

ben sein<sup>32</sup>. Andernfalls steht bereits dieser Mangel einer Privilegierung entgegen<sup>33</sup>. Ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag darf also nicht bestehen<sup>34</sup>. Auch wenn man auf der Ertragsseite nicht nur Verkaufserlöse, sondern auch den Wert von Naturalentnahmen (z.B. von Milch, Fleisch bei Hauschlachtung) ansetzt<sup>35</sup>, sind andererseits beim Unternehmensaufwand zahlreiche Posten zu berücksichtigen (z.B. Versicherungen, Kraftstoffe, Düngemittel, Kraftfutter, Reparaturen), die zu dem genannten Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag führen können.

Verneint man dementsprechend in einem konkreten Fall den »Betrieb«, kommt es nicht mehr darauf an, ob das Außenbereichsvorhaben dem Betrieb »dienen« würde<sup>36</sup>.

### V. Bewertung der Ausgangsentscheidung

Der Rechtsauffassung des VGH Mannheim ist insoweit zuzustimmen, dass »Landwirtschaft« (§ 201 BauGB) auch dann vorliegen kann, wenn die landwirtschaftliche Betätigung ausschließlich der Selbstversorgung dient. Gefolgt werden kann dem VGH Mannheim auch insoweit, als er die rechtliche Möglichkeit reiner Selbstversorger-»Betriebe« bejaht. Jedoch liegt im konkreten Fall im Gegensatz zur Auffassung des Gerichts ein landwirtschaftlicher Betrieb nicht vor. Schon der geringe Umfang der Tierhaltung ist ein negatives Indiz<sup>37</sup>. So fehlt es auch an der objektiven Möglichkeit einer Gewinnerzielung in einem wirtschaftlich nicht unerheblichen Umfang zur Absicherung der Existenz<sup>38</sup>.

### VI. Fazit

Bei Landwirtschaftszweigen, die nur durch die zwei Grundmerkmale (unmittelbare Bodenetragsnutzung; planmäßige und eigenverantwortliche Bodenbewirtschaftung) gekenn-

zeichnet sind wie zum Beispiel der Ackerbau, schließt eine landwirtschaftliche Betätigung zur Selbstversorgung Landwirtschaft (§ 201 BauGB) nicht aus. Dann sind auch reine Selbstversorgerbetriebe als landwirtschaftliche Betriebe im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB möglich, in der Praxis nur in Ausnahmefällen unter Anlegung eines strengen Maßstabs zum Schutz des Außenbereichs.

Bei Landwirtschaftszweigen hingegen, die in § 201 BauGB durch den Zusatz »erwerbsmäßig« oder »berufsmäßig« gekennzeichnet sind, sowie bei der gartenbaulichen Erzeugung erfüllt die Betätigung zur Selbstversorgung bereits den Landwirtschaftsbegriff nicht. Dann kann diese Betätigung auch keinen Betrieb und damit auch keine Privilegierung der Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB begründen.

32 Vgl. allg. zur Gewinnerzielungsmöglichkeit Hendrichke (Fußn. 6), S. 70; Stollmann, *Öff. Baurecht*, 6. Aufl. 2009, § 17 Rdnr. 14; BVerwG, BRS 38 Nr. 85, BauR 1989, 182 (182); VGH Mannheim, NuR 1995, 355 (355); VGH München, NuR 2001, 410 (411). Zum Gewinn als wichtigster Größe für die Erfolgsmessung landw. Unternehmertätigkeit s. BReg, Agrarpol. Bericht 2011, BT-Drucks. 17/5810, Tz. 288, S. 100.

33 Tendenziell ebenso Weyreuther (Fußn. 7), S. 114 (Nr. 21); BVerwG, BRS 38 Nr. 85; OVG Lüneburg, BRS 46 Nr. 85.

34 VGH Kassel, BRS 30 Nr. 52; OVG Lüneburg, AgrarR 1980, 113. Vgl. auch Pacyna, *Agrilexikon*, 9. Aufl. 1994, S. 67 f. – Gewinn als Differenz von Ertrag und Aufwand.

35 Zu den Naturalentnahmen vgl. BReg, Agrarpol. Bericht 2011 (Fußn. 32), S. 99, Stichwort »Umsatzerlöse«. Zum landw. Steuerrecht und den »Entnahmen« s. Turner/Böttger/Wölfe, *Agrarrecht*, 3. Aufl. 2006, S. 174 ff.

36 Zum »Dienen« s. etwa Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 5), § 35 Rdnr. 19 ff.

37 Zum betrieblichen Mindestumfang näher Hendrichke (Fußn. 6), S. 68; zum geringen Tierbestand s. BVerwG, Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 306.

38 Dazu o. IV 3b.

## Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung

### – 71. Jahrestagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2011 in Münster –

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück\*

.Jahr für Jahr treffen sich die Mitglieder der im Jahre 1922 auf Einladung des Berliner Staats- und Völkerrechtlers Prof. Dr. Heinrich Triepel gegründeten Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu einer wissenschaftlichen Beratung aktueller öffentlich-rechtlicher, vor allem staats- und verfassungsrechtlicher Themen. In der Zeit vom 05. bis 08.10.2011 versammelten sich die Staatsrechtslehrer unweit des Paulusdoms bei gelegentlich etwas launischem Herbstwetter in Münster, wo sie bereits in den Jahren 1926 und 1962 getagt hatten. Daran hatte auch der Vorsitzende der Vereinigung Prof. Dr. Dirk Ehlers (Münster) in seiner Eröffnungsansprache am Vortage der eigentlichen Beratungen im vom Barockbaumeister Johann Konrad Schlaun errichteten fürstbischöflichen Re-

sidenzschloss der traditionsreichen Provinzialhauptstadt im Lindenkranze erinnert. Die Rektorin der Westfälischen Wilhelms-Universität Prof. Dr. Ursula Nelles und der Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang sowie Bürgermeisterin Karin Reismann knüpften mit ihren Willkommensgrüßen zugleich an die Tradition an, die durch den Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück im Jahre 1648 grundgelegt wurde. Er ist ein Meilen-

\* Der Beitrag ist Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling (Münster), dem Hauptschriftleiter dieser Zeitschrift von 1998–2011, dem Staatsrechtslehrer und dem langjährigen Freund gewidmet, dessen Arbeit die neue Schriftleitung/Redaktion in großer Dankbarkeit gern fortsetzt.

stein internationaler Zusammenarbeit, der sich die Universitätsstadt auch heute eng verbunden fühlt.

Die Tagungsteilnehmer hatten sich viel vorgenommen. Die Beratungen reichten von den Rationalitätsanforderungen der Gesetze über die Finanzkrise und die Bedeutung der höchstrichterlichen Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen bis zur Rechtsetzung der europäischen und nationalen Verwaltungen.

### I. Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat

Schlechte Gesetzgebung, so sagt der russische Volksmund, wird nur erträglich, wenn man sich nicht daran hält. Die russischen Gepflogenheiten sind allerdings nicht überall umsetzbar, wissen wir bereits vom russischen Roulette, obwohl doch auch klar ist: Einige der gesetzlichen Regelungen sind auch in Deutschland schlecht. Erstens sind sie zu kompliziert und zweitens gibt es zu viele von ihnen. Moses genügten noch 10 Gebote, die er auf zwei Tafeln unterbringen konnte. Zurzeit gelten 1 924 Bundesgesetze mit ca. 40 000 Einzelnormen und 3 330 Rechtsverordnungen mit ca. 35 000 Normen allein auf Bundesebene, macht zusammen ca. 75 000 einzelne Vorschriften allein auf Bundesebene. Hinzu kommen die Gesetze und Rechtsverordnungen der 16 Bundesländer und der 2 064 Städte, 9 255 Gemeinden und 295 Kreise – alles in allem grob geschätzt zehn Millionen schöne Paragraphen. Bescheidenheit des deutschen Gesetzgebers gehört offenbar nicht gerade zu seinen Kardinaltugenden.<sup>1</sup>

Gesetze sollten allerdings einfach formuliert, klar und verständlich sein. Vielleicht sollten sie sogar vernünftig sein. Aber wer sorgt dafür und wer stellt das eigentlich fest? Die jeweilige Mehrheit des Parlaments, die Regierungsparteien, die Ministerialbürokratie, von der die Gesetze in der Regel vorbereitet und im Anschluss daran in Referentenkommentaren literarisch blank geputzt werden, die Verfassungsgerichtsbarkeit, der Rechnungshof, gar die Medien oder am Ende doch des Volkes Meinung? Die Politiker sind allerdings im Gegensatz zum BVerfG in der Bevölkerung nicht gut beleumundet. Kaum jemand würde – glaubt man den Meinungsumfragen – von einem Politiker einen Gebrauchtwagen kaufen. Also: Warum soll gerade der Abgeordnete bestimmen, ob Gesetze vernünftig sind – und wenn nicht er, wer denn sonst?

Dass Gesetze vernünftig sein sollen, war wohl sowohl in den Referaten als auch in den mehr als 20 Diskussionsbeiträgen die allgemeine Auffassung der Staatsrechtslehrer. Aber ob vernünftige Gesetze auch rechtlich geboten oder gar von der Verfassung verpflichtend vorgegeben sind – da setzte doch bei den wissenschaftlichen Hütern des Verfassungsrechts hier und da einiges Stirnrunzeln ein. Das Gebot, vernünftige Gesetze zu erlassen, könne vielleicht aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleitet werden, hatte Prof. Dr. Georg Lienbacher überlegt. Aber auch das Demokratiegebot, das in der Regel vom Mehrheitsprinzip geprägt ist, dürfe nicht einfach bei Seite geschoben werden; denn es enthalte eine eigenständige Legitimationsquelle für gesetzgeberische Entscheidungen. Das Mehrheitsprinzip als Garant für vernünftige Gesetze sei allerdings doch eher suboptimal, vermutete der Wiener Verfassungsrechtler und verwies dazu auf den Kompromisscharakter,

durch den der politische Meinungsbildungsprozess gekennzeichnet sei.

In Österreich schreibe die Verfassung nicht vor, dass Gesetze vernünftig sein sollen – in Deutschland wohl auch nicht. Das liege wohl vor allem daran, dass nicht alles, was eigentlich selbstverständlich ist, in der Verfassung steht. Hier könne wohl nur eine Verfassungsgerichtsbarkeit helfen, die in krassen Fällen die Reißleine zieht. Auch sei die Bindung an das Verfassungsrecht gegenüber der deutschen Rechtstradition wohl etwas schwächer ausgeprägt – vor allem, weil es dort keine Selbstbindung des Gesetzgebers an frühere Entscheidungen oder einen Vertrauensschutz auf die Fortsetzung eines einmal eingeschlagenen Weges gebe. »Die österreichischen Verfassungsrechtler trinken aus dem Rotweinglas wohl etwas weniger als die deutschen«, brachte es Lienbacher für die nicht nur sprachlich verbundenen beiden Länder auf eine einfache Formel.

Prof. Dr. Bernd Grzeszick wollte sich allerdings so nicht abspesen lassen. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, die wichtigen Grundpfeiler der verfassten Staatlichkeit seien nicht nur eine leere Hülse, sondern stellen formale und inhaltliche Anforderungen auf. Insbesondere die Gerichte haben in letzter Zeit zunehmend rechtsstaatliche Rationalitätsanforderungen entwickelt. Der Gesetzgeber müsse den Sachverhalt hinreichend und vollständig ermitteln und auch naheliegende Alternativen in seinen Entscheidungsprozess einbeziehen. Die Rechtsstaatlichkeit stehe dabei in den Judikaten für rationale, in sich konsistente und vor allem folgerichtige Entscheidungen. Abweichungen müssen besonders begründet und Systembrüche vermieden werden, wobei der Heidelberger Staatsrechtslehrer an das Urteil des BVerfG zur Pendlerpauschale<sup>2</sup> erinnerte.

Hier goss er allerdings etwas Wasser in den Forschungswein. Die Grundsätze der Folgerichtigkeit und der Systemtreue der gesetzlichen Grundsatzentscheidungen seien verfassungsrechtlich nur sehr schwach verankert und bestimmt. Deshalb werden sie eine Aufwertung der Verfassungsgerichtsbarkeit mit sich bringen. Denn so würden auch einfachgesetzliche Entscheidung über das Gebot der Folgerichtigkeit und der Systemgerechtigkeit zu verfassungsrechtlichen Maßstäben aufgewertet.

In eine gewisse Gegenposition zu den rechtsstaatlichen Anforderungen kann das Demokratiegebot treten. Hier geht es vor allem um Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenschutz, die aber an Wahlen sowie Abstimmungen und damit an formale Kriterien gebunden sind. Das Demokratieprinzip als Form der kollektiven Selbstbestimmung führt zugleich dazu, dem Rechtsstaatsprinzip entsprechende Spielräume auch im Hinblick auf die Folgerichtigkeit der Gesetze zuzuordnen. Die demokratische Legitimität dürfe nicht durch eine zu streng am Rechtsstaatsprinzip ausgerichtete gerichtliche Kontrolle auf der Strecke bleiben, erklärte Grzeszick und stieß damit die Tür zu Kernprinzipien des Verfassungsrechts auf. Zugleich sei aber auch ein Ausbau demokratischer Entschei-

1 Zu weiteren Einzelheiten Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage 2009, Vorwort. Zum Beratungsgegenstand Cornils, DVBl 2011, 1053.

2 BVerfG, Urt. v. 09.12.2008 – 2 BvL 1/07 u.a. – BVerfGE 122, 210 – Pendlerpauschale.

dungsprozesse mit verstärkten Transparenzanforderungen etwa bei der Festlegung der Abgeordnetendiäten wichtig. Auf europarechtlicher Ebene stellen sich bei der rechtlichen Verortung des europäischen Kohärenzgebotes und dessen dogmatischer Konturierung strukturell offenbar vergleichbare Probleme<sup>3</sup>.

Allerdings wurde in der vom Stellvertretenden Vorsitzenden der Vereinigung Prof. Wolfram Höfling M.A. (Köln) moderierten lebhaften Diskussion vor überschwänglichen Erwartungen an die Rationalität der Gesetze gewarnt. Das Recht sei auf Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen, die nur durch verständliche Rechtsregeln erreicht werden kann, hatte der Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern Prof. Dr. Christoph Engel (Bonn) die Aussprache eröffnet und es sinngemäß auf die überzeugende Formel gebracht: Ein Recht, das von dem kleinen Mann auf der Straße nicht verstanden wird, wird von ihm auch nicht akzeptiert. Darauf sei der Rechtsstaat aber angewiesen.

Die Debatte spitzte sich sodann auf eine der verfassungsrechtlichen Kernfragen zu: Soll das Rechtsstaatsprinzip mit dem Gebot vernünftigen staatlichen Handelns und mit den sich daraus ergebenden Begründungsgeboten sowie Plausibilitätsanforderungen die Oberhand gewinnen oder muss nicht zugleich auch der nicht weiter begründete, in Wahlen sich äußernde Wille des Volkes und das so legitimierte Parlament als eigenständige Legitimationsquelle eine gleichwertige Rolle spielen? Hierfür setzte sich der ehemalige RiBVerfG Prof. Dr. Dieter Grimm ein, selbst wenn das Rechtsstaatsprinzip im Allgemeinen wohl beliebter sei als das Demokratieprinzip. Vielleicht kann hier eine öffentliche Debatte um den richtigen politischen Weg und die Offenlage der dafür maßgeblichen Gründe weiter helfen.

Zugleich erinnerte der Bonner Staatsrechtslehrer Josef Isensee an Kants Diktum, dass der Mensch aus krummem Holze geschnitzt sei. Die Verfassung gibt nicht nur den rationalen Regungen des Menschen Raum, sondern auch den irrationalen. Letztere werden gedeckt von den Freiheitsrechten wie von den demokratischen Garantien, insbesondere vom Wahlrecht. Das Parlament ist nicht nur Ort des rationalen Diskurses, sondern auch Forum des Willens zur Macht, der Abneigungen und der Sympathien sowie der politischen Leidenschaften.

Der Parteienrechtler Prof. Dr. Herbert von Armin (Speyer) verlangte praktische Konsequenzen. Entscheide der Gesetzgeber wie etwa bei den Diäten in eigener Sache, dann unterliege er einem erhöhten Begründungsgebot und müsse seine Entscheidungen im Lichte der Öffentlichkeit nachvollziehbar offen legen. Die Zeiten, derartige Entscheidungen hinter verschlossenen Türen zu treffen, seien vorbei. Da gebe es nicht nur im Bereich der Mitarbeiterfinanzierung der Parlamente noch viel aufzuarbeiten. Prof. Dr. Johannes Dietlein (Düsseldorf) riet allerdings am Beispiel der jüngsten Sportwetten-Entscheidungen des EuGH zu Augenmaß. Die in die Verfassung hineingelassenen Kontrollmaßstäbe dürften nicht in einen Munitionskasten gesammelt werden, der nach Beliebigkeit gegen gesetzgeberische Entscheidungen in Stellung gebracht werden könne. Der Grundsatz der Folgerichtigkeit sei wohl auch im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht eher begrenzt, vermutete der Freiburger Verfassungsrechtler Prof. Dr. Friedrich Schoch.

## 2. Finanzkrise als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung

Durch die Lehmann-Pleite und die Euro-Krise haben sich im Finanzmarktsektor Abgründe aufgetan, die an die Weltwirtschaftskrise 1929 erinnern. Staat und Gesetzgeber haben eine verfassungsrechtliche Rahmenverantwortung für die Wirtschaft. Im Zuge der sich hieraus ergebenden staatlichen Verantwortung für die Finanzmarktstabilität hat der Gesetzgeber dafür zu sorgen, dass Risikofaktoren (wie konjunkturelle Schwankungen sowie Markt-, Kredit- und Liquiditätskrisen) in ein angemessenes Verhältnis zur Risikotragfähigkeit des Gesamtsystems (gemessen an der Ertragslage von Unternehmen, ihrer Kapitalausstattung und Reserven sowie der Existenz von Sicherungseinrichtungen) gesetzt werden, beschrieb Prof. Dr. Christian Callies die Gefahren, die sich aus einer globalen Finanzkrise über die europäische Verschuldungskrise zur Demokratiekrise ergeben können.<sup>4</sup>

Da die Entscheidungsprozesse durch Globalisierung und zunehmende Komplexität geprägt sind, kann da der Staat sehr schnell überfordert werden. In dieser schwierigen Lage müsse der Gesetzgeber seiner Verantwortung gerecht werden und dürfe sich das Heft des Handelns nicht aus der Hand nehmen lassen. Zur Vermeidung systemischer Risiken für die Finanzmarktstabilität gebietet das Vorsorgeprinzip – so der Berliner Verfassungsrechtler – eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten der EU. Weitreichendere Verbesserungen seien nur im Rahmen einer primärrechtlichen Reform im Kontext einer europarechtlich überformten Finanz-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik möglich. Der Gesetzgeber müsse den Mut haben, den bestehenden Rechtssetzungsdefiziten auf den Finanzmärkten selbstbewusst zu begegnen. Gelingen ihm die Wiederherstellung des Primats der Politik nicht, dann drohe eine nicht nur die freie Marktwirtschaft, sondern auch den demokratischen Verfassungsstaat erfassende Legitimationskrise. Zugleich setzte sich der Europarechtler für eine Stärkung der Organe der Union und damit auch der europäischen Ebene ein.

Ökonomische Krisen haben im modernen Industrie- und Wohlfahrtsstaat eine existenzielle Bedeutung – nicht nur, weil in ihnen Gesellschafts- und Staatskrisen angelegt sind, sondern weil Staaten auf die Leistungskraft des Wirtschafts- und Finanzsektors angewiesen sind, stellte Prof. Dr. Frank Schorkopf die Dimension der Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung dar. Die Erwartung an die europäische und internationale Rechtsetzung, einen fairen, verlässlichen und effektiven Ordnungsrahmen für den Finanzmarkt zu gewährleisten, setzt aber die entsprechende Ermächtigung und optimale Ressourcenausstattung der überstaatlichen Einrichtungen durch die Staaten voraus. Nur wer auf nationaler Ebene Macht abgibt, kann erwarten, dass europäische oder internationale Hilfe gewährt wird, fügte der Göttinger Finanzwissenschaftler hinzu. Zugleich wies er aber auch auf die Verantwortung der einzelnen Staaten hin: Rechtsetzung in einer Finanzkrise brauche Verfassungsstaaten, weil nur sie die notwendige Prozeduralisierung des Gemeinwohls leisten und die erforderliche Legitimation getroffener Maßnahmen spenden kön-

3 EuGH, Urt. v. 10.03.2009 – C-169/07 – GewArch 2009, 195.

4 Zum Beratungsgegenstand Ohler, DVBl 2011, 1061.

nen. Europäische und internationale Rechtsetzung ergänze und koordiniere nationale Rechtsetzung, ohne diese ersetzen zu können.

Viel Zustimmung fanden die Referenten in ihrem Ratschlag an die Politik, das Steuer selbst in die Hand zu nehmen und nicht in Lethargie zu verfallen. Die Finanzkrise dürfe nicht zu einer Staatskrise werden, ebenso wie sich die Politik nicht in einer rettungspolitischen Geisterbahnfahrt verirren dürfe, wurde in der vom Stellvertretenden Vorsitzenden der Vereinigung Prof. Dr. Oliver Lepsius LL.M (Bayreuth) geleiteten Diskussion gemahnt. Durch entsprechende Sicherungssysteme müsse in Zukunft verhindert werden, dass von den Banken weiterhin risikoreiche Spekulationsgeschäfte betrieben würden. Dafür könne der Steuerzahler nicht zur Kasse gebeten werden. Die Banken müssten vielmehr selbst interne Rettungsschirme aufbauen, forderte Prof. Dr. Dietrich Murswiek (Freiburg). Das Demokratieprinzip müsse aber auch in solchen Krisenzeiten gelten. Der Beitrag des Greifswalder Rechtsphilosophen Prof. Dr. Joachim Lege sprach sich zugleich gegen die Souveränitätsschonung aus. Es sei zwar die Stunde des Parlaments, man dürfe aber von ihm auch nicht zu viel erwarten, ergänzte der Freiburger Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Friedrich Schoch und verband dies mit der Frage: Wissen die Parlamentarier den eigentlich, was sie da entscheiden sollen? Sind nicht die Entscheidungen der Regierungschefs auf europäischer Ebene bereits faktisch weitgehend bindend für die nationalen Parlamente?

Der Berliner Umweltrechtler Prof. Dr. Michael Kloepfer griff erwartungsgemäß die bereits von Callies angesprochene Parallele zum Umweltrecht auf. Das in diesem Bereich entwickelte Vorsorgeprinzip halte Hand in Hand mit dem Katastrophenrecht, das noch Anhänger suche, einen intellektuellen Vorrat auch für die Finanzmarktstabilisierung bereit. Prof. Dr. Peter Häberle (Bayreuth) bemängelte die Kriegserklärung der Ratingagenturen und rief dazu auf, sie stärker an die gesetzgeberische und politische Kette zu legen. Die Eurokrise dürfe am Ende nicht zu einem Rückfall in die Kleinstaaterei führen. Vielleicht sei durch die nationalen, europäischen und internationalen Rettungsschirme genügend Zeit, Abwehrmechanismen zu entwickeln und die Mitgliedstaaten am Ende noch stärker zusammenschweißen. Europa sei eben mehr als nur die Eurozone. Die Kernschmelze des Bankensystems müsse durch eine starke Rechtsgemeinschaft in der Union verhindert und ein engeres Zusammenrücken in Europa vorbereitet werden.

### 3. Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen

Kein kluger Anwalt kann so dumm denken, wie ein kluger Richter entscheidet.<sup>5</sup> Aber wie entstehen Gerichtsentscheidungen? Wie kommt der Sachverhalt auf den Richtertisch? In welchem Umfang berücksichtigt der Richter eigene Erkenntnisse? Ist für den Richter eigentlich entscheidend, was er vor Ort sieht, oder doch nur, was in den Akten steht? Wie gelingt es in einem Bauprozess um einen Schwarzbau, eine Bauakte in den Keller der Gerichte und der Verwaltung zu legen und dafür zu sorgen, dass sie nie wieder hervorgeholt wird? Gibt es Unterschiede zwischen dem Paragrafenwald und dem wirklichen Leben? Liegt es nicht gelegentlich auch am Anwalt selbst, wenn der Prozess verloren wird? Soll der Richterspruch nur den Parteien dienen oder ihnen im Gegen-

teil allenfalls am Rande gelten und in erster Linie die Fortbildung des Rechts voranbringen? Können Gerichtsentscheidungen über die Rechtskraftwirkung zwischen den Parteien hinaus verbindliche Regeln für künftige Fallgestaltungen erzeugen? Ist ein Richterspruch überhaupt auf künftige Fälle übertragbar? Legt der Richter (nur) das Gesetz aus oder ist er auch (gelegentlich) als Rechtsschöpfer tätig? Darf er vielleicht sogar um der Gerechtigkeit willen klar gegen das Gesetz entscheiden? Ist der Richter an seine eigenen Entscheidungen und an die Präjudizien anderer Gerichte gebunden oder erfindet er bei jedem neuen Fall das juristische Rad neu?<sup>6</sup>

Die Antworten auf diese Fragen, das wurde in den Beratungen der Staatsrechtslehrer recht schnell deutlich, liegen wohl irgendwo in der Mitte. Natürlich muss ein Rechtsproblem nicht immer wieder ganz von vorn aufgerollt werden. Denn auch die Madonna mit dem lieben Jesulein ist ja nicht nur einmal geschnitzt worden. Das wissen die Menschen in der oberbayerischen Heimat von Papst Benedikt XVI. nur allzu genau. Aber eine in einem bestimmten Kontext getroffene Gerichtsentscheidung einfach wie in Dogmen gepresste Leitsätze in einer glanzvoll leuchtenden Monstranz vor sich herzutragen, das geht eben auch nicht.

Bundesgerichte oder EuGH sollen nicht allein den Einzelfall entscheiden, aber ihre in einem bestimmten Kontext getroffenen Gerichtsentscheidungen sind auch nicht wie Gesetze auszulegen, erläuterte Prof. Dr. Marion Albers die Komplexität der Rechtsfindung und Auslegung gerade höchstrichterlicher Entscheidungen. Die Hamburger Staatsrechtslehrerin analysierte die Rechtsfindung als Entscheidungsfindung und verwies auf das Erfordernis einer Kontextualisierung, etwa einer Einbindung der Entscheidungsorganisation und -verfahren, und auf die Vielzahl von Möglichkeiten der Selbst- und Fremdbeobachtungen gerichtlicher Rechtsfindung. Gerade Grundsatzfragen erfordern Metabeobachtungen der Rechtsprechung selbst sowie der Methoden oder Dogmatik und eine Berücksichtigung der Erkenntnisse anderer Disziplinen, ja Interdisziplinarität.

Robenträger sollten sich zwar nicht von den wirtschaftlichen Folgen ihrer Entscheidungen oder davon beeindruckt lassen, ob sie in den Medien als gute Vermittler oder als Trottel erscheinen. Allerdings bestehen zwischen Entscheidungsfindung und Entscheidungswirkungen reflexive Verknüpfungen, dies unter anderem, weil die normativen Maßstäbe gerichtlicher Entscheidungen heute häufig unter Berücksichtigung der Bindungswirkungen der Entscheidungen anderer Gerichte entwickelt werden müssen. Rechtsfindung ist dann zugleich Auslegung anderweitiger gerichtlicher Entscheidungen. Vor diesem Hintergrund ging Albers der Rechtsfindung der Höchstgerichte – Bundesgerichte, BVerfG, EuGH und EGMR – und der Deutung höchstgerichtlicher Entscheidungen durch die verschiedenen Entscheidungsrezipienten nach. Funktion der höchsten Instanzgerichte ist die Gewährleistung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung, die Fortbildung des Rechts und – darüber vermittelt – der Rechtsschutz. Hier entwickeln sich vielschichtige Verwobenheiten mit den Instanzgerichten der eigenen Fachgerichtsbarkeit, aber auch mit dem BVerfG und mit den europäischen Gerichten in einem Netz

5 Stüer, NJW 1995, 2142.

6 Zum Beratungsgegenstand Gregor Kirchhof, DVBl 2011, 1068.

mit Verbundcharakter. Auch BVerfG, EuGH und EGMR haben fallübergreifende Funktionen der Sicherung der Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns, der Wahrung des Unionsrechts oder der Sicherstellung der Einhaltung der EMRK-Verpflichtungen. Die Gratwanderung zwischen den fallübergreifenden Vorgaben und der Einzelfallentscheidung sei hier besonders ausgeprägt. Im Ergebnis ließen sich die Entscheidungen höchster Gerichte als ein jeweils spezifisch ausgeprägtes Text- und Kommunikationsformat begreifen, das in besonderer Weise gedeutet und rezipiert werde und insofern auch ein eigenständiges Rechtsformat ergebe. Rechtsprechungsrecht gehe über Einzelfallentscheidungen hinaus, sei jedoch keineswegs gesetzesähnlich.

Rechtsprechung erfolge heute außerdem im Verbund. Der Rechtsprechungsverbund werde nicht nur durch rechtliche, sondern auch durch außerrechtliche Verbundmechanismen geprägt; die Mechanismen erwiesen sich als funktional verschränkt. Auch sei ein judizieller Dialog über die Grenzen der eigenen Gerichtsbarkeit hilfreich.

Für das Verständnis von Rechtsprechung könnten neben der traditionellen Methodenlehre auch Governance-Ansätze aufschlussreich sein. Rechtsprechungsverbünde und Rechtsprechungsrecht sind Teil institutioneller Arrangements, die man beispielsweise unter dem Aspekt des Zugangs zu Gerichten, der strategischen Inanspruchnahme durch Akteure, der Rationalität gerichtlicher Konfliktlösung oder der Strukturierung durch Rechtsprechungsrecht analysieren kann, wies Albers die Richtung für neue Analysemöglichkeiten.

Auch Prof. Dr. Christoph Schönberger (Konstanz) verwies auf die komplexen Entscheidungsstrukturen der richterlichen Tätigkeit. Erst durch eine institutionelle Analyse der Bedingungen von Produktion und Rezeption ihrer Judikate tritt die Eigenart der Rechtserzeugung durch die höchsten Gerichte hervor. Die erheblichen Gestaltungsräume der obersten Bundesgerichte sind in vielfältiger Weise eingeeht: durch das immer neue Fallmaterial, die Rückkoppelung mit den Instanzgerichten und dem EuGH, die Antworten des Gesetzgebers und die Beobachtung durch das BVerfG im Hinblick auf spezifische verfassungsrechtliche Anforderungen. Ihre Rechtsprechung bedarf gerade wegen der bestehenden Spielräume überdies einer besonders aufmerksamen wissenschaftlichen und öffentlichen Begleitung. Bei einer rechtsvergleichend-institutionellen Modellanalyse der Höchstgerichtsbarkeit stünden die deutschen obersten Bundesgerichte zwischen dem Supreme-Court-Modell des Common Law und den Höchstgerichten der romanischen Länder Kontinentaleuropas. Das Common Law könne für einen differenzierteren deutschen Umgang mit Gerichtsentscheidungen durch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Entscheidungsumstände und durch eine Sachverhaltsanalyse von Leitjudikaten fruchtbar gemacht werden. Eine Schematisierung durch die Leitsatzjudikatur sei nicht ohne Nachteile.

Zugleich unterbreitete Schönberger den Vorschlag, die allgemeine Methodenkontrolle der Fachgerichtsbarkeit durch das BVerfG im Sinne einer Solange II-Formel zurückzunehmen, zugleich aber die inhaltlichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei Entscheidungen zur richterlichen Rechtsfortbildung stärker auszudifferenzieren (etwa im Hinblick auf Grundrechte, Vertrauensschutz bei Rechtsprechungsänderungen, mögliche Ausweitung des Gesetzesvorbehalts auf bisher rein

richterrechtlich gestaltete Bereiche wie das Arbeitskampfrecht). Denn es gebe für allgemeine Methodenfragen keinen spezifisch verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab.

Die beiden Vorträge wurden in der von Oliver Lepsius moderierten lebhaften Diskussion mit viel Lob bedacht. Der ehemalige Richter des BVerfG und Hamburger Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem bezeichnete die Vorträge gar als »Sternstunde der Vereinigung«. Für ältere Semester wurde in Münster jedenfalls durch den bereits als elegant zu bezeichnenden Vortrag von Albers ein neuer Vortragsstil kreiert: Die Formatierung der Rede durch das Format. Erwartungsgemäß trat dabei besonders die Aufgabe des BVerfG in den Blickpunkt. Die Warnung von Schönberger, das BVerfG dürfe nicht zur Superrevisionsinstanz werden und solle sich aus der Methodenkontrolle der Gesetzesauslegung heraushalten, wurde zwar durchaus mit Verständnis aufgenommen. Bei eindeutigen Fehlentscheidungen müsse das BVerfG aber mit Hinweis auf das Willkürverbot korrigierend eingreifen. Diese Praxis habe sich bewährt und werde vom BVerfG auch mit Augenmaß eingesetzt, verdeutlichte Vizepräsident des BVerfG Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof (Karlsruhe). Man könne sich eine Zielscheibe wie etwa das BVerfG nicht einfach nach seinem Pfeil zurechtschnitzen, fasste ein anderer Teilnehmer die aus seiner Sicht geführte Scheindiskussion zusammen. In den Dialog müssten auch die Landesverfassungsgerichte einbezogen werden, forderte das ehemalige Mitglied des StGH Bückeburg Prof. Dr. Hans-Peter Schneider (Hannover).

Bei aller Freude über die rechtschöpfende Kraft der Gerichtsbarkeit dürfe aber die Bindung des Richters an das Gesetz nicht auf der Strecke bleiben. Der Richter dürfe nicht gegen den klaren Gesetzeswortlaut und den Willen des Gesetzgebers entscheiden, zeigte Prof. Dr. Dieter Birk (Münster) am Beispiel einer Steuerrechtsentscheidung des BFH die Grenzen des Rechtsprechungsrechts auf. Offen blieb auch, ob die von den Referenten aufgezeigten neuen Strukturen richterlicher Entscheidungen noch mit der traditionellen Methodenlehre bewältigt werden können.

Dem Ruf, die Methodenlehre überhaupt abzuschaffen, wurde von den Hochschullehrern entgegengehalten, dass ohne Methoden und Dogmatik den Studierenden der Zugang in die komplizierte Welt der Paragrafen nicht vermittelt werden könne. Auch der hinter vorgehaltener Hand unterbreitete Vorschlag, den Richter doch einfach würfeln zu lassen oder ihm zu raten, den Maria-Theresia-Taler zu werfen und nach dem Fall der Münze (Kopf oder Zahl) den Rechtsstreit zu entscheiden, wie es der unvergessene ehemalige Präsident des BVerwG Prof. Dr. Horst Sendler einst als »Hilfe zur Rechtspflege« und als »Beitrag zur Austrifizierung der Welt auf dem Gebiet der Rechtspflege« empfohlen hatte<sup>7</sup> – der Richter könnte damit ja eine Richtigkeitswahrscheinlichkeit von immerhin beachtlichen 50 % erzielen – hätte wohl bei den Staatsrechtslehrern keine deutliche Mehrheit um sich versammeln können.

#### 4. Rechtsetzung der europäischen und nationalen Verwaltungen

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe

<sup>7</sup> Sendler, DöV 1991, 521.

der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Mit diesen einfachen Worten formuliert Art. 20 Abs. 2 und 3 GG die Grundprinzipien der Gewaltenteilung. Auch die Verwaltung ist durch den Erlass von Rechtsverordnungen in die Rechtsetzung eingebunden (Art. 80 GG). Daneben können allgemeine Verwaltungsvorschriften treten (Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 108 Abs. 7 GG). Rechtsverordnungen ergehen als verbindliche Rechtsnormen. Die rechtliche Qualität und Bindungswirkung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind demgegenüber allerdings alles andere als klar.<sup>8</sup>

Auf europäischer Ebene werden unmittelbar geltende Verordnungen, umsetzungsbedürftige Richtlinien, verbindliche Beschlüsse sowie unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen unterschieden (Art. 288 AEUV). Rechtsakte, die gemäß einem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind Gesetzgebungsakte (Art. 289 AEUV). In diesen kann der EU-Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen (Art. 290 AEUV). Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in Art. 24 und 26 EUV vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen (Art. 291 AEUV).

Die vollziehende Gewalt ist danach nicht nur auf den Verwaltungsvollzug beschränkt, sondern kann nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Deutschland und Europa auch Recht setzen und dabei teilweise gesetzesgleiche Bindungswirkungen erzeugen, erläuterte Prof. Dr. Ulrich Stelkens (Speyer) die Aufgaben der Verwaltung. Für die bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung nach Art. 80 GG erlassenen Rechtsverordnungen, das auf entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungen beruhende Satzungsrecht in Deutschland sowie die nach Art. 290 AEUV delegierten Rechtsakte der EU-Kommission und die Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV auf europäischer Ebene liegt dies auf der Hand. Die Ermächtigung zur Rechtsetzungsdelegation nach Art. 290 AEUV ist – so der Speyerer Hochschullehrer – auf den Inhalt des delegierenden Gesetzgebungsaktes bezogen, der durch den delegierten Rechtsakt ergänzt werden muss, um vollzugsfähig zu werden. Zweck der Delegation ist es, das Europäische Parlament und den Rat von der Regelung von Detailfragen zu entlasten. Art. 291 AEUV betrifft demgegenüber nur den Fall, dass ein verbindlicher Rechtsakt der Union von den Mitgliedstaaten zu vollziehen ist. Die Vorschrift normiert die Voraussetzungen, unter denen der Kommission oder dem Rat das Recht übertragen werden kann, derartige Regelungen etwa als »Durchführungsverordnung« zu vereinheitlichen. Beide Ermächtigungen (Rechtsetzungsdelegation nach Art. 290 AEUV und die Durchführungsakte nach Art. 291 AEUV) schließen sich gegenseitig aus, so Stelkens.

Verwaltungsvorschriften haben demgegenüber keinen unmittelbar rechtsregelnden, verbindlichen Inhalt. Sie können allerdings vor allem unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungs-

gebotes mittelbare Bindungswirkungen entfalten. Prof. Dr. Veith Mehde (Hannover) zeichnete in den Bereichen des Sozialrechts, Steuerrechts, der Kommunalaufsicht, des Beihilferechts, des sonstigen europäischen Wettbewerbsrechts und verschiedener Sonderformen ein durchaus farbenprächtiges Bild unterschiedlicher Formen exekutivischer Rechtsetzung. Die Verwaltungsvorschriften seien dabei aus ihren Kinderschuhen einer rechtlichen Unverbindlichkeit hinausgewachsen und stellen sich heute nicht selten als eigenständige Rechtsquelle mit Bindungswirkung dar, erläuterte der Hannoveraner Verwaltungsrechtler die Verwaltungsrechtsszene. Vor diesem Hintergrund sprach er sich dafür aus, die Normenkontrolle nach § 47 Abs. 2 VwGO auch für Verwaltungsvorschriften zu öffnen. Durch administrative Rechtsetzung werde in Deutschland ebenso wie in der EU aktuellen Regelungsbedürfnissen entsprochen. Es handle sich um ein flexibles und gleichzeitig zur Rechtssicherheit beitragendes Instrumentarium, das durchaus noch ausbaufähig sei. Die stärkere Annäherung der Verwaltungsvorschriften an die verbindlichen Rechtsnormen müsse zugleich mit einer stärkeren Einschätzungsprärogative des Normgebers verbunden werden.

In der von Wolfram Höfling geleiteten teilweise durchaus kontroversen Diskussion kam allerdings gelegentlich auch Skepsis auf. Bei aller Freude, die Rechtsetzungsmöglichkeiten der Verwaltung auch auf den Bereich der Verwaltungsvorschriften zu erweitern, dürfe der Blick auf die demokratischen Legitimationserfordernisse nicht verloren gehen, warnte der Heidelberger Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann. Er bezeichnete es als Rückschritt, die demokratische Seite im Bereich der administrativen Rechtsetzung einfach zurückzufahren. Auch sei es wohl erforderlich, die unterschiedlichen Formen des Verwaltungshandelns in den sehr weit gefächerten Bereichen des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts analysierend und typisierend aufzuarbeiten. Rechtsverbindliche, vom Gesetzgeber ermächtigte Rechtsverordnungen dürften nicht einfach mit Verwaltungsvorschriften gleichgesetzt werden, wurde auch von anderen Staatsrechtslehrern betont. Zugleich verteidigte Prof. Dr. Jens-Peter Schneider (Freiburg) die verfahrensrechtlichen Anforderungen, die das BVerfG in seinem Urteil zur Legehennenhaltungsverordnung<sup>9</sup> an den Erlass tierschutzrechtlicher Verordnungen gestellt habe. Wenn das Gesetz die vorherige Anhörung der Tierschutzkommission nach § 16b TierSchG vorsehe, dann komme hierdurch zugleich eine Staatszielgewährung durch administrative Rechtsetzungsverfahren zum Ausdruck. Stelkens hatte dies anders gesehen und die vorherige Beteiligung eher als eine für die Rechtswirksamkeit der Verordnung unbeachtliche Formalie bewertet.

Offen blieb auch die Frage, ob gegen Verwaltungsvorschriften die Normenkontrolle zugelassen werden solle. Es bestehe die Gefahr, dass nicht nur das traditionelle Verständnis der Verwaltungsvorschriften von dem lediglich mittelbar verbindlichen Inhalt, sondern auch das Gesamtsystem der Normenkontrolle aus den Fugen gerate. Die labile Mittellage zwischen einer rechtsetzenden Gesetzgebung und einer vollziehenden Verwaltung dürfe nicht dadurch ins Wanken geraten, dass auch die Verwaltung in weiten Teilen der rechtsetzenden Tätigkeit des

<sup>8</sup> Zum Beratungsgegenstand Möstl, DVBl 2011, 1076.

<sup>9</sup> BVerfG, Urt. v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 – BVerfGE 127, 293 = DVBl 2011, 92 – Legehennenhaltung.

Gesetzgebers zugeordnet werde. Das sei mit dem Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip nicht vereinbar.

### 5. Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis auch in Kiel gesichert

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer stellt sich nach ihrer Satzung die Aufgabe, wissenschaftliche und Gesetzgebungsfragen auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts durch Aussprache in Versammlungen der Mitglieder zu klären, auf die ausreichende Berücksichtigung des Öffentlichen Rechts im Hochschulunterricht und bei staatlichen und akademischen Prüfungen hinzuwirken und in wichtigen Fällen zu Fragen des Öffentlichen Rechts durch Eingaben an Regierungen oder Volksvertretungen sowie durch schriftliche Kundgebungen Stellung zu nehmen. Das macht sie mit wachsenden Mitgliederzahlen. So ist die Vereinigung im Laufe der Jahrzehnte von den zur Gründung im Jahre 1922 in Berlin erschienenen 42 Teilnehmern und etwa 100 Mitgliedern (1950), auf über 200 Mitglieder (1970) und heute auf 650 Mitglieder angewachsen. Das liegt natürlich auch an der wachsenden Bedeutung des öffentlichen Rechts und der Einheit Deutschlands und daran, dass entsprechend viele junge Kolleginnen und Kollegen aus dem akademischen Nachwuchs habilitiert wurden.

Auch am Ende der diesjährigen Beratungen sind die fast 400 Tagungsteilnehmer, die wie vorher bereits im Schloss

zu Münster durch einen weiteren glanzvollen Empfang der Landesregierung im westfälischen Versailles, dem ebenfalls von Konrad Schlaun erbauten Schloss von Nordkirchen, und eine perfekte Organisation durch Prof. Dr. Janbernd Oebbecke und sein Team vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der WWU Münster auch mit einem umfangreichen Begleitprogramm verwöhnt wurden, mit reichhaltigem wissenschaftlichem Ertrag an ihre zumeist universitären Wirkungsstätten zurückgekehrt. Und für jemanden, der in diesen Kreisen sonst vielleicht nicht ständig ein und ausgeht, reifte wohl die Erkenntnis, dass die Staatsrechtslehrer längst nicht mehr in einem wissenschaftlichen Elfenbeinturm wohnen – wenn dies überhaupt jemals so gewesen sein sollte, sondern ihre Gedanken in Politik und Gesellschaft hineintragen und auch für die Praxis wichtige Einsichten vermitteln. Das Format der Jurisprudenz in Wissenschaft und Praxis wird die in Münster gewonnenen Erkenntnisse bereitwillig aufgreifen und in der Alltagsarbeit umsetzen. Das nächste Treffen, auf das sich die Deutschen Staatsrechtslehrer schon jetzt freuen, wird in der Zeit vom 03. bis 06.10.2012 unter der Leitung des in Münster als Nachfolger von Ehlers gewählten Vorsitzenden Prof. Dr. Joachim Wieland (Speyer)<sup>10</sup> in Kiel stattfinden.

<sup>10</sup> Zu Stellvertretern der Vereinigung wurden Prof. Dr. Giovanni Biaggini (Zürich) und Prof. Dr. Matthias Ruffert (Jena) gewählt.

## Buchbesprechungen

**Christian Calliess / Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta.** Kommentar. 4. Aufl. 2011. LXXI, 3148 S. Ln. Euro 239,00. C. H. Beck Verlag, München. ISBN 978-3-406-614491-1.

Seit der letzten Auflage aus dem Jahre 2007 ist das Verfassungsrecht der Europäischen Union durch den Reformvertrag von Lissabon (dazu *T. Oppermann*, DVBl 2008, 473 ff.) neu gestaltet worden. Dies geschah auch auf der Basis des »Vertrages über eine Verfassung für Europa«, dessen Grundlagenbestimmungen im Jahre 2006 von den Herausgebern des Kommentars mit »ihrem Autorenteam« kommentiert worden sind. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages ging der Reformprozess nur schleppend voran.

Grundlegende Diskussionen über die europäische Integration wurden geführt. In Deutschland ist dazu vor allem das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu erwähnen (BVerfGE 123, 267 ff.; dazu *M. Ruffert*, DVBl 2009, 1197 ff.). Die bei den Diskussionen aufgetretenen Missverständnisse zu beseitigen, wird im Vorwort der 4. Auflage des Kommentars als ein Anliegen genannt.

Schon zur ersten Auflage heißt es, dass es Ziel des Kommentars sei, in einem kompakten, handlichen Band sowohl

wissenschaftlichen Ansprüchen zu genügen, als auch dem Rechtsanwender in der täglichen Praxis ein hilfreiches Instrument an die Hand zu geben. Wo komplexe Rechtsfragen bestehen, wird zunächst die Rechtsprechung des EuGH und des EuG, nunmehr des Gerichts, sowie die Praxis der übrigen Gemeinschaftsorgane wiedergegeben; sodann folgt die Darstellung der Ansichten im Schrifttum, an die sich die Stellungnahmen der Bearbeiter/innen anschließt.

Diese Dreigliedrigkeit der Darlegungen bleibt auch in der Neuauflage erhalten. Geändert hat sich zwar der Aufbau des Vertragswerks, aber nicht die einleuchtende Grundkonzeption des Kommentars.

Mit der Neuauflage soll ein konstruktiver Beitrag zum besseren Verständnis des Staaten- und Verfassungsverbundes geleistet werden, den die Mitgliedstaaten und die Europäische Union bilden. Dazu wird von den Herausgebern zu Recht hervorgehoben, dass die als Rechtsgemeinschaft konstruierte und vom EuGH auch immer wieder so bezeichnete Europäische Union, die nun aus 27 zum Teil recht unterschiedlichen Mitgliedstaaten besteht (zur »Mega-Union«: *T. Oppermann*, DVBl 2007, 329 ff.), auf die einheitliche Geltung und Anwendung des Rechts angewiesen sei. Die exakte Kenntnis des Vertragswerks und der Auslegung ist daher, nicht zuletzt bei immer wieder auftretenden Krisen unverzichtbar.