

## Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen

Eine prüfungsorientierte Darstellung

Bearbeitet von  
Von Prof. Dr. Johannes Dietlein, und Prof. Dr. Johannes Hellermann

7. Auflage 2019. Buch. XXXVI, 586 S. Softcover  
ISBN 978 3 406 73172 3  
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Landesrecht, insbes. Rechtssammlungen > Landesrecht  
Nordrhein-Westfalen](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Landesrecht  
Nordrhein-Westfalen



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen

Verfassungsrecht  
Kommunalrecht  
Polizei- und Ordnungsrecht  
Öffentliches Baurecht  
Verwaltungsprozessuale Grundlagen

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

**Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

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

Universität Bielefeld

7. Auflage 2019





**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 978 3 406 73172 3

© 2019 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck: Druckhaus Nomos  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

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

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

## Vorwort zur siebten Auflage

Erneut haben die Verfasser für die freundliche Aufnahme der Voraufgabe dieses Werkes zu danken, das seit 2006 einen festen Platz in der Ausbildungsliteratur für Studierende sowie für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in Nordrhein-Westfalen einnimmt.

Mit der nunmehr fertig gestellten siebten Auflage wird das Werk grundlegend überarbeitet auf den neuesten Stand gebracht. Hierbei sind **bedeutsame Neuerungen** zu verzeichnen: Ein massiver Bedeutungszuwachs des Landesverfassungsrechts dürfte sich als Folge der zum 1. Januar 2019 eröffneten **Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht** ergeben. Die neue Rechtsschutzform bringt zahlreiche neuartige Fragestellungen mit sich, die ohne Zweifel alsbald auch in Ausbildung und Prüfung Relevanz gewinnen werden. In der Öffentlichkeit intensiv diskutiert wurde auch die zum Ende 2018 abgeschlossene **Reform des Polizeigesetzes NRW**, die zahlreiche neue Eingriffsermächtigungen wie etwa die „strategische Fahndung“, die „Aufenthaltsgabegabe“ oder die „elektronische Aufenthaltsüberwachung“ mit sich gebracht hat. Eine grundlegende, in der Neuaufgabe vollumfänglich berücksichtigte Überarbeitung hat auch die **Bauordnung NRW** erfahren. Zum 1.1.2019 in Kraft getreten ist schließlich die Erweiterung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung durch das **Justizgesetz NRW**.

Erneut sei an dieser Stelle auf das als Ergänzung zu diesem Werk konzipierte „Klausurenbuch Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ verwiesen, das die zentralen Themen dieses Lehrbuchs klausurenmäßig aufbereitet und damit einen weiteren wichtigen Baustein für eine erfolgreiche Examensvorbereitung liefert.

Der Dank der Verfasser für tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung der Neuaufgabe gilt namentlich Frau *Anja Kniem*, Herrn *Johannes Fabi* und Herrn *Lucas Walge* (Universität Düsseldorf) sowie Herrn *Julius Bockermann*, Frau *Antonia Daszenies*, Herrn *Matthäus Fons*, Herrn *Robert Gmeiner*, Frau *Franziska Peitzmeier*, Herrn *Leon Scherff* und Frau *Michaela Wördehoff* (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 Februar 2019

*Prof. Dr. J. Dietlein*  
*Prof. Dr. J. 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.



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
§ 1. Verfassungsrecht ( <i>Dietlein</i> ) .....	1
§ 2. Kommunalrecht ( <i>Hellermann</i> ) .....	113
§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht ( <i>Dietlein</i> ) .....	244
§ 4. Öffentliches Baurecht ( <i>Hellermann</i> ) .....	432
§ 5. Anhang: Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung ( <i>Dietlein</i> ) .....	554
Sachverzeichnis .....	577

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG





**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
-----------------------------	------

### § 1. Verfassungsrecht (*Dietlein*)

<b>A. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen .....</b>	<b>1</b>
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 .....	4
<b>B. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....</b>	<b>5</b>
I. Staatsqualität und Verfassungshoheit im Föderalstaat .....	5
II. Verfassungshoheit und verfassungsgebende Gewalt .....	5
III. Grundgesetzliche Bindungen des landesstaatlichen Verfassungs- gebers .....	6
1. Die Homogenitätsregel des Art. 28 Abs. 1 GG .....	6
2. Homogenität im Bereich der Grundrechte .....	7
3. Art. 31 GG als allgemeine Kollisionsnorm .....	8
4. In das Landesverfassungsrecht „hineinwirkendes“ Bundes- verfassungsrecht? .....	8
IV. Anhang .....	9
<b>C. Die Grundrechte .....</b>	<b>10</b>
I. Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten .....	10
II. Art. 4 Abs. 1 LV als „dynamische Rezeption“ .....	11
III. Inhaltliche Reichweite der Rezeptionsanordnung .....	13
IV. Die einzelnen Grundrechte .....	16
1. Schutz der Persönlichkeit .....	16
a) Menschenwürde .....	16
b) Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Person .....	17
c) Freie Persönlichkeitsentfaltung .....	17
2. Kommunikationsgrundrechte .....	18
a) Die Grundrechte des Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 5 Abs. 1 GG .....	18
b) Versamlungs- und Vereinigungsfreiheit .....	18
c) Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis .....	18
3. Wirtschaftsgrundrechte (Berufs- und Eigentumsfreiheit) .....	19
4. Religiöse und kulturelle Rechte .....	19
a) Religions- und Gewissensfreiheit .....	19
b) Wissenschaftsfreiheit .....	19
5. Personale Rechtsstellung und personales Umfeld .....	20
a) Ehe und Familie .....	20
b) Schule .....	21

c) Freizügigkeit .....	22
d) Unverletzlichkeit der Wohnung .....	22
e) Auslieferung, Ausbürgerung, Asyl .....	22
6. Gleichheitsrechte .....	23
7. Justizielle und staatsbürgerliche Rechte .....	23
8. Grundrechtsverwirkung .....	23
V. „Soziale Grundrechte“ und „Lebensordnungen“ in der Landes- verfassung .....	24
1. Zur Kategorie der sozialen Grundrechte .....	24
2. Lebensordnungen und Staatsziele .....	25
a) Familie, Schule und Erziehung .....	25
b) Staat und Kirche .....	27
c) Wissenschaft, Kunst und Kultur .....	29
d) Arbeit und Umwelt .....	29
VI. Anhang.....	30
<b>D. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landes- verfassung .....</b>	<b>31</b>
I. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 GG .....	31
1. Das republikanische Prinzip .....	32
2. Das demokratische Prinzip .....	32
a) Direktdemokratische Elemente .....	33
b) Ausländerwahlrecht .....	33
c) Arbeitnehmermitbestimmung .....	34
d) Wahlprüfung .....	34
3. Das Sozialstaatsprinzip .....	34
4. Das Rechtsstaatsprinzip .....	34
5. Das bundesstaatliche Prinzip .....	35
II. Strukturprinzipien der nordrhein-westfälischen Landesverfassung .....	35
III. Anhang .....	36
<b>E. Die Verfassungsorgane .....</b>	<b>36</b>
I. Der Landtag .....	36
1. Der Landtag im Verfassungsgefüge .....	36
2. Wahl des Landtages .....	37
a) Wahlrechtsgrundsätze .....	37
b) Wahlsystem .....	38
c) Wahlprüfung .....	39
d) Wahlkampfkosten .....	39
e) Wahlverbote .....	40
3. Die Landtagsabgeordneten .....	40
a) Das freie Mandat .....	40
b) Flankierende Rechte zum Schutz des freien Mandats .....	40
aa) Das Behinderungsverbot .....	40
bb) Indemnität und Immunität .....	41
cc) Abgeordnetenentschädigung .....	43
c) Parlamentarische Mitwirkungsrechte .....	44
4. Die Fraktionen .....	45
a) Fraktionszwang – Fraktionsdisziplin .....	45
b) Der Fraktionsausschluss .....	46
5. Die Opposition .....	46

Inhaltsverzeichnis	XI
6. Die Ausschüsse	46
a) Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter	47
b) Untersuchungsausschüsse	47
7. Präsidium – Landtagspräsident	49
II. Die Landesregierung	50
1. Wahl des Ministerpräsidenten	52
2. Misstrauensvotum	52
3. Beendigung des Amtes	52
III. Der Verfassungsgerichtshof	53
IV. Anhang	53
<b>F. Die legislativen und exekutiven Staatsfunktionen (Staatsleitung)</b>	54
I. Gesetzgebung	54
1. Gesetzgebungsverfahren	55
2. Verfassungsändernde Gesetze	55
3. Haushaltsgesetzgebung	56
4. Verordnungsgebung	58
a) Ermächtigungsadressaten	58
b) Verordnungsermächtigung	59
c) Verordnung	60
d) Notstandsverordnungen	61
5. Satzungsgebung	61
II. Exekutive Staatsfunktionen	62
1. Der Funktionsbereich der Exekutive	62
2. Das Regierungshandeln	62
3. Der Landesrechnungshof	65
4. Der Datenschutzbeauftragte	66
III. Anhang	67
<b>G. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung</b>	67
I. Die Volksinitiative	68
II. Das Verfahren der Volksgesetzgebung	68
1. Volksbegehren	68
2. Volksentscheid	70
III. Volksentscheid auf Antrag der Landesregierung	70
IV. Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung	70
V. Anhang	71
<b>H. Verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbst-</b>	
<b>verwaltung</b>	71
I. Bundesrechtliche Vorgaben und ideengeschichtliche Grundlagen	71
II. Der Gewährleistungsgehalt der Art. 78f. LV	72
1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	73
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	75
a) Gemeinden	75
aa) Schutzbereich	75
(1) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	76
(2) Eigenverantwortlichkeit	77
bb) Ausgestaltungs- und Begrenzungsvorbehalt	78
cc) Verfassungsrechtliche Legitimation	78
(1) „Kernbereich“ und „Randbereich“ kommunaler Selbstverwaltung	78

(2) Klausurenschwerpunkt „Aufgabenhochkonzonung“ .....	80
(a) Legitimes Gemeinwohlinteresse .....	80
(b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	81
(3) Sonderkonstellation: Überbürdung staatlicher Auf- gaben .....	81
b) Gemeindeverbände .....	82
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie .....	83
III. Keine Grundrechtsberechtigung der Gemeinden und Gemeinde- verbände .....	83
IV. Finanzverfassungsrechtliche Garantien zugunsten der Gemeinden ....	84
1. Steuern .....	84
2. Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 LV .....	85
a) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse .....	85
b) Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden .....	86
3. Kostendeckung für Aufgabenzuweisungen .....	86
V. Anhang .....	89
<b>I. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof .....</b>	<b>90</b>
I. Verhältnis von bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Verfahren .....	90
II. Die einzelnen Verfahrensarten .....	92
1. Das Organstreitverfahren (Art. 75 Nr. 2 LV) .....	92
a) Zulässigkeit .....	92
aa) Verfahrensbeteiligte .....	93
bb) Verfahrensgegenstand .....	93
cc) Antragsbefugnis .....	93
dd) Form und Frist .....	94
b) Begründetheit .....	94
c) Prüfungsschema .....	94
2. Die abstrakte Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV) .....	95
a) Zulässigkeit .....	95
aa) Antragsberechtigung .....	95
bb) Verfahrensgegenstand .....	96
cc) Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten .....	96
dd) Form und Frist .....	96
b) Begründetheit .....	97
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 .....	99
b) Begründetheit .....	100
c) Prüfungsschema .....	100
4. Die Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 75 Nr. 5 LV) .....	100
a) Zulässigkeit .....	101
aa) Beteiligte .....	101
bb) Beschwerdegegenstand .....	101

Inhaltsverzeichnis	XIII
cc) Beschwerdebefugnis .....	102
dd) Rechtswegerschöpfung .....	102
ee) Form und Frist .....	102
b) Begründetheit .....	103
c) Prüfungsschema .....	103
5. Die Individualverfassungsbeschwerde .....	104
a) Zulässigkeit .....	104
aa) Beschwerdeberechtigung („jeder“) .....	104
bb) Beschwerdegegenstand .....	105
cc) Beschwerdebefugnis .....	105
dd) Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität .....	106
ee) Subsidiarität gegenüber dem Verfahren nach Art. 93 I Nr. 4a GG .....	107
ff) Form/Frist .....	107
gg) Rechtsschutzbedürfnis .....	107
b) Begründetheit .....	108
6. Sonstige Verfahrensarten .....	109
III. Anhang .....	109
<b>J. Antworten zu den Kontrollfragen</b> .....	110

## § 2. Kommunalrecht (Hellermann)

<b>A. Einführung</b> .....	113
I. Das Kommunalrecht in NRW in Ausbildung und Prüfung .....	113
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des Kommunalrechts in NRW .....	113
1. Der Verwaltungsorganisationstyp der kommunalen Selbstverwaltung .....	114
a) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung .....	114
b) Begriff und Funktion der (kommunalen) Selbstverwaltung .....	115
2. Historische Entwicklung .....	115
a) Bis 1945 .....	115
b) Seit 1945 .....	117
c) Jüngere Modernisierungsbestrebungen .....	118
aa) Verwaltungsmodernisierung .....	119
bb) Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene .....	119
3. Rechtsgrundlagen .....	120
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	120
aa) Allgemeiner verfassungsrechtlicher Rahmen .....	120
bb) Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung .....	120
cc) Ergänzende Verfassungsregelungen .....	122
b) Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG .....	122
c) Einfachrechtliche Rechtsgrundlagen im Landesrecht .....	123
4. Kommunen und Europarecht .....	124
a) Rechtsstellung im Primärrecht .....	124
b) Kompetenzielle Grenzen einer Europäisierung der Verwaltungsorganisation .....	125
c) Europäisierung des zu vollziehenden Rechts .....	125
5. Anhang .....	125
III. Konzeption und Gang der Darstellung .....	126

<b>B. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat</b> .....	127
I. Rechtsstellung und Existenzgrundlagen .....	127
1. Begriff und Rechtsstellung .....	127
2. Gemeindegebiet .....	129
3. Finanzen .....	130
a) Finanzausstattung .....	130
b) Haushaltswirtschaft .....	131
4. Anhang .....	132
II. Gemeindliche Aufgaben und staatliche Aufsicht .....	133
1. System der gemeindlichen Aufgaben .....	133
a) Aufgabenmonismus in NRW .....	133
b) Unterscheidung von Aufgabentypen .....	135
aa) Freiwillige und pflichtige Aufgaben .....	135
bb) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	136
c) Sonderfälle .....	138
aa) Staatliche Auftragsangelegenheiten .....	138
bb) Organleihe .....	139
2. Staatsaufsicht .....	139
a) Begriff und Funktion .....	139
b) Insbesondere: Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht .....	140
aa) Allgemeine Aufsicht .....	140
bb) Sonderaufsicht .....	142
3. Anhang .....	143
III. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	143
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	144
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	145
a) Statthafte Klageart .....	145
b) Beteiligten-/Prozessfähigkeit .....	146
c) Klagebefugnis .....	146
d) Vorverfahren .....	147
3. Amtshaftungsansprüche .....	147
4. Anhang .....	149
<b>C. Die Binnenorganisation der Gemeinden</b> .....	150
I. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	151
1. Einwohner und Bürger .....	151
a) Begriff und Rechtsstellung des Einwohners .....	151
b) Begriff und Rechtsstellung des Bürgers .....	152
2. Wahlen auf Gemeindeebene .....	153
a) Rechtsgrundlagen .....	153
b) Aktives und passives Wahlrecht .....	153
c) Die Wahl des Rates .....	154
d) Die Wahl des Bürgermeisters .....	156
e) Rechtsschutz .....	157
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	157
a) Einführung und Überblick .....	157
b) Zulässigkeit des Bürgerbegehrens .....	158
aa) Bürgerbegehrensfähige Angelegenheit .....	158
bb) Form .....	158

cc) Einleitungsquorum .....	159
dd) Frist .....	159
c) Verfahrensgang von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	159
d) Rechtsschutz .....	160
aa) Klage gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates .....	160
bb) Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens .....	161
4. Anhang .....	161
II. Der Rat und seine Sitzungen .....	162
1. Der Rat als Organisation .....	162
a) Die Zusammensetzung des Rates .....	162
b) Ausschüsse .....	163
c) Fraktionen .....	164
2. Die Kompetenzen des Rates .....	166
a) Ausschließliche Kompetenzen für bestimmte Materien .....	166
b) Weitere materienbezogene Kompetenzregeln .....	167
c) Rechtsfolgen von Kompetenzverstößen .....	167
3. Verfahren und Beschlüsse .....	167
a) Ablauf der Gemeinderatssitzung und Beschlussfassung .....	168
b) Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen .....	168
4. Die Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds .....	169
a) Mitgliedschaftlicher Status .....	169
b) Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen .....	170
c) Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit .....	171
d) Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot .....	173
5. Anhang .....	174
III. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .....	175
1. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung .....	175
2. Die Kompetenzen des Bürgermeisters .....	177
a) Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt .....	177
b) Kompetenzen im Verhältnis zum Rat .....	178
c) Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	178
d) Ausführungskompetenzen .....	179
e) Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organ- leihe .....	179
3. Vertretung der Gemeinde nach außen .....	180
a) Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Hand- lungsformen .....	180
b) Fehlerfolgenrecht bei Außenvertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss .....	180
c) Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen .....	181
aa) Schriftform- und Unterzeichnungserfordernis .....	181
bb) Rechtsfolge von Verstößen .....	182
4. Anhang .....	183
IV. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungs- streit) .....	184
1. Grundlagen .....	184
2. Zulässigkeit von Kommunalverfassungstreitigkeiten .....	185
a) Verwaltungsrechtsweg .....	185
b) Klageart .....	185



c) Klagebefugnis .....	186
d) Beteiligten- und Prozessfähigkeit, passive Prozessführungs- befugnis .....	187
3. Die Entscheidung im Kommunalverfassungsverstreit .....	188
4. Anhang .....	188
<b>D. Handlungsformen und Instrumente .....</b>	<b>188</b>
I. Satzungen .....	188
1. Grundlagen .....	189
a) Begriff .....	189
b) Abgrenzung zu anderen Handlungsformen .....	189
c) Erscheinungsformen .....	190
2. Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage für gemeindli- che Satzungen .....	191
3. Formelle Anforderungen an gemeindliche Satzungen .....	192
a) Kompetenz .....	192
b) Verfahren .....	193
c) Fehlerfolgenrecht .....	194
4. Materielle Anforderungen an gemeindliche Satzungen .....	194
a) Einfachrechtliche Anforderungen .....	194
b) Materiellverfassungsrechtliche Anforderungen .....	195
5. Kontrolle und Rechtsschutz .....	195
a) Verwaltungsinterne Kontrolle .....	195
b) Rechtsschutz .....	196
aa) Unmittelbare Kontrolle .....	196
bb) Inzidente Kontrolle .....	196
6. Anhang .....	197
II. Öffentliche Einrichtungen .....	197
1. Begriff und Abgrenzung .....	198
2. Die gemeindliche Entscheidung über Schaffung und Organisa- tionsform .....	199
a) Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Schaffung .....	199
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtl- chen Organisationsform .....	199
3. Das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde bzw. Einrichtungs- betreiber und Einwohner .....	200
a) Zwei-Stufen-Theorie .....	200
b) Wahlfreiheit hinsichtlich der öffentlich- oder privatrechtl- chen Ausgestaltung der Stufe des „Wie“ .....	201
c) Rechtsfolgen auf der Stufe des „Wie“ .....	201
4. Zulassungsanspruch der Einwohner .....	203
a) Vorrangige Spezialvorschriften .....	203
b) Der Zulassungsanspruch nach § 8 Abs. 2 GO .....	203
aa) Anspruchsberechtigung .....	203
bb) Reichweite und Grenzen des Anspruchs .....	204
cc) Adressat des Anspruchs .....	206
dd) Rechtsschutz .....	207
c) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung .....	208
5. Anschluss- und Benutzungszwang .....	209

a) Begriff und Anwendungsbereich .....	210
b) Voraussetzungen .....	210
c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	211
6. Anhang .....	212
III. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit .....	212
1. Einführung .....	213
a) Begriff der wirtschaftlichen Betätigung .....	213
b) Staatliche/gemeindliche und private Wirtschaftstätigkeit zur Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben .....	213
2. Überblick: Der rechtliche Rahmen kommunalwirtschaftlichen Handelns .....	215
a) Statthaftigkeit (Ob) .....	215
b) Handlungsmaßstäbe (Wie) .....	216
aa) Europarecht .....	216
bb) Verfassungsrecht .....	217
cc) Einfaches Recht .....	217
3. Kommunalrechtliche Zulässigkeit gemeindlicher Wirtschafts- betätigung .....	218
a) Bankunternehmen .....	218
b) Nichtwirtschaftliche Betätigung gemeindlicher Ein- richtungen .....	219
c) Wirtschaftliche Unternehmen (Schrankentrias) .....	219
aa) Öffentlicher Zweck .....	220
bb) Leistungsfähigkeit .....	220
cc) Sog. Funktionssperre .....	221
d) Insbesondere: Überörtliche und ausländische Betätigung gemeindlicher Unternehmen und Einrichtungen .....	221
e) Insbesondere: Gemeindliche Energiewirtschaft .....	222
4. Die Organisationsformen gemeindlicher Unternehmen .....	222
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	223
b) Privatrechtliche Organisationsformen .....	224
aa) In Betracht kommende privatrechtliche Organisations- formen .....	224
bb) Kommunalrechtliche Vorgaben .....	224
5. Konkurrentenschutz .....	226
a) Rechtsweg .....	226
b) Klageart .....	226
c) Klagebefugnis .....	227
d) Begründetheit .....	227
6. Anhang .....	228
<b>E. Kreise und weitere kommunale Träger .....</b>	<b>229</b>
I. Die Kreise .....	229
1. Bestand und Rechtsstellung .....	229
2. Finanzierung .....	229
3. Aufgaben .....	230
a) Wirkungskreis .....	230
b) Aufgabentypen und staatliche Aufsicht .....	231
c) Handlungsformen und Instrumente .....	232
4. Kreisorgane .....	232

a) Der Kreistag .....	232
b) Der Landrat .....	233
c) Der Kreisausschuss .....	233
5. Anhang .....	234
II. Die Landschaftsverbände .....	234
1. Bestand und Rechtsstellung .....	234
2. Aufgaben .....	235
3. Organe .....	235
4. Anhang .....	236
III. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit .....	236
1. Zweckverbände .....	237
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen .....	237
3. Anhang .....	238
<b>F. Antworten zu den Kontrollfragen .....</b>	<b>238</b>
 <b>§ 3. Polizei- und Ordnungsrecht NRW (Dietlein)</b>	
<b>A. Gefahrenabwehr als zentrale Staatsfunktion .....</b>	<b>244</b>
I. Staatsphilosophische Grundlagen .....	244
II. Gefahrenabwehr als Verfassungspflicht .....	245
III. Notwehrrechte im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols .....	246
IV. Gefahrenabwehrrechtliche Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz .....	248
1. Sicherheitsgesetzgebung .....	248
2. Verwaltungszuständigkeiten .....	251
3. Polizeirecht und Europa .....	252
4. Ergebnis .....	252
V. Anhang .....	253
<b>B. Polizei- und Ordnungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>253</b>
I. Die Polizeiverwaltung und ihre Behördenstruktur .....	254
II. Die Ordnungsverwaltung und ihre Behördenstruktur .....	255
III. Die Kompetenzverteilung im Einzelnen .....	257
1. Grundsatz der Subsidiarität (§ 1 Abs. 1 S. 1 und 3 PolG) .....	257
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – Abgrenzung von der Strafverfolgung .....	258
3. Schutz privater Rechte .....	261
4. Spezialzuständigkeiten .....	262
5. Sonstige Zuständigkeiten .....	263
IV. Grenzüberschreitende Einsätze .....	263
V. Anhang .....	264
<b>C. Grundlagen der polizeilichen Eingriffsverwaltung .....</b>	<b>265</b>
I. Allgemeines .....	265
II. Befugnisnormen des Polizei- und Ordnungsrechts .....	266
III. Die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel .....	268
IV. Anhang .....	270
<b>D. Der Gefahrenbegriff als zentrale tatbestandliche Eingriffsvoraus-     setzung .....</b>	<b>271</b>

I. Öffentliche Sicherheit .....	271
1. Schutz der Individualrechtsgüter .....	271
2. Schutz der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung .....	272
3. Schutz des Bestandes und der Veranstaltungen des Staates .....	273
II. Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung .....	273
III. Der Gefahrenbegriff .....	276
1. Gefahr – Belästigung .....	276
2. Notwendigkeit einer „abgestuften“ Gefahrenschwelle .....	277
3. Notwendigkeit einer Prognose aus der ex ante-Betrachtung .....	278
4. Gefahrenvarianten .....	281
IV. Anhang .....	283
<b>E. „Verantwortlichkeit“ – Die Adressatenproblematik bei Gefahrenabwehrmaßnahmen .....</b>	<b>284</b>
I. Die Handlungsverantwortlichkeit .....	285
1. Begriff der „Ursächlichkeit“ .....	286
2. Haftung für das Verhalten Dritter .....	290
II. Die Zustandsverantwortlichkeit .....	291
1. Gefahrverursachung durch ein Tier oder eine Sache .....	292
2. Adressaten .....	293
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit .....	295
III. Der „Nichtstörer“ im polizeilichen Notstand .....	298
IV. Der Anscheins- und Verdachtsstörer .....	299
1. Notwendigkeit eines Verursachungsbeitrages? .....	300
2. Durchgriff auf den wirklichen Verursacher? .....	301
V. Rechtsnachfolge in die polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit .....	302
1. „Verantwortlichkeit“ als individuelle Pflichtenposition .....	302
2. Nachfolgefähigkeit .....	303
3. Nachfolgetatbestand .....	303
VI. Der Staat als Adressat von Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	304
VII. Anhang .....	306
<b>F. Das Opportunitätsprinzip – Ermessen .....</b>	<b>306</b>
I. Ebenen der Ermessensausübung .....	307
1. Entschließungsermessen .....	307
2. Störerauswahlermessen .....	308
3. Handlungsermessen (Auswahlermessen in sachlicher Hinsicht) .....	309
II. Ermessensfehler .....	312
1. Ermessensnichtgebrauch .....	313
2. Ermessensfehlgebrauch .....	313
3. Ermessensüberschreitung .....	314
III. Anhang .....	315
<b>G. Die klassische „Polizeirechtsklausur“ – Prüfungsschema der Generalklausel .....</b>	<b>315</b>
I. Eingriffsermächtigung .....	316
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	316
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	317
IV. Anhang .....	318

<b>H. Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten</b> .....	318
I. Dogmatische Begründung .....	318
II. Reichweite des Anspruchs .....	319
III. Anhang .....	320
<b>I. Die polizei- und ordnungsbehördlichen „Standardmaßnahmen“</b> ...	321
I. Grundlagen .....	321
II. Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG) .....	322
1. Anwendungsbereich .....	323
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	324
3. Verfahrensrechtliche Aspekte .....	325
III. Aufenthaltsverbot (§ 34 Abs. 2 PolG) .....	325
1. Anwendungsbereich .....	325
2. Tatbestandliche Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 PolG .....	326
3. Vollziehung .....	327
IV. Wohnungsverweisung (§ 34a PolG) .....	327
1. Anwendungsbereich .....	327
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	328
3. Schutz des Opfers und vollstreckungsrechtliche Fragen .....	328
V. Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot (§ 34b PolG) .....	329
1. Grundlagen .....	329
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	329
3. Verhältnismäßigkeit der Maßnahme .....	330
4. Das Kontaktverbot .....	330
5. Durchsetzung der Aufenthaltsvorgabe .....	331
VI. Ingewahrsamnahme (§§ 35 ff. PolG) .....	331
1. Anwendungsbereich .....	332
2. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	333
a) Der „Schutzgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG) .....	333
b) Der „Präventiv“- oder „Unterbindungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG) .....	333
c) Der „Durchsetzungsgewahrsam“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PolG) .....	335
d) Die Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 PolG) .....	336
e) Die Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung von Aufenthalts- vorgaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 PolG) .....	336
f) Die Sondertatbestände des § 35 Abs. 2 und 3 PolG .....	337
3. Besondere verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	337
VII. Durchsuchung (§§ 39 ff. PolG) .....	339
1. Die Durchsuchung von Personen .....	339
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Durchsuchung .....	339
b) Verfahrensrechtliche Aspekte .....	340
2. Die Durchsuchung von Sachen .....	341
3. Die Wohnungsdurchsuchung .....	341
a) Betreten und Durchsuchung .....	342
b) Tatbestandliche Voraussetzungen für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen .....	342
c) Grenzen des Betretungs- und Durchsuchungsrechts .....	343
d) Der „Richtervorbehalt“ .....	344

Inhaltsverzeichnis	XXI
VIII. Sicherstellung (§ 43 f. PolG)	344
a) Tatbestandliche Voraussetzungen der Sicherstellung	347
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit	349
c) Verfahrensfragen, Kostenfragen und Herausgabepflicht	350
d) Verwertung/Vernichtung	350
IX. Anhang	351
<b>J. „Informationelle“ Standardermächtigungen</b>	352
I. Verfassungs- und unionsrechtlicher Hintergrund	352
II. Systematik der informationellen Befugnisnormen	354
III. Die wichtigsten informationellen Eingriffsermächtigungen	354
1. Die informationelle „Generalklausel“ (§ 9 Abs. 1 PolG)	354
2. Befragung (§ 9 Abs. 2 PolG)	355
a) Tatbestandliche Voraussetzungen	356
b) Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Vollstreckung	356
3. Vorladung/Vorführung/Vernehmung (§ 10 PolG)	357
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	357
b) Zur Geltung des § 136a StPO	357
4. Identitätsfeststellung (§ 12 PolG)	358
5. Die „strategische Fahndung“	360
a) Tatbestandliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen	360
b) Verhältnismäßigkeit	361
6. Erkennungsdienstliche Behandlung (§ 14 PolG)	361
7. Besondere Formen der Datenerhebung und -verwendung	362
a) Datenerhebung in besonderen Situationen	362
b) Datenerhebung mit besonderen Mitteln	363
c) Datenverwendung, Datenübermittlung und Betroffenenrechte	366
8. Rasterfahndung (§ 31 PolG)	367
a) Begriff und Verfassungsmäßigkeit der Rasterfahndung	367
b) Verfahrensrechtliche Anforderungen	368
c) Materiell-rechtliche Fragestellungen	368
9. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“)	368
IV. Anhang	369
<b>K. Ordnungsbehördliche Verordnungen</b>	370
I. Zuständigkeitsfragen	370
II. Form- und Verfahrensfragen	371
III. Materielle Rechtmäßigkeitsfragen	372
1. Die „abstrakte Gefahr“	372
2. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	373
IV. Anhang	375
<b>L. Grundlagen des Verwaltungszwangs</b>	375
I. Allgemeines	375
1. Vorbehalt des Gesetzes	376
2. Trennung von Verwaltungszwang und Sanktion	376
II. Die Zwangsmittel	378

1. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft .....	378
2. Ersatzvornahme .....	379
3. Unmittelbarer Zwang .....	380
4. Abgrenzungsprobleme am Beispiel des Abschleppens von PKW .....	381
III. Das gestufte Verfahren .....	382
1. Androhung des Zwangsmittels .....	383
2. Festsetzung des Zwangsmittels .....	384
3. Anwendung des Zwangsmittels .....	385
4. Das Klausurenschema .....	385
IV. Der „sofortige Vollzug“ .....	387
V. Spezialprobleme des Abschleppens von Fahrzeugen .....	388
VI. Kostenrecht .....	391
VII. Anhang .....	396
<b>M. Polizeiliches Haftungsrecht .....</b>	<b>396</b>
I. Schadensersatz für rechtswidrige Handlungen .....	397
1. Der Amtshaftungsanspruch des § 839 BGB i. V.m. Art. 34 GG .....	397
a) Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff .....	398
b) Handeln in öffentlich-rechtlicher Form .....	399
c) Amtspflichtverletzung – Drittbezug – Kausalität .....	399
d) Verschulden .....	400
e) Sonstige Beschränkungen der Amtshaftung .....	400
f) Anspruchsberechtigter .....	401
g) Anspruchsgegner .....	401
h) Geltendmachung des Anspruchs .....	402
2. Der Schadensersatzanspruch des § 39 Abs. 1 lit. b OBG .....	402
a) Begrenzter Anwendungsbereich .....	403
b) Haftungsausschluss .....	403
c) Begrenzung der Haftungsfolgen .....	404
d) Der Begriff der Rechtswidrigkeit: Handlungs- oder Erfolgs- unrecht? .....	404
e) Sonderproblem: Haftung für „legislatives Unrecht“? .....	405
II. Entschädigung für rechtmäßige Beeinträchtigungen .....	406
1. Inanspruchnahme nach § 19 OBG .....	406
2. Ausschlussgründe .....	408
3. Haftungsumfang/Verjährung .....	409
III. Der Folgenbeseitigungsanspruch .....	410
IV. Der Regress (§ 42 Abs. 2 OBG) .....	412
V. Anhang .....	413
<b>N. Versammlungsrechtliche Bezüge des Polizeirechts .....</b>	<b>414</b>
I. Begriff der „öffentlichen Versammlung“ .....	414
II. Eingriffsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes .....	416
1. Anmeldepflicht .....	416
2. Versammlungsverbot und Auflagen .....	417
3. Auflösung und „Minusmaßnahmen“ .....	421
4. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Polizei- recht .....	422

Inhaltsverzeichnis	XXIII
5. Möglichkeiten und Grenzen eines Rückgriffs auf das Zivilrecht	424
6. Versammlung in geschlossenen Räumen	425
III. Anhang	425
<b>O. Antworten zu den Kontrollfragen</b>	426

#### § 4. Öffentliches Baurecht (Hellermann)

<b>A. Einführung</b>	432
I. Das öffentliche Baurecht in NRW in Ausbildung und Prüfung	432
II. Grundlagen: Das Rechtsgebiet des öffentlichen Baurechts in NRW	433
1. Funktion des öffentlichen Baurechts	433
2. Historische Entwicklung des öffentlichen Baurechts	434
3. Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem GG	434
4. Rechtsgrundlagen	435
a) Bauplanungsrecht	435
b) Bauordnungsrecht	436
5. Anhang	437
III. Konzeption und Gang der Darstellung	438
<b>B. Bauleitplanung</b>	439
I. Grundlagen	439
1. Aufgabe und Eigenart der Bauleitplanung	439
2. Die Bauleitplanung im System raumbezogener Planung	440
3. Bauleitplanung als gemeindliche Aufgabe	441
4. Zweistufiges System der Bauleitplanung	442
5. Rechtliche Eigenart, Inhalt und Gestalt insbesondere von Bebauungsplänen	443
6. Anhang	444
II. Das Verfahren der Bauleitplanung	444
1. Zuständigkeit	444
2. Verfahren der Planaufstellung, insbesondere der Aufstellung von Bebauungsplänen	445
3. Änderung, Aufhebung, Außerkrafttreten	448
a) Anwendung des Aufstellungsverfahrens	448
b) Außerkrafttreten durch Gewohnheitsrecht	448
4. Anhang	448
III. Materiellrechtliche Anforderungen an Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne	448
1. Erforderlichkeit	448
2. Planungsleitsätze	449
a) Gebot äußerer Planeinheit	450
b) Gebot konkreter Planung	450
c) Gebot positiver Planung	450
3. Entwicklungsgebot	450
4. Bindung an andere Planungen	451
a) Horizontale Abstimmung mit nachbargemeindlicher Bauleitplanung	451
b) Vertikale Abstimmung mit überörtlichen Planungsträgern	452



aa) Raumordnung und Landesplanung .....	452
bb) Verhältnis zur Fachplanung .....	453
5. Numerus clausus der möglichen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen .....	454
6. Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) .....	456
a) Abwägungsfehlerlehre .....	457
b) Inhaltliche Anforderungen des Gebots gerechter Abwägung ...	459
aa) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials .....	459
bb) Abwägungsgrundsätze .....	460
7. Anhang .....	462
IV. Rechtsfehler in der Bauleitplanung und Fehlerfolgen .....	462
1. Bauplanungsrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung .....	463
a) Unbeachtlichkeit von Fehlern (§ 214 Abs. 1–3 BauGB) .....	463
aa) Verfahrens- und Formfehler .....	463
bb) Materielle Fehler .....	464
b) Behebbarkeit von Fehlern .....	464
c) Rügepflichtigkeit/Unbeachtlichwerden von Fehlern .....	465
2. Exkurs: Kommunalrechtliche Fehler und Fehlerfolgenregelung ..	465
3. Anhang .....	466
V. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne .....	466
1. Flächennutzungsplan .....	466
2. Bebauungsplan .....	467
a) Normenkontrolle .....	467
b) Verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle .....	468
c) Verfassungsbeschwerde .....	468
3. Anhang .....	469
<b>C. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben .....</b>	<b>469</b>
I. Überblick .....	469
II. Anwendungsbereich der §§ 30 ff. BauGB .....	471
1. Ausgrenzung sog. privilegierter Fachplanungen (§ 38 BauGB) ...	471
2. Vorhaben i. S. v. § 29 Abs. 1 BauGB .....	471
a) Begriff der baulichen Anlage .....	472
b) Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung .....	472
c) Irrelevanz der Genehmigungsbedürftigkeit .....	473
3. Anhang .....	473
III. Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 Abs. 1, 2 BauGB) .....	473
1. Anwendungsbereich .....	473
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	474
a) Vereinbarkeit mit den Festsetzungen des Bebauungsplans .....	474
aa) Art der baulichen Nutzung (§§ 1 bis 15 BauNVO) .....	474
bb) Sonstige Festsetzungen .....	477
b) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) .....	477
aa) Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) .....	477
bb) Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) .....	478
3. Anhang .....	479
IV. Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	480
1. Anwendungsbereich .....	480

a) Kein qualifizierter Bebauungsplan i. S. v. § 30 Abs. 1, 2 BauGB .....	480
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil .....	480
aa) Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals .....	480
bb) Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 BauGB) .....	481
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	481
a) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung .....	482
aa) § 34 Abs. 2 BauGB .....	483
bb) § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB .....	483
b) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse/Ortsbild .....	484
c) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche .....	484
3. Anhang .....	485
V. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	486
1. Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 Abs. 1, 2 BauGB .....	486
a) Privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) .....	487
aa) Die einzelnen Privilegierungstatbestände .....	487
bb) Kein Entgegenstehen öffentlicher Belange .....	489
cc) Schonungsgebot und Rückbauverpflichtung .....	489
b) Sonstige (nicht privilegierte) Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) .....	490
aa) Beurteilung nach § 35 Abs. 2, 3, 5 S. 1 BauGB .....	490
bb) Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) .....	491
2. Sonderregelungen für bestehende Anlagen .....	491
a) Aktiver Bestandsschutz kraft Art. 14 GG .....	491
b) Begünstigte/teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB) .....	492
3. Anhang .....	493
VI. Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) .....	494
1. Anwendungsbereich .....	494
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	494
3. Anhang .....	495
VII. Weitere, übergreifende Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	495
1. Erschließung .....	495
2. Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB) .....	496
a) Funktion und Anwendungsbereich .....	496
b) Die gemeindliche Entscheidung über das Einvernehmen .....	498
c) Folgen eines (rechtswidrig) verweigerten gemeindlichen Einvernehmens .....	498
aa) Rechtsschutz des Bürgers .....	498
bb) Kommunalaufsichtliches Einschreiten .....	499
cc) Ersetzung gemäß § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB .....	499
3. Anhang .....	500
<b>D. Sicherung und Verwirklichung der Bauleitplanung/Kooperation mit Privaten .....</b>	<b>501</b>
I. Sicherung der Bauleitplanung .....	501
1. Veränderungssperre und Zurückstellung .....	501
a) Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB) .....	501
b) Zurückstellung (§ 15 BauGB) .....	503

2. Grundstücksteilung (§ 19 BauGB) .....	504
3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB) .....	504
4. Anhang .....	504
II. Verwirklichung der Bauleitplanung (einschließlich Kooperation mit Privaten) .....	505
1. Erschließung (§§ 123 ff. BauGB) .....	505
2. Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) .....	505
3. Städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB) .....	506
4. Städtebauliche Enteignung (§§ 85 ff. BauGB) .....	506
5. Zusammenarbeit mit Privaten .....	507
a) Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) .....	508
b) Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB) .....	509
6. Anhang .....	510
<b>E. Materielles Bauordnungsrecht</b> .....	510
I. Allgemeine Vorschriften .....	511
1. Anwendungsbereich der BauO .....	511
2. Allgemeine Anforderungen an Anlagen (§ 3 BauO) .....	511
3. Abweichungen (§ 69 BauO) .....	512
4. Anhang .....	513
II. Ausgewählte, einzelne bauordnungsrechtliche Anforderungen .....	513
1. Verunstaltungsverbot (§ 9 BauO) .....	513
2. Werbeanlagen (§ 10 BauO) .....	514
3. Örtliche Bauvorschriften (§ 89 BauO) .....	515
4. Stellplatzpflicht (§ 48 BauO) .....	515
5. Abstandsflächenregelung (§ 6 BauO) .....	516
6. Anhang .....	517
<b>F. Formelles Bauordnungsrecht</b> .....	517
I. Organisation der Bauaufsicht .....	517
1. Bauaufsichtsbehörden (§ 57 BauO) .....	517
2. Zuständigkeitsverteilung .....	518
II. Bauordnungsrechtliche Instrumentarien .....	518
1. Baulast (§ 85 BauO) .....	518
2. Instrumente präventiver Rechtmäßigkeitskontrolle .....	519
a) Baugenehmigung .....	519
aa) Genehmigungsbedürftigkeit .....	519
bb) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen bzw. Anforderungen .....	521
cc) Materielle Rechtmäßigkeits- bzw. Anspruchsvoraussetzungen .....	522
dd) Rechtswirkungen und Rechtsbeständigkeit .....	525
b) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung .....	527
3. Eingriffsrechte der Baurechtsbehörden .....	528
a) Die Ermächtigungsgrundlage des § 58 Abs. 2 S. 2 BauO .....	528
b) Ermächtigungsgrundlagen für baupolizeiliche „Standardmaßnahmen“ .....	530
aa) Stilllegungsverfügung .....	530
bb) Nutzungsuntersagung .....	530
cc) Abrissverfügung .....	531
4. Anhang .....	533

<b>G. Rechtsschutz in bauaufsichtlichen Streitigkeiten</b>	534
I. Rechtsschutz des Bauherrn	534
1. Vorgehen mit dem Ziel einer antragsgemäßen Baugenehmigung	535
a) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Baugenehmigung	535
b) Vorgehen gegen Nebenbestimmungen	536
2. Vorgehen gegen Eingriffsmaßnahmen	536
3. Anhang	536
II. Verwaltungsgerichtlicher Nachbarschutz	537
1. Begriff des Nachbarn	538
2. Nachbarschützende baurechtliche Normen	538
a) Gebot der Rücksichtnahme	539
b) Einzelne bauplanungsrechtliche Regelungen und Festsetzungen	540
c) Materielles Bauordnungsrecht	542
d) Verfahrensrechte	542
e) Grundrechte	543
3. Vorgehen gegen eine Baugenehmigung	544
a) Nachbarklage	544
b) Vorläufiger Rechtsschutz	544
4. Vorgehen mit dem Ziel bauaufsichtlichen Einschreitens	545
5. Anhang	546
<b>H. Antworten auf die Kontrollfragen</b>	547

## § 5. Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung (Dietlein)

<b>A. Das Hauptsacheverfahren</b>	554
I. Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	555
1. Verwaltungsrechtsweg	555
a) Aufdrängende Sonderzuweisung	555
b) Generalklausel	555
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	555
bb) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	556
cc) Keine abdrängende (Sonder-)Zuweisung zu einem anderen Gericht	556
2. Statthafte Klageart	556
a) Anfechtungsklage	557
b) Verpflichtungsklage	557
c) Fortsetzungsfeststellungsklage	557
d) Allgemeine Leistungsklage	558
e) Feststellungsklage	558
f) Normenkontrollverfahren, § 47 Abs. 1 VwGO	559
3. Klagebefugnis	559
4. Vorverfahren	561
5. Klagefrist	562
6. Klagegegner	563
7. Beteiligtenfähigkeit	563
8. Prozessfähigkeit	564

9. Zuständiges Gericht .....	564
10. Rechtsschutzbedürfnis .....	564
11. Objektive Klagehäufung .....	565
II. Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage .....	565
1. Anfechtungsklage .....	565
2. Verpflichtungsklage .....	566
3. Fortsetzungsfeststellungsklage .....	567
4. Allgemeine Leistungsklage .....	567
5. Feststellungsklage .....	567
6. Verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren .....	567
III. Anhang .....	567
<b>B. Das Aussetzungsverfahren (sog. „80 V-er Verfahren“)</b> .....	568
I. Zulässigkeit des Antrags .....	569
1. Verwaltungsrechtsweg .....	569
2. Statthafte Antragsart .....	569
3. Antragsbefugnis .....	569
4. Antragsgegner .....	570
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	570
6. Rechtsschutzbedürfnis .....	570
7. Antragsfrist .....	570
II. Begründetheit des Antrags .....	570
1. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO .....	570
2. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO analog (bei drohendem „faktischer Vollzug“) .....	571
III. Annexantrag auf (vorläufige) Vollzugsfolgenbeseitigung, § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO .....	571
IV. Anhang .....	571
<b>C. Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO</b> .....	571
I. Zulässigkeit des Antrags .....	572
1. Verwaltungsrechtsweg .....	572
2. Statthaftigkeit des Antrags .....	572
3. Antragsbefugnis .....	573
4. Antragsgegner .....	573
5. Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	573
6. Zuständiges Gericht .....	573
7. Rechtsschutzbedürfnis .....	573
II. Begründetheit des Antrags .....	573
1. Darlegung und Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs ....	573
2. Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes .....	574
3. Gerichtliche Entscheidung .....	574
III. Anhang .....	574
<b>D. Antworten auf die Kontrollfragen</b> .....	575
<b>Sachverzeichnis</b> .....	577