

auch **Regelungen zu den Schienen** selbst,<sup>518</sup> also insbesondere zum Bau einschließlich einer etwaigen Enteignung<sup>519</sup> und der Benutzung.<sup>520</sup>

### XXIII. Abfallwirtschaft, Immissionsschutz (Nr. 24)

Mit der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung weist der **Kompetenztitel bedeutende Aspekte des Umweltschutzes** dem Bund zu. Zusammen mit den Kompetenzen für die land- und forstwirtschaftliche Erzeugung,<sup>521</sup> den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz<sup>522</sup> und nicht zuletzt den Kompetenzen zur Abweichungsgesetzgebung für den Naturschutz<sup>523</sup> und den Wasserhaushalt<sup>524</sup> ist der Bund damit insgesamt für weite Teile des Umweltrechts zuständig,<sup>525</sup> auch wenn es an einer übergreifenden Kompetenz für das Umweltrecht oder den Umweltschutz fehlt.<sup>526</sup>

Sowohl das Verständnis des Begriffs „**Abfall**“ als auch die Ausgestaltung der Regelungen hängen von dem Konzept und der damit verbundenen Regelungsstruktur der Kreislaufwirtschaft ab. Der im Zuge der Föderalismusreform an die Stelle des engeren Begriffs der Abfallbeseitigung getretene Begriff der Abfallwirtschaft umfasst damit jedenfalls den bei Aufnahme des Kompetenztitels<sup>527</sup> im Abfallbeseitigungsgesetz vorgefundenen Begriff des Umgangs mit Stoffen, die subjektiv aus Sicht des Besitzers zum Abfall zählen sollen oder objektiv zu entsorgen sind.<sup>528</sup> Der verfassungsrechtliche Begriff der Abfallwirtschaft ist allerdings nicht auf eine mit diesem Begriffsverständnis verbundene Regelungsstruktur festgelegt, sondern deckt dynamisch auch Regelungsstrukturen ab, die beispielsweise in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben<sup>529</sup> weitergehende Konzepte etwa zur Abfallvermeidung oder zur Identifikation und Entsorgung gefährlicher Stoffe verfolgen.<sup>530</sup> In der Sache zählen zu dieser **umfassend verstandenen Kompetenz für die Abfallwirtschaft**<sup>531</sup> folglich Regelungen über die Entsorgung und Beseitigung von Abfällen

<sup>518</sup> Dem Straßenverkehr (Nr. 22) gegenüberstellend BVerfGE 15, 1 (14) = NJW 2962, 2243 (2245); Becker in BK-GG Rn. 10 ff.; Degenhart in Sachs Rn. 98.

<sup>519</sup> Vgl. BVerfGE 56, 249 (263) = NJW 1981, 1257 (1258); Wittreck in Dreier Rn. 115.

<sup>520</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 159.

<sup>521</sup> Nr. 17 → Rn. 60.

<sup>522</sup> Nr. 20 → Rn. 77.

<sup>523</sup> Nr. 29 → Rn. 100.

<sup>524</sup> Nr. 32 → Rn. 105.

<sup>525</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 161 und Seiler in BeckOK GG Rn. 87, auch zum beabsichtigten Erlass eines Umweltgesetzbuches; näher Kane, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltschutz, 2013, 79 ff.

<sup>526</sup> Brüning/Yasin NordÖR 2022, 53 (55 ff.); Degenhart in Sachs Rn. 99; Kane, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltschutz, 2013, 68; Knauff in BK-GG Rn. 5; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 161; Sannwald in SHH Rn. 313; Seiler in BeckOK GG Rn. 87.

<sup>527</sup> Zur Entstehungsgeschichte des 1972 aufgenommenen Kompetenztitels BVerfGE 110, 370 (384) = NVwZ 2004, 1477 (1478) sowie näher Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 160; Wittreck in Dreier Rn. 117.

<sup>528</sup> Sog. subjektiver-objektiver Abfallbegriff, Oeter in Huber/Voßkuhle Rn. 161; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 68, Seiler in BeckOK GG Rn. 88; Wittreck in Dreier Rn. 118; zudem auf die Nutzung abstellend Knauff in BK-GG Rn. 6.

<sup>529</sup> Zum Einfluss des Unionsrechts Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 162.

<sup>530</sup> Degenhart in Sachs Rn. 100; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 162; neuer Abfallbegriff nahezu unbegrenzt; Rengeling in Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB § 135 Rn. 292; Sannwald in SHH Rn. 317; Seiler in BeckOK GG Rn. 88; gesamter Bereich; Wittreck in Dreier Rn. 118; umfassendes Abfallkonzept; skeptisch im Fall der Abscheidung und Speicherung von CO<sub>2</sub> Moewes NuR 2012, 832 ff.; kritisch zu dieser Offenheit im Hinblick auf die kompetenzübergreifende Funktion Knauff in BK-GG Rn. 6.

<sup>531</sup> Degenhart in Sachs Rn. 100; Knauff in BK-GG Rn. 8; Kotulla NVwZ 2007, 489 (490); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 163; alle Phasen der Abfallentsorgung; Rengeling in

ebenso wie über die Vermeidung<sup>532</sup> und Verwertung<sup>533</sup> einschließlich der zu dem Konzept gehörenden begleitenden Regelungen etwa der Haftung und Entschädigung.<sup>534</sup> Als Folge dieser Breite und Tiefe der Kompetenz setzt ein abschließender, die Landesgesetzgeber ausschließender Gebrauch durch den Bund eine entsprechende Regelungstiefe der bundesgesetzlichen Regelungen voraus.<sup>535</sup> In mehreren Teilbereichen und Teilaspekten dürften dadurch Regelungsspielräume für die Länder verbleiben.<sup>536</sup>

**88 Luftreinhaltung** meint nach einhelliger Ansicht den Schutz vor nachteiligen Veränderungen der Luft.<sup>537</sup> Als Beispiele nennt die einfachgesetzliche Definition der Luftverunreinigungen in § 3 Abs. 4 BImSchG Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe und Geruchsstoffe. Dadurch, dass dieser Schutz nicht nur auf den Umgang mit bereits eingetretenen oder die Abwehr unmittelbar bevorstehender Verunreinigungen bezogen ist, sondern auch Maßnahmen der Gefahrenvorsorge im Vorfeld umfasst,<sup>538</sup> ergeben sich Abgrenzungsprobleme zum Klimaschutz.<sup>539</sup> Maßnahmen zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen werden in Rechtsprechung und Literatur teilweise auch dann zum Kompetenztitel der Luftreinhaltung gezählt, wenn sie Mensch und Umwelt nicht unmittelbar vor schlechter Luftqualität, sondern über einen Beitrag zur Reduktion der Erderwärmung mittelbar schützen.<sup>540</sup> Die fachgerichtliche Rechtsprechung fasst darunter beispielsweise auch eine bundesrechtliche Ermächtigung zum Anschluss- und Benutzungszwang an eine kommunale Fernwärmeversorgung, die der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen dient.<sup>541</sup> Diese Integration des an Treibhausgasemissionen anknüpfenden **Klimaschutzes** in die konkurrierende Kompetenz für Luftreinhaltung wirft neue Abgrenzungsfragen auf, wenn die

Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB § 135 Rn. 292; Sannwald in SHH Rn. 317; Scheidler UPR 2006, 425 (428); Wittreck in Dreier Rn. 118.

<sup>532</sup> Knauff in BK-GG Rn. 9; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 165; Sannwald in SHH Rn. 317.

<sup>533</sup> Knauff in BK-GG Rn. 10; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 164; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 68.

<sup>534</sup> Unter dem vorherigen Kompetenztitel für Abfallbeseitigung bereits BVerfGE 110, 370 (385) = NVwZ 2004, 1477 (1479) zu einem abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

<sup>535</sup> Vgl. BVerfGE 102, 99 (115) = NVwZ 2000, 1160 (1161 f.): für erschöpfende Regelung ist umfassende und lückenlose Regelung maßgeblich; → Art. 72 Rn. 20; zur Anwendung des Maßstabs im Bereich der Abfallwirtschaft Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 165.

<sup>536</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 165; im Fall einer landesrechtlichen Lizenzpflicht für die Entsorgung bestimmter Abfälle jedoch angenommen in BVerfGE 102, 99 (114 ff.) = NVwZ 2000, 1160 (1160b ff.).

<sup>537</sup> Degenhart in Sachs Rn. 102; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 69; Seiler in BeckOK GG Rn. 89; Wittreck in Dreier Rn. 119; für ein von negativen Veränderungen unabhängiges Verständnis Knauff in BK-GG Rn. 15.

<sup>538</sup> Degenhart in Sachs Rn. 102; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166; Rengeling in Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB § 135 Rn. 294; Seiler in BeckOK GG Rn. 89; Sannwald in SHH Rn. 318; zu Regelungen des Schornsteinfeger-Handwerksgesetzes, die neben der Luftreinhaltung auch der Brand- und Betriebssicherheit dienen, OVG Münster NVwZ-RR 2021, 297 (298); zum Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge Bauth/Baumeister iR 2024, 147 (150 f.).

<sup>539</sup> Degenhart in Sachs Rn. 102; zum Klimaschutzgesetz des Bundes und der verbleibenden Gesetzgebungskompetenz der Länder Knauff KlimR 2022, 47 (48 f.).

<sup>540</sup> Zur Schaffung eines Emissionshandelssystems zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen BVerfG NVwZ 2018, 972 (974, Rn 27); offen gelassen für Regelungen zur Beteiligung von Anwohnern und Gemeinden an Windenergie-Beteiligungsgesellschaften in BVerfGE 161, 63 (97, Rn. 67) = NVwZ 2022, 861 (865, Rn. 67); aus der Lit. Degenhart in Sachs Rn. 102; Knauff DV 49 (2016), 233 (237); Seiler in BeckOK GG Rn. 89.1, jeweils im Anschluss an BVerfG NVwZ 2017, 61 (63); entsprechend zum Brennstoffemissionshandelsgesetz Meßerschmidt DÖV 2021, 605 (609).

<sup>541</sup> BVerfG NVwZ 2017, 61 (63 f.); aus der Lit. Gläß NJOZ 2017, 1338 (1341).

Maßnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Zuge der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben<sup>542</sup> immer vielfältiger werden und querschnittartig eine Reihe unterschiedlicher Lebens- und damit Kompetenzbereiche betreffen.<sup>543</sup> Wenn etwa im Zuge der unionsrechtlichen Klimaschutz-Strategie Umwelt- und Energiepolitik verzahnt<sup>544</sup> oder im Banken-, Kapitalmarkt- und Bilanzrecht CO<sub>2</sub>-sensible Taxonomien einschließlich entsprechender Veröffentlichungspflichten entwickelt werden (Green Finance),<sup>545</sup> lässt sich die Bandbreite der Maßnahmen nicht allein wegen ihres Beitrags zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen umfassend dem Kompetenzbereich der Luftreinhaltung zuordnen.<sup>546</sup>

Der Teilbereich der **Lärmbekämpfung** bezieht sich ausweislich der ausdrücklichen Ausklammerung des Schutzes vor verhaltensbezogenem Lärm auf Geräuschemissionen, die von Anlagen ausgehen.<sup>547</sup> Maßnahmen der Lärmbekämpfung können aktiv an der Quelle ansetzen oder passiv einzelne Bereiche schützen.<sup>548</sup> 89

Bei Anlagen, die für geräuschintensive Aktivitäten von Personen bestimmt sind, etwa Sportplätze oder Spielplätze, handelt es sich bei der Zurechnung von Emissionen zum Verhalten von Personen oder zu einer Anlage um eine **Wertungsfrage**.<sup>549</sup> Für eine Zurechnung zur Anlage spricht es, wenn Emissionen notwendigerweise oder zumindest typischerweise bei dem Betrieb der Anlage entstehen<sup>550</sup> sowie wenn sie durch technische Vorrichtung oder andere Gegebenheiten der Anlage verstärkt oder begünstigt werden.<sup>551</sup> Umgekehrt richten sich Regelungen, die Tätigkeiten in bestimmter Hinsicht einschränken, die Nutzung der Anlage aber im Wesentlichen unberührt lassen, etwa Regelungen zu Ruhezeiten,<sup>552</sup> typischerweise gegen verhaltensbezogenen Lärm. Auch wenn nahe liegt, dass bestimmte Arten von Lärm, etwa Kinderlärm, Sport- oder Freizeitlärm, typischerweise dem verhal-

<sup>542</sup> KOM(2019) 640 final.

<sup>543</sup> Für eine generelle Zuständigkeit des Bundes für den Klimaschutz Knauff in BK-GG Rn. 14; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 69; Wittreck in Dreier Rn. 119; zu den auch angesichts der bestehenden bundesrechtlichen Regelungen verbleibenden Landeskompetenzen Brüning/Yasin NordÖR 2022, 53 (55 ff.); zur Relevanz der Landesklimaschutzgesetze, auch für die Planung auf kommunaler Ebene Köck/Kohlrausch ZUR 2021, 610 (611 f., 614 f.).

<sup>544</sup> VO (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz; aus der Lit. Schlacke/Knott ZUR 2019, 404 ff.; Gundel/Buckler GewArch 2020, 41 ff.; zur Umsetzung im nationalen Reformprogramm 2020 BT-Drs. 19/18350, 44 ff.

<sup>545</sup> VO (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden sowie Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der VO (EU) 2016/1011 in Bezug auf Referenzwerte für CO<sub>2</sub>-arme Investitionen und Referenzwerte für Investitionen mit günstiger CO<sub>2</sub>-Bilanz, KOM(2018) 355 final; näher Lotz/Weber/Hadinek RdF 2019, 180 ff.; zur Verknüpfung von Subventionen mit umwelt- und klimapolitischen Zielen Krönke NVwZ 2022, 1606 ff.

<sup>546</sup> Wiedmann ZUR 2022, 358 (360). Nicht gemeint ist schließlich der Schutz vor lokaler Konzentration von Tabakrauch, Stettner ZG 2007, 156 (175); Wittreck in Dreier Rn. 119; anders unter Hinweis auf den Wortlaut Siekmann NJW 2006, 3382 (3384).

<sup>547</sup> Degenhart in Sachs Rn. 103; Knauff in BK-GG Rn. 16; Kotulla NVwZ 2007, 489 (490); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166; Scheidler NVwZ 2011, 838 (840); Seiler in BeckOK GG Rn. 90; Wittreck in Dreier Rn. 120.

<sup>548</sup> Degenhart in Sachs Rn. 103; Knauff in BK-GG Rn. 18; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166.

<sup>549</sup> Knauff in BK-GG Rn. 17: für ein autonomes, v. den Regelungen des Immissionsschutzrechts gelöstes Verständnis des verfassungsrechtlich geschützten Begriffs Kiefer DÖV 2011, 515 (516 ff.); nach dem Adressat der Regelung diff. Kment in Jarass/Pieroth Rn. 70.

<sup>550</sup> Degenhart in Sachs Rn. 103; Knauff in BK-GG Rn. 17; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 70.

<sup>551</sup> Huber/Wollenschläger NVwZ 2009, 1513 (1519) nennen als Beispiele Tribünen, hohe Anzahl an Parkplätzen und Lautsprecheranlagen; daran anknüpfend Degenhart in Sachs Rn. 103.

<sup>552</sup> Kotulla NVwZ 2007, 489 (491).

tensbezogenen Lärm zuzuordnen sind,<sup>553</sup> kann je nach Kontext der Lärm mehrerer Personen insgesamt auch einer Anlage zuzurechnen sein.<sup>554</sup>

#### XXIV. Staatshaftung (Nr. 25)

- 91 Regelungen der **Staatshaftung**, die nicht an einen deliktsrechtlichen Anspruch gegen einen Amtsträger anknüpfen, sondern unmittelbar eine Haftung der öffentlichen Hand vorsehen, können nicht mehr dem Begriff des Bürgerlichen Rechts (Nr. 1) zugeordnet werden.<sup>555</sup> Der im Jahr 1994 eingeführte Kompetenztitel schafft aus diesem Grund eine kompetenzielle Grundlage für Regelungen, die eine Haftung der öffentlichen Hand unmittelbar begründen,<sup>556</sup> nachdem über zehn Jahre zuvor das entsprechende Staatshaftungsgesetz vom 26.6.1981 für nichtig erklärt worden ist.<sup>557</sup> Solche Regelungen<sup>558</sup> könnten sowohl eine Haftung für legislatives Unrecht<sup>559</sup> wie auch eine öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung<sup>560</sup> erfassen.<sup>561</sup> **Haftungsadressat** können alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts sein, soweit sie nicht privatrechtlich gehandelt haben.<sup>562</sup> Gesetze nach Nr. 25 bedürfen nach Nr. 2 der Zustimmung des Bundesrats.<sup>563</sup>

#### XXV. Fortpflanzungsmedizin, Gentechnologie, Transplantation (Nr. 26)

- 92 Der Kompetenztitel enthält drei voneinander unabhängige Bereiche. Der Begriff der **medizinisch unterstützten Erzeugung menschlichen Lebens** ist im Zuge der Föderalismusreform an die Stelle der vorherigen Formulierung der „künstlichen Befruchtung beim Menschen“ gesetzt worden. Mit dieser Änderung sollte ausweislich der Begründung des Fraktionsentwurfs klargestellt werden, dass die Kompetenz „alle Bereiche der modernen **Fortpflanzungsmedizin**“ erfasst.<sup>564</sup> Umfasst davon

<sup>553</sup> Zum Kinderlärm Dietrich/Kahle DVBl 2007, 18 (26); zum Sport- und Freizeitlärm Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 166; Sannwald in SHH Rn. 322; Seiler in BeckOK GG Rn. 90.1; s. aber auch zu den Abgrenzungsproblemen einer Anknüpfung an die Kategorie von Sport- oder Freizeitlärm Huber/Wollenschläger NVwZ 2009, 1513 (1517).

<sup>554</sup> Degenhart in Sachs Rn. 103, unter Hinweis auf Außengaststätten; Huber/Wollenschläger NVwZ 2009, 1513 (1517).

<sup>555</sup> BVerfGE 61, 149 (176) = NJW 1983, 25 (26); dem folgend die Lit. Degenhart in Sachs 106; Durner in BK-GG Rn. 10; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 168: originäre Staatshaftung.

<sup>556</sup> Degenhart in Sachs Rn. 106; Durner in BK-GG Rn. 25; Grzeszick ZRP 2015, 162 (163 f.); Kment in Jarass/Pieroth Rn. 71; Zur Entstehungsgeschichte Durner in BK-GG Rn. 11 ff.; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 167; Wittreck in Dreier Rn. 122.

<sup>557</sup> BVerfGE 61, 149 ff. = NJW 1983, 25 (25 ff.); näher auch zum Staatshaftungsgesetz 1981 Durner in BK-GG Rn. 9 f.

<sup>558</sup> Zum Reformbedarf Grzeszick ZRP 2015, 162 ff.

<sup>559</sup> Degenhart in Sachs Rn. 106; Durner in BK-GG Rn. 37; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 168; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 71; Wittreck in Dreier Rn. 123; de lege lata am Bsp. des Atomausstiegs Schmitt/Werner NVwZ 2017, 21 ff.; de lege ferenda gegen eine Haftung für legislatives Unrecht Grzeszick ZRP 2015, 162 (165 f.).

<sup>560</sup> Degenhart in Sachs Rn. 107; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 168; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 71; Wittreck in Dreier Rn. 123; für eine richterliche Rechtsfortbildung vorgeschlagen bei Kment NVwZ 2015, 927 (929 ff.).

<sup>561</sup> Zum weiten Begriffsverständnis eingehend Durner in BK-GG Rn. 14 ff.

<sup>562</sup> Durner in BK-GG Rn. 25; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 168; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 71; Seiler in BeckOK GG Rn. 91.1; Wittreck in Dreier Rn. 123; ohne Einschränkung Degenhart in Sachs Rn. 107.

<sup>563</sup> Zu Möglichkeiten der teleologischen Reduktion Linke DÖV 2005, 289 ff.

<sup>564</sup> Begründung Fraktionsentwurf, BT-Drs. 16/813, 14; daran anknüpfend Degenhart in Sachs Rn. 109; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Sannwald in SHH Rn. 330; Seiler in BeckOK GG Rn. 94; Spranger in BK-GG Rn. 3; Wittreck in Dreier Rn. 126.

sind alle Formen der künstlichen Befruchtung,<sup>565</sup> aber auch Regelungen zu medizinischen Maßnahmen, die eine natürliche Befruchtung begleiten oder unterstützen, etwa Hormonbehandlungen oder ein Transfer befruchteter Eizellen oder Embryonen.<sup>566</sup> Im Wege der Annexkompetenz umfasst sind zudem auch Regelungen zur Embryonenforschung.<sup>567</sup> Mit Blick auf den mittelbaren Beitrag der Grundlagenforschung zur Unterstützung der Erzeugung menschlichen Lebens gilt das auch dann, wenn die Embryonenforschung in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Fortpflanzung steht.<sup>568</sup>

Die Kompetenz zur Regelung der Untersuchung und der künstlichen Veränderung von Erbinformationen stellt in der Sache eine **umfassende Kompetenz** für den Bereich der **Gentechnik** auf,<sup>569</sup> die sich gegenständlich auf Menschen, Tiere wie auch Pflanzen<sup>570</sup> und inhaltlich sowohl auf Fragen der Forschung als auch des Umgangs mit gentechnisch veränderten Organismen<sup>571</sup> einschließlich organisationsbezogener Regelungen und Regelungen der Haftung<sup>572</sup> bezieht. Schon die Aufzählung sowohl der Untersuchung als auch der künstlichen Veränderung zeigt, dass Untersuchungen unabhängig von etwaigen Veränderungen der Erbinformationen, etwa zu Zwecken der Diagnostik, erfasst sind.<sup>573</sup>

Die Kompetenz für Regelungen zur **Transplantation von Organen, Geweben und Zellen** umfasst Regelungen zur Entnahme von Körperteilen zu Zwecken ihrer Übertragung,<sup>574</sup> einschließlich der organisationsbezogenen Regelungen zur Einführung eines Transplantationsbeauftragten.<sup>575</sup> Die Körperteile, zu deren Aufzählung durch die Föderalismusreform 2006 auch der Begriff der Zellen hinzugefügt worden ist, können sowohl von lebenden oder verstorbenen Spendern<sup>576</sup> als auch aus künstlicher Herstellung stammen<sup>577</sup> oder tierischen Ursprungs sein.<sup>578</sup> Erfasst sind auch

<sup>565</sup> Vgl. die Aufstellung bei Degenhart in Sachs Rn. 109 und Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Seiler in BeckOK GG Rn. 94; Spranger in BK-GG Rn. 4 ff.; Wittreck in Dreier Rn. 126.

<sup>566</sup> Degenhart in Sachs Rn. 109; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Spranger in BK-GG Rn. 4 ff.; Wittreck in Dreier Rn. 126.

<sup>567</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Spranger in BK-GG Rn. 23; zurückhaltend Degenhart in Sachs Rn. 109.

<sup>568</sup> Anders für die nicht auf die Erzeugung menschlichen Lebens zielende reine Embryonenforschung Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Spranger in BK-GG Rn. 23 f.

<sup>569</sup> BVerfGE 128, 1 (33 f.) = NVwZ 2011, 94 (97); aus der Lit. Degenhart in Sachs Rn. 110; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 171; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Seiler in BeckOK GG Rn. 95; Wittreck in Dreier Rn. 127; zurückhaltend Spranger in BK-GG Rn. 25; sowie zum reproduktiven Klonen → Rn. 17.

<sup>570</sup> BVerfGE 128, 1 (33 f.) = NVwZ 2011, 94 (97); Degenhart in Sachs Rn. 110.

<sup>571</sup> BVerfGE 128, 1 (34) = NVwZ 2011, 94 (97); Degenhart in Sachs Rn. 110; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 170; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Spranger in BK-GG Rn. 26; Wittreck in Dreier Rn. 127.

<sup>572</sup> Zu Regelungen über ein Standortregister sowie Ansprüchen bei Nutzungsbeeinträchtigungen BVerfGE 128, 1 (34) = NVwZ 2011, 94 (97); zu den Möglichkeiten einer landwirtschaftlichen Nutzungsplanung Winter/Stoppe-Ramadan NuR 2011, 396; zur Diskussion um die Reichweite des Kompetenztitels v. der Föderalismusreform Rahner ZRP 1990, 63 ff. und Bark ZRP 1991, 152.

<sup>573</sup> Degenhart in Sachs Rn. 110; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 171; Spranger in BK-GG Rn. 27 ff.

<sup>574</sup> Degenhart in Sachs Rn. 110; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 172; Seiler in BeckOK GG Rn. 96.

<sup>575</sup> Neff MedR 2013, 82 (85), in Abgrenzung zur Kompetenz der Länder für die Ausgestaltung der Krankenhausorganisation Nr. 19a → Rn. 74.

<sup>576</sup> Degenhart in Sachs Rn. 110; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 172; Wittreck in Dreier Rn. 128.

<sup>577</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 172; offenbar enger Seiler in BeckOK GG Rn. 96.

<sup>578</sup> Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Seiler in BeckOK GG Rn. 96; Spranger in BK-GG Rn. 64; Wittreck in Dreier Rn. 128.

Bluttransfusionen,<sup>579</sup> über den nicht technisch verstandenen Begriff der Zelle hinaus auch Blutplasma. Nach Wortlaut und Systematik ist die Kompetenz nicht auf menschliche Körper beschränkt,<sup>580</sup> setzt aber die Einsetzung in einen Körper voraus.<sup>581</sup>

## XXVI. Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter (Nr. 27)

- 95 Im Zuge der **Föderalismusreform** ist die konkurrierende Kompetenz aus Art. 74a für die Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten der Länder sowie deren Richterinnen und Richter entfallen und die Rahmenkompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 für Rechtsverhältnisse in den Kompetenztitel der konkurrierenden Kompetenz überführt worden.<sup>582</sup>
- 96 Regelungen zu den **Statusrechten und Statuspflichten** der Beamtinnen und Beamten gestalten einen Teilausschnitt<sup>583</sup> der **hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums** nach Art. 33 Abs. 5 näher aus.<sup>584</sup> Die bundesweite Vereinheitlichung der Statusrechte und -pflichten fördert die Möglichkeit von Dienstherrenwechseln zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern<sup>585</sup> und trägt auch dadurch zur Leistungsfähigkeit<sup>586</sup> und einem einheitlichen Leitbild des Beamtentums insgesamt bei. Zur Konkretisierung des Begriffs der Statusrechte und Statuspflichten nimmt die Begründung des Fraktionsentwurfs auf eine Anlage der damaligen Koalitionsvereinbarung Bezug und zählt Aspekte auf, die sich vor allem auf den **Bestand des Dienstverhältnisses**<sup>587</sup> einschließlich der Dienstherrenfähigkeit, aber auch Abordnungen, Versetzungen sowie Verwendungen im Ausland, statusprägende Pflichten sowie wesentliche Rechte und schließlich den Verteidigungsfall beziehen.<sup>588</sup> Umstritten ist, ob die im Kompetenztitel genannten Status-

<sup>579</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 172.

<sup>580</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 172; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Spranger in BK-GG Rn. 64; Wittreck in Dreier Rn. 128.

<sup>581</sup> Kment in Jarass/Pieroth Rn. 72; Sannwald in SHH Rn. 331; Spranger in BK-GG Rn. 66; Wittreck in Dreier Rn. 128.

<sup>582</sup> Näher Degenhart in BK-GG Rn. 17 ff.; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 176; Seiler in BeckOK GG Rn. 97; Wittreck in Dreier Rn. 132.

<sup>583</sup> Die teilweise ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählenden Aspekte der inhaltlichen Ausgestaltung des Dienstverhältnisses, etwa zu Nebentätigkeiten oder Dienstzeiten, fallen nicht mehr in den Kreis der Statusrechte und -pflichten, Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 177; Wittreck in Dreier Rn. 136, → Art. 33 Rn. 134.

<sup>584</sup> Battis/Grigoleit ZBR 2008, 1 (1 f.); Degenhart in BK-GG Rn. 11; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 177; Seiler in BeckOK GG Rn. 98; zur begrenzten Aussagekraft der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums für die Kompetenzabgrenzung Wittreck in Dreier Rn. 136; Aufnahme der Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 Koch DVBl 2008, 805 ff.

<sup>585</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 177; Begründung Fraktionsentwurf BT-Drs. 16/813, 14.

<sup>586</sup> Battis/Grigoleit ZBR 2008, 1 (4); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle: Funktionalität Rn. 177.

<sup>587</sup> Genannt sind „Wesen, Voraussetzungen, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer; sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Dienstverhältnisses“ und „Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Dienstverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamten- und Richterrechte, Entfernung aus dem Dienst nach dem Disziplinarrecht)“, BT-Drs. 16/813, 14; zu Regelungen über den Ruhestandseintritt von Richterinnen und Richtern Hebler NJW 2023, 2974 (2975 f.).

<sup>588</sup> Begründung Fraktionsentwurf BT-Drs. 16/813, 14; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 74; Sannwald in SHH Rn. 334; daran anknüpfend die Lit., Degenhart in BK-GG Rn. 28 ff.; Degenhart in Sachs Rn. 114; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 178; Seiler in BeckOK GG Rn. 98 f.; Wittreck in Dreier Rn. 135; zum Personalvertretungsrecht näher Hebler in Lorenzen/Eckstein/Etzel/Gerhold/Schlattmann/Rehak/Faber, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 94 Rn. 14 ff.

rechte und -pflichten über subjektive, auf das jeweilige Amt bezogene Pflichten hinaus auch objektive, das Wesen des Berufsbeamtentums generell ausgestaltende Anforderungen umfassen und ob es sich bei grundlegenden Anforderungen an das Erscheinungsbild, wie sie kürzlich bundesrechtlich mit Konkretisierungsmöglichkeit durch Landesrecht eingeführt worden sind,<sup>589</sup> in Abgrenzung zu bloßen funktionsbezogenen Verhaltenspflichten um solche grundlegenden Verpflichtungen handelt.<sup>590</sup>

Fragen der Laufbahnen, der Besoldung und der Versorgung sind von diesen wesentlichen Rechten und Pflichten ausdrücklich ausgenommen.<sup>591</sup> Der Kompetenztitel bezieht sich neben Richterinnen und Richtern der Länder<sup>592</sup> auf alle Beamtinnen und Beamten der Länder<sup>593</sup> sowie einer ihrer Körperschaften,<sup>594</sup> nicht jedoch der Kirchen.<sup>595</sup> Ebenso wenig unter den Kompetenztitel fallen Regelungen über **sonstige Angehörige des öffentlichen Dienstes**, die nicht verbeamtet sind.<sup>596</sup> Regelungen nach Nr. 27 bedürfen nach Abs. 2 der Zustimmungen des Bundesrats.

### XXVII. Jagdwesen (Nr. 28)

Das Jagdwesen war vor der **Föderalismusreform** zusammen mit dem Naturschutz und der Landschaftspflege in ein Kompetenztitel der Rahmenkompetenz zugeordnet.<sup>597</sup> Das Jagdwesen sowie der Naturschutz und die Landschaftspflege sind zur Verdeutlichung ihrer Eigenständigkeit<sup>598</sup> in zwei Kompetenztitel aufgeteilt und in die konkurrierende Gesetzgebung in Form der Abweichungsgesetzgebung überführt worden.<sup>599</sup> Abweichungsfest ist allerdings nach Art. 73 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 der Unterbereich des Rechts der Jagdscheine.<sup>600</sup>

Die konkurrierende Kompetenz für das **Jagdwesen** umfasst nach einhelliger Ansicht **alle mit der Jagd zusammenhängenden Regelungen**,<sup>601</sup> etwa zum jagd-

<sup>589</sup> § 34 Abs. 2 BeamtStG.

<sup>590</sup> Für ein entsprechend weites Verständnis des Begriffs der „Statuspflichten“ Tomerius NVwZ 2023, 1537 (1538 f.); dagegen Gärditz/Abdulsalam ZBR 2021, 289 (290 ff.); Schütte DVBl 2023, 437 (440).

<sup>591</sup> Zu ihnen näher Degenhart in BK-GG Rn. 40 ff.; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 76; Wittreck in Dreier Rn. 137.

<sup>592</sup> Zur Ausgestaltung der Rechtsstellung von Richterinnen und Richtern des Bundes enthält Art. 98 Abs. 1 eine ausschließliche Kompetenz des Bundes → Art. 98 Rn. 144.

<sup>593</sup> Für Beamtinnen und Beamte des Bundes vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 → Art. 73 Rn. 38 ff.

<sup>594</sup> Degenhart in BK-GG Rn. 25; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 179; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 77; Seiler in BeckOK GG Rn. 97; Wittreck in Dreier Rn. 134.

<sup>595</sup> Degenhart in BK-GG Rn. 21; Oeter in Huber/Voßkuhle Rn. 179; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 77; Seiler in BeckOK GG Rn. 98,2; Wittreck in Dreier Rn. 134; zu dem Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat sowie den Auswirkungen auf die Landesbeamtengesetze bereits BVerfGE 55, 207 (230 f.) = NJW 1981, 971 (973).

<sup>596</sup> Etwa Abgeordnete, Mitglieder der Landesregierungen oder Inhaber von Ehrenämtern oder sonstigen Ämtern, Degenhart in BK-GG Rn. 22 f.; Degenhart in Sachs Rn. 113; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 179; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 77; Wittreck in Dreier Rn. 134.

<sup>597</sup> Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG aF.

<sup>598</sup> Begründung Fraktionsentwurf, BT-Drs. 16/813, 11: Jagdwesen und Naturschutz als getrennte Rechtskreise; näher Glaser NuR 2007, 439 (442); Kloepfer NuR 2006, 1 (5).

<sup>599</sup> Glaser NuR 2007, 439 (439 f.); Kloepfer NuR 2006, 1 (2 ff.); Knauff in BK-GG Rn. 7 f.; Köck ZUR 2015, 589 (590); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 180, auch zur Entstehungsgeschichte im Anschluss an die NS-Zeit.

<sup>600</sup> → Art. 72 Rn. 10.

<sup>601</sup> Degenhart in Sachs Rn. 121; Knauff in BK-GG Rn. 10; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; Kment in Jarass/Pieroth Rn. 78; Sannwald in SHH Rn. 339; Seiler in BeckOK GG Rn. 100; Wittreck in Dreier Rn. 139.

bezogenen Artenschutz,<sup>602</sup> der Ausübung der Jagd,<sup>603</sup> den Jagdbezirken und den Hegegemeinschaften,<sup>604</sup> zum Wild- und Jagdschaden,<sup>605</sup> zum Schutz und dem Aussetzen von Tieren<sup>606</sup> sowie zum Erwerb des Jagdscheins.<sup>607</sup> Im Einzelnen weisen die Regelungen zum Jagdrecht insbesondere im Bereich des jagdbezogenen Artenschutzes **Überschneidungen** zu Regelungen des **Naturschutzes** auf,<sup>608</sup> die ebenfalls unter die Kompetenz für Abweichungsgesetzgebung fallen. Mit dem Bundesjagdgesetz hat der Bund von der Gesetzgebungskompetenz eingehend, wohl über den Umfang der damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz hinaus<sup>609</sup> Gebrauch gemacht.

### XXVIII. Naturschutz und Landschaftspflege (Nr. 29)

- 99 Die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege bildeten vor der **Föderalismusreform** gemeinsam mit dem Jagdwesen einen Kompetenztitel der Rahmenkompetenz,<sup>610</sup> der dann geteilt und in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit überführt worden ist.<sup>611</sup> Naturschutz und Landschaftspflege zählen zu den Bereichen der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, wobei die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, der Artenschutz sowie der Meeresnaturschutz als abweichungsfeste Kerne der Vorranggesetzgebung zugeordnet sind.<sup>612</sup> Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes sind neben den im BNatSchG ausdrücklich als allgemeine Grundsätze bezeichneten Regelungen<sup>613</sup> diejenigen Regelungen, die nach ihrem Abstraktionsgrad auf Konkretisierung angelegt und zugleich überregional von Bedeutung sind.<sup>614</sup> Die Rechtsprechung stellt in dieser Gesamtbewertung auf die grundlegende Bedeutung, den allgemein-generellen Inhalt sowie die länderübergreifende Geltung der in Rede stehende Regelungen ab.<sup>615</sup>

<sup>602</sup> Etwa Regelungen zu den Schonzeiten und den jagdbaren Tieren Kotulla NVwZ 2007, 489 (492); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; Seiler in BeckOK GG Rn. 100; zum Verhältnis des spezielleren jagdbezogenen Artenschutzes ggü. der Kompetenz für Naturschutz aus Nr. 29 Glaser NuR 2007, 439 (442).

<sup>603</sup> Kotulla NVwZ 2007, 489 (492).

<sup>604</sup> Degenhart in Sachs Rn. 121; Kotulla NVwZ 2007, 489 (492); Sannwald in SHH Rn. 339; Seiler in BeckOK GG Rn. 100; Wittreck in Dreier Rn. 139.

<sup>605</sup> Knauff in BK-GG Rn. 11; Kotulla NVwZ 2007, 489 (492); offengelassen bei Wittreck in Dreier Rn. 139.

<sup>606</sup> Knauff in BK-GG Rn. 11; Kotulla NVwZ 2007, 489 (492); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; Kment in Jarass/Pierothe Rn. 78; Seiler in BeckOK GG Rn. 100; Wittreck in Dreier Rn. 139.

<sup>607</sup> Knauff in BK-GG Rn. 11; Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; Wittreck in Dreier Rn. 139.

<sup>608</sup> Knauff in BK-GG Rn. 18; Köck ZUR 2015, 589 (590 ff.); Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; zur Diskussion Brocker NuR 2000, 307 ff.; Brenner DÖV 2014, 232 (235 ff.); auch zu den unionsrechtlichen Vorgaben Brenner NuR 2017, 145 ff. und Brenner NuR 2017, 217 ff., sowie Wolf ZUR 2012, 331 ff.; zur Diskussion im Rahmen der Föderalismusreform Kloepfer NuR 2006, 1 (2 ff.), und Schink ZG 2004, 1 ff.; auf einfach-gesetzlicher Ebene bereits Lorz NuR 1985, 253 ff.

<sup>609</sup> Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 181; Seiler in BeckOK GG Rn. 100.1.

<sup>610</sup> Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG aF; zur Entstehungsgeschichte der Kompetenztitel für die Rahmengesetzgebung näher Oeter/Münkler in Huber/Voßkuhle Rn. 182.

<sup>611</sup> Näher Berghoff/Steg NuR 2010, 17 (10); Knauff in BK-GG Rn. 7.

<sup>612</sup> → Art. 72 Rn. 11 ff.; kritisch zum Versuch der Konkretisierung durch das BImSchG Gellermann NVwZ 2010, 73 (74 f.).

<sup>613</sup> Kritisch zum Versuch der Konkretisierung des Begriffs durch das BNatSchG Gellermann NVwZ 2010, 73 (74 f.).

<sup>614</sup> StGH Bremen NVwZ 2024, 1414 (1418, Rn. 75); Köck/Wolf NVwZ 2008, 353 (358 f.); Seiler in BeckOK GG Rn. 103.1.

<sup>615</sup> StGH Bremen NVwZ 2024, 1414 (1418, Rn. 75): Funktionssicherung bei Flächchen für öffentliche Zwecke nach § 4 BNatSchG als allgemeiner Grundsatz; im Hinblick auf den Schutzzweck daran zweifelnd Köck NVwZ 2024, 1403 (1404); weiter zu den Kriterien der allgemei-