbereich	349
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	351
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	352
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	352
1. Anwendungsbereich	353
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	354
3. Vollziehung	355
IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG)	355
1. Anwendungsbereich	355
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	356
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen	356
V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	357
1. Anwendungsbereich	358
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	359
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	359
b) Der „Präventiv- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	360
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	361
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs.1 Nr. 5 PolG)	361
e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	362
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	363
VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	364
1. Die Durchsuchung von Personen	364

a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	365
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	366
2. Die Durchsuchung von Sachen	366
3. Die Wohnungsdurchsuchung	367
a) Betreten und Durchsuchung	368
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	368
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts	369
d) Der „Richtervorbehalt“	370
VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	370
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	372
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	375
c) Verfahrensfragen/Herausgabepflicht	375
d) Verwertung/Vernichtung	376
VIII. Anhang	376
J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen	377
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	377
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	378
III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen	379
1. Vernehmung (§ 9 PolG)	379
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	380
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	380
2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG)	381
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	381
b) Zur Geltung des § 136 a StPO	381
3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	382
4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	383
5. Besondere Umstände oder Mittel der Datenerhebung (§ 15 bis 15 b PolG)	384
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	384
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	385
6. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	385
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung	385
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	386
c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	386
IV. Anhang	387
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	387
I. Zuständigkeitsfragen	389
II. Form- und Verfahrensfragen	389
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	390
1. Die „abstrakte Gefahr“	390
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	391
IV. Anhang	393
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	393
I. Allgemeines	393
1. Vorbehalt des Gesetzes	394
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	394
II. Die Zwangsmittel	395
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	396

2. Ersatzvornahme	396
3. Unmittelbarer Zwang	397
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW . . .	398
III. Das gestufte Verfahren	399
1. Androhung des Zwangsmittels	400
2. Festsetzung des Zwangsmittels	400
3. Anwendung des Zwangsmittels	402
4. Das Klausurenschema	402
IV. Der „sofortige Vollzug“	404
V. Sonderprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	405
VI. Kostenrecht	407
VII. Anhang	411
M. Polizeiliches Haftungsrecht	411
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen	412
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG . . .	413
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	413
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	414
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	414
d) Verschulden	415
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	416
f) Anspruchsberechtigter	416
g) Anspruchsgegner	416
h) Geltendmachung des Anspruchs	417
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG	417
a) Ausschluss von Unterlassungen	418
b) Haftungsausschluss	418
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	419
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsun- recht?	419
e) Haftung für legislatives Unrecht?	419
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	421
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	421
2. Ausschlussgründe	422
3. Haftungsumfang	422
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	423
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	425
V. Anhang	426
N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	427
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	428
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	429
1. Anmeldepflicht	429
2. Versammlungsverbot und Auflagen	430
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	433
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht .	434
5. Versammlung in geschlossenen Räumen	435
III. Anhang	436
O. Antworten zu den Kontrollfragen	437

§ 4. Öffentliches Baurecht (Hellermann)

A. Einführung	444
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	444
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW ..	444
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	444
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	445
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	446
4. Rechtsgrundlagen	447
a) Bauplanungsrecht	447
b) Bauordnungsrecht	448
5. Anhang	449
III. Konzeption und Gang der Darstellung	449
B. Bauleitplanung	451
I. Grundlagen	451
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	451
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	452
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	453
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	454
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	455
6. Anhang	457
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	457
1. Zuständigkeit	457
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	458
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	461
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	461
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht und Funktionslosigkeit	461
4. Anhang	461
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	462
1. Erforderlichkeit	462
2. Planungsleitsätze	463
a) Gebot äußerer Planungseinheit	463
b) Gebot konkreter Planung	463
c) Gebot positiver Planung	464
3. Entwicklungsgebot	464
4. Bindung an andere Planungen	465
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung	465
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	466
aa) Raumordnung und Landesplanung	466
bb) Verhältnis zur Fachplanung	466
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen	468
6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB)	470
a) Abwägungsfehlerlehre	471

b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung . . .	474
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	474
bb) Abwägungsgrundsätze	474
7. Anhang	477
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	477
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	478
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I – III BauGB)	478
aa) Verfahrens- und Formfehler	478
bb) Materielle Fehler	479
b) Behebbarkeit von Fehlern	480
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	480
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung . . .	480
3. Anhang	481
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	482
1. Flächennutzungsplan	482
2. Bebauungsplan	483
a) Normenkontrolle	483
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	484
c) Verfassungsbeschwerde	484
3. Anhang	484
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	485
I. Überblick	485
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	487
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB)	487
2. Vorhaben i.S.v. § 29 I BauGB	487
a) Begriff der baulichen Anlage	488
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	489
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	489
3. Anhang	489
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB)	490
1. Anwendungsbereich	490
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	490
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	490
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	491
bb) Sonstige Festsetzungen	493
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	493
aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB)	493
bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB)	494
3. Anhang	495
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	495
1. Anwendungsbereich	495
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i.S.v. § 30 I BauGB	495
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	496
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	496
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB)	497
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	497
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	498
aa) § 34 II BauGB	498
bb) § 34 I 1 BauGB	498

b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild	499
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	500
3. Anhang	501
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	502
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB	502
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB)	503
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände	503
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	504
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	505
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB)	505
aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB	505
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB)	507
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	507
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	507
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB)	508
3. Anhang	509
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	510
1. Anwendungsbereich	510
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	511
3. Anhang	511
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 Ein- vernehmens	515
aa) Rechtsschutz des Bürgers	515
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	516
cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB	516
3. Anhang	517
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Pri- vaten	518
I. Sicherung der Bauleitplanung	518
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	518
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	519
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB)	521
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	521
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	522
4. Anhang	522
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	523
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	523
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	523
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	524
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	525
5. Zusammenarbeit mit Privaten	525

a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	526
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	527
6. Anhang	528
E. Materielles Bauordnungsrecht	529
I. Allgemeine Vorschriften	529
1. Anwendungsbereich der BauO	529
2. Allgemeine Anforderungen (§ 3 BauO)	530
3. Abweichungen (§ 73 BauO)	531
4. Anhang	531
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	532
1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO)	532
2. Werbeanlagen (§ 13 BauO)	533
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO)	534
4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO)	534
5. Abstandflächenregelung (§ 6 BauO)	535
6. Anhang	536
F. Formelles Bauordnungsrecht	537
I. Organisation der Bauaufsicht	537
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO)	537
2. Zuständigkeitsverteilung	537
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	538
1. Baulast (§ 83 BauO)	538
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	538
a) Baugenehmigung	539
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	539
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen	541
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	542
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	545
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	547
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	548
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO	548
b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen	550
aa) Stilllegungsverfügung	550
bb) Nutzungsuntersagung	551
cc) Abrissverfügung	551
4. Anhang	554
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	554
I. Rechtsschutz des Bauherrn	555
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung	555
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	555
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	556
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	557
3. Anhang	557
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	558
1. Begriff des Nachbarn	559
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	560
a) Gebot der Rücksichtnahme	561
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	562

c) Materielles Bauordnungsrecht	564
d) Verfahrensrechte	564
e) Grundrechte	565
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	566
a) Nachbarklage	566
b) Vorläufiger Rechtsschutz	567
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	567
5. Anhang	568
H. Antworten auf die Kontrollfragen	569
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung	
<i>(Dietlein)</i>	
A. Das Hauptsacheverfahren	577
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	578
1. Verwaltungsrechtsweg	578
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	578
b) Generalklausel	578
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	578
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	579
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	579
2. Statthafte Klageart	580
a) Anfechtungsklage	580
b) Verpflichtungsklage	580
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	580
d) Allgemeine Leistungsklage	581
e) Feststellungsklage	581
3. Klagebefugnis	581
4. Vorverfahren	582
5. Klagefrist	584
6. Klagegegner	584
7. Beteiligtenfähigkeit	585
8. Prozessfähigkeit	585
9. Zuständiges Gericht	585
10. Rechtsschutzbedürfnis	586
11. Objektive Klagehäufung	586
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	587
1. Anfechtungsklage	587
2. Verpflichtungsklage	587
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	587
4. Allgemeine Leistungsklage	588
5. Feststellungsklage	588
B. Das „Aussetzungsverfahren“ (80 V-er Verfahren)	588
I. Zulässigkeit des Antrags	589
1. Verwaltungsrechtsweg	589
2. Statthafte Antragsart	589
3. Antragsbefugnis	590
4. Antragsgegner	590
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	590

6. Rechtsschutzbedürfnis	590
7. Antragsfrist	591
II. Begründetheit des Antrags	591
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	591
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog	592
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	592
C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	592
I. Zulässigkeit des Antrags	593
1. Verwaltungsrechtsweg	593
2. Statthaftigkeit des Antrags	593
3. Antragsbefugnis	593
4. Antragsgegner	594
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	594
6. Zuständiges Gericht	594
7. Rechtsschutzbedürfnis	594
II. Begründetheit des Antrags	595
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs	595
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	595
3. Gerichtliche Entscheidung	595
Sachverzeichnis	597