

Fall 7: Ministerienschwund

(vgl. VerfGH NW NJW 1999, 1243 = JuS 1999, 1122)

Nach einem Machtwechsel bei den nächsten Wahlen wurden im Rahmen einer Neubildung der Regierung die Ministerien neu gegliedert. Diese Neugliederung erfolgte durch einen Organisationserlass des Bundeskanzlers, in dem angeordnet wird, dass das bisherige Innenministerium mit dem bisherigen Justizministerium zu einem Ministerium für Inneres und Justiz zusammengefasst werden soll.

Der Bundestag fühlt sich hierdurch in seinem Gesetzgebungsrecht verletzt. Zu Recht?

Gliederungsübersicht Fall 7

- 1. Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes**
- 2. Kompetenz des Bundeskanzlers zur Zusammenlegung**
 - a) Kompetenzzuweisung an Exekutive
 - aa) Organisationsgewalt als „Hausgut“ der Exekutive
 - bb) Kompetenzen der Exekutive Art. 84 ff GG
 - b) Kompetenzzuweisung an Legislative
 - c) Kompetenzzuweisung an Bundeskanzler
 - d) Entscheidungsbefugnis des Bundestages wegen des Vorbehalts des Gesetzes
 - e) Entscheidungsbefugnis des Bundestages wegen der Wesentlichkeitstheorie
 - aa) Grundsatz der Gewaltenteilung
 - bb) Unabhängigkeit der Gerichte
 - cc) Garantie effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 IV GG
 - dd) Historische Verankerung

Lösungsvorschlag Fall 7

In Betracht kommt ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, welcher sich auch dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) und aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 II GG) ergibt.

1. Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes

Grundsätzlich ist für Eingriffe in Grundrechte eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Darum geht es hier jedoch nicht. Allerdings ergibt sich aus dem **Rechtsstaatsprinzip** und dem **Demokratieprinzip** die Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (VerfGH NRW NJW 1999, 1244 m.w.N. der Rspr. des BVerfG), insbesondere im Bereich der GR-Ausübung, darüber hinaus aber auch andere für das Gemeinwesen grundlegende Entscheidungen (sog. Wesentlichkeitstheorie). Hintergrund ist die **Sicherstellung eines transparenten Verfahren**, der öffentlichen Debatte, der Beteiligung Opposition, der Verhinderung einer "Flucht aus der Verantwortung" des Parlaments. Allerdings ergibt sich hieraus vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung kein Totalvorbehalt, d.h. das Parlament muss und darf nicht alle Entscheidungen selbst treffen. Auch andere demokratisch legitimierte Organe, wie z.B. der Ministerpräsident haben Kompetenzen (vgl. Art. 63 I GG bzw. Art. 52 I VerfNRW)

Es stellt sich daher die Frage, ob der Bundeskanzler die Kompetenz für die getroffene Entscheidung hat.

2. Kompetenz des Bundeskanzlers zur Zusammenlegung

Fraglich ist, ob der Bundeskanzler die Befugnis hat, Ministerien zu errichten und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen.

a) Kompetenzzuweisung an Exekutive**aa) Organisationsgewalt als „Hausgut“ der Exekutive**

Zunächst kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Kompetenz schon allein deshalb besteht, weil der Bundeskanzler seine Minister auswählt und gemeinsam mit diesem die **Regierung als Exekutivorgan** bildet. Es ist wegen Gewaltverteilung nicht davon auszugehen, dass die Organisationsgewalt ein originäres "Hausgut" der Exekutive ist, diese liegt vielmehr in der Hand verschiedener Staatsorgane.

bb) Kompetenzen der Exekutive Art. 84 ff GG

Diese Regelungen beschäftigen sich zwar mit dem Aufbau der Verwaltung, erfassen aber nicht die Organisation auf der Ebene der Regierung, diese ist im Abschnitt "Bundesregierung" (Art. 62 ff GG) geregelt

b) Kompetenzzuweisung an Legislative

Eine Kompetenz des Bundeskanzlers zur Errichtung von Ministerien ist jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn diese Befugnis einem anderen Organ oder einer anderen Staatsgewalt vorbehalten wäre. Eine solche Befugnis des Bundestages, welche eine Kompetenz des Bundeskanzlers ausschließen würde, ist jedoch nicht aus dem GG zu entnehmen.

c) Kompetenzzuweisung an Bundeskanzler

Eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung an den Bundeskanzler ist ebenfalls nicht ersichtlich. Allerdings hat er im Rahmen der Regelungen über die Bundesregierung (Art. 62 ff. GG) nach Art. 64 I GG die Befugnis zur Ministerernennung (**materielles Kabinettsbildungsrecht**) und nach Art. 65 S. 1 GG die Richtlinienkompetenz. Hieraus fließt auch die Befugnis Ministerien zu. Fraglich ist jedoch, ob diese Kompetenz dem Bundeskanzler allein zusteht.

aa) Da der Bundeskanzler der **Chef der Bundesregierung** ist, könnte man annehmen, das ihm auch allein die Befugnis zur Errichtung von Ministerien zusteht (so: (Dickersbach in: Geller/Kleinrahm, Art. 52 Rn. 9d).

bb) Allerdings betrifft die Zusammenlegung von Ministerien auch die Tätigkeit der Regierung als solche. Soweit daher der **Kernbereich der Organisationsgewalt** der Regierung betroffen ist, kann eine solche Entscheidung nur von der Bundesregierung getroffen werden (VerfGH NRW NJW 1999, 1245).

Eine eindeutige Kompetenzzuweisung an den Bundeskanzler ist daher auch nicht ersichtlich.

d) Entscheidungsbefugnis des Bundestages wegen des Vorbehalts des Gesetzes

Fraglich ist, ob nicht wegen des Vorbehalts des Gesetzes ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Bundeskanzler erforderlich ist und andernfalls das Parlament schon aus diesem Grund zuständig ist.

Allerdings gilt ein Gesetzesvorbehalt hier nicht ohne weiteres, wenn es sich um die **Selbstorganisation der Bundesregierung** handelt. Würde man solche annehmen, so läge die Organisationsgewalt nicht bei der Regierung, sondern bei dem Bundestag. Die Legislative würde also über die Eigenorganisation eines Exekutivorgans entscheiden. Dies wiederum wäre ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip.

e) Entscheidungsbefugnis des Bundestages wegen der Wesentlichkeitstheorie

Allerdings gilt der Grundsatz, dass die Legislative und damit der Bundestag alles wesentlichen Grundentscheidungen selbst treffen muss. Wann eine Entscheidung wesentlich ist, hängt davon ab, ob tragende Prinzipien des GG insb. die Grundrechte oder andere tragende Prinzipien der Verfassung betroffen sind.

aa) Grundsatz der Gewaltenteilung

Die 3 Staatsgewalten sind voneinander zu trennen und müssen unabhängig voneinander organisiert werden. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative. Das Innenministerium ist bei für Grundfragen der Verwaltung zuständig, während das Justizministerium auch für die Organisation der Gerichte und deren Verwaltung zuständig ist. Die Zusammenfassung der Ministerien würde also dazu führen, dass die Organisation der Gerichte an der **Schnittstelle zweier Gewalten** angesiedelt wäre. Dies ist nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz nicht zulässig.

bb) Unabhängigkeit der Gerichte

Auch die Unabhängigkeit der Gerichte ist durch diese Konstellation mittelbar gefährdet. Zudem könnte die Zusammenlegung das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit der Gerichte erschüttern.

Zudem ist der Innenminister auch weisungsbefugt gegenüber der Polizei. Eine Zusammenlegung der Ministerien würde dazu führen, dass derselbe Minister auch gegenüber der Staatsanwaltschaft als **unabhängiges Organ der Rechtspflege** weisungsbefugt wäre. Auch dies gefährdet die Unabhängigkeit.

cc) Garantie effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 IV GG

Die Judikative kontrolliert die Exekutive durch gerichtliche Überprüfungen. Eine Zusammenlegung der Ministeriumszuständigkeiten kann daher auch die Rechtsschutzgarantie wegen der vorhandenen Überschneidungen gefährden.

dd) Historische Verankerung

Auch verfassungsgeschichtliche Hintergründe können im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie herangezogen werden. So war die Einrichtung eines selbständigen Justizministeriums seit Ende des Absolutismus ein **Zeichen für Unabhängigkeit der Gerichte** und ein Zeichen dafür, dass **die Exekutive sich uneingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle unterwirft**. Diese gewachsene verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Tradition kommt auch zum Ausdruck in Art. 96 II, 98 IV GG, die vom Bestehen eines Justizministeriums ausgehen als Bestätigung des als selbstverständlich empfundenen verfassungspolitischen Grundkonsens. Die Aufhebung dieser gewachsenen Strukturen ist eine Grundentscheidung, welche dem Parlament vorbehalten ist.

Aufgrund der Wesentlichkeitstheorie obliegt die Entscheidung über die Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium daher dem Parlament.

Wobei die Frage noch offen ist, ob die Entscheidung an sich aus den genannten Gründen überhaupt mit der Verfassung vereinbar wäre. Hiervon ist aufgrund der genannten Argumente eher nicht auszugehen.

Ergebnis: Die Entscheidung verletzt den Bundestag in seinen Rechten und ist verfassungswidrig.

Vertiefung zur Zusammenlegung Innen-/Justizministerium

Böckenförde, NJW 1999, 1235;

Rudolph, NJW 1998, 3094;

Sendler, NJW 1998, 3622; 1999,