

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

An den
Bayerischen Verfassungsgerichtshof
Prielmayerstr. 5
80097 München

Geschäftsführender Vorstand

Vorsitzender

Ehrenpräsident der RAK München,
Rechtsanwalt Dr. Jürgen F. Ernst,

stv. Vorsitzender

Prof. Dr. Andreas Heldrich, ehem. Rektor
der LMU München,

Schatzmeister

Ehrenpräsident der Landesnotarkammer
Bayern, Notar a.D. Dr. Helmut Keidel

Schriftführer

Vorstandsmitglied des Münchener Anwalt-
vereins, Rechtsanwalt Alexander Klein

Bitte bei Antwort angeben:

Ihr Zeichen:

München,

14. Juni 2005

1. **Popularklage** der Herren Dudek, Gritschneider, Prof. Dr. Schumann und des Vereins der Freunde des Bayer. Obersten Landesgerichts e.V.

- Vf. 3-VII-05 –

2. **Meinungsverschiedenheit** zwischen der SPD-Fraktion im Bayer. Landtag und dem Bayerischen Landtag

- Vf. 7-VIII-05 –

beide betreffend das **Gerichtsaufhebungsgesetz** vom 25. Oktober 2005 (GVBl. S. 400)

hier: Gegenäußerung zur Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung vom 19. April 2005, zum Beschluß des Bayerischen Landtags vom 21. April 2005 und zum Antrag der SPD-Fraktion vom 28. April 2005

Der Stellungnahme des Vereins der Freunde des BayObLG schließe ich, Michael Dudek, mich voll an und mache sie auch zum Gegenstand meiner Ausführungen.

A. Zur Stellungnahme der Staatsregierung ist folgendes zu bemerken:

I. Prüfungsmaßstab

1. Das Gerichtsaufhebungsgesetz gehört als Organisations- und Zuständigkeitsgesetz nicht, wie die Staatsregierung meint (S. 23 ihrer Äußerung), zum Gesetzesvorbehalt des Art. 77 BV; dieser betrifft die Verwaltung. Der Gesetzesvorbehalt für das Gerichtsaufhebungsgesetz ist vielmehr dem Art. 86 BV zu entnehmen. Der Gesetzgeber befindet sich daher von vornherein nicht in dem weiten Gestaltungsraum, den ihm Art. 77 BV für die Verwaltung eröffnet. Er befindet sich im Raum des Art. 86 BV, der von den rechtsstaatlichen Maximen der Gewaltenteilung, der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Gerichte und dem auf Optimierung angelegten Gebot der Organisation wirkungsvollen Rechtsschutzes bestimmt wird.

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

2. Für den Rückbau des gerichtlichen Rechtsschutzes – darum handelt es sich bei der Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts – gilt daher, dass die einmal etablierte Organisation der Dritten Gewalt nicht ohne weiteres aus rechtsprechungsexternen Gründen auf einen erheblich geringeren Standard zurückgeführt werden darf. Das würde nicht nur zur Negierung der rechtsstaatlich postulierten Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Rechtsprechung führen, sondern auch die Gewaltenteilung überspielen. Die Rechtsprechung steht – auch in ihrer vom Gesetzgeber gestalteten konkreten Organisation – als dritte Gewalt nicht nur der zweiten, sondern auch der ersten Gewalt unabhängig gegenüber. Die Staatsregierung verkennt, 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 (BayVerfGH 48, 17/23), 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 Vergleich zu dem damit zu erzielenden Nutzen noch in einem angemessenem Verhältnis steht. Es muß sich mithin um einen schwerwiegenden und zwingenden Sachgrund handeln.

Dieser Maßstab berührt den grundrechtlichen Bereich nicht nur insofern, als das dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) zu entnehmende Willkürverbot auch Organisationsakte verbietet, wenn sie auf offensichtlich sachfremden oder sachwidrigen Erwägungen beruhen, wobei sich auch eine prozedurale Dimension ergibt (im einzelnen bereits in der Popularklage Abschnitt II dargelegt). Der grundrechtliche Bereich ist bereits auch dadurch betroffen, dass das allgemeine Freiheitsrecht (Art. 101 BV) als „Hebel“ wirkt im Sinne einer umfassenden, von spezifischen Grundrechtsverletzungen unabhängigen Kontrolle staatlichen Handelns. Das ist für das inhaltsgleiche Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur anerkannt (statt vieler Zitate: Horst Dreier in Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn 28 mit weiteren Nachweisen). Überträgt man diese Grundrechtsdogmatik auf die Bayerische Verfassung, so ergibt sich sehr wohl aus Art. 101 BV in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip auch ein Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz. Die Staatsregierung (Äußerung S. 6) verkennt dies.

Das Gesetz ist somit nicht nur nach dem Kontrollmaßstab des Willkürverbots, sondern auch nach dem schärferen Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip zu überprüfen. Nach keinem der beiden Maßstäbe kann das Auflösungsgesetz bei der gegebenen Sachlage Bestand haben.

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

II. Sachverhalt

Die Äußerung der Staatsregierung stimmt in der Darstellung des Sachverhalts mit der Popularklage in weiten Teilen überein. Soweit die Äußerung insoweit Lücken, Widersprüche oder unzutreffende Wertungen enthält, ist auf folgendes hinzuweisen:

1. Praxisanhörung und Verbandsanhörung

Die Fristen für die am 9.3.2004 begonnene Praxisanhörung und die am 7.4.2004 eingeleitete Verbandsanhörung betragen, wie im Einzelnen aus den Akten des Staatsministeriums der Justiz zu entnehmen ist, nur 3 Wochen, die sich bei Berücksichtigung der Aktenlaufzeiten noch weiter verkürzen. Eine Anhörung der von dem Entwurf betroffenen Land- und Amtsgerichte und eine sorgfältige Prüfung der Einzelheiten durch die Verbände von Richtern, Rechtspflegern, Rechtsanwälten und Notaren war in dieser Zeit nicht in einem der Bedeutung der Sache angemessenen Umfang möglich. Die bei weit weniger einschneidenden und weniger umstrittenen Gesetzesvorhaben übliche Anhörungsfrist beträgt 2 – 3 Monate.

Noch ungewöhnlicher als die kurzen Fristen war, dass die eigentliche Grundfrage – Abschaffung oder Fortbestand des Bayerischen Obersten Landesgerichts - überhaupt nicht Gegenstand der Anhörung sein sollte, sondern von Staatsregierung und Landtagsfraktion der Regierungspartei bereits vorher entschieden worden war. Dementsprechend haben die Präsidentin des Oberlandesgerichts München und der Präsident des Oberlandesgerichts Bamberg unter Hinweis auf die Vorwegentscheidung zu der Grundsatzfrage auch keine Stellungnahme abgegeben.

Die innerhalb weniger Tage nach Eingang der Stellungnahmen vorgenommene „Überarbeitung“ des Entwurfs beschränkte sich demgemäß auf wenige Folgeänderungen; das den Vertretern des antragstellenden Vereins bereits am 12.2.2004 so nachdrücklich dargestellte Verbot der Erörterung möglicher Alternativen (vgl. Abschnitt B II 2 a (2) der Popularklage) ist vom Staatsministerium der Justiz, von der gesamten Staatsregierung und von der Regierungsfraktion auch nach der Praxis- und Verbandsanhörung strikt eingehalten worden.

All dies bedeutet im Ergebnis, dass zum entscheidenden Inhalt des Gesetzesentwurfs keine Anhörung gewollt war und Äußerungen der Betroffenen hierzu von vornherein von jeder Erwägung ausgeschlossen waren.

2. Fraktionsinterne Erörterung

Die fraktionsinterne Behandlung des Vorhabens in der Regierungsfraktion ist in der Popularklage ausführlich dargestellt (Abschnitt B II 2 a (3)). Die Staatsregierung bestreitet die Richtigkeit dieser Darstellung nicht, spricht aber von einer intensiven Sachbehandlung in der Regierungsfraktion. Als intensiv kann

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

aber nur die politische Intervention des Ministerpräsidenten in der Fraktionssitzung vom 3.3.2004 bezeichnet werden, die dazu führte, dass die von der Fraktion anfänglich durchaus beabsichtigte gründliche Sachprüfung noch vor Einbringung des Gesetzentwurfs und noch vor der Anhörung im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen am 6.5.2004 unterbunden wurde. Von diesem Zeitpunkt an war für die Regierungsfraktion jede weitere eigenverantwortliche Prüfung des Abschaffungsvorhabens und etwaiger Alternativen, aber auch eine ergebnisoffene Auseinandersetzung mit der Sachverständigenanhörung vom 6.5.2004 nicht mehr möglich.

3. Weitere Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens

Festzuhalten bleibt, dass die Staatsregierung die in der Popularklage unter Abschnitt B II 2 dargestellten weiteren Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere die anfängliche Ausschaltung des Justizministeriums, die Vorfestlegung der Regierungsfraktion, den Verzicht auf die Erörterung wesentlicher Sachfragen vor allem im Haushaltsausschuß und im Wirtschaftsausschuß des Landtags, in tatsächlicher Hinsicht nicht bestreitet.

Klarzustellen ist lediglich, dass die Staatsministerin der Justiz die Richtlinienentscheidung des Ministerpräsidenten mangels vorheriger Kenntnis nicht „von Anfang an mitgetragen hat“ (§. 18 der Stellungnahme der Staatsregierung), sondern erst nach der *gegen* ihr Votum zustande gekommenen Kabinettsentscheidung vom 4.11.2003.

Schließlich ist festzuhalten, dass die tatsächlichen Ausführungen, aus denen die Popularklage das Vorliegen sachwidriger Gründe für die Abschaffung des Bayerischen Obersten Landesgerichts herleitet (Abschnitt B II 2 b), von der Staatsregierung nicht bestritten werden. Ihre Stellungnahme enthält hierzu lediglich eine andere rechtliche Beurteilung.

III. Verfassungsrechtliche Würdigung

Im Einzelnen ist der Stellungnahme der Staatsregierung folgendes entgegenzuhalten:

1. Grundrecht auf wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz

Im Anschluß an die Ausführungen zum Prüfungsmaßstab (oben Abschnitt I) wird erneut auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen (Popularklage Abschnitt B I 1 a), die sinngemäß für die inhaltsgleichen Vorschriften der Bayerischen Verfassung gelten dürfte.

2. Einschränkung des Ermessensspielraums bei Maßnahmen der Gerichtsorganisation

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

Die Stellungnahme der Staatsregierung will scheinbar die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof anlässlich der Verlegung dreier Senate des Verwaltungsgerichtshofs entwickelten Einschränkungen des gesetzgeberischen Ermessens nicht infrage stellen; sie verschweigt aber gerade die im konkreten Fall entscheidenden Gesichtspunkte: bei Eingriffen aus rechtsprechungsexternen Gründen darf sich kein schonenderer Weg eröffnen und die Nachteile für die Gerichtsbarkeit müssen in angemessenem Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stehen (BayVerfGH 48, 17/23). In klarem Widerspruch hierzu haben Staatsregierung und Regierungsfraktion von Anfang an und auch in den zuständigen Parlamentsausschüssen die Prüfung schonenderer Alternativen und eine Kosten/Nutzen-Analyse verweigert. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung hierzu wird auch in der nunmehrigen Stellungnahme der Staatsregierung vehement geleugnet (vgl. dort S. 18).

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob der Ausschußminderheit nach der Geschäftsordnung des Landtags ein Vertagungsrecht zustand oder nicht (vgl. Äußerung der Staatsregierung S. 7). Zur Entscheidung steht aber, ob ein abschließendes Votum des federführenden Ausschusses ohne Einsicht in die Protokolle der mitberatenden Ausschüsse und ohne ausreichende Zeit für die Lektüre der eben erst verteilten Antworten der Staatsregierung auf zahlreiche schriftliche Anfragen eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Prüfungs- und Abwägungsgebotes darstellt und ob diese Verfahrensweise – jedenfalls im Zusammenhalt mit anderen Besonderlichkeiten des konkreten Gesetzgebungsverfahrens - gegen das Willkürverbot verstößt.

3. Zwingende Sachgründe ?

Auch die Stellungnahme der Staatsregierung kann „schwerwiegende und zwingende Sachgründe“ für die Auflösung des Obersten Landesgerichts nicht in nachvollziehbarer Weise darlegen:

a) Einsparungsvolumen

Der Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V. bestreitet durchaus, dass die Auflösung des Gerichts langfristig jährliche Einsparungen von ca. 1,48 Mio € bringen wird. Es handelt sich – wie bei allen derartigen Prognosen - um eine Schätzung, die im Wesentlichen von durchschnittlichen Erfahrungswerten ausgeht. Die zugrunde liegenden Einzelbeträge wurden verschiedentlich aufgerundet, Belastungen aus höheren Pensionen nicht voll berücksichtigt, unbesetzte Stellen zu Unrecht einbezogen, usw.. Allerdings sind diese Differenzen wohl von allen Beteiligten letztlich als unerheblich und stattdessen zwei Fragen als entscheidend angesehen worden:

(1) Ist ein Einsparungsziel von geschätzten 1,48 Mio nach frühestens 15 Jahren nicht nur sachlich wünschenswert, sondern ein zwingender Grund für die Abschaffung einer besonders effektiven, bisher von keiner Seite infrage gestellten Gerichtsinstanz, die Bedeutung und Ansehen der bayerischen Justiz weit über Bayern hinaus geprägt hat?

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

Warum bei der Beantwortung dieser Frage nach Auffassung der Staatsregierung außer Betracht bleiben soll, ob es um 0,8 Promille oder um 8 Prozent des Justizhaushalts geht, ist kaum verständlich, auch wenn man berücksichtigt, dass sich die Staatsregierung von Anfang an einer Kosten/Nutzenanalyse verweigert hat, in der die unbestrittenen Leistungen des Obersten Landesgerichts gewichtet werden.

Ebenso abwegig erscheint die Ansicht, dass bei einem größeren Sparpaket Einzelbeträge – hier also 1,48 Mio – „nicht in Rechnung gestellt“, das soll wohl heißen: nicht kritisiert werden können. Daß derartige Denkverbote weder für das Parlament, noch für den Verfassungsgerichtshof verbindlich sein können, liegt auf der Hand.

(2) Können die geschätzten Einsparungen ganz oder teilweise durch andere, weniger eingreifende, d.h. schonendere Maßnahmen als durch Abschaffung des Gerichts erreicht werden?

Hierzu stellt die Stellungnahme der Staatsregierung entgegen der eindeutigen Aktenlage und im Widerspruch zu ihrer eigenen Darstellung auf S. 20 die schlicht unrichtige Behauptung auf, andere Einsparungsmöglichkeiten seien nicht näher konkretisiert worden. Demgegenüber ist festzuhalten, dass insbesondere der Verein der Freunde des BayObLG, der Präsident dieses Gerichts und der Bayerische Richterverein immer wieder und zuletzt in einer Eingabe an den Haushaltsausschuß konkrete Sparalternativen aufgezeigt haben:

- Die organisatorische Verbindung des Gerichts mit einem Oberlandesgericht nach dem Vorbild Verfassungsgerichtshof und Oberlandesgericht München, bei der exakt die in der Gesetzesbegründung angekündigte Streichung von 11 zum Teil hoch dotierten Stellen mit einem Einsparungsvolumen von jährlich 800 000 € möglich wäre, ohne die im übrigen selbständige Gerichtsinstanz (eigenes Präsidium, eigene, besonders qualifizierte und besonders besoldete Richterschaft, eigene Entscheidungssammlungen) abzuschaffen.

- Verlegung des Gerichtssitzes mit der Möglichkeit von Einsparungen von Gebäude- und Gebäudeunterhaltskosten.

- begrenze Besoldungsabsenkungen bei der Richterschaft.

Richtig ist demgegenüber, dass alle diese Vorschläge von der Staatsregierung ohne konkrete und nachvollziehbare Begründung pauschal abgelehnt wurden und sich auch der für finanzielle Fragen wohl kompetente Haushaltsausschuß in keiner Weise mit diesen Einsparmöglichkeiten befasst hat.

Das nach der Stellungnahme der Staatsregierung angeblich allein maßgebende Einsparargument erweist sich somit als wenig überzeugend, jedenfalls aber bei näherer Betrachtung nicht als „schwerwiegend“, nicht als „verhältnismäßig“ und keineswegs als „zwingend“. Die vom Verfassungsgerichtshof aufgestellten Voraussetzungen für Eingriffe in die Gerichtsorganisation aus rechtsprechungsexternen Gründen sind offensichtlich nicht erfüllt.

b) Regionalisierung

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

In der Gesetzesbegründung und in zahlreichen Äußerungen maßgebender Politiker ist die Auflösung des Obersten Landesgerichts von Anfang an immer wieder als Beitrag zur Regionalisierung und zur Verschlinkung der Gerichtsstrukturen dargestellt worden. Auch die nunmehrige Stellungnahme der Staatsregierung hebt die – sehr bescheidene – Stärkung der Oberlandesgerichte Nürnberg und Bamberg hervor. Damit steht fest, dass diese Gesichtspunkte – wenn auch nur neben und zusätzlich zu dem an erster Stelle hervorgehobenen Sparmotiv – die Auflösung des Gerichts zusätzlich rechtfertigen sollten. Daß das Regionalisierungsargument verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist, wird in der Popularklage im Einzelnen dargelegt und scheint jetzt auch Auffassung der Staatsregierung zu sein.

c) Signalwirkung

Die Argumentation der Staatsregierung ist hier ähnlich widersprüchlich, wie bei der Regionalisierungsfrage. Einerseits wird – was angesichts der zahlreichen, in der Popularklage beispielhaft aufgeführten öffentlichen Äußerungen wohl unvermeidlich ist - eingeräumt, dass für die Entscheidung „neben den unmittelbaren Sachgründen auch darüber hinausgehende politische Erwägungen sprechen“ und die Staatsregierung diese „Folgewirkungen“ einkalkuliert und auch auf sie hingewiesen habe. Andererseits soll diese gewünschte und in der Öffentlichkeitsarbeit immer wieder herausgestellte Signalwirkung und Dokumentation des Reformwillens nicht als Gesetzesmotiv gelten und damit der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof entzogen werden. Es kann indessen nicht angehen, dass eindeutig sachfremde Motive – die bei den handelnden Instanzen offensichtlich großes Gewicht hatten – der rechtlichen Kontrolle unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbotes entzogen und so ein Freiraum für Willkür geschaffen wird.

d) Keine wesentlichen Nachteile?

Die in der Popularklage (Abschnitt B I 2 a) ausführlich dargelegten erheblichen Nachteile der Auflösung des Obersten Landesgerichts werden durch die Ausführungen der Staatsregierung nicht widerlegt. Der Hinweis auf die weitere Tätigkeit der höher besoldeten und besonders ausgewählten Richter des Obersten Landesgerichts geht fehl, weil das Gesetz diesen Personalkörper gerade abschafft und ihn nur für eine Übergangszeit bestehen lässt. Auch die Staatsregierung muß einräumen, daß keinerlei Garantie dafür besteht, daß diese Richter dann von den Präsidien durch entsprechend qualifizierte Nachfolger ersetzt werden. Sie hält dies aber für unschädlich, wenn davon andere Aufgabenbereiche profitieren. Daß mit der Nivellierung der Besoldung auch generell weniger Spitzenkräfte gewonnen werden können, wird bei dieser Argumentation ausgeblendet. Die unbestritten längere Verfahrensdauer der Revisionen beim Bundesgerichtshof wird den Rechtsuchenden ohne weitere Abwägung zugemutet; welche Hochwasserschäden oder Enteignungsschädigungen die öffentliche Hand übernehmen muß, wie das Beschleunigungsgebot im Baugenehmigungsverfahren umzusetzen ist – all diese für Bür-

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

ger und Verwaltung in zahllosen Fällen wichtigen Fragen sind für die Staatsregierung nur irrelevante Nebensächlichkeiten. Auf die Nachteile der Zersplitterung der Strafrechtspflege und die hinreichend bekannten Unzulänglichkeiten der Divergenzvorlage wird nicht näher eingegangen, weil sie angeblich durch die Vorteile der Regionalisierung – die in anderem Zusammenhang für unerheblich erklärt wurde – ausgeglichen werden. Verfehlt ist schließlich der Hinweis, die Qualität der Rechtsprechung in den anderen Ländern sei durch das Fehlen eines Obersten Landesgerichts nicht beeinträchtigt worden (§. 12 der Äußerung). Aus der im Gesetzgebungsverfahren konsequent ignorierten Sachverständigenanhörung vom 6.5.2004, aus vielen Veröffentlichungen in der Fachpresse sowie aus zahlreichen Eingaben - u.a. des Vizepräsidenten des Bundesgerichtshofs und von 21 ehemaligen Präsidenten außerbayerischer Oberlandesgerichte - ergibt sich vielmehr, dass die Qualität der Rechtsprechung auf den einschlägigen Gebieten nicht nur in Bayern, sondern bundesweit Schaden nehmen wird.

4. Anhörungsrechte bei Maßnahmen der Gerichtsorganisation

Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze für ein transparentes, ergebnisoffenes Gesetzgebungsverfahren bei Eingriffen in den Bestand von Kommunen - und ähnlich bei Eingriffen in Grundrechte - (Popularklage Abschnitt B II 1 b) können bei grundlegenden Maßnahmen der Gerichtsorganisation nicht außer Betracht bleiben, weil Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Dritten Gewalt - auch wenn sie im Einzelnen anders gestaltet sind, als die Eigenständigkeit der Kommunen – gleichfalls in der Verfassung verankert und im Staatsgefüge von nicht geringerer Bedeutung sind. Im übrigen steht auch der Bestand der Kommunen, die - anders als die Gerichte – der Rechtsaufsicht und in bestimmten Bereichen der Fachaufsicht der Staatsverwaltung unterliegen, grundsätzlich zur Disposition des Gesetzgebers. Die von der Staatsregierung vertretene und bereits in der Regierungserklärung vom 6.11.2003 erkennbare Auffassung, ein oberstes Landesgericht habe im Staatsgefüge und folglich im Gesetzgebungsverfahren keinen anderen Stellenwert als ein Eichamt oder eine andere Spezialbehörde, ist daher nicht haltbar. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze für das Gesetzgebungsverfahren sollen den Betroffenen und dem Publikum Gelegenheit bieten, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten. Rechtzeitige Information und genügend Zeit zur Stellungnahme sind dafür unerlässlich, ein möglichst schnelles Durchpauken eines umstrittenen Vorhabens ist unzulässig. Die Anhörung des Gerichtspräsidenten im Verlauf eines politisch bereits vorprogrammierten Gesetzgebungsverfahrens wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Im übrigen ist hier nicht nur das zur Abschaffung vorgesehene Gericht nicht rechtzeitig beteiligt worden, sondern ebenso das Justizministerium und die gleichfalls betroffenen unteren Gerichtsinstanzen. Noch unzulänglicher war die Beteiligung von Anwaltschaft und Notariat, die als Sachwalter des rechtsuchenden Publikums ebenfalls Beteiligte des von der Verfassung geforderten transparenten und ergebnisoffenen Prozesses sein müssen. Ihre rechtzeitige Anhörung und eine gründliche Auseinandersetzung mit ihren Vor-

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

schlagen war bisher bei allen die Justiz betreffenden Gesetzgebungsvorhaben eine Selbstverständlichkeit. Die von der Staatsregierung verfolgte Überrumpelungsstrategie hingegen findet in der Justizgeschichte der Nachkriegszeit keine Parallele.

5. Verfassungsrechtliche Überprüfung der Entscheidungsvorgänge im Landtag

Die Staatsregierung stellt unter Berufung auf das freie Mandat der Abgeordneten die These auf, dass jeder einzelne Abgeordnete, die jeweilige Parlamentsmehrheit und damit auch der Landtag als Verfassungsorgan nach Belieben darüber entscheiden könne, welche Informationen und Argumente er zu Kenntnis nehmen möchte, welchen Beratungsaufwand ein Gegenstand erfordere, ob und inwieweit eine Diskussion erforderlich sei. Vorgefasste Meinungen und auch die Vermeidung einer ergebnisoffenen Sachdiskussion seien durch das Institut des freien Mandats gedeckt und jeder Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof entzogen.

Es kann offen bleiben, ob Art. 13. Abs. 2 Satz 2 BV, wonach die einzelnen Abgeordneten nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden sind, ein *Recht* beinhaltet, sachbezogene Argumente nicht zur Kenntnis zu nehmen und bei politischen Druck gegen die eigene, wohlüberlegte Auffassung zu entscheiden. Richtig ist jedenfalls, dass der *einzelne* Abgeordnete für sein Verhalten im Gesetzgebungsprozeß keiner gerichtlichen Kontrolle dahingehend unterliegt, ob er als Person sachlich oder willkürlich gehandelt hat. Das auch insoweit „freie“ Mandat bedeutet aber nicht, dass die gleichen problematischen Verfahrensweisen beim Landtag als Verfassungsorgan einer Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof entzogen wären. Mit dieser Folgerung setzt sich die Staatsregierung in direkten Gegensatz zu den in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte entwickelten Grundsätzen, die über die Einhaltung der formalen Schritte eines Gesetzgebungsverfahrens hinaus sicherstellen wollen, dass in einem transparenten, sachbezogenen Entscheidungsprozeß eine sachbezogene Abwägung stattfindet, Willkür ausgeschlossen und ein sachlich vertretbares Ergebnis erzielt wird. Die von der Staatsregierung gewünschte Aufgabe oder Nichtanwendung dieser Rechtsprechung für den vorliegenden Fall wäre – insbesondere vor dem Hintergrund einer sehr großen Parlamentsmehrheit und einer politisch machtlosen rechtsprechenden Gewalt - ein Freibrief für Willkür.

Die Staatsregierung meint zu Unrecht, dass die zahlreichen, in der Popularklage im Einzelnen dargestellten Mängel des Gesetzgebungsverfahrens für die verfassungsrechtliche Normenkontrolle ohne Bedeutung seien. Bei isolierter Betrachtung der einzelnen Punkte mag zwar zweifelhaft sein, ob und welcher Teilsachverhalt den Willkürvorwurf begründet. Man mag darüber streiten können, ob die Staatsregierung, die ja wenigstens eine Verpflichtung zur Sachlichkeit einräumt, diesem Gebot genügt, wenn sie auf eine Kosten/Nutzenanalyse verzichtet und naheliegende Alternativen, die sie nicht aufgreifen will, verschweigt, ohne dazu ihre Gründe offenzulegen. Die gebo-

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

tene Gesamtwürdigung der Verfahrensweise zeigt jedenfalls eine konsequente, auf Vermeidung eines ergebnisoffenen Verfahrens gerichtete Strategie, der sich der Landtag letztlich nicht widersetzt hat. In diesem Zusammenhang bilden die einzelnen angegriffenen Besonderheiten – von der Richtlinienentscheidung über die Ausschaltung des zuständigen Fachressorts, der Gerichte, der Anwaltschaft und des Notariats, die Unterbindung der in der Fraktion beginnenden Sachdiskussion und das Verhalten in den Landtagsausschüssen – eine Indizienkette, die Willkür evident macht.

6. Verhältnismäßigkeit; wirkungsvoller gerichtlicher Rechtsschutz

a) Die Staatsregierung versucht, die Verhältnismäßigkeit des Auflösungsgesetzes allein mit der Eignung der Maßnahme zur Konsolidierung des Staatshaushalts zu begründen. Das greift zu kurz und mißachtet das gerade bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit geltende, verfassungsrechtlich verankerte Abwägungsgebot, das entgegen der Auffassung der Staatsregierung die Prüfung der Nachteile und die Erwägung anderer Einsparmöglichkeiten verlangt. Bei der Frage nach schonenderen Alternativen, fällt zunächst auf, dass der Staatsregierung - im Gegensatz zu den Ausführungen auf S. 10 ihres Schriftsatzes - sehr wohl die konkreten Vorschläge bekannt waren. Sie versucht aber auch hier zu verschleiern, dass allein die organisatorische Verbindung mit einem Oberlandesgericht, den von der Staatsministerin der Justiz angesprochenen „komplett eigenständigen, zusätzlichen Verwaltungsapparat – vom Pförtner bis hin zum Präsidenten“ (Plenarprotokoll 15/18 vom 17.06.2004 S. 1197) einsparen könnte mit der Folge, dass, wie in der Gesetzesbegründung dargelegt, 11 Stellen gestrichen und damit bereits der größte Teil der angestrebten Einsparungen erzielt werden könnte. Daß nach den Berechnungen des Justizministeriums allein hierdurch jährlich 800 000 € bei voller Erhaltung der gerichtsverfassungsrechtlichen Stellung des Obersten Landesgerichts eingespart werden könnten, wird allerdings schon in der Gesetzesbegründung und auch in der nunmehrigen Stellungnahme der Staatsregierung verschleiert. Nicht nachvollziehbar ist die Behauptung, bei einer Kombination der Alternativvorschläge wäre vom Obersten Landesgericht kaum mehr als der Name geblieben. Modell für die organisatorische Verbindung mit einem Oberlandesgericht ist die organisatorische Zuordnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zum Oberlandesgericht München. Eine entsprechende Regelung für das Oberste Landesgericht hätte bei angemessener, im Vergleich zu den Oberlandesgerichten herausgehobener Besoldung die Anziehungskraft und Qualität des Gerichts gesichert und Bayern seine Spitzenstellung in diesem Bereich erhalten. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass die mit der Erhaltung des Gerichts verbundene höhere Besoldung schon derzeit nur knapp 400 000 € pro Jahr ausmacht.

b) Der Rückbau einer bewährten, bundesweit anerkannten und hoch geschätzten Gerichtsinstanz berührt ohne Zweifel das Recht der Bürger auf wirkungsvollen Rechtsschutz. Ob ein solcher Rückbau einer besonderen Legitimation bedarf, ist von den Verfassungsgerichten noch nicht entschieden. Ei-

Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.

nen Anhaltspunkt bietet hierzu die mehrfach zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu wiederholten Eingriffen in den Bestand kommunaler Körperschaften (sog. Rück-Neugliederung). Die Antragsteller sind der Auffassung, dass diese Überlegungen – ungeachtet der Verschiedenartigkeit der Gegenstände der gesetzgeberischen Aktivität - die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu den Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens bei Eingriffen in die Gerichtsorganisation (BayVerfGH 48, 17/23) stützen und geeignet sind, die verfassungsrechtliche Bewertung der Auflösung eines bedeutenden und bewährten Gerichts zu erleichtern.

B. Zum Antrag der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag vom 28. April 2005, der in seiner Zielsetzung und in weiten Teilen der Begründung im Ergebnis mit der Popularklage übereinstimmt, ist eine Gegenäußerung nicht veranlasst.

Wir schließen uns jedoch der Anregung auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung ausdrücklich an.

C. Zusammenfassung

Die Antragsteller verkennen nicht, dass Entscheidungen des Gesetzgebers nur in begrenztem Umfang der Nachprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen und dass die Verfassung keinen Anspruch auf den Fortbestand einer bestimmten Gerichtsorganisation oder auf den Bestand eines bestimmten Gerichts gewährt. Bei der Gestaltung der Gerichtsorganisation gewinnen aber verfassungsrechtliche Vorgaben wie die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt, das Recht auf effektiven Rechtsschutz, das Willkürverbot, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Prüfungs- und Abwägungsgebot und der Anspruch auf ein transparentes, ergebnisoffenes Gesetzgebungsverfahren besonderes Gewicht. Das sachgerechte Zusammenwirken und die gegenseitige Kontrolle der drei Staatsgewalten geraten zum Schaden des Gemeinwohls aus dem Gleichgewicht, wenn die Aktionseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit diese Maßstäbe verfehlt und die rechtsprechende Gewalt gegenüber dieser politischen Gestaltungsmacht weniger politisch wirksame Unterstützung findet als Trachtenvereine und andere wichtige Einrichtungen des kulturellen Lebens. In dieser Lage kann die im politischen Kräftespiel in Bedrängnis geratene rechtsprechende Gewalt nur durch eine wirksame verfassungsrechtliche Kontrolle von Exekutive und Legislative vor Fehlentwicklungen geschützt werden.

Dr. Jürgen Ernst