

Wir treffen nun neue Vereinbarungen für das 21. Jahrhundert. Wir wissen nicht genau, welche Gefahren vor uns liegen, welchen Bedrohungen wir entgegensetzen. Wir müssen auf schwierige Herausforderungen in den kommenden Dekaden vorbereitet sein. Lassen Sie uns den Grundstein für ihre Bewältigung jetzt legen im Geiste der Freundschaft, Zusammenarbeit, Interdependenz und Verbundenheit.

„Grundsatz der Gewaltenteilung“ berührt

Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 9. Februar 1999 zur Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium (Auszüge)

Mit seiner Entscheidung, das Justiz- mit dem Innenressort unter Leitung des bisherigen Innenministers zusammenzulegen, erregte Ministerpräsident Wolfgang Clement im Juni vergangenen Jahres nicht nur die Gemüter der nordrhein-westfälischen Landtagsabgeordneten: Kritik regte sich parteiübergreifend und bundesweit, nicht zuletzt auch unter Richterinnen und Richtern. Die „Blätter“ dokumentierten die Protestschreiben des Deutschen Richterbundes und der Gerichtspräsidenten in Heft 8/1998. Im Februar dieses Jahres gab nun der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof einer Klage der CDU-Landtagsfraktion statt und erklärte die Zusammenführung der beiden Ministerien für rechtswidrig. Sie tangiere „die Stellung der dritten Gewalt und das Vertrauen des Bürgers in deren Unabhängigkeit“. Im folgenden dokumentieren wir Auszüge aus dem Urteil. – D. Red.

Leitsätze

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.

Gründe

[...] 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. [...]

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. [...]

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. [...]

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. [...]

Das Justizministerium [ist] 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. [...]

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 da-

mit 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.

Erneuerung braucht Perspektive

Anstoß zu einer Erfurter Ermutigung vom 30. Januar 1999

(Wortlaut)

Im Januar 1997 sorgte die auf Initiative von ost- und westdeutschen Intellektuellen, Kirchenleuten und Gewerkschaftern zustande gekommene „Erfurter Erklärung“ (dokumentiert in „Blätter“, 3/1997) für Aufsehen. Ziel der Aktion war es, mit einem Votum gegen die neoliberale Politik der Regierung Kohl und dem Aufruf für parteiübergreifende Kooperation auf der Linken den Regierungswechsel vorzubereiten. Rund 45 000 Menschen hatten diesen ersten Aufruf unterschrieben, als im Oktober 1997 die zweite Erklärung unter dem Titel „Aus der Zuschauerdemokratie heraustreten“ veröffentlicht wurde (dokumentiert in „Blätter“, 11/1997). Das Spektrum der Unterstützerguppen erweiterte sich im Frühjahr 1998. Zusammen mit verschiedenen gesellschaftspolitischen Initiativen und Gewerkschaften brachte der Erfurter Kreis unter dem Motto „Aufstehen für eine andere Politik“ im Juni mehrere Zehntausend Demonstranten nach Berlin. Nach den Bundestagswahlen und dem Machtwechsel in Bonn konzentriert sich die dritte „Erfurter Erklärung“ auf den Einsatz für einen Politikwechsel, der dem Bonner Regierungswechsel nun folgen müsse. Beim letzten Treffen der „Erfurter“ am 29. Januar 1999, zu dem rund 400 Teilnehmer angereist waren, verlas der Schriftsteller Dieter Lattmann einen Aufruf, der zunächst als Arbeitsgrundlage gedacht war. Die Koordinationsgruppe hat sich entschieden, den Text ohne Änderungen zu übernehmen. Wir dokumentieren ihn im Wortlaut. – D.Red.

*„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“
Grundgesetz Artikel 14.2*

„Wir brauchen eine andere Politik, also brauchen wir eine andere Regierung. Oberstes Ziel muß das Überwinden der Massenarbeitslosigkeit sein.“ Das war die zentrale Forderung der Erfurter Erklärung. Der Regierungswechsel ist gelungen. Aber ein Teil der Macht macht weiter, als wäre nichts geschehen. Das haben wir so nicht gewählt und gewollt. Wenn nicht jetzt, angesichts der Mehrheit in Bund, Ländern, Europa die Erneuerung der sozialen Demokratie von Grund auf beginnt, wann sonst?

Die Erfurter Erklärung hatte ihren Anteil an der Wahl. Die Erfurter Ermutigung schließt an. Sie wendet sich an Gruppen und Initiativen überall im Land, die mit uns denken: Erneuerung braucht Perspektive. Aus der Zuschauerdemokratie sind wir herausgetreten. Wir ermutigen die Reformkräfte. Wir ermutigen auch uns. Unser Widerstand gilt den Gestrigen, die uns den 100 Jahre alten Hut des Liberalismus, ohne dessen politische Freiheitsidee und mit dem Wörtchen „neo“ davor, als Modernität verkaufen wollen. In unseren Augen täuschen sie ein „politisches Konzept zur Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft“ nur vor.

Demokratie ist sozial oder es gibt sie nicht. Das war bis 1982 das Fundament der Bundesrepublik. Wer das weiter schleifen will, ist unser Gegner. Das Grundgesetz mit der Sozialpflicht des Eigentums verlangt die soziale Zähmung der kapitalistischen Marktwirtschaft. Und wir stehen