

NomosStudienbuch

Schlacke | Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen

Studienbuch

2. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Prof. Dr. Fabian Wittreck [Hrsg.]

Landesrecht Nordrhein-Westfalen Studienbuch

2. Auflage

Prof. Dr. Christoph Görisch, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW/Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Sabine Schlacke**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Dr. Daniel Schnittker**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Hendrik Schoen**, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW | **Prof. Dr. Gernot Sydow**, M.A., Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Hinnerk Wißmann**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster | **Prof. Dr. Fabian Wittreck**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5829-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9963-1 (ePDF)

2. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur 2. Auflage

Die freundliche Aufnahme des Werkes und zahlreiche Änderungen des Landesrechts erfordern eine Zweitaufgabe. Zu berücksichtigen waren insbesondere die Verfassungsnovelle und die Novelle des Justizgesetzes, die zur Stärkung und Ausweitung des Rechtsschutzes durch Einführung der Verfassungsbeschwerde und des Normenkontrollverfahrens für untergesetzliche Landesvorschriften führten. Ferner waren der Erlass des Landesdatenschutzgesetzes und des E-Government-Gesetzes, die umfangreiche Novelle der Bauordnung sowie Änderungen des Informationsfreiheitsgesetzes zu verarbeiten. Auch galt es, Rechtsprechung etwa zum Burka-Verbot in der Justiz oder zur Stichwahl bei Kommunalwahlen zu berücksichtigen.

Die 2. Auflage enthält ein neues Kapitel zum Bauplanungsrecht, das das Bauordnungsrecht komplettiert. Es liegt nunmehr ein Lehrbuch vor, das das Öffentliche Baurecht vollständig abdeckt und damit sämtliche examensrelevante Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts behandelt. Um den Umfang eines Studienbuches nicht zu sprengen, waren Kürzungen im Umweltrecht (Herausnahme des Wasser- und Kreislaufwirtschaftsrechts) erforderlich.

Für akribisches Korrekturlesen danken die Herausgeber den studentischen Hilfskräften Bartsch, Ehm, Fischer, Haake, Heidler, Kühle, Kuhn, Kundy, Rubbert, Schneider, Spitzer, Täuber, Tappeiner, Weßeling, Wimmer und Wolff sowie den Wiss. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Albrecht, Dudeck, Friedrich, Rabeneick und Wagner.

Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen und zu richten an Prof. Dr. Sabine Schlacke (sabine.schlacke@uni-muenster.de) oder Prof. Dr. Fabian Wittreck (fwitt_01@uni-muenster.de).

Münster, im April 2020

Sabine Schlacke

Fabian Wittreck

Vorwort zur 1. Auflage

Für das rechtswissenschaftliche Studium und das Studium der öffentlichen Verwaltung gewinnt das Landesrecht zunehmend an Bedeutung. Der vorliegende Band schließt die Lücke in der Nomos-Studienbuch-Reihe für das Landesrecht Nordrhein-Westfalen und behandelt die Kernbereiche der staatlichen Pflichtfachprüfung im öffentlichen Recht: Verfassungsrecht (*Wittreck*), Verwaltungsrecht (*Sydow*), Kommunalrecht (*Görisch*), Polizei- und Ordnungsrecht (*Wittreck*) und Bauordnungsrecht (*Schoen*). Er umfasst mit dem öffentlichem Dienstrecht (*Wißmann*), dem Umweltrecht (*Schlacke*) und dem Landesplanungsrecht (*Schlacke*) darüber hinaus Rechtsgebiete, die vor allem für die juristischen Schwerpunktbereiche der nordrhein-westfälischen Universitäten sowie für das Fachhochschulstudium im Bereich der öffentlichen Verwaltung bedeutsam sind.

Das Studienbuch stellt die genannten Materien kompakt dar und behandelt aktuelle Fragestellungen. Eine Examensorientierung wird durch integrierte Klausurhinweise und Beispielfälle mit Lösungsskizzen erreicht. Konzeptionell wurden das Schrifttum vor jedem Kapitel und die Rechtsprechung auf diejenigen Belege konzentriert, die für das Studium und die Examensvorbereitung weiterführend sind. Neben Studierenden an den Universitäten und Fachhochschulen sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren erhalten auch Praktikerinnen und Praktiker aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft, Verbänden und interessierte Nichtjuristinnen und -juristen durch das Buch einen aktuellen und systematischen Überblick über das öffentliche Recht des Landes. Der Band berücksichtigt insbesondere die aktuellen Rechtsänderungen der Landesverfassung, Kreis- und Landesbauordnung sowie des Justiz-, Ordnungsbehörden-, Polizei-, Landesnaturschutz-, Landeswasser- und Landesplanungsgesetzes.

Die Herausgeber danken den Autoren für ihre Beiträge. Für redaktionelle und wissenschaftliche Unterstützung danken sie Frau Alt, Herrn Schnittker, Herrn Schüren und Herrn Weuthen. Dank gilt ferner den studentischen Hilfskräften Frau Greb, Frau Janssen, Frau Militz, Frau Richter, Frau Zimmermann und Herrn Hinz.

Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge sind stets willkommen und zu richten an Prof. Dr. Sabine Schlacke (sabine.schlacke@uni-muenster.de) oder Prof. Dr. Fabian Wittreck (fwitt_01@uni-muenster.de).

Münster, im Januar 2017

Sabine Schlacke

Fabian Wittreck

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	6
Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Verfassungsrecht	27
§ 2 Verwaltungsrecht	84
§ 3 Kommunalrecht	121
§ 4 Öffentliches Dienstrecht	180
§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht	210
§ 6 Bauordnungsrecht	290
§ 7 Bauplanungsrecht	333
§ 8 Landesplanungsrecht	368
§ 9 Umweltrecht	389
Stichwortverzeichnis	431

Inhalt

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	6
Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Verfassungsrecht	27
I. Systematischer Standort und Relevanz	28
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	28
2. Praktische Relevanz der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	29
3. Landesverfassungsrecht als Prüfungsgegenstand	29
II. Historische Hinweise	30
1. Folien der Verfassungsstaatlichkeit in Nordrhein-Westfalen	30
2. Entstehung und Entwicklung der Landesverfassung	31
III. Europa- und bundesrechtlicher Rahmen	35
1. Unionsrecht	35
2. Europäische Menschenrechtskonvention	35
3. Grundgesetz und Bundesrecht	36
IV. Grundlagen des Landes	40
1. Nordrhein-Westfalen als Gliedstaat	40
2. Nordrhein-Westfalen als Demokratie	40
3. Nordrhein-Westfalen als Rechtsstaat	41
V. Verfassungsorgane	41
1. Landtag	41
2. Landesregierung	48
3. Verfassungsgerichtshof	52
VI. Volks- und Parlamentsgesetzgebung	53
1. Elemente direkter Demokratie in der Landesverfassung	53
2. Das Gesetzgebungsverfahren	56
3. Verfassungsänderung	57
4. Insbesondere: Haushaltsgesetzgebung	58
VII. (Selbst-)Verwaltung	59
1. Der Aufbau der Landesverwaltung	59
2. Kommunale Selbstverwaltung	59
VIII. Wirtschafts- und Lebensordnung	61
1. Ehe und Familie	61
2. Schule und Erziehung	62
3. Religionsverfassungsrecht	64
4. Wirtschaftsordnung	65
5. Sonstige Staatszielbestimmungen	66
IX. Grundrechte	67
1. Die Rezeption der Bundesgrundrechte	67
2. Weitere Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung	69

Inhalt

X. Verfassungsprozessrecht	70
XI. Aufbauhinweise und -schemata	75
XII. Fall: „Amtsvormundschaft“	77

§ 2 Verwaltungsrecht 84

I. Grundlagen und Rechtsquellen	84
1. Landeskompetenzen für Verwaltungsorganisation und Verwal- tungsverfahren	84
2. Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation	85
3. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts	86
4. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts	86
II. Verwaltungsorganisation	86
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Verwaltungsorganisation	86
2. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	87
a) Verwaltungsträger	87
b) Behörden als Organe der Verwaltungsträger	88
c) Behördeninterne Binnengliederung: Abteilungen, Referate und Ämter	88
3. Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung	89
a) Dreistufig-hierarchischer Grundaufbau	89
b) Aufsichts- und Weisungsverhältnisse	90
c) Stabilität der Grundstrukturen und Reformansätze	91
4. Aufbau der mittelbaren Landesverwaltung	92
a) Landesrechtlicher Rückgriff auf die tradierte Formentrias aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	92
b) Errichtung von Trägern mittelbarer Landesverwaltung	94
c) Körperschaftsaufsicht	95
III. Verwaltungsverfahrenrecht	96
1. Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG NRW	96
2. Vollstreckungsverfahren nach VwVG NRW	98
a) Anwendbare Normen für Vollstreckungsmaßnahmen	98
b) Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	99
c) Kosten der Zwangsvollstreckung	99
3. Zustellungen nach LZG NRW	100
4. Kosten für Amtshandlungen (GebG NRW)	100
5. Elektronisches Verwaltungsverfahren	101
a) Gesetzliche Regelungen für die elektronische Verwaltung auf Bundes- und Landesebene	101
b) Regelungen in Bezug auf den innerbehördlichen Bereich	103
c) Die elektronische Staat-Bürger-Kommunikation im Landesrecht NRW	104
IV. Informationszugangs- und Datenschutzrecht	106
1. Informationszugangsrecht	106
a) Konzeptionelle Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts	107

b) Antragsgebundenes Informationsrecht und antragsunabhängige Veröffentlichungspflichten	107
c) Verpflichtete	108
d) Ausnahmen vom Informationszugangsrecht – Grundsätzli- ches	108
e) Ausnahmen vom Informationszugangsrecht – Einzelfragen und Rechtsprechungsfälle	109
2. Landesdatenschutzrecht	111
a) Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes	111
b) Zusammenspiel mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung	112
c) Kerninhalte des Landesdatenschutzgesetzes NRW	113
3. Institutionelle Absicherung: Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	113
a) Institutionelle Stellung	113
b) Aufgaben und Befugnisse	114
V. Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrechtsschutz	116
1. Verwaltungsinterner Rechtsschutz: Widerspruchsverfahren	116
a) Regelungskompetenzen für das Widerspruchsverfahren	116
b) Abschaffung und partielle Wiedereinführung des Wider- spruchsverfahrens	116
c) Behördenzuständigkeit für das Widerspruchsverfahren	118
2. Organisation der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbar- keit	119
3. Landesrechtliche Sonderregelungen für das verwaltungsgerichtli- che Verfahren	119
§ 3 Kommunalrecht	121
I. Grundlagen	121
1. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen	121
2. Systematische Einordnung	123
a) Stellung der Kommunen im Staatsaufbau	123
b) Rechtsquellen des Kommunalrechts	125
II. Kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsgarantie	126
1. Institutionelle (bzw. existenzielle) Rechtssubjektsgarantie	128
2. Objektive (bzw. funktionale) Rechtsinstitutionsgarantie	129
a) Gemeinden	129
b) Gemeindeverbände	136
3. Subjektive (bzw. prozessuale) Rechtsstellungsgarantie	137
III. Innere Ordnung der Gemeinden („Gemeindeverfassung“)	140
1. Gemeindliche Hauptorgane und ihre Befugnisse	140
a) Rat	141
b) Bürgermeister	152
2. Kommunalverfassungsstreit	156

Inhalt

3. Unmittelbare Bürgerbeteiligung	158
a) Systematische Einordnung	158
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	158
IV. Öffentliche Einrichtungen der Gemeinden	162
1. Begriff der öffentlichen Einrichtungen	162
2. Benutzungsanspruch	164
3. Anschluss- und Benutzungszwang	166
V. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	168
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit ..	169
2. Organisationsformen gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	171
VI. Aufsicht über die Gemeinden	172
1. Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht	173
2. Aufsichtsmittel	174
a) Präventive Aufsichtsmittel	174
b) Repressive Aufsichtsmittel	174
3. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	175
VII. Grundzüge der Kreisverfassung	177
VIII. Zusammenfassende Klausurhinweise	178
§ 4 Öffentliches Dienstrecht	180
I. Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts	180
1. Bedeutung und Begriff des öffentlichen Dienstes	180
2. Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes	182
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	182
b) Gesetzgebungskompetenzen	183
c) Maßgebliche Gesetze	184
3. Tatsächliche Größenordnung	185
4. Aufgaben des öffentlichen Dienstrechts	186
II. Das Beamtenverhältnis	186
1. Unterscheidung von Beamtenbegriffen	186
a) Beamte im statusrechtlichen Sinn	186
b) Haftungsrechtlicher und strafrechtlicher Beamtenbegriff	187
2. Die Begründung des Beamtenverhältnisses	189
a) Form und Rechtsqualität	189
b) Voraussetzungen der Ernennung	190
3. Insbesondere: Grundsätze der Personalauswahl – Ziel der diskri- minierungsfreien Bestenauslese	191
4. Beendigung des Beamtenverhältnisses	196
III. Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis	197
1. Ausgangspunkt: Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten- tums	197
2. Pflichten der Beamten	198
a) Treuepflichten	198

b) Weisungsfolgepflicht, Remonstrationspflicht, Amtsverschwiegenheit	199
c) Streikverbot	200
3. Rechte der Beamten	201
a) Anspruch auf Schutz und Fürsorge	201
b) Insbesondere: Alimentation	202
c) Vollzeit und Teilzeit	203
d) Nebentätigkeiten	203
4. Schadensersatz und Regress, Dienstunfähigkeit	204
IV. Disziplinarrecht	206
1. Grundlagen	206
2. Disziplinarverfahren	207
a) Behördliches Disziplinarverfahren	207
b) Gerichtliches Disziplinarverfahren	208
V. Überblick: Privatrechtliche Dienstverhältnisse	208
VI. Schluss	209

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht 210

I. Standort und Relevanz	210
1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort	210
2. Strukturelle Kopplungen mit anderen Rechtsgebieten	212
3. Klausur- und Examensrelevanz des Polizei- und Ordnungsrechts ...	213
II. Historische Hinweise	215
1. „Gute Policie“	215
2. Herausbildung der modernen Polizei	216
3. Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	216
III. Gefahrenabwehrverfügung und -verordnung	218
IV. Organisation und Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden	222
1. Landespolizei	223
2. Ordnungsbehörden	226
3. Sonderordnungsbehörden	227
4. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes	228
V. Grundbegriffe	228
1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	228
2. Gefahr	230
3. Störer	235
4. Verhältnismäßigkeit und Ermessen	238
VI. Gefahrenabwehrbefugnisse	240
1. Maßnahmen nach den Generalklauseln	240
2. Standardmaßnahmen	241
3. Versammlungsrecht	246
4. Datenerhebung und -schutz	250
VII. Zwang	251

Inhalt

VIII. Kostentragung und Haftung	255
1. Gefahrenabwehrrechtliches Kostenrecht	255
2. Haftungsansprüche nach Gefahrenabwehrrecht	259
IX. Besonderheiten im Rechtsschutz	260
X. Aufbauhinweise und -schemata	264
XI. Fall: „Affentorplatz“	280
§ 6 Bauordnungsrecht	290
I. Grundlagen	290
1. Einordnung des Bauordnungsrechts	290
2. Rechtsquellen des Bauordnungsrechts	291
3. Anwendungsbereich der LBauO	292
a) Regelungsgegenstände	292
b) Ausgenommene Anlagen	294
II. Formelles Bauordnungsrecht	295
1. Organisation und Zuständigkeiten	295
2. Zulassungsebene	296
a) Genehmigungsbedürftige Vorhaben	296
b) Entscheidungsformen und ihre Wirkungen	301
c) Entscheidungsverfahren und Form der Sachentscheidung	305
d) Tatbestand und Rechtsfolgen des § 74 I LBauO	310
3. Eingriffsebene	313
a) Rechtsgrundlagen und tatbestandliche Anforderungen	314
b) Exkurs: Bestandsschutz	317
c) Rechtsfolgenseite	318
d) Durchsetzung von Bauordnungsverfügungen	321
III. Materielles Bauordnungsrecht	322
1. Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung	322
2. Anforderungen an die Bauausführung	323
a) Allgemeines Verunstaltungsverbot	323
b) Besondere Anforderungen an Werbeanlagen	324
c) Weitere Anforderungen	325
3. Stellplatzpflicht	326
4. Materielle Grundnorm: § 3 I LBauO	327
5. Abweichung im Einzelfall	327
IV. Rechtsschutzfragen	327
1. Rechtsschutz der Bauherrschaft	327
2. Rechtsschutz Dritter	329
a) Nachbarlicher Rechtsschutz	329
b) Gemeindlicher Rechtsschutz	331
§ 7 Bauplanungsrecht	333
I. Begriff, Funktion und Rechtsquellen des Bauplanungsrechts	333

II. Bauleitplanung	334
1. Einordnung und Ebenen der Bauleitplanung	334
2. Inhalte, Arten und Rechtsnatur der Bauleitpläne	334
a) Flächennutzungsplan	334
b) Bebauungspläne	335
3. Anforderungen an die rechtmäßige Aufstellung von Bauleitplänen	338
a) Gegenstand und Rechtsgrundlage der Bauleitplanung sowie Verbandszuständigkeit	339
b) Formelle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen	339
c) Materielle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen	344
4. Fehlerfolgen, Verwerfungskompetenz und Geltungsdauer	347
a) Planerhaltung	347
b) Verwerfungskompetenz und Geltungsdauer	349
5. Sicherung der Bauleitplanung	350
III. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	352
1. Systematik und Anwendungsbereich der §§ 29 ff. BauGB	353
a) Bauliche Anlage	353
b) Bauplanungsrechtlich relevantes Verhalten (Vorhaben)	354
2. Vorhaben im beplanten Bereich	354
a) Qualifizierter Bebauungsplan	354
b) Einfacher Bebauungsplan	356
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	356
d) Ausnahmen und Befreiungen	356
e) Unzulässigkeit im Einzelfall	357
f) Vorhaben während der Planaufstellungsphase	358
3. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	358
a) Im Zusammenhang bebauter Ortsteil	358
b) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	359
c) Schutz zentraler Versorgungsbereiche	361
4. Vorhaben im Außenbereich	361
a) Zulässigkeit privilegierter Vorhaben	362
b) Sonstige, nicht privilegierte Vorhaben	363
c) Teilprivilegierte Vorhaben	363
d) Außenbereichssatzung	364
IV. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne und sonstige Satzungen nach dem BauGB	364
1. Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags	365
2. Begründetheit eines Normenkontrollantrags	366
3. Entscheidungsinhalt	367

Inhalt

§ 8 Landesplanungsrecht	368
I. Einführung	368
1. Begriffliches: Raumplanung	368
2. Ebenen der horizontalen Raumplanung	369
II. Rechtsquellen	370
III. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	371
IV. Arten nordrhein-westfälischer Raumordnungspläne	372
V. Zuständigkeiten	373
VI. Die Erfordernisse der Raumordnung und ihre Bindungswirkungen	374
1. Ziele der Raumordnung	374
2. Grundsätze der Raumordnung	375
3. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	375
VII. Allgemeine Anforderungen an Raumordnungspläne	376
1. Fall: „Regionalplanfestlegung ‚Güterumschlagshafen‘“	376
2. Allgemeine verfahrensrechtliche Anforderungen	376
a) Planerische Inhalte	377
b) Abwägungsgebot	379
VIII. Anforderungen an Raumordnungspläne in Nordrhein-Westfalen	379
1. Landesentwicklungsplan: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	379
2. Regionalpläne: Inhalt, Organisation und Aufstellungsverfahren	380
3. Lösungsskizze: Fall: „Regionalplanfestlegung, Güterumschlagshafen“	381
a) Formelle Rechtmäßigkeit	381
b) Materielle Rechtmäßigkeit	381
c) Ergebnis	383
IX. Sicherung der Raumordnung	383
X. Verhältnis von Raumordnung und örtlicher sowie fachlicher Planung	385
1. Landesplanung und Bauleitplanung	385
2. Landesplanung und Klimaschutzplanung	386
XI. Rechtsschutz gegenüber Raumordnungsplänen	387
1. Rechtsschutz gegen den Landesentwicklungsplan	387
2. Rechtsschutz gegen Regionalpläne	387
3. Fall: Abwandlung (→ Rn. 34)	388
XII. Klausurhinweise	388
§ 9 Umweltrecht	389
I. Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	390
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	390
2. Landschaftsplanung	392
a) Überörtliche Ebene: Landschaftsrahmenpläne	393
b) Örtliche Ebene: Landschaftspläne	393

3. Eingriffe in Natur und Landschaft	395
4. Gebietsschutz und Netz Natura 2000	398
a) Naturschutzgebiete	398
b) Nationalparke	399
c) Biosphärenreservate	399
d) Landschaftsschutzgebiete	399
e) Naturparke und Naturdenkmäler	400
f) Biotopschutz, Naturmonumente und Schutz von Teilen der Landschaft	400
g) Rechtsform und Verfahren der Unterschutzstellung, Rechts- schutz	401
h) Prüfungsschema für die Rechtmäßigkeit einer Naturschutzge- bietsVO	402
i) Netz Natura 2000	403
j) Erholung in Natur und Landschaft	404
5. Naturschutzvereinigungen: Mitwirkung und Rechtsschutz	406
a) Mitwirkung	406
b) Zugang zu Rechtsschutz	408
c) Zulässigkeit einer Verbandsklage (Prüfungsschema)	410
6. Fall: „Naturschutzgebiet ‚Grüne Oase‘“	411
7. Vorkaufsrecht und eigentumsrechtliche Entschädigung	413
8. Behördenorganisation, Zuständigkeiten und Vollzugsbefugnisse ...	414
II. Immissionsschutzrecht	415
1. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	416
2. Geltungsbereich, Begrifflichkeiten und Regelungsbereiche des LImSchG	417
a) Verhaltensbezogener Immissionsschutz	417
b) Anlagenbezogener Immissionsschutz	418
c) Überwachung und Vollzug	419
3. Fall: „Kakadus im Wohngebiet“	419
III. Klimaschutzrecht	421
1. Einführung	421
2. Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	423
3. Grundkonzeption, Ziele und Instrumente des KSG NRW	425
4. Organisation und Zuständigkeiten	428
5. Verhältnis der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans zur Raumordnung	428
Stichwortverzeichnis	431

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

von Fabian Wittreck¹

Literatur

Von Coelln, Christian ua, Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück – die aktuellen Änderungen des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes, NWVBl. 2019, 89 ff.; Dietlein, Johannes, Polizei- und Ordnungsrecht, in: ders./Hellermann, Johannes, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 3 (S.244–431); Erlenkämper, Friedel/Rhein, Kay-Uwe, Verwaltungsvollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2011; Friesenhahn, Ernst, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Loschelder, Wilhelm/Salzwedel, Jürgen (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1962, S.161–215; Gusy, Christoph, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017; Haurand, Günter, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl. 2019; Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 10. Aufl. 2018; Möstl, Markus/Kugelmann, Dieter (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 12. Edition 2019; Oldiges, Martin, Polizeirecht, in: Grimm, Dieter/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht (StVwR NW), 1986, S.236–304; Peters, Wilfried/Fertig, Alice, Polizeirechtliche Maßnahmen als Gegenstand aktueller Gesetzgebung und Rechtsprechung, GSZ 2018, 225 ff.; Pieper, Hans-Gerd, Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 2017; Pieroth, Bodo, Befugnisserweiterung mit Begriffsverwirrung, GSZ 2018, 133 ff.; Rhein, Kay-Uwe, Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (OBG NRW), 2004; Schönenbroicher, Klaus/Heusch, Andreas, Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2014; dies., Aktuelle Entwicklungen im Ordnungsbehördenrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2015, 92 ff.; Schroeder, Daniela, Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2019; Schütte, Matthias/Braun, Frank/Keller, Christoph, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar für Praxis und Ausbildung, 2013; Tegtmeyer, Henning/Vable, Jürgen, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen mit Erläuterungen, 12. Aufl. 2018; Thiel, Markus, Sicherheitsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2018, 50 ff.; ders., Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Demokratie „at its best“, GSZ 2019, 1 ff.; Wittreck, Fabian, Online-Lektionen SS 2020 Polizei- und Ordnungsrecht. Basiswissen – Übungsfall – Schemata – Lernfragen – Aktuelles, 11. Aufl. 2020 (zugänglich unter unirep-online.de; kostenlose Anmeldung erforderlich); Wolfgang, Hans-Michael/Hendricks, Michael/Merz, Matthias, Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2011

I. Standort und Relevanz

1. Einschlägige Normtexte und deren systematischer Standort

- 1 Das Polizei- und Ordnungsrecht zählt als „Hausgut“ iSv Art.70 I GG zum Landesrecht *par excellence*². Tatsächlich finden sich die maßgeblichen Rechtsgrundlagen durchweg im einfachen Landesrecht (mit einigen wenigen Ergänzungen aus dem Bundesrecht, → Rn.2). Zugleich gilt hier – wie in anderen Rechtsgebieten auch – zunächst der schlechte Rat, das Gesetz in einer stillen halben Stunde einmal aufmerksam zu lesen. Die Korrekturerfahrung lehrt, dass immer wieder Klausuren daran scheitern, dass die Bearbeiterinnen und Bearbeiter zwar irgendwo irgendetwas über polizeilichen Zwang oÄ gelesen haben (und das Gelesene auch irgendwie plausibel fanden), in der

1 Für wertvolle Hilfe und überobligatorischen Einsatz danke ich meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Kathrin Albrecht, Jan-Eilert Brühhoff, Lisa Dudeck, Julia Rubbert und Zoe Tappeiner. Die Erstfassung des Falls „Affentorplatz“ hat Dr. Benjamin Karras (jetzt VG Münster) für den Unirep-Präsenzkurs im Sommersemester 2016 erstellt.

2 Wittreck, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70–74 GG Rn. 31.

Klausur aber erstmals mit dem **Normtext** der §§ 50 ff. PolG konfrontiert werden. Primär einschlägig sind danach folgende Gesetze, deren Inhalt für eine erfolgreiche Prüfung dem Grunde nach vertraut sein muss:

- Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW; im Folgenden nur **PolG**)³; dies ist Ihre wichtigste Arbeitsgrundlage in der Klausur, der Sie regelmäßig die Ermächtigungsgrundlagen für das Polizeihandeln entnehmen.
- Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen (Polizeiorganisationsgesetz – **POG NRW**)⁴; dieses Gesetz brauchen Sie in der Klausur idR nur, um die Zuständigkeit der Polizei sowie den richtigen Klagegegner iSv § 78 I Nr. 1 VwGO zu bestimmen (gem. § 1 POG das Land).
- Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehörden-gesetz – **OBG**)⁵; zweithäufigster „Sitz im Leben“ Ihrer Klausuren. Wichtig sind insbesondere die Verweisung auf das PolG in § 24 OBG, der Abschnitt über ordnungsbehördliche Verordnungen (§§ 25–38 OBG; → Rn. 17 ff.) sowie das eigenständige Haftungsregime (§§ 39–43 OBG; → Rn. 90 ff.).
- Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW – **VwVG NRW**)⁶; dieses Gesetz ist relevant, wenn die Ordnungsbehörde und nicht die Polizei vollstreckt. Ergänzend kommen hier weitere Landesvorschriften ins Spiel:
 - Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG – **VO VwVG NRW**)⁷; namentlich in Abschlepp- und sonstigen Kostenfällen sind hier die §§ 8, 15, 24 VO VwVG von Bedeutung (→ Rn. 85 ff.).
 - Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW)⁸; hier ist namentlich § 14 **GebG** wichtig (sog VA-Befugnis; → Rn. 88).
 - Für einige Verwirrung hat die Novellierung des **JustG NRW** gesorgt⁹. Nach § 110 II Nr. 5 JustizG entfällt das Vorverfahren nicht im Fall von Verwaltungsakten, die von den **Vollstreckungsbehörden** iSv § 2 VwVG erlassen werden. Das erweckt zunächst den Eindruck, als ob im Anwendungsbereich des VwVG stets wieder das Widerspruchsverfahren einschlägig sei. Aus dem Kontext wie der Gesetzesbegründung geht allerdings hervor¹⁰, dass es nur um die *tatsächliche*

3 IdF d. Bek. v. 25.7.2003 (GV. NRW. S. 441), zuletzt geändert durch G. v. 19.12.2019 (GV. NRW. S. 995). – Kommentare: *Schütte/Braun/Keller*, PolG NRW; *Tegtmeyer/Vable*, PolG NRW; *Möstl/Kugelmann* (Hrsg.), Beck-OK POR NRW. – Landesspezifische Lehrwerke: *Oldiges*, in: Grimm/Papier (Hrsg.), StVwR NRW, S. 236 ff.; *Wolfgang/Hendricks/Merz*, POR; *Haurand*, Allg. POR NRW; *Dietlein*, POR, in: ders./Heller-mann, Öffentliches Recht in NRW, § 3.

4 IdF d. Bek. v. 5.7.2002 (GV. NRW. S. 308, ber. S. 629), zuletzt geändert durch G. v. 17.5.2018 (GV. NRW. S. 270).

5 IdF d. Bek. v. 13.5.1980 (GV. NRW. S. 528), zuletzt geändert durch G. v. 19.12.2019 (GV. NRW. S. 995). – Kommentare: *Rhein*, OBG NRW; *Schönenbroicher/Heusch*, OBG NRW; vgl. ferner *Möstl/Kugelmann* (Hrsg.), Beck-OK POR NRW.

6 IdF d. Bek. v. 19.2.2003 (GV. NRW. S. 156, ber. S. 570), zuletzt geändert durch G. v. 8.7.2016 (GV. NRW. S. 557). – Kommentar: *Erlenkämper/Rhein*, VwVG/LZG NRW.

7 V. 8.12.2009 (GV. NRW. S. 787); zuletzt geändert durch ÄndVO v. 29.5.2019 (GV. NRW. S. 256).

8 IdF d. Bek. v. 23.8.1999 (GV. NRW. S. 524); zuletzt geändert durch G. v. 8.12.2015 (GV. NRW. S. 836).

9 Zur Novelle *Wienbracke*, NWVBl. 2015, 248 ff.

10 Vgl. LT-Drs. 16/6089, S. 17.

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

Beitreibung von Geldforderungen geht. Wir reden mithin über ein Stadium des Verfahrens, das nie Gegenstand der Klausur ist.

- Es bleiben Einzelgesetze, die nicht zum Pflichtprogramm gehören, aber durchaus „drankommen“ können – hier gilt es schlicht, die Rechtsprechung zu beobachten. Dazu ein **Klausurhinweis**:

Sie verwenden generell zu viel Zeit auf das Studium von Rechtsprechung. Ein solches ist sinnvoll, wenn man sich erstens auf echte Schlüsselentscheidungen konzentriert, sich zweitens klarmacht, dass es nicht um das Auswendiglernen, sondern um Anschauung für juristisches Arbeiten geht, und sich drittens beschränkt. Konkreter Rat: Sichten Sie lediglich die Pressemitteilungen der einschlägigen Gerichte (hier: OVG Münster und – seltener – BVerwG).

- Hundegesetz für das Land NRW (Landeshundegesetz – **LHundeG NRW**)¹¹; hier gilt wie bei den anderen Spezialgesetzen, dass eine Viertelstunde Lektüre der Norm mehr bringt als ein Lehrbuch oder Aufsatz; dabei gedanklich markieren: wo sind Zuständigkeiten geregelt, auf welche Norm kann ich Eingriffe stützen, gibt es besondere Verfahrensvorgaben, und wo sind die „Andockstellen“ für das allgemeine Gefahrenabwehrrecht?
- Straßen- und Wegegesetz des Landes NRW (**StrWG NRW**)¹²; auch hier hilft zunächst einmal die Lektüre.

- 2 Bundesrecht ist für die Gefahrenabwehrklausur nur selten einschlägig. An erster Stelle steht hier das **Versammlungsgesetz**, das in NRW nach Art. 125 a I 1 GG fortgilt (bitte bei der Prüfung der Ermächtigungsgrundlage zitieren; → Rn. 66 ff.). Gerade für Abschleppfälle kommen StVG bzw. StVO hinzu (wobei der Verstoß hier meistens evident ist, → Rn. 89). Das **Bundespolizeigesetz**¹³ ist mit dem PolG NRW weitgehend deckungsgleich, so dass hier eine gesonderte Vorbereitung eigentlich nur angezeigt ist, falls die Gerichte gerade einen prominenten Fall entschieden haben, in dem es um die Abgrenzung der Zuständigkeit von Bundes- und Landespolizei geht (→ Rn. 33)¹⁴.

2. Strukturelle Kopplungen mit anderen Rechtsgebieten

- 3 Der Begriff der „strukturellen Kopplung“ bezeichnet grob gesagt einen notwendigen Überschneidungsbereich. Solche weist auch das Polizei- und Ordnungsrecht mit anderen Rechtsgebieten auf: Das fängt mit dem **Prozessrecht** an (→ Rn. 94 ff.): Hier häufen sich nach neuester Rechtslage vier Klage- oder Antragsarten deutlich. Das ist für das PolG die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO in analoger Anwendung¹⁵, weil sich das gem. § 1 I 3 PolG (→ Rn. 27) auf Eilfälle beschränkte Handeln

11 Vom 18.12.2002 (GV. NRW. S. 656); zuletzt geändert durch G. v. 20.9.2016 (GV. NRW. S. 790).

12 IdF d. Bek. v. 23.9.1995 (GV. NRW. S. 1028, ber. 1996 S. 81); zuletzt geändert durch G. v. 26.3.2019 (GV. NRW. S. 193).

13 Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) v. 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch G. v. 20.11.2019 (BGBl. I S. 1724). Übersichtlich *Kretschmer*, Jura 2009, 96 ff.

14 Zuletzt BVerwG NVwZ 2015, 91 – *Bahnhofsvorplatz Trier*.

15 Näher *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2019, § 18 Rn. 36 ff. bzw. § 29 Rn. 13 ff.; vgl. ferner *Thiele*, DVBl. 2015, 954 ff. sowie *Bühler/Brönnecke*, Jura 2017, 34 ff. – **Klausurhinweis**: Bitte sehen Sie hier unbedingt davon ab, aufwendig einen vermeintlichen „Meinungsstreit“ zu erörtern, ob man statt der Fortsetzungsfeststellungsklage nicht auch die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 I VwGO anwenden könnte. Das ist vereinzelt erwogen worden, wird aber ganz überwiegend abgelehnt bzw. in der Praxis nicht ange-

der Polizei regelmäßig schon vor Klageerhebung erledigt haben wird (Schulbeispiele: Platzverweis oder Identitätsfeststellung). Handelt die Ordnungsbehörde, ist häufig der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 V VwGO einschlägig¹⁶. Schließlich taucht die Feststellungsklage nach § 43 I VwGO auf, wenn es um das Vorgehen gegen Realakte der Gefahrenabwehrbehörden (typisch im Vollzug – Stichwort unmittelbarer Zwang, man denke an Abschleppfälle) geht; hier muss man Sorgfalt auf die präzise Bestimmung des konkreten Rechtsverhältnisses verwenden. Praktisch weggefallen ist hingegen die Bedeutung der Feststellungsklage für den mittelbaren Rechtsschutz gegen Gefahrenabwehrverordnungen nach dem OBG (→ Rn. 17 ff.); hier ist seit Anfang 2019 durch § 109 a JustG NRW die Möglichkeit der Normenkontrolle zum OVG nach § 47 I Nr. 2 VwGO eröffnet (→ Rn. 96 ff.).

Im materiellen Recht ist praktisch jeder Polizeirechtsfall auch ein **Grundrechtsfall**. Das 4 bedeutet mindestens, dass man schon bei der Frage der Ermächtigungsgrundlage angibt, in welches Grundrecht die Polizei eingreift (also beim Gewahrsam nach § 35 PolG in Art. 2 II 2 GG u.s.f.), und in der Regel im Rahmen der Prüfung des Ermessens (§§ 2 f. PolG bzw. §§ 15 f. OBG) eine komplette Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführt, deren argumentativer Gehalt noch dazu über Ihr Abschneiden entscheidet. Unter dem Punkt „Ermächtigungsgrundlage“ müssen ferner vergleichsweise häufig staatsrechtliche Grundfragen wie Wesentlichkeit oder Bestimmtheit aufgegriffen werden (→ Rn. 54). Eng verknüpft ist das Gefahrenabwehrrecht schließlich mit dem **Vollstreckungsrecht** (eigentlich Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts; → Rn. 75 ff.) sowie insbesondere dem **Staatshaftungsrecht** (→ Rn. 90 ff.).

3. Klausur- und Examensrelevanz des Polizei- und Ordnungsrechts

Wer im Polizei- und Ordnungsrecht auf Lücke setzt, begibt sich in eine (wenigstens gegenwärtige) **Gefahr**. Das Thema wird im Examen regelmäßig geprüft, wofür es auch 5 gute Gründe gibt: Durch die gerade angesprochene enge Verzahnung mit anderen Rechtsgebieten verrät der Umgang der Prüflinge mit einem Polizeirechtsfall viel über ihr Systemverständnis (es kommt hinzu, dass sich das Gebiet als „Wirtstier“ für staatschaftungs- wie kostenrechtliche Fragestellungen aufdrängt). Ferner liegen die „Fälle“ auf der Straße – sowohl einschlägige Gerichtsentscheidungen als auch tatsächliche Vorkommnisse aus der medial aufgearbeiteten Polizeiarbeit (Gruselclowns, Pokémon GO, Vorgehen gegen „Schulschwänzer“, Nutzung sozialer Medien bei Versammlungen¹⁷) lassen sich ohne Mühe finden.

Klausurhinweis: Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die gefahrenabwehrrechtliche Klausur in unterschiedlichen Typen begegnet, die jeweils eigene Herausforderungen stellen:

- Typ 1 wird hier als „**Reihen Klausur**“ bezeichnet und weist Parallelen zum Strafrecht auf. Die Aufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass eine Fülle von Standard-

wandrt. Richtiggehend schädlich ist es, wenn Sie dazu am Anfang drei oder vier Seiten schreiben und Ihnen am Ende die Zeit für Argumentation in der Verhältnismäßigkeit fehlt, die deutlich „lohnender“ ist.

16 *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2019, § 32 Rn. 1 ff.; siehe ferner *Schoch*, Jura 2002, 37 ff.

17 Zum gefahrenabwehrrechtlichen Vorgehen *Timmefeld*, Kommunikation & Recht 2016, 551 (555 f.).

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

maßnahmen zu prüfen ist; die Herausforderung besteht erstens darin, nichts zu übersehen (etwa eine Befragung nach § 9 PolG oder eine Datenübermittlung nach § 29 PolG) und zweitens schlicht den Zeitdruck auszuhalten, unter den man durch diese Klausuren gesetzt wird.

- Typ 2 mag man „**Schachtelklausur**“ nennen; für diese Aufgaben ist charakteristisch, dass ein tiefgestaffelter Aufbau (einschließlich Inzidentprüfungen) zu erarbeiten und durchzuhalten ist (Schulbeispiel ist der gefürchtete **Abschleppfall**: → Rn. 89 sowie die Falllösung im Anhang): Geprüft wird ein Kostenbescheid, dessen Rechtmäßigkeit von der inzident zu prüfenden Rechtmäßigkeit einer Maßnahme im sofortigen Vollzug nach § 50 II PolG abhängig ist, die wiederum („innerhalb ihrer Befugnisse“) von der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abhängt. Ähnliches gilt für Amtshaftungsansprüche oder Verfügungen, die auf ordnungsbehördlichen Verordnungen (→ Rn. 17 ff., 96 ff.) beruhen.
- 6 Polizei- und Ordnungsrecht ist dabei nicht grundsätzlich schwieriger als andere Gebiete des Öffentlichen Rechts, aber auf irritierende Weise unbestimmt in dem Sinne, dass grundlegende **Aufbau- und Zuordnungsfragen streitig** verhandelt werden. Hier ist eines wichtig: Lassen Sie sich durch derartige Streitigkeiten nicht verwirren, sondern nehmen Sie beruhigt zur Kenntnis, dass es offenbar viele Wege nach Rom gibt, von denen Sie sich entspannt einen aussuchen können. Zugleich machen Sie bitte nicht den Fehler, die folgenden Punkte auf die intellektuelle Streckbank des unsäglichen „Meinungsstreits“ zu spannen. Um welche Fragen geht es?
- Offen ist zum einen die Einordnung von faktischen Polizeimaßnahmen als **Standard- oder Zwangsmaßnahme**. Schulbeispiel ist die „Verhaftung“: Sie kann als Gewahrsam iSv § 35 PolG eingestuft werden; dann trägt die Standardmaßnahme quasi ihr „Vollzugselement“ mit sich. Ebensogut lässt sie sich als zwangsweiser Vollzug (regelmäßig: unmittelbarer Zwang iSv §§ 51 I Nr. 3, 55 PolG) eines auf § 35 PolG gestützten Verwaltungsakts deuten. **Folgen**: Der Weg über § 35 PolG führt zu einer einstufigen oder „schlanken“ Prüfung; einschlägig ist die Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 I 4 VwGO. Der Vollzugsweg zieht die Schachtelprüfung nach sich; für den Angriff auf den resultierenden Realakt ist die allgemeine Feststellungsklage iSv § 43 VwGO eröffnet¹⁸.
 - Offen ist zum anderen die Einstufung von Polizeihandeln als **Real- oder Verwaltungsakt**. Im Hintergrund steht der Umstand, dass verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz lange nur gegen Verwaltungsakte iSv § 35 VwVfG eröffnet war. Dies führte zur Figur der „**Duldungsverfügung**“: Der Schlag mit dem Gummiknüppel – mit Händen zu greifen ein Realakt – wurde durch den gedachten Polizeibefehl „Stillhalten“ zum Verwaltungsakt geadelt¹⁹. Erneut entscheidet die Einordnung über die einschlägige Klageart wie den Aufbau. Das Problem ist bis heute virulent bei der Durchsuchung (§ 39 PolG; → Rn. 56 f., 63).

18 Siehe dazu *Glaser*, in: Gärditz (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, § 43 Rn. 36 f.

19 So etwa BVerwGE 26, 161 (164); anschaulich zur Duldungsverfügung *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch, E Rn. 35 ff.

In der gebotenen Kürze sei an dieser Stelle auf eine weitere **Abgrenzung** eingegangen, 7
nämlich die vom präventiven (also vorbeugenden) **zum repressiven** (also verkürzt:
strafenden) **Handeln** der Polizei²⁰. Ersteres – und nur darum soll es im Folgenden ge-
hen – richtet sich nach dem PolG oder Spezialgesetzen, Letzteres nach den Normen
der StPO (eine Synopse der Befugnisnormen finden Sie im Anhang unter K). Wie (und
wo) grenzen Sie ab? Ort der Prüfung ist in der Regel schon der Verwaltungsrechtsweg
iSv § 40 I 1 VwGO, denn für die Prüfung repressiven polizeilichen Handelns nach der
StPO wären Spezialvorschriften (§§ 23 ff. EGGVG bzw. § 98 II 2 StPO) einschlägig²¹.
Deren Fremdheit weist den Weg zur Lösung (im Examen schauen Sie bitte einfach in
die obere rechte Ecke des Sachverhalts – prangt dort gut sichtbar ein „Ö“, spricht Ein-
iges für eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, also präventives Handeln). Dieser prag-
matische Lösungsansatz taugt aber nicht zum Hinschreiben, deswegen zwei Sachargu-
mente zur Abgrenzung: Wenn der Fall nicht ohnehin klar ist, stellen Sie erstens auf
den **Schwerpunkt** der polizeilichen Maßnahme²² ab (und sind damit in der Sache frei).
Zweitens gilt die Faustregel, dass die Gefahrenabwehr Vorrang vor der Strafverfol-
gung hat²³.

Beispiel:

Dass hinter dieser Vorrangregel grundrechtliche Schutzpflichten stehen, belegt der typische Fall
einer Geiselnahme in einer Bank. Natürlich sollen die anrückenden Polizisten letztlich auch die
Bestrafung wegen Raubes/räuberischer Erpressung usw. sicherstellen. Vorrangig geht es aber
um das Leben der Geiseln, und wenn dieses nicht anders effektiv geschützt werden kann, muss
die Strafverfolgung zurückstehen.

II. Historische Hinweise

Dem Verfasser ist bewusst, dass die vorstehende Überschrift bei vielen Lesern wenig- 8
stens ein Stoßseufzen, wenn nicht heftigere Abwehrreaktion bis hin zum energischen
Blättern auslöst. Daher der Hinweis: Die folgende Minimalration ist in erster Linie für
die mündliche Prüfung gedacht, kann aber im Einzelfall auch in Klausuren zur **argu-
mentativen „Veredelung“** herangezogen werden²⁴.

1. „Gute Policey“

Das gilt gerade für den nun folgenden Punkt. „Polizei“ leitet sich vom Titel des Bu- 9
ches „Politik“ des griechischen Philosophen **Aristoteles** (4. Jh. v. Chr.) ab, das im Mit-
telalter wiederentdeckt wurde und bis in das 18. Jahrhundert hinein in Europa
schlicht als der Wahrheit letzter Schluss in Fragen der Organisation des menschlichen
Zusammenlebens galt. Dabei sieht Aristoteles die Obrigkeit (neuzeitlich: den Staat) in
der Pflicht, nicht bloß die innere und äußere Sicherheit der Untertanen zu gewährleis-
ten, sondern sie zu einem „guten Leben“ zu erziehen²⁵. Resultat war etwa ab dem
15. Jahrhundert die „gute Policey“ (bewusst mit ‚cey‘, um die Figur vom modernen

20 Näher *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2012, 1. Kap. Rn. 40 ff.

21 Dazu *Kingreen ua*, POR, § 2 Rn. 13.

22 Siehe *Schoch*, Jura 2013, 1115 ff. sowie *Gusy*, POR, Rn. 484 ff.

23 Wie hier *Kingreen ua*, POR, § 2 Rn. 14.

24 Zur Vertiefung *Stolléis/Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch, A; *W. Schulte*, Die Polizei 2009, 16 ff. sowie *Mann/Fontana*, JA 2013, 734 ff.

25 Statt aller *Böckenförde*, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie, 2. Aufl. 2006, S. 121 ff.

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

„Polizeistaat“ abzugrenzen), die sich praktisch in Ansehung der Bürger für allzuständig hielt und insbesondere auch Kleiderordnungen erließ oder andere Fragen der Sittsamkeit entschied. Dass wir diesen Ansatz (hoffentlich) überwunden haben, darf man durchaus bei der Auseinandersetzung mit dem problematischen Begriff der **öffentlichen Ordnung** (→ Rn. 37) ansprechen, denn in ihr lebt Aristoteles in der Sache fort ...

2. Herausbildung der modernen Polizei

- 10 Als Meilenstein der Abkehr von dieser Allzuständigkeit bis hin zur Sittenpolizei sollte sodann das **Kreuzbergerurteil** des preußischen OVG von 1882 bekannt sein²⁶. Darin entschied das Gericht, dass die Polizeibehörde nicht für die Wahrung ästhetischer Belange (hier: Sichtbarkeit eines Denkmals auf dem Kreuzberg) zuständig sei, sondern lediglich für die Gefahrenabwehr. Es leitet damit einen Prozess der sog **Entpolizeilichung** ein, in dem immer mehr Staatsaufgaben von „zivilen“, also nicht militärisch organisierten und uniformierten Behörden bzw. Amtsträgern wahrgenommen werden (bis vor einiger Zeit war für die Tätigkeit der Bauaufsichtsbehörden die Bezeichnung als „Baupolizei“ noch durchaus üblich; vgl. §§ 57 I, 58 I, II BauO).
- 11 Für die weitere Entwicklung ist schließlich wichtig, dass die Zuordnung des Polizeirechts zum **Hausgut** der Länder nach Art. 70 I GG (→ Rn. 1) Reaktion auf die Verreichlichung der Polizei in der NS-Zeit war und dem Wunsch der Besatzungsmächte entsprach. Man sollte aber auch wissen, dass der frühere Bundesgrenzschutz (jetzt: Bundespolizei, → Rn. 33; vgl. dazu Art. 35 II 2, 87 I 2, 91 I, II GG) anfangs durchaus als Ersatzarmee gedacht war, was man im PolG noch gut erkennt: vgl. §§ 58 V, 66 I PolG zum Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten durch Beamte der Bundespolizei. Auf der gleichen Linie liegt die strikte Trennung zwischen Polizei und Geheimdienst und die Zurückhaltung gegenüber einem Einsatz der Bundeswehr im Innern.

3. Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

- 12 Der letzte Punkt leitet zur aktuellen Situation über (die naturgemäß typischerweise in der mündlichen Prüfung eine Rolle spielen dürfte). Beobachten lässt sich angesichts der „Terrorlage“ einerseits eine waffentechnische **Aufrüstung** der Polizei, andererseits das Bestreben einer engeren **Zusammenarbeit** zwischen den verschiedenen Polizei- und Geheimdienstbehörden (vgl. dazu nur Art. 73 I Nr. 9 a und 10 GG und die in diesem Kontext erlassenen Gesetze²⁷). Hierher gehört auch die in politischen Kreisen immer wieder angefachte Diskussion um einen **Einsatz der Bundeswehr** im Innern²⁸.
- 13 Weniger martialisch kommen die jüngeren Änderungen des PolG daher; zugleich sind sie unterschiedlich lebhaft umstritten: Die Novelle von 2016 sah einerseits eine **Legitimations- und Kennzeichnungspflicht** der Polizeibeamtinnen und -beamten vor (§ 6 a

26 Pr. OVGE 9, 353; vgl. dazu P. Krause, DVBl. 1985, 216 ff.

27 Zu den Grenzen BVerfGE 133, 277 – Antiterrordatei.

28 Zu den Grenzen BVerfGE 133, 241 – Luftsicherheitsgesetz III. – Aus der Debatte Brenneisen/Schwarzer/Wein, Die Polizei 2009, 282 ff.; Ladiges/Glaue, DÖV 2011, 621 ff.; Bünnigmann, DVBl. 2013, 621 ff.

PolG)²⁹ und erlaubt in § 15 c PolG nF den Einsatz „körpernah getragener Aufnahme-geräte“ (neudeutsch: **Bodycams**; dito). Der gleichzeitig vorgenommene Eingriff in das OBG erweitert auf Antrag die Zuständigkeiten der Ordnungsbehörden zur **Überwachung des Straßenverkehrs** (lies § 48 II 4–7 OBG nF); in der Sache geht es um Durchfahrverbote (Zeichen 251, 253, 261), Umweltzonen (Zeichen 270) sowie Überholverbote (Zeichen 276, 277). Die Neuregelung vertieft hier eine echte Doppelkompetenz von Ordnungsbehörden und Polizei (→ Rn. 26). Im VwVG schließlich sind zwei Änderungen zu verzeichnen: Nach § 59 I 2 VwVG nF ist die Anforderung der Kosten der Ersatzvornahme (→ Rn. 81) iSv § 80 II 1 Nr. 3 VwGO sofort vollziehbar. Und der neue § 61 a VwVG sieht eine Fiktionswirkung für die Abgabe von Erklärungen vor, zu denen der Pflichtige durch Verwaltungsakt verpflichtet worden ist; die Norm korrespondiert mit § 62 II VwVG.

Deutlich intensiver diskutiert wurde und wird die umfangreiche Novelle des PolG durch das 6. Änderungsgesetz (auch „**Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen**“) vom Dezember 2018³⁰. Unter Prüfungs- bzw. Relevanzgesichtspunkten dürfte hier wie folgt zu differenzieren sein: Zunächst sind neue, zumal in ihrer Verfassungsmäßigkeit umstrittene Gesetze natürlich geborene Kandidaten für eine mündliche Prüfung. Mittel- und langfristig sind derartige Novellen für die Examensvorbereitung interessant, sobald erste „Fälle“ oder erste Äußerungen der Rechtsprechung zu den einschlägigen Bestimmungen vorliegen. In diesem Sinne sind aus dem umfangreichen „Stärkungsgesetz“ die folgenden Bestimmungen besonders hervorzuheben (einmal mehr gilt: bitte einfach lesen):

- § 12 a PolG nF (Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen/strategische Fahndung)
- § 20 c PolG nF (Überwachung der laufenden Telekommunikation)
- § 34 b ff. PolG nF (Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot; „elektronische Fußfessel“)³¹
- Verlängerte Gewahrsamsfristen nach § 35 II PolG (→ Rn. 62)
- Einführung des „Tasers“ als zugelassenes Hilfsmittel körperlicher Gewalt nach § 58 IV PolG nF (technisch ist von „Distanzelektroimpulsgeräten“ die Rede)
- Im Anpassungsgesetz kommen zahlreiche sehr kleinteilige Änderungen des Abschnitts zur Datenerhebung und -verarbeitung hinzu, die typischerweise weniger prüfungsrelevant sind.

Die heftig umstrittene Kategorie der „**drohenden Gefahr**“ taucht im novellierten PolG danach nur noch an eher versteckter Stelle auf, nämlich in verschiedenen Varianten in den §§ 20 c I Nr. 2, 34 b I Nr. 1 u. 2, 34 c I Nr. 1 u. 2 PolG nF. Zuletzt hat – wiederum ohne größere Debatte – das etwas vollmundig als „Gesetz zur Stärkung der Rechte

29 Die unter den Polizeikräften gelinde gesagt umstrittene Regelung ist bereits 2017 von der schwarz-gelben Landtagsmehrheit wieder abgeschafft worden (GV. NRW. S. 806); näher *Thiel*, NWVBl. 2018, 50 ff. Das BVerwG hat allerdings unlängst entsprechende Regelungen in Brandenburg unbeanstandet gelassen: BeckRS 2019, 29882.

30 V. 13.12.2018 (GV. NRW. S. 684, ber. 2019 S. 23; vgl. ferner das Anpassungsgesetz v. 18.12.2028, GV. NRW. S. 741). Vgl. dazu im Vorfeld LT-Drs. 17/2351 sowie *Pieroth*, GZS 2018, 133 ff. (dezidiert kritisch); zur endgültigen Neuregelung v. *Coelln ua*, NWVBl. 2019, 89 ff. sowie *Thiel*, GZS 2019, 1 ff.

31 Näher *Ulrich/H. Walter/S. Zimmermann*, NWVBl. 2019, 98 ff.

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

von im Polizeigewahrsam festgehaltenen Personen“ umfangreiche Änderungen nach sich gezogen³², von denen die wichtigste der neue § 37 a PolG zur **Fixierung** von festgehaltenen Personen darstellt; die Norm reagiert in der Sache auf eine einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³³.

III. Gefahrenabwehrverfügung und -verordnung

- 14 Vor dem Einstieg in die „formalen“ Fragen (→ Rn. 24 ff.) soll zunächst ein **Raster** erarbeitet werden, in das man die einzelnen folgenden Punkte (auch iSe Prüfungsreihenfolge) einfügen kann. Dazu ist es notwendig, die beiden wichtigsten Handlungsformen des Gefahrenabwehrrechts (sowie einige Vertreter von „Nebenrollen“) vorzustellen. Es sind dies die Gefahrenabwehrverfügung und die ordnungsbehördliche Verordnung. Letztere ist in den §§ 25–38 OBG geregelt (und steht nur den Ordnungsbehörden zu Gebote); Erstere taucht (nur als Überschrift) in den §§ 14–24 OBG auf, wohingegen in Bezug auf die Polizei von „Aufgaben“ (§ 1 PolG) bzw. „Befugnissen“ (§§ 8 ff. PolG) die Rede ist. Die Grundunterscheidung ist an sich einfach (wobei sie in dieser Form nicht aus dem Gesetz folgt)³⁴: Die **Verfügung** reagiert auf eine sog **konkrete**, die **Verordnung** setzt eine sog **abstrakte Gefahr** voraus. Der Unterschied: Die konkrete Gefahr ist eine Gefahr im Einzelfall, hat sich also hinreichend verdichtet, so dass die Behörden einzelfallbezogen reagieren können bzw. müssen. Die abstrakte Gefahr ist demgegenüber eine nach der Lebenserfahrung bzw. empirischen Daten in bestimmten Konstellationen typischerweise auftretende Gefahr, auf die die Behörden dementsprechend mit an die Allgemeinheit gerichteten Ge- und Verboten reagieren können bzw. müssen (näher zum Gefahrbegriff → Rn. 38 ff.).

Schulbeispiele:

Es besteht die **abstrakte** Gefahr, dass es im Sommer zu Waldbränden kommt und dass im Winter Eisläuferinnen und -läufer im Eis einbrechen. Wer in einem knochentrockenen Waldstück unbekümmert ein Lagerfeuer entfacht oder sich auf eine noch nicht tragfähige Eisfläche begibt, verursacht hingegen eine **konkrete** Gefahr. Im ersten Fall könnte die Ordnungsbehörde eine Verordnung mit entsprechenden Verboten erlassen, im zweiten könnten Polizei oder Ordnungsbehörde Verfügungen an den oder die „Störer“ (→ Rn. 44 ff.) richten.

- 15 Die Polizei- oder Ordnungsverfügung (früher: „Polizeibefehl“) gilt dabei als das **Urbild des „klassischen“ Grundrechtseingriffs**³⁵, also des rechtsförmigen Befehls unter Androhung von Zwang (man denke an den Platzverweis nach § 34 PolG, aber eben auch an den „Wink“ des Verkehrspolizisten). Zugleich impliziert die Redeweise von „Verfügung“, dass es sich um einen **Verwaltungsakt** iSv § 35 S. 1 VwVfG NRW handelt, da dem Element des „Befehls“ die notwendige Regelungswirkung innewohnt. Hier wird das Bild nun etwas unübersichtlich. Denn das OBG spricht unter der Überschrift „Ordnungsverfügungen“ allgemein von „Maßnahmen“ (§ 14 I OBG), und das PolG tut es ihm (ohne Überschrift) gleich (§ 8 I PolG). Wir werden im Folgenden sehen, dass die sog Standardmaßnahmen tatsächlich teils Verwaltungsakte, teils Realak-

32 V. 19.12.2019 (GV. NRW. S. 995).

33 BVerfGE 149, 293; vgl. dazu die Besprechung von *Muckel*, JA 2018, 794 ff. Siehe zur Novelle nur LT-Drs. 17/7624.

34 Näher *Schönenbroicher/Heusch*, OBG, § 1 Rn. 9, § 27 Rn. 8.

35 Statt aller *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 124.

III. Gefahrenabwehrverfügung und -verordnung

te darstellen (→ Rn. 56 ff.). Die Gefahrenabwehrverfügung lässt sich danach untechnisch als **Reaktion der Behörden auf Gefahren im Einzelfall** bestimmen, die in Gestalt des Verwaltungsakts oder in Gestalt des Realakts erfolgen kann.

Beispiel für die zweite Alternative wäre der Polizist, der eine Katze von einem Baum rettet. Das hilflose Tier verursacht eine konkrete Gefahr, aber der Polizist befiehlt nichts (was bei einer Katze auch bekanntlich nicht verfangen würde), sondern handelt lediglich.

Aus dieser Überlegung resultiert das folgende **Grundschema** für die Prüfung einer Gefahrenabwehrverfügung (es orientiert sich am Verwaltungsakt und wird für den Realakt entsprechend angepasst, im Kern also gekürzt; vgl. im Detail im Anhang unter X.): 16

I. Ermächtigungsgrundlage

II. Formelle Rechtmäßigkeit (Zuständigkeit – Verfahren – Form)

III. Materielle Rechtmäßigkeit (Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage, Ermessen, Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht)

Wichtig ist, dass Sie dieses Schema „atmen“ lassen – es kann je nach Fall ganz unterschiedliche Schwerpunkte haben. So ist der Punkt „Ermächtigungsgrundlage“ in den meisten öffentlich-rechtlichen Klausuren nur ein „durchlaufender Posten“ – im Gefahrenabwehrrecht kann hingegen um die Frage, ob die Generalklausel (→ Rn. 53 f.) noch eine hinreichende Grundlage ist, erbittert gerungen werden.

Die ordnungsbehördliche **Verordnung** ist in den §§ 25 ff. OBG hingegen in einiger Dichte geregelt³⁶; erneut empfiehlt sich zunächst die schlichte Lektüre der Normen. Zudem ist zur Einordnung darauf hinzuweisen, dass die Verordnung als Akt der materiellen Gesetzgebung durch die Exekutive eine (zulässige) Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellt (vgl. auf Bundesebene Art. 80 GG, auf Landesebene Art. 70 LV; → § 1 Rn. 46)³⁷. Nach der Begriffsbestimmung in § 25 OBG behandelt § 26 OBG zunächst Verordnungen der Ministerien, die lediglich dann ergehen dürfen, wenn eine einheitliche Regelung für das ganze Land oder für Landesteile, die mehr als einen Regierungsbezirk umfassen, geboten ist. 17

Klassisches **Beispiel** ist die Ordnungsbehördliche Verordnung zur Verhütung von Gefahren durch unbemannte Fluglaternen (Fluglaternenverordnung)³⁸, die bis 2024 sog Himmelslaternen verbietet – das waren bei Hochzeiten sehr populäre Papierballons, die mithilfe von großen Teelichten Auftrieb erhielten, aber bei der womöglich brennenden Landung im sommerlichen Wald gelinde gesagt Kollateralschäden nach sich ziehen konnten (zuletzt in grausiger Weise im Affentropenhaus des Krefelder Zoos).

In der Prüfungspraxis dominiert demgegenüber die Verordnung der Ordnungsbehörden nach § 27 OBG, wobei die Zugriffsmöglichkeit der Kreis- und Landesordnungsbehörden wiederum gestaffelt begrenzt ist (lies § 27 II u. III OBG). Wichtig ist die – häufig nicht bekannte – Organzuständigkeit der **Vertretung** (§ 27 IV 1 OBG), also des **Gemeinderates** oder **Kreistages** (im Hintergrund steht die Überlegung, dass eingedenk der geschilderten Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes wenigstens das de-

36 Näher *Schönenbroicher/Heusch*, OBG, § 25 Rn. 1 ff.

37 Siehe *Kingreen ua*, POR, § 23 Rn. 1 ff.

38 V. 13.7.2009 (GV. NRW. S. 398), zuletzt geändert/verlängert durch VO v. 18.6.2019 (GV. NRW. S. 265).

§ 5 Polizei- und Ordnungsrecht

mokratisch unmittelbar legitimierte „Kommunalparlament“ handeln soll³⁹). Zugleich öffnet sich an dieser Stelle in der Klausur je nach Geschmack eine **Pforte** oder **Schleuse zum Kommunalrecht**, denn natürlich können bei der Abstimmung im Rat alle denkbaren Fehler (Ladung, Befangenheit, Ausschluss uam.) nach der GO NRW passieren (→ § 3 Rn. 38 ff.).

- 18 Von den übrigen Bestimmungen der §§ 25–38 OBG sind in der Prüfungspraxis nur noch wenige wirklich relevant. Verordnungen müssen neben dem gesamten höherrangigen Recht (vgl. Art. 1 III, 20 III GG) Verordnungen höherer Behörden wahren (§ 28 I OBG; sie werden im Sachverhalt eigens erwähnt sein). Wichtig ist die **Bestimmtheit** (§ 29 I 1 OBG); es geht im Kern um die Frage, ob die Normunterworfenen (und die ausführenden Behörden) wissen, was sie zu tun oder zu lassen haben. Anlass zur Erörterung besteht insbesondere (aber auch nicht immer) dann, wenn der Normwortlaut im Sachverhalt wiedergegeben wird. Die zunächst rätselhafte Wendung von der **Erleichterung der Aufsicht** (§ 29 I 2 OBG; wortlautgleich § 20 II 1 OBG) soll verhindern, dass die Behörden Zwang ausüben, um an Informationen zu gelangen; als Beispiel wird eine Verordnung genannt, die eine Meldepflicht für Obdachlose allein zu dem Zweck anordnet, sie nicht mehr aufwendig aufsuchen zu müssen. § 30 OBG enthält einen Katalog von **Formvorgaben**, der in der Klausur schlicht abgearbeitet werden kann; das wirkt teils kleinteilig oder kleinlich, führt bei Verstößen aber zur Aufhebung der Verordnung. Nr. 4 ist für die Klausurpraxis inzwischen entbehrlich. Nr. 6 (Ausfertigung) korrespondiert mit § 33 I 2 OBG, der wiederum mit § 7 V GO NRW (→ § 3 Rn. 47). § 31 OBG regelt die Möglichkeit der Androhung von Bußgeldern (bitte lesen).
- 19 Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale der ordnungsbehördlichen Verordnung sind – angelehnt an die Ordnungsverfügung – das **Verordnungsermessen** (angedeutet in § 27 I OBG „können“) sowie die **Störerauswahl** in entsprechender Anwendung der §§ 17–19 OBG⁴⁰. Ersteres wirft keine besonderen Probleme auf und ist in der Sache der schlichte Einstieg in die Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand von Grundrechten. Die Relevanz der Störerauswahl sei anhand eines Beispiels erläutert.

Beispiel:

Die Stadt Münster ordnet durch ordnungsbehördliche Verordnung eine Helmpflicht für Fahrradfahrer an und verweist dabei auf die gestiegene Zahl an Kopfverletzungen. Die Radfahrer können hier nur als Nichtstörer entspr. § 19 OBG in Anspruch genommen werden, da die Gefahr von Autos und der „Möblierung“ des öffentlichen Raumes ausgeht. Kontrollüberlegung: Soll man stattdessen den Autos an der Stadtgrenze Schaumstoffmatten verpassen?

- 20 Die ordnungsbehördliche Verordnung weist eine **offene Flanke** zum Rechtsinstitut der Allgemeinverfügung auf, die – einmal mehr – kein Anlass zur Sorge sein, sondern für Beruhigung sorgen sollte: es gibt nicht die eine richtige Antwort. Das Problem sei anhand eines (sehr) kurzen Falles erläutert:

39 *Schönenbroicher/Heusch*, OBG, § 27 Rn. 27.

40 Wie hier *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 626 f.