

Matthias JESTAEDT, Freiburg

Theorie der Kompetenzverteilung

A Theory of the Distribution of Competences

The dogmatics of the distribution of competences benefits from a theory of the distribution of competences, because the latter reminds the former of the complexity and plurality as well as of the relativity and contingency of competence relations. In this way, the theory encourages dogmatics to develop concepts and arguments that are more viable and suitable, but less systematic-smooth and less universal. In particular, a critical theory of the distribution of competences sustainably shakes the self-evidence with which the essence of competence or the nature of the federal state is invoked to solve concrete problems – and thereby directs the view to positive law in its contingency.

Keywords: *competency allocation – competence distribution techniques – distribution of competence and exercise of competence – relationality*

I. Was ist und was leistet eine Theorie der Kompetenzverteilung?

Unter einer Theorie der Kompetenzverteilung lassen sich grosso modo zwei – zwar nicht genäufige, aber doch deutlich zu unterscheidende – kompetenzielle Gesamtkonzeptionen mit divergierenden Eigenschaften und Funktionen verstehen:

Als Theorie der Kompetenzverteilung kann zum einen die Gesamtheit der systemeigentümlichen und zu Strukturaussagen in kompetenziellen Fragen aggregierten Elemente einer bestehenden positivrechtlichen Ordnung – etwa des österreichischen Verfassungsrechts (im Ganzen oder des B-VG im Speziellen) – bezeichnet werden. Als solche besteht sie aus induktiv generalisierten, prinzipiellen Aussagen über die Kompetenzverteilung des betreffenden geltenden Rechts und markiert den Allgemeinen Teil der

Kompetenzdogmatik.¹ Sie orientiert den Rechtsteilnehmer nach Maßgabe des Rechtmäßigkeitsparadigmas in der Anwendungssituation und ist folgeweise in Herleitung wie Reichweite strikt auf das konkret anzuwendende geltende Recht begrenzt. Als allgemeine Kompetenzlehre darf sie, der eine bedeutende Orientierungsfunktion zukommt, in ihrer Fähigkeit zur Lösung konkreter Problemstellungen indes weder überschätzt noch in ihrer Neigung zur dogmatischen Übergeneralisierung unterschätzt werden. In beide Richtungen droht der für Dogmatik konstitutive geltendrechtliche Bezug verloren zu gehen, werden doch die kontingenten, bisweilen reichlich unsystematischen Kompetenzbestimmungen des positiven Rechts, die ihre Entstehung nicht selten weniger einem kodifikatorischen Gesamtkonzept aus einem systematischen Guss verdanken, sondern vielfach das Ergebnis mehr oder weniger bezugsloser politischer Kompromiss- und/oder Ad-hoc-Entscheidungen

¹ Zum hier zugrunde gelegten Verständnis von (Verfassungs-)Dogmatik und (Verfassungs-)Theorie: JESTAEDT, Verfassungstheorie § 1.

sind, durch ein deduktiv-essentialistisches Prinzipien-Räsonnement überspielt.

Eine zweite Lesart löst den konstitutiven Bezug zu einer konkreten Rechtsordnung respektive zur Teilnehmerperspektive und fragt in einem zuvörderst komparativen, also mehrere Rechtsordnungen vergleichend in den Blick nehmenden Zugriff nach notwendigen oder typischen Bauelementen und Funktionsgesetzlichkeiten von Kompetenzverteilungsmodellen, nach deren Regularitäten, Typizitäten und Varietäten. Diese Variante der Allgemeinen Kompetenzlehre hat ihre disziplinäre Heimat nicht in der (Verfassungs-)Dogmatik, sondern in der (Rechts- und) *Verfassungstheorie*. Ihre Aussagen besitzen in Bezug auf Rechtsdogmatik² in erster Linie heuristisch-mäeutische Funktionen. Indem solcherart die Bandbreite positivrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt und klar zwischen *rechtswesentlichen* und bloß *rechtsinhaltlichen* Gestaltungen getrennt wird, konturiert eine derartige Theorie der Kompetenzzuweisung die Begründungs- und Nachweisobliegenheiten der Dogmatik. Darüber hinaus spannt sie einen gemeinsamen Reflexionsrahmen für eine vergleichende Betrachtung von Kompetenzverteilungsmodellen unterschiedlicher positivrechtlicher Provenienz.

Sosehr die (verfassungs)dogmatische Theorie der Kompetenzverteilung mit ihrem (rechts- und verfassungs)theoretischen alter ego in erkenntniserhellende Wechselbezüge gesetzt werden kann, so wenig dürfen doch die Teilnehmer- und die Beobachterperspektive zu einer übergreifenden Allgemeinen Kompetenzlehre amalgamiert werden; die Allgemeinen Grundrechtslehren, die unentschieden zwischen Grund-

rechtstheorie und Grundrechtsdogmatik oszillieren, sollten hier gerade nicht Vorbild sein.³

Die nachfolgenden Überlegungen sehen sich der zweiten, verfassungs- bzw. rechtstheoretischen Lesart verpflichtet. Um mehr als erste Grundlegungen einer Theorie der Kompetenzverteilung kann es im gegebenen Rahmen freilich nicht gehen.

II. Kompetenzverteilung und Bundesstaatslehre

Nicht selten – und so ja auch im gegebenen Rahmen – werden Kompetenz- und Bundesstaatslehre aufs Engste miteinander assoziiert. Das ist sowohl nachvollziehbar als auch naheliegend. Denn einerseits bildet die Kompetenzverteilung in Bundesstaaten gleichsam das Skelett,⁴ also die Stützstruktur des föderativen Gemeinwesens; bundesstaatliche Verfassungen bestehen dementsprechend zu hohen Anteilen aus Kompetenz(verteilungs)bestimmungen.⁵ Und andererseits erlangen Kompetenzverteilungsmodelle in nicht nur horizontal, sondern auch noch vertikal gewaltengegliederten Gemeinwesen ihre ausgefeilteste und komplexeste Gestalt. Aus beiden Gründen findet eine Allgemeine Kompetenzlehre im Bundesstaat ihren nachgerade idealen Gegenstand.

Und doch darf ein doppeltes Caveat nicht fehlen: Denn die einseitige Fixierung auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung darf erstens nicht überdecken, dass eine Verteilung von Kompetenzen Ausdruck und Folge *jeder* arbeitsteilig ausgerichteten, binnendifferenzierten Organisationseinheit ist und folglich einen Grundbaustein rationaler Organisation schlechthin bil-

² Es versteht sich von selbst, dass eine verfassungs- bzw. rechtstheoretisch fundierte Allgemeine Kompetenzlehre sich nicht in ihren Zuträgerdiensten für die Dogmatik erschöpft. Im gegebenen Rahmen stehen diese indes – ebenso wie die Abgrenzung der beiden Lesarten – im Mittelpunkt der Überlegungen.

³ Anders jedoch ISENSEE, Kompetenz Rz. 8 und 17.

⁴ Zur Metapher: FEHLING, Mechanismen 31.

⁵ Nach wie vor grundlegend zu den „Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung“: WIEDERIN, Bundesrecht; s. ergänzend ISENSEE, in: DERS., KIRCHHOF § 126, Rz. 196–197 und 198–223.

det; insoweit ist sie bundesstaatsunspezifisch. Und zweitens gehen mit einer Kurzschließung von Bundesstaats- und Kompetenzlehre Gefahren der Pfadabhängigkeit einher, sodass bundesstaatliche Besonderheiten überbewertet und nicht in den bundesstaatlichen Fokus tretende Phänomene unterbelichtet oder ausgeblendet werden. Beispielsweise gilt der Vorbehalt der (genauer: Bundes-)Verfassung nicht grundsätzlich für Kompetenzzuweisungen, sondern reflektiert den bundesstaatsspezifischen Umstand, dass Zentralstaat und Gliedstaaten (erst) in der durch die Bundesverfassung markierten gesamtstaatlichen Ordnung zusammenfinden.

III. Kompetenz und Kompetenzordnung

1. Arbeitsteilige Ganzheit – notwendiger Ganzheitsbezug

Von Kompetenz wird in vielfältigem Sinne und auf einer Vielzahl von Feldern gesprochen.⁶ Im hier interessierenden Bereich handelt es sich um eine Schlüsselkategorie arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung durch Hoheitsträger. Kompetenz – oder synonym: Zuständigkeit – stellt ein „Junktum zwischen Aufgabe und Organisation“⁷ her. Sie weist eine bestimmte Aufgabe, deren Erledigung zunächst und ohne weitere Differenzierung einen Hoheitsträger, etwa einen Staat oder eine sonstige Körperschaft, als solchen trifft, einem bestimmten, trägereigenen Organisationssubjekt zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zu.⁸

Kompetenz ist als Mittel arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung Bauelement eines größeren Ganzen. Sie tritt daher grundsätzlich nicht als

einzig ihrer Art, also im Singular auf, sondern bildet mit anderen, gleichartigen Kompetenzen eine *Kompetenzordnung*, die eine arbeitsteilige Ganzheit konzipiert.⁹ Zuschnitt und Zuweisung, Art und Ausübung einer Kompetenz fußen auf einer Mehrzahl von Auswahlentscheidungen aus einem jeweils größeren Ganzen und haben daher einen sie in ihrer Eigentümlichkeit überhaupt erst konstituierenden Ganzheits- oder auch Einheitsbezug. In allgemeinsten, noch nicht weiter ausdifferenzierter Form lassen sich die in einer Kompetenzverteilung gebündelten Auswahlentscheidungen etwa wie folgt in einer einzigen Frage zusammenfassen: Welcher Aufgabenbereich soll in welcher Modalität an welchen Prätendenten zur Erledigung in rechtsverbindlicher Weise zugewiesen werden? Um die konkrete Kompetenz in ihrer Tragweite, Dimension und Ambiance verstehen zu können, muss folglich ein Blick geworfen werden auf die Gesamtheit der von Rechts wegen zu verteilenden Aufgaben, auf die Gesamtheit derer, die von Rechts wegen zur Aufgabenerledigung bereitstehen, und auf die Gesamtheit der von Rechts wegen zur Verfügung stehenden Erledigungsmodalitäten.

Die notwendige Ordnungsreferenz der einzelnen Kompetenz bedeutet selbstredend nicht, dass es nur *eine* (Universal-)Kompetenzordnung gibt. Ganz im Gegenteil ist das Neben- und Miteinander, das Über- und Untereinander von Kompetenzregimen im positiven Recht fest verankert.¹⁰ Von der darin zum Ausdruck kommenden Relativität der Kompetenzordnungen wird noch die Rede sein.¹¹

2. Bauelemente einer Kompetenzordnung

Eine Kompetenzordnung oder ein Kompetenzregime ist zunächst lediglich eine analytische

⁶ Beispiele bei ISENSEE, Kompetenz Rz. 14.

⁷ SCHMIDT-ARMANN, Ordnungsidee 5. Kap., Rz. 17.

⁸ Wie hier der Sache nach bereits ISENSEE, in: DERS., KIRCHHOF § 133, Rz. 18–19.

⁹ Ähnlich ebd., Rz. 113–114.

¹⁰ Dazu sogleich 2.

¹¹ Vgl. nachfolgend 4.

Kategorie und meint die Gesamtheit kompetenzieller Normgehalte, die sich auf die identische Kompetenz-Kompetenz (Kompetenzhoheit), also die positivierte Rechtsmacht zur Schaffung und Änderung der betreffenden Kompetenzverteilung, zurückführen lassen. Dementsprechend lassen sich so viele Kompetenzordnungen identifizieren wie Träger von Kompetenz-Kompetenzen. Mit Rücksicht darauf, dass sogenannte Kompetenzbestimmungen auch nicht-kompetenzielle respektive kompetenzüberschießende Normgehalte aufweisen können, spricht: Normgehalte, die nicht der Zuweisung einer Aufgabe zur Erledigung an eine Organisationseinheit, sondern anderen Zwecken dienen,¹² können Kompetenzregime legislativ mit nicht-kompetenziellen Regimen gekoppelt sein.¹³

Eine Kompetenzordnung weist eine Reihe notwendiger oder doch wenigstens typischer Bauelemente auf, die das Kompetenzverhältnis sowohl umschreiben als auch regulieren:

– Zunächst bedarf es der Bestimmung der *Kompetenzobjekte* oder auch *Kompetenzmaterien*: Welche konkreten Aufgaben sind Gegenstand einer arbeitsteiligen Wahrnehmung? Die Aufgaben müssen spätestens mit der Zuweisung feststehen. Im Falle von Staatsaufgaben wird es nicht selten so sein, dass es keinen festen Kanon potentieller Staatsaufgaben gibt und sich die aktuellen danach bestimmen, ob für den Staat Zugriffsverbote (etwa in Gestalt von Abwehrrechten) oder Zugriffspflichten (wie namentlich in Gestalt von Schutzpflichten) bestehen.¹⁴

– Sodann muss es eine Zahl von *Kompetenzsubjekten* geben, die größer als eins ist; werden sämtliche Aufgaben auf einen einzigen Akteur „verteilt“, liegt keine *Arbeitsteilung* vor und ist

die Kompetenz in ihrer spezifischen Funktionalität gegenstandslos. Mit den Kompetenzsubjekten ist der Pool derer umschrieben, die aus Sicht des Inhabers der Kompetenz-Kompetenz als Adressaten in Betracht kommen. Dabei besteht Anlass, darauf hinzuweisen, dass Kompetenz Organisation voraussetzt, aber nicht selbst schafft; das Bestehen adressierungsfähiger Organisationseinheiten ist vielmehr notwendige Bedingung jeglicher Kompetenzordnung.¹⁵ Adressat – und damit Teil der Kompetenzrelation¹⁶ – kann eine Organisationseinheit im positiven wie im negativen Sinne sein: Ersteres ist der Fall, wenn ihr die Aufgabe zur (nicht notwendigerweise exklusiven) Erledigung zugewiesen wird, letzteres, wenn sie durch die Zuweisung an einen Kompetenzkonkurrenten von deren Erledigung ausgeschlossen und zur Beachtung der Kompetenz des anderen angehalten ist.¹⁷ Im ersten Fall zeigt sich der Ermächtigungs-, im zweiten der Sperrgehalt der Kompetenz.¹⁸ Die im bundesstaatlichen Zwei-Ebenen-Verhältnis von Zentral- und Gliedstaat(en) hervorgehobene organisatorisch-institutionelle Gleichartigkeit der Kompetenzpräsidenten ist häufig anzutreffen, aber nicht rechtswesentliche Voraussetzung für die Zusammensetzung des Kreises der Kompetenzsubjekte.

– Die eigentliche Kompetenzverteilung als die Zuordnung von Subjekt und Objekt der Kompetenz lässt sich in – wenigstens – zwei Aspekte aufteilen, nämlich den *Verteilungsausschnitt* einer- und die *Verteilungstechnik* andererseits.¹⁹ Erstere betrifft die Frage, welche

¹² Stellvertretend JESTAEDT, Zuständigkeitsüberschießende Gehalte 315–343.

¹³ Siehe ergänzend unten V.5.

¹⁴ Richtungweisend ISENSEE, Staatsaufgaben Rz. 37–54 und 55–78.

¹⁵ Zum Zusammenhang von Organisation und Kompetenz ausführlich STETTNER, Kompetenzlehre 222ff.

¹⁶ Dazu sogleich 3.

¹⁷ Vom Begriffspaar der Adressaten im positiven und negativen Sinne ist jenes der Adressaten im aktiven und passiven Sinne zu unterscheiden, dazu sogleich 3.

¹⁸ Dazu HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 73 und 106–107; vgl. ergänzend DERS., Beidseitigkeit 689–693.

¹⁹ Siehe dazu unten V.1.

organisatorischen oder funktionellen Aspekte die Verteilung der Kompetenzen dirigieren sollen, und damit den konkreten *Kompetenzausschnitt*. Geht es um die Kompetenzen eines Verbandes oder um die Kompetenz eines (Verbands-)Organes? Sind Gegenstand der Verteilung Legislativ-, Exekutiv- oder Judikativaufgaben? Oder soll die wahrzunehmende Aufgabe, das Kompetenzobjekt, nach sachlichen, örtlichen und instanziellen Auspizien verteilt werden? Während der Verteilungsausschnitt also das Was der Verteilung betrifft – und damit, wenn man so will, das Kompetenzobjekt spezifiziert –, zielt die Verteilungstechnik (oder auch Kompetenzverteilung im engeren Sinne) auf das Wie der Zuordnung von Kompetenzobjekt und Kompetenzsubjekt, bestimmt demnach darüber, nach welchen Parametern – etwa Katalogen taxativ aufgezählter Kompetenztitel und/oder Regel-Ausnahme-Verhältnissen²⁰ – die auf das Kompetenzobjekt bezogene Handlungsmacht dem jeweiligen Kompetenzträger zugewiesen wird.

- Je nach Konzeption stellen die Regeln der *Kompetenzausübung*, die die Bedingungen der Wahrnehmung einer zugewiesenen Kompetenz festsetzen, einen Teil bzw. Annex der Kompetenzverteilung oder aber das Gegenüber zur Kompetenzverteilung im Sinne der Zuweisung der Kompetenz dar.²¹ Mutatis mutandis gilt Entsprechendes für die Regeln zur Bewältigung von *Kompetenzkonflikten* im Allgemeinen und zum *Kompetenzfehlerkalkül* im Besonderen sowie für jene zu *Kompetenzdurchsetzung* und *Kompetenzschutz*.
- Die Rechtsmacht zu Schaffung, Änderung und Abschaffung einer Kompetenzordnung kann man als *Kompetenz-Kompetenz* oder auch *Kompetenzhoheit* bezeichnen; sie ist nicht Bauelement einer Kompetenzordnung, sondern liegt

ihr als Ermächtigungsgrundlage zugrunde. Die Kompetenz-Kompetenz ist mit Rücksicht auf die Relativität von Kompetenz(ordnung)en²² nicht notwendigerweise mit der Souveränität als der unabgeleiteten Rechts(erzeugungs-)macht gleichzusetzen, kann aber je nach Kompetenzrelation auch deren Ausdruck sein.

- Die Regeln der *Kompetenzauslegung* sind zwar von zentraler Bedeutung für das Verständnis und den Umgang mit der Kompetenzordnung.²³ Sie haben diese indes zu ihrem Gegenstand und sind schon deshalb nicht deren Teil.

3. Kompetenz als Relation

Die Kompetenz besitzt wie jede andere (Rechts-) Norm²⁴ eine relationale Struktur, anders gewendet: Sie besteht aus einer bzw. beschreibt eine normkonstituierte/n Beziehung. Bei diesem Rechtsverhältnis geht es weniger um die die Kompetenz-Definition aufnehmende sachliche Inbezugsetzung in Gestalt der Verknüpfung von Aufgabe und Organisationseinheit. Vielmehr ist damit die in jeder Kompetenz zum Ausdruck gelangende *personelle* (Kommunikations-)Beziehung angesprochen. Nicht die Frage „Was wird wem zur Erledigung zugewiesen?“ steht insofern im Mittelpunkt, sondern die spezifizierende, perspektivische Frage „*Im Verhältnis zu wem wird was jemandem zur Erledigung zugewiesen?*“. Diese Frage lässt sich in zwei Unteraspekte aufgliedern: Zum einen geht es um die Dichotomie von Adressaten der Kompetenzzuweisung im positiven und negativen Sinne, zum anderen um jene von Adressaten im aktiven und im passiven Sinne. Die erste Konstellation thematisiert die bereits angesprochene²⁵ Auswahlentscheidung zwischen den potentiellen Kompetenzträgern, d.h. wem die konkrete Aufgabenerledigungszuständigkeit zugewiesen und wem

²² Dazu nachfolgend 3. und 4.

²³ Nachfolgend IV. 4.

²⁴ Dazu KELSEN, Reine Rechtslehre 298–306 (167–172).

²⁵ Siehe vorstehend 2.

²⁰ Vgl. näher unten V.3.

²¹ Dazu unten V.2.

sie vorenthalten wird. Bei der zweiten Konstellation steht demgegenüber die Frage im Vordergrund, wer im Falle des Gebrauchmachens von der Kompetenz der Handelnde, also der aktive Part, und wer der Handlungsadressat, also der passive Part, ist.

Die Einsicht in die relationale Struktur der Kompetenz, d.h. die Gebundenheit aller Aussagen an das betreffende Rechtsverhältnis, hilft insbesondere dabei, den mit der Kompetenzzuweisung stets einhergehenden Ermächtigungsgehalt,²⁶ der regelmäßig, wenn auch nicht notwendigerweise eine Rechtserzeugungsermächtigung einschließt, genauer zu bestimmen. Die insbesondere bei administrativer Aufgabenerledigung nicht unübliche absorptive Ineinssetzung von Ermächtigungsgrundlage und Befugnis zum rechtsverbindlichen Tätigwerden gegenüber Adressaten von Verwaltungsentscheidungen verdeckt nur allzu leicht, dass die Zuweisung von Rechts(erzeugungs)macht in *jeder* Relation, also nicht nur in dem vom Vorbehalt des Gesetzes regierten Staat-Bürger-Verhältnis, ermächtigenden Gehalt besitzt.²⁷ So transportiert die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz, dass der Adressat die zur Wahrnehmung zugewiesene Aufgabe in der Rechtsatzform des Gesetzes (im formellen Sinne) erledigen darf. Die Unterscheidung von Art und Ausmaß des in der Kompetenzzuweisung liegenden Ermächtigungsgehalts je nach Personenbeziehung befördert zudem die Differenzierung von Handlungsermächtigungen je nach angesprochenem Rechtsverhältnis und korrespondiert Maß und Art der sich durch die Normadressierung bestimmenden (relativen) Rechtsfähigkeit.²⁸ – Wenn etwa das positive (Bundesverfassungs-) Recht auf der Ebene der föderativen Verbands-

kompetenzen eine strikt binäre Zuteilung vorsieht, so sind exklusiv die Bundes- und die Landesebene adressiert; sonstige Relationen wie namentlich jene von Europäischer Union und Mitgliedsstaat(en) oder von Staat und Bürger sind davon nicht tangiert. Das positive Recht ist des Weiteren präzisierend daraufhin zu befragen, wie die Dichotomie von Bund und Ländern zu verstehen ist: ob die Kompetenzrelation das Gegenüber von Bund einer- und Ländergesamtheit andererseits, von Bund einer- und (je einzelнем) Land andererseits und schließlich von Ländern untereinander erfasst.²⁹

4. Relationalität und Relativität von Kompetenzordnungen

Die Relationalität der einzelnen Kompetenz findet ihr Pendant in der Relationalität oder auch Relativität der Kompetenzordnung als solcher, die als wesentliche Erklärungshilfe in Bezug auf die Koexistenz respektive das allfällige Zusammenwirken oder Ineingangreifen unterschiedlicher Kompetenzordnungen fungiert.

Die Relationalität jeder Kompetenzordnung ist Ausdruck und Folge des Umstandes, dass jeweils Aufgaben nur in begrenzter³⁰ Zahl und Art auf eine begrenzte Zahl und Art von Kompetenzträgern in einer begrenzten Art und Weise verteilt werden. Die Europäische Union kann nur Aufgaben verteilen, die ihr kraft unionalen Primärrechts zur Erledigung zugewiesen worden sind; das B-VG adressiert als Träger der Gesetzgebungs- und Gesetzesvollziehungskompetenzen nur entweder die Bundes- oder die Landesebene der Republik Österreich; die Zuweisung der instanzialen Kompetenz ersetzt oder beinhaltet nicht den Nachweis auch der sachlichen und örtlichen Kompetenz. Kompetenzord-

²⁶ Richtungsweisend ISENSEE, in: DERS., KIRCHHOF § 133, Rz. 41–46; HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 100.

²⁷ Dazu näher unten IV.1.

²⁸ Dazu grundlegend KELSEN, Reine Rechtslehre 236–268 (130–149) und 288–298 (162–167).

²⁹ Näher dazu – am Beispiel des GG – ISENSEE, Kompetenz Rz. 41–46; HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 61–64.

³⁰ Was nicht unbedingt bedeutet: vorab bestimmter.

nungen bestehen infolgedessen in großer Vielzahl und Vielfalt.

Daraus ergeben sich weitere Konsequenzen, die – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – stichpunktartig wie folgt charakterisiert werden können:

- Die Gesamtheiten oder auch Entitäten, von denen bereits die Rede war und die die Identität der Kompetenzordnung ausmachen, sind jeweils spezifizierte, also begrenzte Entitäten, neben denen weitere Entitäten ihren Platz haben.
- Kompetenzordnungen stehen nur dann *de iure* untereinander in einer Relation (etwa der Koordination, Subordination oder Delegation), wenn sie derselben Rechtsordnung als dem identischen Validationssystem angehören und sich auf eine gemeinsame oberste Kompetenz-Kompetenz zurückführen lassen. Andernfalls stehen sie nicht nur rechtlich bezugslos nebeneinander; sie sind, strenggenommen, auch füreinander nicht Recht.
- Der Selbststand von Kompetenzordnungen ist grundsätzlich nur ein relativer – und dementsprechend die Qualifikation als selbständige Kompetenzordnung grundsätzlich eine bloß relative.
- Darüber hinaus ist es eine Frage des kontingenten positiven Rechts, inwieweit Kompetenz(verteilungs-)perspektiven je eigenständigen Kompetenzverteilungsregimen folgen oder aber in einem komplexen Kompetenzverteilungsregime kombiniert werden.³¹
- Die Relationalität bringt es mit sich, dass, was kennzeichnend für *eine* Kompetenzordnung ist, es nicht für *andere* sein muss. Sosehr etwa der Ausschluss einer dritten Ebene durch strikt binäre Kompetenzaufteilung im Verhältnis von Bund und Ländern oder in der Relation von Europäischer Union und Mitgliedstaaten diese beiden Kompetenzregime charakterisiert, so wenig ist die binäre (gar strikt binär-

alternative) Verteilung von Kompetenzen ein notwendiges Erkennungszeichen jeglicher Kompetenzordnung.³²

- Der Ermächtigungsgehalt einzelner Kompetenzen reicht in materieller und personeller Hinsicht nicht weiter als der Regelungszugriff der Kompetenzordnung – und ist dementsprechend auch nur ein relativer, d.h. ein exklusiv aus der konkreten Kompetenzrelation heraus zu bestimmender.³³ Dies ist zu berücksichtigen, wenn in Bezug auf privatwirtschaftliches oder fiskalisches (Staats-) Handeln die Frage nach sogenannten Kompetenzfreien Zonen aufgeworfen wird.³⁴
- Schließlich besteht auch kein allgemeingültiges Kompetenz-Fehlerkalkül, welches durchgängig und einheitlich bestimmte, welche Folgen Kompetenzverstöße zeitigen.³⁵

IV. Specifica der Kompetenz

Kompetenz(norm)en werden von sonstigen Norm-Arten unterschieden, und es werden ihnen besondere normative Qualitäten attribuiert.

³² Siehe auch unten IV.3.

³³ Dazu bereits vorstehend 3.

³⁴ Dazu aus deutscher Sicht ISENSEE, Kompetenz Rz. 106–112; aus österreichischer Sicht WIEDERIN, Aufgaben 21–44.

³⁵ Regelmäßig wird ausschließlich verwaltungsintern relevanten Kompetenzzuweisungen (etwa durch behördeninternen Organisationsakt, der Aufgaben bestimmten Ämtern oder Organwaltern zuweist) in Rechtslehre und Rechtsprechung wenig Aufmerksamkeit geschenkt, weil und insofern deren Nichtbeachtung zwar zu einer „Binnenrechtswidrigkeit“ führt, die aber keine im Verhältnis zwischen Staat und Bürger oder Behörden unterschiedlicher Verwaltungsträger relevante „Außenrechtswidrigkeit“, die gegebenenfalls gerichtliche Rechtsbehelfe auf den Plan ruft, nach sich zieht.

³¹ Dazu unten V.5.

1. Abgrenzung I: Aufgabe und Befugnis

Der freiheitliche Verfassungsstaat ist durch eine Staffelung und durch ein Ineinandergreifen mehrerer Systeme von checks and balances staatlicher Machtausübung gekennzeichnet. Kompetenzverteilung spielt dabei eine zentrale, aber eben nicht die einzige Rolle. Sie ist besonders dadurch gekennzeichnet, dass sie einerseits auf eine effektive und die Problemlösungskompetenz der Arbeitsteilung nutzende sowie andererseits auf eine rational-kalkulierbare und kontrolliert-temperierte Ausübung hoheitlicher Macht zielt. In dieser Hinsicht ist die Kompetenz als Verbindung von Aufgabe und Organisation(seinheit) von zwei weiteren Kategorien zu unterscheiden und zu ihnen in Bezug zu setzen: Es handelt sich auf der einen Seite um die (Staats- oder Hoheits-)Aufgabe und auf der anderen Seite um die Befugnis (oder, im herkömmlichen Sprachgebrauch, die Ermächtigungsgrundlage).

(Staatliche oder hoheitliche) *Aufgaben* stellen gegenständlich umrissene Tätigkeitsausschnitte oder Betätigungsfelder dar, deren sich der Staat bzw. der Hoheitsträger nach Maßgabe seiner verfassungsrechtlichen Bindungen annimmt.³⁶ „Adressat“ der Aufgabe ist der Staat bzw. Hoheitsträger als solcher, d.i. die Gesamtheit der verfassungsrechtlich konstituierten und limitierten Staats- bzw. Hoheitsgewalt.³⁷ Wahrnehmbar wird die Aufgabe aber erst, wenn und soweit sie einem rechtlich näher qualifizierten Organisationssubjekt zugewiesen – anders gewendet: erst, wenn und soweit sie in Gestalt einer Kompetenz einer bestimmten Organisation oder einem bestimmten Organ zur Erledigung übertragen – wird. Die Kompetenz setzt also das Bestehen einer Aufgabe – ebenso wie das Vorhandensein

einer staatlichen bzw. hoheitlichen Organisation – voraus. Die Aufgabenzuweisung als solche schließt indes – bereits nach der Teleologie des Verfassungsstaates³⁸ – nicht die Mittel ein, die zur Erledigung der Aufgabe eingesetzt werden dürfen (oder sogar müssen). Diese sind vielmehr Gegenstand einer eigens und zwar regelmäßig³⁹ durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu statuierenden *Befugnis* oder auch (Handlungs-) Ermächtigung gegenüber den Adressaten des Mitteleinsatzes.

Sind Aufgabe, Aufgabenzuweisung (Kompetenz/Zuständigkeit) und Aufgabenwahrnehmungsmittel (Befugnis) auch bereits deswegen zu trennen, weil für sie ein je eigenes Rechtsregime mit spezifischer Eigenrationalität gilt, so stehen sie doch nicht unverbunden nebeneinander. Da eine Befugnis rechtmäßigerweise grundsätzlich nur von einer zuständigen Organisationseinheit wahrgenommen werden darf und da die Zuweisung einer Staats- bzw. Hoheitsaufgabe voraussetzt, dass der Staat bzw. Hoheitsträger auf diese von Verfassungs wegen überhaupt zugreifen darf, kann prinzipiell von einer bestehenden Befugnis auf die Kompetenz und von dieser auf die (Staats- bzw. Hoheits-)Aufgabe rückgeschlossen werden. In umgekehrter Richtung hingegen sperrt sich das geltende (Verfassungs-)Recht jedoch gegen jeglichen Versuch, einen normativ wirkenden Herleitungszusammenhang zu konstruieren: Dass der Staat bzw. Hoheitsträger als Ganzer sich einer Aufgabe annehmen darf, ja vielleicht sogar von Verfassungs wegen – weil etwa eine entsprechende grundrechtliche Schutzpflicht besteht – annehmen muss, sagt grundsätzlich nichts darüber aus, welcher Organisation, welchem Verband oder gar welchem Organ diese Aufgabe zur Erledigung zuzuweisen oder gar bereits zugewiesen

³⁶ Dazu und zum Folgenden grundlegend ISENSEE, in: DERS., § 73, bes. Rz. 13–16 sowie 19f. und 21f.

³⁷ Dazu ISENSEE, in: DERS., KIRCHHOF § 133, Rz. 38–40.

³⁸ Zum rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip: SCHMITT, Verfassungslehre 126.

³⁹ Nämlich im Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes.

ist, und schon gar nichts darüber, welche Mittel der wahrnehmungsberufenen Organisationseinheit dabei zur Verfügung stehen oder zu stellen sind. Am Beispiel der grundrechtlichen Schutzpflicht: sie begründet zwar, indem sie die staatliche Gewalt adressiert, eine Staatsaufgabe, ist aber kompetenz- und befugnisneutral.

2. Abgrenzung II: Subjektives Recht

Herkömmlich wird der Kompetenz das subjektive Recht gegenübergestellt. Während jene dem Staat zugeordnet wird, sei dieses Ausdruck der Gesellschaft als die Gesamtheit der Grundrechtsberechtigten; während in jener die auf das Gemeinwohl bezogene Objektivität aufscheine, sei dieses als Verkörperung des legitimen Eigeninteresses der Platzhalter individueller Subjektivität.⁴⁰ Als Konsequenz dieser Polarität schließt die Qualifikation einer Rechtsposition als Kompetenz jene als subjektives Recht aus und umgekehrt. Unbeschadet des Umstandes, dass es einerseits keinen rechtstheoretisch zwingenden Grund gibt, nicht auch das subjektive Recht als Kompetenz zu charakterisieren,⁴¹ und andererseits die Konzeption des subjektiven Rechts nicht nur eine ideologische Schlagseite besitzt, sondern darüber hinaus schon deswegen als unausgegoren gelten muss, weil für sein Pendant, die subjektive Pflicht, kein konzeptioneller Rahmen bereitsteht,⁴² kann der Gegenüberstellung von Kompetenz und subjektivem Recht, soweit nicht auf deren wesensmäßigen Gegensatz abgestellt wird, auf der Grundlage des geltenden Rechts eine relative Bedeutung nicht abgesprochen werden. Soweit als Kompetenzen ausschließlich Handlungsräume der (supra)staatlichen Gewalt bezeichnet und als Träger von subjektiven (Freiheits-)Rechten nur nicht-staatliche

Träger akzeptiert werden, deckt sich die Juxtaposition von Kompetenz und subjektivem Recht im Wesentlichen mit der rechtsinhaltlichen Unterscheidung von Grundrechtsverpflichtung und Grundrechtsberechtigung. Zentral bleibt aber, welche konkreten Folgen das positive Recht an das Vorliegen sei es einer Kompetenz, sei es eines subjektiven Rechts, knüpft. Einen Probestein für die nur relative Bedeutung des Unterschiedes von Kompetenz und subjektivem Recht gibt die verfassungsrechtlich abgesicherte kommunale Selbstverwaltung ab: Wiewohl unzweifelhaft Kompetenz, kann das Recht auf kommunale Selbstverwaltung Gegenstand einer der Grundrechtsbeschwerde nahezu vollständig nachempfundenen (Kommunal-)Verfassungsbeschwerde (etwa nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) sein.

3. Qualitäten von Kompetenznormen

Kompetenznormen wird gleich eine ganze Reihe spezifischer, sie besonders heraushebender „normativer Eigenschaften“⁴³ zugeschrieben. So wird ihnen „rechtliche Stringenz und politische Resistenz“ bescheinigt. Aus ihrem ius strictum-Charakter folge einerseits ein Analogie-Verbot sowie andererseits ein Gebot strikter Auslegung. Des Weiteren seien Kompetenznormen durch ihre „Unverfügbarkeit und Unverrückbarkeit“ charakterisiert, wonach eine Disposition über Umfang und Ausübung ihren Adressaten – vorbehaltlich ausdrücklicher Delegationsermächtigungen – nicht zustehe. Ihr „hypothetischer Charakter“ führe dazu, dass sie ermächtigende Dürfens-Regelungen und nicht verpflichtende Müssens-Regelungen seien; allfällige Wahrnehmungspflichten leiteten sich nicht aus der Kompetenz selbst, sondern allenfalls aus sonstigen Regelungen wie namentlich dem bundesstaatlichen Prinzip ab; der hypothetische Charakter sperre darüber hinaus eine Deutung einer Kom-

⁴⁰ Repräsentativ ISENSEE, Kompetenz Rz. 84–87.

⁴¹ Vgl. KELSEN, Reine Rechtslehre 273–275 (152–154).

⁴² Grundlegend KELSEN, Allgemeine Staatslehre 146–162 (55–62).

⁴³ Dazu und zu den Folgezitate: ISENSEE, , in: DERS., KIRCHHOFF § 133, Rz. 48–76; vgl. ergänzend HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 65–72.

petenz als institutionelle Garantie. Kompetenznormen komme „Selbstand“ dergestalt zu, dass sie Maßstab und nicht Gegenstand kompetenzgemäßen Handelns der Kompetenzträger seien. Sie seien „rigide“, zielten auf Formenklarheit und Formenbindung und zögen feste sowie parzellenscharfe Grenzen zwischen den von ihnen zugeteilten Kompetenzmaterien. Ihrer „formalen Natur“ wegen enthielten sie „kein Programm des richtigen Handelns“, dieses ergebe sich vielmehr aus „Direktiven, die außerhalb der Kompetenznormen liegen“⁴⁴ und die die von der Kompetenzzuweisung zu unterscheidende Kompetenzausübung leiteten. Die Zuordnung von gegenläufigen Kompetenzen erfolge im Alles-oder-nichts-Modus der Abgrenzung und nicht im Mehr-oder-weniger-Modus der Abwägung; Kompetenzkollisionen im eigentlichen Sinne bestünden demzufolge nicht. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der Ausdruck und Folge des rechtsstaatlichen Verteilungsprinzips sei, finde auf die Kompetenzverteilung keine Anwendung.

Aus Sicht einer – hier zugrunde gelegten – verfassungstheoretischen und nicht verfassungsdogmatischen Lesart von Kompetenzverteilung⁴⁵ handelt es sich (wohl mit Ausnahme des hypothetischen Charakters) bei allen der vorgenannten normativen Eigenschaften um – mögliche – rechtsinhaltliche Qualitäten von (bestimmten) Kompetenznormen, nicht aber um – zwingende – rechtswesentliche Attribute einer jeden Kompetenzbestimmung. Als solche folgen sie nicht eo ipso aus der Qualifikation einer Norm als Kompetenznorm, sondern sind als mit der kontingenten positivrechtlichen Setzung verbundene Normgehalte je einzeln nachzuweisen. So wenig Grundrechte per se Prinzipiencharakter mit der Folge haben, dass ihr Kollisionsverhalten im sogenannten Abwägungsgesetz aufgeht, so wenig

haben Kompetenzen per se Regelcharakter, der sie zu rigidem *ius strictum* machte und der ihre Abgrenzung einem streng alternativen Entweder-oder-Modus unterwerfe. Insonderheit Klarheit, Einfachheit und Stimmigkeit der Kompetenzverteilung dürften zwar für eine strikte Anlage von Kompetenzzuweisungen streiten – der Umstand, dass sich darin eine Maxime kluger Kompetenzregulierung de lege (bzw. constitutione) lata erblicken lässt, erübrigt jedoch nicht den Nachweis, dass sich der Inhaber der Kompetenz-Kompetenz davon bei seiner Positivierungsarbeit hat leiten lassen. Mutatis mutandis lässt sich in Bezug auf die sonstigen „normativen Eigenschaften“ wie Indisponibilität, Selbstand, Rigidität und Formalität argumentieren, soweit diese nicht sogar schlicht Ausdruck und Folge der allfälligen Verfassungsranngigkeit ihrer Verbürgung sind.

Daran schließt sich die Frage an, ob eine Theorie der Kompetenzverteilung Aussagen dazu machen kann, mit welcher Rechtsverdrängungsmacht (Vorrang) Kompetenzverteilungsregelungen ausgestattet sein müssen. Der für die bundesstaatliche Kompetenzverteilung etwa des deutschen Grundgesetzes diskutierte Verfassungsvorbehalt⁴⁶ findet seine Berechtigung bereits in dem Umstand, dass die Bundesverfassung selbst ein differenziert-vollständiges System der Aufteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Rechtsprechungs- und Finanzierungs Kompetenzen (Art. 30, Art. 70ff., Art. 83ff., Art. 92ff., Art. 104aff.) aufstellt – und dementsprechend jede Modifikation dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten ist, soweit nicht in der Bundesverfassung selbst andere Wege eröffnet sind. Der insoweit geltende Verfassungsvorbehalt ist, mit anderen Worten, das Resultat einer verfassungsgeberischen Ingerenz. Damit ist aber noch nicht die Frage geklärt, ob der Verfassungsgeber einen so flächendeckenden

⁴⁴ ISENSEE, Kompetenz Rz. 71.

⁴⁵ Dazu einleitend I.

⁴⁶ Diskursbestimmend ISENSEE, Kompetenz Rz. 77–83.

Regulierungszugriff kraft der Natur der bundesstaatlichen Kompetenzordnung hat wählen *müssen*. Das ist zu verneinen. Als rechtswesentlich wird man bei einem Bundestaat lediglich zwei Aspekte der Kompetenzverteilung erachten dürfen: Erstens liegt die (originäre) Kompetenz-Kompetenz beim Bund (als dem Gesamtstaat), eine originäre, also nicht vom Bund delegierte umfassende Kompetenzverteilung durch ein Land (oder deren mehrere) als Gliedstaat(en) scheidet danach aus. Und zweitens muss in einer Rechtsordnung, in der dem (Parlaments-) Gesetz nach der Verfassung im Kollisionsfalle die höchste Verdrängungsmacht zukommt, zumindest die Zuteilung der Gesetzgebungskompetenz durch die Verfassung erfolgen; Exekutiv- wie Judikativkompetenzen könnten, bei entsprechender Ermächtigung des Gesetzgebers durch die Verfassung, kraft Gesetzes verteilt werden. Nimmt man beides zusammen, so lässt sich ein *rechtswesentlicher* Vorbehalt der Bundesverfassung nur für die Gesetzgebungskompetenz bejahen.⁴⁷ Alles Übrige sind rechtseinhaltliche Sätze, was selbstredend nicht gleichbedeutend damit ist, dass sich für alle Regelungen gleichermaßen überzeugende Sachgründe nennen lassen.

4. Kompetenzauslegung

Kompetenzen können, nicht anders als sonstige Rechtsnormen auch, nur als Deutungen von Zeichenfolgen kommuniziert werden. Damit erhebt sich die Frage, was sich aus Sicht einer Theorie der Kompetenzverteilung zu Art und Weise der Auslegung von Kompetenzbestimmungen sagen lässt.

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland wird – allerdings zumeist bezogen auf die Verteilung der Gesetzgebungs- und Gesetzesvollziehungskompetenzen durch die Bundesverfassung – davon ausgegangen, dass für die Auslegung von Kompetenzen, wohlgemerkt: im Kontrast zu sonstiger (Verfassungs-)Auslegung, die eine oder andere Ausprägung der historischen Interpretation (sog. Versteinerungstheorie in Österreich; Dominanz des Traditionellen und Herkömmlichen, ergänzende Heranziehung der etablierten Staatspraxis in Deutschland) zugrunde zu legen sei oder doch wenigstens unter den Auslegungsmethoden ein Prä genieße.⁴⁸ Der Grund dafür wird, ausgesprochen oder nicht, im Wesen oder der Rechtsnatur der Kompetenz⁴⁹ erblickt. Das vermag indes kaum zu überzeugen: Zum einen leidet das Gros der Wesensbehauptungen an deren zirkulären Struktur; es wird nicht (unter Verweis auf einen kontingenten Setzungsakt) begründet, was zu begründen wäre, sondern als nicht begründungsbedürftiges Wesen behauptet. Damit steht und fällt aber zum anderen die These einer kompetenzspezifischen Auslegung; so ist nicht ersichtlich, warum und inwiefern Kompetenzbestimmungen – *nota bene*: vom methodischen Zugriff her – anders auszulegen seien als sonstige Normen derselben Rechtsschicht. Wer etwa dem sog. Verfassungswandel eine auslegungsdirigierende Kraft in Bezug auf Kompetenzbestimmungen abspricht (und dafür lassen sich Gründe anführen), kann dies nicht allein unter Hinweis auf den „Charakter einer Kompetenznorm“ tun, sondern muss dies kategorisch und prinzipiell für sämtliche Verfassungsnormen tun. Die Unhaltbarkeit einer wesensradizierten Auslegungsbesonderheit von

⁴⁷ Vgl. auch KELSEN, Allgemeine Staatslehre 497–499 (208–209); siehe ergänzend MERKL, Problem 301 (Hervorhebungen im Original), der davon spricht, dass die „reinliche Scheidung der gesetzgeberischen Wirkungskreise *ein*, wenn nicht *der* Hauptberuf einer Bundesstaatsverfassung“ ist; MAYER, KUCSKO-STADLMAYER, STÖGER, Bundesverfassungsrecht Rz. 249.

⁴⁸ Dazu stellvertretend für Österreich: FUNK, System; WIEDERIN, Versteinerungstheorie 1231–1272; DERS., Theorie 236–242; für Deutschland repräsentiv: ISENSEE, Kompetenz Rz. 68–69; HERBST, Gesetzgebungskompetenzen; HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 189–199.

⁴⁹ Dazu vorstehend 3.

Kompetenzbestimmungen wird untermauert durch einen rechtsvergleichenden Blick etwa auf das Recht der Europäischen Union, bezogen auf welches der Europäische Gerichtshof keineswegs einen Rekurs auf die historische Auslegung wählt, sondern eine Auslegung nach Maßgabe des *effet utile* vornimmt.

V. Kompetenzverteilung

1. Kompetenzdistribution und Kompetenzausschnitt

Auf einer ersten Ebene kann von Kompetenzverteilung im weiteren Sinne die Rede sein, wenn es um die genauere Bestimmung des Aufgabenausschnitts geht, der auf die Kompetenzträger zur Wahrnehmung aufgeteilt werden soll. Dafür geben organisationsrechtliche Unterscheidungen die zentralen Parameter ab. Leitbild ist die Kongruenz von Funktion (und Kompetenz) und Organisation: Derjenige Träger soll zur Aufgabenwahrnehmung bestimmt werden, der nach seiner organisatorischen Eigenart, seinen Fähigkeiten und seiner Ausstattung die bestmögliche Aufgabenwahrnehmung verspricht. Typische Raster zur Spezifikation des Kompetenzobjektes sind die beiden binären Gegenüberstellungen von Ganzem (Verband) und Teil (Organ) sowie von Innen und Außen und die beiden triadischen Unterscheidungen der klassischen horizontalen Gewaltenteilung einerseits sowie von funktional, territorial und hierarchisch gegliederten Organisationseinheiten andererseits. Die Raster stehen, wie leicht zu erkennen, nicht in einem wechselseitigen Ausschließungsverhältnis, sondern lassen sich kombinieren und schachteln. Dabei figurieren regelmäßig die vertikale (föderale) und die horizontale (funktionelle) Gewaltenteilung als Grundraster, dem sich andere Raster einfügen lassen.

Verbands- und Organkompetenz: Soweit die Kompetenzverteilung daran anknüpft, dass Kompetenzträger Zurechnungsendsubjekte in Gestalt

von juristischen Personen sind, spricht man von Verbandskompetenz.⁵⁰ Beispiele dafür sind die jeweils strikt binären Kompetenzverteilungen zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaat, zwischen Bund und Land, zwischen Land und Kommune. Betrifft die Kompetenzverteilung hingegen die binnenverbandliche Aufgabenzuweisung, so geht es um Organkompetenzen. Darunter ist die Zuordnung eines Ausschnitts aus der Verbandsaufgabe zu einem – dadurch unter funktionellen Auspizien verbandszugehörig werdenden – Organ zu verstehen. Mittels Organkompetenzen werden (Ausschnitte von) Verbandskompetenzen einem „subjektivierten Zuständigkeitskomplex“⁵¹ zur Wahrnehmung zugeordnet.⁵² Die Gesamtheit der durch Organzuständigkeiten zugewiesenen Aufgaben darf die Verbandsaufgabe nicht überschreiten; umgekehrt ist ein Verband nur dann in Bezug auf den ihm zugewiesenen Zuständigkeitskreis vollumfänglich willens- und handlungsfähig, decken sich also dessen Rechts- und Handlungsfähigkeit, wenn sämtliche Aufgabenaspekte der Verbandskompetenz mittels Organkompetenzen Organen zur Wahrnehmung übertragen sind.

Sach- und Wahrnehmungskompetenz: Während die Wahrnehmungskompetenz die Wahrnehmung der Aufgabe im Außenverhältnis bezeichnet (unter Einschluss der Parteistellung in allfälligen gerichtlichen Rechtsschutzverfahren), meint erstere die Zuordnung der sachlich-inhaltlichen Aufgabenerledigung, d.h. die Rechtsmacht, Form, Verfahren und Inhalt der Aufgabenerledigung in verbindlicher Weise für die Stellen, die staatliche bzw. öffentliche Gewalt ausüben, fest-

⁵⁰ Statt vieler: OLDIGES, Verbandskompetenz 874.

⁵¹ Begriff: WOLFF, BACHOF, Verwaltungsrecht § 74 If 2.

⁵² Es lässt sich auch – bei Zugrundelegung des funktionellen Organbegriffs – umgekehrt formulieren: durch die Zuweisung von Organkompetenzen entsteht überhaupt erst ein Organ als „subjektivierter Zuständigkeitskomplex“.

zulegen. Sach- und Wahrnehmungskompetenz fallen regelmäßig zusammen. Dies ist jedoch keineswegs zwingend, wie in besonderer Eindringlichkeit das Beispiel der Bundesauftragsverwaltung unter dem Grundgesetz erhellt: Die administrativ-verbandliche Wahrnehmungskompetenz liegt unentziehbar beim Land, während die Sachkompetenz nur solange und so weit dem Land zusteht, wie sie nicht der Bund (etwa in Gestalt einer Facheinzelweisung nach Art. 85 Abs. 3 GG) an sich zieht. In entsprechender Weise lässt sich für sämtliche Aufsichtsverhältnisse formulieren, dass dem weisungsunterworfenen, nach außen handelnden und daher wahrnehmungszuständigen (Verband oder) Organ die Sachkompetenz stets nur unter dem Vorbehalt zusteht, dass nicht die Aufsichtsbehörde von ihrem Weisungs- und damit Sachentscheidungsrecht Gebrauch macht.⁵³ – Auch der im Recht der Europäischen Union zu findende Gedanke der implied powers knüpft an die Unterscheidung von binnen- und außengerichteten Kompetenzen der EU an.

Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsaufgaben: Schon deswegen, weil die klassische (horizontale) Gewaltenteilung oder auch Funktionengliederung den wohl bedeutendsten Ausdruck eines rechtsstaatlichen Systems von checks and balances markiert, dominiert oder auch grundiert dieses Verteilungsraster die Kompetenzordnungen. Als verfassungsgesetzliches Gliederungsprinzip zur Kompetenzverteilung wird die Unterscheidung von legislativen,

exekutiven (gubernativen und administrativen) sowie judikativen Aufgaben in bundesstaatlichen Verfassungen besonders prominent eingesetzt; aber auch einheitsstaatliche Verfassungen kommen nicht umhin, ihm eine herausgehobene Bedeutung beizumessen. Besonders anschauliche Beispiele liefern zum einen die US-Bundesverfassung von 1787, die in den ersten Artikeln die „legislative power“ (Art. 1), die „executive power“ (Art. 2) und die „judicial power“ (Art. 3) des Bundes umreißt, und zum anderen das deutsche Grundgesetz von 1949, welches in den Abschnitten VII, VIII und IX nacheinander die „Gesetzgebung des Bundes“ (Art. 70ff.), die „Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ (Art. 83ff.) sowie die „Rechtsprechung“ (Art. 92ff.) – ergänzt um das „Finanzwesen“ (Abschnitt X, Art. 104aff.) – kompetenziell aufbereitet.

Sachliche, örtliche und instanzielle Kompetenz: Im Maße der Binnendifferenzierung und, daraus folgend, der dezentrierten Aufgabenwahrnehmung erfolgt eine Kompetenzverteilung getrennt nach sachlichen, örtlichen und instanzialen Aspekten. Diese Kompetenzausschnitt-Trias findet sich dementsprechend insbesondere bei der Verwaltung und der Rechtsprechung. Regelmäßig bedarf es zunächst der Klärung, ob bei funktioneller Diversifizierung ein Verband oder ein Organ sachlich, d.h. für den Sachbereich, dem die in Frage stehende Aufgabe zugehörig ist, zuständig ist. Daran knüpft die Frage der örtlichen Zuständigkeit an, die bei territorial dezentrierten Organisationen auf den räumlichen Bereich abstellt, in dem oder in Bezug auf den die Aufgabe wahrgenommen werden soll. Soll die Kompetenz in einer vertikal gegliederten Organisation zugeteilt werden, so ist der Funktionsbereich innerhalb der in Gestalt eines Ins-

⁵³ Davon zu unterscheiden ist der Fall des sog. Selbsteintritts, in dem das dazu eigens ermächtigte (Aufsichts-)Organ auch nach außen hin in die Stellung des nachgeordneten Organs einrückt, indem es nicht nur dessen – instanziale – Sachzuständigkeit, sondern darüber hinaus dessen Wahrnehmungszuständigkeit an sich zieht; zumeist knüpft das positive Recht das Bestehen eines Selbsteintrittsrechts des Aufsichtsorgans daran, dass das beaufsichtigte Organ einer Einzelfallweisung nicht Folge leistet oder aber dass Gefahr im Verzuge ist.

tanzenzuges gegliederten Hierarchie zu ermitteln, der instanzuell zuständig ist bzw. sein soll.⁵⁴

2. Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung

Als Kompetenzausübungsregeln lassen sich in einem ersten, unspezifischen Zugriff sämtliche Bestimmungen qualifizieren, die auf das Ob und Wie einer Kompetenzausübung Einfluss haben. In diesem weiten Sinne können auch Grundrechte in ihrer Funktion als negative Kompetenznormen⁵⁵ zu den Kompetenzausübungsregeln gezählt werden. In einem engeren, spezifischeren Verständnis sind indes nur diejenigen Rechtsnormen als Kompetenzausübungsregulative zu qualifizieren, die in der konkreten Kompetenzrelation – sprich zwischen Kompetenzsubjekten im positiven und im negativen Sinne⁵⁶ – die konkreten Wahrnehmungsmodalitäten betreffen und typischerweise dem Gedanken eines unbeschadet der Arbeitsteiligkeit möglichst kohärenten Aufgabenwahrnehmungsverbundes Rechnung tragen.⁵⁷ Derartige Kompetenzausübungsregulative können generellen Charakter haben oder aber von der Betätigung eines anderen Kompetenzsubjektes abhängig sein. Beispiele der ersten Art stellen das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme von Kompetenzträgern, ihm verwandt der Grundsatz der Bundestreue und das Gebot loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV), Bedürfnis- und Erforderlichkeitsklauseln (etwa nach Art. 72 Abs. 2 GG bei der

konkurrierenden Gesetzgebung) dar, ein Beispiel der zweiten Art die Ingerenzbefugnisse des Bundes (wie rechts- und fachaufsichtliche Maßnahmen) bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Maßgabe von Art. 84 und 85 GG.

So erkenntniserhellend die Disjunktion von – vorgängiger – Kompetenzzuweisung und – nachfolgender – Kompetenzausübung(sregelung) sein mag, so sehr ist zu beachten, dass die Grenzziehung ihrerseits nur begrenzt tragfähig ist: Am Beispiel der Bedarfskompetenzen (auf der Grundlage einer Erforderlichkeits- oder Bedürfnisklausel) etwa lässt sich zeigen, dass es nicht selten eine konzeptionelle Frage ist, ob – am Beispiel der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen nach dem GG (Art. 72, 74) – der Bund neben dem Land die Kompetenz besitzt, er sie aber nur im Falle des Bedarfes bzw. der Erforderlichkeit ausüben darf, oder aber ob dem Bund die Kompetenz überhaupt nur im Falle des Bedarfes bzw. der Erforderlichkeit zukommt; in der ersten Lesart begrenzt die Bedürfnis- oder Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG die Kompetenzausübung, in der zweiten Lesart bildet sie die Grundlage der Kompetenzzuweisung; entsprechend lässt sich für andere Varianten einer Subsidiaritätsklausel argumentieren. Einer Unterscheidung bedarf es überhaupt nur im Falle eines Auseinanderfallens von Inhaberschaft und Ausübung der Kompetenz, d.h. im Falle einer Kompetenzdelegation. Heuristischen Wert entfaltet die Unterscheidung darüber hinaus in jenen Konstellationen, in denen die als Kompetenzausübungsregulative qualifizierten Rechtssätze eine vorgängige Kompetenzzuweisung voraussetzen, also selbst keinen positiven Zuweisungsgehalt besitzen, wie das im Falle der aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleiteten Bundestreue ist.⁵⁸

⁵⁴ Zur Kompetenzteilung nach dem „Territorial-“ und nach dem „Realprinzip“ vgl. grundlegend MERKL, Verwaltungsrecht 321–325; zur unterschiedlichen Mischung beider Prinzipien je nach Gewalt innerhalb der staatlichen Funktionenteilung bes. 323–325.

⁵⁵ Vgl. etwa STETTNER, Kompetenzlehre 11–12, 19 und 104.

⁵⁶ Dazu oben III.2 und 3.

⁵⁷ Zum Verbundgedanken am Beispiel des Verwaltungsverbundes im deutschen Verwaltungsrecht sowie zum Europäischen Verwaltungsverbund grundlegend SCHOCH, Einleitung Rz. 159–210 sowie 460–569.

⁵⁸ Stellvertretend JESTAEDT, Bundesstaat Rz. 73–77.

3. Kompetenzverteilungstechniken

Die eigentliche Zuteilung eines Aufgabenbereichs zur eigenverantwortlichen Erledigung, die man auch als Kompetenzverteilung im engeren Sinne bezeichnen kann, erfolgt anhand unterschiedlicher Zuteilungstechniken. Dabei lassen sich die Techniken danach unterscheiden, ob sie den Akt der Zuteilung selbst strukturieren oder aber das Zugeteilte;⁵⁹ im ersten Falle geht es darum, welche – legistische – Regelungstechnik der Inhaber der Kompetenzhoheit für die Kompetenzverteilung wählt, im zweiten Falle hingegen darum, welche Wahrnehmungsmöglichkeiten, also welche Kompetenzsubstanz, dem Kompetenzadressaten im Verhältnis zu weiteren Kompetenzprätendenten zugewiesen werden. Zwischen beiden Ebenen der Kompetenzverteilung bestehen keine notwendigen Bezüge; vielmehr sind Parameter der einen Ebene grundsätzlich frei kombinierbar mit solchen der anderen.

Parameter der *Kompetenzverteilungslegistik* sind – da und soweit die Kompetenzverteilung zwischen zwei Kompetenzprätendenten erfolgt – typischerweise binär und komplementär angelegt. Die wichtigsten Kompetenzverteilungsdichotomien dürften jene von titulierten und Residualkompetenzen, von Regel und Ausnahme und in gewissem Sinne auch von geschriebenen und ungeschriebenen Kompetenzen sein: Bei der ersten Variante erfolgt eine Aufteilung dadurch, dass der einen Seite Kompetenzen dadurch zugewiesen werden, dass die betreffenden Aufgabensektoren ausdrücklich (und zwar regelmäßig enumerativ) bezeichnet werden, und dass die andere Seite für alle übrigen, nicht benannten Aufgabensektoren zuständig

ist;⁶⁰ (Rück-) Ausnahmen bei Kompetenztiteln kann man als Kompetenzausschlüsse, titulierte Ausnahmen bei Residualkompetenzen hingegen als Kompetenzeinschlüsse bezeichnen.⁶¹ Die zweite Variante ist, weil auch sie die Subtraktionstechnik einsetzt, der ersten ähnlich, unterscheidet sich aber insoweit, dass in Gestalt der Regel eine Positivzuweisung sämtlicher Aufgaben abzüglich der in Ausnahmebestimmungen ausdrücklich genannten stattfindet. Auf einer etwas anderen Ebene liegt die Einteilung von Kompetenzen in geschriebene und ungeschriebene, wobei letztere namentlich Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs, kraft Annexes oder kraft Natur der Sache umfassen sollen und regelungstechnisch just nicht die vorstehenden (unbenannten) Residualkompetenzen meinen;⁶² während die beiden erstgenannten Varianten, insbesondere dann, wenn eine Kompetenzverteilung – wie beispielsweise Art. 70 GG – einen Verleihungsvorbehalt statuiert, der aus dem Kontext der sonstigen Zuweisungstechnik als ein Vorbehalt textausdrücklicher Verleihung verstanden werden muss, sich besser als *mitgeschriebene* denn als *ungeschriebene* Kompetenzen verstehen lassen, dürfte für eine Kompetenz kraft Natur der Sache kein Positivierungsnachweis zu führen sein. – Welche Kompetenzverteilungslegistik der Inhaber der Kompetenzhoheit wählt, lässt für sich genommen keine Rückschlüsse auf die quantitative oder qualitative Aufteilung der Kompetenzen auf die Kompetenzprätendenten zu.

Die die *Kompetenzsubstanz* betreffenden Zuteilungsparameter sind weitaus vielfältiger. Orientiert man sich zuvorderst an der Kompetenzverteilung entlang der vertikalen (föderalen) und horizontalen Gewaltenteilung, so fällt auf, dass auch hier die binär und triadisch, jedenfalls al-

⁵⁹ Die hier vorgeschlagene Zweiteilung dürfte in etwa jener entsprechen, die ISENSEE mit der Unterscheidung von „redaktionellen“ und „substanzialen“ Typologien (ISENSEE, Kompetenz Rz. 25–26 und 27–35) vor Augen hat.

⁶⁰ Dazu näher HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz 46–52.

⁶¹ Zu Begriff und Sache: ISENSEE, Kompetenz Rz. 91.

⁶² Dazu eingehend HEINTZEN, in: KAHL u.a. Art. 70, Rz. 169–185.

ternativ strukturierten Parameter in der Mehrheit sind. Ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit können folgende substanzbezogenen Verteilungsgrundsätze namhaft gemacht werden: Die zu verteilenden Kompetenzen können entweder als ausschließliche oder als konkurrierende (geteilte) zugewiesen werden; damit die Kompetenzkonkurrenz nicht zu paralleler, gar inhaltlich widersprechender Kompetenzausübung führt, bedarf es eines Konfliktbehebungsmechanismus, der sich entweder der sogenannten Vorranggesetzgebung in Gestalt der *lex superior* oder aber der Abweichungsgesetzgebung in Gestalt des Vorrangs der *lex posterior* bedient. Die Kompetenzen können als Voll- oder als Teilkompetenzen zugewiesen werden; im letztgenannten Falle ist die Gegenüberstellung von Rahmen- oder Grundsatzkompetenzen einerseits mit Ausfüllungs- oder Ausführungskompetenzen andererseits geläufig. Die Kompetenzzuweisung kann eine selbständige (Hauptkompetenz) oder eine unselbständige (Annexkompetenz) sein; in der zweiten Variante knüpft die Kompetenz an das Bestehen einer Hauptkompetenz an; hier ist sowohl die Adhäsionskompetenz als auch die aus dem EU-Recht bekannten Formen der (Vertrags-)Abrundungskompetenz oder der *implied powers* zu verorten – was zugleich verdeutlicht, dass die Unselbständigkeit der Kompetenz nicht *eo ipso* deren Unbedeutbarkeit oder Randständigkeit zur Folge hat. Die Kompetenzen können schließlich aufgeteilt sein in Separat-, Misch- und Mitwirkungskompetenzen, wobei die beiden letztgenannten Typen gleichartig (gleichrangig) und ungleichartig (gestuft) ausgeformt sein können. Die Mitwirkungskompetenzen treten namentlich im Recht der Europäischen Union als Koordinierungs-, Unterstützungs- und Ergänzungskompetenzen auf. – Quer zur Frage, welche Kompetenzsubstanz in concreto zugewiesen ist, liegt die Frage, ob der Kompetenzträger darüber im Wege von Delegation, Verlagerung, Vereinbarung oder gar Verzicht disponieren kann; eine bestimmte Ant-

wort auf die erste Frage zieht nicht notwendigerweise eine bestimmte Antwort auf die zweite Frage nach sich.

4. Leitbilder der Kompetenzverteilung

In durchaus vergleichbarer Weise, wie Kompetenznormen bestimmte normative Eigenschaften (Formalität, Rigidität, Unverfügbarkeit, Selbststand u.ä.) zugeschrieben werden,⁶³ lassen sich Prinzipien der eigentlichen Kompetenzverteilung formulieren. Als solche können namentlich die Grundsätze der Vollständigkeit und Alternativität, der Komplementarität und Exklusivität genannt werden; daraus lassen sich Folgeprinzipien wie etwa das Verbot von Doppel- oder Mischkompetenzen ableiten.⁶⁴ Doch handelt es sich bei diesen Kompetenzverteilungsprinzipien – nicht anders als bei den normativen Eigenschaften von Kompetenznormen auch – durchgängig nicht um rechtswesentliche, also rechtlich notwendige, sondern um bloß rechtsinhaltliche, also rechtlich mögliche Vorgaben. Deren nicht nur potenzielle, sondern aktuelle normative Existenz (Geltung) für eine bestimmte Kompetenzordnung bedarf der Rückführung auf einen Satz des positiven Rechts und damit auf eine Entscheidung des Inhabers der jeweiligen Kompetenzhoheit, der sie entweder als ausnahmslose Regel oder aber als einschränkbares Prinzip ausgestalten kann. Sollte einer der vorgenannten Kompetenzverteilungsgrundsätze nicht als positivrechtliche *lex* ausgewiesen werden können, kann er doch wenigstens als *ratio legis* fungieren, die sich der Idee einer kohärenten Einheit in arbeitsteiliger Vielheit, einem „inneren System“, verpflichtet weiß; aber auch dafür bedarf es tatsächlicher Indizien, die auf eine entsprechende Regelungsidee des Inhabers der Kompetenzhoheit hindeuten. Fehlen selbst diese, können Kompetenzverteilungsgrundsätze al-

⁶³ Dazu vorstehend IV.3.

⁶⁴ Vgl. exemplarisch ISENSEE, Kompetenz Rz. 95–112; HEINTZEN, in KAHL u.a. Art. 70, Rz. 73–89.

lenfalls den Status rechtspolitischer Klugheitsregeln, also den Rang einer *idée directrice* für die Schaffung und Weiterentwicklung einer Kompetenzordnung, beanspruchen. Eine Grundlage für rechtsdogmatische, am Systemgedanken orientierte Deduktionsschlüsse geben sie dann aber nicht ab.

5. Kompetenzverteilungsregime: von homogen-einfach bis hybrid-komplex

Die Gesamtheit der auf die Kompetenzverteilung bezogenen Regeln lassen sich als *Kompetenzverteilungsregime* bezeichnen: Ein solches setzt sich zusammen aus Bestimmungen betreffend die gewählten Kompetenzausschnitte, die Kompetenzverteilung im engeren Sinne – und zwar sowohl die Verteilungslogistik als auch die Verteilung der Kompetenzsubstanz – sowie die Kompetenzausübung. Je nach Art und Zahl der Kombinationen kann ein einzelnes Kompetenzverteilungsregime einen sehr variablen Komplexitätsgrad aufweisen: von homogen-einfach bis hybrid-komplex. Das hängt nicht zuletzt davon ab, wie groß der Kompetenzausschnitt gewählt und wie stark die Kompetenzverteilungsregime spezialisiert und die Kompetenzordnungen fragmentiert sind. Anders gewendet: Aus je weniger Kompetenzverteilungsregimen eine Kompetenzordnung besteht (je größer also der Kompetenzausschnitt gewählt ist), desto komplexer werden diese Regime sein – die Einfachheit eines Kompetenzregimes ist regelmäßig nur um den Preis zu haben, dass mehrere Kompetenzregime unterschiedlichen Kompetenzausschnittes nebeneinander bestehen und eine Kompetenzordnung formen. Im Grundgesetz etwa sind die Kompetenzverteilungsregime betreffend die Gesetzgebung und die Gesetzesvollziehung rechtstechnisch (von wenigen Aspekten abgesehen) nicht miteinander verbunden, sondern in unterschiedlichen Abschnitten untergebracht, ergänzt um eigene Abschnitte zur Aufteilung der Rechtsprechungs- und Finanzierungskompetenzen. Das Bundes-Verfassungsgesetz dagegen teilt für

bestimmte Kompetenzmaterien die Gesetzgebungs- und die Gesetzesvollziehungskompetenzen in einem *numerus clausus* von Kombinationen auf Bund und Länder auf.⁶⁵ Einen gänzlich anderen Ansatz als den eines Kompetenzkataloges oder den von exklusiv kompetenziellen Bestimmungen wählt das Primärrecht: Sowohl im EUV als auch und insbesondere im AEUV findet sich eine beträchtliche Zahl von Bestimmungen, die aus einer großen Zahl hybrider, nicht nur kompetenzieller Regelungsgehalte bestehen; so kann eine unionale „Kompetenzbestimmung“ neben der Regelung der Verbands- und der Organkompetenz (Rat, Parlament, Kommission u.a.), neben der Art der Unionszuständigkeit (ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit) und neben Regelungsverboten (wie Harmonisierungsverboten) auf einem Politikfeld etwa auch Regelungen zur zulässigen Handlungsform (Verordnung oder Richtlinie), zur Verfahrensart (ordentliches oder besonderes Gesetzgebungsverfahren) und zum Ziel der Handlungsform (funktionelle oder materielle Methode) beinhalten.

Die unterschiedlichen Regelungstechniken folgen je eigenen Transparenzlogiken: Während die Kompetenzkataloge von Grundgesetz und Bundes-Verfassungsgesetz eine rasche und verlässliche Orientierung in der Frage zulassen, wie die Kompetenzen in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf den Bund einer- und die Länder andererseits verteilt sind, beweist das Primärrecht der Europäischen Union seine Stärke nicht auf der Makroebene des Kompetenzverteilungsregimes, sondern auf der Mikroebene der einzelnen Kompetenzrelation. Der Vorteil dieser Regelungstechnik, die Ausdruck und Folge des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist, besteht darin, dass im Grundsatz – und im Gegensatz zum deutschen und österreichischen

⁶⁵ Überblicksartig: MAYER, KUCSKO-STADLMAYER, STÖGER, Bundesverfassungsrecht Rz. 247–299.

Ansatz – einer einzigen Bestimmung entnommen werden kann, unter welchen Bedingungen die Union in einem bestimmten Politikbereich zum Handeln befugt ist, und ihr Nachteil darin, dass quantitative und qualitative Aussagen zur Gesamtverteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten kaum möglich sind.

VI. Theorie und Dogmatik der Kompetenzverteilung

Die Dogmatik der Kompetenzverteilung profitiert von einer Theorie der Kompetenzverteilung, weil diese jener die Komplexität und Pluralität sowie die Relativität und Kontingenz von Kompetenzbeziehungen vor Augen führt und sie zu Konzepten und Argumenten anhält, die zwar trag- und passfähiger, aber dafür weniger systematisch-glatt und weniger universell sind. Insbesondere erschüttert eine kritische Theorie der Kompetenzverteilung nachhaltig die Selbstverständlichkeit, mit der just in Bezug auf föderative Kompetenzen mit der Natur der Sache, dem Wesen der Kompetenz oder des Bundesstaates oder Vergleichbarem hantiert wird – und lenkt dadurch den Blick auf das positive Recht in seiner Kontingenz.

Korrespondenz:

Prof. Dr. Matthias JESTAEDT
 Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
 Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie
 Werthmannstraße 4
 D-79098 Freiburg in Breisgau
 matthias.jestaedt@jura.uni-freiburg.de;
 ORCID-Nr. 0000-0001-6793-4519

Abkürzungen:

Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
<http://www.rechtsgeschichte.at/media/abk.pdf>

Literatur:

- Michael FEHLING, Mechanismen der Kompetenzabgrenzung in föderativen Systemen im Vergleich, in: Josef AULEHNER u.a. (Hgg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?* (Stuttgart u.a. 1997) 31–55.
- Bernd-Christian FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 17, Wien 1980).
- Markus HEINTZEN, Die Beidseitigkeit der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 112 (1997) 689–693.
- DERS., in: Wolfgang KAHL u.a. (Hgg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz* (Heidelberg Stand Oktober 2018, 193. Aktualisierung).
- Tobias HERBST, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat. Eine Rekonstruktion der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (= *Jus Publicum* 231, Tübingen 2014).
- Josef ISENSEE, Staatsaufgaben, DERS., Paul KIRCHHOF (Hgg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: Aufgaben des Staates (Heidelberg ³2006) 117–160.
- Josef ISENSEE, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: DERS., Paul KIRCHHOF (Hgg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI: Bundesstaat (Heidelberg ³2008) 3–199.
- Josef ISENSEE, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: DERS., Paul KIRCHHOF (Hgg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI: Bundesstaat (Heidelberg ³2008) 455–513.
- Matthias JESTAEDT, Zuständigkeitsüberschießende Gehalte bundestaatlicher Kompetenzvorschriften – Plädoyer für eine allgemeine Normgehaltslehre, in: Josef AULEHNER u.a. (Hgg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?* (Stuttgart u.a. 1997) 315–343.
- DERS., Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: Josef ISENSEE, Paul KIRCHHOF (Hgg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II: Verfassungsstaat (Heidelberg ³2004) 785–841.
- DERS., Verfassungstheorie als Disziplin, in: Otto DEPENHEUER, Christoph GRABENWARTER (Hgg.), *Verfassungstheorie. Ein Handbuch* (Tübingen 2010) 1–56.
- Hans KELSEN, *Allgemeine Staatslehre* (1925), Studienausgabe hg. v. Matthias JESTAEDT (Tübingen 2019) (Seitenangaben der Originalausgabe in Klammern hinzugesetzt).
- DERS., *Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit* (1960), Studienausgabe

- der Zweitaufgabe 1960 hg. v. Matthias JESTAEDT (Tübingen 2017) (Seitenangaben der Originalausgabe in Klammern hinzugesetzt).
- Heinz MAYER, Gabriele KUCSKO-STADLMAYER, Karl STÖGER, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien ¹¹2015).
- Adolf MERKL, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Mit besonderer Berücksichtigung der deutschösterreichischen Bundesverfassung (1921), in: DERS., *Gesammelte Schriften*, hgg. v. Dorothea MAYER-MALLY, Herbert SCHAMBECK, Wolf-Dietrich GRUSSMANN, Bd. II/1 (Berlin 1999) 299–320.
- DERS., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wien u.a. 1927).
- Martin OLDIGES, Verbandskompetenz, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 42 (1989) 873–884.
- Eberhard SCHMIDT-ABMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung* (Heidelberg ²2006).
- Carl SCHMITT, *Verfassungslehre* (München u.a. 1928).
- Friedrich SCHOCH, Einleitung, in: DERS., Jens-Peter SCHNEIDER (Hgg.), *Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bd. III (München Stand: Juli 2020) 1–307.
- Rupert STETTNER, *Grundfragen einer Kompetenzlehre* (= *Schriften zum Öffentlichen Recht* 447, Berlin 1983).
- Hans J. WOLFF, Otto BACHOF, *Verwaltungsrecht*, Bd. II (München ⁴1976).
- Ewald WIEDERIN, *Bundesrecht und Landesrecht. Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich und in Deutschland* (= *Forschungen aus Staat und Recht* 111, Wien u.a. 1995).
- DERS., *Anmerkungen zur Versteinerungstheorie*, in: Herbert HALLER u.a. (Hgg.), *Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler* (Wien u.a. 1997) 1231–1272.
- DERS., *Theorien als Methoden der Kompetenzinterpretation*, in: *Zeitschrift für Verwaltung* 40 (2015) 236–242.
- DERS., *Staatliche Aufgaben, bundesstaatliche Kompetenzverteilung und private Akteure*, in: Claudia FUCHS u.a. (Hgg.), *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. III: *Neuvermessung einer Grenze* (Wien 2019) 21–44.