

Schoch/Eifert  
Besonderes Verwaltungsrecht



# Besonderes Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Dr. Friedrich Schoch

Professor an der Universität Freiburg/Brsg.

und

Dr. Martin Eifert

Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

Richter des Bundesverfassungsgerichts

Bearbeitet von den Herausgebern und von

Dr. Peter Axer

Professor an der  
Universität Heidelberg

Dr. Peter M. Huber

Professor an der Ludwig-Maximilians-  
Universität München  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Dr. Jens Kersten

Professor an der  
Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Andrea Kießling

Professorin an der  
Universität Frankfurt am Main

Dr. Hans Christian Röhl

Professor an der  
Universität Konstanz

Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann

Professor an der  
Universität Heidelberg

Dr. Sebastian Unger

Professor an der  
Universität Bochum

2. Auflage 2023



Zitiervorschlag:  
Schoch/Eifert BesVerwR/Bearbeiter Kap. 1 Rn. 1

**www.beck.de**

ISBN Print 9783406805738  
ISBN E-Book (ePDF) 9783406805745

© 2023 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza  
Satz, Umschlaggestaltung: Druckerei C.H.Beck Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)



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

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

## Vorwort

Das Besondere Verwaltungsrecht ist im akademischen Unterricht sowie in der behördlichen und gerichtlichen Praxis von erheblicher Bedeutung. Verwaltung und Verwaltungsrecht nehmen gleichsam konkrete Gestalt an: Maßnahmen der Polizei zur Gefahrenabwehr, kommunales Handeln im Interesse der Gemeindeglieder, Aufstellung von Bauleitplänen und Erlass von Baugenehmigungen, Förderung sowie Überwachung von Handel und Gewerbe, Schutz von Luft-, Wasserqualität und Klima, Straßenplanung sowie Straßenbau und Straßennutzung liefern anschauliche Beispiele für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mit den Mitteln des Rechts.

Das Besondere Verwaltungsrecht steht zugleich für vielfältige Vernetzungen im Öffentlichen Recht. Gemeinsame Begriffe und Konzepte durchziehen die Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts. Enge Wechselbeziehungen bestehen mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht. Unübersehbar sind die Einwirkungen des Verfassungsrechts. Prägend ist vielfach das Recht der Europäischen Union, das als supranationales Recht das innerstaatliche Recht überformt. Nicht zu vergessen sind zunehmende Verknüpfungen mit dem Völkerrecht, die sich in den Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts immer stärker zeigen.

Vor diesem Hintergrund wird mit dem vorliegenden Werk Studierenden und Referendaren ein systematisch ausgerichtetes und gut lesbares Lehrbuch zu den wichtigsten Materien des Besonderen Verwaltungsrechts zur Verfügung gestellt. Die sorgfältige Verarbeitung von Rechtsprechung und Schrifttum ist ein Grundanliegen dieses Gemeinschaftswerks. Eine besondere didaktische Ausrichtung der Darstellung wird dadurch erzielt, dass zu den wichtigsten Gerichtsentscheidungen deren Verarbeitung in den bekannten Ausbildungszeitschriften Jura (JK), JuS oder JA nachgewiesen ist. Dazu wird mit dem Symbol „→“ die Pfeiltechnik eingesetzt; das gilt ebenso für die Vernetzungen zwischen den einzelnen Beiträgen.

Das Buch ist ferner darauf angelegt, der Wissenschaft Impulse zu vermitteln und der Praxis als verlässlicher Ratgeber zu dienen. Neben der soliden Präsentation des Rechtsstoffs sparen die Beiträge nicht mit kritischen Erörterungen zu überholten Strukturen und defizitären Inhalten im jeweiligen Rechtsgebiet; daraus können sich Anregungen für die rechtswissenschaftliche Forschung ergeben. Praktikerinnen und Praktikern, insbesondere in Verwaltung, Gerichtsbarkeit und Anwaltschaft, bietet das Werk unverzichtbare Information, Übersicht und Orientierung, und zwar auch zur Lösung neu auftretender Fragestellungen.

Das Werk wurde bisher von Friedrich Schoch alleine herausgegeben. An seine Seite tritt nun Martin Eifert als weiterer Herausgeber.

Ohne die tatkräftige Mitwirkung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Berliner Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, hätten die herausgeberischen Arbeiten kaum bewältigt werden können. Für die verlässliche Unterstützung sei allen Mitarbeitern an dieser Stelle gedankt. Ein ganz besonderer Dank gebührt Herrn Oscar Genter, Frau Schirin Hafezi Rachtı und Frau Janna Rödder; sie haben mit hohem Einsatz zum Gelingen des Werks entscheidend beigetragen.

Für Anregungen, Hinweise und Kritik sind Autoren, Herausgeber und Verlag dankbar.



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V	
Verzeichnis der zitierten Standardliteratur .....	XIII	
Abkürzungsverzeichnis .....	XV	
<b>Einleitung. Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht:</b>		
<b>Zusammenwirken und Lerneffekte (Schmidt-Aßmann) .....</b>	<b>1</b>	
Vorbemerkung .....	1	
I. Praktische Aufgaben der Orientierung und Entlastung .....	2	
II. Speziell für das Studium: Veranschaulichung, Wiederholung, Vertiefung .....	3	
III. Aufgaben der Systembildung und der Reform des Verwaltungsrechts .....	9	
<b>Kapitel 1. Polizei- und Ordnungsrecht (Schoch/Kießling) .....</b>		<b>13</b>
<b>A. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts .....</b>	<b>23</b>	
I. Begriff und Gegenstand .....	23	
II. Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe .....	44	
III. Gefahrenabwehrrecht im Bundesstaat .....	52	
IV. Gefahrenabwehr durch Private .....	65	
V. Europäisierung und Internationalisierung der Gefahrenabwehr .....	71	
<b>B. Materielles Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>80</b>	
I. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr .....	80	
II. System der Befugnisnormen .....	82	
III. Gefahrenabwehr nach der Generalklausel .....	97	
IV. Standardmaßnahmen nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht .....	166	
V. Gefahrenabwehrverordnungen .....	249	
<b>C. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>261</b>	
I. Organisationsstrukturen .....	261	
II. Zuständigkeitsordnung .....	265	
III. Handlungsformen zur Gefahrenabwehr .....	270	
IV. Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte .....	273	
<b>D. Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen .....</b>	<b>275</b>	
I. Verwaltungszwang im Polizei- und Ordnungsrecht .....	275	
II. Verwaltungszwang im gestreckten Verfahren .....	279	
III. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug .....	286	
IV. Abschleppen von Fahrzeugen als Sofortmaßnahme .....	288	
<b>E. Kostenersatz im Gefahrenabwehrrecht .....</b>	<b>292</b>	
I. Gesetzliches Konzept zur Kostentragung .....	292	
II. Kostentragung durch Verantwortliche .....	294	
III. Kostentragung durch Veranlasser .....	298	
IV. Kostenerhebung .....	304	
<b>F. Entschädigung und Schadenersatz .....</b>	<b>306</b>	
I. Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen .....	306	
II. Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen .....	312	
III. Ersatzansprüche bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht .....	315	
<b>Kapitel 2. Kommunalrecht (Röhl) .....</b>		<b>317</b>
<b>A. Grundlagen .....</b>	<b>324</b>	
I. Gesetzliche Grundlagen .....	324	
II. Der systematische Standort des Kommunalrechts .....	327	

# Inhaltsübersicht

III. Grundbegriffe: Gemeinde, Einwohner, Bürger .....	328
IV. Die Idee bürgerschaftlicher Selbstverwaltung .....	330
V. Entwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland .....	331
VI. Aktuelle Herausforderungen .....	331
VII. Fallbearbeitung im Kommunalrecht .....	335
<b>B. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG .....</b>	<b>336</b>
I. Vorbemerkung: Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden .....	336
II. Garantie der kommunalen Ebene, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG .....	339
III. Schutz der individuellen Gemeinde in ihrem Bestand .....	339
IV. Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung kommunaler Aufgaben .....	340
V. Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives Recht .....	351
<b>C. Weitere Gewährleistungen gemeindlicher Selbstverwaltung und kommunaler Rechtspositionen .....</b>	<b>354</b>
I. Gewährleistungen auf europäischer Ebene .....	354
II. Gewährleistungen im Grundgesetz .....	355
III. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen .....	357
IV. Überblick: Rechtsschutz der Kommune .....	358
<b>D. Die Gemeinden im Gefüge öffentlicher Aufgabenerfüllung – Aufgabensystematik, Staatsaufsicht und Aufgabenträger .....</b>	<b>360</b>
I. Kommunale Aufgabensystematik .....	360
II. Rechtsaufsicht .....	364
III. Fachaufsicht .....	367
IV. Mittel präventiver Aufsicht .....	369
V. Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im gemeindlichen Raum .....	371
VI. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden .....	373
VII. Aufgaben der Kommunen (Auswahl) .....	375
<b>E. Gemeindeverfassungsrecht .....</b>	<b>378</b>
I. Kommunalwahlen .....	378
II. Überblick: Die Gemeindeorgane .....	380
III. Der Gemeinderat .....	381
IV. Der Bürgermeister .....	389
V. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien .....	391
VI. Kommunalverfassungstreit .....	392
VII. Formen plebiszitärer Beteiligung .....	395
VIII. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften .....	397
<b>F. Die Gemeindeverwaltung .....</b>	<b>399</b>
I. Grundlagen .....	399
II. Die allgemeine Gemeindeverwaltung .....	399
III. Wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform .....	400
IV. Privatrechtliche Organisationsformen als Teil des kommunalen Organisationsrechts .....	401
V. Vertragliche Verwaltungsstrukturen in der Kommune .....	403
<b>G. Kommunalspezifische Handlungsformen: Rechtsetzung der Gemeinden, kommunale Verträge und kommunale Kommunikation .....</b>	<b>405</b>
I. Gemeindliche Satzungen .....	405
II. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte .....	410
III. Kommunale Verträge .....	411
IV. Kommunale Kommunikation .....	413
<b>H. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner .....</b>	<b>417</b>
I. Das Recht kommunaler Leistungserbringung .....	417
II. Insbesondere: Öffentliche Einrichtungen .....	419
III. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang .....	425
<b>I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden .....</b>	<b>427</b>
I. Grundlagen .....	427
II. Kommunalrechtliche Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit .....	430
III. Allgemeines Wirtschaftsrecht .....	434
IV. Unionsrechtlicher Rahmen .....	435

# Inhaltsübersicht

<b>J. Finanzen und Haushalt</b> .....	438
I. Das Gemeindefinanzsystem .....	438
II. Kommunales Abgabenrecht .....	442
III. Haushaltsrecht .....	445
<b>K. Das Recht der Landkreise (Kreise)</b> .....	448
I. Grundgesetzliche Rechtsstellung .....	448
II. Aufgaben der Kreise .....	449
III. Organe des Kreises .....	451
IV. Staatliche Verwaltung im Kreis .....	453
<b>L. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände</b> .....	453
I. Gesamtgemeinden .....	455
II. Höhere Gemeindeverbände .....	456
III. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände .....	456
<b>Kapitel 3. Baurecht (Kersten)</b> .....	459
<b>A. Einleitung</b> .....	466
<b>B. Grundlagen</b> .....	466
I. Privates und öffentliches Baurecht .....	466
II. Verfassungsrecht .....	472
<b>C. Planung</b> .....	483
I. Begriff und Funktion .....	483
II. Gesamtplanung .....	485
III. Fachplanung .....	492
IV. Planungssystem .....	494
<b>D. Bauleitplanung</b> .....	502
I. Planungsvorgaben .....	503
II. Planungsverfahren .....	519
III. Planabwägung .....	536
IV. Planotypen .....	547
V. Planerhalt .....	557
VI. Planbestand .....	562
VII. Public-Private-Partnership .....	563
VIII. Planumsetzung .....	573
IX. Planungsrechtsschutz .....	579
<b>E. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben</b> .....	583
I. Bauplanungsrechtliche Vorhaben .....	583
II. Qualifiziert beplanter Innenbereich .....	585
III. Unbeplanter Innenbereich .....	606
IV. Außenbereich .....	616
V. Beteiligung der Gemeinde und der höheren Verwaltungsbehörde .....	635
VI. Bestandsschutz .....	637
<b>F. Bauordnungsrecht</b> .....	639
I. Funktion und Dimensionen .....	639
II. Grundbegriffe .....	640
III. Akteure .....	642
IV. Bebauung .....	644
V. Präventive Bauaufsicht .....	649
VI. Repressive Bauaufsicht .....	666
VII. Rechtsschutz .....	674
<b>Kapitel 4. Öffentliches Wirtschaftsrecht (Huber/Unger)</b> .....	679
<b>A. Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts</b> .....	685
I. Allgemeines .....	685
II. Ökonomische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts .....	685
III. Historische Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts .....	689

# Inhaltsübersicht

<b>B. Verfassungsrechtliche Maßgaben und Anforderungen</b> .....	691
I. Wirtschaftsverfassung .....	691
II. Gesetzgebung und Regierung im Öffentlichen Wirtschaftsrecht .....	693
III. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit .....	700
IV. Sozialisierung und Verstaatlichung .....	718
<b>C. Unionsrechtliche Grundlagen und Anforderungen</b> .....	719
I. Allgemeines .....	719
II. Grundlagen und Wirkungsbedingungen der unionalen Rechtsordnung .....	720
III. Grundzüge des Unionsrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze .....	724
IV. Binnenmarkt und Grundfreiheiten .....	730
<b>D. Wirtschafts- und Währungspolitik</b> .....	732
I. Begriffe .....	732
II. Wirtschaftspolitik .....	735
III. Währungsunion und Währungspolitik .....	741
<b>E. Wirtschaftsverwaltungsrecht</b> .....	747
I. Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftsverwaltungsrecht .....	747
II. Organisation der Wirtschaftsverwaltung .....	748
III. Allgemeines Gewerberecht .....	754
IV. Besonderes Gewerberecht .....	771
<b>F. Wettbewerbsverwaltungsrecht</b> .....	793
I. Wettbewerbsverwaltung und Wettbewerbsverwaltungsrecht .....	793
II. Wettbewerbssicherung: Der Staat als Marktteilnehmer .....	794
III. Wettbewerbslenkung: Subventions- und Beihilfenrecht .....	802
IV. Wettbewerbsermöglichung: Netzregulierungsrecht .....	814
<b>Kapitel 5. Umweltschutzrecht (Eifert)</b> .....	821
<b>A. Entstehung und Entwicklung des Umweltschutzrechts</b> .....	825
<b>B. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet</b> .....	827
I. Umweltrecht als zielzentriertes Rechtsgebiet .....	827
II. Umweltrecht als Mehrebenensystem .....	828
<b>C. Prinzipien des Umweltrechts</b> .....	836
I. Bedeutung der Prinzipien .....	836
II. Verursacherprinzip .....	837
III. Schutz-, Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip .....	838
IV. Nachhaltigkeitsprinzip .....	843
V. Integrationsprinzip .....	844
VI. Weitere Prinzipien .....	845
<b>D. Instrumente und Charakteristika des Umweltrechts</b> .....	846
I. Instrumentelle Perspektive im Umweltrecht .....	846
II. Hoheitliche Regulierung .....	847
III. Regulierte Selbstregulierung .....	858
IV. Instrumentenmix als Strategie .....	874
V. Rechtsschutz .....	875
<b>E. Das Recht des Natur- und Artenschutzes sowie der Landschaftspflege</b> .....	884
I. Allgemeines .....	884
II. Landschaftsplanung .....	886
III. Eingriffe in Natur und Landschaft .....	886
IV. Schutzgebiete .....	888
V. Artenschutz .....	889
<b>F. Bodenschutzrecht</b> .....	891
I. Allgemeines .....	891
II. Grundsätze und Grundpflichten des Bodenschutzes .....	891
III. Ergänzende Vorschriften für Altlasten .....	894
IV. Wertausgleich .....	894

# Inhaltsübersicht

<b>G. Wasserrecht</b> .....	894
I. Allgemeines .....	894
II. Die allgemeine wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung .....	895
III. Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne .....	903
IV. Festsetzung von Wasserschutzgebieten .....	904
V. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer .....	904
<b>H. Immissionsschutzrecht</b> .....	905
I. Allgemeines .....	905
II. Genehmigungsbedürftige Anlagen .....	906
III. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen .....	920
IV. Der produktbezogene Immissionsschutz .....	922
V. Der verkehrsbezogene Immissionsschutz .....	922
VI. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionsschutz .....	924
VII. Der gebietsbezogene Immissionsschutz .....	924
VIII. Treibhausgasemissionshandel .....	926
<b>I. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht</b> .....	926
I. Allgemeines .....	926
II. Abfallbegriff .....	928
III. Grundsätze und Handlungspflichten im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht .....	930
IV. Produktverantwortung .....	933
V. Abfallwirtschaftspläne .....	935
VI. Abfallentsorgungsanlagen .....	935
VII. Überwachung .....	936
<b>J. Klimaschutzrecht</b> .....	936
I. Problemstruktur des Klimaschutzes .....	936
II. Grundstruktur des Klimaschutzrechts .....	937
III. Völkerrechtlicher Rahmen .....	941
IV. Europäisches Klimaschutzrecht .....	944
V. Nationales Klimaschutzrecht .....	950
<b>Kapitel 6. Straßenrecht (Axer)</b> .....	957
<b>A. Straßenrecht als Rechtsgebiet</b> .....	959
I. Kompetenzordnung und Rechtsquellen des Straßenrechts .....	961
II. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht .....	965
<b>B. Straßenrecht als Recht der öffentlichen Sachen</b> .....	969
I. Das Recht der öffentlichen Sachen .....	969
II. Abschied vom Recht der öffentlichen Sachen? – Der Hamburger Stadtsiegel Fall .....	972
III. Straßenrecht als kodifiziertes Recht der öffentlichen Sachen .....	975
<b>C. Die Widmung als Kurationsakt der öffentlichen Straße</b> .....	975
I. Straße und Einteilung der Straßen .....	976
II. Planung, Bau und Indienststellung von Straßen .....	979
III. Die Widmung .....	981
IV. Einziehung und Teileinziehung .....	986
<b>D. Straßenbaulast, Straßenverkehrssicherungspflicht, Straßenreinigung</b> .....	987
I. Straßenbaulast .....	987
II. Straßenverkehrssicherungs- und Straßenverkehrsregelungspflicht .....	988
III. Straßenreinigung, Räum- und Streupflicht, Beleuchtungspflicht .....	989
<b>E. Die Nutzung öffentlicher Straßen</b> .....	990
I. Gemeingebrauch .....	991
II. Sondernutzung .....	999
III. Anliegergebrauch .....	1008
IV. Sondernutzung nach bürgerlichem Recht (privatrechtliche Gestattung) .....	1012
V. Straßennutzung nach Telekommunikationsrecht .....	1013
<b>F. Öffentliche Straße, öffentlicher Raum, öffentliche Einrichtung</b> .....	1013
Sachverzeichnis .....	1015

