

Inhaltsverzeichnis

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

§ 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 Grundgesetzes	4
2. Verfassungsberatungen nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	4
IV. Anhang	5
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat	5
II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt	6
III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungsgebers	7
1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG	7
2. Homogenität im Bereich der Grundrechte	8
3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm	10
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht	10
IV. Anhang	11
C. Die Grundrechte	12
I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten	12
II. Art. 4 Abs. 1 LV als „dynamische Rezeption“	13
III. Inhaltliche Reichweite der Rezeptionsanordnung	15
IV. Die einzelnen Grundrechte	18
1. Schutz der Persönlichkeit	18
a) Menschenwürde	18
b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person	19
c) Freie Persönlichkeitsentfaltung	19
2. Kommunikationsgrundrechte	20
a) Die Grundrechte des Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 5 Abs. 1 GG	20
b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	20
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	20
3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit)	21
4. Religiöse und kulturelle Rechte	21
a) Religions- und Gewissensfreiheit	21
b) Wissenschaftsfreiheit	22
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld	23
a) Ehe und Familie	23
b) Schule	23
c) Freizügigkeit	23
d) Unverletzlichkeit der Wohnung	24
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl	24

6. Gleichheitsrechte	25
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte	25
8. Grundrechtsverwirkung	25
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landesverfassung	26
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte	26
2. Lebensordnungen und Staatsziele	27
a) Familie, Schule und Erziehung	27
b) Staat und Kirche	29
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur	32
d) Arbeit und Umwelt	32
VI. Anhang	33
D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	35
I. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 GG	35
1. Das republikanische Prinzip	36
2. Das demokratische Prinzip	36
a) Direktdemokratische Elemente	37
b) Ausländerwahlrecht	37
c) Arbeitnehmermitbestimmung	38
d) Wahlprüfung	38
3. Das Sozialstaatsprinzip	39
4. Das Rechtsstaatsprinzip	39
5. Das bundesstaatliche Prinzip	39
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	40
III. Anhang	40
E. Die Verfassungsorgane	41
I. Der Landtag	41
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge	41
2. Wahl des Landtages	42
a) Wahlrechtsgrundsätze	43
b) Wahlsystem	43
c) Wahlprüfung	45
d) Wahlkampfkosten	45
e) Wahlverbote	45
3. Die Landtagsabgeordneten	46
a) Das freie Mandat	46
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats	46
aa) Das Behinderungsverbot	46
bb) Indemnität und Immunität	47
cc) Abgeordnetenentschädigung	49
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte	51
4. Die Fraktionen	51
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin	52
b) Der Fraktionsausschluss	52
5. Die Opposition	53
6. Die Ausschüsse	53
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	54
b) Untersuchungsausschüsse	54
7. Präsidium – Landtagspräsident	57

II. Die Landesregierung	58
1. Wahl des Ministerpräsidenten	59
2. Misstrauensvotum	60
3. Beendigung des Amtes	60
III. Der Verfassungsgerichtshof	61
IV. Anhang	61
F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)	62
I. Gesetzgebung	62
1. Gesetzgebungsverfahren	63
2. Verfassungsändernde Gesetze	64
3. Haushaltsgesetzgebung	64
4. Verordnungsgebung	66
a) Ermächtigungsadressaten	67
b) Verordnungsermächtigung	68
c) Verordnung	69
d) Notstandsverordnungen	70
5. Satzungsgebung	71
II. Exekutive Staatsfunktionen	71
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	71
2. Das Regierungshandeln	72
3. Der Landesrechnungshof	75
4. Der Datenschutzbeauftragte	76
III. Anhang	77
G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung	78
I. Die Volksinitiative	78
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	79
1. Volksbegehren	79
2. Volksentscheid	80
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	81
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	81
V. Anhang	82
H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	83
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	83
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. LV	83
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	84
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	87
a) Gemeinden	87
aa) Schutzbereich	87
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	88
(2) Eigenverantwortlichkeit	89
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	90
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	90
(1) „Kernbereich“ und „Randbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	90
(2) Klausurenschwerpunkt „Aufgabenhochzonung“	92
(a) Legitimes Gemeininteresse	92
(b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	93
(3) Sonderkonstellation: Überbürdung staatlicher Aufgaben	93
b) Gemeindeverbände	95

3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	96
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden	97
1. Steuern	97
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 LV	98
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	99
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden	99
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen	100
V. Anhang	102
I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	103
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren	103
II. Die einzelnen Verfahrensarten	106
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV)	106
a) Zulässigkeit	106
aa) Verfahrensbeteiligte	106
bb) Verfahrensgegenstand	107
cc) Antragsbefugnis	107
dd) Form und Frist	107
b) Begründetheit	108
c) Prüfungsschema	108
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV)	109
a) Zulässigkeit	109
aa) Antragsberechtigung	109
bb) Verfahrensgegenstand	110
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten	110
dd) Form und Frist	111
b) Begründetheit	111
c) Prüfungsschema	112
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG)	113
a) Zulässigkeit	113
aa) Vorlageberechtigung	113
bb) Vorlagegegenstand	113
cc) Entscheidungserheblichkeit	114
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit	114
ee) Form und Frist	114
b) Begründetheit	114
c) Prüfungsschema	115
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 4 LV)	116
a) Zulässigkeit	116
aa) Beteiligte	116
bb) Beschwerdegegenstand	116
cc) Beschwerdebefugnis	117
dd) Rechtswegerschöpfung	118
ee) Form und Frist	118
b) Begründetheit	118
c) Prüfungsschema	119
5. Sonstige Verfahrensarten	120
III. Exkurs: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde?	120
IV. Anhang	121

J. Antworten zu den Kontrollfragen	122
--	-----

§ 2. Kommunalrecht (Hellermann)

A. Einführung	128
I. Das Kommunalrecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	128
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des Kommunalrechts in NRW	128
1. Der Verwaltungsorganisationstyp der kommunalen Selbstverwaltung	128
a) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	129
b) Begriff und Funktion der (kommunalen) Selbstverwaltung	129
2. Historische Entwicklung	130
a) Bis 1945	130
b) Seit 1945	132
c) Jüngere Modernisierungsbestrebungen	134
aa) Verwaltungsmodernisierung	134
bb) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	135
3. Rechtsgrundlagen	136
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	136
aa) Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rahmen	136
bb) Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung	136
cc) Ergänzende Verfassungsregelungen	138
b) Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	139
c) Einfachrechtliche Rechtsgrundlagen im Landesrecht	140
4. Kommunen und Europarecht	140
a) Rechtsstellung im Primärrecht	141
b) Kompetenzielle Grenzen einer Europäisierung der Verwaltungsorganisation	142
c) Europäisierung des zu vollziehenden Rechts	142
5. Anhang	143
III. Konzeption und Gang der Darstellung	144
B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat	145
I. Rechtsstellung und Existenzgrundlagen	145
1. Begriff und Rechtsstellung	145
2. Gemeindegebiet	147
3. Finanzen	148
a) Finanzausstattung	148
b) Haushaltswirtschaft	150
4. Anhang	151
II. Gemeindliche Aufgaben und staatliche Aufsicht	152
1. System der gemeindlichen Aufgaben	152
a) Aufgabenmonismus in NRW	152
b) Unterscheidung von Aufgabentypen	155
aa) Freiwillige und pflichtige Aufgaben	155
bb) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	155
c) Sonderfälle	158
aa) Staatliche Auftragsangelegenheiten	158
bb) Organleihe	159
2. Staatsaufsicht	159
a) Begriff und Funktion	159

b) Insbesondere: Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht	161
aa) Allgemeine Aufsicht	161
bb) Sonderaufsicht	163
3. Anhang	164
III. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	164
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	165
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	166
a) Statthafte Klageart	167
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit	168
c) Klagebefugnis	168
d) Vorverfahren	169
3. Amtshaftungsansprüche	169
4. Anhang	171
C. Die Binnenorganisation der Gemeinden	172
I. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	173
1. Einwohner und Bürger	173
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners	173
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers	175
2. Wahlen auf Gemeindeebene	176
a) Rechtsgrundlagen	176
b) Aktives und passives Wahlrecht	176
c) Die Wahl des Rates	177
d) Die Wahl des Bürgermeisters	180
e) Rechtsschutz	180
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	181
a) Einführung und Überblick	181
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	181
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit	181
bb) Form	182
cc) Einleitungsquorum	183
dd) Frist	183
c) Weitere Behandlung des Bürgerbegehrens	183
d) Rechtsschutz	184
aa) Klage gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates	184
bb) Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens	184
4. Anhang	185
II. Der Rat und seine Sitzungen	186
1. Der Rat als Organisation	187
a) Die Zusammensetzung des Rates	187
b) Ausschüsse	187
c) Fraktionen	189
2. Die Kompetenzen des Rates	191
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien	191
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln	192
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen	192
3. Verfahren und Beschlüsse	193
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung	193
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen	194
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds	194
a) Mitgliedschaftlicher Status	194

b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen	196
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	197
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	199
5. Anhang	200
III. 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) Kompetenzen im Verhältnis zum Rat	204
c) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	206
d) Ausführungskompetenzen	206
e) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe	207
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	207
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungs- formen	207
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	208
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	209
aa) Schriftform- und Unterzeichnungserfordernis	209
bb) Rechtsfolge von Verstößen	210
4. Anhang	211
IV. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit)	212
1. Grundlagen	212
2. Zulässigkeit von Kommunalverfassungsstreitigkeiten	213
a) Verwaltungsrechtsweg	213
b) Klageart	213
c) Klagebefugnis	214
d) Beteiligten- und Prozessfähigkeit, passive Prozessführungsbefug- nis	216
3. Die Entscheidung im Kommunalverfassungsstreit	216
4. Anhang	217
D. Handlungsformen und Instrumente	217
I. Satzungen	217
1. Grundlagen	218
a) Begriff	218
b) Abgrenzung zu anderen Handlungsformen	218
c) Erscheinungsformen	220
2. Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage für gemeindliche Satzungen	220
3. Formelle Anforderungen an gemeindliche Satzungen	222
a) Kompetenz	222
b) Verfahren	223
c) Fehlerfolgenrecht	224
4. Materielle Anforderungen an gemeindliche Satzungen	224
a) Einfachrechtliche Anforderungen	224
b) Materiellverfassungsrechtliche Anforderungen	225
5. Kontrolle und Rechtsschutz	226
a) Verwaltungsinterne Kontrolle	226
b) Rechtsschutz	226

aa) Unmittelbare Kontrolle	226
bb) Inzidente Kontrolle	227
5. Anhang	227
II. Öffentliche Einrichtungen	228
1. Begriff und Abgrenzung	229
2. Die gemeindliche Entscheidung über Schaffung und Organisationsform	230
a) Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Schaffung	230
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Organisationsform	230
3. Das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde bzw. Einrichtungsbetreiber und Einwohner	232
a) Zwei-Stufen-Theorie	232
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Ausgestaltung der Stufe des „Wie“	232
c) Rechtsfolgen auf der Stufe des „Wie“	233
4. Zulassungsanspruch der Einwohner	235
a) Vorrangige Spezialvorschriften	235
b) Der Zulassungsanspruch nach § 8 II GO	235
aa) Anspruchsberechtigung	235
bb) Reichweite und Grenzen des Anspruchs	236
cc) Adressat des Anspruchs	238
dd) Rechtsschutz	239
c) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	240
5. Anschluss- und Benutzungszwang	242
a) Begriff und Anwendungsbereich	243
b) Voraussetzungen	243
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	244
6. Anhang	245
III. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit	246
1. Einführung	246
a) Begriff der wirtschaftlichen Betätigung	246
b) Staatliche/gemeindliche und private Wirtschaftstätigkeit zur Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben	247
2. Überblick: Der rechtliche Rahmen kommunalwirtschaftlichen Handelns	249
a) Statthaftigkeit (Ob)	249
b) Handlungsmaßstäbe (Wie)	251
aa) Europarecht	251
bb) Verfassungsrecht	252
cc) Einfaches Recht	252
3. Kommunalrechtliche Zulässigkeit gemeindlicher Wirtschaftsbe- tätigung	253
a) Bankunternehmen	253
b) Nichtwirtschaftliche Betätigung gemeindlicher Einrichtungen	254
c) Wirtschaftliche Unternehmen (Schrankentrias)	254
aa) Öffentlicher Zweck	255
bb) Leistungsfähigkeit	256
cc) Sog. Funktionssperre	256

d) Insbesondere: Überörtliche und ausländische Betätigung gemeindlicher Unternehmen und Einrichtungen	256
e) Insbesondere: Gemeindliche Energiewirtschaft	257
4. Die Organisationsformen gemeindlicher Unternehmen	258
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	259
b) Privatrechtliche Organisationsformen	260
aa) In Betracht kommende privatrechtliche Organisationsformen	260
bb) Kommunalrechtliche Vorgaben	260
5. Konkurrentenschutz	262
a) Rechtsweg	263
b) Klageart	263
c) Klagebefugnis	263
d) Begründetheit	264
6. Anhang	265
E. Kreise und weitere kommunale Träger	266
I. Die Kreise	266
1. Bestand und Rechtsstellung	266
2. Finanzierung	267
3. Aufgaben	267
a) Wirkungskreis	267
b) Aufgabentypen und staatliche Aufsicht	269
c) Handlungsformen und Instrumente	270
4. Kreisorgane	270
a) Der Kreistag	270
b) Der Landrat	271
c) Der Kreisausschuss	272
5. Anhang	272
II. Die Landschaftsverbände	273
1. Bestand und Rechtsstellung	273
2. Aufgaben	274
3. Organe	274
4. Anhang	275
III. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	275
1. Zweckverbände	276
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	276
3. Anhang	277
F. Antworten zu den Kontrollfragen	277

§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht NRW (Dietlein)

A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion	285
I. Staatsphilosophische Grundlagen	285
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht	286
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols	288
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz	289
1. Sicherheitsgesetzgebung	289
2. Verwaltungszuständigkeiten	291
3. Polizeirecht und Europa	292

4. Ergebnis	293
V. Anhang	293
B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen	294
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur	295
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur	296
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen	297
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG)	297
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung	299
3. Schutz privater Rechte	302
4. Spezialzuständigkeiten	303
5. Sonstige Zuständigkeiten	304
IV. Grenzüberschreitende Einsätze	304
V. Anhang	306
C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung	306
I. Allgemeines	306
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts	307
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel	309
IV. Anhang	311
D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraussetzung .	312
I. Öffentliche Sicherheit	312
1. Schutz der Individualrechtsgüter	313
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	314
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates	314
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	315
III. Der Gefahrenbegriff	317
1. Gefahr – Belästigung	318
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle	318
3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex-ante-Betrachtung	320
4. Gefahrenvarianten	322
IV. Anhang	324
E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenab-	
wehrrmaßnahmen	325
I. Die Handlungsverantwortlichkeit	326
1. Begriff der „Ursächlichkeit“	327
2. Haftung für das Verhalten Dritter	331
II. Die Zustandsverantwortlichkeit	332
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache	333
2. Adressaten	333
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	335
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand	338
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer	340
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages?	341
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher?	342
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwort-	
lichkeit	343
1. Verantwortlichkeit als individuelle Pflichtenposition	344
2. Nachfolgefähigkeit	344

3. Nachfolgetatbestand	345
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen	346
VII. Anhang	347
F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen	348
I. Ebenen der Ermessensausübung	348
1. Entschließungsermessen	349
2. Störerauswahlermessen	350
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht) ...	351
II. Ermessensfehler	355
1. Ermessensnichtgebrauch	355
2. Ermessensfehlgebrauch	356
3. Ermessensüberschreitung	356
III. Anhang	357
G. Die klassische „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel	358
I. Eingriffsermächtigung	359
II. Formelle Rechtmäßigkeit	359
III. Materielle Rechtmäßigkeit	360
IV. Anhang	361
H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	361
I. Dogmatische Begründung	361
II. Reichweite des Anspruchs	363
III. Anhang	364
I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“	364
I. Grundlagen	364
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG)	366
1. Anwendungsbereich	367
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	368
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	369
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG)	369
1. Anwendungsbereich	370
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG	371
3. Vollziehung	372
IV. Wohnungsverweisung (§ 34 a PolG)	372
1. Anwendungsbereich	372
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	373
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen	374
V. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG)	374
1. Anwendungsbereich	375
2. Tatbestandliche Voraussetzungen	376
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG)	376
b) Der „Präventiv- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG)	377
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG)	378
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG)	379
e) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG	380

3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen	380
VI. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG)	382
1. Die Durchsuchung von Personen	382
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung	383
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	384
2. Die Durchsuchung von Sachen	384
3. Die Wohnungsdurchsuchung	385
a) Betreten und Durchsuchung	385
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	386
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts	387
d) Der „Richtervorbehalt“	388
VII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	388
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	391
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	394
c) Verfahrensfragen, Kostenfragen und Herausgabepflicht	394
d) Verwertung/Vernichtung	395
VIII. Anhang	396
J. Datenschutzrechtliche Befugnisnormen	397
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	397
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	398
III. Die wichtigsten informationellen Standardermächtigungen	399
1. Vernehmung (§ 9 PolG)	399
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	400
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	400
2. Vorladung/Vorführung (§ 10 PolG)	401
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	401
b) Zur Geltung des § 136 a StPO	402
3. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	402
4. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	403
5. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung	404
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	404
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	405
c) Datenverwendung und Datenübermittlung	407
6. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	407
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung	407
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	408
c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	408
IV. Anhang	409
K. Ordnungsbehördliche Verordnungen	410
I. Zuständigkeitsfragen	411
II. Form- und Verfahrensfragen	411
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	412
1. Die „abstrakte Gefahr“	412
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	413
IV. Anhang	416
L. Grundlagen des Verwaltungszwangs	416
I. Allgemeines	416
1. Vorbehalt des Gesetzes	416

2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	417
II. Die Zwangsmittel	418
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft	419
2. Ersatzvornahme	419
3. Unmittelbarer Zwang	420
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW . . .	422
III. Das gestufte Verfahren	423
1. Androhung des Zwangsmittels	423
2. Festsetzung des Zwangsmittels	424
3. Anwendung des Zwangsmittels	425
4. Das Klausurenschema	426
IV. Der „sofortige Vollzug“	428
V. Spezialprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen	429
VI. Kostenrecht	432
VII. Anhang	436
M. Polizeiliches Haftungsrecht	437
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen	438
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG . . .	438
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff	439
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form	439
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität	440
d) Verschulden	440
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung	441
f) Anspruchsberechtigter	441
g) Anspruchsgegner	442
h) Geltendmachung des Anspruchs	442
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG	443
a) Ausschluss von Unterlassungen	443
b) Haftungsausschluss	444
c) Begrenzung der Haftungsfolgen	444
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsun-	
recht?	445
e) Haftung für legislatives Unrecht?	445
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen	446
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG	447
2. Ausschlussgründe	448
3. Haftungsumfang	449
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch	450
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG)	451
V. Anhang	453
N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts	454
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“	455
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes	457
1. Anmeldepflicht	457
2. Versammlungsverbot und Auflagen	458
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“	462
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizeirecht . .	463
5. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Zivilrecht . . .	465
6. Versammlung in geschlossenen Räumen	466
III. Anhang	466

§ 4. Öffentliches Baurecht (Hellermann)

A. Einführung	474
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	474
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW ..	474
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	474
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	475
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	476
4. Rechtsgrundlagen	477
a) Bauplanungsrecht	477
b) Bauordnungsrecht	479
5. Anhang	480
III. Konzeption und Gang der Darstellung	480
B. Bauleitplanung	482
I. Grundlagen	482
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	482
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	483
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	484
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	485
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	486
6. Anhang	488
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	488
1. Zuständigkeit	489
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	489
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	492
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	492
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht	492
4. Anhang	493
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	493
1. Erforderlichkeit	493
2. Planungsleitsätze	494
a) Gebot äußerer Planeinheit	494
b) Gebot konkreter Planung	495
c) Gebot positiver Planung	495
3. Entwicklungsgebot	496
4. Bindung an andere Planungen	496
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung	497
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	497
aa) Raumordnung und Landesplanung	497
bb) Verhältnis zur Fachplanung	498
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen	499
6. Abwägungsgebot (§ 1 VII BauGB)	501
a) Abwägungsfehlerlehre	503

b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung . . .	505
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	505
bb) Abwägungsgrundsätze	506
7. Anhang	508
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen	509
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung	510
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 I–III BauGB)	510
aa) Verfahrens- und Formfehler	510
bb) Materielle Fehler	511
b) Behebbarkeit von Fehlern	512
c) Rügspflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern	512
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung . . .	512
3. Anhang	513
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	514
1. Flächennutzungsplan	514
2. Bebauungsplan	515
a) Normenkontrolle	515
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle	516
c) Verfassungsbeschwerde	517
3. Anhang	517
C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	517
I. Überblick	518
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB	520
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB)	520
2. Vorhaben i. S. v. § 29 I BauGB	520
a) Begriff der baulichen Anlage	521
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung	522
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit	522
3. Anhang	522
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 I, II BauGB)	523
1. Anwendungsbereich	523
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	523
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans	523
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO)	524
bb) Sonstige Festsetzungen	527
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	527
aa) Ausnahmen (§ 31 I BauGB)	527
bb) Befreiungen (§ 31 II BauGB)	528
3. Anhang	529
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	530
1. Anwendungsbereich	530
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 I BauGB	530
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	530
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals	531
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB)	531
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	532
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	533
aa) § 34 II BauGB	533
bb) § 34 I 1 BauGB	533

b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse / Ortsbild	534
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche	535
3. Anhang	536
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	537
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 I, II BauGB	537
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 I BauGB)	538
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände	538
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange	540
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung	541
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 II BauGB)	541
aa) Beurteilung nach § 35 II, III, V 1 BauGB	541
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB)	542
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen	543
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG	543
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 IV BauGB)	544
3. Anhang	545
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB)	546
1. Anwendungsbereich	546
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	547
3. Anhang	548
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen	548
1. Erschließung	548
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB)	549
a) Funktion und Anwendungsbereich	549
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen	551
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einver- nehmens	552
aa) Rechtsschutz des Bürgers	552
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten	552
cc) Ersetzung gemäß § 36 II 3 BauGB	552
3. Anhang	554
D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/ Kooperation mit	
Privaten	555
I. Sicherung der Bauleitplanung	555
1. Veränderungssperre und Zurückstellung	555
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB)	555
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB)	558
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB)	558
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	559
4. Anhang	559
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten)	560
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB)	560
2. Umliegung (§§ 45 ff. BauGB)	560
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)	561
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)	562
5. Zusammenarbeit mit Privaten	562
a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)	563
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	564

6. Anhang	565
E. Materielles Bauordnungsrecht	566
I. Allgemeine Vorschriften	566
1. Anwendungsbereich der BauO	566
2. Allgemeine Anforderungen (§ 3 BauO)	567
3. Abweichungen (§ 73 BauO)	568
4. Anhang	569
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen	569
1. Verunstaltungsverbot (§ 12 BauO)	569
2. Werbeanlagen (§ 13 BauO)	570
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 86 BauO)	571
4. Stellplatzpflicht (§ 51 BauO)	571
5. Abstandflächenregelung (§ 6 BauO)	572
6. Anhang	574
F. Formelles Bauordnungsrecht	574
I. Organisation der Bauaufsicht	575
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 60 BauO)	575
2. Zuständigkeitsverteilung	575
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien	575
1. Baulast (§ 83 BauO)	575
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle	576
a) Baugenehmigung	577
aa) Genehmigungsbedürftigkeit	577
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen	579
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen	580
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit	583
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	585
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden	587
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 61 I 2 BauO	587
b) Anwendung auf bestimmte (Standard-)Maßnahmen	589
aa) Stilllegungsverfügung	589
bb) Nutzungsuntersagung	589
cc) Abrissverfügung	590
4. Anhang	593
G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten	594
I. Rechtsschutz des Bauherrn	594
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung	595
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	595
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	596
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	596
3. Anhang	597
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	597
1. Begriff des Nachbarn	598
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	599
a) Gebot der Rücksichtnahme	600
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	601
c) Materielles Bauordnungsrecht	603
d) Verfahrensrechte	603

e) Grundrechte	604
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	605
a) Nachbarklage	605
b) Vorläufiger Rechtsschutz	606
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	607
5. Anhang	608
H. Antworten auf die Kontrollfragen	609

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

A. Das Hauptsacheverfahren	617
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	618
1. Verwaltungsrechtsweg	618
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	618
b) Generalklausel	618
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	618
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	619
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	619
2. Statthafte Klageart	620
a) Anfechtungsklage	620
b) Verpflichtungsklage	620
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	620
d) Allgemeine Leistungsklage	621
e) Feststellungsklage	622
f) Normenkontrollverfahren, § 47 Abs. 1 VwGO	622
3. Klagebefugnis	623
4. Vorverfahren	624
5. Klagefrist	625
6. Klagegegner	626
7. Beteiligtenfähigkeit	627
8. Prozessfähigkeit	627
9. Zuständiges Gericht	628
10. Rechtsschutzbedürfnis	628
11. Objektive Klagehäufung	629
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	629
1. Anfechtungsklage	629
2. Verpflichtungsklage	630
3. Fortsetzungsfeststellungsklage	630
4. Allgemeine Leistungsklage	631
5. Feststellungsklage	631
6. Verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren	631
III. Anhang	631
B. Das Aussetzungsverfahren (sog. „80 V-er Verfahren“)	632
I. Zulässigkeit des Antrags	633
1. Verwaltungsrechtsweg	633
2. Statthafte Antragsart	633
3. Antragsbefugnis	634

4. Antragsgegner	634
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	634
6. Rechtsschutzbedürfnis	634
7. Antragsfrist	635
II. Begründetheit des Antrags	635
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschieben- den Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	635
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog	636
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	636
IV. Anhang	636
C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	636
I. Zulässigkeit des Antrags	637
1. Verwaltungsrechtsweg	637
2. Statthaftigkeit des Antrags	637
3. Antragsbefugnis	638
4. Antragsgegner	638
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	638
6. Zuständiges Gericht	638
7. Rechtsschutzbedürfnis	638
II. Begründetheit des Antrags	639
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs ...	639
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	639
3. Gerichtliche Entscheidung	640
III. Anhang	640
D. Antworten auf die Kontrollfragen	640
Sachverzeichnis	643