

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 913

# Recht und Organisation

Staatsrecht – Verwaltungsrecht –  
Europarecht – Völkerrecht

Vorträge und Diskussionen zum Symposium  
anlässlich des 60. Geburtstags von  
Prof. Dr. Meinhard Schröder  
in Trier

Herausgegeben von

Matthias Ruffert



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS RUFFERT (Hrsg.)

Recht und Organisation

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 913

# Recht und Organisation

Staatsrecht – Verwaltungsrecht –  
Europarecht – Völkerrecht

Vorträge und Diskussionen zum Symposium  
anlässlich des 60. Geburtstags von  
Prof. Dr. Meinhard Schröder  
in Trier

Herausgegeben von

Matthias Ruffert



Duncker & Humblot · Berlin

## Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10863-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

## Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert Vorträge und Diskussionen des Symposions, das am 25. Mai 2002 aus Anlaß des sechzigsten Geburtstags von Prof. Dr. Meinhard Schröder auf Einladung seiner Schüler und Mitarbeiter in Trier stattfand. Das Generalthema „Recht und Organisation“ ermöglichte es, die unterschiedlichen Arbeitsgebiete des Jubilars im Staats- und Verwaltungsrecht sowie im Völker- und Europarecht miteinander zu verbinden. Gleichzeitig sollte eine stets aktuelle Thematik aufgegriffen werden, die – wie es die einzelnen Beiträge zeigen – das Öffentliche Recht vor eine besondere Herausforderung stellt.

Die Teilnehmer wurden vom Präsidenten der Universität Trier, Herrn Prof. Dr. Peter Schwenkmezger, dem Dekan des Fachbereichs Rechtswissenschaft, Herrn Prof. Dr. Peter Reiff, und dem Geschäftsführenden Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier, Herrn Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M., begrüßt. Der Tagungsort, die Promotionsaula der Theologischen Fakultät Trier, gab dem Symposion einen würdigen Rahmen, das anschließende Abendessen hoch über Stadt und Mosel auf Einladung des Jubilars dem Tag einen festlichen und unvergeßlichen Abschluß.

Der Dank des Herausgebers gilt zuerst den Autoren der einzelnen Beiträge für die ausgesprochen rasche Fertigstellung der Manuskripte. Gleichmaßen gedankt sei den Diskussionsteilnehmern für die überarbeitete Schriftfassung ihrer Wortbeiträge. Dank schulde ich auch dem Freundeskreis Trierer Universität e.V. sowie der Nikolaus-Koch-Stiftung für die großzügige finanzielle Unterstützung des Symposions. Herrn Prof. Dr. h.c. Norbert Simon danke ich für die Aufnahme des Symposionsbandes in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“ im Verlag Duncker & Humblot.

Unverzichtbar bei der Vorbereitung des Symposions war die Unterstützung der Trierer Mitarbeiter und Doktoranden von Prof. Dr. Meinhard Schröder. Darüber hinaus haben die studentischen Hilfskräfte Frau Rieke Arndt, Frau Angela Schwerdtfeger und Herr Helge Schoenewolf die technische Bearbeitung der Manuskripte besorgt, Herr stud. jur. Meinhard Schröder (München) die Diskussion aufgezeichnet. Vor allem hat sich Frau Karola Metzger (Sekretariat) – von der ersten Anfrage an einen Vortragenden bis zum letzten Schliff am Symposionsband – um das Symposion und diese Veröffentlichung verdient gemacht. Ihnen allen danke ich sehr herzlich.



# Inhaltsverzeichnis

## I. Staatsrecht

Grundlagen und Reichweite des parlamentarischen Organisationsvorbehaltes Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn .....	11
„Starke Männer“ oder „starke Frauen“ an die Spitze der Universität? Zur Ver- fassungsmäßigkeit der „neuen Leitungsstrukturen“ Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn .....	25
Diskussion der Vorträge von Ossenbühl und Löwer Leitung: Prof. Dr. Peter Krause, Universität Trier .....	45

## II. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht

Neue Organisations- und Kooperationsformen im europäisierten kommunalen Wirtschaftsrecht – ein Plädoyer für die kommunale Organisationshoheit Prof. Dr. Martin Burgi, Ruhr-Universität, Bochum .....	55
Verwaltungsorganisationsrechtliche Konsequenzen des integrierten Umwelt- schutzes Prof. Dr. Christian Calliess, M.A.E.S. (Brügge), LL.M.Eur., Karl-Franzens- Universität, Graz .....	73
Diskussion der Vorträge von Burgi und Calliess Leitung: Prof. Dr. Reinhard Hendler, Universität Trier .....	107

## III. Europa- und Völkerrecht

Institutionelle Kohärenz in der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Potsdam .....	119
Die Organisation der Welt. Der Internationale Seegerichtshof im Horizont von Walther Schückings Weltstaatenbund mit Obligatorium Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum, Eberhard Karls Universität, Tübingen .....	133



Diskussion der Vorträge von Klein und Graf Vitzthum Leitung: Prof. Dr. Gerhard Robbers, Universität Trier .....	157
Schlußwort Prof. Dr. Meinhard Schröder, Universität Trier .....	167
Verzeichnis der Vortragenden und Diskussionsteilnehmer .....	169

# **I. Staatsrecht**



# Grundlagen und Reichweite des parlamentarischen Organisationsvorbehaltes

Von Fritz Ossenbühl, Bonn

## I. Aktualität des Themas

Als Meinhard Schröder im Jahre 1977 seinen Habilitationsvortrag hielt, wählte er sich zum Thema „Die Geiselnbefreiung von Entebbe – ein völkerrechtswidriger Akt Israels?“.<sup>1</sup> Ein Jahr später folgte im Angesicht des Terrorismus der 70er Jahre in Deutschland und der als Antwort auf ihn ergangenen Gesetze die richtungsweisende Abhandlung im Archiv des öffentlichen Rechts mit dem treffenden Titel „Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates“, Untertitel: „Überlegungen zur Verteidigung des Rechtsstaates in außergewöhnlichen Lagen“.<sup>2</sup> Für die Folgezeit lassen sich vergleichbare Publikationen zu brisanten aktuellen Fragen aus der Feder von Meinhard Schröder anführen. Jüngst der Diskussionsbeitrag in der NJW über „Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt?“<sup>3</sup> – Warum erwähne ich das? Weil der in die Publikationsliste von Meinhard Schröder ziellos vollzogene Griff zeigt, daß drei Kennzeichen im wissenschaftlichen Werk und Wirken von Meinhard Schröder hervorstechen. *Erstens* der Zugriff auf die aktuellen, aber auch äußerst brisanten Probleme, die sich im Verlauf der politischen Entwicklung und der Rechtsentwicklung gezeigt haben. Hier wird nicht zurückgewichen vor der Hitze des Themas. Und es wird auch nicht abgewartet, bis sich das Problem durch Zeitablauf abgekühlt hat, um dann – wie vielfach zu beobachten – nach Tisch alles besser zu wissen. *Zweitens* werden die heißen Eisen mit auffälliger und bemerkenswerter Unabhängigkeit und Neutralität in die juristische Zange genommen, von allen Seiten betrachtet, gekühlt und bezähmt. *Drittens* ist ebenso auffällig wie selten, daß Meinhard Schröder über das völkerrechtliche Gewaltverbot ebenso fundiert und sachverständig schreibt und redet wie über den Verwaltungsvorbehalt. Die Breite seines Wirkens und Wissens

---

<sup>1</sup> *Meinhard Schröder*, Die Geiselnbefreiung von Entebbe – ein völkerrechtswidriger Akt Israels?, JZ 1977, S. 420.

<sup>2</sup> *Meinhard Schröder*, Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates, AöR 103 (1978), S. 121.

<sup>3</sup> *Meinhard Schröder*, Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Rechtsakt?, NJW 2001, S. 2144.

wird von der heutigen Gelehrten generation nur noch sehr selten in einer Person repräsentiert. Sie reicht vom Völkerrecht über das Europarecht und Staatsrecht bis zu den Niederungen des Verwaltungsrechts. Und alle diese Bereiche sind gleichmäßig beackert. Sein Spezialistentum liegt in der thematischen Generalität.

So ist es denn eine schöne Regie, wenn seine Schüler für heute ein Programm entworfen haben, welches all diese Kennzeichen des Jubilars widerspiegelt.

Nun könnte man jedenfalls auf den ersten Blick meinen, an diesen Vorzügen würde ich als erster Referent des heutigen Tages mit meinem Thema weniger partizipieren. Denn nach erstem Hinschauen scheinen organisatorische Fragen nicht gerade zu den sonderlich erregenden juristischen Themen zu gehören, und zum anderen haben wir in den letzten Jahrzehnten so viel zum Thema Vorbehalt gehört, daß man kaum hoffen kann, hierzu noch einen neuen Kammerton zu vernehmen.

Mir ging es allerdings umgekehrt. Als mir vor einigen Monaten das Thema genannt wurde, fiel mir zum einen der Nationale Ethikrat ein, zu dem Meinhard Schröder sich gerade geäußert hatte, und natürlich die aufgeregten Beiträge zur Abschaffung des Justizministeriums in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern. Und es schwebte mir im ersten Anlauf vor, zu beiden Komplexen einige Bemerkungen beizusteuern. In der Tat sind die beiden genannten Konfliktfälle neben der schon weiter zurückliegenden Bestimmung der Bundeshauptstadt Berlin durch schlichten Parlamentsbeschluß und neuerdings die Ausgestaltung des Lichthofes des Reichstagsgebäudes mit einem Kunstwerk, welches in monumentaler Leuchtschrift die Widmung „Der Bevölkerung“ enthält,<sup>4</sup> die aktuellen Fälle, die eine uralte Verfassungsfrage in ihrer Brisanz wieder auf die Titelseiten juristischer Publikationen gebracht haben.

So geht es denn um ein ewiges Problem des Staatsrechts, das uns gestellt ist, eine Frage, die immer wieder in neuartigen Situationen aufkommt und Beantwortung verlangt, und die niemals und zu keiner Zeit als beantwortet und damit erledigt zu den Akten gelegt werden kann, weil die Abgrenzung der Macht- und Kompetenzsphären zwischen den Staatsorganen nicht ein für allemal zu Ende definiert werden kann, sondern sich in ständiger Bewegung befindet und für jede Zeit und Situation neu austariert werden muß.

---

<sup>4</sup> Vgl. *Dietrich Murswiek*, Parlament, Kunst und Demokratie, in: FS für Hartmut Schiedermaier, 2001, S. 211 ff.

## II. Differenzierungen

Betrachtet man den mit dem Thema umgrenzten Problembereich als Ganzes, so ergibt sich ein verwirrendes Bild. Und um hier nicht die Orientierung zu verlieren, ist es von Anfang an zumindest nützlich, sich einige Differenzierungen und Begriffe zu vergegenwärtigen.

### *1. Zum Spektrum von parlamentarischen Organisationsentscheidungen*

Solche Differenzierungen sind schon deswegen unvermeidbar, weil die Organisationsentscheidungen des Parlamentes ein breites Spektrum von Organisationsakten abdecken, die verfassungsrechtlich und praktisch ein ganz unterschiedliches Gewicht haben.

Organisationsakte können sich zum einen auf sehr spröde Themen beziehen, wie etwa die Errichtung von juristischen Personen und Behörden oder auf die Festlegung von Behördenzuständigkeiten, zum andern aber auch Ausdruck politischer Richtungsgebung sein, wie beispielsweise die Einrichtung eines neuen Ministeriums, in den 70er Jahren etwa die Einrichtung eines besonderen Umweltministeriums oder heute die eines besonderen Europaministeriums.

Wieder andere Wirkungen treten ins Blickfeld, wenn durch Organisationsakte neue Gremien geschaffen und damit Macht und Verantwortlichkeit, wenn auch nicht rechtlich so doch zumindest faktisch, auf außerhalb des parlamentarischen Zusammenhangs stehende Sachverständige oder auf korporatistische Gremien der Gesellschaft verlagert werden, was – wie nicht zu übersehen ist – mit den Grundstrukturen der demokratischen Verfassungsordnung in Gegensatz geraten kann. Schließlich geht es auch um Organisationsakte, die in ihren Wirkungen in den Rechtskreis des Bürgers eingreifen und schon aus diesem Grunde nicht ohne parlamentarische Mitwirkung getroffen werden können.

### *2. Regelungsmonopol, Zugriffsrecht und Zugriffspflicht*

Einen anderen Querschnitt durch unsere Problematik vermittelt die Frage danach, wie der Parlamentsvorbehalt, von dem hier die Rede sein soll, aussieht. Zum ersten geht es darum, was man überhaupt unter einem solchen *Vorbehalt* zu verstehen hat.

Ein Vorbehalt für das Parlament bedeutet, daß alles, was unter den Vorbehalt fällt, nicht ohne Zustimmung des Parlamentes geregelt werden kann. Es besteht insoweit entweder eine ausschließliche Parlamentskompetenz,