

dialen Erstaufschlag keine Chance, egal wie das Verfahren am Ende ausgegangen ist und ob die Vorwürfe berechtigt waren.

Das Thema beschäftigt die öffentliche Diskussion schon seit vielen Jahren – auch schon zu einer Zeit, als es noch nicht unter der Flagge »Medienrecht« durch den Blätterwald rauschte. *Christian Kirchberg* legt mit seinem sehr lesenswerten Studienbuch Schneisen durch das Dickicht und benutzt dazu eine anschauliche Methode: Er schildert Fälle, die sich in der Praxis zugetragen haben. Keine graue Theorie, kein Elfenbeinturm, sondern Hardcore-Realität. Da sind gelegentlich auch schon mal Existenzen nicht nur finanziell vernichtet – unabhängig davon, wer eigentlich in der Sache recht hat. Das ist vielfach völlig egal. Nicht jeder der Betroffenen kann sich auch damit trösten, dass in den Medienberichten jedenfalls sein Name richtig geschrieben ist, oder sich auf die alte Weisheit zurückziehen: »Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert.« Satisfaktion zu verlangen, mag bei den aus dem Jahre 1815 in Jena gegründeten Burschenschaften und den schlagenden Studentenverbindungen noch eine vorzeigbare Forderung gewesen sein, in der modernen Informationsgesellschaft hilft ein solches Ansinnen in der Regel nicht weiter. Und auch das Duell zwischen einem Blinden und einem Tauben, bei dem der Blinde seinen Adjutanten fragt: »Ist der Taube schon da?« und der Taube seinen Adjutanten fragt: »Hat der Blinde eigentlich schon geschossen?«, weil ja jeder der Duellanten im Wechsel nur einen Schuss hat, ist als Befreiungsschlag gegenüber den Medien nicht wirklich geeignet. Zu viele sind dabei auf der Strecke geblieben, wie wir von Graf *Fjodor Iwanowitsch Tolstoi*, der insgesamt 11 Gegner im Duell ins Jenseits befördert hat, wissen.

Das Werk, das hier eine Informationslücke schließt, führt nach Art einer Vorlesung in 12 Lektionen durch das Gebiet des öffentlichen Medienrechts (Rundfunkrecht, Presserecht und Telemedien) und berücksichtigt vor allem die verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Grundlagen. Zugleich werden privatrechtliche Bezüge nicht ausgespart. Gerade diese Sichtweise ist für die Praxis besonders wichtig. Das Studienbuch ist aus der vom Autor seit vielen Jahren am Zentrum für angewandte Rechtswissenschaften (ZAR) bzw. am Institut für Informations- und Wirtschaftsrecht (IIWR) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) gehaltenen Vorlesung »Öffentliches Medienrecht« hervorgegangen und wird auf reges Interesse stoßen. »Kirchberg« konnte zugleich seine Erfahrungen als Präsident des Anwaltsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzender des Verfassungsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer einbringen.

So eignet sich das Studienbuch für Studierende der Rechtswissenschaften als hervorragende auf die wesentlichen Strukturen konzentrierte Einführung in das Gebiet des Öffentlichen Medienrechts, bietet aber auch eine solide und umfassende Informationsgrundlage für Studierende anderer Studiengänge (Journalisten, Germanisten, Multimedia, Informationswirtschaft, Wissenschaft/Medien/Kommunikation), bei denen die Medien und deren öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen erfahrungsgemäß eine wesentliche Rolle spielen. Es kann zur Lektüre auch für andere Leser, die sich einen Einblick in diese interessante und ebenso weit verzweigte Materie verschaffen wollen, uneingeschränkt empfohlen werden.

Rechtsanwalt und Notar FAVwR Prof. Dr. Bernhard Stüer,
Münster/Osnabrück

Gregor Kirchhof, Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen von Länderkooperationen. Schriftenreihe Spiel und Recht, Bd. 1. 2016. 52 S. br. Euro 29,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-16-154567-2.

Die neue Reihe mit dem etwas farblosen Titel »Spiel und Recht« will das Glücksspiel- und Sportrecht einschließlich seiner europäischen und internationalen Bezüge in den Vordergrund stellen. Gleich der erste Band greift ins pralle Juristengeschäft. Er befasst sich mit dem Glücksspielkollegium, einer »vorbildlosen« Figur des aktuellen Glücksspielstaatsvertrages der Länder. Diese Gemeinschaftseinrichtung aller 16 Länder ist maßgeblich vor allem in die Konzessionierung gewerbsmäßigen Glücksspiels eingeschaltet. Die Bewerberzahl ist größer als die zur Verfügung stehenden Konzessionen. Der Mangel muss verwaltet werden. Die Kritiker nehmen Anstoß an der Konstruktion des Kollegiums und bestreiten dessen Verfassungsmäßigkeit. In der Sache geht es also um das Standardthema der Grenzen länderübergreifender Koordination im kooperativen Bundesstaat des GG.

Die juristische Thematik hat Konjunktur. Sie erreicht mittlerweile das Medienrecht, das – diesmal auf dem Gebiet des Privatfunks – ebenfalls mit intraföderativen Vorkehrungen verwandten Zuschnitts operiert. Die Problematik beschäftigt die Verwaltungsgerichte der Länder und auch schon die Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Die Gutachtenliteratur floriert. Die publizierten Expertisen stellen sich der wissenschaftlichen Diskussion. Auch der Autor dieser schmalen Monographie weist – wissenschaftsethisch korrekt – auf den Auftragscharakter der Arbeit hin.

Kirchhofs Kritik am Glücksspiel ist fundamental. Gerügt werden die Zusammensetzung des Gremiums (jedes der 16 Länder entsendet einen Vertreter), des weiteren die Entscheidungsfindung (Zweidrittelmehrheit im Kollegium genügt) und schließlich die Reichweite und Umsetzung seiner Beschlüsse (sie binden intern die einzelnen Landesbehörden, für die federführend mit Wirkung für alle Länder die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes nach außen tätig wird). *Kirchhof* misst dieses Arrangement von Kooperation und Konzentration am Bundesstaatsprinzip, am Demokratiegrundsatz, an Kriterien des Rechtsstaats und der Berufsfreiheit, wobei die verfassungsrechtlichen Parameter nicht immer trennscharf voneinander geschieden werden. Unter bundesstaatsrechtlichen Aspekten argwöhnt der Autor im Glücksspielkollegium anfänglich die Existenz eines unzulässig verselbständigten Rechtssubjekts, das sich – tertium non datur! – nicht mit der zweigliedrigen Staatsstruktur vertrage, die nur Bund oder Länder kennt. Der in anderen Gutachten offen propagierte Vorwurf der unzulässigen dritten Ebene fällt aber wohlweislich nicht. Er wäre auch falsch. Das Kollegium ist kein eigenständiges Rechtssubjekt, das auf einer separaten Ebene agiert. Es hat keine externe Rechtspersönlichkeit, die sich weder der Bundes- noch der Landesebene zuordnen lässt. Es ist allenfalls im verwaltungsinternen Bereich mit einer partiellen Zurechnungssubjektivität ausgestattet. Sie belässt aber das Kollegium als Modalität des Vollzugs von Landesrecht staatsrechtlich im Verantwortungsbereich der Länder. Gegen diese Einordnung ist nichts einzuwenden. Schließlich darf nicht aus den Augen gelassen werden, dass das Kollegium auf dem Staatsvertrag der Länder beruht, der als Interföderationsrecht von den volksgewählten

Buchbesprechungen

Parlamenten der Länder in Landesrecht transformiert wurde. Bei dieser Lesart wäre eigentlich auch dem Vorwurf eines Verstoßes gegen den Demokratiegrundsatz der Boden entzogen. Wo sollte es denn an der ununterbrochenen Legitimationskette zwischen Staatsmacht und Volksentscheidung fehlen? Bei näherem Zusehen ergeben sich für *Kirchhof* dennoch kritische Zusatzfragen. Zum einen bleibt ein gewisses Unbehagen daran, dass für die Gültigkeit von Kollegialbeschlüssen eine qualifizierte Mehrheit ausreicht. Das Gegenargument, dass Mehrheit eben Mehrheit ist, greift zu kurz. Immerhin können ja Länder überstimmt werden. Wäre deshalb doch Einstimmigkeit auf allen Kooperationsebenen geboten? Dann würde die unentbehrliche Zusammenarbeit der Länder im Bundesstaat am »Vetopotential der Einstimmigkeit« (so eine kritische Wendung im ersten Gebühren-Urteil des BVerfG) scheitern. Im konkreten Fall hilft es immerhin, dass die Länder einvernehmlich durch Staatsvertrag eine Gemeinschaftseinrichtung in Gestalt eines paritätisch von ihnen besetzten Kollegialorgans kreiert und sich sämtlich den ggf. nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Einzelfallentscheidungen des Gremiums unterworfen haben. Auch das Volk des in casu überstimmt Landes trägt diese von allen Ländern gebilligte pragmatische Konzeption mit. Die Betrauung der Behörde eines Landes mit der Umsetzung der bindenden Entscheidung des Glücksspielkollegiums nach außen lässt sich als fiduziarische Zuweisung einer Wahrnehmungszuständigkeit qualifizieren. So weit, so gut? *Kirchhof* weist noch auf andere demokratische wie namentlich rechtsstaatliche Defizite hin. Es fehle bei dieser Art von mehrheitsgesteuertem Verwaltungshandeln länderübergreifender Kollegien an einer klaren Verantwortungszuordnung, die eine effektive Rechts- und Fachaufsicht über das Kollegium selbst ermöglicht, das schließlich mit bindender Wirkung für alle Landesbehörden entscheidet. Die Kontrolle allein der federführenden gebundenen Außenbehörde reiche nicht aus. Das stimmt. Es genügt übrigens auch nicht, dass der von Art. 19 Abs. 4 GG determinierte gerichtliche Individualrechtsschutz gegen die Maßnahme der nach außen hin tätigen Landesbehörde selbstverständlich auch die Kontrolle der die Landesbehörde bindenden Entscheidung des Glücksspielkollegiums einschließen muss. Der Mangel der exekutiven Rechtsaufsicht wird nicht dadurch kompensiert. *Kirchhof* macht ergänzend darauf aufmerksam, dass sich diese Kontrolldefizite schließlich auf einem strukturell grundrechtssensiblen Sektor namentlich des Art. 12 Abs. 1 GG auswirken. Vergleiche mit dem Medienrecht oder dem Recht der Vergabe von Studienplätzen, wo auch Länderkooperationen stattfinden, weist er zurück. Aber nicht deshalb, weil die Veranstaltung von Privatfunk oder die Zulassung zum Studium weniger grundrechtssensibel wären als die Konzessionierung von Glücksspiel (das immerhin süchtig machen kann): Wichtig ist, dass die Lösung von Grundrechtsproblemen auf den einzelnen Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts nicht über einen Leisten geschlagen werden kann. Das von *Kirchhof* insgesamt über das Glücksspielkollegium ausgesprochene Verdikt gleich des »Verfassungsbruchs« klingt zwar hart. Seine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des vorbildlosen Modells stimmen aber nachdenklich. Die Lektüre und die Auswertung der interessanten Studie lohnen auf alle Fälle.

Universitätsprofessor Dr. Herbert Bethge, Passau

Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 16., vollständig überarbeitete Aufl. 2015. XXXII. 1899 S. Euro 62,00. Verlag C.H. Beck, München. ISBN 978-3-406-68042-7.

Die 16. Auflage des Kommentars ist bereits die zehnte, die *Ramsauer* nach dem Tod des Begründers des Erläuterungswerks *Ferdinand O. Kopp* im Jahre 1995 verantwortet. Das allseits geschätzte Standardwerk zum Verwaltungsverfahrensgesetz hat sich in dieser Zeit kontinuierlich weiterentwickelt. Unter Beibehaltung der praxisorientierten Ausrichtung als der entscheidenden Kernkompetenz haben sich Erscheinungsbild, Struktur und Umfang im Laufe der Jahre stark verändert, um der großen Bedeutung für und breiten Präsenz in Ausbildung, Verwaltung, Wissenschaft und Rechtsprechung aktuell und bestmöglich gerecht zu werden. Der Kommentar gehört daher auch zu den Werken, die an dieser Stelle in den letzten Jahrzehnten mit am häufigsten besprochen und empfohlen worden sind (DVBl 1977, 398; 1981, 511; 1985, 305; 1987, 639; 1992, 316; 2001, 1578; 2004, 875; 2014, 1451; 2016, 428).

Zu Recht stellt *Ramsauer* in seinem Vorwort der Neuauflage heraus, dass das Verwaltungsverfahrenszunehmend unter starken Reformdruck von zwei Seiten gerät. Es muss sich einerseits dem rasanten technischen Wandel anpassen und den reibungslosen Einsatz der elektronischen Kommunikation ermöglichen. Es hat andererseits den Vorgaben des europäischen Rechts Rechnung zu tragen. Die erneut binnen Jahresfrist erschienene Neuauflage bietet namentlich auch auf diesen Wegen der Digitalisierung und Europäisierung des Verwaltungsverfahrenszunehmend wertvolle Hilfestellung. Sie bringt den Kommentar in der gewohnten Zuverlässigkeit auf den Rechtsstand vom 01.07.2015. Neben den gesetzlichen Änderungen hat *Ramsauer* die seit der Voraufgabe ergangene Rechtsprechung insbesondere auch des EuGH und die neu erschienene Literatur in gewohnter Zuverlässigkeit gesichtet und eingearbeitet, so dass der Kommentar auch in dieser Hinsicht wieder auf dem aktuellen Stand ist. Insgesamt hat diese Aktualisierung den Umfang um beachtliche 31 Seiten wachsen lassen.

Das geschätzte Erläuterungswerk gibt seinem breiten Nutzerkreis seit Jahrzehnten sichere Orientierung bei der Rechtsanwendung im Verwaltungsverfahrenszunehmend. Es ist auch in der 16. Auflage unverzichtbar.

Vizepräsident des VG Köln Andreas Becker,
Bonn-Bad Godesberg/Köln

Franz Reimer, Juristische Methodenlehre. 2016. 346 S. br. Euro 24,00. Nomos Verlag, Baden-Baden. ISBN 978-3-8329-7711-5.

Ein weiteres Buch über »Juristische Methodenlehre« – braucht es denn das wirklich? Besteht tatsächlich noch Bedarf für ein zusätzliches juristisches Lehrbuch gerade über dieses Thema und im Hinblick auf die Vielzahl schon vorhandener guter bis ausgezeichnete Konkurrenzprodukte?

Die Antwort darauf – um es gleich vorwegzunehmen – ist ein klares »Ja«.