

Buchrezension

Heiko Sauer, Staatsrecht III, Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck, München 2015, 220 S., 19,80 €.

Hunderte Seiten höchstrichterlicher Staatstheorie verstellen den Blick auf das Zusammenspiel des deutschen Rechts, besonders des Grundgesetzes, mit dem Völker- und Europarecht. Das Bundesverfassungsgericht verleiht diesem Rechtsgebiet, etwas farblos „Staatsrecht III“ getauft, umso mehr Bedeutung, je dynamischer seine Rechtsprechung wird. Mit seinem Lehrbuch „Staatsrecht III“, das in diesem Jahr in dritter Auflage erschienen ist, gelingt es dem Bonner Staatsrechtslehrer *Heiko Sauer*, den Nebel zu lichten. Auf erfreulich schlanken 220 Seiten erfahren Studenten zuverlässig alles, was sie zu so abschreckenden Stichworten wie „Solange II“, „Görgülü“, „Ultra-vires-Kontrolle“ und „OMT-Beschluss“ wissen müssen. Für die Neuauflage hat der *Autor* anlässlich der Positionierung des Bundesfinanzhofes zum „Treaty Override“ den Abschnitt zur Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes überarbeitet (§ 6 Rn. 37 ff.) und den Abschnitt zur „Euro-Rettung“ erweitert (§ 9 Rn. 45a ff.).

In der Einführung nennt der *Autor* ideelle, praktische und prüfungsstrategische Gründe, sich mit „Staatsrecht III“ zu beschäftigen (§ 1). Vier Beispielfälle, mit Bedacht ausgewählt, liefern Anschauung und stimmen neugierig. Es folgen vier weitere Teile: Der erste, mit „Grundlagen offener Verfassungsstaatlichkeit“ überschrieben, bietet einen kurzen Abriss, wie sich das Fach entwickelt hat (§ 2), und gibt einen ersten Überblick über die Regelungen, die deutsches Verfassungsrecht, Völker- und Europarecht für ihr eigenes Zusammenspiel treffen (§ 3). Die offene Staatlichkeit vergleicht der *Autor* mit einer zweispurigen Brücke (§ 2 Rn. 17). Über die nach außen führende Spur gelangten deutsche Staatsorgane hinaus in die weite Welt des Völker- und Europarechts. Über die nach innen führende Spur öffnete sich Deutschland, damit seine völker- und europarechtlichen Pflichten ihren Weg in die deutsche Rechtsordnung finden können. Der zweite Teil behandelt die „auswärtige Gewalt“, also die Spur, die über die Brücke nach außen führt. Der Schwerpunkt liegt auf der Verteilung von Verbands- und Organkompetenz (§ 4). Missverständnisse, die im Begriff „auswärtige Gewalt“ angelegt sind, räumt der *Autor* gleich zu Beginn aus. „Auswärtige Gewalt“ sei ausschließlich ein deskriptiver Sammelbegriff und ganz sicher erst recht keine vierte Staatsgewalt neben Legislative, Exekutive und Judikative (§ 4 Rn. 1). Den Auslandseinsätzen der Bundeswehr widmet der *Autor* einen eigenen Abschnitt (§ 5), fasst sich aber mit Recht kurz, weil sie in der Lehre eine marginale Rolle spielen.

Herzstück des Buches sind die beiden Teile zu den völker- und europarechtlichen Einflüssen auf das deutsche Recht. Bevor sich der *Autor* Einzelfragen widmet, stellt er allgemein die Wirkungen des Völkerrechts dar (§ 6). Viele Probleme im „Staatsrecht III“ ließen sich auf eine von drei Stufen beziehen, auf denen Völker- und Europarecht auf deutsches Recht einwirkten (§ 6 Rn. 13 ff., 20 ff.): Die innerstaatliche Geltung (1.) richte sich nach einem staatlichen

Rechtsanwendungsbefehl, also bei Verträgen nach dem jeweiligen Zustimmungsgesetz (Art. 59 Abs. 2 GG) und bei Gewohnheitsrecht und Allgemeinen Rechtsgrundsätzen nach Art. 25 GG, der ein antizipierter und generalisierter Rechtsanwendungsbefehl sei. Die unmittelbare Anwendbarkeit (2.) setze voraus, dass die Norm des Völkerrechts hinreichend bestimmt und unbedingt sei. Die Klagbarkeit (3.) sei nur gegeben, wenn die Norm dem Einzelnen ein subjektives Recht verleihe oder jedenfalls individualbegünstigend sei. Der Leser erahnt eine für Europarechtler bittere Wahrheit: Das Unionsrecht ist „Besonderes Völkerrecht“.

Meinungsfreudig, aber mit Bedacht stellt der *Autor* hergebrachte Konzepte auf den Prüfstand. Der Student wird dankbar sein für diese gelungene Mischung aus wissenschaftlicher Eigenständigkeit und pragmatischer Prüfungsvorbereitung. Zum Beispiel mahnt der *Autor* zur Vorsicht, wenn der Jurist mit dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit hantiert (§ 6 Rn. 37 ff.), weil dieser Grundsatz induktiv aus mehreren Vorschriften des Grundgesetzes gewonnen werde, aber zu Ergebnissen führe, die einer dieser Vorschriften widersprächen, etwa wenn viele die EMRK entgegen Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in der Normenpyramide oberhalb der Bundesgesetze ansiedeln. Methodisch sauberer lasse sich dasselbe Ergebnis erzielen, indem man die lex-posterior-Kollisionsregel punktuell außer Kraft setze. Diese Regel beruhe auf der Vermutung, der Gesetzgeber wolle seinen jeweils aktuellen Willen durchsetzen – eine Vermutung, deren Berechtigung im Verhältnis zum Völkerrecht zweifelhaft sei. Gewagt erscheint dem *Autor* allerdings die Position des Bundesfinanzhofes, der in zwei noch anhängigen Vorlageverfahren beim Bundesverfassungsgericht sogar bestreite, dass der Gesetzgeber sich ausdrücklich über das frühere Zustimmungsgesetz hinwegsetzen kann („Treaty Override“).

Der völkerrechtliche Teil endet mit einem Abschnitt zu den Wirkungen der EMRK (§ 7). Der *Autor* wundert sich mit Recht über ein „normlogisches Rätsel“ (§ 7 Rn. 18), wenn das Bundesverfassungsgericht den Rechtsanwender im Görgülü-Urteil verpflichtet, die EMRK sogar bei der Auslegung des Grundgesetzes zu „berücksichtigen“, obwohl für die Karlsruher Richter allein der einfachgesetzliche Anwendungsbefehl maßgeblich ist. Diesen offenen Widerspruch muss man aushalten (*Heiko Sauer* nennt das Rätsel „unlösbar“), solange das Grundgesetz nicht um Transformatoren ergänzt wird, die die Ansprüche des Völkerrechts erfüllen – was Utopie bleiben wird. Gegenüber dem Europarecht hat Karlsruhe bisher überwiegend „durchgehalten“; allein die Ultra-vires-Kontrolle auf schwerwiegende und offensichtliche Kompetenzverstöße zu beschränken, ist inkonsequent. Im Verhältnis zur EMRK verfolgen die Richter eine Kompromisslinie, die weder gerade wegen ihres Kompromisscharakters völkerrechts- noch grundgesetzkonform ist.

Die Direktwirkung von Richtlinien und Vollzugsvorgaben für das Verwaltungsrecht dominiert den ersten Abschnitt des europarechtlichen Teils (§ 8). Ab und an modifiziert der *Autor* den Sprachgebrauch, ohne den Leser von der etablierten Diskussion zu entfremden. Ein scharfes Auge beweist er zum Beispiel, wenn er den Begriff der „Direktwirkung“ dem der „unmittelbaren Anwendbarkeit“ von Richtlinien vorzieht

(§ 8 Rn. 20). Von unmittelbarer Anwendbarkeit spreche man auch, wenn eine Richtlinienbestimmung hinreichend bestimmt und unbedingt ist. Der Begriff sei deswegen schon besetzt. Bei so viel Präzision wäre es konsequent, der *Autor* verbannte auch den für eine unionsrechtliche Vollzugsvorgabe gebräuchlichen Begriff der „Effizienz“ aus seinem Buch (siehe § 8 Rn. 42 ff.). „Effizienz“ bezeichnet in der Ökonomie das Verhältnis von Aufwand und Ertrag. Gemeint ist aber die „Effektivität“, also die Wirksamkeit des Vollzugs von Unionsrecht.

Im folgenden Abschnitt, der die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Integration betrifft (§ 9), beweist *Heiko Sauer*, wie gut er sich in seine Leser hineinversetzen kann. In aller Klarheit nämlich stellt er die gegensätzlichen Prämissen dar, unter denen Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof das Unionsrecht betrachten (§ 9 Rn. 4 ff.). Während der EuGH vorbehaltlosen Vorrang des Unionsrechts vor dem gesamten nationalen Recht beansprucht, muss das Bundesverfassungsgericht den Anwendungsvorrang und die weitere Integration von Verfassung wegen unter Vorbehalt stellen, weil das deutsche Recht den Anwendungsbefehl auf Ebene der Bundesgesetze erteilt. Früher im Buch spricht der *Autor* einmal treffend von der „Relativität der rechtlichen Betrachtung“ (§ 3 Rn. 21). Leicht lesen sich die Passagen zur „Euro-Rettung“ nicht – was verzeihlich ist, wo doch selbst viele Bundestagsabgeordnete nicht wissen, worüber sie abstimmen. Trotzdem gelingt es dem *Autor*, das Knäuel aus EFSM, EFSF, ESM und OMT zu entwirren (§ 9 Rn. 45a ff.).

Jeder Lerntyp kann mit diesem Buch so in das Rechtsgebiet eintauchen, wie es ihm am leichtesten fällt. Aus dem Lehrbuch machen sorgsam erstellte Übersichten, Beispielfälle, Klausurtipps, Literaturhinweise, Rechtsprechungsauszüge und Kontrollfragen ein vielseitiges „Lern- und Arbeitsbuch“ (§ 1 Rn. 16). Mit Fettdruck, der das Lesen bekanntlich oft mehr erschwert als erleichtert, ist der *Autor* sparsam. Die intuitive Gliederung und das Sachverzeichnis helfen beim Zugang. Nicht ohne Grund hat das Buch seinen Weg in die Reihe „Lernbücher Jura“ gefunden. Alternativen zu *Heiko Sauers* Lehrbuch sind dünn gesät: *Andreas Paulus*, Staatsrecht III mit Bezügen zum Völker- und Europarecht, 2010 und *Christoph Herrmann*, Examens-Repetitorium Europarecht/Staatsrecht III, 4. Aufl. 2013 verlangen, obwohl gerade für die Examensvorbereitung gedacht, selbst von Examenskandidaten zu viel. *Michael Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010 ist gemessen an der Dynamik des Rechtsgebiets hoffnungslos veraltet und widmet sich sogar noch der „Rechtsslage Deutschlands“, ein schon im Erscheinungsjahr angestaubtes Thema. *Rudolf Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013 (der ebenfalls noch den völkerrechtlichen Status Deutschlands behandelt) und *Christian Calliess*, Staatsrecht III, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2014 verdienen die Aufmerksamkeit der besonders Interessierten, weil sie tiefer schürfen, eignen sich deshalb aber weniger gut zum Durcharbeiten. Erste Wahl dürfte deswegen das hier besprochene Werk sein. Erst aus der Beschränkung auf das Wesentliche entsteht ein „Lern- und Arbeitsbuch“, mit dem man sich ein Rechtsgebiet effizient und prüfungsorientiert

aneignen kann. Nach der Lektüre wird der Student „den Stoff“ beisammen haben und um tiefere Einsichten in das Funktionieren unserer Rechtsordnung reicher sein.

Wiss. Mitarbeiter Stefan Lenz, Münster