

RECHTsFRIEDEN – FRIEDENsRECHT

Bericht von der 55. Assistententagung Öffentliches Recht vom 3.-6. März 2015 in Augsburg

Pia Lange/Felix Kazimierski¹

Die 55. Assistententagung Öffentliches Recht stand, wie sollte es in der Friedensstadt Augsburg auch anders sein, unter dem Generalthema RECHTsFRIEDEN – FRIEDENsRECHT. War es doch der Augsburger Religionsfriede von 1555 mit seinem Grundsatz *cuius regio, eius religio* und dem damit verbundenen *ius emigrandi*, der den Beginn einer längeren Friedensperiode im Reich einlätete und zumindest für Lutheraner und Katholiken eine bedingte Form von Religionsfreiheit gewährleistete.

Dass dieses Tagungsthema vor dem Hintergrund diverser Herausforderungen, denen sich das Konzept „Frieden durch Recht“ zur Zeit stellen muss, an Aktualität kaum zu überbieten ist, zeigte bereits der Eröffnungsabend im wunderschönen Goldenen Saal des Augsburger Rathauses mit den Grußworten und dem Festvortrag, den der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, hielt. Der Festvortrag gab einen ersten Überblick über die friedenssichernde Funktion des Rechts und war damit ein gelungener Einstieg in das Tagungsthema und zum Teil Grundlage der späteren Diskussionen. Anhand von Beispielen zeigte Kirchhof auf, wie das Recht zur Friedenssicherung beiträgt, diagnostizierte aber auch einige Defizite: So bemängelte er im Bereich der Judikative den grundsätzlich in allen Prozessordnungen zu verzeichnenden Trend zur Errichtung hoher Zugangshürden etwa durch die Zulassungsbedürftigkeit von Rechtsmitteln oder die Verschärfung von Prälusionsfristen. Fristen müssten sein, der Bürger habe allerdings wenig Verständnis dafür, wenn er allein aus formalen Gründen unterliege ohne eine Entscheidung in der Sache zu erhalten. Kirchhof betonte zudem die wesentliche Bedeutung einer ausführlichen Urteilsbegründung, der oftmals eine viel größere friedensstiftende Funktion zukomme als dem bloßen Tenor. Vor diesem Hintergrund bewertete er die Tätigkeit von Schiedsgerichten (Stichwort: TTIP) mit ihren weitgehend geheimen Verhandlungen und den ergehenden Schiedssprüchen, deren Begründungen oftmals unveröffentlicht bleiben, kritisch. Beiden Aspekten ist im Hinblick auf die friedensstiftende Funktion der Rechtsprechung uneingeschränkt zuzustimmen, gleichzeitig entbehrten diese Ausführungen nicht einer gewissen Ironie angesichts der vom Bundesverfassungsgericht für Verfassungsbeschwerden aufgestellten hohen Zugangshürden und den regelmäßig unbegründet ergehenden Nichtannahmebeschlüssen.² Im Hinblick auf die Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts merkte

1 Dr. Pia Lange ist Akademische Rätin a. Z. und Habilitandin am Institut für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun). Dipl.-Jur. Felix Kazimierski MLE ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am selben Lehrstuhl.

2 Siehe dazu P. Lange, Darlegungs- und Substantierungspflichten im Verfassungsbeschwerdeverfahren (2012).

Kirchhof hingegen etwas Erstaunliches an: Er maß der weiteren Begleitung der verfassungsgerichtlichen Urteile nach der Verkündung, z.B. durch Interviews, Hintergrundgespräche, Vorträge und Diskussionsbeiträge der an der Entscheidung beteiligten Richter eine friedensstiftende Funktion bei. Getreu dem Grundsatz „Der Richter spricht durch sein Urteil“ dürfte indes ein gut begründetes Urteil, welches über eine politische und verfassungsrechtlich umstrittene Frage letztverbindlich entscheidet, für sich selbst sprechen und der Befriedung am dienlichsten sein.

Das akademische Programm näherte sich dem Tagungsthema mit Hilfe von sechs weit gefassten Panels, die jeweils zwei oder drei lose miteinander verbundene Referate sowie eine anschließende Diskussion umfassten. Eröffnet wurde die Tagung mit dem 1. Panel „Recht schafft Frieden! Recht schafft Frieden?“³ *Felix Lange* (Berlin) ging in seinem Referat „Frieden durch Völkerrecht im Zeitalter der Extreme (1918-1990)“ der Frage nach, welchen Beitrag das Völkerrecht zur Lösung globaler Konflikte leisten kann und verdeutlichte die konträren Auffassungen dazu am Beispiel Hans Kelsens und Wilhelm Grewes. Während ersterer das Konzept „Frieden durch Völkerrecht“ entwickelt habe und dem Völkerrecht eine äußerst hohe friedenssichernde Wirkung zuschrieb, stand letzterer dieser These – aus einem realpolitischen Ansatz heraus – ablehnend gegenüber, da Recht immer nur ein Instrument der Politik sein könne und nicht dazu geeignet sei, aus sich heraus Frieden zu erzeugen. Da das Referat eine Darstellung der beiden Auffassungen im Kontext der jeweiligen Lebenswege lieferte, selbst jedoch keine Bewertung vornahm, blieb der Vortrag in der Diskussion weitgehend ohne Echo. Die massiven Verletzungen des Völkerrechts in jüngerer Zeit mehren aber tatsächlich Zweifel an dessen friedenssichernder Funktion und scheinen somit im Moment eher Wilhelm Grewe zu bestätigen.

Anika Klafki (Hamburg) lenkte die Aufmerksamkeit der Zuhörer sodann vom Völkerrecht hin zur friedenssichernden Funktion des Verfassungsrechts, genauer zum multi-ethnischen Föderalismus zwischen Konfliktbewältigung und funktionsgerechter staatlicher Aufgabenteilung. Am Beispiel von Bosnien und Herzegowina illustrierte sie, dass eine Verfassung (vorliegend die Dayton-Verfassung von 1995), die den beteiligten Ethnien (hier Serben, Kroaten und Bosniaken) weitgehende Autonomie einräumt, zwar eine stabilisierende und friedenssichernde Wirkung hat, dafür aber andere Nachteile mit sich bringt wie z.B. eine zunehmende ethnische Segregation, eine Diskriminierung von Minderheiten, die über keinen verfassungsrechtlich gesicherten Status verfügen, und ein nur bedingt funktionsfähiges Staatswesen, das auch weiterhin auf die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen ist. In Bezug auf das konkrete Beispiel Bosnien und Herzegowina ist dieser These un-

³ Das Referat von *Robert Kogler* (Salzburg) mit dem Thema „John Rawls und Peter Singer – Theorien einer globalen Gerechtigkeit“ ist krankheitsbedingt ausgefallen.

eingeschränkt zuzustimmen, allerdings lassen sich angesichts der völlig unterschiedlichen Ausgangssituationen in den betroffenen Ländern nur schwer verallgemeinerungsfähige Lösungen aus dem Konzept „Multi-ethnischer Föderalismus“ entwickeln. Ob eine föderale Struktur mit entsprechenden Rechten für die Minderheit in der Ostukraine, die sich zu Russland gehörig fühlt, bspw. den Ukraine-Konflikt befrieden könnte, ist zu bezweifeln.

Das 2. Panel „Unfrieden durch internationale Gerichte und Frieden durch Gewalt?“ fasste zwei äußerst aktuelle Themen zusammen. Zunächst widmete sich *Armin Steinbach* (Bonn) der Streitbeilegung durch öffentlich-private Schiedsgerichte, die vor dem Hintergrund der Diskussionen um das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden und auch bereits im Festvortrag am Eröffnungsabend angesprochen worden waren.⁴ Er legte dar, dass Schiedsgerichte den Vertragsparteien auf den ersten Blick viele Vorteile bieten: Ein schnelles und flexibles Verfahren, das ohne langwierigen Instanzenzug zu einer vollstreckbaren Entscheidung kommt, die Möglichkeit Geschäftsinterna vor der Öffentlichkeit geheim zu halten sowie eine Entscheidung durch besonders sachkundige Richter, die von den Vertragsparteien selbst bestimmt werden können. Gerade diese vermeintlichen Vorteile bieten jedoch Anlass zu rechtlicher Kritik: Dem Schiedsspruch als Akt der öffentlichen Gewalt mangelt es sowohl personell-organisatorisch als auch sachlich-inhaltlich an demokratischer Legitimation.⁵ Abhilfe könne geschaffen werden, indem eine Revisionsinstanz geschaffen werde, die Richter aus einem vorher festgelegten Pool ausgewählt werden und die Öffentlichkeit stärker einbezogen werde. Dies wären freilich Modifikationen der Schiedsgerichtsbarkeit, die die geschilderten Vorteile weitgehend neutralisieren würden, so dass sie kaum umfassend durchzusetzen sein werden.

Ralph Janik (Wien) zeigte im Folgenden in seinem Vortrag über „Humanitäre Intervention, Schutzverantwortung und demokratische Regimewechsel“ das Dilemma zwischen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) einerseits und dem völkerrechtlichen Gewaltverbot andererseits auf, in welchem sich Staaten befinden, wenn sie über eine humanitäre Intervention wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen entscheiden müssen. Deutlich wurde insoweit, dass die Staatenpraxis sich immer dann auf dieses Konzept beruft, wenn es der eigenen Position nutzt, ansonsten aber das Gewaltverbot verteidigt. Allgemein wurde in der Diskussion insofern ein hohes Missbrauchspotential diagnostiziert.

4 Vgl. zur Debatte um die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit im TTIP den Themenschwerpunkt des Verfassungsblogs: *Investitionschutz im TTIP in der Kritik*, VerfBlog, 2014/3, abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de>.

5 Zur „Legitimitätskrise“ der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit vgl. S. D. Frank, *The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law through Inconsistent Decisions*, 73 Fordham L. Rev. 2005, S. 1521 ff.

Die NSA-Affäre und ihre Folgen standen im Mittelpunkt des 3. Panels „Frieden durch staatliche Überwachung – oder Ende des Rechtsstaats“. *Matthias Lachenmann* (Oldenburg) widmete sich der digitalen Überwachung durch die Geheimdienste, den gesetzlichen Voraussetzungen für die Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes (insbesondere das Artikel 10-Gesetz) und den dadurch hervorgerufenen Problemen einer effizienten gerichtlichen sowie parlamentarischen Kontrolle. *Martin Heidebach* (München) arbeitete die NSA-Affäre sodann aus der Sicht der deutschen Grundrechte auf. Er konzentrierte sich dabei auf die Abwehrfunktion der Grundrechte und setzte bei der Datenweitergabe von der NSA an deutsche Nachrichtendienste an. Diese stelle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und sei daher rechtfertigungsbedürftig. An diesem Punkt könnten nun eventuelle Rechtsverstöße der NSA bei der Datenerhebung berücksichtigt werden, die je nach Schwere dazu führen können, dass deutsche Behörden die Daten nicht verwenden dürfen und ihre Zusammenarbeit mit der NSA grundsätzlich überdenken müssen. Was genau unter einem grundsätzlichen Überdenken zu verstehen ist und ob dies eventuell sogar die Beendigung jeder Form von Zusammenarbeit umfassen sollte, blieb allerdings unklar. Unbeleuchtet blieb ebenfalls, inwieweit sich aus grundrechtlichen Schutzpflichten möglicherweise Handlungspflichten der deutschen Legislative und Exekutive gegenüber den USA ergeben könnten.⁶ Insgesamt zeigte dieses Panel sehr anschaulich, dass das Konzept „Frieden durch Recht“ insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten an seine natürlichen Grenzen stößt und sich die Tätigkeit der Geheimdienste Kontrollmechanismen bis zu einem gewissen Grad entzieht.

Panel 4 beschäftigte sich unter der Überschrift „Friedenssicherung abseits des Blicks der Öffentlichkeit“ mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die aufgrund ihrer Struktur, der Intransparenz ihres Verfahrens und der Geheimheit ihrer Entscheidungen politische wie (verfassungs-)rechtliche Kritik hervorrufen. Als Erstes befasste sich *Florian Meinel* (Berlin) mit Verfassungsproblemen der Binnenorganisation der Bundesregierung anhand des Beispiels des Bundessicherheitsrates als dem zweifelsohne wichtigsten und seit seiner Einrichtung im Jahr 1955 (damals noch als Bundesverteidigungsrat) geheim agierenden Kabinettsausschuss. Ausgangspunkt seines Referats bildete das organisationsrechtlich weitgehend anerkannte Dogma, dass sich die Übertragung einer einem Organ obliegenden Zuständigkeit auf ein Unterorgan durch einen Binnenrechtsakt nicht auf die Außenrechtsbeziehungen des Gesamtorgans auswirkt. Daraus ergibt sich die im Staatsorganisationsrecht des Grundgesetzes getroffene Unterscheidung zwischen äußerem formell organisatorischen Verfassungsrecht (Interorganrecht) und der Binnenorganisation einzelner Verfassungsorgane (Intraorganrecht). Die Binnenorganisation eines Verfassungsorgans berührt insoweit nur

6 Dazu N. Ullrich, DÖV 2015, S. 204 (207 ff.); S. Lenski, ZG 2014, S. 324 (329 ff.).

dessen Innenrechtskreis, verändert aber nicht dessen Rechtsverhältnis gegenüber den anderen Verfassungsorganen im System der Gewaltenteilung. Gestützt auf diesen Grundsatz der „Organisationsblindheit“ konnte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21. Oktober 2014⁷ in Bezug auf die Frage- und Informationsrechte von Bundestagsabgeordneten gegenüber der Bundesregierung im Zusammenhang mit Rüstungsexporten einer Entscheidung darüber enthalten, ob die Bundesregierung zur Einrichtung des Bundesicherheitsrates und zur Übertragung der Entscheidungsbefugnis nach Art. 26 Abs. 2 GG über Kriegswaffenexportanträge auf diesen oder auf einzelne Bundesminister berechtigt ist.⁸ Im Folgenden deckte *Meinel* jedoch auf, dass sich die Unterscheidung zwischen äußerem Organisationsrecht und Binnenorganisation – trotz der scheinbar eindeutigen bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung – bei näherem Hinsehen keineswegs mehr als eindeutig erweist. Das Verfassungsrecht dringe teils direkt – durch die automatische Annahme einer geringeren demokratischen Legitimation von Teilorgangen –, teils indirekt durch sich verändernde Leitbilder demokratischer Strukturen wie Transparenz und Partizipation in den traditionell der Geschäftsordnungsautonomie vorbehaltenen Binnenbereich von Verfassungsorganen ein, was die Intensivierung von Informations- und Kontrollbefugnissen anderer Organe gegenüber dem Gesamtorgan – im Fall des Bundesicherheitsrates des Parlaments gegenüber der Regierung – zur Folge hätte. Derartige kompensatorische Informations- und Kontrollrechte des Parlaments seien jedoch – so *Meinel* – innerhalb eines Parlamentarischen Regierungssystems, welches dadurch gekennzeichnet ist, dass die Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, anders etwa als im Präsidentsystem der USA fehl am Platze. Diese letzte These sah sich allerdings dem berechtigten Einwand ausgesetzt, dass die Informationsrechte zwar dem Parlament als Gesamtorgan zustehen, es sich aber tatsächlich um ein klassisches Recht der Opposition handelt, welchem gerade in Zeiten „Großer Koalitionen“ eine besondere Bedeutung zukommt.

Sodann untersuchte *Gabriel Gertsch* (St. Gallen) aufbauend auf der Diskussion vom Vortag zur NSA-Affäre die Reichweite der Befugnisse der im geheimen arbeitenden Nachrichtendienste aus verfassungsrechtlicher Sicht am Beispiel der Schweiz. Er stellte zunächst klar, dass die Verfassung mit den Kerngehalten der Grundrechte lediglich äußere Grenzen für die Tätigkeit der Nachrichtendienste ziehe, die Frage der Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheitsrechten jedoch nicht verfassungsrechtlich determiniert und damit vorrangig dem politischen Prozess überantwortet sei. Zudem wies er darauf hin, dass die Schweizerische Bundesverfassung nicht nur

7 BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, NVwZ 2014, S. 1652 ff.

8 BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, NVwZ 2014, S. 1652 (1655 f.), Rn. 148: „sind die Genehmigungentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG der Bundesregierung zuzuordnen und durch diese unmittelbar gegenüber dem Parlament und mittelbar gegenüber dem Volk zu verantworten, gleich ob sie durch das Kabinett, durch einen von diesem eingesetzten Ausschuss oder durch einen einzelnen Minister getroffen werden.“.

Grundrechte als Abwehrrechte kenne, sondern über Art. 35 („Verwirklichung der Grundrechte“) zugleich die Erfüllung staatlicher Schutzpflichten zur Gewährleistung der Sicherheit verlange. Die Kontrolle dürfe daher nicht so weit reichen, dass sie die Effektivität der Sicherheitsgewährleistung unterlaufe. Anhand des Beispiels der föderalen Machtteilung als einem institutionellen Kontrollinstrument deckte er jedoch mögliche Kontrolllücken auf, die durch die fehlende verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit von Bundesgesetzen (Art. 190 Schweizer Bundesverfassung) ausgelöst werde.

Schließlich stellte sich *Christian Ernst* (Hamburg) der Herausforderung der Bewältigung konfliktierender normativer Ordnungen am Beispiel der dem Blick der Öffentlichkeit weitgehend entzogenen Tätigkeit muslimischer Friedensrichter. Auch wenn der gewählte Vergleich zur anerkannten Kirchengerichtsbarkeit christlicher Glaubensgemeinschaften nicht ganz trägt, setzte der Referent einem verbreiteten Misstrauen oder möglicherweise gar diffusen Ängsten der Mehrheitsgesellschaft gegenüber der Streitschlichtung durch muslimische Friedensrichter unter Ausschluss staatlicher Gerichte zunächst eine fundierte verfassungsrechtliche Analyse entgegen, welche die Tätigkeit der Friedensrichter als grundrechtlich geschützte Freiheitsausübung (Art. 2 Abs. 1 sowie u.U. Art. 4 Abs. 1 GG) offenbarte. Allerdings könne deren Tätigkeit innerhalb eines kulturell und religiös abgeschlossenen Umfelds die Entstehung einer eigenständigen normativen Ordnung befördern, die im Widerspruch zur staatlichen Rechtsordnung steht und dadurch zu Konfliktlagen etwa im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG führt. Um diese Konfliktlagen zu vermeiden bzw. aufzulösen, sei die Grenze der Tätigkeit von muslimischen Friedensrichtern innerhalb einer konfliktierenden normativen Ordnung daher dort zu setzen, wo sie verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen widerspricht. Den Staat treffe zur Durchsetzung insoweit eine grundrechtliche Schutzpflicht. Ein staatliches Eingreifen durch (weitere) gesetzliche Regelungen komme jedoch angesichts bestehender tatsächlicher Ungewissheiten über Umfang, Verbreitung und Entscheidungsbereiche muslimischer Friedensrichter und der bereits bestehenden staatlichen Handlungsmöglichkeiten – darauf wurde in der Diskussion hingewiesen – derzeit nicht in Betracht, vielmehr wurde die konsequente Anwendung der vorhandenen gesetzlichen Regelungen eingefordert.

Thema des 5. Panels war die „Sicherung sozialen Friedens durch den Nationalstaat“ mit Vorträgen von *Christoph Krönke* (München) zur Auslegung der Koalitionsfreiheit als friedensdienender Freiheit, von *Minou Banfsche* (Kassel) zur Friedensfunktion sozialstaatlicher Gewährleistungen sowie von *Sebastian Ehricht* (Göttingen) zur Hartz-IV-Entscheidung und dem soziokulturellen Existenzminimum im Lichte des Capability Approach von Amartya Sen. Krönke nahm in seinem Vortrag vor dem Hintergrund der bundesarbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zur Unvereinbarkeit der Tarifeinheit mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG und

dem von der Bundesregierung vorgelegten – dieser Rechtsprechung entgegentretenen – Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit eine umfassende grundrechtsdogmatische Auslegung der Koalitionsfreiheit vor, um deren Schutzniveau genauer zu kontrurieren. Die Diskussion konzentrierte sich jedoch vor allem auf die mit den anderen beiden Vorträgen aufgeworfene Frage nach der friedensstiftenden Funktion sozialstaatlicher Gewährleistungen, die prinzipiell außer Frage steht. Das angestrebte Ziel aller sozialstaatlichen Gewährleistungen – die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit – könnte jedoch nur in einem Ausgleich mit der Gemeinschaft der Steuerzahler erfolgen, wodurch es für die Festsetzung der Höhe und des Umfangs der Gewährleistung des sozioökonomischen und soziokulturellen Existenzminiums an handhabbaren Kriterien mangelt. Deshalb müssen derartige Abwägungsentscheidungen auch durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber und nicht durch das Bundesverfassungsgericht getroffen werden, dessen detailverliebte Spruchpraxis insoweit fragwürdig erscheint. Anhaltspunkte für die schwierige Ermittlung der Höhe der Hartz-IV-Regelsätze entwickelte der letzte Referent dieses Panels *Ehricht* – allerdings unter Vernachlässigung sonstiger grundrechtlicher Freiheitsgewährleistungen – mit Hilfe des Befähigungsansatzes von Amartya Sen.

Das Abschluss-Panel griff mit der Thematik „Vom „Wutbürger“ zum „Wir sind das Volk“ – Frieden durch Stärkung der Rechte der Bürger?“ die vor allem in Bezug auf die Realisierung von Großvorhaben im Infrastrukturbereich⁹ aktuell breit geführte Debatte über die Verankerung direkt-demokratischer Elemente auf verschiedenen normativen Ebenen sowie in unterschiedlichen Ländern auf und beleuchtete diese unter dem Aspekt, inwieweit derartigen Elementen eine friedenssichernde Funktion zukommen kann. Das erste Referat von *Birgit Peters* (Münster) nahm mit einem Vergleich der Deutschen und der Schweizer Endlagersuche dabei gerade nicht das bislang im Schrifttum im Fokus stehenden Instrument der „Volksgesetzgebung“ in den Blick, sondern das relativ neuartige Konzept gesetzlich eingeführter mehrstufiger Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren, die schon in einem sehr frühen Planungsstadium einsetzen.¹⁰ Sowohl das deutsche Standortauswahlgesetz (StandAG) als auch sein Schweizer Vorbild enthalten partizipative Beteiligungsformen der Bürger, behalten die endgültige Standortentscheidung jedoch dem Parlament bzw. der Regierung vor. Ob derartige vorhabenbezogene Bürgerbeteiligungen im exekutiven Funktionsbereich tatsächlich Akzeptanz – im Sinne von individuell positiver bis neutraler Einstellung der Öffentlichkeit dem Verwaltungsverfahren gegenüber – herbeiführen kann, wurde angesichts ihres konsultativen Charakters und der lediglich beschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten von der Referentin selbst und in der Diskus-

9 Zu den rechtsstaatlichen und demokratischen Herausforderungen der Realisierung von Großvorhaben *T. Mann*, VVDStRL 72 (2012), S. 544 ff.

10 Zu der in Bayern vorgesehenen Volksbefragung in Bezug auf exekutivisches Handeln *M. Burgi*, ZG 2015, S. 34 ff.

sion unter Hinweis auf die Erfahrungen mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz bezweifelt.

Im zweiten Vortrag dieses Panels spürte *Lorin-Johannes Wagner* (Graz) „Spuren-elementen direktdemokratischer Einflussmöglichkeiten in der europäischen Außenpolitik“ durch die Europäische Bürgerinitiative im Bereich des auswärtigen Handelns der Union nach. Dass es sich dabei tatsächlich lediglich um „Spurenelemente“ handeln kann, wird schon an der geringen Anzahl Europäischer Bürgerinitiativen deutlich, die überhaupt in das Verfahrensstadium einer Beantwortung durch die Kommission gelangt sind.¹¹ Als wesentliches Element der mit dem Vertrag von Lissabon in den Art. 9 ff. EUV verankerten demokratischen Grundsätze der Europäischen Union eröffnet die Europäische Bürgerinitiative den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ein dem Art. 225 und 241 AEUV ähnelndes Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission zur Unterbreitung eines Rechtssetzungsentwurfes.¹² Vor dem Hintergrund des Zuwachses unionaler Außenkompetenzen und einem damit einhergehenden demokratischen Legitimationsbedürfnis untersuchte *Wagner*, inwieweit die Europäische Bürgerinitiative, die bislang in erster Linie als partizipatives Element für den Bereich der Innenkompetenzen der Union betrachtet wurde, auch im Bereich der Außenkompetenzen nutzbar gemacht werden könnte, nicht jedoch ohne auf die durch die mehrstufige Ausgestaltung des unionsrechtlichen Vertragsabschlussverfahrens hervorgerufenen Schwierigkeiten hinzuweisen.

Für eine befriedende Wirkung direktdemokratischer Elemente am Beispiel der Schweiz trat abschließend *Rafael Häcki* (Bern) mit seinem Vortrag „...und es befriedet doch! Für eine normative Theorie des demokratischen Vefassungsstaates“ ein, wonach sich Rechtsstaat und Demokratie, Grundrechte und Volkssouveränität gegenseitig bedingen.

Von dem ansprechenden und von den Augsburgern hervorragend organisierten Rahmenprogramm der Tagung sei an dieser Stelle nur die Podiumsdiskussion zum Thema „Frieden durch Sicherheit oder Frieden durch Freiheit“ hervorgehoben. Moderiert von *Dr. Reinhard Müller* von der FAZ diskutierten dazu die Bundesministerin der Justiz a.D. *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D. Prof. em. Dres. h.c. *Hans-Jürgen Papier* sowie der Generalbundesanwalt *Harald Range*, wobei zwischen den Teilnehmern weitestgehend Einigkeit darüber bestand, dass der Frieden vorrangig durch Freiheit zu sichern ist. Dies war freilich bei der Bundesjustizministerin a.D. nicht anders zu erwarten gewesen, hatte

11 Es handelt sich zum einen um die Initiative „Einer von uns“ zum Schutz der Würde des menschlichen Embryos und zum anderen um die erste nach dem Lissabon-Vertrag eingeleitete Initiative „Right to water“, die eine Forderung nach einem Grundrecht auf den Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung enthält. Dazu *S. Sule*, EuZW 2014, S. 725 ff.

12 *T. Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon (2014); *S. Cilo*, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU (2014).

sie doch während ihrer ersten Amtsperiode ihr Amt wegen der von der FDP mit beschlossenen Einführung des Großen Lauschangriffs niedergelegt und sich in ihrer zweiten Amtszeit – auch unter Verweis auf die damals noch ausstehende Entscheidung des EuGH – erfolgreich gegen eine Neuauflage der Vorratsdatenspeicherung gewehrt. Auch der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Papier* betonte die Wichtigkeit der Sicherung der Freiheitsrechte und erinnerte an die während seiner Amtszeit diesbezüglich ergangenen Urteile. Insbesondere wies er darauf hin, dass auch schon das verfassungsgerichtliche Urteil zur Vorratsdatenspeicherung hohe verfahrensrechtliche Hürden für einen erneuten Anlauf des Gesetzgebers aufgestellt habe. Der Generalbundesanwalt wünschte sich auf Nachfrage von *Reinhard Müller* zur Verbrechensaufklärung zwar weiteres „Besteck in seinem Werkzeugkasten“ wie beispielsweise die Quellen-TKÜ, machte aber deutlich, dass er als Strafverfolger nur auf der Grundlage der vom Gesetzgeber vorgegebenen Strafprozessordnung agiere.

Insgesamt kann die Tagung mit dem klug gewählten Thema RECHTsFRIEDEN – FRIEDENsRECHT nur als rundherum gelungen bezeichnet werden. Die Bandbreite der vorgetragenen Referate und die Aktualität der gewählten Themen haben verdeutlicht, dass Konfliktlösung und Friedensstiftung Anspruch und Raison d'être des Öffentlichen Rechts sind. Auch ein lange im Raum stehendes unfriedliches Ende der Tagung – keine Fakultät hatte sich um die Ausrichtung der nächsten Assistententagung beworben – konnte letztlich doch noch abgewendet werden: Die 56. Assistententagung wird 2016 in Mainz stattfinden.