

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis XI

III. Der Verfassungsgerichtshof	54
IV. Anhang	54
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)	55
I. Gesetzgebung	55
1. Gesetzgebungsverfahren	56
2. Verfassungsändernde Gesetze	56
3. Haushaltsgesetzgebung	57
4. Verordnungsgebung	59
a) Ermächtigungsadressaten	59
b) Verordnungsermächtigung	60
c) Verordnung	61
d) Notstandsverordnungen	62
5. Satzungsgebung	63
II. Exekutive Staatsfunktionen	63
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	63
2. Informelles Regierungshandeln (Öffentlichkeitsarbeit)	64
3. Der Landesrechnungshof	66
4. Der Datenschutzbeauftragte	67
III. Anhang	68
G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung	68
I. Die Volksinitiative	69
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	69
1. Volksbegehren	70
2. Volksentscheid	71
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	72
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	72
V. Anhang	73
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	73
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	73
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	74
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	75
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	76
a) Gemeinden	76
aa) Schutzbereich	77
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	77
(2) Eigenverantwortlichkeit	78
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	78
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	79
(1) Aufgabenverteilungsprinzip	79
(2) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	79
(3) „Kernbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	80
(4) Sonderfall: Überbürdung staatlicher Aufgaben	81
b) Gemeindeverbände	82
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	84
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	84
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden	85
1. Steuern	85
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S.2 LV	86
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	86
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	86
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	87



XII

Inhaltsverzeichnis

V. Anhang	88
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	89
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren	89
II. Die einzelnen Verfahrensarten	91
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	92
a) Zulässigkeit	92
aa) Verfahrensbeteiligte	92
bb) Verfahrensgegenstand	93
cc) Antragsbefugnis	93
dd) Form und Frist	93
b) Begründetheit	93
c) Prüfungsschema	94
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	95
a) Zulässigkeit	95
aa) Antragsberechtigung	95
bb) Verfahrensgegenstand	95
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	96
dd) Form und Frist	96
b) Begründetheit	96
c) Prüfungsschema	97
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG)	98
a) Zulässigkeit	98
aa) Vorlageberechtigung	98
bb) Vorlagegegenstand	99
cc) Entscheidungserheblichkeit	99
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	99
ee) Form und Frist	100
b) Begründetheit	100
c) Prüfungsschema	100
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV)	101
a) Zulässigkeit	101
aa) Beteiligte	101
bb) Beschwerdegegenstand	101
cc) Beschwerdebefugnis	102
dd) Rechtswegerschöpfung	102
ee) Form und Frist	103
b) Begründetheit	103
c) Prüfungsschema	103
5. Sonstige Verfahrensarten	104
III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde?	105
IV. Anhang	105
J. Antworten zu den Kontrollfragen	106

§ 2. Kommunalrecht (M. Burgi)

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

Inhaltsverzeichnis XIII

1. Die Kommunen im Staat	114
2. Begriff und Funktion der Selbstverwaltung	115
3. Anhang	116
III. Kommunen und Europarecht	116
1. Aufgabenebene: Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	117
2. Europäisierung auf der Ebene der Verwaltungsorganisation	117
3. Rechtsstellung im Primärrecht	118
4. Anhang	118
IV. Kreise und weitere kommunale Träger	119
1. Die Kreise	119
a) Bestand und Rechtsstellung	119
b) Aufgaben	119
c) Finanzierung	122
d) Kreisorgane	122
aa) Der Kreistag	122
bb) Der Landrat	123
cc) Der Kreisausschuss	124
2. Die Landschaftsverbände	124
a) Bestand und Rechtsstellung	124
b) Aufgaben	125
c) Organe	125
3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	126
a) Zweckverbände	127
b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	127
4. Anhang	128
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	128
I. Im Überblick: Die Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung	128
1. Art. 28 II GG und Art. 78 LV	129
2. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	130
a) Rechtsnatur	130
b) Gewährleistungsbereich und Gewährleistungsgehalte	131
c) Schranken	133
3. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG)	134
4. Anhang	135
II. Bestand und Finanzen	135
1. Begriff und Rechtsstellung	135
2. Gemeindegebiet	137
3. Gemeindeinterne Gliederung	137
4. Finanzielle Situation und Haushaltswesen	137
5. Anhang	140
III. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	140
1. Überblick und Relevanz	140
a) Normebenen	140
b) Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten	141
2. Monismus in NRW	142
a) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	143
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	143
3. Sonderfälle	145
a) Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht	145

b) Organleihe	146
4. Staatsaufsicht	146
a) Begriff und Funktion	147
b) Arten der Staatsaufsicht	147
aa) Rechtsaufsicht	147
bb) Sonderaufsicht	148
c) Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechts- aufsicht	149
aa) Präventive Instrumente	149
bb) Repressive Instrumente	149
5. Anhang	151
IV. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	151
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	152
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	153
a) Statthafte Klageart	153
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	154
c) Klagebefugnis	154
d) Vorverfahren	156
3. Amtshaftungsansprüche	156
a) Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsanspruchs	156
b) Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	157
4. Anhang	158
C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	158
I. Strukturen und Entwicklungen	158
1. Struktur der Binnenorganisation in Nordrhein-Westfalen	159
2. Geschichtliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	160
a) Bis 1945	160
b) Seit 1945	161
3. Modernisierungsbestrebungen	163
a) Verwaltungsmodernisierung	163
b) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	164
4. Anhang	165
II. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger ..	165
1. Einwohner und Bürger	165
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	165
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	167
2. Wahlen auf Gemeindeebene	168
a) Überblick	168
b) Aktives und passives Wahlrecht	168
c) Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	169
d) Rechtsschutz	171
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	171
a) Einführung und Überblick	171
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	172
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	172
bb) Form	173
cc) Einleitungsquorum	173
dd) Frist	173
c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens	174
d) Rechtsschutz	174
4. Anhang	175
III. Der Rat und seine Sitzungen	176
1. Der Rat als Organisation	177

a) Die Zusammensetzung des Rates	177
b) Ausschüsse	177
c) Fraktionen	179
2. Die Kompetenzen des Rates	181
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	181
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	181
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	182
3. Verfahren und Beschlüsse	182
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	182
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	183
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	184
a) Mitgliedschaftlicher Status	184
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	185
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	186
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	188
5. Anhang	189
IV. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	190
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	190
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	193
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	193
b) Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	193
c) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe	194
d) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	195
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	195
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen	196
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	196
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	197
4. Anhang	200
V. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit)	200
1. Erscheinungsformen	200
2. Problematik	201
3. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	203
a) Klageart	203
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungsbefugnis	203
c) Klagebefugnis	204
4. Anhang	205
D. Handlungsformen und Instrumente	206
I. Satzungen	206
1. Begriff und Bedeutung	206
2. Satzungen und andere Handlungsformen	207
3. Inhalt und Aufbau	208
4. Formelle Anforderungen	209
a) Kompetenz	209
b) Verfahren	210
c) Fehlerfolgenrecht	211
5. Materielle Anforderungen	211
a) Vorrang des Gesetzes	211
b) Materielle Verfassungsmaßstäbe	212
c) Vorbehalt des Gesetzes	212
6. Rechtsschutz	214

a) Unmittelbare Kontrolle	214
b) Inzidente Kontrolle	214
c) Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung	215
7. Anhang	216
II. Öffentliche Einrichtungen	216
1. Begriff und Abgrenzung	217
2. Organisationsformen	218
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	218
b) Privatrechtliche Organisationsformen	218
3. Zulassungsanspruch der Einwohner	218
a) Anspruchsberechtigung	220
b) Im Rahmen des geltenden Rechts	221
aa) Kapazität	221
bb) Verfassungswidrigkeit?	222
cc) Ordnungsrechtliche Aspekte i. w. S.	222
c) Rechtsschutz	223
4. Andere Anspruchsgrundlagen	224
a) Notwendigkeit und Überblick	224
b) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	225
5. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	226
a) Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	227
b) Bei privatrechtlicher Organisationsform	228
c) Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	228
6. Anschluss- und Benutzungszwang	229
a) Begriff und Anwendungsbereich	229
b) Voraussetzungen	230
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	230
d) Benutzungs- und Entgeltverhältnis	231
7. Anhang	231
III. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	231
1. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung	233
a) Die kommunalrechtliche Dimension	233
b) Gemeinden und Kreise als Nachfrager: Vergaberecht	234
2. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	235
a) Statthaftigkeit (Ob)	235
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	236
aa) Europarecht	236
bb) Verfassungsrecht	237
cc) Wettbewerbsrecht	237
3. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit	238
a) Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung	238
b) Schrankentrias	239
aa) Öffentliche Zwecksetzung	239
bb) Leistungsfähigkeit	239
cc) Subsidiaritätsklausel	240
c) Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung	240
d) Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung	241
4. Konkurrentenrechtsschutz	242
a) Rechtsweg	242
b) Klageart	242
c) Klagebefugnis	243
d) Begründetheit	243

Inhaltsverzeichnis XVII

5. Privatisierung und Organisationsformenwahl	244
a) Die verschiedenen Privatisierungsformen	244
b) Organisationsformenwahl	245
aa) Grundsatz der Wahlfreiheit	245
bb) Öffentlich-rechtliche Organisationsform	246
cc) Privatrechtliche Organisationsformen	247
c) Organisationsprivatisierung (§ 108 GO)	247
aa) Gegenstand und Ergebnis	247
bb) Überblick: Allgemeiner Rechtsrahmen	247
cc) Kommunalwirtschaftsrechtliche Anforderungen	248
6. Anhang	249
E. Antworten zu den Kontrollfragen	250

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

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	259
I. Staatsphilosophische Grundlagen	259
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	260
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols	261
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	263
1. Sicherheitsgesetzgebung	263
2. Verwaltungszuständigkeiten	264
3. Ergebnis	265
V. Anhang	265
B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	266
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	267
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	268
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	269
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	269
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	270
3. Schutz privater Rechte	273
4. Spezialzuständigkeiten	274
5. Sonstige Zuständigkeiten	274
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	275
V. Anhang	276
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	276
I. Allgemeines	276
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts	277
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	279
IV. Anhang	281
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung	281
I. Öffentliche Sicherheit	282
1. Schutz der Individualrechtsgüter	282
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	283
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates	284
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	284
III. Der Gefahrenbegriff	286
1. Gefahr – Belästigung	287
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	287

XVIII

Inhaltsverzeichnis

3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung	288
4. Gefahrenvarianten	290
IV. Anhang	292
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehrmaßnahmen	292
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	293
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	294
2. Haftung für das Verhalten Dritter	297
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	298
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	299
2. Adressaten	300
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	302
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	304
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	306
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	306
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	308
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	308
1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition	309
2. Nachfolgefähigkeit	309
3. Nachfolgetatbestand	310
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	311
VII. Anhang	312
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	313
I. Ebenen der Ermessensausübung	313
1. Entschließungsermessen	314
2. Störerauswahlermessen	315
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht)	317
II. Ermessensfehler	319
1. Ermessensnichtgebrauch	320
2. Ermessensfehlgebrauch	321
3. Ermessensüberschreitung	321
III. Anhang	322
G. Die „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	323
I. Eingriffsermächtigung	323
II. Formelle Rechtmäßigkeit	323
III. Materielle Rechtmäßigkeit	324
IV. Anhang	325
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	326
I. Dogmatische Begründung	326
II. Reichweite des Anspruchs	327
III. Anhang	328
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	329
I. Grundlagen	329
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	331
1. Anwendungsbereich	331
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	333
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	333
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	334
1. Anwendungsbereich	335
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	335

3. Vollziehung	336
IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG)	337
1. Anwendungsbereich	337
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	338
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Frage	338
V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	338
1. Anwendungsbereich	339
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	340
a) Der sog. „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	340
b) Der sog. „Präventiv- oder „Überbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	341
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	342
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG)	343
e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	344
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	344
VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	345
1. Die Durchsuchung von Personen	346
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	346
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	347
2. Die Durchsuchung von Sachen	347
3. Die Wohnungsdurchsuchung	348
a) Betreten und Durchsuchung	349
b) Tatbestandliche Voraussetzungen der Wohnungsdurchsuchung	349
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts	350
d) Der „Richtervorbehalt“	351
VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	351
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	353
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	355
c) Verfahrensfragen	355
d) Verwertung/Vernichtung	356
VIII. Anhang	356
J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen	357
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	357
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	358
III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen	359
1. Vernehmung (§ 9 PolG)	359
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	360
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	360
2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG)	360
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	361
b) Zur Geltung des § 136 a StPO	361
3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	361
4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	362
5. Besondere Umstände oder Mittel der Datenerhebung (§ 15 bis 15 b PolG)	363
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	363
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	364
6. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	364
a) Begriff und Inhalt der Rasterfahndung	364
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	365

c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	365
IV. Anhang	366
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	366
I. Zuständigkeitsfragen	367
II. Form- und Verfahrensfragen	368
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	368
1. Die „abstrakte Gefahr“	368
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	369
IV. Anhang	371
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	371
I. Allgemeines	371
1. Vorbehalt des Gesetzes	372
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	372
II. Die Zwangsmittel	373
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	374
2. Ersatzvornahme	374
3. Unmittelbarer Zwang	375
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW	376
III. Das gestufte Verfahren	377
1. Androhung des Zwangsmittels	378
2. Festsetzung des Zwangsmittels	378
3. Anwendung des Zwangsmittels	379
4. Das Klausurenschema	380
IV. Der sog. „sofortige Vollzug“	381
V. Sonderprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	383
VI. Kostenrecht	385
VII. Anhang	388
M. Polizeiliches Haftungsrecht	388
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen	389
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG	389
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	390
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	391
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	391
d) Verschulden	392
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	392
f) Anspruchsberechtigter	393
g) Anspruchsgegner	393
h) Geltendmachung des Anspruchs	394
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit b. OBG	394
a) Ausschluss von Unterlassungen	395
b) Ausschlussregelungen des § 39 Abs. 2 OBG	395
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	395
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsunrecht?	396
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	397
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	397
2. Ausschlussgründe	399
3. Haftungsumfang	399
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	400
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	402
V. Anhang	402

Inhaltsverzeichnis XXI

N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	403
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	404
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	405
1. Anmeldepflicht	405
2. Versammlungsverbot und Auflagen	406
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	408
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht	409
III. Anhang	410
O. Antworten zu den Kontrollfragen	411

§ 4. Öffentliches Baurecht (J. Hellermann)

A. Einführung	418
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	418
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW	418
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	418
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	419
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	420
4. Rechtsgrundlagen	421
a) Bauplanungsrecht	421
b) Bauordnungsrecht	422
5. Anhang	423
III. Konzeption und Gang der Darstellung	423
B. Bauleitplanung	425
I. Grundlagen	425
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	425
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	426
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	427
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	428
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	429
6. Anhang	430
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	431
1. Zuständigkeit	431
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	431
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	434
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	434
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht und Funktionslosigkeit	434
4. Anhang	435
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	435
1. Erforderlichkeit	435
2. Planungsleitsätze	436
a) Gebot äußerer Planungseinheit	436
b) Gebot konkreter Planung	436
c) Gebot positiver Planung	437
3. Entwicklungsgebot	437
4. Bindung an andere Planungen	438
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung	438

b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	433
aa) Raumordnung und Landesplanung	439
bb) Verhältnis zur Fachplanung	439
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen	441
6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB)	442
a) Abwägungsfehlerlehre	443
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerichtlicher Abwägung	446
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	446
bb) Abwägungsgrundsätze	447
7. Anhang	449
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	450
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	450
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I-III BauGB)	450
aa) Verfahrens- und Formfehler	450
bb) Materielle Fehler	451
b) Behebbarkeit von Fehlern	452
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	452
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	452
3. Anhang	453
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	453
1. Flächennutzungsplan	453
2. Bebauungsplan	454
a) Normenkontrolle	454
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	455
c) Verfassungsbeschwerde	455
3. Anhang	455
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	456
I. Überblick	456
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	457
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB)	457
2. Vorhaben i. S. v. § 29 I BauGB	458
a) Begriff der baulichen Anlage	458
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	459
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	460
3. Anhang	460
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB)	460
1. Anwendungsbereich	461
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	461
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	461
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	461
bb) Sonstige Festsetzungen	463
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	463
aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB)	464
bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB)	464
3. Anhang	465
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	466
1. Anwendungsbereich	466
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 I BauGB	466
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	466
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	466
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB)	467

Inhaltsverzeichnis XXIII

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	467
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	463
aa) § 34 II BauGB	463
bb) § 34 I 1 BauGB	469
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild	469
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	470
3. Anhang	471
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	471
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB	472
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB)	472
aa) Die einzelnen Privilegierungsstatbestände	472
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	474
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	475
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB)	475
aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB	475
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB)	476
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	476
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	476
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB)	477
3. Anhang	478
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	479
1. Anwendungsbereich	479
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	480
3. Anhang	480
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen	480
1. Erschließung	480
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	482
a) Funktion und Anwendungsbereich	482
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen	483
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einvernehmens	484
aa) Rechtsschutz des Bürgers	484
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	484
cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB	485
3. Anhang	486
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Privaten	486
I. Sicherung der Bauleitplanung	486
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	486
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	487
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB)	489
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	489
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	490
4. Anhang	490
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	491
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	491
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB)	491
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	492
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	493
5. Zusammenarbeit mit Privaten	493

a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	494
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	495
6. Anhang	496
E. Materielles Bauordnungsrecht	496
I. Allgemeine Vorschriften	497
1. Anwendungsbereich der BauO	497
2. Allgemeine Anforderungen (§ 5 BauO)	498
3. Abweichungen (§ 73 BauO)	498
4. Anhang	499
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	499
1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO)	499
2. Werbeanlagen (§ 13 BauO)	500
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO)	501
4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO)	501
5. Abstandflächenregelung (§§ 6 f. BauO)	502
6. Anhang	503
F. Formelles Bauordnungsrecht	504
I. Organisation der Bauaufsicht	504
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO)	504
2. Zuständigkeitsverteilung	504
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	505
1. Baulast (§ 83 BauO)	505
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	505
a) Baugenehmigung	506
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	506
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen	508
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	509
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	512
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	513
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	515
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO	515
b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen	517
aa) Stilllegungsverfügung	517
bb) Nutzungsuntersagung	517
cc) Abrissverfügung	517
4. Anhang	520
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	521
I. Rechtsschutz des Bauherrn	521
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung ..	521
a) Widerspruch und Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	521
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	522
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	523
3. Anhang	523
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	523
1. Begriff des Nachbarn	525
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	526
a) Gebot der Rücksichtnahme	526
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	527

c) Materielles Bauordnungsrecht	529
d) Verfahrensrechte	529
e) Grundrechte	530
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	531
a) Nachbarwiderspruch und -klage	531
b) Vorläufiger Rechtsschutz	532
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschusses	532
5. Anhang	533
H. Antworten auf die Kontrollfragen	534
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung (J. Dietlein)	
A. Das Hauptsacheverfahren	543
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	544
1. Verwaltungsrechtsweg	544
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	544
b) Generalklausel	544
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	544
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	545
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	545
2. Statthafte Klageart	546
a) Anfechtungsklage	546
b) Verpflichtungsklage	546
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	546
d) Allgemeine Leistungsklage	547
e) Feststellungsklage	547
3. Klagebefugnis	547
4. Vorverfahren	548
5. Klagefrist	549
6. Klagegegner	550
7. Beteiligtenfähigkeit	550
8. Prozessfähigkeit	551
9. Zuständiges Gericht	551
10. Rechtsschutzbedürfnis	551
11. Objektive Klagehäufung	552
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	552
1. Anfechtungsklage	553
2. Verpflichtungsklage	553
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	553
4. Allgemeine Leistungsklage	553
5. Feststellungsklage	554
B. Das „Aussetzungsverfahren“ (80 V-er Verfahren)	554
I. Zulässigkeit des Antrags	555
1. Verwaltungsrechtsweg	555
2. Statthafte Antragsart	555
3. Antragsbefugnis	555
4. Antragsgegner	556
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit,	556
6. Rechtsschutzbedürfnis	556
7. Antragsfrist	556

II. Begründetheit des Antrags	556
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	557
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog	557
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung § 50 Abs. 5 S. 3 VwGO	557
C. Die einstweilige Anordnung nach § 125 VwGO	558
I. Zulässigkeit des Antrags	558
1. Verwaltungsrechtsweg	558
2. Statthaftigkeit des Antrags	558
3. Antragsbefugnis	559
4. Antragsgegner	559
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	559
6. Zuständiges Gericht	559
7. Rechtsschutzbedürfnis	560
II. Begründetheit des Antrags	560
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs	560
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	560
3. Gerichtliche Entscheidung	561
Sachverzeichnis	563