

**Henning Tappe/Rainer Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht.** 2015. 272 S. kt. Euro 24,99. C.F. Müller, Heidelberg. ISBN 978-3-811-49376-6.

Die Grundzüge des Öffentlichen Finanzrechts gehören nicht nur in Bayern weiterhin zum Pflichtstoff der Ersten Juristischen Staatsprüfung. Dass sie in vielen anderen Bundesländern nur noch in den steuer- und finanzverfassungsrechtlichen Schwerpunktbereichen gelehrt werden, ist angesichts der schlechthin überragenden Bedeutung des Rechtsgebietes bedauerlich und wohl allein der Komplexität der Materie geschuldet. In den staatsrechtlichen Lehrbüchern wird die Thematik daher eher stiefmütterlich behandelt. An eigenständigen Darstellungen, die nicht bereits die Grenze zum Handbuch überschritten haben, hat es bislang vollständig gefehlt. Umso bemerkenswerter ist das nunmehr von *Tappe* und *Wernsmann* vorgelegte Lehrbuch zum Öffentlichen Finanzrecht. Auf unter 260 Textseiten ist den Autoren das Kunststück gelungen, die Materie in einer ungewöhnlich anschaulichen Weise, zugleich aber auf allerhöchstem wissenschaftlichen Niveau zu präsentieren.

Im Grundlagenkapitel werden zunächst die Teilgebiete des Öffentlichen Finanzrechts vorgestellt. Der daran anschließende Erste Teil wendet sich dann der staatlichen Ebene, d.h. dem Finanzrecht des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Verschränkungen, dem staatlichen Haushaltsrecht sowie dem Recht des staatlichen Vermögens zu. Besondere Hervorhebung verdient der Abschnitt zur Kreditfinanzierung und den Grenzen der Staatsverschuldung. Zweifel an der vermeintlichen demokratischen Legitimität einer Verfügung über die Einnahmen künftiger Amtsträger halten *Tappe* und *Wernsmann* die Kontrollüberlegung entgegen, dass über eine einzelne Legislaturperiode hinausgreifende Maßnahmen in der Demokratie eher Regel- als Ausnahmefall sind. Knapp, aber meinungsstark ist auch die Auseinandersetzung mit der viel diskutierten Frage der Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die wegen der mit ihrer Abschaffung verbundenen Erhöhung der Zinslast derzeit wohl keine realistische Politikoption ist. Sehr aufschlussreich ist der Abschnitt zum Rechtsschutz im Bereich der Finanzverfassung, in dessen Mittelpunkt mit Recht das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitete Recht steht, massive Beeinträchtigungen der Haushaltshoheit des Deutschen Bundestages abzuwehren. Diese Erweiterung kann nicht nur im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise praktisch werden. Konsequenz zu Ende gedacht könnte sie sich auch als Hebel anbieten, um eine etwaige Verletzung der Schuldenbremse im Wege der Verfassungsbeschwerde zu rügen.

Der Zweite Teil beleuchtet das Finanzrecht der Europäischen Union ebenso wie die Einflüsse des Unionsrechts. Auch hier bleibt ungeachtet der knappen Darstellung kein Themenbereich ausgespart, wobei beispielhaft nur die Bedeutung der EU-Grundrechte als Maßstab des nationalen Steuerrechts, der Abschnitt zur Währungsunion oder die Ausführungen zu den steuerlichen Harmonisierungskompetenzen genannt seien.

Einen deutlichen Akzent setzt das Buch im Dritten Teil zur kommunalen Ebene der Finanzverfassung, das die sonst oftmals nur schwer zugängliche Materie in allen ihren Facetten ausleuchtet. Bei der höchst umstrittenen Frage des kommunalen Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung schla-

gen sich die Verfasser auf die Seite des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, der selbst die finanzielle Mindestausstattung unter den Vorbehalt der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes stellen will. Das ist nicht unproblematisch, weil ein so verstandener Schutz des Kernbereichs kaum mehr den ihm zugeschriebenen Namen verdient. Hier, aber auch an anderer Stelle wird deutlich, dass die Autoren die Finanzverfassung wirklich als Rahmenordnung begreifen, sodass klar zwischen verfassungspolitischen Desideraten und dem verfassungsrechtlich Geforderten differenziert wird.

Wie in der Schwerpunktreihe üblich, bleibt es auch in dem Lehrbuch von *Tappe* und *Wernsmann* nicht bei einer bloßen Stoffvermittlung. Den einzelnen Abschnitten sind jeweils Fälle vorangestellt, die sowohl der Verständniskontrolle, aber auch der Wissensvertiefung dienen. Zugriff auf vertiefende Literatur und Rechtsprechung ermöglichen zahlreiche Fußnoten, sorgfältig ausgewählte Literaturköpfe sowie ein Verzeichnis der zentralen Leitentscheidungen. Der raschen Orientierung dient das ausführliche Stichwortregister.

Das historische Niedrigzinsniveau hat jenseits der unionsrechtlichen Verwerfungen in den letzten Jahren dazu beigetragen, den Druck aus dem »Kessel« der Finanzverfassung zu nehmen. Es gehört aber nicht viel Fantasie dazu, dass die Verteilungskonflikte mit dem Greifen der Schuldenbremse auf Länderebene ebenso wie dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 wieder deutlich an Schärfe zunehmen werden. Wer sich über den aktuellen Stand des Öffentlichen Finanzrechts knapp, aber fundiert informieren will, wird das Lehrbuch daher mit allergrößtem Gewinn zur Hand nehmen.

Univ.-Prof. Dr. Ralf P. Schenke, Würzburg

**Christian Kirchberg, Öffentliches Medienrecht mit privatrechtlichen Bezügen.** Ein Studienbuch mit 12 Lektionen. 2016. 145 S. Euro 19,99. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. ISBN 978-3-825-24538-2.

Wer in die Mühlen der Medien gerät, hat nur selten gut lachen. Denn spätestens seit der Affäre um den ehemaligen Bundespräsidenten *Christian Wulff* wissen wir: Wer in der Bildzeitung mit dem Medienaufzug nach oben fährt, der fährt mit ihm auch wieder herunter. Besonders groß ist die Gefahr, wenn Personen des öffentlichen Interesses oder solche, die sich dafür halten oder auch von den Medien dazu gemacht werden, über pflegeleichte Home-Stories Einblick in ihr Privatleben gewähren – eine heile Familienwelt auf Glanzpapier eben und in HD-Qualität. Wenn dann ein Rosenkrieg oder eine Steueraffäre die Idylle zerstört, dann sind die Medien nicht nur der Yellow-Press hautnah und ebenso gnadenlos dabei. Davon können nicht nur der Wetterfrosch *Jörg Kachelmann* oder veritable Steuersünder wie der ehemalige FC-Bayern-Präsident *Uli Hoeneß*, der Vater Teresa vom Tegernsee, oder der vor laufenden Kameras in den frühen Morgenstunden verhaftete ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Post AG *Klaus Zumwinkel* ein zumeist mehrstrophiges Lied singen. Auch der ehemalige Vorstandsvorsitzende des Medienkonzerns Bertelsmann AG und frühere Arcandor-Chef *Thomas Middelhoff* kann sich hier einreihen – wohl auch der im Jahre 2003 in Marl-Lohmühle in seinem Fallschirm verstorbene ehemalige FDP-Chef und Vizekanzler *Jürgen Möllemann*. Sie alle hatten eigentlich vor allem im me-

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 Zurechnungsendsubjektivität 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