

**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 verfügen je für sich über 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 auf Gliederung 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.

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 nachstehend und 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 Gewichtigkeit 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 historischen Hintergrund hat. Vielmehr liegt hierin in der Gegenwart die Überlegung, vor allem vor den näher liegenden beklagenswerten historischen Hintergrund, was in der Wahrnehmung der hoheitlichen staatlichen Befugnisse durch einen Bundesstaat und Gliedstaaten die staatliche Gewalt durch die Aufteilung geschwächt 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 seiner Allmacht in bestmöglichen 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 Organisation/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. Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG muss der Adressat der Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung genau bestimmt sein und der Adressatenkreis ist nicht beliebig. Er ist in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG im Einzelnen bestimmt. 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 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 entsprechend in den 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 Kulturbereich 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 Satzungsautonomie der Gemeinden (und der Gemeindeverbände gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) nehmen vor allem die Landesgesetze vor. 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 Bundesver-

fassungsgericht zur Konfliktlösung im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde anrufen.

## II. Prozessuale Grundlage für eine Konfliktlösung durch das Bundesverfassungsgericht

### 1. Bund-Länder-Streit

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland stellt eine besondere Verfahrensart zur Verfügung, damit 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 Bundesaufsicht. 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. Eine weitere Konstellation beruht darauf, ob die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz 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 die Rechtsstreitigkeiten gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zu nennen. 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.

## 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 akutell (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 Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. In diesem Zusammenhang ist z.B. der Eingriff in die Planungshoheit und damit auch die Satzungsautonomie betreffend den Bebauungsplan einer Gemeinde zu nennen (BVerfGE 56, 298). Hierzu rechnet aber auch die Festsetzung von Lärmschutzbereichen durch Rechtsverordnung des Bundes. 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 Bundes-

recht. Es gibt grundsätzlich keinen Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden (vgl. BVerfGE 26, 172).

Für den Bund ist es nicht ohne Weiteres möglich, auf eine Gemeinde einzuwirken, wenn er etwa eine Satzung beanstandet. Auf Grund des Umstandes, dass Kommunalrecht Landesrecht ist und vor diesem Hintergrund zuvörderst das betreffende Land verpflichtet ist, verfassungsmäßige Zustände bezüglich gemeindlicher Satzungen herzustellen, scheidet die Überprüfung von Satzungen als "Landesrecht" im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG im Wege der abstrakten Normenkontrolle auf die Vereinbarkeit mit Bundesrecht aus. <im Einzelnen nochmals überprüfen>. Wenn eine Gemeinde nicht durch ihre Rechtsetzung in Gesetzgebungskompetenzen des Bundes eingreift, hat der Bund weder einen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine Gemeinde noch gesetzliche Aufsichtsbefugnisse. Er ist auf das Einschreiten des Landes angewiesen. Hierzu muss er den Anstoß geben. 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.