

# Buchbesprechung

## Staat und Recht

Marek Steffen Schadrowski

Seit Januar des Jahres 2008 erscheint in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (F.A.Z.) im vierzehntägigen Turnus die Rubrik „Staat und Recht“. Dort widmen sich namhafte Autoren aus Wissenschaft und Politik aktuellen und in

der Regel umstrittenen Fragen aus unterschiedlichen Bereichen des Rechts- und Staatslebens. Gegen Ende des letzten Jahres publizierte der Verlag C.H. Beck insgesamt 100 Beiträge aus der genannten Rubrik in einem Sammelband, herausgegeben vom verantwortlichen F.A.Z.-Redakteur *Reinhard Müller*. Zu jedem Beitrag findet sich eine farbige Illustration von *Greser & Lenz*. Auf 397 Seiten bietet der Sammelband Beiträge, die grob in unterschiedliche Themenkomplexe gegliedert sind. Dabei reicht das Spektrum von „Europa“, „Freiheiten“ und „Staatsaufgaben“ bis hin zu „Strafen“, „Krieg“ und „Medien“.

Innerhalb eines Gliederungspunktes sind die Beiträge chronologisch nach ihrem Erscheinungsdatum in der F.A.Z. sortiert. Als Zielgruppe definiert der Sammelband alle am juristischen und politischen Leben Interessierten.

Der an die Rubrik „Staat und Recht“ und damit auch an den Sammelband gestellte Anspruch wird im Vorwort des Herausgebers *Reinhard Müller* deutlich. Alle Beiträge, so postuliert *Müller*, nahmen „maßgeblichen Einfluss auf Recht und Rechtspolitik“<sup>1</sup> und stellten ein Abbild des Gemeinwesens dar.<sup>2</sup> F.A.Z.-Herausgeber *Günther Nonnenmacher* formuliert in seinem Vorwort die Intention des Buches. In einer verrechtlichten Welt mit einem ausdifferenzierten und hochkomplexen Rechtssystem, das für den einzelnen Bürger immer unverständlicher werde, wolle die Rubrik „Staat und Recht“ sowie der Sammelband die (juristische) Diskussion aus Fachzeitschriften und Universitäten der Öffentlichkeit in verständlicher Darstellungsform zugänglich machen und damit den aufklärerischen Auftrag der Presse in besonderer Weise erfüllen.<sup>3</sup> In der Sache schließt sich der damalige Bundespräsident *Christian Wulff* dieser Einschätzung im Geleitwort an. Der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) formulierten Aufgabe der Presse<sup>4</sup>, so

*Reinhard Müller (Hrsg.)*  
**Staat und Recht**  
 1. Auflage 2011,  
 443 Seiten  
 Verlag C. H. Beck,  
 € 34,90  
 ISBN: 978-3-406-62436-0



<sup>1</sup> *Müller*, Staat und Recht, S. V.

<sup>2</sup> *Müller*, Staat und Recht, S. V.

<sup>3</sup> *Nonnenmacher*, Staat und Recht, S. VII.

<sup>4</sup> *BVerfGE* 20, 162 (174).

Wulff, komme die F.A.Z. mit der Rubrik „Staat und Recht“ im besonderen Art und Weise nach.<sup>5</sup>

Die hier zu besprechende Publikation ist aufgrund ihrer außergewöhnlichen Konzeption als Konvolut publizistischer Einzelbeiträge aus mehreren Jahren und der daraus resultierenden Fülle an Autoren und Themen einer klassischen Rezension nur schwer zugänglich. Daher wird folgender Gang der Untersuchung gewählt: Im ersten Schritt wird die von den Herausgebern selbst formulierte Prämisse der progressiven Verrechtlichung und Verkomplizierung gesellschaftlicher und politischer Zusammenhänge sowie die damit einhergehende Notwendigkeit eine Aufklärung des einzelnen Bürgers auf ihren Realitätsgehalt und ihre Konsistenz überprüft. Anschließend wird evaluiert, ob der Sammelband zur Rubrik „Staat und Recht“ seinen daraus abgeleiteten Aufklärungs- und Einwirkungsansprüchen gerecht wird.

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland in der Tat zunehmend verkompliziert und verdichtet. Eine Ursache hierfür ist die aus der offenen Staatlichkeit des Grundgesetzes<sup>6</sup> resultierende Einwirkung von Normen aus supranationaler und internationaler Ebene. Eine Partizipation in der internationalen Zusammenarbeit, der europäischen Integration und in Systemen kollektiver Sicherheit sind programmatisch vom Grundgesetz gewollt, wie Art. 23, 24, 25, 26, 59 II GG illustrieren.<sup>7</sup> Neben einer limitierten Übertragung von Souveränitätsrechten auf die supranationale Eben der Europäischen Union<sup>8</sup>, existiert auf Seiten der Judikative ein Verbund der verschiedenen Verfassungsgerichtsbarkeiten im europäischen Mehrebenensystem, namentlich aus dem BVerfG, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).<sup>9</sup> Auch das moderne Völkerrecht (Internationales Recht) differenziert sich progressiv aus und wird systematisch auf Ebene des deutschen Bundesrechts eingefügt. Ferner treten zu der originären Funktion der internationalen Konfliktsteuerung Merkmale einer normativen Rechtsordnung mit innerstaatlicher Steuerungswirkung hinzu.<sup>10</sup>

Damit werden auch politische Entscheidungsfindungsprozesse im Mehrebenensystem komplexer. Neue Dimensionen und vielschichtige Sachzusammenhänge erschweren dem Bürger das Verständnis und zugleich eine aktive Beteiligung am öffentlichen Diskurs. Verkomplizierend kommt hinzu, dass zum Teil eine politische Entscheidungspraxis der europäischen Exekutiven in Form der Konventsmethode existiert und deren anschließende Rechtsdurchführung

im Sinne der Komitologie<sup>11</sup> in nicht-öffentlicher Form getroffen wird.

Abseits von Praktikabilitätsabwägungen solcher Methoden, bleibt der Ausschluss des Bürgers vom Diskurs für die demokratische Kultur eines Staates und auch eines Staatenverbundes nicht ohne Konsequenzen. So beschreibt der Neologismus „Wutbürger“<sup>12</sup> einen Protest von Bürgern, die sich entmündigt und vom demokratischen Prozess ausgeschlossen fühlen. Wenn der Einzelne das Gefühl entwickelt, keinerlei Einfluss auf grundlegende Entscheidungen nehmen zu können, kann sogar das repräsentative Demokratiesystem gefährdet werden.<sup>13</sup> Zwar folgt die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 20 II 2, 38 I 2 GG dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie und legt damit den Fokus im Prozess der politischen Entscheidungsfindung auf die Staatsorgane,<sup>14</sup> jedoch postulieren verschiedene gesellschaftliche Gruppen vermehrt den Anspruch auf neue Formen direkter Bürgerbeteiligungen auf Bundesebene.<sup>15</sup> Prominentestes Beispiel der jüngeren Geschichte stellt das Volksbegehren um das umstrittene Bauprojekt zum Stuttgarter Hauptbahnhof „Stuttgart 21“ dar.<sup>16</sup> Trotz des rechtstaatlich einwandfreien Verfahrens führten die massiven Bürgerproteste zu einer in der Geschichte Deutschlands einmaligen Form der öffentlichen Schlichtung und gaben nach dem Regierungswechsel gar Anstoß zum S 21-Kündigungsgesetz.<sup>17</sup> Nicht nur der einzelne Bürger, sondern auch seine parlamentarischen Vertreter fühlen sich von einer Partizipation über fundamentale Fragen ausgeschlossen, wie das Organstreitverfahren vor dem BVerfG zu den Beteiligungsrechten des Bundestags im Zusammenhang mit der Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zeigt.<sup>18</sup> Die essentielle Prämisse für eine Beteiligung am Diskurs ist neben den institutionellen Verfahren der informierte

<sup>11</sup> Siehe *Bergstrom*, *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford 2005.

<sup>12</sup> *Kurbjuweit*, *Der Spiegel*. Nr. 41, 2010, S. 26 f.

<sup>13</sup> Ähnlich *Leisner*, *NJW* 2011, 33.

<sup>14</sup> *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, *Grundgesetz-Kommentar*, 63. Ergänzungslieferung 2011, Art. 20, Rn. 68 f., 77.

<sup>15</sup> Für direktdemokratische Elemente auf Bundesebene plädiert z.B. *Hotstegs*, *BRJ* 2011, 59; a.A. *Langguth*, *BRJ* 2011, 63; aktuell wird erneut über eine Direktwahl des Verfassungsorgans Bundespräsident diskutiert, vgl. *Ipsen und Battis*, *ZRP* 2012, 63; zuvor schon *Gauweiler*, *ZRP* 2009, 244.

<sup>16</sup> Zu den Konsequenzen für Demokratie und Bürgerbeteiligung siehe *Groß*, *DÖV* 2011, 510; *Wulffhorst*, *DÖV* 2011, 581.

<sup>17</sup> Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21; Sinn und Zweck des Gesetzes war eine Verpflichtung der Landesregierung BW durch den Gesetzgeber, Kündigungsrechte bei den vertraglichen Vereinbarungen mit finanziellen Verpflichtungen des Landes BW für das Bahnprojekt Stuttgart 21 auszuüben; die gegen dieses Gesetz gerichteten Anträge waren durchgehend erfolglos, vgl. die Beschlüsse des StGH BW v. 17.10.2011 (Az.: GR 5/11 und GR 6/11); ebenso vor dem BVerfG, Beschluss vom 21.11.2011, Az.: 2 BvR 2333/11; i.E. scheidete das Gesetz nach der Volksabstimmung am 27.11.2011.

<sup>18</sup> Die Übertragung von Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestages auf ein Sondergremium ist teilweise verfassungswidrig, Urteil des Zweiten Senats vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11.

<sup>5</sup> *Wulff*, *Staat und Recht*, S. XXIII f.

<sup>6</sup> Dazu *Di Fabio*, *Das Recht offener Staaten*, Tübingen 1998.

<sup>7</sup> Vgl. *BVerfGE* 111, 307; 112, 1.

<sup>8</sup> Zum Strukturvorbehalt des GG und der Gemeinschaftsrechtsordnung im Verhältnis zum Völkerrecht siehe *Wiescholek*, *BRJ* 2009, 138.

<sup>9</sup> Siehe *Voßkuhle*, *NVwZ* 2010, 1; *Hufen*, *Nds.VBl.* 2010, 123.

<sup>10</sup> Vgl. *Herdegen*, *Völkerrecht*, § 4, S. 34 ff., München 2011.

und mündige Bürger. Hier kommt der Presse eine entscheidende Bedeutung zu. Die Freiheit der Presse gem. Art. 5 I 2 Var. 1 GG ist für den demokratischen Staat Voraussetzung, soll die Wahlentscheidung des Bürgers möglichst an Tatsachenkenntnissen orientiert sein.<sup>19</sup> Für die demokratische Willensbildung des *pouvoir constituant* ist die Presse unabdingbar.<sup>20</sup> Damit sich die Demokratie<sup>21</sup> als Staats- und Regierungsform auch unter neuen Herausforderungen halten kann, muss das Volk als Legitimationssubjekt i.S. von Art. 20 II 1 GG<sup>22</sup> am öffentlichen Diskurs beteiligt sein.<sup>23</sup> Hierfür kommt der Presse auch die Aufgabe zu, den Bürger in verständlicher Art und Weise zu informieren.

Welcher Bezug kann zu dem hier besprochenen Sammelband hergestellt werden? Die in der Rubrik „Staat und Recht“ geführten Debatten sind innerhalb des Sammelbandes mit dem Zusatz „zwei Ansichten“ gekennzeichnet. *Tillmann Rudolf Braun* und *Christian Tietje* diskutieren in ihren Beiträgen den Schutz vor Investitionen im Ausland, *Wolfgang Schomburg* und *Ulrich Fastenrath* legen ihre unterschiedlichen Auffassungen zur Europäischen Justiz dar. *Christian Calliess* und *Martin Nettesheim* analysieren das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in unterschiedlicher Lesart, *Christian Calliess* und *Frank Schorkopf* vertreten ihre divergierenden Ansichten zur Griechenland-Krise. Themen wie die Frage nach einer Kultur der Kumpanei in der Rechtswissenschaft werden entschlossen zwischen *Claus-Wilhelm Canaris*, *Reiner Schmidt*, *Peter M. Huber* und *Henning Radtke* diskutiert und die umstrittene Fragen, ob der Staat entwendete Daten von Steueründern kaufen darf, beantworten *Klaus Lüderssen* und *Kai Ambos* in ihren Aufsätzen unterschiedlich. Zudem führt das Buch verschiedene Ansichten zum Einsatz der Bundeswehr oder dem Verhältnis von Volk und Gott auf. Konfliktträchtige Themen des Datenschutzes in der Informationsgesellschaft, der Schuldenbremse oder dem Atomausstieg finden sich ebenfalls.

Allein dieser Ausschnitt belegt das weite Themenspektrum des Sammelbandes. Insgesamt werden die wichtigsten Debatten rechtspolitischer Art aufgegriffen. Es ist zu beobachten, dass sich einige Autoren die Rubrik „Staat und Recht“ als Forum des Diskurses ausgewählt haben. Aus der Ge-

<sup>19</sup> Herzog, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 63. Ergänzungslieferung 2011, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 119 f.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 12, 113 ff.; 20, 56 ff.; 20, 162 ff.; 21, 239 ff.; 25, 256 ff.; 27, 71 ff.; 36, 193 ff.; 50, 234 ff.; 52, 283 ff.

<sup>21</sup> Zu den Grundlagen siehe *Böckenförde*, HStR III, 2005, § 34, Rn. 2 ff.; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 63. Ergänzungslieferung 2011, Art. 20, Rn. 2 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 47, 253 ff.; 83, 60 ff.; 93, 37 ff.; 107, 59 ff.

<sup>23</sup> So spricht Habermas von der „der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses“, *Habermas*, Die postnationale Konstellation, Berlin 1998, S. 91; zum Kriterium der Öffentlichkeit als Prämisse für die Meinungs- und Willensbildung vgl. BVerfGE 40, 237 ff.; 40, 296 ff.; 70, 324 ff.; 84, 304 ff.; 89, 155 ff.; 97, 350 ff.; 103, 44 ff.

samtschau der Beiträge ergibt sich ein heterogenes Bild der Meinungen, die nicht einer bestimmten politischen Richtung oder rechtswissenschaftlichen Schule zugeschrieben werden können. Dementsprechend trifft der Leser des Sammelbandes auf ein differenziertes Abbild gesellschaftlicher Diskussionen und eine Pluralität von Meinungen. Obschon die Gliederung der Beiträge recht grob ausgefallen ist und sich dadurch eine teilweise Überschneidung der Materien nicht vermeiden lässt, erleichtert sie doch die Orientierung und trifft stets den Kerngehalt des Beitrags. Obgleich alle Beiträge ohne Fußnoten auskommen, verlieren sie nicht an Tiefe. Vielmehr resultiert aus dem meist essayhaften Stil und des in Relation zu wissenschaftlichen Aufsätzen in Fachzeitschriften geringeren Umfangs eine prägnante und pointierte Darstellungsform. Bereits bei Betrachtung des Inhaltsverzeichnisses oder bei Lektüre des am Ende befindlichen, ausführlicheren Autorenverzeichnisses wird die enorme Fach- und Entscheidungskompetenz der Verfasser sichtbar. Bei der überwiegenden Anzahl der Autoren handelt es sich um renommierte Universitätsprofessoren aus den deutschen juristischen Fakultäten.<sup>24</sup> Darüber hinaus kommen bekannte Richter, Politiker, Rechtsanwälte und Verwaltungsjuristen zu Wort. Damit beteiligen sich Vertreter aus allen drei Staatsgewalten sowie aus der Wissenschaft an den unterschiedlichen Debatten.

Im Ergebnis leistet die Rubrik „Staat und Recht“ einen hervorragenden Beitrag zur öffentlichen Information sowie Meinungsbildung und erfüllt damit exzeptionell die Aufgabe der Presse. Eine Zusammenfassung der einzelnen Beiträge in einem eigenen Band bietet einen Überblick über die bisher publizierten Aufsätze und durch die grobe Gliederung findet der Leser rasch das für ihn interessante Themengebiet. Darüber hinaus bietet eine solche Zusammenstellung Anreize zu einer über den einzelnen Beitrag hinausgehenden Lektüre.

Die Darstellung eines Themas im Detail und eine Aufarbeitung aller diesbezüglichen Aspekte sind im Rahmen der Konzeption des Bands nicht möglich und auch nicht gewollt. Erst durch die abstrahierte Darstellungsform ist die Information dem fachfremden, aber interessierten Bürger zugänglich. Dies wiederum ist Voraussetzung für eine Partizipation im öffentlichen Diskurs in unserer Demokratie. Die Auswahl der Autoren aus Wissenschaft, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung lässt zumindest die Vermutung zu, dass ein starker Einfluss auf Recht und Rechtspolitik besteht. Folglich kann die eingangs gestellte Frage, ob der Sammelband zur Rubrik „Staat und Recht“ den sich selbst gestellten Ansprüchen gerecht wird, eindeutig bejaht werden.

<sup>24</sup> Aus Bonn etwa die Herren Professoren *Udo Di Fabio*, *Matthias Herdegen*, *Josef Isensee* und *Wolfgang Löwer*.