

# Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen

Dietlein / Hellermann

10. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-81920-9  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Landesrecht  
Nordrhein-Westfalen



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen

Verfassungsrecht  
Kommunalrecht  
Polizei- und Ordnungsrecht  
mit Versammlungsrecht  
Öffentliches Baurecht  
Verwaltungsprozessuale Grundlagen

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

**Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein**  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

und

**Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Hellermann**  
Universität Bielefeld

10. Auflage 2024



Zitiervorschlag:  
Dietlein/Hellermann NRWöfR/Dietlein § 1 Rn. 1

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG  
**beck.de**

ISBN 978 3 406 81920 9

© 2024 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: jürgen ullrich typosatz, 86720 Nördlingen  
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen



[chbeck.de/nachhaltig](https://chbeck.de/nachhaltig)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem  
Papier (hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## Vorwort zur zehnten Auflage

Erneut haben die Verfasser für die überaus freundliche Aufnahme der Voraufgabe dieses Werkes zu danken, das seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten einen festen Platz in der Ausbildungsliteratur für Studierende sowie für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in Nordrhein-Westfalen einnimmt.

In besonderer Weise galt es gerade für diese 10. Auflage, wichtige Neuerungen in das Lehrbuch zu übernehmen. Allen voran ist hier die **Neuordnung des Polizeikostenrechts** zu nennen. Als Reaktion auf Straßenblockaden für den Klimaschutz („Klimakleber“) findet sich nunmehr erstmals eine verordnungsrechtliche Gebührenregelung für polizeiliche Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs. Die neuen Gebührenregelungen gehen allerdings deutlich über diesen Einzelfall hinaus und betreffen nicht zuletzt die äußerst examensrelevante Thematik des Abschleppens von Fahrzeugen durch die Polizei. Die breite Diskussion um **Blockadeaktionen der sog. Klimakleber** hat ihren Niederschlag zudem in der Aktualisierung des Abschnitts zum neuen **Versammlungsgesetz NRW** gefunden, das seit der letzten **JAG-Reform** zum Pflichtfachstoff der ersten Prüfung zählt. Eine weiterhin dynamische Entwicklung ist für die seit dem Jahre 2019 eröffnete **Individualverfassungsbeschwerde** zum VerfGH NRW zu verzeichnen, die zunehmend auch in Ausbildung und Prüfung Relevanz gewinnt. Im Kommunalrecht hat es einzelne vor allem **durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Gesetzesänderungen** gegeben. Im Baurecht waren Änderungen von BauGB und BauNVO, die vor allem die Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens sowie die Klima- und Energiewende im Blick haben, und im Landesrecht die am 1.1.2024 in Kraft getretene umfangreiche **Novellierung der BauO NRW** zu berücksichtigen.

Erneut sei an dieser Stelle auf das als Ergänzung zu diesem Werk konzipierte Klausurenbuch Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen verwiesen, das im Jahre 2023 in seiner vierten, grundlegend überarbeiteten Auflage erschienen ist. Das um Vorträge zum Öffentlichen Recht erweiterte Klausurenbuch bereitet die zentralen Themen dieses Lehrbuchs auf und liefert damit einen weiteren wichtigen Baustein für eine erfolgreiche Examensvorbereitung.

Der Dank der Verfasser für tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung der Neuauflage gilt namentlich Herrn Richter Sascha Peters, Herrn wiss. Mit. Lars Peus, Herrn wiss. Mit. Lucas Walge, Frau stud. iur. Rebecca Hermans, Frau stud. iur. Emily Wirtz, Herrn stud. iur. Jan Bergmann, Herrn stud. iur. Johannes Mann und Herrn stud. iur. Moritz Schiffer (Universität Düsseldorf) sowie Frau stud. iur. Christina Huf, Frau stud. iur. Charlotte Kölling und Frau stud. iur. Luisa Köllner (Universität Bielefeld).

Sollte die Freude am Öffentlichen Recht, die alle an der Entstehung und Aktualisierung des Buches Beteiligten motiviert und mitgetragen hat, auf unsere Leser überspringen, wäre das der schönste Lohn unserer Arbeit.

Düsseldorf/Bielefeld, im März 2024

*Johannes Dietlein  
Johannes Hellermann*

## **Aus dem Vorwort zur ersten Auflage**

Anders als das Strafrecht und das Zivilrecht ist das Öffentliche Recht in weitem Umfange landesrechtlich geprägt. Dies gilt namentlich für die verwaltungsrechtlichen Pflichtfächer Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht sowie öffentliches Baurecht. Länderübergreifende Darstellungen können den landesstaatlichen Eigenheiten naturgemäß nur bedingt Rechnung tragen. Für die Studierenden ergeben sich hieraus zusätzliche Schwierigkeiten bei der Erschließung der einschlägigen Rechtsgebiete. Mit dem vorliegenden Lehrbuch soll die skizzierte Problematik in der Lehrbuchliteratur überwunden und den Studierenden an den nordrhein-westfälischen Hochschulen eine auf ihre spezifischen Lernbedürfnisse zugeschnittene Darstellung der zentralen Fach- und Prüfungsgebiete des öffentlichen Rechts an die Hand gegeben werden.

Besonderer Wert wurde dabei auf eine verständliche und übersichtliche Aufbereitung des Stoffes sowie auf eine reiche Fallanschauung gelegt. Weiterführende Hinweise am Ende eines jeden Abschnitts ermöglichen eine rasche Erschließung spezieller Problembereiche. Zahlreiche Kontrollfragen mit beigefügten Antworten geben Aufschluss über den konkreten Lernstand und verhelfen so zu einer gezielten Behebung noch vorhandener Wissenslücken.

Konzipiert wurde das Buch zur vorlesungsbegleitenden Mitarbeit sowie zur systematischen Vorbereitung auf die erste juristische Staatsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen. Zugleich ermöglicht es aber auch den Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren in Nordrhein-Westfalen eine schnelle Wiederholung der zentralen Lerngebiete des Öffentlichen Rechts.

DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsübersicht

Vorwort zur zehnten Auflage .....	V
Aus dem Vorwort zur ersten Auflage .....	VI
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XLIII
§ 1. Verfassungsrecht .....	1
§ 2. Kommunalrecht .....	137
§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht .....	281
§ 4. Öffentliches Baurecht .....	517
§ 5. Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung .....	653
Sachverzeichnis .....	681

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort zur zehnten Auflage .....	V
Aus dem Vorwort zur ersten Auflage .....	VI
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XLIII

### § 1. Verfassungsrecht

<b>A. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen</b> .....	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>B. Verfassungsrechtliche Grundlagen</b> .....	5
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat .....	5
II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt .....	6
III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungsgebers .....	7
1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG .....	7
2. Homogenität im Bereich der Grundrechte .....	8
3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm .....	9
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundesverfassungsrecht? .....	9
IV. Anhang .....	10
<b>C. Die Grundrechte</b> .....	11
I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten .....	11
II. Art. 4 Abs. 1 NRWVerf als „dynamische Rezeption“ .....	12
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 NRWVerf iVm Art. 5 Abs. 1 GG .....	20
b) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit .....	20
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis .....	20

	Seite
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 .....	24
c) Freizügigkeit .....	24
d) Unverletzlichkeit der Wohnung .....	24
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl .....	25
6. Gleichheitsrechte .....	25
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte .....	25
8. Grundrechtsverwirkung .....	26
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 .....	28
b) Staat und Kirche .....	30
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur .....	32
d) Arbeit und Umwelt .....	32
VI. Anhang .....	34
<b>D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung</b> .....	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 .....	38
4. Das Rechtsstaatsprinzip .....	39
5. Das bundesstaatliche Prinzip .....	39
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung .....	39
III. Anhang .....	40
<b>E. Die Verfassungsorgane</b> .....	41
I. Der Landtag .....	41
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge .....	41
2. Wahl des Landtages .....	42
a) Wahlrechtsgrundsätze .....	42
b) Wahlsystem .....	43
c) Wahlprüfung .....	45
d) Wahlkampfkosten .....	45
e) Wahlverbote .....	46

	Seite
3. Die Landtagsabgeordneten .....	46
a) Das freie Mandat .....	46
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats .....	47
aa) Das Behinderungsverbot .....	47
bb) Indemnität und Immunität .....	47
cc) Abgeordnetenentschädigung .....	49
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte .....	50
4. Die Fraktionen .....	52
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin .....	53
b) Der Fraktionsausschluss .....	53
5. Die Opposition .....	54
6. Das Plenum .....	54
7. Die Ausschüsse .....	54
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter .....	55
b) Untersuchungsausschüsse .....	55
8. Präsidium – Landtagspräsident .....	58
II. Die Landesregierung.....	60
1. Wahl des Ministerpräsidenten .....	62
2. Misstrauensvotum .....	62
3. Beendigung des Amtes .....	62
III. Der Verfassungsgerichtshof .....	63
IV. Anhang .....	64
<b>F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen</b>	
<b>(Staatsleitung)</b> .....	65
I. Gesetzgebung .....	65
1. Gesetzgebungsverfahren .....	65
2. Verfassungsändernde Gesetze .....	67
3. Haushaltsgesetze .....	68
4. Staatsvertragliche Regelungen .....	71
5. Verordnunggebung .....	72
a) Ermächtigungsadressaten .....	72
b) Verordnungsermächtigung .....	73
c) Verordnung .....	74
d) Notstandsverordnungen .....	75
6. Satzungsgebung .....	76
II. Exekutive Staatsfunktionen .....	76
1. Der Funktionsbereich der Exekutive .....	76
2. Das Regierungshandeln .....	77
3. Der Landesrechnungshof .....	80
4. Der Datenschutzbeauftragte .....	81
III. Anhang .....	82
<b>G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung</b> .....	82
I. Die Volksinitiative .....	83
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung .....	83
1. Volksbegehren .....	83
2. Volksentscheid .....	85

	Seite
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung .....	85
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung .....	85
V. Anhang .....	86
<b>H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....</b>	<b>86</b>
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen .....	86
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78 f. NRWVerf .....	87
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie .....	88
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie .....	90
a) Gemeinden .....	90
aa) Schutzbereich .....	91
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	91
(2) Eigenverantwortlichkeit .....	93
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt .....	93
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation .....	94
(1) „Kernbereich“ und „Randbereich“ kommunaler Selbstverwaltung .....	94
(2) Klausurenschwerpunkt „Aufgabenhochzonung“ .....	96
(a) Legitimes Gemeinwohlinteresse .....	96
(b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	97
(3) Überbürdung staatlicher Aufgaben .....	97
b) Gemeindeverbände .....	99
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie .....	100
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	101
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden .....	101
1. Steuern .....	102
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 NRWVerf .....	103
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse .....	103
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden .....	104
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen .....	104
V. Anhang .....	108
<b>I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof .....</b>	<b>109</b>
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren .....	109
II. Die einzelnen Verfahrensarten .....	111
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 NRWVerf) .....	112
a) Zulässigkeit .....	112
aa) Verfahrensbeteiligte .....	112
bb) Verfahrensgegenstand .....	112
cc) Antragsbefugnis .....	113
dd) Form und Frist .....	113
ee) Rechtsschutzbedürfnis .....	114

	Seite
b) Begründetheit .....	114
c) Prüfungsschema .....	114
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 NRWVerf) .....	115
a) Zulässigkeit .....	115
aa) Antragsberechtigung .....	115
bb) Verfahrensgegenstand .....	116
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten .....	116
dd) Form und Frist .....	116
b) Begründetheit .....	117
c) Prüfungsschema .....	118
3. Die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG) .....	118
a) Zulässigkeit .....	118
aa) Vorlageberechtigung .....	119
bb) Vorlagegegenstand .....	119
cc) Entscheidungserheblichkeit .....	119
dd) Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit .....	119
ee) Form und Frist .....	120
b) Begründetheit .....	120
c) Prüfungsschema .....	120
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5b NRWVerf) .....	121
a) Zulässigkeit .....	121
aa) Beteiligte .....	121
bb) Beschwerdegegenstand .....	121
cc) Beschwerdebefugnis .....	122
dd) Rechtswegerschöpfung .....	123
ee) Form und Frist .....	123
b) Begründetheit .....	123
c) Prüfungsschema .....	124
5. Die Individualverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5a NRWVerf) .....	125
a) Zulässigkeit .....	125
aa) Beschwerdeberechtigung („jeder“) .....	125
bb) Beschwerdegegenstand .....	125
cc) Beschwerdebefugnis .....	126
dd) Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität .....	127
ee) Subsidiarität gegenüber dem Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG .....	128
ff) Form/Frist/Begründung .....	129
gg) Rechtsschutzbedürfnis .....	129
b) Begründetheit .....	129
6. Sonstige Verfahren .....	131
III. Anhang .....	131
<b>J. Antworten auf die Kontrollfragen .....</b>	<b>132</b>

## § 2. Kommunalrecht

<b>A. Einführung</b> .....	137
I. Das Kommunalrecht in NRW in Ausbildung und Prüfung .....	137
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des Kommunalrechts in NRW ....	138
1. Der Verwaltungsorganisationstyp der kommunalen Selbstverwaltung .....	138
a) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung .....	138
b) Begriff und Funktion der (kommunalen) Selbstverwaltung .....	139
2. Historische Entwicklung .....	140
a) Bis 1945 .....	140
b) Seit 1945 .....	142
c) Jüngere Modernisierungsbestrebungen .....	143
aa) Verwaltungsmodernisierung .....	143
bb) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene .....	144
3. Rechtsgrundlagen .....	144
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	144
aa) Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rahmen .....	145
bb) Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung .....	145
cc) Ergänzende Verfassungsregelungen .....	147
b) Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG .....	148
c) Einfachrechtliche Rechtsgrundlagen im Landesrecht .....	148
4. Kommunen und Europarecht .....	149
a) Rechtsstellung im Primärrecht .....	150
b) Kompetenzielle Grenzen einer Europäisierung der Verwaltungsorganisation .....	150
c) Europäisierung des zu vollziehenden Rechts .....	150
5. Anhang .....	151
III. Konzeption und Gang der Darstellung .....	152
<b>B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat</b> .....	153
I. Rechtsstellung und Existenzgrundlagen .....	153
1. Begriff und Rechtsstellung .....	153
2. Gemeindegebiet .....	155
3. Finanzen .....	155
a) Finanzausstattung .....	156
b) Haushaltswirtschaft .....	157
4. Anhang .....	159
II. Gemeindliche Aufgaben und staatliche Aufsicht .....	159
1. System der gemeindlichen Aufgaben .....	159
a) Aufgabenmonismus in NRW .....	159
b) Unterscheidung von Aufgabentypen .....	161
aa) Freiwillige und pflichtige Aufgaben .....	161
bb) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	162

	Seite
c) Sonderfälle .....	164
aa) Staatliche Auftragsangelegenheiten .....	164
bb) Organleihe .....	165
2. Staatsaufsicht .....	166
a) Begriff und Funktion .....	166
b) Insbesondere: Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht .....	167
aa) Allgemeine Aufsicht .....	167
bb) Sonderaufsicht .....	169
3. Anhang .....	170
III. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	170
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	171
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	172
a) Statthafte Klageart .....	172
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit .....	173
c) Klagebefugnis .....	173
d) Vorverfahren .....	174
3. Amtshaftungsansprüche .....	175
4. Anhang .....	177
<b>C. Die Binnenorganisation der Gemeinden .....</b>	<b>177</b>
I. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	178
1. Einwohner und Bürger .....	178
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners .....	178
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers .....	180
2. Wahlen auf Gemeindeebene .....	181
a) Rechtsgrundlagen .....	181
b) Aktives und passives Wahlrecht .....	181
c) Die Wahl des Rates .....	182
d) Die Wahl des Bürgermeisters .....	184
e) Rechtsschutz .....	185
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	185
a) Einführung und Überblick .....	185
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens .....	186
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit .....	186
bb) Form .....	187
cc) Einleitungsquorum .....	187
dd) Frist .....	187
c) Verfahrensgang von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	188
d) Rechtsschutz .....	189
aa) Klage gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates .....	189
bb) Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens .....	189
4. Anhang .....	190
II. Der Rat und seine Sitzungen .....	190
1. Der Rat als Organisation .....	191
a) Die Zusammensetzung des Rates .....	191

	Seite
b) Ausschüsse .....	191
c) Fraktionen .....	193
2. Die Kompetenzen des Rates .....	195
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien .....	196
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln .....	196
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen.....	196
3. Verfahren und Beschlüsse .....	197
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung .....	197
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen .....	199
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds .....	199
a) Mitgliedschaftlicher Status .....	199
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen .....	200
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit .....	202
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot .....	203
5. Anhang .....	205
III. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .....	206
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung .....	206
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters .....	209
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt .....	209
b) Kompetenzen im Verhältnis zum Rat .....	209
c) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	210
d) Ausführungskompetenzen .....	211
e) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe .....	211
3. Vertretung der Gemeinde nach außen .....	211
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen .....	211
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss .....	212
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärun- gen .....	213
aa) Schriftform- und Unterzeichnungserfordernis .....	213
bb) Rechtsfolge von Verstößen .....	214
4. Anhang .....	215
IV. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsverstreit) .....	215
1. Grundlagen .....	215
2. Zulässigkeit von Kommunalverfassungsverstreitigkeiten .....	217
a) Verwaltungsrechtsweg .....	217
b) Klageart .....	217
c) Klagebefugnis .....	218
d) Beteiligten- und Prozessfähigkeit, passive Prozessführungsbefugnis .....	219
3. Die Entscheidung im Kommunalverfassungsverstreit .....	220
4. Anhang .....	220

	Seite
<b>D. Handlungsformen und Instrumente</b> .....	220
I. Satzungen .....	221
1. Grundlagen .....	221
a) Begriff .....	221
b) Abgrenzung zu anderen Handlungsformen .....	221
c) Erscheinungsformen .....	223
2. Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage für gemeindliche Satzungen .....	223
3. Formelle Anforderungen an gemeindliche Satzungen .....	225
a) Kompetenz .....	225
b) Verfahren .....	225
c) Fehlerfolgenrecht .....	226
4. Materielle Anforderungen an gemeindliche Satzungen .....	227
a) Einfachrechtliche Anforderungen .....	227
b) Materiellverfassungsrechtliche Anforderungen .....	228
5. Kontrolle und Rechtsschutz .....	228
a) Verwaltungsinterne Kontrolle .....	228
b) Rechtsschutz .....	229
aa) Unmittelbare Kontrolle .....	229
bb) Inzidente Kontrolle .....	229
6. Anhang .....	230
II. Öffentliche Einrichtungen .....	230
1. Begriff und Abgrenzung .....	231
2. Die gemeindliche Entscheidung über Schaffung und Organisationsform .....	232
a) Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Schaffung .....	232
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Organisationsform .....	232
3. Das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde bzw. Einrichtungsbetreiber und Einwohner .....	233
a) Zwei-Stufen-Theorie .....	233
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtlichen Ausgestaltung der Stufe des „Wie“ .....	234
c) Rechtsfolgen auf der Stufe des „Wie“ .....	234
4. Zulassungsanspruch der Einwohner .....	236
a) Vorrangige Spezialvorschriften .....	236
b) Der Zulassungsanspruch nach § 8 Abs. 2 GO NRW .....	236
aa) Anspruchsberechtigung .....	237
bb) Reichweite und Grenzen des Anspruchs .....	238
cc) Adressat des Anspruchs .....	240
dd) Rechtsschutz .....	241
c) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung .....	242
5. Anschluss- und Benutzungszwang .....	243
a) Begriff und Anwendungsbereich .....	244
b) Voraussetzungen .....	244

	Seite
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	245
6. Anhang.....	246
III. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit .....	246
1. Einführung .....	247
a) Begriff der wirtschaftlichen Betätigung .....	247
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 Wirtschaftsbetätigung .....	253
a) Bankunternehmen .....	253
b) Nichtwirtschaftliche Betätigung gemeindlicher Einrichtungen .....	253
c) Wirtschaftliche Unternehmen (Schrankentrias) .....	254
aa) Öffentlicher Zweck .....	255
bb) Leistungsfähigkeit .....	255
cc) Sog. Funktionssperre .....	255
d) Insbesondere: Überörtliche und ausländische Betätigung gemeindlicher Unternehmen und Einrichtungen .....	256
e) Insbesondere: Gemeindliche Energiewirtschaft .....	257
4. Die Organisationsformen gemeindlicher Unternehmen .....	257
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	258
b) Privatrechtliche Organisationsformen .....	259
aa) In Betracht kommende privatrechtliche Organisationsformen .....	259
bb) Kommunalrechtliche Vorgaben .....	259
5. Konkurrentenschutz .....	261
a) Rechtsweg .....	261
b) Klageart .....	262
c) Klagebefugnis .....	262
d) Begründetheit .....	263
6. Anhang .....	263
<b>E. Kreise und weitere kommunale Träger .....</b>	<b>264</b>
I. Die Kreise .....	264
1. Bestand und Rechtsstellung .....	264
2. Finanzierung .....	265
3. Aufgaben .....	265
a) Wirkungskreis .....	265
b) Aufgabentypen und staatliche Aufsicht .....	267
c) Handlungsformen und Instrumente .....	267

	Seite
4. Kreisorgane .....	268
a) Der Kreistag .....	268
b) Der Landrat .....	269
c) Der Kreisausschuss .....	269
5. Anhang .....	270
II. Die Landschaftsverbände .....	270
1. Bestand und Rechtsstellung .....	270
2. Aufgaben .....	271
3. Organe .....	271
4. Anhang .....	272
III. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit .....	272
1. Zweckverbände .....	273
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen .....	273
3. Anhang .....	274
<b>F. Antworten auf die Kontrollfragen .....</b>	<b>274</b>
 <b>§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht</b> 	
<b>A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion .....</b>	<b>281</b>
I. Staatsphilosophische Grundlagen .....	281
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht .....	282
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols .....	283
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz .....	286
1. Sicherheitsgesetzgebung .....	286
2. Verwaltungszuständigkeiten .....	288
3. Polizeirecht und Europa .....	290
4. Ergebnis .....	290
V. Anhang .....	291
<b>B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen ..</b>	<b>291</b>
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur .....	292
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur .....	294
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen .....	296
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG NRW) .....	296
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung .....	298
3. Schutz privater Rechte .....	301
4. Spezialzuständigkeiten .....	303
5. Sonstige Zuständigkeiten .....	303
IV. Grenzüberschreitende Einsätze .....	305
V. Anhang .....	306

	Seite
<b>C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung .....</b>	306
I. Allgemeines .....	306
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes ....	308
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel .....	311
IV. Anhang .....	313
<b>D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffs-</b>	
<b>    voraussetzung .....</b>	313
I. Öffentliche Sicherheit .....	314
1. Schutz der Individualrechtsgüter .....	314
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung .....	315
3. Schutz des Bestandes, der Einrichtungen und der	
Veranstaltungen des Staates .....	316
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung .....	316
III. Der Gefahrenbegriff .....	319
1. Gefahr – Belästigung .....	319
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle .....	319
3. Notwendigkeit einer „ex ante“-Betrachtung .....	321
4. Gefahrenvarianten .....	324
IV. Anhang .....	327
<b>E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei</b>	
<b>    Gefahrenabwehrmaßnahmen .....</b>	328
I. Die Handlungsverantwortlichkeit .....	329
1. Begriff der „Ursächlichkeit“ .....	330
2. Haftung für das Verhalten Dritter .....	334
II. Die Zustandsverantwortlichkeit .....	335
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache .....	336
2. Adressaten .....	338
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit .....	340
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand .....	343
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer .....	345
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages? .....	346
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher? .....	347
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche	
Verantwortlichkeit .....	348
1. „Verantwortlichkeit“ als individuelle Pflichtenposition .....	349
2. Nachfolgefähigkeit .....	349
3. Nachfolgetatbestand .....	350
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	351
VII. Anhang .....	352
<b>F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen .....</b>	353
I. Ebenen der Ermessensausübung .....	353
1. Entschließungsermessen .....	353
2. Störerauswahlermessen .....	355
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher	
Hinsicht) .....	356

Inhaltsverzeichnis	XXI
	Seite
II. Ermessensfehler .....	359
1. Ermessensnichtgebrauch .....	360
2. Ermessensfehlgebrauch .....	361
3. Ermessensüberschreitung .....	361
III. Anhang .....	363
<b>G. Die klassische „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel</b> .....	363
I. Eingriffsermächtigung .....	364
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	364
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	365
IV. Anhang .....	366
<b>H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten</b> .....	366
I. Dogmatische Begründung .....	366
II. Reichweite des Anspruchs .....	368
III. Anhang .....	369
<b>I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“</b> .....	369
I. Grundlagen .....	369
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG NRW) .....	371
1. Anwendungsbereich .....	371
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	373
3. Verfahrensrechtliche Aspekte .....	374
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG NRW) .....	374
1. Anwendungsbereich .....	375
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG NRW .....	375
3. Vollziehung .....	376
IV. Wohnungsverweisung (§ 34a PolG NRW) .....	377
1. Anwendungsbereich .....	377
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	378
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen .....	378
V. Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot (§ 34b PolG NRW) .....	379
1. Grundlagen und systematische Einordnung der Ermächtigung .....	379
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	380
3. Verhältnismäßigkeit der Maßnahme .....	380
4. Das Kontaktverbot .....	381
5. Durchsetzung der Aufenthaltsvorgabe .....	381
VI. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG NRW) .....	382
1. Anwendungsbereich .....	383
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	384
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG NRW) ..	384
b) Der „Präventiv“- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW) .....	384
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG NRW) .....	387

	Seite
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG NRW) .....	387
e) Die Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung von Aufenthaltsvorgaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 PolG NRW) .....	388
f) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG NRW .....	388
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	389
4. Kosten .....	391
VII. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG NRW) .....	391
1. Die Durchsuchung von Personen .....	391
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung .....	392
b) Verfahrensrechtliche Aspekte .....	393
2. Die Durchsuchung von Sachen .....	393
3. Die Wohnungsdurchsuchung .....	394
a) Betreten und Durchsuchung .....	394
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen .....	395
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts .....	396
d) Der „Richtervorbehalt“ .....	397
VIII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG NRW) .....	397
1. Anwendungsbereich .....	398
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	401
a) Gefahrenabwehr als Sicherstellungsgrund .....	401
b) Eigentümerschutz als Sicherstellungsgrund .....	402
c) Staatliche Obhut als Sicherstellungsgrund .....	403
3. Rechtsfolgende: Wahrung der Verhältnismäßigkeit .....	404
4. Verwahrung, Herausgabe und Kostenpflicht .....	404
IX. Anhang .....	407
<b>J. „Informationelle“ Standardermächtigungen .....</b>	<b>407</b>
I. Verfassungs- und unionsrechtlicher Hintergrund .....	407
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen .....	409
III. Die wichtigsten informationellen Eingriffsermächtigungen .....	410
1. Die informationelle „Generalklausel“ (§ 9 Abs. 1 PolG NRW) .....	410
2. Befragung (§ 9 Abs. 2 PolG NRW) .....	411
a) Tatbestandliche Voraussetzungen .....	412
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung .....	412
3. Vorladung/Vorführung/Vernehmung (§ 10 PolG NRW) .....	413
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	413
b) Zur Geltung des § 136a StPO .....	414
4. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG NRW) .....	414
a) Anwendungsbereich und tatbestandliche Voraussetzun- gen .....	414
b) Ermessensfragen .....	415
c) Mögliche Folgemaßnahmen .....	416

	Seite
5. Die „strategische Fahndung“ .....	417
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	418
b) Verhältnismäßigkeit .....	419
6. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG NRW) .....	419
7. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung ....	420
a) Datenerhebung in besonderen Situationen .....	420
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln .....	422
c) Datenverwendung, Datenübermittlung und Betroffenenrechte .....	425
8. Rasterfahndung (§ 31 PolG NRW) .....	426
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung .....	426
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen .....	427
c) Tatbestandliche Voraussetzungen .....	427
d) Verhältnismäßigkeitsfragen .....	427
9. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 34c PolG NRW) .....	428
a) Grundlagen und verfassungsrechtliche Bewertung .....	428
b) Voraussetzungen und Verfahren der EAÜ .....	429
IV. Anhang .....	429
<b>K. Ordnungsbehördliche Verordnungen</b> .....	430
I. Zuständigkeitsfragen .....	431
II. Form- und Verfahrensfragen .....	432
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen .....	432
1. Die „abstrakte Gefahr“ .....	432
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	434
IV. Anhang .....	436
<b>L. Grundlagen des Verwaltungszwangs</b> .....	437
I. Allgemeines .....	437
1. Vorbehalt des Gesetzes .....	437
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion .....	438
II. Die Zwangsmittel .....	439
1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft .....	440
2. Ersatzvornahme .....	441
3. Unmittelbarer Zwang .....	442
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW .....	444
III. Das gestufte Verfahren .....	445
1. Androhung des Zwangsmittels .....	446
2. Festsetzung des Zwangsmittels .....	447
3. Anwendung des Zwangsmittels .....	449
4. Das Klausurenschema .....	449
IV. Der „sofortige Vollzug“ .....	451
V. Verfahrenswechsel und „abgekürztes“ Verfahren .....	453
VI. Spezialprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen .....	454

	Seite
VII. Kostenrecht .....	458
VIII. Anhang .....	464
<b>M. Polizeiliches Haftungsrecht .....</b>	<b>465</b>
I. Haftung für rechtswidrige Handlungen .....	466
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB iVm Art. 34 GG ...	466
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff .....	467
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form .....	467
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität .....	468
d) Verschulden .....	469
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung .....	470
f) Anspruchsberechtigter .....	470
g) Anspruchsgegner .....	470
h) Beweislast und Geltendmachung des Anspruchs .....	471
2. Der Entschädigungsanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b NRWOBG .....	472
a) Begrenzter Anwendungsbereich .....	473
b) Haftungsausschluss .....	473
c) Begrenzung der Haftungsfolgen .....	474
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgsunrecht? .....	474
e) Sonderproblem: Haftung für „legislatives Unrecht“? .....	475
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen .....	476
1. Inanspruchnahme nach § 19 NRWOBG .....	476
2. Ausschlussgründe .....	479
3. Haftungsumfang/Verjährung .....	480
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch .....	481
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 NRWOBG) .....	483
V. Anhang .....	485
<b>N. Grundzüge des Versammlungsrechts .....</b>	<b>485</b>
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“ .....	488
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes NRW .....	491
1. Anzeige- und Leitungspflicht .....	492
2. Versammlungsbeschränkung und Versammlungsverbot .....	493
a) Beschränkende Maßnahmen .....	494
b) Verbot oder Auflösung einer Versammlung .....	495
3. Umsetzung von Verbot, Auflösung und sonstigen Maßnahmen .....	502
4. Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen .....	503
5. Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung .....	505
6. Maßnahmen nach Beendigung einer Versammlung .....	506
7. Maßnahmen gegen außenstehende Dritte .....	507
8. Versammlungsfreiheit und zivilrechtliches Hausrecht .....	507
9. Versammlungen in geschlossenen Räumen .....	508
10. Verlust des Versammlungsrechts durch Grundrechtsverwirkung .....	508

Inhaltsverzeichnis	XXV
	Seite
III. Anspruch auf Einschreiten gegen eine Versammlung? .....	509
IV. Anhang .....	510
<b>O. Antworten auf die Kontrollfragen .....</b>	<b>511</b>

#### § 4. Öffentliches Baurecht

<b>A. Einführung .....</b>	<b>517</b>
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung ...	517
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW .....	518
1. Funktion des öffentlichen Baurechts .....	518
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts .....	519
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG .....	520
4. Rechtsgrundlagen .....	521
a) Bauplanungsrecht .....	521
b) Bauordnungsrecht .....	522
5. Anhang .....	523
III. Konzeption und Gang der Darstellung .....	523
<b>B. Bauleitplanung .....</b>	<b>525</b>
I. Grundlagen .....	525
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung .....	525
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung .....	526
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe .....	527
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung .....	528
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen .....	529
6. Anhang .....	530
II. Das Verfahren der Bauleitplanung .....	531
1. Zuständigkeit .....	531
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen .....	531
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten .....	534
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens .....	534
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht .....	535
4. Anhang .....	535
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne .....	535
1. Erforderlichkeit .....	535
2. Planungsleitsätze .....	536
a) Gebot äußerer Planeinheit .....	537
b) Gebot konkreter Planung .....	537
c) Gebot positiver Planung .....	537
3. Entwicklungsgebot .....	538

	Seite
4. Bindung an andere Planungen .....	538
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung .....	539
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern .....	539
aa) Raumordnung und Landesplanung .....	539
bb) Verhältnis zur Fachplanung .....	540
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen .....	541
6. Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) .....	544
a) Abwägungsfehlerlehre .....	545
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung .....	547
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials .....	547
bb) Abwägungsgrundsätze .....	548
7. Anhang .....	550
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen .....	551
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung .....	551
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 Abs. 1–3 BauGB) ....	552
aa) Verfahrens- und Formfehler .....	552
bb) Materielle Fehler .....	552
b) Behebbarkeit von Fehlern .....	553
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern .....	554
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung .....	554
3. Anhang .....	555
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne .....	555
1. Flächennutzungsplan .....	555
2. Bebauungsplan .....	556
a) Normenkontrolle .....	556
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle .....	557
c) Verfassungsbeschwerde .....	558
3. Anhang .....	558
<b>C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben .....</b>	<b>558</b>
I. Überblick .....	559
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB .....	560
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB) .....	560
2. Vorhaben iSv § 29 Abs. 1 BauGB .....	561
a) Begriff der baulichen Anlage .....	561
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung .....	562
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit .....	562
3. Anhang .....	562
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 Abs. 1, 2 BauGB) .....	563
1. Anwendungsbereich .....	563
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	563

	Seite
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans ..	563
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1–15 BauNVO) .....	564
bb) Sonstige Festsetzungen .....	567
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) .....	568
aa) Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) .....	568
bb) Befreiungen (§ 31 Abs. 2 und 3 BauGB) .....	569
3. Anhang .....	570
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	571
1. Anwendungsbereich .....	571
a) Kein qualifizierter Bebauungsplan iSv § 30 Abs. 1, 2 BauGB	571
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil .....	571
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals .....	571
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 BauGB) .....	572
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	573
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung .....	573
aa) § 34 Abs. 2 BauGB .....	574
bb) § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB .....	574
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild .....	575
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche .....	576
3. Anhang .....	577
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	577
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 Abs. 1, 2 BauGB .....	578
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) .....	578
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände .....	578
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange .....	580
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung .....	581
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) .....	582
aa) Beurteilung nach § 35 Abs. 2, 3, 5 S. 1 BauGB .....	582
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) .....	583
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen .....	583
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG .....	583
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB) .....	584
3. Anhang .....	585
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) .....	586
1. Anwendungsbereich .....	586
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	587
3. Anhang .....	587
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	588
1. Erschließung .....	588
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB) .....	589
a) Funktion und Anwendungsbereich .....	589

	Seite
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen ..	590
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einvernehmens .....	591
aa) Rechtsschutz des Bürgers .....	591
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten .....	592
cc) Ersetzung gemäß § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB .....	592
3. Anhang .....	593
<b>D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/ Kooperation mit Privaten .....</b>	<b>594</b>
I. Sicherung der Bauleitplanung .....	594
1. Veränderungssperre und Zurückstellung .....	594
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB) .....	594
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB) .....	596
2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB) .....	597
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB) .....	597
4. Anhang .....	598
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten) .....	598
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB) .....	598
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) .....	599
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB) .....	599
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB) .....	600
5. Zusammenarbeit mit Privaten .....	601
a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) .....	601
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB) .....	603
6. Anhang .....	604
<b>E. Materielles Bauordnungsrecht .....</b>	<b>604</b>
I. Allgemeine Vorschriften .....	605
1. Anwendungsbereich der BauO NRW .....	605
2. Allgemeine Anforderungen an Anlagen (§ 3 BauO NRW) ....	606
3. Abweichungen (§ 69 BauO NRW) .....	607
4. Anhang .....	607
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen .....	607
1. Verunstaltungsverbot (§ 9 BauO NRW) .....	608
2. Werbeanlagen (§ 10 BauO NRW) .....	608
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 89 BauO NRW) .....	609
4. Stellplatzpflicht (§ 48 BauO NRW) .....	610
5. Abstandsflächenregelung (§ 6 BauO NRW) .....	611
6. Anhang .....	612
<b>F. Formelles Bauordnungsrecht .....</b>	<b>612</b>
I. Organisation der Bauaufsicht .....	613
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 57 BauO NRW) .....	613
2. Zuständigkeitsverteilung .....	613
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien .....	613
1. Baulast (§ 85 BauO NRW) .....	613

	Seite
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle .....	614
a) Baugenehmigung .....	615
aa) Genehmigungsbedürftigkeit .....	615
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen .....	617
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen .....	619
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit .....	622
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung .....	624
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden .....	625
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 58 Abs. 2 S. 2 BauO NRW .....	625
b) Ermächtigungsgrundlagen für baupolizeiliche „Standardmaßnahmen“ .....	627
aa) Stilllegungsverfügung .....	627
bb) Nutzungsuntersagung .....	628
cc) Beseitigungsverfügung wegen baurechtswidriger Errichtung oder Änderung .....	628
4. Anhang .....	631
<b>G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten .....</b>	<b>632</b>
I. Rechtsschutz des Bauherrn .....	632
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung .....	633
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung .....	633
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen .....	634
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen .....	634
3. Anhang .....	635
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz .....	635
1. Begriff des Nachbarn .....	636
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen .....	637
a) Gebot der Rücksichtnahme .....	638
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen .....	639
c) Materielles Bauordnungsrecht .....	641
d) Verfahrensrechte .....	641
e) Grundrechte .....	642
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung .....	643
a) Nachbarklage .....	643
b) Vorläufiger Rechtsschutz .....	644
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens .....	644
5. Anhang .....	645
<b>H. Antworten auf die Kontrollfragen .....</b>	<b>646</b>

## § 5. Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung

<b>A. Das Hauptsacheverfahren</b> .....	653
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage .....	654
1. Verwaltungsrechtsweg .....	654
a) Aufdrängende Sonderzuweisung .....	654
b) Generalklausel .....	654
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	654
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art .....	655
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht .....	655
2. Statthafte Klageart .....	656
a) Anfechtungsklage .....	656
b) Verpflichtungsklage .....	656
c) Fortsetzungsfeststellungsklage .....	656
d) Allgemeine Leistungsklage .....	657
e) Feststellungsklage .....	657
3. Klagebefugnis .....	658
4. Vorverfahren .....	659
5. Klagefrist .....	661
6. Klagegegner .....	662
7. Beteiligtenfähigkeit .....	662
8. Prozessfähigkeit .....	663
9. Zuständiges Gericht .....	663
10. Rechtsschutzinteresse .....	663
11. Exkurs: Objektive Klagehäufung .....	664
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage .....	664
1. Anfechtungsklage .....	664
2. Verpflichtungsklage .....	665
3. Fortsetzungsfeststellungsklage .....	666
4. Allgemeine Leistungsklage .....	666
5. Feststellungsklage .....	666
III. Anhang .....	666
<b>B. Das Aussetzungsverfahren (sog. „80 V-er Verfahren“)</b> .....	667
I. Zulässigkeit des Antrags .....	668
1. Verwaltungsrechtsweg .....	668
2. Statthafte Antragsart .....	668
3. Antragsbefugnis .....	669
4. Antragsgegner .....	669
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	669
6. Rechtsschutzbedürfnis .....	669
7. Antragsfrist .....	670
II. Begründetheit des Antrags .....	670
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO .....	670

	Seite
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog bei drohendem „faktischen Vollzug“ .....	671
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO .....	671
IV. Anhang .....	671
<b>C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO .....</b>	<b>672</b>
I. Zulässigkeit des Antrags .....	672
1. Verwaltungsrechtsweg .....	672
2. Statthaftigkeit des Antrags .....	672
3. Antragsbefugnis .....	673
4. Antragsgegner .....	673
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	673
6. Zuständiges Gericht .....	673
7. Rechtsschutzbedürfnis .....	673
II. Begründetheit des Antrags .....	674
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs .....	674
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes .....	674
3. Gerichtliche Entscheidung .....	675
III. Anhang .....	675
<b>D. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO .....</b>	<b>675</b>
I. Zulässigkeit des Antrags .....	676
1. Verwaltungsrechtsweg .....	676
2. Statthafter Antragsgegenstand .....	677
3. Antragsbefugnis .....	677
4. Antragsfrist .....	677
5. Antragsgegner .....	677
6. Beteiligtenfähigkeit .....	677
7. Zuständiges Gericht .....	677
8. Rechtsschutzbedürfnis .....	677
II. Begründetheit des Antrags .....	678
III. Anhang .....	678
<b>E. Antworten auf die Kontrollfragen .....</b>	<b>678</b>
Sachverzeichnis .....	681



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG