

§ 2 Die bundesstaatliche Kompetenzordnung in Krisenzeiten

Luca Steinbeck

I. Die Krise als Katalysator antiföderaler Reflexe

Im bundesstaatlich verfassten Nationalstaat wird der föderale Gedanke in Form von staatsorganisationsrechtlichen Strukturen lebendig. Verfassungsrechtlich als Staatsstrukturprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verankert, wird der deutsche Bundesstaat durch eine Vielzahl an Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet. Hierzu zählen insbesondere jene Vorschriften, die die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern zum Gegenstand haben.

Doch gerade in Krisenzeiten zeigt sich nicht selten ein „antiföderaler Reflex“.¹ Der Bundesstaat scheint unter Legitimationsdruck zu geraten, die ihm zugrunde liegende Kompetenzordnung mitunter als Bürde einer effektiven Krisenbewältigung wahrgenommen zu werden.² Was im Normalzustand eine „vorteilhafte Berücksichtigung regionaler Besonderheiten“ ist, wird in der Krise als „störender Flickenteppich“ bezeichnet. Was im Regelfall „Macht balanciert“ und „Freiheit sichert“, soll im Ausnahmefall ein „effektives Durchregieren der Bundesebene“ verhindern. Zuständigkeitsgrenzen drohen in der Krise aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen überschritten zu werden.

Und so verwundert es nicht, dass sich auch die öffentlich-rechtliche Abteilung des 74. Deutschen Juristentages im September 2024 mit bundesstaatlichen Kompetenzfragen in Krisenzeiten befasste. Sie stellte sich vom 25. bis 27.09.2024 in Stuttgart die zukunftsweisende Frage, welche gesetzlichen

¹ J. Kersten/S. Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, 3. Aufl. 2022, S. 314.

² Weil mit dem Einheitsstaat eine legitime staatsorganisationsrechtliche Alternative existiert, steht das Bundesstaatsprinzip – anders als die anderen Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes – auch außerhalb von Krisenzeiten unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck, C. Waldhoff, *NJW* 2021, 2772 (2772).

Rahmenbedingungen benötigt werden, um in der Krise effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen. Trotz der Fülle an rechtlichen und tatsächlichen Dysfunktionalitäten, die bei der Bewältigung von Großkrisenereignissen der vergangenen Jahre offenbar wurden, ließen es sich die beiden Gutachter der Abteilung, *Hanno Kube* und *Florian Becker*, nicht nehmen, die Bedeutung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung gesondert hervorzuheben.³

Der Beitrag möchte nach einer kurzen Vergewisserung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (II.) exemplarisch einzelne auf dem Juristentag diskutierte Zuständigkeitsfragen nachzeichnen (III.). Abschließend soll überlegt werden, was dies für die „Krisenfestigkeit“ des föderalen Kompetenzgefüges bedeutet (IV.).

II. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung

Mit dem Bund und den Ländern existieren in der Bundesrepublik Deutschland zwei Entscheidungsebenen, die beide Staatsqualität aufweisen.⁴ Wie alle bundesstaatlich organisierten Verfassungsordnungen muss auch das Grundgesetz die einheitliche Staatsgewalt auf die beiden staatlichen Entscheidungszentren verteilen.

1. Kompetenznormen

Dies gelingt mit der Hilfe von Kompetenznormen. Kompetenznormen teilen die Staatsaufgaben auf, ordnen sie den Entscheidungszentren zu und ermächtigen diese zum Handeln.⁵ Die Staatsaufgaben, verstanden als die Handlungsmöglichkeiten des Staates gegenüber der Gesellschaft, liegen

³ Die Gutachten sind abgedruckt bei *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.)*, Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages, Band I, Gutachten, 2024. Zum öffentlich-rechtlichen Abteilungsthema siehe auch *L. Steinbeck*, NVwZ 2024, 1291 ff.

⁴ Siehe etwa BVerfGE 1, 14 (34); 14, 221 (234); 34, 9 (19); 36, 342 (360 f.).

⁵ *H.-W. Rengeling*, in: Kube et. al., Leitgedanken des Rechts zu Staat und Verfassung, Studienausgabe, 2015, § 8 Rn. 9.

den Kompetenzen (oder auch Zuständigkeiten⁶) voraus. Aus einer Staatsaufgabe kann nicht auf eine entsprechende Kompetenz geschlossen werden.⁷ Die Kompetenz hat die Funktion, die Aufgabe im staatsinternen Verhältnis einer Organisationseinheit zuzuweisen.⁸ Indem sie die Organisationseinheit dazu ermächtigt, in einer bestimmten Weise tätig zu werden, grenzt sie zugleich zum Wirkungskreis eines anderen Kompetenzträgers ab.⁹

Die grundgesetzliche Aufteilung der Kompetenzen ist für ihre Adressaten zwingend. Bund und Länder können über die ihnen zugewiesenen Kompetenzen nicht disponieren.¹⁰ Änderungen des föderalen Kompetenzgefüges sind einzig durch den verfassungsändernden Gesetzgeber auf Bundesebene möglich.¹¹

2. Kompetenzverteilungsmechanismus

Nach der Generalklausel des Art. 30 GG liegt die Kompetenz für die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Regelfall bei den Ländern. Die Generalklausel stellt zwar eine lückenlose Kompetenzverteilung sicher, gibt allerdings keinen Aufschluss über die tatsächliche Gewichtung der Kompetenzen von Bund und Ländern.¹²

Indem das Grundgesetz die Kompetenzen jeweils getrennt nach den Staatsfunktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zuteilt, folgt es vorrangig dem auf *Montesquieu* zurückgehenden Modell der Gewaltenteilung.¹³ Entsprechend der „dem deutschen Bundesstaatsrecht eigentümlichen Trennung der Kompetenz zum Erlass und zur Ausführung

⁶ Zur inhaltlichen Deckungsgleichheit der beiden Begriffe statt vieler *J. Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 133 Rn. 15.

⁷ Der umgekehrte Schluss ist hingegen möglich. Zum Verhältnis von Staatsaufgabe und Kompetenz *J. Isensee* (Fn. 6), § 133 Rn. 38 f.

⁸ *M. Jestaedt*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 53.

⁹ *H. Kube*, in: *Kahl/Ludwigs*, HVwR Bd. III, 2022, § 80 Rn. 1.

¹⁰ Siehe nur BVerfGE 63, 1 (39); *M. Heintzen*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 222. EL 12.2023, Art. 70 Rn. 67.

¹¹ *J. Isensee* (Fn. 6), § 133 Rn. 77 („Vorbehalt der Verfassung“).

¹² *J. Isensee* (Fn. 6), § 126 Rn. 199.

¹³ *J. Isensee* (Fn. 6), § 126 Rn. 199.

der Bundesgesetze¹⁴ steht dem Bund bei materieller Betrachtung das Gros an Gesetzgebungs-, den Ländern die Mehrheit an Verwaltungskompetenzen zu. Durch diese Aufspaltung der für die Erfüllung einer Sachaufgabe typischerweise erforderlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen „spannt das grundgesetzliche Modell systematisch Bund und Länder in der Aufgabenerfüllung zusammen“.¹⁵

Im Bereich der Rechtsprechung dominieren formal die Länderzuständigkeiten. Doch kann der Bund durch seine Kompetenz zur Errichtung der obersten Gerichtshöfe (Art. 95 Abs. 1 GG) das Rechtssystem im Ergebnis maßgeblich prägen.¹⁶

Nicht durchgehalten wird der an den Staatsfunktionen orientierte Verteilungsmechanismus im Bereich des Finanzwesens. Zu den im X. Abschnitt des Grundgesetzes thematisch zusammengefassten „Finanzkompetenzen“ gehören ebenfalls sowohl Gesetzgebungs- (Art. 105 GG) als auch Verwaltungskompetenzen (Art. 108 GG), daneben aber auch neue, nicht den klassischen drei Gewalten zuordenbare Kategorien wie Ertrags- oder Ausgabenkompetenzen. Das Ziel der bundesstaatlichen Finanzordnung besteht darin, Einnahmequellen und Ausgabeverantwortlichkeiten so zu verteilen, dass die außerhalb der Finanzverfassung verteilten Sachaufgaben durch den Bund und die Länder in kompetenzgemäßer Weise wahrgenommen werden können.¹⁷ Die Finanzverfassung ist insoweit „Folgeverfassung“; sie hat dienende Funktion.¹⁸

3. Bedeutung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung

Die Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung dient keinem Selbstzweck. Durch die Verteilung von Zuständigkeiten auf Bund und Länder wird staatliche Macht in die Kategorien des Rechts überführt. Sie

¹⁴ BVerfGE 12, 205 (246 f.).

¹⁵ S. Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 405.

¹⁶ H.-W. Rengeling (Fn. 5), § 8 Rn. 38.

¹⁷ Vgl. S. Koriath, in: Schweisfurth/Voß, Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 53 (55).

¹⁸ J. Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. III, 8. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 4; zur bundesstaatlichen Kompetenzordnung der Finanzverfassung in dieser Reihe bereits M. Teichmann, in: Kube/Reimer, HFSt 18 (2022), S. 27 ff.

wird in einem System vertikaler Gewaltenteilung diszipliniert und justizierbar.¹⁹ Auch über die staatsorganisationsrechtliche Verwirklichung des Bundesstaatsprinzips hinaus trägt die föderale Kompetenzordnung dazu bei, die Staatsgewalt zu rationalisieren. Eine sowohl im Verfassungstext verankerte als auch von der Staatspraxis akzeptierte, trennscharfe und transparente Verteilung von Zuständigkeiten gewährleistet rechtsstaatliche Bindung und demokratische Zurechnung.²⁰ Letztlich schützt die grundgesetzliche Kompetenzordnung damit „das Gemeinwesen mit seiner freiheitlichen Gesamtordnung (die wiederum maßgeblich Freiheit und Gleichheit der Person mitgarantiert)“²¹.

III. Krisenbewältigung im Bundesstaat als Abteilungsthema des 74. Deutschen Juristentages

Krisen unterscheiden sich in ihren Ursachen und ihren Auswirkungen. So vielgestaltig die auftretenden Krisenszenarien sind, so unterschiedlich fallen die staatlichen Bewältigungsmaßnahmen aus. Blickt man auf die vergangenen Jahre, scheint die Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung bei der Krisenbewältigung keine Selbstverständlichkeit gewesen zu sein. Von den auf dem 74. Deutschen Juristentag diskutierten Zuständigkeitsfragen sollen im Folgenden drei Phänomene exemplarisch herausgegriffen werden.

1. Diskussion um verfassungsrechtliche Fundierung der Ministerpräsidentenkonferenz

In der COVID-19-Pandemie entwickelte sich die im Grundgesetz nicht vorgesehene, sogenannte Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) zum faktischen Entscheidungsgremium für staatliche Infektionsschutzmaßnahmen. Die MPK, bestehend aus der damaligen Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, bereitete mit ihren Beschlüssen ein koordiniertes und einheitliches Vorgehen im gesamten

¹⁹ J. Isensee (Fn. 6), § 133 Rn. 4.

²⁰ H. Kube, *Der Landkreis* 2019, 179 (180); C. Seiler, *ZG* 2018, 329 (330).

²¹ R. Stettner, *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, 1983, S. 322.

Bundesgebiet vor. Auch wenn für die Landesregierungen kein Umsetzungsdruck bestand, setzten sie die Beschlüsse der MPK beim Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG dennoch nahezu immer vollständig um.

Um den Beschlüssen der MPK, die auch außerhalb der COVID-19-Pandemie regelmäßig zusammentritt, zukünftig mehr Legitimität und Transparenz zu verleihen, wurde auf dem 74. Deutschen Juristentag vorgeschlagen, die MPK in einem neuen Art. 30a GG verfassungsrechtlich zu fundieren.²²

Diesem Kodifizierungsbegehren wurde in der Diskussion aber zu Recht entgegengehalten, dass der MPK nach dem Formulierungsvorschlag der Beschlussvorlage gerade keine Kompetenzen zugewiesen werden sollten. Der Regelungsinhalt sollte sich vielmehr darauf beschränken, das Gremium institutionell anzuerkennen, ohne aber die grundgesetzliche Kompetenzordnung zu verändern. Da der Mehrwert einer solchen Verfassungsbestimmung zweifelhaft ist, wurde die These von der Abteilung im Anschluss an die Beratungen mehrheitlich abgelehnt.²³ Die MPK war und ist – auch ohne explizite Anerkennung durch das Grundgesetz – legitime Ausdrucksform eines kooperativen Föderalismus. Eine Missachtung verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten ist mit ihr nicht verbunden.

2. Kompetenzübergriffe des Bundes im Katastrophenschutzrecht

Als „verfassungsrechtliche[n] Grenzgang“ bezeichnet Gutachter *Florian Becker* die Staatspraxis im Bereich des Katastrophenschutzes.²⁴ Gesetzgebungsbefugt sind hier die Länder (Art. 70 GG). Dem Bund steht nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG lediglich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den verteidigungsbezogenen, d.h. durch kriegerische

²² These Ziff. 10 des Referenten J. Schwind: https://djt.de/wp-content/uploads/2024/09/240904_74_thesen-heft_web_rz.pdf ; ähnlich bereits *H. Meyer*, NVwZ 2023, 1294 (1297).

²³ Beschluss Ziff. 10 der Abteilung Öffentliches Recht: <https://djt.de/wp-content/uploads/2024/09/Beschluesse.pdf>.

²⁴ *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentags, Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages, Bd. I, 2024, D 50 ff.

Handlungen indizierten Zivilschutz zu. Sofern das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) weitreichende Aufgaben auch auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes zuweist, geht der Bundesgesetzgeber daher über seine verfassungsrechtlich eingeräumten Zuständigkeiten hinaus. Unter dem semantischen Deckmantel des „Bevölkerungsschutzes“ leistet der Bund den Ländern in vielfältiger und institutionalisierter Weise Katastrophenhilfe. Diese „Durchbrechung“ der vertikalen Zuständigkeitsordnung wird gelegentlich mit der Amtshilfe nach Art. 35 GG zu rechtfertigen versucht. Doch *Florian Becker* gibt zu bedenken, dass die Amtshilfe lediglich eine punktuelle Hilfeleistung ermöglicht. Dauerhafte Maßnahmen des Bundes auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes, etwa der Betrieb des „Gemeinsame[n] Melde- und Lagezentrum[s] von Bund und Ländern“, können hierdurch nicht legitimiert werden.²⁵

Um für die – in der Sache dennoch zweckmäßige – Kooperation von Bund und Ländern eine geeignete Kompetenzgrundlage zu schaffen und die bislang fragwürdige Staatspraxis für die Zukunft zu legalisieren, plädierte *Florian Becker* in Stuttgart dafür, dem Bund in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Katastrophenschutz einzuräumen.²⁶ Zugleich sei das BBK durch Ergänzung des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG als „Zentralstelle“ des Bundes für die Koordination des Katastrophenschutzes einzurichten.²⁷ Die operative Zuständigkeit der Länder bleibe hiervon unberührt.²⁸ Diesen Vorschlägen schloss sich die öffentlich-rechtliche Abteilung mit großer Mehrheit an.²⁹ Ob der verfassungsändernde Gesetzgeber auf den rechtspolitischen Impuls des 74. Deutschen Juristentages reagieren wird, bleibt abzuwarten.

²⁵ *F. Becker* (Fn. 24), D 51 f.

²⁶ *F. Becker* schlägt allerdings zugleich die Aufnahme eines entsprechenden Zustimmungsvorbehalts des Bundesrates in Art. 73 Abs. 2 GG vor.

²⁷ *F. Becker* (Fn. 24), D 65 f.

²⁸ *F. Becker* (Fn. 24), D 64.

²⁹ Beschluss Ziff. 6 der Abteilung Öffentliches Recht.

3. Fragwürdige Lastentragung durch den Bund

Vergangene Großkrisen wie die COVID-19-Pandemie oder die durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelöste Energiekrise haben milliardenschwere staatliche Finanzhilfen veranlasst. Doch die Verteilung der hieraus entstandenen Lasten zwischen Bund und Ländern lässt verfassungsrechtliche Zweifel aufkommen. Nach dem in Art. 104a Abs. 1 GG verankerten Konnexitätsprinzip setzt eine Ausgabenkompetenz eine vorgelagerte Aufgabenwahrnehmung durch die hierfür jeweils zuständige föderale Ebene voraus. Da mit der Aufgabenwahrnehmung die kompetenzgemäße Inanspruchnahme einer Verwaltungskompetenz i.S.d. Art. 30, 83 ff. GG gemeint ist,³⁰ sind die im Regelfall vollzugszuständigen Länder auch für die Finanzierung verantwortlich. Eine freiwillige Finanzierung ländereigener Verwaltungsaufgaben durch den Bund ist unzulässig.³¹ Hierdurch soll vermieden werden, dass der Bund die Länder am „goldenen Zügel“ führt, dass – mit anderen Worten – die grundgesetzliche Verteilung von Sachkompetenzen über den Finanzierungsweg umgangen wird.³²

In Ermangelung einer geschriebenen Verwaltungskompetenz wurde die Bundesfinanzierung der Sofort-, Überbrückungs- und Neustarthilfen während der COVID-19-Pandemie und der Wiederaufbauhilfen im Nachgang an die Flutkatastrophe 2021 mit einer ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeit des Bundes für gesamtstaatliche Repräsentationsaufgaben zu begründen versucht.³³ Gutachter *Hanno Kube* überzeugt diese Herleitung mit guten Gründen nicht. Denn ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich der gewählten Kompetenzgrundlage leuchtet bereits in

³⁰ Heute ganz herrschende Meinung, siehe nur BVerfGE 26, 338 (390); *W. Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12.

³¹ *H. Kube*, in: BeckOK GG, 56. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 104a Rn. 5.

³² *H. Kube*, in: Kischel/Kube, HStR Bd. II, 1. Aufl. 2024, § 42 Rn. 42.

³³ *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentags, Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages, Bd. I, 2024, E 69.

sprachlicher Hinsicht nicht ein, inwiefern es sich bei krisenbedingten Finanzhilfen für Wirtschaft und Privathaushalte um repräsentative Erscheinungsformen wie etwa Staatszeremonien handeln soll.³⁴

Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip sind zwar im Grundgesetz vorgesehen, etwa in Art. 104a Abs. 3 GG, der eine Ausgabenkompetenz des Bundes bei Geldleistungsgesetzen trotz einer Verwaltung durch die Länder zulässt. Diese Ausnahme greift aber nicht in der gesetzessfreien Verwaltung, in der Subventionen – wie bei den Corona- oder Fluthilfen geschehen – ohne sachgesetzliche Grundlage, gestützt auf bloße Haushaltsgesetzgebung und Verwaltungsvorschriften ausgekehrt werden. Da die genannten Krisenhilfen zur Kompensation von wirtschaftlichen Nachteilen, nicht aber zur Belebung der Investitionstätigkeit gewährt wurden, scheidet auch Art. 104b GG als eine die Bundesfinanzierung legitimierende Kompetenzgrundlage aus.³⁵

Anders als für das Katastrophenschutzrecht sah die öffentlich-rechtliche Abteilung des 74. Deutschen Juristentages indes keinen Anlass, die grundgesetzliche Kompetenzordnung an die fragwürdige Finanzierungspraxis des Bundes anzupassen. Weitere, neue Ausgabenkompetenzen des Bundes seien nicht erforderlich.³⁶ Wegen der mit dem „goldenen Zügel“ verbundenen Gefahren für die Eigenstaatlichkeit der Länder forderte *Hanno Kube* vielmehr, dass die föderale Finanzordnung von Bund und Ländern zukünftig wieder stärker respektiert wird als in den Krisen der vergangenen Jahre.³⁷

IV. „Krisenfestigkeit“ des föderalen Kompetenzgefüges

Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass die staatliche Bewältigung einer Krise nicht selten mit einer Krise für die bundesstaatliche Kompetenzordnung einhergeht. Zumindest in zwei der drei vorgestellten Fälle ist von

³⁴ *H. Kube* (Fn. 33), E 68 f.; so im Hinblick auf bundesfinanzierte Fluthilfen auch *L. Steinbeck*, Verfassungsblog vom 12.01.2024.

³⁵ *H. Kube* (Fn. 33), E 69.

³⁶ Einer durch krisenbedingte Finanzierungslasten verursachten Finanzschwäche der Länder wäre stattdessen mit dem hierfür vorgesehenen Mittel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu begegnen, *H. Kube* (Fn. 33), E 70.

³⁷ Siehe insofern auch These Ziff. 18, *H. Kube* (Fn. 33), E 75.

Verfassungsverstößen auszugehen. Der Bund missachtet je nach Eigenart der zu bewältigenden Problemlage Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder auch Finanzierungskompetenzen der Länder. Die Länder nehmen die organisatorischen, sächlichen oder finanziellen Hilfen des Bundes bereitwillig entgegen. Der Zentralisierungsschub vollzieht sich zwar in gegenseitigem Einvernehmen, aber außerhalb der Verfassung.

„Indes sind die [...] Bauelemente des Verfassungsstaats nicht nur für den ‚Normalfall‘ gedacht.“³⁸ Dies zeigt sich bereits darin, dass der „Ausnahmestand“ mit dem Verteidigungs- (Art. 115a ff. GG) und Spannungsfall (Art. 80a GG), dem inneren Notstand (Art. 91, 87a Abs. 4 GG) und dem Katastrophennotstand (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) in engen Grenzen konstitutionalisiert ist.³⁹ Ein über diese Fälle hinausgehendes, ungeschriebenes Krisenregime, das von der Geltung grundgesetzlicher Regelungen suspendiert, existiert nicht. Die Verfassung (und damit auch die bundesstaatliche Kompetenzordnung) muss sich gerade in der Krise bewähren.⁴⁰

Offenbaren sich bei einer rechtlichen Analyse vergangener Bewältigungsmaßnahmen des Staates Verstöße gegen das grundgesetzliche Kompetenzgefüge, kann auf zweierlei Arten reagiert werden: Dort, wo Kompetenzverstöße auf rechtliche Dysfunktionalitäten zurückzuführen sind, ist die Verfassung „krisenfest“ zu machen. Durch Verfassungsänderungen müssen Bund und Länder in die Lage versetzt werden, auftretende Problemlagen zukünftig „im Rahmen des herkömmlichen Institutionen- und Kompetenzgefüges sowie mit den herkömmlichen Handlungsinstrumenten zu bewältigen.“⁴¹ In diese Kategorie gehören die auf dem Juristentag unterbreiteten Änderungsvorschläge für die Organisation des Katastrophenschutzes, deren Umsetzung dem verfassungsändernden Gesetzgeber zu empfehlen ist.

Dort aber, wo Kompetenzwidrigkeiten nicht auf Dysfunktionalitäten, sondern – wie bei der Finanzierung der Corona- und Fluthilfen durch den

³⁸ F. Becker (Fn. 24), D 55.

³⁹ Daneben kennt auch die Finanzverfassung in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG (bzw. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) und Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG Ausnahmetatbestände für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen.

⁴⁰ Zur Geltung des Verfassungsrechts im „Ausnahmestand“ F. Becker (Fn. 24), D 55 f.; vgl. auch Kersten, JuS 2016, 193 ff.

⁴¹ F. Becker (Fn. 24), D 56.

Bund – auf rein politischen Motiven beruhen, ist die Zuständigkeitsordnung bereits „krisenfest“. Eine Anpassung der Kompetenzordnung ist nicht geboten. Die staatlichen Akteure sind in diesen Fällen vielmehr daran zu erinnern, dass es sich bei den geltenden Kompetenznormen nicht um unverbindliches soft law handelt, das nach Belieben durch Bund und Länder abbedungen werden kann. Zu Recht fasste die Öffentliche Abteilung daher einen weiteren, auf den ersten Blick naheliegenden, mit Blick auf die jüngere Vergangenheit aber an Wichtigkeit nicht zu unterschätzenden Beschluss: Zur Krisenvorsorge bedarf es „keiner gesonderten Krisenkompetenzordnung; die grundgesetzliche Kompetenzordnung beansprucht auch in Krisenzeiten Geltung.“⁴²

⁴² Beschluss Ziff. 3a der Abteilung Öffentliches Recht.