

Buchrezension

Schoch, Friedrich/Eifert, Martin (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, C.H. Beck, 2. Aufl., München 2023, 1043 S., 75,00 €.

Dr. Christoph Halder, Bayreuth*

Das hier rezensierte Werk „Besonderes Verwaltungsrecht“, herausgegeben von *Friedrich Schoch* und *Martin Eifert*, ist Teil der Beck'schen Reihe der „Großen Lehrbücher“. Es soll in mehreren Kapiteln die „wichtigsten Materien des Besonderen Verwaltungsrechts“ für Studierende und Referendare vereinen, nennt aber auch Wissenschaft und Praxis als Zielgruppen (Vorwort). Das Werk behandelt daher zunächst die für die Zielgruppe der Studenten ganz besonders relevanten Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts, namentlich das Polizei- (*Schoch/Kießling*), Kommunal- (*Röhl*) und Baurecht (*Kersten*). Je nach universitärem Schwerpunkt bzw. Wahlpflichtfach im Referendariat kommt man als Leser aber auch im Bereich des Öffentlichen Wirtschaftsrechts (*Huber/Unger*), des Umweltschutzrechts (*Eifert*) oder des Straßenrechts (*Axer*) auf seine Kosten. Die knappe Einleitung, der eher eine grobe Überblicksfunktion zukommt, wird von *Schmidt-Aßmann* beigesteuert.

Bereits diese Aufzählung der behandelten Materien zeigt, dass der Umfang der einzelnen Kapitel des großen Lehrbuchs mit 1014 Seiten (ohne Verzeichnisse) ein wenig relativiert wird. Mit knapp 300 Seiten schlägt das Polizei- und Ordnungsrecht, mit knapp 140 Seiten das Kommunalrecht und mit 220 Seiten das Baurecht zu Buche. Die übrigen Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts entfallen auf das Öffentliche Wirtschaftsrecht mit ca. 140 Seiten, auf das Umweltschutzrecht mit ca. 135 Seiten und auf das Straßenrecht mit ca. 60 Seiten. Den einzelnen Kapiteln ist eine Literaturübersicht vorangestellt. Fälle mit entsprechenden Musterlösungen, wie sie etwa in vielen Lehrbüchern für ein besseres Verständnis bzw. zur Wiederholung genutzt werden, werden nicht verwendet. Gleichwohl werden zumindest im Polizei- und Ordnungsrecht anhand zahlreicher, immer wiederkehrender Beispielfälle bzw. Fallgruppen die einzelnen Voraussetzungen näher erläutert, sodass nicht nur rein abstrakte Ausführungen erfolgen. Ein Einsatz von optisch hervorgehobenen Schemata und Schaubildern zur einfacheren Verinnerlichung wird nicht genutzt; zahlreiche (Binnen-)Verweise auf spätere Randnummern können das nicht ersetzen. Leser des Werks, die hierauf Wert legen, sollten gegebenenfalls hierfür zu einem anderen Werk greifen.

Der Beitrag zum Polizei- und Ordnungsrecht geht recht umfassend auf knapp 80 Seiten auf die Grundlagen dieses Teilgebiets ein, unter Einschluss des Nachrichtendienstrechts sowie internationaler Bezüge, die eher weniger für Klausuren relevant sind. Die Ausführungen dieses Abschnitts wirken dabei nach Meinung des *Rezensenten* an wenigen Stellen für ein Lehrbuch (auch wenn es ein großes Lehrbuch ist), das auch den ersten Zugriff auf die Materie erleichtern soll, fast schon zu kleinteilig (vgl. nur Rn. 80). Nach Auffassung des *Rezensenten* wenig überzeugend ausgefallen ist die grundlegende Kritik der *Autoren* an der Rechtsprechung des BVerfG in den Randnummern 79 ff. zu informationellen Eingriffen. Zum einen wird bei der Kritik spezifisch an der Gewichtung der Eingriffsintensität im Problemkomplex der Kfz-Kennzeichenerfassung en passant hervorgehoben, dass das BVerfG nicht erkläre, „wieso Gefühlsbeeinträchtigungen überhaupt als Grundrechtseingriff zu werten sind“ (Rn 82, zweiter Spiegelstrich), was vielmehr die grundsätzliche Konzeption des Rechts auf

* Der *Verf.* ist Richter auf Probe am Verwaltungsgericht Bayreuth.

informationelle Selbstbestimmung in Frage stellt. Zum anderen wird die Unions- und Völkerrechtsebene ausgeblendet, ohne deren Beachtung auch die Auslegung dieses Grundrechts unvollständig ist. Auch hätten weitere Argumente, die die abgelehnten Ansichten stützen, betrachtet werden können.¹ Die weiteren Ausführungen zum Polizei- und Ordnungsrecht sind zwar überwiegend verständlich gehalten, bisweilen aber auch durchaus straff. Für ein Werk, das sich eben auch an Studenten richtet, ist das Letztere misslich. Manchmal wären deshalb einige Erläuterungen nicht verfehlt; so wäre es in Rn. 337 sicherlich hilfreich, den Begriff der materiellen Polizeipflichtigkeit zu erläutern (der allgemeine Begriff der Polizeipflichtigkeit wird demgegenüber noch erläutert). Positiv anzumerken sind die Ausführungen zur EMRK im Rahmen der Standardbefugnisse (z.B. Rn. 575, 581 ff. zum Gewahrsam), deren Bestimmungen bei anderen Lehrbüchern teils nur am Rande oder gar nicht erwähnt werden. Hervorzuheben ist ferner, dass dieses Kapitel auch den Bereich der in der Praxis immens wichtigen informationellen Eingriffsbefugnisse behandelt (Rn. 660 ff.), der zunehmend auch ein Gepräge durch Unionsrecht und die Rechtsprechung des EuGH erhält.

Das Kommunalrecht, das von *Röhl* verantwortet wird, geht zunächst recht umfangreich auf die Grundlagen und das Kommunalverfassungsrecht ein. Die Ausführungen zu Herausforderungen durch die Digitalisierung (Rn. 19–19b) wären dabei wohl eher in einem Lehrbuch für das allgemeine Verwaltungsrecht zu verorten, da sich die Probleme nicht nur bei den Kommunen so stellen. Insoweit schreibt der *Verf.* selbst, dass die Gemeinde wie jede öffentliche Verwaltung betroffen ist (Rn. 19). Die Ausführungen des Kapitels widmen sich danach den klassischen Gebieten des Kommunalrechts mit der Aufgabenerfüllung (einschließlich Aufsicht), dem Gemeindeverfassungsrecht, der Gemeindeverwaltung und den Handlungsformen der Gemeinden. Die Ausführungen zu den plebisziären Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeindebürger sind recht knappgehalten; dieser Bereich ist, jedenfalls in Bayern, nicht selten Gegenstand von Klausuren. Weiterhin gehen die Ausführungen auf die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner, die wirtschaftliche Betätigung, Finanzen und Haushalt sowie Landkreise und Zusammenschlüsse von Gemeinden ein. In Rn. 159e über allgemeine Informationszugangsrechte wird zutreffend erwähnt, dass Bayern kein „voraussetzungsloses“ Informationsrecht geregelt hat, jedoch gibt es mit Art. 39 BayDSG zumindest ein allgemeines Auskunftsrecht (wenn auch grundsätzlich abhängig von einem berechtigten Interesse). Daneben bestehen auch weitere Informationsansprüche, etwa nach dem Verbraucherinformationsgesetz.²

Das Kapitel über das Baurecht von *Kersten* geht nach der Einleitung zunächst auf die Grundlagen ein. Hierbei finden sich wiederum Ausführungen zu Art. 28 Abs. 2 GG, die enger mit dem Kapitel Kommunalrecht hätten verzahnt werden können. Der nächste Abschnitt wendet sich dem Bereich der Planung mit seinen Facetten zu und ordnet das Baurecht insoweit ein. Sodann widmet sich der *Verf.* der Bauleitplanung, einschließlich der Plansicherung, der Planverwirklichung und dem Planrechtsschutz. Positiv hervorzuheben ist der – seltene – Einsatz eines Schemas in Rn. 255. Der Abschnitt über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit differenziert zwischen den einzelnen Bereichen, wobei jeweils auch die klausurträchtige Problematik des Drittschutzes behandelt wird. Der letzte Abschnitt widmet sich dem Bauordnungsrecht, in welchem die präventive wie repressive Aufsicht behandelt wird.

Das vierte Kapitel von *Huber/Unger* wendet sich dem Öffentlichen Wirtschaftsrecht zu. Dieses widmet sich zunächst sehr ausführlich den allgemeinen Fragen unter Einschluss der geschichtlichen Entwicklung und der verfassungs- und unionsrechtlichen Regelungen. Im weiteren Verlauf werden dann das allgemeine Gewerberecht (GewO) und ausgewählte Bereiche des besonderen Gewerbe-

¹ Vgl. zur Streubreite etwa *Bäcker*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 28 Rn. 92.

² Vgl. *Rossi*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.2.2024, VI § 2 Rn. 42 f.

rechts (HwO, GastG) behandelt. Im Abschnitt Wettbewerbsverwaltungsrecht wird primär auf das Vergabe-, Subventions- und Beihilfenrecht eingegangen. Nur angedeutet wird, dass kartellrechtliche Vorgaben Anwendung finden (Rn. 359). Weitergehende Ausführungen hierzu oder zu sonstigen wirtschaftsrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts, die sich daneben auch an öffentliche Unternehmen richten, werden dort leider nicht behandelt. Als Spezialgebiet des Wettbewerbsverwaltungsrechts wird das Netzregulierungsrecht behandelt, wobei exemplarisch das Telekommunikationsrecht herausgegriffen wurde. Da die Ausführungen hierzu sehr gestrafft sind, erschließt sich dem *Rezensenten* nicht so recht, wieso das Netzregulierungsrecht in Gestalt des TKG dann überhaupt behandelt wird.

Das fünfte Kapitel von *Eifert* behandelt das Umweltschutzrecht mit seinen klassischen Teilgebieten. Auch im Abschnitt Umweltrecht fällt auf, dass die allgemeineren Ausführungen einen großen Bereich der Ausführungen einnehmen. Im Rahmen des Bereichs der Selbstverpflichtung der Wirtschaft (Rn. 175 ff.) vermisst der *Rezensent* Ausführungen zum Recht des unlauteren Wettbewerbs, wenn es um Angaben über Selbstverpflichtungen des Unternehmers geht.³ Umfassend wird das Immissionschutzrecht behandelt, das besonders für das Studium und das Referendariat von Bedeutung sein kann. Die besonderen Gebiete werden im Übrigen teils nur recht knapp behandelt. Das Klimaschutzrecht wird als in sich abgeschlossener Bereich innerhalb des Umweltrechts behandelt, das von *v. Landenberg-Roberg* als Autor verantwortet wird (was seltsamerweise nur mit einer Sternchenfußnote offengelegt wird). Dass dieser Bereich behandelt wird, stellt nicht zuletzt angesichts der politischen Entwicklungen und der bahnbrechenden Entscheidungen der Verfassungs- und Menschenrechtsgerichte hierzu einen vorausschauenden Griff dar. Behandelt werden in diesem Rahmen neben dem nationalen Recht (KSG) auch die völkerrechtlichen Übereinkommen und das Unionsrecht.

Das letzte und (abgesehen von der Einleitung) kürzeste Kapitel 6 behandelt das Straßenrecht (*Unger*). Dieses widmet sich den klassischen Bereichen des Straßenrechts (Widmung öffentlicher Straßen, Straßenbaulast mit Verkehrssicherungspflichten und Straßenreinigung, die Nutzung der öffentlichen Straßen). Andere Fragestellungen werden allenfalls angeschnitten, etwa die Anbauproblematik (etwa i.R.v. § 9 FStrG, Art. 23 ff. BayStrWG), die geteilte Straßenbaulast oder die Staatshaftungsproblematiken (vgl. Rn. 75 ff.).

Wie jedes Lehrbuch, das nicht mehr oder weniger spezifisch auf das jeweils einschlägige Landesrecht zugeschnitten ist, kann natürlich moniert werden, dass das Landesrecht nicht immer einheitlich ist. Das zwingt den Leser dazu, auf das eigene Landesrecht „zu schießen“ und das Gelesene unter diesem Gesichtspunkt zu hinterfragen, was die Einarbeitung mühsam machen kann. Fußnoten mit Verweisen auf die einschlägigen Landesnormen, wie sie in dem rezensierten Werk gesetzt werden, mildern diesen Nachteil nur bedingt. Hinzu kommt, dass Änderungen in den zahlreichen (Landes-) Gesetzen angesichts der eher „undankbaren Überprüfung“ zahlreicher Normen im Falle einer Neuauflage schneller übersehen werden (so fehlt etwa in Kap. 1 Fn. 843 ein Verweis auf Art. 11 Abs. 1 S. 2 BayPAG). Freilich kann das über jedes Lehrbuch gesagt werden, das bundeslandübergreifende Darstellungen in diesen Bereichen enthält, auch wenn die grundlegenden Strukturen der behandelten Rechtsgebiete sich häufig ähneln. Für den erstmaligen Zugriff auf die Lerninhalte kann es gleichwohl didaktisch sinnvoller sein, zunächst die spezifisch landesrechtliche Literatur zu konsultieren – soweit eine solche denn verfügbar ist.

Die einzelnen Kapitel stellen zudem meist sehr umfangreich die jeweiligen Grundlagen der Rechtsgebiete dar. Das geht nach Auffassung des *Rezensenten* teilweise zulasten der speziellen Regelungen des jeweiligen Gebiets. Ob im Umweltrecht das Thema der Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts wirklich über ganze 100 Randnummern erstreckt werden musste, kann durchaus

³ Vgl. *Jahn*, ZUR 2020, 526 (531).

bezweifelt werden. Auch sonst ist die Schwerpunktsetzung des Werks, wie oben bereits angedeutet, mitunter doch recht eigensinnig.

Zusammenfassend ist das sorgfältig überarbeitete Werk von *Schoch/Eifert* auch in zweiter Auflage lesenswert und erkenntnisreich. Die hiesigen Äußerungen können und sollen diese Leistung nicht schmälern. Für den erstmaligen Zugriff auf die Rechtsgebiete kann es aber, wie gesagt, durchaus sinnhafter sein, an das Landesrecht angepasste Werke zu verwenden und für die Vertiefung – vor allem zu allgemeinen Fragestellungen – zum „Schoch/Eifert“ zu greifen. Wer den Einsatz von Schemata und Schaubildern vermisst, sollte ergänzend auf andere Lehrbücher zurückgreifen.