

L e i t s ä t z e :

1. a) Die nordrhein-westfälische Landesverfassung weist dem Ministerpräsidenten keine ausschließliche Kompetenz zur Errichtung von Ministerien zu.

b) Dieser Teilbereich der Organisationsgewalt kann vielmehr zum einen dem Zugriff des Gesetzgebers, zum anderen einem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, solange nicht der Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung berührt ist.

c) Organisatorische Maßnahmen, die den Bereich der Gerichtsverwaltung und damit den Bereich der rechtsprechenden Gewalt betreffen, gehören nicht zu diesem Kernbereich.

2. a) Auch für Organisationsentscheidungen grenzt das Kriterium der Wesentlichkeit den Bereich ab, der dem Gesetzgeber zur ausschließlichen Regelung vorbehalten ist.

b) Organisationsentscheidungen können wesentlich sein für die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung, insbesondere für die Sicherung einer eigenständigen und unabhängigen rechtsprechenden Gewalt.

3. Die Entscheidung, die Geschäftsbereiche eines herkömmlichen Innenministeriums und eines herkömmlichen Justizministeriums zu einem neuen Ministerium für Inneres und Justiz zusammenzuführen, ist wesentlich im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes.

a) Bei der Organisation der Gerichtsverwaltung geht es um die grundlegende Frage, wie die Dritte Gewalt institutionell

gesichert und gestärkt und ihre verfassungsrechtlich vorgezeichnete Eigenständigkeit hervorgehoben werden soll.

b) Auch vor dem Hintergrund der historischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung der Judikative verlangt die Tragweite einer Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium für die Stellung der Dritten Gewalt und für das Vertrauen des Bürgers in deren Unabhängigkeit, daß das Für und Wider einer solchen Zusammenlegung vor den Augen der Öffentlichkeit diskutiert und vom Parlament verantwortet wird.

VerfGH NW, Urteil vom 9. Februar 1999, **VerfGH 11/98**



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES**

URTEIL

Verkündet am: 9. Februar 1999
Kruse
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der Ge-
schäftsstelle

VerfGH 11/98

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
der Fraktion

Antragstellerin,

Prozeßbevollmächtigter:

g e g e n

Antragsgegner,

Prozeßbevollmächtigter:

wegen der Zusammenführung der Geschäftsbereiche des bis-
herigen Innenministeriums und des bisherigen Ju-

stizministeriums zu einem Ministerium für Inneres
und Justiz

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 19. Januar 1999

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. B i l d a ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L ü n t e r b u s c h ,
Professor Dr. Dres. h.c. S t e r n ,
Professor Dr. S c h l i n k ,
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht
P o t t m e y e r u n d
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht
D r . B r o s s o k ,

für Recht erkannt:

Der Antragsgegner hat durch seinen
Organisationserlaß vom 9. Juni 1998
(Bekanntmachung vom 15. September
1998, GV. NW. S. 544) das Recht des
Landtags aus dem Vorbehalt des Geset-
zes nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und
Art. 2 LV NW i.V.m. Art. 28 Abs. 1
Satz 1 GG insoweit verletzt, als er
die Geschäftsbereiche des bisherigen
Innenministeriums und des bisherigen
Justizministeriums zu einem neuen Mi-
nisterium für Inneres und Justiz zu-
sammengeführt hat.

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerin, die Fraktion der ... im Landtag Nordrhein-Westfalen, wendet sich gegen die Zusammenlegung des Justizministeriums mit dem Innenministerium.

I.

Der Antragsgegner, ... bestimmte im Zuge einer Neubildung der Landesregierung durch Organisationserlaß vom 9. Juni 1998 unter anderem, daß die Geschäftsbereiche des bisherigen Innenministeriums und des bisherigen Justizministeriums zu einem Ministerium für Inneres und Justiz zusammengeführt werden (Bekanntmachung vom 15. September 1998, GV. NW. S. 544).

II.

Am 19. Oktober 1998 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, daß der Antragsgegner durch die durch Organisationserlaß vom 9. Juni 1998 verfügte Zusammenführung der Geschäftsbereiche des bisherigen Innenministeriums und des bisherigen Justizministeriums (Ziffer 5.1. des Erlasses) zu einem neuen "Ministerium für Inneres und Justiz" (Ziffer 6 Abs. 2 des Erlasses) das durch institutionellen Gesetzesvorbehalt gesicherte Recht des nordrhein-westfälischen Landtags - wahrgenommen

in Prozeßstandschaft durch die Antragstellerin - zur Regelung des organisatorischen Verhältnisses von Innen- und Justizministerium durch Gesetz verletzt hat.

Zur Begründung trägt sie vor:

Die beanstandete Maßnahme habe Rechte (Kompetenzen) des Parlaments verletzt. Sie habe einer parlamentarischen Entscheidung in Form eines formellen Gesetzes bedurft. Der Vorbehalt des Gesetzes behalte bestimmte staatliche Entscheidungen dem Gesetzgeber vor. Er orientiere sich dabei an dem Merkmal der "Wesentlichkeit". Nicht nur wesentliche grundrechtsrelevante Entscheidungen, sondern auch wesentliche Organisationsentscheidungen dürfe allein der Gesetzgeber treffen. Andererseits stehe Regierung und Verwaltung im Sinne eines gesetzesfesten Kernbereichs ein Freiraum organisatorischer Gestaltungsmacht zu. Art. 52 Abs. 3 LV ermächtige den Ministerpräsidenten nicht nur zu Personalentscheidungen, nämlich dazu, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Dieses Recht sei vielmehr um die Befugnis erweitert, Ministerien zu errichten und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen. Dabei handele es sich indes um eine bloße Annexkompetenz zu den Personalentscheidungen. Als solche sei sie nicht gesetzesfest. Vielmehr könne der Landtag insoweit auf die Organisationsgewalt zugreifen.

Von dieser Möglichkeit habe der Landtag durch das Gesetz zur Vereinheitlichung der Dienstaufsicht über Gerichte vom 13. Januar 1970 (GV. NW. S. 38) Gebrauch gemacht. Indem er mit § 2 AG VwGO NW, § 4 AG FGO NW den Justizminister zur obersten Dienstaufsichtsbehörde für die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit und für die Finanzgerichte bestimmt habe, habe er eine Organisationsregelung getroffen.

Mit ihr sei die Schaffung eines Ministeriums für Inneres und Justiz nicht vereinbar. Die Verschmelzung der Geschäftsbereiche des Innenministeriums und des Justizministeriums bringe ein anders geartetes neues Ressort hervor. Es sei mit dem bisherigen Justizministerium nicht vergleichbar. Der Gesetzgeber habe insbesondere eine Ressortierung der Verwaltungsgewalt beim Innenminister ausschließen wollen.

Der Zugriff des Landtags auf die Organisationsgewalt sei zulässig gewesen. Ein Eingriff in den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung liege nicht vor. Mit § 2 AG VwGO NW und § 4 AG FGO NW seien im Sinne des institutionellen Gesetzesvorbehalts wesentliche Entscheidungen getroffen worden. Die Schaffung eines einheitlichen Rechtspflegeministeriums zähle zu den Grundproblemen der Gerichtsbarkeit.

III.

1. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hält ebenso wie die Landesregierung den Antrag bereits für unzulässig. Daß der Ministerpräsident Justiz- und Innenministerium nicht durch Organisationsakt zusammenlegen dürfe, lasse sich nicht aus einem verfassungsrechtlichen Rechtssatz, sondern allenfalls aus einfachem Recht herleiten.

Ein institutioneller Gesetzesvorbehalt, der den Zuschnitt von Ministerien zu einer ausschließlichen Kompetenz des Landtags mache, bestehe nicht. Dies behaupte nicht einmal die Antragstellerin. Ein solcher Gesetzesvorbehalt ließe auch nichts von dem Kabinettsbildungs- und Organisationsrecht übrig, das die Landesverfassung ausdrücklich dem Ministerpräsidenten zuweise.

Die Antragstellerin behaupte in der Sache, der Organisationsakt des Ministerpräsidenten verstoße gegen § 4 AG FGO NW und § 2 AG VwGO NW. Verfassungsrechtlich sei damit das Zugriffsrecht des Landtags angesprochen. Dessen zulässige Ausübung binde die Exekutive nach dem Grundsatz des Gesetzesvorrangs. Um die verfassungsrechtliche Existenz und Reichweite dieses Zugriffsrechts werde aber nicht gestritten. Die Verfassungsmäßigkeit von § 2 AG VwGO NW und § 4 AG FGO NW stehe außer Streit. Streitig sei nur, ob der Organisationserlaß gegen diese Vorschriften verstoße. Damit mache die Antragstellerin die Verletzung einfach-rechtlicher Normen geltend. Hierfür sei der Organstreit nicht eröffnet.

Bei § 2 AG VwGO NW und § 4 AG FGO NW handele es sich zudem nicht um Organisationsregelungen, sondern um Sachregelungen

mit Zuständigkeitszuweisungen. Die Ressortierung der Dienstaufsicht beim Justizminister bedeute auch nach der Entstehungsgeschichte der Vorschriften nicht zugleich eine Absage an eine Zuständigkeit des Innenministers. Die Vorschriften ließen sich ohne weiteres so lesen, daß oberste Dienstaufsichtsbehörde der für den Bereich Justiz zuständige Minister sein solle. Eine gesetzliche Regelung könne im übrigen auch nicht aus den Gründen des Vorbehalts des Gesetzes im Sinne der Wesentlichkeit gefordert werden, weil sich die Zusammenlegung nicht auf einen wesentlichen Regelungsbereich beziehe. Insbesondere mache ihre politische Umstrittenheit allein die Maßnahme noch nicht zu einer wesentlichen Entscheidung.

2. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

Der Antrag ist zulässig.

1. a) Die Antragstellerin ist parteifähig. Fraktionen sind im verfassungsprozessualen Organstreit als Teile des obersten Landesorgans "Landtag" gemäß Art. 75 Nr. 2 LV NW, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG NW parteifähig. Sie sind in der Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Rechten ausgestattet, beispielsweise mit dem Recht, Anträge zu stellen und Gesetzentwürfe einzubringen (§ 87 GO LT).

b) Der Antragsgegner ist ebenfalls parteifähig. Hierfür bedarf keiner Entscheidung, ob der Ministerpräsident selbst oberstes Landesorgan ist. Er ist jedenfalls Teil des obersten Landesorgans "Landesregierung". Sie besteht gemäß Art. 51 LV aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern. Der Ministerpräsident ist in der Landesverfassung mit eigenen Rech-

ten ausgestattet. Er ernennt und entläßt die Minister (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 LV). Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Art. 55 Abs. 1 LV).

Der Ministerpräsident ist richtiger Antragsgegner; von ihm stammt der beanstandete Organisationserlaß.

2. Die Antragstellerin ist antragsbefugt.

a) Als Fraktion kann sie in Prozeßstandschaft für den Landtag Rechte geltend machen, die dem Landtag gegenüber dem Antragsgegner zustehen.

b) Die Antragstellerin kann im Sinne von § 44 Abs. 1 VerfGHG geltend machen, daß der Landtag durch die beanstandete Maßnahme des Antragsgegners in einem Recht verletzt ist, das ihm - dem Landtag - durch die Verfassung übertragen ist.

Im Organstreitverfahren kann die Antragstellerin zulässigerweise rügen, daß die beanstandete Maßnahme des Antragsgegners gegen den Vorbehalt des Gesetzes im Lichte des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips verstößt. Der Vorbehalt des Gesetzes begründet ein Recht des Landtags. In seinem demokratischen Gehalt verteilt er Kompetenzen zwischen vollziehender Gewalt und Parlament und sichert dabei dem Parlament einen Bereich, in den die Exekutive nicht eindringen darf. Namentlich die sogenannte Wesentlichkeitstheorie will nicht zuletzt zum Schutze des Parlaments gegen einen schleichenden Verlust seines Einflusses eine Machtbalance (wieder-) herstellen, welche der Bedeutung gerecht wird, die dem Parlament als der unmittelbar demokratisch legitimierten Staatsgewalt zukommt (VerfGH NW, NWVBl. 1997, 247).

Die Antragstellerin stellt auch darauf ab, daß die Zusammenführung der Geschäftsbereiche des früheren Innenministeriums und des früheren Justizministeriums zu einem Ministerium für Inneres und Justiz eine wesentliche Entscheidung sei, die nur das Parlament habe treffen dürfen. Mit diesem Vorbringen macht die Antragstellerin geltend, der Ministerpräsident habe mit seinem Organisationserlaß die Grenzen der ihm (verfassungsrechtlich) eingeräumten Handlungsmöglichkeiten zu Lasten des Landtags überschritten.

C.

Der Antrag ist begründet. Die beanstandete Zusammenführung der Geschäftsbereiche des bisherigen Innenministeriums und des bisherigen Justizministeriums zu einem neuen Ministerium für Inneres und Justiz hat ein Recht des Landtags verletzt, das dem Landtag durch die Verfassung übertragen ist. Der Organisationserlaß des Antragsgegners verstößt in seinem beanstandeten Teil gegen den Vorbehalt des Gesetzes im Lichte des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 LV NW.

I.

1. Der Vorbehalt des Gesetzes erschöpft sich nicht in der rechtsstaatlichen Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für Grundrechtseingriffe (BVerfGE 95, 267, 307). In bestimmten grundlegenden Bereichen muß staatliches Handeln vielmehr durch förmliches Gesetz legitimiert werden. Insoweit verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Er darf sie nicht anderen Normgebern oder dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen (vgl. BVerfGE 40, 237, 248 f.; BVerfGE 47, 46, 78; BVerfGE

58, 257, 268; BVerfGE 83, 130, 142; BVerfG, NJW 1998, 2515, 2520). Das gilt zwar insbesondere für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung (BVerfGE 47, 46, 78). Die Grundrechtsbewahrung und -entfaltung im Verhältnis zwischen Staat und Bürger ist aber nur ein, wenn auch besonders bedeutsamer Bereich, der dem Gesetzgeber zur Regelung des Wesentlichen vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 49, 89, 126; BVerfGE 88, 103, 116: "zumal"). Der Vorbehalt des Gesetzes erfaßt darüber hinaus auch andere für das Gemeinwesen grundlegende Entscheidungen (vgl. aus jüngster Zeit: BVerfG, NJW 1998, 2515). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß derartige Entscheidungen aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet, den Betroffenen und dem Publikum Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das Parlament anhält, Notwendigkeit und Ausmaß der Regelung in öffentlicher Debatte zu klären (BVerfGE 85, 386, 403; BVerfGE 95, 267, 307). Zwischen Inhalt, Gewicht und Bedeutung einer Regelung einerseits und Zusammensetzung, Legitimation und Verfahrensweise des zuständigen Regelungsorgans andererseits besteht ein Zusammenhang. Es geht darum, ob an einer für die Staatsorganisation grundlegenden Entscheidung mehrere Instanzen mitwirken sollen, ob in der Öffentlichkeit eine entsprechende Diskussion stattfinden und ob das Entscheidungsorgan nach seiner Zusammensetzung und von seiner Legitimation her integrierend wirken soll oder ob die betreffende Entscheidung mehr oder weniger bürokratisch getroffen wird. Der Vorbehalt des Gesetzes soll das Parlament auch dazu anhalten, von seinen nur ihm zustehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen wirklich Gebrauch zu machen und diese nicht durch eine "Flucht aus der Verantwortung" oder aus wahl- oder machttaktischen Erwägungen der Regierung zu überlassen (Ossenbühl in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, § 62 Rdnr. 37).

2. Andererseits kennen das Grundgesetz und die Landesverfassung weder einen Totalvorbehalt noch eine Kompetenzregel, nach der alle objektiv wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind. Durch seine gewaltenteilende Kompetenzordnung setzt das Grundgesetz den Befugnissen auch des Parlaments vielmehr Grenzen. Weitreichende, gerade auch politisch bedeutsame Entscheidungen gibt es in die Kompetenz anderer oberster Staatsorgane. Zwar sind allein die Mitglieder des Parlaments unmittelbar vom Volk gewählt. Indessen entbehren auch andere Institutionen und Funktionen der Staatsgewalt nicht der demokratischen Legitimation. Die verfassungsgebende Gewalt hat in Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie Art. 3 Abs. 2 LV auch die Exekutive als verfassungsunmittelbare Institution und Funktion geschaffen (vgl. BVerfGE 49, 89, 124 ff.; BVerfGE 68, 1, 86 f.). Zumal der Ministerpräsident verfügt über besondere demokratische Legitimation. Er wird gemäß Art. 52 Abs. 1 LV aus der Mitte des Landtags gewählt. Er ist immer zugleich unmittelbar vom Volk gewählter Abgeordneter.

3. Danach hat das Parlament eine für das Gemeinwesen wesentliche Frage nicht unter Berufung auf den Vorbehalt des Gesetzes (mit-) zu entscheiden, wenn und soweit sich der Verfassung eine Kompetenzzuweisung an ein anderes Staatsorgan entnehmen läßt. Fehlt es hieran, ist wiederum anhand des rechtsstaatlichen und demokratischen Gehalts des Vorbehalts des Gesetzes nach der Wesentlichkeit der anstehenden Entscheidung zu fragen (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1997, 247).

II.

Die Befugnis, Ministerien zu errichten und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen, ist der Organisationsgewalt im Bereich der Regierung zuzurechnen.

Die Organisationsgewalt ist in den Kompetenzordnungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung weder eindeutig und ausschließlich der Legislative noch eindeutig und ausschließlich der Exekutive zugeordnet.

1. Die Organisationsgewalt ist kein originäres "Hausgut" der Exekutive. Im gewaltengegliederten Verfassungsstaat der Gegenwart liegt sie in der Hand verschiedener Staatsorgane (Stern in Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., 1992, Spalte 2299/2300). Sie ist verfassungsabhängige Gewalt. Jede ihrer Maßnahmen muß daher durch die Verfassung legitimiert sein. Die Verfassung unterstellt die exekutive Organisationsgewalt rechtsstaatlich-demokratischen und institutionellen Gesetzesvorbehalten. Sie räumt weiter der Legislative ein umfassendes Zugriffsrecht ein (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 41 IV 10 e, S. 794).

2. a) Keine Kompetenzzuweisung zur Errichtung von Ministerien enthält Art. 77 S. 1 LV. Die Bestimmung normiert zwar einen speziellen Gesetzesvorbehalt für Entscheidungen im Bereich der staatlichen Organisation. Danach erfolgt die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz. Die Vorschrift steht aber im 6. Abschnitt "Verwaltung". Sie erfaßt daher nicht die Organisation auf der Ebene der Regierung. Diese hat ihre Regelung im 2. Abschnitt "Landesregierung" gefunden.

b) Eine Kompetenzzuweisung an die Legislative zur Errichtung von Ministerien läßt sich auch den im Grundgesetz und in der Landesverfassung aufgestellten (speziellen) institutionellen Gesetzesvorbehalten nicht entnehmen. Sie treffen überwiegend

eher punktuelle Aussagen über die Organisation der Verwaltung und lassen sich nicht auf einen verfassungsrechtsdogmatischen Grundgedanken zurückführen. Sie verteilen die Kompetenzen im Bereich staatlicher Organisation nicht nach einem einheitlichen Schema (vgl. Krebs in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, § 69 Rdnrn. 58, 59 und 87). Die Organisationsgewalt ist mithin auch nicht einfach "Hausgut" der Legislative.

3. Die Landesverfassung weist andererseits auch dem Ministerpräsidenten keine ausschließliche Kompetenz zur Errichtung von Ministerien zu. Er hat allerdings nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 LV die Befugnis, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Diese Befugnis steht in engem Zusammenhang mit Art. 55 Abs. 1 LV. Danach bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.

a) Art. 52 Abs. 3 Satz 1 LV betrifft zum einen das formelle Ernennungs- und Entlassungsrecht, also das Recht, die Ernennungs- bzw. Entlassungsurkunde auszufertigen und auszuhändigen. Dem Ministerpräsidenten kommt darüber hinaus das materielle Kabinettsbildungsrecht zu. Er ist in der Auswahl der Personen frei, die er zu Ministern ernennen will. Insoweit steht ihm ein rechtlich uneingeschränktes materielles Entscheidungsrecht zu (vgl. Dickersbach in Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Art. 52 Anm. 3a; Butzer, Die Rechte des Ministerpräsidenten bei der Regierungsbildung, NWVBl. 1996, 208). Nur der Ministerpräsident wird vom Landtag gewählt. Nur der Ministerpräsident kann durch konstruktives Mißtrauensvotum gestürzt werden. Die Minister hingegen sind, unbeschadet ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit, nicht vom Vertrauen des Landtags abhängig. Auch das Kabinett als Ganzes bedarf bei seinem Amtsantritt keines Vertrauensvotums des Landtags.

b) Das materielle Kabinettsbildungsrecht und die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten für die Festlegung und Führung der Gesamtpolitik bedürfen darüber hinaus der Ergänzung und organisatorischen Abstützung durch die Befugnis, die Ministerien zu errichten sowie ihre Geschäftsbereiche zu bestimmen und abzugrenzen. Zwischen der politisch-personellen Zusammensetzung des Kabinetts und der Organisation der Ministerien besteht deshalb ein Zusammenhang, der sich im parlamentarisch-demokratischen Staat bei jeder Regierungsbildung in Form sachlich-politischer, personalpolitischer sowie koalitions- und parteipolitischer Überlegungen entfaltet. Die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Regierung, die Bildung von Schwerpunkten in der Regierungsarbeit durch Errichtung eigener Ministerien für vordringliche Aufgaben sowie die Beteiligung einer größeren oder kleineren Anzahl von Politikern an der Regierungsarbeit und -verantwortung sind selbst ein Aspekt der Regierungspolitik (vgl. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 140 f.; Schenke in Bonner Kommentar, Art. 64 Rdnr. 40).

c) Die ergänzende Befugnis, Ministerien zu errichten und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen, ist indes nicht dem Ministerpräsidenten zur alleinigen Ausübung zugewiesen. Dieser Teilbereich der Organisationsgewalt kann vielmehr zum einen dem Zugriff des Gesetzgebers, zum anderen einem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, solange nicht der Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung berührt ist. Der in der Literatur gelegentlich vertretenen gegenteiligen Ansicht (etwa Dickersbach in Geller/Kleinrahm, a.a.O., Art. 52 Anm. 9d) kann nicht gefolgt werden.

Der Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung ist hier nicht betroffen. Der in Rede stehende Organisationserlaß des Ministerpräsidenten bezieht das für die Gerichtsverwaltung zuständige Justizministerium ein und erstreckt sich da-

mit mittelbar auf den Bereich der Judikative. Organisatorische Maßnahmen des Ministerpräsidenten, die den Bereich der Gerichtsverwaltung und damit den Bereich der rechtsprechenden Gewalt betreffen, gehören indes nicht zum Eigenbereich oder Kernbereich der Exekutive. Sie sind gerade nicht schon kraft des funktionentrennenden Grundsatzes der Gewaltenteilung zur ausschließlich eigenen Regelung und Entscheidung der Exekutive zugewiesen (vgl. auch BVerfGE 2, 307, 319). Die Gerichtsverwaltung und ihre Ressortierung bei einem bestimmten Minister betreffen nicht allein die Exekutive und ihre Befugnis zur Selbstorganisation. Betroffen ist vielmehr zugleich die Judikative, die vom Grundgesetz und von der Landesverfassung ebenfalls - namentlich in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und in Art. 3 Abs. 3 LV - als eigenständige (dritte) Gewalt konstituiert ist. Organisatorisch wird die Rechtsprechung durch besondere Organe, die Gerichte, ausgeübt; lediglich deren Verwaltung ist der Exekutive zuzuordnen. Gerichts- und Justizverwaltung stehen daher in unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Rechtsprechung.

4. Ist danach die Organisationsgewalt weder eindeutig der Exekutive noch der Legislative zugeordnet, ist anhand des rechtsstaatlichen und demokratischen Gehalts des Vorbehalts des Gesetzes nach der Wesentlichkeit der anstehenden Entscheidung zu fragen, dem Kriterium also, das auch für Organisationsentscheidungen den Bereich abgrenzt, der dem Gesetzgeber vorbehalten ist (vgl.: Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, Festschrift für Hans Peter Ipsen, S. 333, 345 f.).

a) Als wesentlich kann eine Entscheidung nicht schon deshalb eingestuft werden, weil sie auf der Ebene der Regierung getroffen wird. Bei Entscheidungen auf dieser Ebene ist weiter zu differenzieren. Sind Entscheidungen wesentlich ausschließ-

lich für die Selbstorganisation der Regierung, fallen sie nicht unter einen Vorbehalt des Gesetzes. Anderenfalls stünde nahezu die gesamte Organisationsgewalt im Bereich der Regierung in der ausschließlichen Kompetenz der Legislative, von deren Entscheidungen die Regierung abhängig wäre. Organisatorische Entscheidungen im Bereich der Regierung fallen auf einer Ebene, die schon für sich die Bedeutsamkeit dieser Entscheidungen für das Staatsganze anzeigt. Von den organisatorischen Befugnissen des Ministerpräsidenten bliebe kaum noch etwas übrig (vgl. auch Schenke in Bonner Kommentar, Art. 64 Rdnr. 61; ähnlich: Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 347). Namentlich die Errichtung eines neuen Ministeriums ist keine Maßnahme, die schon als solche dem Gesetzgeber vorbehalten ist, mag sie auch allgemein als grundlegende Maßnahme der staatlichen Behördenorganisation von erheblicher politischer, rechtlicher und finanzieller Tragweite bezeichnet werden können.

b) Vielmehr ist jeweils bereichsspezifisch zu ermitteln, welche Entscheidungen wesentlich sind. Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, läßt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (BVerfG, NJW 1998, 2515, 2520).

aa) In grundrechtsrelevanten Bereichen bedeutet "wesentlich" in der Regel "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte" (BVerfGE 58, 257, 268). Auch Organisationsentscheidungen können "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte" sein. Sie können deshalb - je nach der Intensität der Grundrechtsbetroffenheit - dem Vorbehalt des Gesetzes unterfallen (Krebs in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, § 69 Rdnr. 72;

Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 41 IV 10 e, S. 795).

bb) Wesentlich kann eine Entscheidung ferner dann sein, wenn sie zwar nicht von grundlegender Bedeutung für die Grundrechte und deren Verwirklichung ist, wohl aber diese Bedeutung für andere tragende Prinzipien der Verfassung und deren Verwirklichung besitzt. Ein Vorbehalt des Gesetzes kann danach für organisatorische Entscheidungen bestehen, die wesentlich sind für die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung, insbesondere für die Sicherung einer eigenständigen und unabhängigen rechtsprechenden Gewalt.

cc) Im Organisationsbereich ist wesentlich schließlich eine Entscheidung, wenn sie wesentlich für die Wahrnehmung der Staatsleitung ist und nicht einseitig und ausschließlich der Exekutive vorbehalten ist (vgl. hierzu: Krebs, a.a.O., Rdnr. 87). Der Vorbehalt des Gesetzes gehört neben dem Zugriffsrecht des Gesetzgebers zu den verfassungsrechtlichen Instituten, die dem Parlament den verfassungsgemäßen Anteil an der Staatsleitung verbürgen.

III.

In diesem Sinne wesentlich ist die Entscheidung, für die Angelegenheiten der Rechtspflege nicht ein eigenständiges Ministerium, sondern ein Ministerium einzurichten, das zugleich für die allgemeinen inneren Angelegenheiten zuständig ist, also die Geschäftsbereiche eines herkömmlichen Innenministeriums und eines herkömmlichen Justizministeriums zusammenzuführen. Eine solche Entscheidung berührt nachhaltig grundlegende Prinzipien der Verfassung. Sie ist für das Gemeinwesen von weitreichender und grundsätzlicher Bedeutung. Indiz für

die Wesentlichkeit der getroffenen Entscheidung in diesem doppelten Sinn ist auch ihre politische Umstrittenheit, wie sie in der öffentlichen Diskussion über die Zusammenlegung und der hierzu geführten Landtagsdebatte sowie schon in den parlamentarischen Auseinandersetzungen zu § 2 AG VwGO, § 4 AG FGO in den Jahren 1968/69 zum Ausdruck kommt (vgl. Plenarprotokoll zur 42. Sitzung vom 12. November 1968, S. 1638 ff., Plenarprotokoll zur 65. Sitzung vom 16. Dezember 1969, S. 2759).

1. Die hier in Rede stehende Regelung berührt den Grundsatz der Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte und das Rechtsstaatsprinzip, das auch die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes umfaßt.

a) Das Grundgesetz und die Landesverfassung haben - wie dargelegt - die Rechtsprechung als eigenständige (dritte) Gewalt konstituiert. Organisatorisch wird die Rechtsprechung besonderen Organen, den Gerichten, anvertraut (Art. 92 Halbsatz 1 GG). Deren Amtswalter, die Richter, sind sachlich und persönlich unabhängig (Art. 97 GG).

Aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgt für den Bereich des öffentlichen Rechts das Gebot eines wirkungsvollen Rechtsschutzes. Der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Gewalt, soweit deren Handeln oder Unterlassen ihn in seinen Rechten betrifft. Wirksamer Rechtsschutz bedeutet zumal auch Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit (vgl. beispielsweise BVerfGE 55, 349, 369; BVerfGE 93, 1, 13). Der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG kommt ein hoher Rang zu. Daß der Bürger im Falle des Konflikts mit der Staatsgewalt "seinen" Richter findet und von ihm in fairer Weise zur Sache gehört wird, ist von entscheidender Bedeutung für das "Einverständnis" des Bürgers mit dem Staat, für die Chance zur Iden-

tifikation, ohne die eine Demokratie nicht dauerhaft bestehen kann (BVerfGE 40, 237, 251). Ebenso gewährleisten in zivilrechtlichen Streitigkeiten das Rechtsstaatsprinzip und die aus ihm abzuleitende Rechtsschutzgarantie nicht nur, daß ein Rechtsweg zu den Gerichten offensteht. Sie garantieren vielmehr auch die Effektivität dieses Rechtsschutzes (BVerfGE 88, 118, 123).

Für die Verwirklichung dieser Verfassungsprinzipien ist die Organisation der Gerichtsverwaltung von erheblicher Bedeutung. Bei ihr geht es um die grundlegende Frage, wie die dritte Gewalt institutionell gesichert und gestärkt und ihre verfassungsrechtlich vorgezeichnete Eigenständigkeit hervorgehoben werden soll. Die Zusammenlegung kann mithin im Staat-Bürger-Verhältnis die Durchsetzung grundrechtsgeschützter Rechtspositionen berühren.

b) Die Organisation der Gerichtsverwaltung ist an der Schnittstelle zweier Gewalten angesiedelt. Die Gerichts- und Justizverwaltung ist zwar - wie dargelegt - der Exekutive zuzuordnen. Sie steht aber in unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Rechtsprechung. Organisatorische Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Bereich der rechtsprechenden Gewalt unterscheiden sich ihrem Wesen nach von allen anderen Maßnahmen der Behördenorganisation. Sie berühren die Wirkungsmöglichkeit der Rechtsprechung und können damit mittelbar die vom Grundgesetz sorgfältig gehütete sachliche Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt betreffen (in diesem Sinne bereits BVerfGE 2, 307, 319; BVerfGE 24, 155, 166).

Die Gerichtsverwaltung muß sich an dem Justizgewährleistungsanspruch orientieren und dessen Erfüllung sichern. Sie muß dazu dienen, die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung in deren einzelnen Zweigen sicherzustellen.

Dazu gehört zunächst, daß den Gerichten qualifiziertes Personal und eine sachliche Ausstattung zur Verfügung gestellt werden, die eine Gewährung effektiven Rechtsschutzes, insbesondere auch eines Rechtsschutzes innerhalb angemessener Zeit, ermöglichen. Der Rechtsprechung fehlt anders als den beiden anderen Staatsfunktionen die Befugnis zur Selbstorganisation im Sinne einer Selbstverwaltung. Die Gerichte als Organe der Rechtsprechung - ausgenommen die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder (vgl. § 1 Abs. 1 BVerfGG und § 1 Abs. 1 VerfGHG NW) - haben weder den selbständigen staatsrechtlichen oder haushaltsrechtlichen Status eines obersten Landesorgans noch einen Status vergleichbar den Rechnungshöfen oder der Bundesbank. Sie nehmen keine Mittel ein, die sie selbst verwalten. Sie haben kein eigenes "Zugangsrecht" zum Haushaltsgesetzgeber. Obwohl sie eine eigenständige Funktion der Staatsgewalt ist, ist die Rechtsprechung in dieser Hinsicht auf eine Gerichtsverwaltung angewiesen. Deren Organisation muß das Fehlen einer Selbstverwaltung der Judikative kompensieren. Die Gerichtsverwaltung muß durch die Art ihrer Organisation, insbesondere an der Spitze, imstande sein, im politischen Kräftespiel der Rechtsprechung die - insbesondere finanziellen - Mittel zu sichern, deren sie für ihre Funktionsfähigkeit und die Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf.

Die Gerichtsverwaltung darf zum anderen die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter nicht beeinträchtigen. Sie darf nach ihrer organisatorischen Gestaltung keinen Einfluß auf die Rechtsprechung nehmen oder auch nur den Anlaß zur Besorgnis der Befangenheit des Richters geben können. Der Justizgewährleistungsanspruch wird durch unabhängige und auch aus diesem Grunde in den Augen der Rechtsuchenden unbefangene Richter erfüllt. Die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung lebt auch von dem Vertrauen des Rechtsuchenden in ihre Unab-

hängigkeit. Dieses Vertrauen wird nicht erst durch konkrete Eingriffe im Einzelfall erschüttert, sondern kann schon durch den bösen Schein gefährdet werden.

2. Bei der Organisation der Gerichts- und Justizverwaltung geht es mithin um Entscheidungen, die weitreichende Folgen für die Stellung der dritten Gewalt und das Vertrauen des Bürgers in deren Unabhängigkeit haben können. Schon die Tragweite solcher Entscheidungen verlangt, daß ihr Für und Wider vor den Augen der Öffentlichkeit diskutiert und vom Parlament verantwortet wird. Die Notwendigkeit hierzu erhellt auch aus der historischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung der Judikative und ihrer Verwaltung sowie der hierzu geführten Diskussion.

a) Für die Organisation der Gerichts- und Justizverwaltung, insbesondere für deren Spitze, sind im Laufe der Zeit verschiedene Modelle entwickelt worden. Sie berühren in unterschiedlicher Weise und Intensität verfassungsrechtliche Prinzipien. Nur diskutiert, aber nicht verwirklicht worden ist eine Art Selbstverwaltung der Gerichte mit einem mehr oder weniger selbständigen Status namentlich in haushaltsrechtlicher Hinsicht und hinsichtlich der Personalentscheidungen (vgl. etwa van Husen, Die Entfesselung der Dritten Gewalt, AÖR 78 [1952/53], 49 ff). In Deutschland durchgängig verwirklicht worden ist die Zuordnung zu einem Ministerium, bei dem auch der Haushalt und die Personalentscheidungen angesiedelt sind. Dabei handelt es sich in der Regel um die Ressortierung bei einem Justizministerium, bei einem sogenannten Fachministerium oder bei einem Rechtspflegeministerium, das die Zuständigkeit für alle oder doch wesentliche Zweige der Rechtsprechung bei einem Ministerium, dem Justizministerium, zusammenfaßt (vgl. zur Diskussion dieser Modelle etwa die Referate von Ule einerseits und Arndt andererseits auf dem 42. Deutschen Juristentag 1957 zum Thema: Empfiehlt es sich,

die verschiedenen Zweige der Rechtsprechung ganz oder teilweise zusammenzufassen?).

Dabei ist das Justizministerium im allgemeinen Verständnis dasjenige Ministerium, das neben seiner Aufgabe als Gesetzgebungsministerium im wesentlichen nur noch für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständig ist. Diese Ausformung eines selbständigen Justizministeriums hat ihre Wurzeln am Ende des Absolutismus, als die Rechtsprechung als eigenständige Staatsfunktion Anerkennung fand, Kabinetts- und Ministerialjustiz sowie Ausnahmegerichte zurückgedrängt und beseitigt wurden und sich ein Rechtsstaat entwickelte, dem der Schutz der Rechte des Bürgers ein zentrales Anliegen war. In engem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang damit entstanden auch Justizministerien als Ausdruck der Eigenständigkeit der Justiz unter der sich wandelnden Verfassungslage. Sie bildeten sich um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert neben den Ministerien für Äußeres, Inneres, Heer und Finanzen im Laufe eines funktionellen Differenzierungsprozesses als klassische Ministerien heraus. Die Trennung von Justizministerium und Innenministerium beruht dementsprechend auf gewachsener verfassungspolitischer- und verfassungsrechtlicher Tradition. Ein eigenständiges Justizministerium ist Ausdruck eines verfassungspolitischen Konsenses, der sich aufgrund in der Vergangenheit intensiv geführter Diskussion gebildet hat.

Diese gewachsene Tradition hat ihren unmittelbaren Niederschlag auch im Grundgesetz gefunden. In Art. 96 Abs. 2 GG ist das Amt eines Bundesministers der Justiz institutionell garantiert (zum Meinungsstand vergleiche die Darstellung von Beyer, Die Unvereinbarkeit von Ämtern innerhalb der Bundesregierung, S. 154 ff.). Landesjustizminister erwähnt das Grundgesetz in Art. 98 Abs. 4 GG. Die Vorschrift ermächtigt die Länder, einen Richterwahlausschuß einzuführen, der aber nur gemeinsam mit dem Landesjustizminister über die Anstellung

der Richter entscheiden kann. Art. 98 Abs. 4 GG geht damit zum einen ausdrücklich davon aus, daß die Anstellungszuständigkeit für Richter beim Landesjustizminister liegt. Die Zuständigkeit für die Anstellung der Richter, und damit für die personelle Ausstattung der Gerichte, ist ein wesentlicher Teil der Gerichtsverwaltung. Art. 98 Abs. 4 GG stellt zum anderen klar, daß es in den Ländern Justizminister gibt, die zumindest für die Angelegenheiten der ordentlichen Justiz zuständig sind. Insoweit bestätigt Art. 98 Abs. 4 GG den weiterhin als selbstverständlich empfundenen verfassungspolitischen Grundkonsens, daß ein eigenständiges Justizministerium Ausdruck der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Eigenständigkeit der dritten Gewalt ist.

b) Mit dieser Tradition bricht der Antragsgegner. Er fügt den vorhandenen ein weiteres Modell hinzu, die Zusammenfassung von Innen- und Justizministerium zu einem neuen, so bisher nicht bekannten Ministerium. Für die Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit führt damit gleichsam der Fachminister die Aufsicht. Ob dies überhaupt mit der Landesverfassung vereinbar ist, muß im vorliegenden Organstreit, der nicht zu einer generellen Normenkontrolle ermächtigt, dahingestellt bleiben. Mit der Verfassung mögen verschiedene Formen der Gerichts- und Justizverwaltung vereinbar sein. Sie werfen aber mit Blick auf die jeweils berührten verfassungsrechtlichen Prinzipien bedeutsame Fragen auf. Diese erweisen die Wahl zwischen den Formen, in denen die Gerichts- und Justizverwaltung organisiert werden kann, als eine grundlegende organisatorische Weichenstellung. Die Entscheidung definiert dabei nicht zuletzt den Stellenwert, welcher der Rechtsprechung als einer eigenständigen Staatsfunktion im Gesamtgefüge zukommt. Insoweit geht es nicht um eine schlichte Ressortzuständigkeit, sondern um eine Festlegung mit der Qualität einer Leitentscheidung für wesentliche Teile der Staatsorganisation mit verfassungsrechtlicher Relevanz.

c) Die Bewertung des Gewichts verschiedener einander widersprechender Belange des Gemeinwohls und die Zuständigkeit zur politisch verantworteten Entscheidung kommt vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips dem Parlament zu.

Über die Einführung eines neuen Ministeriums für Inneres und Justiz darf nicht "bürokratisch" entschieden werden. Gewichtige Gesichtspunkte, wie die angestrebte Erzielung von Synergieeffekten, bedürfen der Harmonisierung mit den für das Gemeinwohl ebenfalls gewichtigen Belangen der rechtsprechenden Gewalt. Die Sorge für die insoweit richtige Entscheidung ist im Rahmen der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grundsätze dem Gesetzgeber anvertraut. Es obliegt dem Landtag zu bewerten, ob und gegebenenfalls welche Vorteile für die Verwaltungsvereinfachung mit der Zusammenführung des Innenministeriums und des Justizministeriums verbunden sind. Er hat aber auch unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung effektiver gerichtlicher Kontrolle zu bedenken, welche Interessenkonflikte in der Person eines Ministers mit derart unterschiedlichen, ja gegenläufigen Zuständigkeiten und damit verbundenen gegenläufigen Ressortinteressen auftreten können. Für die Strafrechtspflege etwa liegt die Frage nahe, ob der für die innere Sicherheit und namentlich die Polizei zuständige Minister weisungsberechtigter Dienstvorgesetzter der Staatsanwaltschaften sein soll. Geheimhaltungsinteressen der Polizei können etwa in Staatsschutzsachen mit der Aufklärungspflicht der Justiz kollidieren.

Ob mit der Zusammenlegung - falls sie nicht ohnedies inhaltlich mit der Landesverfassung unvereinbar ist - Vorteile verbunden sind und ob diese es gegebenenfalls rechtfertigen, damit unter Umständen einhergehende Konflikte hinzunehmen, oder ob möglicherweise kollidierende Interessen nicht besser in-

stitutionell getrennt werden, um dadurch für den Rechtsuchenden Unabhängigkeit sichtbar zu machen sowie Vertrauen in die Gerichtsbarkeit und ihre Unabhängigkeit zu bewahren, hat der Landtag zu verantworten. Dieser Verantwortung genügt er nur als Gesetzgeber und nicht schon durch eine politische Entscheidung wie die vom 2. September 1998 (vgl. Landtag Nord-

rhein-Westfalen Drucksache 12/3244 und Plenarprotokoll über
die Sitzung vom 2. September 1998 12/93).

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok