

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1273

Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht

Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten
zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform

Herausgegeben von

Markus Heintzen
und Arnd Uhle



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS HEINTZEN / ARND UHLE (Hrsg.)

Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1273

Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht

Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten
zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform

Herausgegeben von

Markus Heintzen
und Arnd Uhle



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-13807-4 (Print)

ISBN 978-3-428-53807-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83807-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

In den Verfassungsreformen, die seit der Wiedervereinigung Deutschlands verwirklicht worden sind, hat die Stärkung des Föderalismus im Allgemeinen und die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Besonderen eine herausragende Rolle gespielt. Das belegen sowohl die 1994 auf der Grundlage des Einigungsvertrages vorgenommenen als auch die 2006 im Rahmen der Föderalismusreform ins Werk gesetzten Änderungen des Grundgesetzes. Gerade die Föderalismusreform von 2006 ist aufgrund der durch sie vorgenommenen Neujustierung des Kompetenzrechts zur umfassendsten Verfassungsreform in der Geschichte des Grundgesetzes und zur wohl bedeutendsten Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten geworden. Nachdem die durch sie realisierten Änderungen der bundesstaatlichen Ordnung zwischenzeitlich seit mehr als einem halben Jahrzehnt in Geltung sind, drängt sich die Frage nach dem gegenwärtigen Stand des Kompetenzrechts auf, werfen doch nicht wenige der im Rahmen der Föderalismusreform I verabschiedeten kompetenzrechtlichen Einzeländerungen nach wie vor vielfältige Probleme auf. Das gilt sowohl für eher detailbezogene kompetenzrechtliche Modifikationen als auch für strukturelle Änderungen. Für Erstere mögen exemplarisch Abgrenzungsfragen stehen, die durch die Zuweisung von Teilen bislang einheitlicher Kompetenzmaterien an die Länder entstehen, für Letztere jene Unklarheiten, die nach wie vor mit der Abweichungsgesetzgebung des Art. 72 Abs. 3 GG verbunden sind.

Bestehende Unklarheiten zu erörtern und Lösungswege für ungeklärte Fragen vorzustellen, ist Anliegen der Beiträge des vorliegenden Sammelbandes. Sie sind hervorgegangen aus Vorträgen, die am 28. und 29. Juni 2012 in Dresden im Rahmen einer kompetenzrechtlichen Fachtagung gehalten und diskutiert wurden. Inhaltlich spannte diese Tagung den Bogen von den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung bis zu deren Charakteristika und von den durch die Föderalismusreform veränderten Kompetenzmaterien bis zu den kompetenzrechtlichen Übergangsbestimmungen. Durchgeführt wurde sie als Teil der Veranstaltungsreihe der „Dresdner Symposien zum Staatsrecht“ von dem an der TU Dresden beheimateten Stiftungslehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere für Staatsrecht und Staatswissenschaften und dem an der FU Berlin bestehenden Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere für Staats-, Verwaltungs- und Steuerrecht. Gefördert wurde sie von der Landeshauptstadt

Dresden, die Publikation des vorliegenden Tagungsbandes ergänzend auch durch das Bundesministerium des Inneren.

Für die großzügige finanzielle Unterstützung danken wir Frau *Helma Orosz*, Oberbürgermeisterin der Landeshauptstadt Dresden, und Herrn *Hans Heinrich von Knobloch*, Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern. Vielfältigen Dank für die Unterstützung bei der Durchführung des Symposiums wie auch bei der redaktionellen Bearbeitung des hier vorgelegten Sammelbandes schulden wir ferner den Mitarbeitern des Dresdner Lehrstuhls, namentlich Frau *Katrin Börner*, Frau *Alexandra Brückner*, Frau *Sophie Schurowski* (LL.M.), Herrn Ass. iur. *Thomas Wolf* und Herrn *Markus Kohlmann* (LL.M.). Dem Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Dr. *Florian Simon* (LL.M.), danken wir für die freundliche Aufnahme des Bandes in die Reihe der „Schriften zum Öffentlichen Recht“ sowie für die hervorragende verlegerische Betreuung.

Berlin und Dresden, im Dezember 2013

Markus Heintzen und Arnd Uhle

Inhaltsverzeichnis

Teil A

Zwischen Entflechtung und Europäisierung – Zu den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung

Hintergründe, Motive und Ziele der Föderalismusreform von 2006 Von <i>Jochen Rozek</i> , Leipzig	11
Auswirkungen der Europäisierung der Rechtsetzung auf die nationalen Gesetzgebungs- kompetenzen Von <i>Rupert Stettner</i> , München	29

Teil B

Die Charakteristika der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform von 2006

Die Charakteristika der Ländergesetzgebung und der ausschließlichen Gesetz- gebung des Bundes nach der Föderalismusreform Von <i>Markus Heintzen</i> , Berlin	47
Die Charakteristika der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach der Föderalismusreform Von <i>Christoph Degenhart</i> , Leipzig	65

Teil C

Die grundgesetzlichen Kompetenzzuweisungen nach der Föderalismusreform von 2006 im Detail

Die Sachbereiche der Landesgesetzgebung nach der Föderalismusreform. An- merkungen zur Verfassungsreform von 2006 und zu neueren Entwicklungen im Recht der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder Von <i>Peter M. Huber</i> , München/Karlsruhe, und <i>Arnd Uhle</i> , Dresden.	83
Die von der Föderalismusreform tangierten Sachbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Einzelnen Von <i>Stefan Oeter</i> , Hamburg	159

Die Sachbereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach der Föderalismusreform. Anmerkungen zur Verfassungsreform von 2006 und zu neueren Entwicklungen im Recht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Von *Arnd Uhle*, Dresden 189

Teil D

Die Regelungen des Kompetenzübergangs

Die Freigabe von Bundesrecht zur landesrechtlichen Ersetzung

Von *Christian Seiler*, Tübingen 239

Die kompetenzrechtlichen Übergangsbestimmungen

Von *Heinrich A. Wolff*, Bayreuth 257

Autorenverzeichnis 277

Teil A

**Zwischen Entflechtung und Europäisierung –
Zu den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für
die Fortentwicklung der grundgesetzlichen
Kompetenzordnung**

Hintergründe, Motive und Ziele der Föderalismusreform von 2006

Von *Jochen Rozek*

I. Einführung	11
II. Der Hintergrund: Das bundesstaatliche Prinzip	12
III. Reformstau und „Föderalismusfalle“	14
IV. Reformmotive und Reformziele im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern	18
1. Partielle Zurückdrängung des Verbundföderalismus	18
a) Erosion der Landeszuständigkeiten	18
b) Verbundföderalismus als Kompensation	19
c) Verbundföderalismus vs. Europäisierung	19
2. Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern	20
3. Kompromisslinien bei der Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen	21
a) Abschaffung der Rahmengesetzgebung	21
b) Innovationen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung	22
aa) Vorranggesetzgebung	22
bb) Abweichungsgesetzgebung	25
V. Fazit und Ausblick	27

I. Einführung

Die Föderalismusreform 2006 hat gegenüber der ebenfalls primär bundesstaatlich inspirierten Grundgesetz-Novelle von 1994 einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel vollzogen. Erstes Anschauungsmaterial hierfür bietet – gewissermaßen pars pro toto – ein prima facie eher unscheinbarer Kompetenztitel, der sich jedoch im Laufe der Jahrzehnte als veritable „kompetenzielle Wanderdüne“ erwiesen hat. Es geht um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum „Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“. Die Kompetenzmaterie stand von Anfang an im Grundgesetz – allerdings sind nicht uninteressante Wanderungsbewegungen zu verzeichnen:

Von 1949 bis 1994 firmierte sie als konkurrierende Kompetenz (Art. 74 Nr. 5 GG a.F.), von 1994 bis 2006 dann als Rahmenkompetenz (Art. 75