

Konrad Kruis
Bundesverfassungsrichter a.D.

Popularklage betreffend das Gerichtsauflösungsgesetz - Vf. 3-VI1-05
hier: Statement für die mündliche Verhandlung am 26.8.2005

I. Gestatten Sie mir, daß auch ich bei Wahrung aller Kürze vorweg eine Bemerkung zum Gegenstand mache:

Zum dritten Mal in jüngerer Zeit ist ein gesetzlicher Eingriff in die verfassungsrechtlich besonders geschützte Judikative zur Prüfung gestellt. In BayVerfH 38, 96 ging es um die volle Einbeziehung der Richter in die Wiederbesetzungssperre, einen Eingriff also in die gerichtliche Ablauforganisation. In BayVerfH 48, 17 war die vom Gesetzgeber angeordnete Auslagerung dreier Senate des BayVGH Verfahrensgegenstand. Auch hier stand die Ablauforganisation im Vordergrund. Die Funktionsfähigkeit des VGH wird durch die Auslagerung der Senate beeinträchtigt, weil die Geschäftsverteilung und die innergerichtliche Zusammenarbeit erschwert werden.

Heute geht es um den Aufbau des Gerichtswesens. Die Aufbauorganisation ist betroffen sogar mit der Folge, daß sich daran unmittelbar Änderungen in der Verteilung der sachlichen Zuständigkeit knüpfen. Während die Eingriffe in die Ablauforganisation, was deren Auswirkungen betrifft, steuerbar und der Abmilderung zugänglich sind und jederzeit vom Gesetzgeber zurückgebaut werden können, ist die Auflösung eines Gerichts kaum rückgängig zu machen. Die Auflösung des BayObLG wird endgültig sein.

Sowohl im 38. wie im 48. Band verfolgt der Gesetzgeber Belange, die außerhalb der Rechtsprechung liegen: Im ersten Fall Einsparungen, im zweiten die Entlastung Münchens. Die angestellte Verhältnismäßigkeitsprüfung führte das Verfassungsgericht jeweils zu der Feststellung, daß die gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich noch hinzunehmen sei. Im 38. Band dokumentieren zwei Sondervoten, daß jedenfalls diese Entscheidung nur auf einem Mehrheitsvotum beruht.

II. Zur Zulässigkeit

Wir haben den Weg zur Zulässigkeit primär über das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 20 Abs. 3 in Verb. mit Art. 2 Abs. 1 GG entwickelte Recht auf wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz

(Art. 3 Abs. 1 Satz 2, Art. 5 und Art. 103 BV) und über das Willkürverbot (Art. 118 BV) gesucht. Mit dem Recht auf wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz korrespondiert die Verfassungspflicht des Gesetzgebers, einen Eingriff in das bestehende System funktionsfähiger Rechtspflege zu vermeiden, wenn dieser nicht eine Verbesserung der Rechtspflege erwarten läßt. Stimmt man dem zu, fällt dies auch in den Schutzbereich der Garantie des gesetzlichen Richter (Art. 86 BV), da ja verfassungsmäßige Gerichte gewährleistet sind (Bay-VerfGH 38, 96/101). Weitere Ausführungen zur Zulässigkeit erspare ich mir. Das Gericht wird - auch angesichts der geltend gemachten Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 BV - in die Sachprüfung eintreten.

III. Zur Begründetheit

1. Damit komme ich zu meiner Kernfrage, der Frage nach dem sachlichen Prüfungsmaßstab.

Ausgangsbasis ist, daß die Rechtspflege sich nicht aus sich selbst organisiert, sondern wegen der demokratischen Legitimation und aus rechtsstaatlichen Gründen dem Gesetzesvorbehalt untersteht. Die Verfassung regelt dies durch Art. 86. Auf dieser Basis ergibt sich:

- a. Aus der Gewaltenteilung folgt, daß sich der Gesetzgeber, wenn er Regelungen für die Aufbauorganisation in der Rechtspflege trifft, primär von den rechtsstaatlichen Zielen eines wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz leiten lassen muß. Dies bedeutet, daß der Gesetzgeber in die Organisation der Rechtsprechung nur eingreifen darf, wenn dies der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege wegen oder zu ihrer weiteren Förderung geschieht. Ein Eingriff aus anderen - rechtsprechungsexternen - Gründen kommt nur in Betracht, wenn er verhältnismäßig ist, d.h. wenn er übergeordneten Belangen des Gemeinwohls zu dienen geeignet ist, sich kein schonenderer Weg eröffnet und die Einbuße, die das Gerichtswesen durch den Eingriff erleidet, im Verhältnis zu dem damit erzielbaren Nutzen noch in einem angemessenen Verhältnis steht.

Anders als die Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung exekutiven Handelns scheuen die Verfassungsgerichte davor zurück, Bewertungen des Gesetzgebers durch eigene Bewertungen zu ersetzen. Dem Gesetzgeber ist mithin bei der Beurtei-

lung der Kriterien der Verhältnismäßigkeit

- Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn - die Einschätzungsprärogative zuzugestehen. Dann aber kommt es darauf an, daß der Gesetzgeber verfügbare Erkenntnisquellen als Materialien herangezogen hat und so zu seinen die Gesetzesregelung stützenden Einschätzungen kommen durfte. Seine Einschätzungen müssen mithin tragfähig sein. Dabei handelt es sich freilich um etwas ganz anderes als die Motivationsgrundlage des einzelnen Abgeordneten. Diese wird von seinem Gewissen bestimmt, mit dem er auch nach Hause geht.
- b. In diese Frage mündet letztlich auch die vom allgemeinen Gleichheitssatz ausgehende Willkürprüfung. Auch Organisationsgesetze unterliegen dem Willkürverbot. Wie Planungsakte sind sie verfassungswidrig, wenn ein vorgenommener Ausgleich außer Verhältnis zu der objektiven Gewichtung der betroffenen Belange steht. Ich verweise auf die in der Antragschrift angegebene Quelle bei Nawiasky (RNr. 48 zu Art. 118 BV). Gesetzgeberische Eingriffe in den judikativen Bereich sind jedenfalls auch dann sachfremd oder sachwidrig, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen die verfassungsrechtlichen Garantien für die Rechtsprechung mißachten. Gefordert sind mithin sachgerechte Abwägungen (BayVerfHG 29, 1/7), Suchen nach der besten Lösung, Prüfen von Alternativen.

Die grundsätzlich vom gesetzgeberischen Ermessen geprägte Aufgabe der Rechtssetzung hat von daher auch ein prozedurale Dimension, in der die Bedeutung der auf dem Spiele stehen Gemeinschaftsbelange und Rechtsgüter zum Tragen kommt (vgl. BVerfGE 88, 204/ 262). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt bei Regelungen, welche für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung haben (BVerfGE 61, 260/ 275; 95, 267/308) oder beim Aufeinandertreffen konkurrierender Grundrechte (BVerfGE 83,130/ 142), daß sie aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und auch den Betroffenen und dem Publikum Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten (BVerfGE 85, 386/ 403;95, 267/ 307f.). Aber auch außerhalb des Grundrechtsschutzes wird die prozedurale Dimension sichtbar. Die Rechtsprechung betrifft hier

Gesetze der kommunalen Neugliederung und Rückneugliederung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts Bd. 86, 90/107 f. erscheint uns als besonders lehrreich, obwohl es die zweite Gewalt betrifft, hier aber einen besonders geschützten Bereich, die kommunale Selbstverwaltung. Das tertium comparationis liegt darin, das auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung auch die Organisation der Rechtsprechung einem besonderen Bestandsschutz unterliegt, der sicher nicht schwächer ausgebildet ist als der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 10 und 11 BV.

2. Wendet man diesen Maßstab auf die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts an, so ergibt sich:

a. Die Auflösung ist bestimmt nicht darauf gerichtet, die Funktionsfähigkeit der Judikative in Bayern zu verbessern. Aufgelöst wird ja ein hochangesehenes, über Bayern hinaus Richtung weisendes Gericht, das - einzigartig in Deutschland - in einer 380-jährigen Tradition steht. Nein, es müssen rechtsprechungsexterne Gründe sein, die den Gesetzgeber veranlassen, das Gericht aufzugeben. Aber welche Gründe sind dies? Ist es die plakative Einleitung einer Verwaltungsreform, wie die Regierungserklärung vermuten läßt? Oder ist es wirklich ein erzielbarer Einsparungseffekt, wie ihn die Gesetzesvorlage als Begründung nachschiebt? Sparen, das Land möglichst schuldenfrei zu machen, dient gewiß gerade heute einem wichtigen Gemeinschaftsbelang. Wenn es Bayern gelänge, diesem Ziel mit der Auflösung des BayObLG einen entscheidenden Schritt näher zu kommen, erschiene das Opfer erwägenswert. Aber ganz offensichtlich ist es eine eitle Hoffnung, daß sich ein solcher Erfolg mit der Auflösung des Gerichts einstellen wird. So aber stellen sich Fragen über Fragen, die weder im Vorlauf der Regierungserklärung noch vor oder während des Gesetzgebungsverfahrens beantwortet worden sind:

- Durfte der Gesetzgeber die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts überhaupt für geeignet halten, Einsparungen zu erzielen, oder mußte er auch Veränderungs- und Folgekosten in Rechnung stellen, welche das erzielbare Einsparungsvolumen wieder aufheben oder wesentlich mindern?

- Wenn das Einsparungsvolumen, wie angegeben, zunächst unter der Millionengrenze bleibt und erst in fünfzehn Jahren 1,5 Millionen erreicht, wäre es dann nicht möglich, annähernd das selbe Ergebnis auch unter Beibehaltung des Gerichts zu erzielen? Ließen sich etwa die Kompetenzen oder/und die Personalausstattung des Gerichts ohne Schmälerung der Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung reduzieren?
- Ist die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn gewahrt, wenn der geringe Einsparungseffekt zu dem Opfer sich verhält wie das berühmte Linsengericht, für das ein Königreich hingegeben wird? Das ist die gewichtigste Frage. Sie darf angesichts der Bedeutung des BayerObLG für Bayern und Deutschland, die verschiedentlich auch publizistisch dargestellt worden ist, nicht mit einem "verfassungsrechtlich noch hinnehmbar" beantwortet werden.

Ich gebe hier das Wort weiter an Herrn Dr. Herbst.