

**Die Lösung von Konflikten zwischen dem Zentralstaat
und Körperschaften mit Gesetzgebungsbefugnis
durch das Bundesverfassungsgericht**

Vortrag für den Kongress in Rom am 14. und 15. Juni 2002

I. Übersicht über "Körperschaften" (im weitesten Sinne) und deren "Gesetzgebungsbefugnisse"

1. Bund und Länder

a) Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Für unseren Zusammenhang und für den Gegenstand unserer Erörterungen ist maßgeblich das Merkmal Bundesstaat. Daraus folgt die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen Gesamtstaat (= Bund) und in Gliedstaaten (= Länder). Sowohl der Bund als auch die Länder haben Staatscharakter. Sie verfügen über eine originäre Staatsgewalt, das heisst, dass diese nicht aus einer anderen Legi-

timationsquelle abgeleitet ist. Der Gesamtstaat und die Gliedstaaten besitzen je für sich eine eigenständige Verfassungsautonomie.

b) Das Grundgesetz teilt die Summe der staatlichen Aufgaben vor allem durch die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen für die Gesetze im formellen Sinne und von Verwaltungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern auf (dazu näher unten III.). Auf der Länderebene können wir eine vergleichbare Aufgliederung der staatlichen Aufgaben durch die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen deshalb nicht feststellen, weil es in Deutschland nur entweder formelle Bundesgesetze oder formelle Landesgesetze gibt. Hingegen werden die Gesetze auf Länderebene entweder durch staatliche Behörden oder solche der Kommunen und anderer Körperschaften ausgeführt.

c) Der Bund ist an der Landesgesetzgebung nicht beteiligt, weil die Verfassungsräume von Bund und Ländern strikt getrennt und voneinander unabhängig sind. Daraus ergibt sich die weitere Folge, dass der Bund auch keine Aufsicht über die Länder bei deren Gesetzgebung und den Vollzug von Landesgesetzen wahrnehmen kann.

d) Anders gestaltet sich das Bund/Länderverhältnis in der umgekehrten Richtung, also auf der Bundesebene. Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Wie sich diese Mitwirkung im Einzelnen gestaltet, werde ich bei Bedarf in der Diskussion noch näher erläutern.

e) Der Streit zwischen dem Bund oder einem Land - möglicherweise allen Ländern - um Gesetzgebungskompetenzen oder Verwaltungszuständigkeiten ist stets verfassungsrechtlicher Natur und deshalb bei Klärungsbedarf vom Bundesverfassungsgericht zu entscheiden. Unterhalb der bundesverfassungsrechtlichen Ebene gibt es allerdings öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, die nichtverfassungsrechtlicher Art sind. Solche Streitigkeiten können sich z.B. über Rechte und Pflichten aus geschlossenen Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen ergeben (z.B. Kostentragung für ein gemeinsames Vorhaben). Über solche Streitigkeiten hat das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zu befinden. Es wird hier, obwohl im Schwergewicht seiner Zuständigkeiten Revisionsinstanz, wegen der Wichtigkeit der Angelegenheit in erster Instanz tätig.

Zusammenfassung:

Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in einen Bundesstaat und in Teilstaaten hat nicht nur historische Bedeutung, die immerhin einen Zeitraum von rund 1000 Jahren zum Hintergrund hat. Vielmehr liegt hierin in der Gegenwart die Überlegung, vor allem vor dem näher liegenden beklagenswerten historischen Hintergrund, dass mit der Wahrnehmung der hoheitlichen staatlichen Befugnisse durch einen Bundesstaat einerseits und durch Gliedstaaten andererseits die staatliche Gewalt geschwächt wird und durch die Aufteilung der staatlichen Gewalt auf autonome Gewaltträger zugleich eine gegenseitige Kontrolle und Balance entsteht. Diese gewaltenteilende Wirkung soll den Einzelnen in diesem Staat vor dessen Allmacht in bestmöglichem Umfang schützen.

2. Selbstverwaltungskörperschaften und Satzungsautonomie

a) Allgemeines

Die Befugnis, Recht im Rang unter dem förmlichen Gesetz zu schaffen, ist nicht originär von der Verfassung, sondern vom Staat abgeleitet. Das gilt für die Bundes- wie für die Länderebene. Rechtlich selbständigen Organisationen oder Institutionen, die nicht unmittelbar der Staatorganisation auf Bundes- oder Landesebene eingegliedert sind, wird für ihren Aufgaben-

und Zuständigkeitsbereich eine eigene Rechtsetzungskompetenz, die zur Unterscheidung von der staatlichen Rechtsetzung als Satzungsautonomie bezeichnet wird, verliehen. Diese Satzungsautonomie ist das ganz wesentliche Element der Selbstverwaltung dieser Organisationen/Institutionen (vgl. hierzu BVerfGE 12, 319 <325>; zu Definition und Sinn der Satzung siehe auch BVerfGE 33, 125 <156 f.>).

Daneben gibt es auf Bundes- und Landesebene eine weitere abgeleitete Rechtsetzungsbefugnis, die von der zuvor beschriebenen Satzungsautonomie allerdings strikt unterschieden werden muss. Diese Rechtsetzungsbefugnis kommt der Exekutive im Bund und den Ländern zum Erlass von Rechtsverordnungen zu. Diese Rechtsverordnungen sind eine "verlängerte" Gesetzgebung, die den strengen Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG und entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen unterliegt. Als Adressaten der Ermächtigungsgrundlage kommen nur die in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Organe in Betracht. Die Ermächtigungsgrundlage muss den Adressaten genau bezeichnen. Des Weiteren bedarf die Ermächtigungsgrundlage hinsichtlich ihres Umfangs genauer Konturen; Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung müssen im Gesetz bestimmt werden, so Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

Die geschilderten Rechtsebenen: Verfassungsrecht, förmliches Gesetzesrecht, unter dem förmlichen Gesetz geschaffenes Recht bedingt eine Hierarchie. Da die Bundesrepublik Deutschland aber zwei voneinander geschiedene Verfassungsräume kennt, gilt gleichsam eine doppelte Hierarchie der Gesetzgebungsebenen.

Der Verfassungsraum des Bundes mit dem in ihm geschaffenen Recht geht dem gesamten Verfassungsraum eines Landes und dem in ihm geschaffenen Recht vor. Diese Hierarchie bedingt, dass letztlich eine Rechtsverordnung des Bundes auch der Verfassung eines Landes vorgeht. Bundesrecht bricht Landesrecht, wie Art. 31 GG anordnet. Die Satzungen nehmen wegen ihres personalen oder gebietsmäßig beschränkten Geltungsumfangs insoweit eine Sonderstellung ein, ändern aber nichts an dieser Hierarchie.

Im Übrigen gelten für beide Verfassungsräume nach dem absoluten Vorrang der Verfassung der Vorrang und - in Grenzen - der Vorbehalt des Gesetzes für Rechtsverordnungen und Satzungen. Verstoßen Rechtsverordnungen und Satzungen gegen ihre jeweilige Ermächtigungsgrundlage oder gegen förmliche Gesetze oder die Verfassung, ist den so genannten Fachgerichten bei Verstößen ein Verwerfungsrecht eingeräumt. Das Bundesverfassungsgericht kann insoweit aus Gründen der Subsidiarität nicht angerufen werden. Allerdings gibt es auch Lösungen von Konflikten durch

das Bundesverfassungsgericht. So lag der Entscheidung in BVerfGE 33, 125 - Facharzt - die Problematik zu Grunde, dass eine Körperschaft - hier die Ärztekammer - durch Satzung geregelt hatte, was wegen eines Eingriffs in den durch Art. 12 GG geschützten Grundrechtsbereich der Parlamentarische Gesetzgeber durch förmliches Gesetz hätte regeln müssen.

b) Personalkörperschaften

In den verschiedensten Bereichen des öffentlichen und Wirtschaftslebens in der Bundesrepublik Deutschland gibt es Personalkörperschaften. Im Bereich der Wirtschaft sind es z.B. die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Landwirtschaftskammern und ähnliche Institutionen. Für die in der Bundesrepublik Deutschland so genannten freien Berufe, z.B. Rechtsanwälte, Ärzte, Architekten, gibt es entsprechende Kammern. Im Bereich der Sozialversicherung sind etwa die allgemeinen Ortskrankenkassen und die Ersatzkassen angesiedelt, im kulturellen Bereich die Hochschulen und Studentenschaften. Für diese Personalkörperschaften ist kennzeichnend - wie die Bezeichnung sinnfällig ausweist - die persönliche Mitgliedschaft. Diese ist gleichsam mit einem Zwangsanschluss verbunden, wenn jemand in dem betroffenen wirtschaftlichen Bereich tätig wird. So kann z.B. niemand in Deutschland den Beruf des Rechtsanwalts

ergreifen, wenn er nicht zu einer Anwaltskammer zugelassen wird. Das Gleiche gilt für Ärzte und Architekten, wenn sie selbständig tätig werden.

Die Satzungsautonomie für diese Personalkörperschaften wird durch ein Gesetz im Range unterhalb der Verfassung verliehen. Für die wissenschaftlichen Hochschulen gelten besondere Regelungen; denn zum Teil werden ihre Satzungsgrundlagen durch die Landesverfassungen umschrieben. Hochschulrecht wie auch das Schulrecht ist in Deutschland Ländersache, weil die Länder für den Kultusbereich zuständig sind. Von daher ist verständlich, dass die Relevanz dieses Bereichs für die Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts gering ist. Allenfalls kann die Frage des Gesetzesvorbehalt eine Rolle spielen oder aber die der Bindung an die Bundesgrundrechte.

c) Gebietskörperschaften/Kommunale Körperschaften

In der Bundesrepublik Deutschland muss gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Daraus folgt, dass die Gebietskörperschaften (Erweiterung in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) eine Sonderstellung einnehmen, es geht um den "Aufbau der Demokratie von unten nach oben". Die Satzungsautono-

mie der Gemeinden (und der Gemeindeverbände gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) wird vor allem durch Landesgesetze näher ausgeformt. Das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaften ist nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Allerdings steht ihnen der Schutz eines Kernbereichs zu. Sollte nach Einschätzung einer Gebietskörperschaft das Selbstverwaltungsrecht oder die Satzungsautonomie durch ein Bundes- oder ein Landesgesetz unzulässig eingeschränkt werden, kann die betroffene Gebietskörperschaft neben dem zuständigen Landesverfassungsgericht auch das Bundesverfassungsgericht zur Konfliktlösung im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde anrufen.

II. Prozessuale Grundlagen für eine Konfliktlösung durch das Bundesverfassungsgericht

1. Bund-Länder-Streit

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland stellt eine besondere Verfahrensart zur Verfügung, um Streitigkeiten zwischen dem Bund und einem Land oder mehreren oder allen Ländern einer Entscheidung zuzuführen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet unter anderem gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesauf-

sicht. In der Praxis des Bundesverfassungsgerichts bildet die weit überwiegende Zahl der Rechtsstreitigkeiten im Bund-Länder-Streit Meinungsverschiedenheiten über Verwaltungszuständigkeiten, vor allem im Bereich der Bundesauftragsverwaltung. Zu nennen sind hier die Rechtsstreitigkeiten über Kalkar II, Schacht Konrad, Abstufung einer Bundesfernstraße, Nachrüstung des Kernkraftwerks Biblis. Hingegen treten Streitigkeiten im Zusammenhang mit Gesetzgebungskompetenzen zurück, weil hierfür alternativ das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zur Verfügung steht.

2. Abstrakte Normenkontrolle

In Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bildet z.B. Gegenstand des Rechtsstreits die Frage auf Antrag einer Landesregierung, ob ein Bundesgesetz durch Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes gedeckt ist. Hierzu möchte ich beispielhaft nennen BVerfGE 26, 338 - Eisenbahnkreuzung; BVerfGE 61, 149 - Staatshaftung. Ebenso kann ein Land überprüfen lassen, ob die Zustimmung des Bundesrates zu einem Bundesgesetz erforderlich war (z.B. BVerfGE 55, 274 - Ausbildungsplatzförderungsgesetz). Es ist aber auch denkbar, dass die Bundesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages überprüfen lassen, ob ein Landesgesetz mit Bundesrecht einschließlich des Grundgesetzes in Einklang steht (z.B. BVerfGE 34, 9 - Hessisches Besoldungsgesetz). Schließlich sind für diesen

Bereich noch Normenkontrollanträge zu nennen, mit denen ein Verstoß gegen Art. 72 Abs. 2 GG geltend gemacht wird. Demnach hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (zum Konfliktpotential dieser Bestimmung vgl. unten III. 2. d).

3. Frühere Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Nach einer seit Jahrzehnten aufgehobenen Vorschrift des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konnte das Bundesverfassungsgericht ein Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Gesetzes erstaten. Diese Zuständigkeit wurde während des Geltungszeitraums der Vorschrift nur einmal aktuell (BVerfGE 3, 407 für das Bundesbaugesetz).

4. Kommunalverfassungsbeschwerde

Mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 GG durch ein Gesetz, wegen Verletzung durch Landesgesetze nur, soweit nicht Beschwerde beim Lan-

desverfassungsgericht erhoben werden kann. In diesem Zusammenhang ist z.B. der Eingriff in die Planungshoheit und damit auch in die Satzungsautonomie einer Gemeinde durch die Festsetzung von Lärmschutzbereichen durch Rechtsverordnung des Bundes zu nennen (BVerfGE 56, 298). Eingriffe durch Bundesrecht in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände sind aber deshalb selten, weil für die Angelegenheiten der Gemeinden grundsätzlich der Landesgesetzgeber zuständig ist. Das so genannte Kommunalrecht ist in der Bundesrepublik Deutschland Landes- und nicht Bundesrecht. Es gibt grundsätzlich keinen Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden (vgl. BVerfGE 26, 172).

Da ihm gesetzliche Aufsichtsbefugnisse fehlen, kann der Bund auch nicht unmittelbar auf eine Gemeinde einwirken, wenn eine gemeindliche Satzung gegen Bundesrecht, auch das Grundgesetz, verstößt. Naheliegend ist es in dem Fall, dass er das Land um aufsichtliches Einschreiten gegen die Gemeinde bittet. Weigert sich das Land, so käme ein Bund-Länder-Streit in Betracht. Einfacher kommt der Bund aber an sein Ziel, wenn er im Wege der abstrakten Normenkontrolle die Satzung als "Landesrecht" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG überprüfen lässt. Ein solcher Fall ist bislang in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht relevant geworden.

Wenn eine Gemeinde nicht durch ihre Rechtsetzung, sondern anderweitig in Gesetzgebungskompetenzen des Bundes eingreift, hat der Bund keinen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf unmittelbar gegen die Gemeinde. Hier ist er auf das Einschreiten des Landes angewiesen. Wenn sich das angesprochene Land weigert, kann der Bund im Bund-Länder-Streit unter Hinweis auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens seine Auffassung durchsetzen. Hierzu verweise ich auf BVerfGE 8, 122: Gemeindliche Beschlüsse zur Durchführung von Bürgerbefragungen über Atomwaffen.

5. Verfassungsbeschwerde und konkrete Normenkontrolle

Das Bundesverfassungsgericht prüft des Öfteren, ob ein Landes- oder ein Bundesgesetz durch die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gedeckt ist, obwohl dem nicht unmittelbar ein aktueller Streit zwischen dem Bund und den Ländern zu Grunde liegt. Es handelt sich insoweit nur um einen potentiellen/hypothetischen Konflikt:

a) Verfassungsbeschwerde

Eine Verfassungsbeschwerde kann in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 90 Abs. 1, § 93 Abs. 3 BVerfGG auch unmittelbar gegen ein Gesetz erhoben werden; die gegen eine ge-

richtliche Entscheidung eingelegte Verfassungsbeschwerde kann sich selbstverständlich auch mittelbar gegen ein Gesetz richten. In diesem Zusammenhang kann sich dann die Frage stellen, ob ein in ein Grundrecht eingreifendes Gesetz kompetenzmäßig ist. Der Einzelne kann unter Berufung auf seine allgemeine Handlungsfreiheit, die Art. 2 Abs. 1 GG schützt, eine Grundrechtsverletzung allein wegen Verstoßes gegen die objektive Kompetenzordnung des Grundgesetzes geltend machen (BVerfGE 6, 32 <41> - Elfes - z.B. auch BVerfGE 67, 256 <274 ff.> - Investitionshilfegesetz). Aber auch durch spezielle Grundrechte geschützten Bereiche dürfen nur durch kompetenzmäßige Gesetze berührt werden (vgl. z.B. BVerfGE 7, 377 <386 f.> - Apotheke; BVerfGE 24, 367 - Hamburger Deichordnung; BVerfGE 65, 1 <63> - Volkszählung; BVerfGE 100, 313 <368 ff.> - Telefonüberwachung).

b) Konkrete Normenkontrolle

Anlass für die verfassungsgerichtliche Prüfung ist in diesem Verfahren eine Vorlage durch ein Fachgericht (auch Landesverfassungsgericht), das die Verfassungswidrigkeit eines für die Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits erheblichen Gesetzes auch damit begründen kann, dass die Kompetenz des jeweiligen Gesetzgebers nicht eröffnet sei (z. B. BVerfGE

21, 106 - Beanstandungsklage Rheinland-Pfalz; BVerfGE 102, 99 - Abfallgesetz Nordrhein-Westfalen).

6. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - das können Urteile oder Beschlüsse sein - sind stets unanfechtbar und entfalten Bindungswirkung für alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Bundes und der Länder. Zum Teil kommt ihnen Gesetzeskraft gemäß § 31 BVerfGG zu. Auf diese Weise bestimmt das Bundesverfassungsgericht letztverbindlich die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und befindet abschließend über die Gültigkeit und die Kompetenzmäßigkeit von Gesetzen. Für die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Gesetzen im Wege der abstrakten und konkreten Normenkontrolle laufen keine Fristen. Es kommt deshalb in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts vor, dass auch noch nach Jahren seit Inkrafttreten ein Gesetz mangels Kompetenz für nichtig erklärt wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Verfahren der konkreten Normenkontrolle das Bundesverfassungsgericht wegen des zeitlichen Geltungsumfangs des Grundgesetzes nur für die Prüfung von so genanntem nachkonstitutionellen Recht berufen ist. Gesetze aus der Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes können von jedem Gericht für verfassungswidrig erklärt werden.

Fristen für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts sieht das Gesetz nur für den Bund-Länder-Streit und die Verfassungsbeschwerde vor. Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde mittelbar gegen ein Gesetz, wird die Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde durch die letzte auf diesem Gesetz beruhende Entscheidung ausgelöst.

7. Zum Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Landesverfassungsgerichten

Es sind zwei voneinander unabhängige Verfassungsräume zu unterscheiden. Der Verfassungsraum des Bundes ist von dem Verfassungsraum eines Landes und damit von den Verfassungsräumen aller Länder unabhängig. Es gibt deshalb grundsätzlich keine Überschneidungen in den Zuständigkeiten, weil der Prüfungsmaßstab von Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichten unterschiedlich ist - Grundgesetz oder jeweilige Landesverfassung. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist grundsätzlich allein Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 103, 332 <349 ff.>; str.).

III. Regelung der Gesetzgebungsbefugnisse durch das Grundgesetz und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

1. Konfliktvermeidung

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist auf Konfliktvermeidung angelegt. Das Grundgesetz zählt die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes als ausschließliche, konkurrierende oder Rahmenkompetenz im Einzelnen auf und weist alle sonstigen Materien in Art. 70 GG pauschal den Ländern zu (Residualkompetenz). Für die Steuergesetzgebung gibt es eine besondere Kompetenzzuweisung in Art. 105 GG. Die Kompetenzordnung ist damit lückenlos und abschließend. Sie bestimmt, welcher Gesetzgeber in welchem Umfang zum Erlass einer Regelung befugt ist (BVerfGE 55, 274 <298> - Prinzip der Alternativität). Doppelzuständigkeiten von Bund und Ländern für ein und denselben Gegenstand gibt es nicht; die Kompetenzordnung hat Abgrenzungsfunktion (Art. 70 Abs. 2 GG, BVerfGE 36, 193 <202 f.>; 61, 149 <204>; 67, 299 <321>).

Die Kompetenzordnung ist zwingend. Die Übertragung einer oder der Verzicht auf eine Kompetenz ist ausgeschlossen (BVerfGE 1, 14 <35>; 55, 274 <301>). Der Grundsatz *volenti non fit iniuria* gilt nicht. Für eine Abwägung oder eine Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besteht kein Raum; denn es geht um eine feste und eindeutige Grenzziehung (BVerfGE 67, 256 <289>). Die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes in Art. 73 ff. sind strikt auszulegen (BVerfGE 61, 149 <174> m.w.N.). Es handelt sich um objektives Recht. Aus diesem System fällt das so genannte Beamtenrechtsrahmengesetz des Bundes heraus. Es hat unmittelbar für

Bund und Länder unmittelbar geltende Vorschriften, obwohl der Bund anerkanntermaßen insoweit keine Gesetzgebungskompetenz hat. Auf diese Weise soll das Recht des öffentlichen Dienstes harmonisiert werden.

Für die Zuordnung einer Norm zu einer bestimmten Gesetzesmaterie ist nicht der Wille des Gesetzgebers und nicht der Anknüpfungspunkt, sondern sind allein Gehalt und Gegenstand der Regelung maßgeblich (BVerfGE 58, 137 <145 f.>; 70, 251 <264>).

Für den Kollisionsfall sind Kollisionsnormen vorgesehen. Allerdings ist die Bedeutung des insoweit einschlägigen Art. 31 GG gering, weil er nur für kompetenzmäßiges Recht gilt und es mangels Doppelkompetenzen ein Kollisionsfall kaum geben kann.

Im Verhältnis von Grundgesetz - zum Landesverfassungsgeber gilt die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG. Hiernach ist ein Mindestmaß an inhaltlicher Übereinstimmung, aber keine Identität der Verfassungsgelalte, erforderlich.

2. Konfliktpotential und Lösung der Konflikte durch das Bundesverfassungsgericht

a) Das Bundesverfassungsgericht behebt Schwierigkeiten bei der Auslegung der in Art. 73 ff. GG aufgezählten Gesetzgebungsmaterien durch seine allgemeinverbindliche Interpretation (z.B. Begriff des Fernmeldewe-

sens - jetzt Telekommunikation - in Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG, dazu BVerfGE 12, 205 <225 ff.>; 46, 120, <139 ff.>).

b) Die tatsächliche Verzahnung der Materien erschwert die Zuordnung zu einer Gesetzgebungskompetenz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Teilregelungen eines umfassenden Regelungsbereichs nach dem Schwerpunkt zugeordnet werden (BVerfGE 97, 228 <251 f.>; 98, 265 <299>). Es wird auch nach dem unmittelbaren oder mittelbaren Regelungsgegenstand oder dem Haupt- und Nebenzweck unterschieden (BVerfGE 8, 143 <148 ff.>; 13, 181 <196>; 28, 119 <146 ff.>).

Das Bundesverfassungsgericht hat auch ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs oder kraft Annexes entwickelt (hierzu z.B. BVerfGE 84, 133 <148>; 98, 265 <303>). Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungszuständigkeiten sind aber, weil sie Sinn und Zweck der Ordnung des Grundgesetzes widersprechen, abzulehnen.

c) Für den Fall, dass miteinander zusammenhängende Materien zum Teil in die Zuständigkeit des Bundes und zum Teil in die Zuständigkeit der Länder fallen, hat das Bundesverfassungsgericht den ungeschriebenen Grundsatz des bundes-/länderfreundlichen Verhaltens entwickelt (Beispiel:

BVerfGE 12, 205 <249> - Rundfunk: Die Zuständigkeit des Bundes ist für die sendetechnischen Angelegenheiten, die der Länder für die Veranstaltung von Rundfunksendungen eröffnet; sonach entsteht die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit.)

d) Bei konkurrierender und Rahmengesetzgebungskompetenz ist wegen der verfassungsrechtlichen Verschränkung der Konfliktfall gleichsam vorprogrammiert.

Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Ein solches Gesetz entfaltet eine Sperrwirkung. Es gibt eine umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu, ob der Bund das jeweilige Gebiet bereits erschöpfend geregelt hat (z.B. BVerfGE 98, 265 <312 ff.> mit abweichender Meinung S. 352 ff.).

Die so genannte Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. wurde sehr weit ausgelegt und damit im Wesentlichen in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt (BVerfGE 26, 338 <382 f.>; 33, 224 <229>; 65, 1 <63>; 78, 249 <270>).

Gemäß Art. 75 GG müssen Rahmengesetze auf Ausfüllung durch die Länder hin angelegt sein. Auch hier gibt es Rechtsprechung des Bundes-

verfassungsgerichts eher zu Gunsten des Bundes: Für einzelne Teile einer Materie ist eine Vollregelung zulässig (BVerfGE 43, 291 <343>; 66, 270 <285>). Die Kompetenz erfasst nach dieser Rechtsprechung auch die Setzung von für den Einzelnen unmittelbar geltendem Recht (BVerfGE 80, 137 <157>). Beispiele für einen exzessiven Gebrauch der Rahmengesetzgebungsbefugnis sind das Hochschulrahmengesetz und das Beamtenrechtsrahmengesetz.

Der Verfassungsgeber hat 1994 reagiert und Art. 72 Abs. 2 GG geändert. Die Bedürfnisklausel ist durch eine Klausel der Erforderlichkeit ersetzt worden. Der Bund hat im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Art. 75 Abs. 2 GG bestimmt für die Rahmengesetzgebung, dass Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen. Damit soll der Verlust von Gesetzgebungskompetenzen der Länder in den vergangenen Jahren ausgeglichen werden (BTDrucks 12/6000, S. 32).

e) Konflikte zwischen Sachgesetzgebungskompetenz und Finanzverfassung ergeben sich etwa bei der Beurteilung der kompetenzrechtlichen Zulässigkeit einer nicht-steuerlichen Abgabe. Die Anforderungen der Finanzverfassung sind bei Inanspruchnahme einer Sachgesetzgebungskompetenz zu beachten (z.B. BVerfGE 93, 319 <342 ff.> - Wasserpfeffrig).

f) Es gibt weitere Konflikte, wenn die Gesetzgebungskompetenz zwar beim Bund liegt, die Länder aber der Ansicht sind, das Gesetz bedürfe der Zustimmung des Bundesrates (z.B. BVerfGE 55, 274 - Ausbildungsplatzförderungsgesetz).

g) Konflikte im Zusammenhang mit der europäischen Integration entstehen, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Regelung innerstaatlich in die Kompetenz der Länder eingreift (z.B. Rundfunk, EG-Fernsehrichtlinie - BVerfGE 92, 203), diese aber ihre Kompetenzen gegenüber der Gemeinschaft nicht selbst wahrnehmen können. Ein Konflikt wurde vor Inkrafttreten des Art. 23 GG im Jahre 1992 durch das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen durch Verweis auf prozedurale Pflichten entsprechend dem Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens gelöst. Allerdings muss man sehen, dass solchen prozeduralen Pflichten anstelle einer materiellen Rechtsposition lediglich eine Alibifunktion beigemessen werden kann. Sie

können an der verfassungsrechtlich unbefriedigenden Ausgangslage nichts ändern, müssten deshalb aber schon bei ihrer Entwicklung die Aufmerksamkeit für akuten Handlungsbedarf wecken.

IV. Konfliktregelung außerhalb des Gerichts

1. Änderung des Grundgesetzes als Reaktion auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Hierzu sind die zuvor behandelten Änderungen etwa der Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 75 Abs. 2 GG zu nennen. Ebenso wurde der Kompetenzkatalog des Art. 74 GG zu Gunsten des Bundes um den Gegenstand Staatshaftung als Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 61, 149 erweitert.

2. Änderung des Grundgesetzes als Reaktion auf unerwünschte Regelungsvielfalt

Hierzu ist die Einfügung des Art. 74a GG (1971) zur Beendigung des "Besoldungswettlaufs" und zum Zwecke der Herstellung eines einheitlichen Besoldungsgefüges zu nennen. Das Erste Besoldungsvereinheitlichungs- und Neuregelungsgesetz wurde schon vor Inkrafttreten des Art. 74a GG verkündet (dazu BVerfGE 34, 9 <21 ff.>).

3. Kooperativer Bundesstaat

Im Jahre 1969 wurde Art. 91a GG in das Grundgesetz eingefügt. Hiernach wirkt der Bund bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben durch die Länder mit (sog. Gemeinschaftsaufgaben). Dadurch wird die an sich im Grundgesetz aus Gründen der Gewaltenteilung vorgesehene Trennung der Verwaltungszuständigkeiten und der ihnen folgenden Lastentragung aufgehoben. Zugleich räumt Art. 91a Abs. 2 GG dem Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz ohne Außenwirkung gegenüber dem Einzelnen ein. Hierzu ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" zu nennen.

Der Bund und die Länder wirken auf Verwaltungsebene durch Vereinbarungen, das können Verwaltungsabkommen oder Staatsverträge sein, zusammen. Art. 91b GG bildet hierfür nur einen Ausschnitt. Solche Vereinbarungen wurden auch für Bereiche getroffen, für die die Kompetenz zwischen dem Bund und den Ländern umstritten ist. So besteht etwa das sogenannte "Lindauer Abkommen" über die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten, weil Kultusangelegenheiten in die Zuständigkeit der Länder fallen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass eine solche Regelung nur deklaratorische Bedeutung haben kann, weil weder der Bund noch die Länder über die in ihre Wahrneh-

mung fallenden Kompetenzen und Zuständigkeiten verfügen dürfen (vgl. hierzu III. 1.).

Abschließend ist auf eine bedenkliche Entwicklung hinzuweisen, die sich seit mehreren Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland abzeichnet. Es geht darum, dass die Länder die Vielfalt der staatlichen Erscheinungsformen, die vom föderalistischen Prinzip vorausgesetzt und gewünscht wird, dadurch in zahlreichen Teilbereichen aufheben, dass sie im Bereich der Gesetzgebung Vereinbarungen zur Vereinheitlichung von Gesetzen schaffen, für die die Kompetenz den Ländern verblieben ist. Diese Entwicklung kann schon sehr früh für das so genannte Bauordnungsrecht festgestellt werden, in späterer Zeit etwa für das Polizei- und Ordnungsrecht wie auch für die Landesverfahrensgesetze. Diese Entwicklung ist darüber hinaus auch deshalb misslich, weil sich die Länder auf diese Weise gegenüber dem Bund Schwächen, in dem jedes einzelne Land seine Position durch ein solches Streben nach Vereinheitlichung des Rechts auf Länderebene aushöhlt.