

Buchrezension

Dietlein, Johannes/Hellermann, Johannes, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl., C.H. Beck, München 2021, 604 S., 29,80 €.

Das Werk *Dietlein/Hellermann* „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ liegt nunmehr in der 8. Auflage 2021 vor. Es ist Teil der Reihe „Landesrecht in Nordrhein-Westfalen“ und richtet sich vornehmlich an Studierende der Rechtswissenschaft, aber auch an Rechtsreferendarinnen und -referendare bzw. Rechtspraktikerinnen und -praktiker. Das Werk wurde von den Universitätsprofessoren Prof. Dr. Johannes Dietlein (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) und Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld) jeweils unter Beteiligung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Studierenden verfasst.

I. Konzeption

Das Werk „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ ist mittlerweile ein Standardwerk der Ausbildungsliteratur und als Lehrbuch zur vorlesungsbegleitenden Mitarbeit und Prüfungsvorbereitung konzipiert. Es kann auch als Grundlagenwerk für Rechtsreferendarinnen und -referendare zur schnellen Wiederholung zentraler Rechtsgebiete verwendet werden. Das Buch enthält eine prüfungsrelevante Darstellung der zentralen Themengebiete des Öffentlichen Rechts mit besonderem Bezug zum Landesrecht Nordrhein-Westfalen, nämlich des Verfassungsrechts (S. 1–116), des Kommunalrechts (S. 117–247), des Polizei- und Ordnungsrechts (S. 249–448), des öffentlichen Baurechts (S. 450–569) sowie der verwaltungsprozessualen Grundlagen (S. 570–594). Am Ende jedes Abschnitts befindet sich ein Anhang mit weiterführenden Literaturhinweisen zum Zweck der Vertiefung spezieller Problembereiche. Jedes Kapitel schließt mit Kontrollfragen zum jeweiligen Rechtsgebiet ab. Ergänzend kann das Studium des Werks „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ mit dem begleitenden „Klausurenbuch Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“¹ kombiniert werden, das ebenfalls die vier Rechtsgebiete Verfassungsrecht, Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht sowie öffentliches Baurecht abdeckt.

II. Änderungen in der Neuauflage

Die Neuauflage des Werks „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ von 2021 berücksichtigt wesentliche Änderungen in der Gesetzeslage in Nordrhein-Westfalen, so insbesondere die Einführung der Möglichkeit einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens mit Wirkung zum 1.1.2019. Die Reform des Polizei- und Ordnungsrechts sowie die Änderung der Landesbauordnung, die bereits Gegenstand der Voraufgabe waren, werden in der

¹ *Dietlein/Hellermann*, Klausurenbuch Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen erschien 2021 in der 3. Auflage und orientiert sich an den im hier rezensierten Lehrbuch enthaltenen Rechtsmaterien des nordrhein-westfälischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts und kleidet diese in besonders examensrelevante Fälle ein.

8. Auflage vertieft und aktualisiert. Die Darstellungen erfolgen jeweils im Hinblick auf ihre Relevanz in der juristischen Ausbildung und Prüfung. Kern der Neuauflage sind die rechtlichen Auswirkungen der Coronapandemie auf die Bereiche des Polizei- und Ordnungsrechts sowie des Verwaltungsprozessrechts. Hier ist insbesondere die Erweiterung des Normenkontrollverfahrens gem. § 47 VwGO zu nennen, das in zahlreichen Antragsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht gegen die Coronaschutzverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Anwendung kam.

III. Inhalt

Der Inhalt des Werks gliedert sich in fünf Kapitel:

§ 1 Verfassungsrecht (Dietlein)

Das Kapitel zum Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen nimmt einen relativ weiten Raum ein, was sich damit erklären lässt, dass grundlegende Kenntnisse über das Verfassungsrecht für das Verständnis des gesamten Öffentlichen Rechts in Nordrhein-Westfalen zwingend notwendig sind.

Die Ausführungen knüpfen an die föderalistische Grundordnung an und skizzieren das Zusammenwirken von Bundes- und Landesrecht. Dies leitet zu den speziellen Strukturprinzipien der Landesverfassung auf der Grundlage der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 1 GG über. Die landesrechtlichen Strukturprinzipien werden zu den Staatsprinzipien sowie dem föderalistischen Staatsaufbau in Bezug gesetzt. Der *Verf.* zeigt die Eigenarten der Landesverfassung zunächst in Bezug auf die Grundrechte auf. Das Land Nordrhein-Westfalen hat – im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie z.B. Bayern oder Hessen – auf die selbstständige Grundrechtskodifikation weitgehend verzichtet und stattdessen eine „en-bloc-Übernahme“ der Bundesgrundrechte (vgl. Art. 4 Abs. 1 LV NRW) und im Übrigen nur ergänzende „partikulare Rezeptionsanordnungen“ (vgl. z.B. Art. 8 Abs. 4 LV NRW – Privatschulen) vollzogen, sodass sich die Untersuchung des *Verf.* in diesem Kontext hauptsächlich auf die Reichweite der Rezeptionsanordnung beschränkt.

Des Weiteren konzentriert sich die spezifisch landesverfassungsrechtliche Betrachtung auf die Verfassungsorgane (Landtag, Landesregierung und Verfassungsgerichtshof) und deren Zusammensetzungen und Kompetenzen. Auf dieser Grundlage wird der Blick auf die legislativen und exekutiven Staatsaufgaben gerichtet. Besonderes Augenmerk gilt der Verordnungsgebung auf Landesebene, die vor allem in der Coronakrise als Regelungsinstrument im Gefahrenabwehrrecht besondere Bedeutung erlangt hat.

Ein ausführlicher Abschnitt des Kapitels zum Landesverfassungsrecht befasst sich mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die durch den Gewährleistungsgehalt in Art. 78 f. LV NRW ihre landesgesetzliche Ausgestaltung in Form eines Gesetzgebungsauftrags erfährt. Diese Ausführungen bilden eine gute inhaltliche Überleitung zu dem nächsten Kapitel über das Kommunalrecht.

Zuvor werden jedoch die verschiedenen Verfahrensarten vor dem Verfassungsgerichtshof durchleuchtet. Dabei liegt das Augenmerk auf der neu eingeführten Rechtsschutzform

der Individualverfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 5a LV NRW und deren Verhältnis zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Besondere Beachtung erlangt auch die Konkretisierung des Normenkontrollverfahrens, das nicht in allen Bundesländern verfassungsrechtlich geregelt ist.

§ 2 Kommunalrecht (Hellermann)

Zu Anfang des Kapitels weist der *Verf.* auf die besondere Bedeutung des Prüfungsfachs Kommunalrecht hin. Kenntnisse über Aufbau, Organisation, Rechtsstellung, Funktionsweise und Aufgaben sowie Handlungsformen und Instrumente der Gemeinden und Gemeindeverbände im Staatsaufbau sind von maßgeblicher Bedeutung für das Verständnis des Öffentlichen Rechts in Nordrhein-Westfalen. Umfang und Gewichtung dieses Kapitels sind für das Prüfungsfach angemessen.

Der einführende Abschnitt über das Kommunalrecht gibt einen Überblick über den Verwaltungsorganisationstyp der kommunalen Selbstverwaltung innerhalb des verfassungsrechtlichen Staatsaufbaus, zeigt die maßgeblichen verfassungs- und einfachgesetzlichen landesrechtlichen Rechtsgrundlagen auf und stellt sie in einen Gesamtzusammenhang mit dem Europarecht.

Die Darstellung befasst sich dann mit der Binnenorganisation sowie der Rechtsstellung der Gemeinden im Staat und dem Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat. Der Rechtsschutz im Verhältnis Bürger gegen Gemeinde wird ausführlich jeweils im Abschnitt über die Handlungsformen und -instrumente abgehandelt. Hier liegt der eindeutige Schwerpunkt des Kapitels. Im Zusammenhang mit der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit wird auch auf den wichtigen Themenkreis der Privatisierung der Verwaltung eingegangen.

§ 3 Polizei- und Ordnungsrecht (Dietlein)

Der eindeutige Schwerpunkt des Werks liegt in der Darstellung des Polizei- und Ordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Dieses Rechtsgebiet ist in seiner Bedeutung als Prüfungsfach nicht zu unterschätzen. Die ersten Abschnitte betreffen allgemein die Gefahrenabwehr in Form der Eingriffsverwaltung als zentrale Staatsfunktion und gehen nur im Zusammenhang mit der Gesetzgebung auf die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen ein. Dieser Gesamtzusammenhang ist für das Verständnis dieses Rechtsgebiets notwendig. Das Kapitel befasst sich hauptsächlich mit dem polizeilichen Einschreiten in Form der polizei- und ordnungsbehördlichen Standardmaßnahmen (§§ 34 ff. PolG NRW) und informationellen Standardermächtigungen, insbesondere aufgrund der Generalklausel in § 9 Abs. 1 PolG NRW. Damit trägt das Werk den Problemstellungen der Reform des Polizei- und Ordnungsrechts Rechnung, wobei vor allem die umstrittene Rasterfahndung und elektronische Aufenthaltsüberwachung zu erwähnen sind.

Inhaltlich wird das Kapitel durch die Darstellung der ordnungsbehördlichen Verordnungen, die aufgrund der Coronapandemie von aktueller Bedeutung sind, sowie durch die Ausführungen zu den Grundlagen des Verwaltungszwangs und des polizeilichen Haftungsrechts vervollständigt. Auch die versammlungsrechtlichen Bezüge des Polizeirechts werden

angeschnitten. Damit enthält § 3 eine umfassende Gesamtdarstellung des Polizei- und Ordnungsrechts.

§ 4 Öffentliches Baurecht (Hellermann)

Das öffentliche Baurecht ist ebenfalls Prüfungsfach und wird dementsprechend breit und vertieft behandelt. Die landesrechtlichen Eigenarten werden in den Gesamtzusammenhang mit dem öffentlichen Baurecht auf der Grundlage der Vorschriften des Baugesetzbuchs gestellt. Insofern enthält das Werk Grundlagen zum öffentlichen Baurecht, wie sie auch in anderen Lehrwerken zu finden sind. Dabei werden die prüfungsrelevanten Problemstellungen der Bauleitplanung sowie der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einzelbauvorhaben abgehandelt. Speziell die Abschnitte über das materielle und das formelle Bauordnungsrecht befassen sich mit den Eigenarten des landesrechtlichen Bauordnungsrechts auf der Grundlage der Vorschriften der Landesbauordnung.

§ 5 Verwaltungsprozessuale Probleme in der Fallbearbeitung (Dietlein)

Die Ausführungen zu den verwaltungsprozessualen Grundlagen sind ebenfalls allgemein gehalten und dienen der Vollständigkeit der Darstellung des Öffentlichen Rechts in Nordrhein-Westfalen. Eine Besonderheit besteht lediglich hinsichtlich der Einführung der Rechtsschutzform eines allgemeinen Normenkontrollverfahrens zum OVG in § 47 VwGO, von deren Möglichkeit das Land Nordrhein-Westfalen mit Wirkung zum 1.1.2019 aufgrund von § 109a JustG NRW Gebrauch gemacht hat.

IV. Art der Darstellung, Verständlichkeit, Sprache

Bei den Themenbereichen Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht sowie öffentliches Baurecht handelt es sich um Pflichtfächer in der juristischen Ausbildung. Dem gleicht die Themengewichtung des Werks „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“, wobei dem Polizei- und Ordnungsrecht der größte Seitenumfang zukommt. Da die genannten Themenbereiche stark landesrechtlich geprägt sind, ist es notwendig, neben dem überregional ausgerichteten Studium des Besonderen Verwaltungsrechts ergänzend die einschlägigen landesrechtlichen Eigenarten dieser Rechtsgebiete zu erschließen und sich anzueignen.

Die Darstellung der Grundlagen und des prüfungsrelevanten Stoffs wurde durch einen knappen und einprägsamen Sprachstil an die Lernbedürfnisse der Studierenden angepasst. Die relevanten Schlüsselbegriffe werden durch Fettdruck hervorgehoben. Dadurch fällt der Blick des Lesenden auf die essenziellen Textteile, ohne den Lesefluss an sich zu unterbrechen. Der Text wird durch Prüfungsschemata, Gliederungen sowie Darstellungen wichtiger Problemkreise, die übersichtlich in einem umrandeten Kasten dargestellt werden, ergänzt. Zusätzlich wird der Text durch Hervorhebungen besonders zu beachtender Rechtsprobleme und Beispiele, die in grau hinterlegte Kästen eingefügt werden, aufgelockert. Dies verleitet dazu, sich nach dem grundlegenden Studium des relevanten Lernstoffes vertieft mit einzelnen Themenbereichen

zu beschäftigen. Zahlreiche nützliche Literaturquellen hierzu befinden sich jeweils im Anhang.

V. Zusammenfassung und Fazit

Das Werk „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ kann sowohl als Grundlagenwerk als auch als Lehrbuch zum Studium bestimmter Rechtsbereiche und des prüfungsrelevanten Stoffs bezeichnet werden. Aufgrund der Fülle der behandelten Themenbereiche kann dieses Werk nicht den Zweck erfüllen, vertieft auf jedes der behandelten Themen einzugehen. Vielmehr dient die Konzeption des Werks dazu, das Ineinandergreifen der Rechtsgebiete auf landesrechtlicher Ebene zu veranschaulichen. Zugleich ist es auf die spezifischen Lernbedürfnisse Studierender im Bundesland Nordrhein-Westfalen zugeschnitten. Der eindeutige Vorteil und Nutzen des Werks besteht darin, dass Studierenden ein einziges Lehrbuch zur Verfügung steht, mit dem sie sich sowohl die Grundlagen als auch die landesrechtlichen Eigenarten der relevanten Prüfungsfächer aneignen und bei Bedarf auch vertiefen können.

Das Werk weist somit eine hohe Relevanz und Eignung als Lehrbuch bzw. Werk für die Examensvorbereitung sowie als Grundlagenwerk für Praktikerinnen und Praktiker auf. Dem Buch „Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen“ gilt eine klare Leseempfehlung.

Stud. iur. Roman Kollenberg, Bielefeld