

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Einführung</b>	19
I.	Gegenstand und Ziel der Untersuchung .....	19
II.	Gang und Methodik der Darstellung .....	24

## *Erstes Kapitel*

	<b>Die Kompetenz als formale Kategorie</b>	26
I.	Idee und Funktion des Bundesstaats .....	27
	1. Der Bundesstaat als staatsrechtliche Form des Föderalismus .....	27
	2. Ausgestaltung des Bundesstaats .....	30
II.	Die Kategorie der Kompetenz im Bundesstaat .....	32
	1. Allgemeines .....	32
	2. Begriffsbestimmung .....	33
	a) Allgemeines .....	33
	b) Kompetenz als rechtliches Können .....	35
	c) Ermächtigungs- und Ausgrenzungsfunktion .....	37
	d) Verhältnis zu anderen Rechtsfiguren und Begriffen .....	38
	aa) Das Verhältnis von Kompetenz und Staatsaufgabe .....	38
	bb) Kompetenz und Befugnis .....	40
	cc) Kompetenz und Zuständigkeit als synonyme Begriffe .....	42
	dd) Anschlussbegriffe .....	43
	(1) Kompetenznormen, Kompetenztitel und Kompetenzausübung ....	43
	(2) Verbands- und Organkompetenz .....	43
	(3) Sach- und Wahrnehmungskompetenz .....	44
	e) Ergebnis .....	46
	3. Der Gehalt der Kompetenzzuweisung .....	46
	a) Formeller Gehalt .....	46
	b) Keine Verpflichtung zum Tätigwerden .....	47
	c) Materieller Gehalt? .....	51
	4. Zusammenfassung: Die Kompetenz als Relationsbegriff .....	52

III.	Funktionen der Kompetenzordnung .....	53
IV.	Typologie der Gesetzgebungszuständigkeiten .....	55
	1. Titulierte Kompetenzen und Residualkompetenzen .....	55
	2. Ausschließliche und konkurrierende Zuständigkeiten .....	56
	3. Kompetenzeinschlüsse und Kompetenzausschlüsse .....	57
	4. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen .....	58
	5. Sonderkompetenz, konstitutive Kompetenz und deklaratorische Kompetenz ..	60
V.	Prinzipien der Kompetenzzuordnung .....	62
	1. Das Verteilungsprinzip: Ermächtigung und Ausgrenzung .....	62
	2. Trennung und Alternativität .....	64
	a) Allgemeines .....	64
	b) Die Nichtexistenz von Doppelkompetenzen .....	64
	3. Beidseitigkeit der Kompetenzordnung .....	68
	4. Relativität des Kompetenzrechts .....	73
	5. Statik, Rigidität und Unverfügbarkeit der Kompetenzzuweisung .....	78
	6. Subsidiarität als Kompetenzverteilungsmaxime? .....	80
	a) Allgemeines .....	80
	b) Das Subsidiaritätsprinzip als politische Klugheitsregel .....	81
	c) Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz .....	82
	d) Insbesondere: Normtextliche Hinweise auf ein Subsidiaritätsgebot im Bundesstaat .....	84
	aa) Art. 30 GG .....	84
	bb) Art. 72 Abs. 2 GG .....	88
	e) Zusammenfassung .....	89
VI.	Zusammenfassung des ersten Kapitels .....	89

### *Zweites Kapitel*

	<b>Grundfragen der Auslegung von Kompetenznormen</b> .....	91
I.	Methodische Vorüberlegungen .....	91
	1. Zusammenspiel von Auslegung und Subsumtion .....	91
	2. Das Auslegungsziel: Wille des Kompetenznormsetzers oder Wille des Gesetzes? ..	94
II.	Besonderheiten bei der Auslegung von Kompetenznormen .....	98
	1. Die Notwendigkeit einer hinreichenden Bestimmtheit der Kompetenzordnung ..	98
	2. Strikte Interpretation von Kompetenznormen .....	100

3. Keine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder .....	101
4. Unterschiede zur herkömmlichen Verfassungsinterpretation, insbesondere zur Grundrechtsinterpretation .....	104
III. Wortlautauslegung .....	105
IV. Systematische Auslegung .....	106
V. Kompetenz, Typus, Tradition – Methodische Leitlinien einer entstehungszeitlichen Kompetenzinterpretation .....	110
1. Die historische Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	110
2. Wille des Gesetzgebers als Chimäre? .....	113
3. Die Berücksichtigung der Genese .....	115
4. Tradition als historische Auslegung .....	120
a) Allgemeines .....	120
b) Im Vergleich: Die Versteinerungstheorie des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs .....	122
aa) Der Zusammenhang zwischen Versteinerungstheorie und historischer Interpretation .....	122
bb) Die ergänzende Anwendung der „intrasystematischen Interpretationsmethode“ .....	124
cc) Versteinerungstheorie als Leitlinie der Kompetenzinterpretation nach dem Grundgesetz? .....	127
c) Interpretation nach Art des Zuweisungsgehalts: Die Unterscheidung faktisch-deskriptiv und normativ-rezeptiv .....	129
aa) Allgemeines .....	129
bb) Kritik des Interpretationsansatzes .....	133
d) Mutmaßung der inhaltsgleichen Übernahme: Das „Schweigen“ des Verfassungsgebers .....	135
aa) Konzept .....	135
bb) Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung? .....	138
cc) Stellungnahme .....	139
e) Voraussetzung der Übernahme im Einzelnen .....	142
aa) Zeitpunkt der Auslegung .....	143
bb) Objekt der Auslegung .....	145
cc) Insbesondere: Die Übernahme einer rechts- und verfassungswidrigen Praxis .....	146
dd) Ergebnis .....	150
5. Zum Verhältnis von vergangenheitsbezogener und zukunftsbezogener Kompetenzinterpretation .....	150

a) Versteinerung des Rechts? .....	150
b) Kompetenz als Typus – Aufnahme des Zuweisungsgehalts nur in seinen Grundstrukturen .....	153
c) Die Verfassungspraxis des Bundesverfassungsgerichts .....	158
aa) Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) als Gattungsbegriff .....	159
(1) Identität von Gattungsbegriff und Typus .....	159
(2) Abweichende Stimmen im Schrifttum .....	164
(3) Stellungnahme .....	165
bb) Steuern und Steuerarten als Typusbegriffe .....	167
(1) Beschluss zur Verfassungsmäßigkeit des Kernbrennstoffsteuergesetzes .....	167
(2) Übertragbarkeit des Beschlusses auf die Interpretation von Sachgesetzkompetenzen? .....	170
cc) Der Typus und seine Grenzen: Partielle Erweiterung einer historisch-genetisch orientierten Typusinterpretation .....	172
(1) Öffentliche Fürsorge .....	172
(2) Altenpflege-Entscheidung .....	176
(a) Der historisch-genetische Ausgangspunkt .....	176
(b) Dynamische Elemente und kompetenzielle Verzahnungen .....	178
6. Zusammenfassung: Der typisierende Fallvergleich als Hilfe zur Kompetenzbestimmung .....	179
VI. Gesichtspunkte einer teleologischen und dynamischen Kompetenzinterpretation ..	181
1. Teleologische Auslegung von Kompetenznormen .....	182
a) Objektive Zwecke von Kompetenznormen .....	182
b) Überregionalität versus Regionalität .....	183
aa) Rechtseinheit .....	184
bb) Das Regionalprinzip .....	185
cc) Ergebnis .....	187
2. Staatspraxis als Interpretation der Gegenwart .....	187
a) Das Bundesverfassungsgericht und die nachkonstitutionelle Staatspraxis ..	188
b) Der Beschluss des Ersten Senats zur Bundesärzteordnung (BVerfGE 68, 319) .....	189
c) Die Berücksichtigung der nachkonstitutionellen Staatspraxis als Deaktivierung des Verfassungsgebers .....	191
d) Staatspraxis als Argumentationslastregel .....	194
e) Ergebnis .....	195
3. Stillschweigend mitgeschriebene Kompetenzen als Gesichtspunkte einer teleologischen Kompetenzinterpretation .....	195
a) Begriff und Herleitung .....	196

b) Sonderfall: Die Kompetenz kraft Natur der Sache .....	200
aa) Überblick über die Voraussetzungen einer Kompetenz kraft Natur der Sache nach dem Bundesverfassungsgericht .....	201
bb) Typologie und Voraussetzung der Kompetenz kraft Natur der Sache ...	203
cc) Die leitenden Gesichtspunkte zur Begründung der Kompetenz kraft Natur der Sache: Staatsnotwendigkeit und Funktionsnotwendigkeit .....	205
(1) Unerträgliche Uneinheitlichkeit und Evidenz der Natur der Sache ..	205
(2) Natur der Sache aus der Organisationshoheit des Bundes .....	206
(3) Funktionsnotwendigkeit und Staatsnotwendigkeit .....	206
(4) Staatsnotwendigkeit .....	208
(5) Funktionsnotwendigkeit .....	211
(a) Vertretung der Bundesrepublik .....	212
(b) Raumbedeutsamkeit .....	213
(6) Mögliche Einwände und andere Ansätze .....	216
(a) „Metaphysische Scheinbegründung“? .....	216
(b) Kompetenz kraft Analogie .....	217
dd) Zusammenfassung .....	217
c) Die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs .....	218
aa) Grundgedanke des Sachzusammenhangs als Instrument zur Zielerreichung .....	218
bb) Formelhafter und nicht formelgebundener Sachzusammenhang .....	221
cc) Das Kriterium der Unerlässlichkeit als Voraussetzung des Sachzusammenhangs .....	224
(1) Die Sachzusammenhangsformel des Bundesverfassungsgerichts ..	225
(2) Der Sachzusammenhang als Junktim: Die Unerlässlichkeit der Fremdmaterie für die Regelung der Sachmaterie .....	227
(3) Akzessorietät und punktueller Bezug .....	230
dd) Gründe der Unerlässlichkeit .....	232
(1) Rückanknüpfung an Lebenswirklichkeit .....	233
(2) Grundrechtsschutz und Unerlässlichkeit: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum bayerischen Schwangerenhilfeergänzungsgesetz (BVerfGE 98, 265) .....	236
(a) Grundrechtliche Unerlässlichkeit und Relativität des Kompetenzrechts .....	236
(b) Der Sachverhalt .....	237
(c) Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts .....	239
(d) Stellungnahme: Rückführung des Sachzusammenhangs auf seinen punktuellen und akzessorischen Bezug .....	241
(aa) Beratungsregelungen .....	242
(bb) Einrichtung zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen ..	243

(cc) Voraussetzungen und Begründung der Annahme einer „grundrechtlichen Unerlässlichkeit“ im Sinne des Sachzusammenhangs .....	244
ee) Zusammenfassung .....	248
d) Annexkompetenz .....	250
aa) Die Wirkung der Annexkompetenz in Abgrenzung zum Sachzusammenhang .....	250
bb) Die Voraussetzung der Annexkompetenz: Unselbstständigkeit der Annexmaterie und spezifischer Zusammenhang zur Sachregelung .....	254
(1) Keine Notwendigkeit im Sinne der Sachzusammenhangsformel ...	254
(2) Spezifischer Zusammenhang zur Sachregelung am Beispiel des Gefahrenabwehrrechts .....	256
(3) Ergebnis .....	260
cc) Anwendungsfälle .....	261
(1) Statistik und Enteignung als Beispiele für geschriebene Annexkompetenzen .....	262
(2) Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsorganisation .....	263
(3) Informationszugangsansprüche als Annexregelungen .....	267
(4) Die Situation bei presserechtlichen Auskunftsansprüchen .....	269
(a) Presserechtliche Auskunftsansprüche und die Facetten einer historischen Auslegung .....	271
(b) Subsumtion der Vorgaben der Annexkompetenz .....	272
(c) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs .....	274
(d) Kompetenz kraft Natur der Sache .....	275
(e) Ergebnis .....	276
dd) Zusammenfassung .....	277
4. Fazit zur teleologischen Auslegung .....	277
VII. Zusammenfassung des zweiten Kapitels .....	279

### *Drittes Kapitel*

<b>Maßstäbe der Kompetenzzuordnung</b> .....	283
I. Einführung und Einordnung der Problematik .....	283
II. Kriterien der Qualifikation .....	285
1. Zuordnung nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers .....	286
2. Zuordnung nach dem Schwerpunkt der Regelung .....	289
a) Allgemeines .....	289
b) Schwerpunkt als Auflösungskriterium einer Kompetenzkonkurrenz oder als Hilfsmittel zur Kompetenzzuordnung? .....	291

c) Zuordnung über die Spezialität: Sonderrecht, allgemeines Recht und „Ordnungsschwerpunkt“ .....	293
aa) Allgemeines .....	293
bb) Abgrenzung nach dem Gesichtspunkt des Sonderrechts am Beispiel „typischer“ presserechtlicher Problemfälle .....	295
(1) Presserechtliche Verjährungsregelungen .....	295
(2) Zeugnisverweigerungsrecht für Presseangehörige .....	296
(3) Auflagenbeschlagnahme .....	297
(4) Presserechtlicher Auskunftsanspruch .....	301
cc) Ergebnis .....	302
d) Kern- und Randbereich .....	302
e) Der Regelungszusammenhang .....	304
aa) BVerfGE 97, 228 – Kurzberichterstattung .....	305
bb) BVerfGE 121, 30 – Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen .....	308
cc) Bedeutung und Auswirkung des Regelungszusammenhangs für die Kompetenzzuordnung .....	309
dd) Ergebnis .....	311
3. Andere Lösungsansätze .....	312
a) Zur These des idealkonkurrierenden Sonderrechts .....	312
b) Auflösungskriterien in eine bestimmte Richtung .....	316
4. Ergebnis .....	318
III. Zum janusköpfigen Verhältnis von implizit mitgeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten (Sachzusammenhang, Annex) zu Schwerpunktkriterien .....	319
1. Ungeklärte dogmatische Verortung .....	319
2. Eigener Ansatz: Die Zirkelbewegung der Anwendung implizit mitgeschriebener Gesetzgebungszuständigkeiten .....	322
3. Ergebnis .....	323
IV. „Mosaikkompetenzen“ .....	324
1. Allgemeines .....	324
2. Insbesondere: Mosaikkompetenz im Bereich des Ladenöffnungsrechts .....	325
V. Regelungskumulationen durch verschiedene Anknüpfungspunkte .....	328
VI. Zusammenfassung des dritten Kapitels .....	333

*Viertes Kapitel*

<b>Dogmatik der Existenz und Bewältigung von Normkonflikten</b>	<b>336</b>
I. Einleitung: Kompetenzkonflikte als Normkonflikte	336
1. Normkonkretisierungskonflikte und Normkonflikte	336
2. Typologie des bundesstaatlichen Normkonflikts	338
a) Konkurrierende Gesetzgebung	338
b) Normkollisionen	339
c) Widersprüchliche Regelungskonzeptionen	341
3. Gang der Darstellung	341
II. Konfliktvermeidung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung	342
1. Systematik der konkurrierenden Gesetzgebung	342
2. Rahmenbedingungen für den Vorrang des Bundes und für den Eintritt und Wegfall der Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG	344
a) Das abgeschlossene Ordnungsmodell als Voraussetzung der Sperrwirkung	346
b) Der „absichtsvolle Regelungsverzicht“ als Teil der konzeptionellen Entscheidung	351
c) Nachträglicher Wegfall der Sperrwirkung	354
aa) Nachträglicher Wegfall durch förmliches Gesetz	354
bb) Wegfall durch unförmliches Verhalten: Der Beschluss zu thüringischen Ladenöffnungszeiten (BVerfGE 138, 261)	356
cc) Stellungnahme	357
dd) Ergebnis	361
d) Zusammenfassung	361
3. Parallele Kompetenzen im Bereich der Abweichungsgesetzgebung	362
a) Einordnung der Abweichungsgesetzgebung als Sperre für den abschließenden Gebrauch der Bundeskompetenz	364
b) Tatbestand der Abweichung	367
aa) Allgemeines	367
bb) Anforderungen an den Gebrauch im Sinne von Art. 72 Abs. 3 GG: Zum Anwendungsbereich der Abweichungskompetenz	368
(1) Zeitpunkt des Gebrauchs („solange“)	368
(2) Umfang des Gebrauchs („soweit“)	369
cc) Sonderfragen zur inhaltlichen Qualität der Abweichung	373
(1) Nur punktuelles Abweichen oder Vollkompetenz?	373
(2) Zulässigkeit der Negativgesetzgebung	374
(3) Inhaltsgleiche Übernahme von Bundesrecht als eigene Regelung	375
(4) Zwischenfazit: Abweichungsgesetzgebung als volles Zugriffsrecht der Länder	377



dd) Abweichungsintention und Zitiergebot .....	378
c) Grenzen der Abweichungsbefugnis und Kompetenzausübungsschranken ..	382
aa) Allgemeine Grenzen der Abweichungsgesetzgebung .....	382
bb) Bundestreue als ungeschriebene Kompetenzausübungsschranke .....	383
(1) Allgemeines .....	383
(2) Akzessorischer Charakter der Bundestreue .....	385
(3) Eingeschränkte Anwendbarkeit der Bundestreue auf dem Gebiet der Abweichungsgesetzgebung .....	387
4. Zusammenfassung .....	389
III. Schranken übergreifender Kompetenzausübungen und widersprüchlicher Rege- lungskonzeptionen .....	391
1. Entstehung widersprüchlicher Regelungskonzeptionen .....	391
2. Unterscheidung von Normwidersprüchen und Wertungswidersprüchen .....	392
3. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung .....	395
a) Die Entscheidung zur kommunalen Verpackungssteuer (BVerfGE 98, 106) ..	397
aa) Der Sachverhalt: Konterkarierung des dualen Abfallsystems durch kom- munale Verpackungssteuern .....	397
bb) Lenkungssteuern als Teil der Steuerbefugnis .....	398
cc) Die Konstruktion der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als Kom- petenzausübungsschranke .....	400
b) Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als Verfälschungstatbestand ..	402
c) Stellungnahme: Unvereinbarkeit der Ansicht mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung .....	404
d) Ergebnis .....	407
4. Die Bundestreue als Maßstab zur Lösung von Normkonflikten .....	408
a) Allgemeine Vorgaben .....	408
b) Die Voraussetzung einer Kompetenzausübungsschranke im Falle konzeption- eller Konflikte .....	410
aa) Aushöhlung der eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten? .....	410
bb) Das abgeschlossene Ordnungsmodell als Voraussetzung einer bundes- staatlichen Rücksichtnahme .....	412
cc) Konkretisierung der „gravierenden Störung“ .....	414
(1) Keine prozeduralen Anforderungen an die Gesetzgebung .....	415
(2) Hemmung fremder Lösungsmuster nicht ausreichend .....	415
(3) Der entscheidende Gesichtspunkt: Nachhaltige Schädigung oder Ver- eitelung der konzeptionellen Gestaltungsmöglichkeiten .....	417
c) Ergebnis .....	419
d) Übertragung auf ausgewählte Fälle .....	420

5. Keine Anwendbarkeit von Art. 31 GG auf Wertungswidersprüche .....	422
6. Lösung durch Abwägung: Verhältnismäßigkeit .....	423
7. Rechtsstaatliche Lösungsmöglichkeiten .....	427
8. Zusammenfassung .....	429
IV. Zusammenfassung des vierten Kapitels .....	431
<b>Thesen</b> .....	<b>434</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>438</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>474</b>