

–
Pressemitteilung
–

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 29. September 2005**

über zwei Verfahren (Popularklage und Meinungsverschiedenheitenverfahren)

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des Gesetzes zur Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht (Gerichtsauflösungsgesetz – BayObLGAufLG) vom 25. Oktober 2004 (GVBl S. 400).

I.

Gegenstand der Verfahren ist die Frage, ob die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht gegen die Bayerische Verfassung verstößt.

Durch § 1 des Gerichtsauflösungsgesetzes vom 25. Oktober 2004 wurde dem Bayerischen Obersten Landesgerichts sowie der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht die organisationsrechtliche Grundlage entzogen; das Gericht soll unter Überleitungsbestimmungen bis zum 1. Juli 2006 aufgelöst werden.

II.

1. Gegen das Gerichtsauflösungsgesetz wurde von einzelnen Bürgern und dem „Verein der Freunde des Bayerischen Obersten Landesgerichts e.V.“ Popularklage erhoben. Außerdem hat die SPD-Fraktion ein Meinungsverschiedenheitenverfahren über die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes beantragt.

Die **Antragsteller** sind der Auffassung, das Gerichtsauflösungsgesetz verstoße gegen die Bayerische Verfassung. Sie machen im Wesentlichen geltend, die Auflösung des Gerichts sei ein erheblicher Eingriff in den Bereich der rechtsprechenden Gewalt, der unter anderem die Einheitlichkeit der Rechtsauslegung und -anwendung in Bayern beeinträchtige. Er verletze das Grundrecht auf wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz, da in Zukunft nicht mehr in der bisherigen Schnelligkeit und Qualität Rechtsschutz gewährt werden könne. Ebenso seien das Willkürverbot und das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt. Es gebe keine

sachgerechten Gründe für die Gerichtsauflösung; die angegebenen Gründe der finanziellen Einsparung sowie regionalpolitische Erwägungen seien rechtsprechungsextern; die zu erzielende Einsparung sei marginal; diese Gründe könnten deshalb die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts nicht rechtfertigen, das eine lange Tradition und eine bundesweit anerkannte Fachkompetenz aufweise. Der Gesetzgeber habe die Vor- und Nachteile der Auflösung nicht sorgfältig gegeneinander abgewogen und Alternativen nicht ergebnisoffen geprüft, sondern aufgrund einer Festlegung durch den Ministerpräsidenten gehandelt, der ein Zeichen des Sparwillens habe setzen wollen. Das Rechtsstaatsprinzip sei dadurch verletzt; ein Grundrechtsschutz durch ein transparentes parlamentarisches Verfahren sei nicht gegeben gewesen. Vielmehr seien die Betroffenen in ihrer Meinungsbildung und der Einbringung ihrer Meinung in den Gesetzgebungsprozess beeinträchtigt worden. Außerdem sei das Verhältnismäßigkeitsprinzip verletzt.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten das Gerichtsauflösungsgesetz für verfassungsgemäß. Aus der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten habe sich für den Landtag keine rechtliche Bindung ergeben; die einzelnen Abgeordneten seien nur ihrem Gewissen verantwortlich. Die Aufhebung des Bayerischen Obersten Landesgerichts sei vom Parlament intensiv und ergebnisoffen erörtert und nach Abwägung der maßgeblichen Gesichtspunkte sowie unter Einbeziehung möglicher Alternativen beschlossen worden. Der gerichtliche Rechtsschutz sei – ebenso wie in anderen Bundesländern, die ebenfalls kein Oberstes Landesgericht hätten – weiterhin wirkungsvoll. Die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung werde nicht unverhältnismäßig verschlechtert. Die Auflösung sei durch die jährlich auf Dauer zu erwartenden Einsparungen von ca. 1,48 Mio. € sachlich gerechtfertigt; dabei komme es nicht auf die Relation dieses Betrags zum Staatshaushalt oder zum Justizhaushalt an; abzustellen sei insoweit auf eine Gesamtbetrachtung aller Sparmaßnahmen. Wegen dieser Einsparung seien die Nachteile, die mit der Auflösung des Gerichts verbunden seien, hinzunehmen. Die betreffenden Rechtsprechungsaufgaben könnten auch durch die bayerischen Oberlandesgerichte wahrgenommen werden; die Vorteile der Zuständigkeitskonzentration für bestimmte Rechtsmaterien blieben weitgehend erhalten. Das parlamentarische Verfahren habe den Anforderungen der Verfassung entsprochen. Das Rechtsstaatsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz seien deshalb nicht verletzt.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 29. September 2005 entschieden, dass das Gerichtsauflösungsgesetz mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

Der Verfassungsgerichtshof habe nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste, vernünftigste oder beste Lösung gewählt habe. Gegenstand einer Normenkontrolle sei nur das angegriffene Gesetz selbst, nicht aber die Überprüfung von Vorgängen im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens, wie etwa die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten. Das allein maßgebliche Gesetzgebungsverfahren beim Gerichtsauflösungsgesetz leide nicht unter verfassungsrechtlichen Mängeln. Die Betroffenen seien im Rahmen dieses Verfahrens angehört worden. Das Gesetz sei im üblichen parlamentarischen Verfahren beraten und beschlossen worden. Dabei seien die Probleme, Vor- und Nachteile der

Gerichtsauflösung sowie Alternativen erörtert worden. Eine „Vorfestlegung“ der Abgeordneten durch die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten habe rechtlich nicht bestehen können. Es habe vielmehr in der freien Entscheidung und in der Verantwortung des jeweiligen Abgeordneten gelegen, ob er dem Gerichtsauflösungsgesetz zustimme. Welche Motive dem Stimmverhalten der Abgeordneten zugrunde gelegen hätten, entziehe sich der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof. Die staatliche Justizgewährungspflicht sei nicht verletzt, da durch die Übertragung der Rechtsprechungsaufgaben des Obersten Landesgerichts auf die Oberlandesgerichte sichergestellt sei, dass diese Aufgaben auch weiterhin sachgerecht erfüllt würden. Wenn der Gesetzgeber die Stellung der rechtsprechenden Gewalt und die Pflicht zur Justizgewährung beachte, dann könnten auch rechtsprechungsexterne Gründe eine gerichtsorganisatorische Regelung rechtfertigen. Die Einsparung von Haushaltsmitteln in nicht vernachlässigbarem Umfang sei ein solcher sachlich rechtfertigender Grund. Dem Bürger werde durch das Gerichtsauflösungsgesetz der bestehende Rechtsschutz nicht entzogen; die Gewährung des Rechtsschutzes werde lediglich vom Obersten Landesgericht auf die Oberlandesgerichte verlagert.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

A. Der Verfassungsgerichtshof prüft in Normenkontrollverfahren nicht, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste, vernünftigste oder beste Lösung gewählt hat.

B. Verfahrensgegenstand können nur das Gerichtsauflösungsgesetz selbst und das betreffende Gesetzgebungsverfahren sein. Vorgänge, die im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens liegen, können die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes grundsätzlich nicht begründen.

1. Die Ankündigung des Ministerpräsidenten, das Bayerische Oberste Landesgericht solle „abgeschafft“ werden, ist Ausübung seiner Richtlinienkompetenz. Derartige Richtlinienentscheidungen, die auch besonders bedeutsame Einzelprobleme enthalten können, gehören nicht zum Gesetzgebungsverfahren und sind schon aus diesem Grund nicht Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Deshalb kommt es nicht darauf an, dass in der Formulierung der Regierungserklärung die Gerichtsauflösung in einer die rechtsprechende Gewalt nicht hinreichend beachtenden Weise in einen Zusammenhang mit einer allgemeinen Strukturreform der Verwaltung gestellt wurde. Diese mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz nicht vereinbare Zuordnung in der Regierungserklärung kann allerdings nicht zur Verfassungswidrigkeit des später vom Parlament beschlossenen Gesetzes führen.

Dass die Umsetzung dieser Richtlinienentscheidung eines formellen Gesetzes bedurfte und dass damit die abschließende Entscheidungskompetenz beim Bayerischen Landtag lag, wurde durch die Richtlinienentscheidung nicht in Frage gestellt. Es oblag ausschließlich der freien und ungebundenen Entscheidung des Parlaments, ob es der vom Ministerpräsidenten beabsichtigten Politik folgen wollte.

2. Auch angesichts des Ressortprinzips ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die zuständige Staatsministerin der Justiz entsprechend der Richtlinienentscheidung des Ministerpräsidenten, die auch vom Kabinett getragen wurde, die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht betrieb.

3. Die Abgeordneten des Bayerischen Landtags sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Eine rechtsverbindliche Festlegung der Abgeordneten der Regierungsfraktion im Sinn einer „Vorfestlegung“ durch die Richtlinienentscheidung des Ministerpräsidenten konnte somit rechtlich nicht bestehen. Welche Motive dem Stimmverhalten der Abgeordneten, die dem Gerichtsaufhebungsgesetz zugestimmt haben, zugrunde lagen, entzieht sich der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof.

C. Das Rechtsstaatsprinzip ist nicht verletzt.

1. Das dem Gerichtsaufhebungsgesetz zugrunde liegende Gesetzgebungsverfahren leidet nicht unter verfassungsrechtlichen Mängeln.

a) Eine Verfassungswidrigkeit des Gerichtsaufhebungsgesetzes kann nicht mit Mängeln des Gesetzentwurfs der Staatsregierung begründet werden. Eine Gesetzesinitiative stellt die Sicht der Staatsregierung dar. Die abschließende Entscheidung über Vor- und Nachteile des Gesetzes oblag ausschließlich der Entscheidung und Verantwortung des Landtags.

b) Nicht gefolgt werden kann der Auffassung der Antragsteller, es fehle an einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren, weil die Betroffenen ausgeschaltet und dadurch in ihrer Meinungsbildung behindert worden seien.

aa) Ein verfassungsrechtlicher Anspruch der betroffenen Praxis darauf, schon bei den politischen Vorüberlegungen für ein Gesetzgebungsvorhaben argumentativ mitwirken zu können, besteht nicht. Die Betroffenen haben in aller Regel Gelegenheit, im Zeitraum zwischen der politischen Ankündigung eines Vorhabens und der Erarbeitung des erforderlichen Gesetzentwurfs sowie während des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens ihre Argumente geltend zu machen.

bb) Im hier allein maßgeblichen Gesetzgebungsverfahren ist eine „Ausschaltung“ der

Meinungsbildung der Betroffenen nicht festzustellen.

Der Gesetzentwurf wurde in die Praxis- und Ressortanhörung gegeben. Später wurden die betroffenen Verbände angehört. Der Gesetzentwurf wurde dem Bayerischen Landtag vorgelegt, der über die Vorlage im üblichen parlamentarischen Verfahren beriet. Die Frage der Gerichtsauflösung wurde bereits vor diesem Zeitpunkt bei einer Anhörung mit mehreren Experten ausführlich erörtert. Sowohl im Vorfeld als auch im eigentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren hatten die Betroffenen somit Gelegenheit, ihre Meinung zu bilden und zu artikulieren.

c) Ein Verstoß gegen eine etwaige Pflicht des Gesetzgebers, „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ zu gewährleisten liegt nicht vor.

aa) Es liegt keiner der Fälle vor, in denen ausnahmsweise besondere Anforderungen bezüglich der Intensität und Tiefe einer parlamentarischen Beratung bestehen.

Vor allem sind nicht die Grundsätze einschlägig, die für Bestandsänderungen im kommunalen Bereich gelten. Diese Anforderungen an den Gesetzgeber ergeben sich aus der besonderen institutionellen Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden. Eine vergleichbare Selbstverwaltung besteht für einzelne Gerichte jedoch nicht.

bb) Die von den Antragstellern behaupteten Defizite bei der parlamentarischen Behandlung des Gerichtsauflösungsgesetzes können nicht festgestellt werden.

Vor der Befassung des Bayerischen Landtags hatte das Bayerische Staatsministerium der Justiz eine Praxisanhörung durchgeführt, bei der auch der Präsident des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Generalstaatsanwalt bei dem Bayerischen Obersten Landesgericht Stellung nehmen konnten.

Im parlamentarischen Raum sind der Gesetzesentscheidung vorangegangen ein Bericht der Staatsministerin der Justiz vom 4. März 2004 und eine Anhörung von 13 Experten am 6. Mai 2004. In ihrem Bericht legte die Staatsministerin der Justiz die Gründe für die Auflösung des Gerichts dar und erklärte, dass sie keine Alternativen für die Auflösung sehe, da diese Alternativen nur 50 % der angestrebten Einsparung erbringen würden. Bei der Anhörung am 6. Mai 2004 wurden die bei einer Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts entstehenden Fragen und Probleme unter Einschluss von Alternativen umfassend dargelegt und erörtert sowie durch schriftliche Stellungnahmen vertieft.

Das Gesetz selbst wurde im üblichen parlamentarischen Ablauf beraten und beschlossen. Bereits bei der Ersten Lesung des Gesetzentwurfs wurden Für und Wider des

Gerichtsaufhebungsgesetzes im Plenum des Landtags erörtert; dabei kamen auch Alternativen zur Sprache. Auch in den Ausschussberatungen wurden die einschlägigen Fragen beraten und diskutiert.

Eine Würdigung der gesamten Abläufe ergibt, dass sich das Parlament mit den Problemen und den Vor- und Nachteilen der Gerichtsaufhebung sowie mit Alternativen befasst hat. Es lag im autonomen, nicht überprüfbaren Entscheidungsbereich des einzelnen Abgeordneten, die wägende Entscheidung zu treffen, ob er die Nachteile der Gerichtsaufhebung angesichts der Vorteile in Kauf zu nehmen und zu verantworten gewillt war. Aus der Tatsache, dass die Parlamentsmehrheit den Argumenten gegen die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht sowie den insoweit vorgeschlagenen Alternativen nicht gefolgt ist, kann nicht hergeleitet werden, eine Abwägung habe nicht stattgefunden. Die Verfassung geht davon aus, dass der Abgeordnete im Bewusstsein, Vertreter des ganzen Volkes zu sein, seine Aufgaben verantwortungsbewusst und sachbezogen wahrnimmt; die Motive, aus denen der Abgeordnete seine Entscheidung trifft, sind gerichtlich nicht nachprüfbar.

Das Gesetzgebungsvorhaben war zudem in der Öffentlichkeit bekannt und wurde dort diskutiert. Insgesamt kann deshalb nicht von mangelnder Transparenz oder fehlender Öffentlichkeit des Verfahrens gesprochen werden.

2. Die Gerichtsaufhebung verletzt nicht den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

a) Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kommt in erster Linie eine die individuelle Freiheitssphäre verteidigende Funktion zu. Jedoch können sich aus ihm auch Schranken für organisatorische Maßnahmen ergeben, wobei allerdings im Blick zu behalten ist, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hier von vornherein ein geringeres Gewicht zukommt.

b) Ziel des Gesetzgebers war es vor allem, Haushaltsmittel einzusparen. Die Maßnahme sollte Teil einer durch die schwierige Haushaltslage veranlassten Strukturreform sein. Sie kann deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Es kann nicht festgestellt werden, dass das angegriffene Gesetz – im Rahmen eines solchen Gesamtkonzepts – zur Erreichung der angestrebten Ziele schlechthin ungeeignet ist; es wird jedenfalls zu einer gewissen, auch dauerhaften Einsparung führen. Auch bei der Frage, ob der Gesetzgeber die Gerichtsaufhebung für „erforderlich“ halten durfte, ist diese Maßnahme nicht isoliert, sondern als Teil einer umfassenden, für notwendig erachteten Strukturreform zu sehen.

Die Erforderlichkeit einer Einsparungsmaßnahme im Rahmen eines Gesamtkonzepts kann nicht mit dem Vorbringen in Zweifel gezogen werden, es stünden an anderer Stelle mindestens gleich ergiebige Einsparungsquellen oder schonendere Alternativen zur Verfügung. Dies steht nicht im

Einklang mit der Prerogative des Parlaments zur Gesamtbeurteilung der wirtschaftlich-finanziellen Lage, seinem Recht zur Prioritätensetzung und zu seiner Verpflichtung, möglichst allen Aufgaben in gleicher Weise gerecht zu werden.

Auch bei der Frage, ob die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist, hat der Gesetzgeber eine weite Abwägungs- und Entscheidungsprärogative. Bei der Überprüfung des betreffenden Vorgangs hat der Verfassungsgerichtshof deshalb Zurückhaltung zu üben. Bei dieser Beschränkung des Prüfungsumfangs ist eine zu beanstandende gesetzgeberische Fehleinschätzung nicht erkennbar.

3. Das Gerichtsauflösungsgesetz verletzt nicht die staatliche Justizgewährungspflicht.

a) Nach der rechtsstaatlichen Justizgewährungspflicht ist der Staat verpflichtet, für eine funktionsfähige Rechtspflege zu sorgen, dass also Gerichte zur Verfügung stehen, die in richterlicher Unabhängigkeit alle auf sie zukommenden Aufgaben in der richtigen Besetzung und mit der gebotenen Sorgfalt bewältigen können.

b) Durch das Gerichtsauflösungsgesetz wird die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung als solcher nicht eingeschränkt. Mit der Übertragung der Rechtsprechungsaufgaben des Bayerischen Obersten Landesgerichts auf die Oberlandesgerichte ist sichergestellt, dass diese Aufgaben auch weiterhin von ordnungsgemäß besetzten Gerichten in sachgerechter Weise erfüllt werden.

Die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung wird nicht durch die von den Antragstellern befürchtete Qualitätseinbuße beeinträchtigt. Die Antragsteller weisen darauf hin, dass die Rechtsprechung des Bayerischen Obersten Landesgerichts unstrittig ein besonderes Qualitätsniveau erreicht hat, das bundesweit hohe Wertschätzung erfährt. Jedoch sind auch die Oberlandesgerichte dazu qualifiziert, die staatliche Justizgewährungspflicht zu erfüllen und die auf sie übergegangenen Rechtsprechungsaufgaben sachgemäß zu erledigen.

Auch wenn man dessen ungeachtet Qualitätsminderungen in Rechnung stellt, würde das die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege in Bayern nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigen. Die Justizgewährungspflicht garantiert lediglich, dass in Bayern funktionsfähige, unabhängige Gerichte bestehen, besagt aber nichts über eine Organisationshöhe und -qualität dieser Gerichte. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass in den Ländern, die kein Oberstes Landesgericht errichtet haben, eine Beeinträchtigung der Justizgewährung oder der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege als solcher nicht erkennbar geworden ist.

D. Das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) ist nicht verletzt.

1. Dem Gesetzgeber steht bei Organisationsakten ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu. Es genügt, dass sich für seine Entscheidung ein sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht anführen lässt; dabei muss es sich nicht um einen „zwingenden“ Grund handeln.

Bei Maßnahmen der Gerichtsorganisation hat der Gesetzgeber allerdings die Stellung der Rechtsprechung als dritter Gewalt zu achten. Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung über die Verlagerung von Senaten des Verwaltungsgerichtshofs hervorgehoben, dass die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Funktionen eines oberen Landesgerichts, seine Wirkungsmöglichkeit im Bereich der Rechtsprechung, gesichert bleiben muss; in diesem Zusammenhang sind die Vor- und Nachteile in die Abwägung des Gesetzgebers einzubeziehen.

Für die Gewährleistung der Funktionen der Rechtsprechung allgemein sowie für die Belange des rechtsuchenden Bürgers kommt es maßgeblich darauf an, dass die Rechtsprechungsaufgaben der jeweiligen Ebene, etwa – wie hier – auf der Ebene eines oberen Landesgerichts, tatsächlich erfüllt werden. Deshalb führt die Auflösung eines Gerichts jedenfalls dann nicht zu einer Beeinträchtigung der allgemeinen Funktionswahrnehmung der rechtsprechenden Gewalt als solcher, wenn die Rechtsprechungsfunktionen der betreffenden Ebene von anderen Gerichten übernommen werden.

Werden die Stellung der rechtsprechenden Gewalt und die allgemeine Justizgewährungspflicht vom Gesetzgeber beachtet, so müssen die Gründe für eine gerichtsorganisatorische Regelung nicht spezifisch darauf bezogen sein, die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung zu optimieren. Vielmehr können auch rechtsprechungsexterne Gründe eine Gerichtsorganisationsregelung rechtfertigen.

2. Nach diesen Grundsätzen ist das Gerichtsauflösungsgesetz unter dem Blickwinkel des Willkürverbots nicht zu beanstanden.

a) Zur Begründung des Gerichtsauflösungsgesetzes wird vor allem darauf verwiesen, dass der Staat „angesichts der äußerst schwierigen Haushaltslage, die durch knappe Finanzmittel der öffentlichen Hand und stetig sinkende Steuereinnahmen gekennzeichnet ist“, alle vertretbaren Möglichkeiten zur Einsparung von Haushaltsmitteln ergreifen müsse.

b) Das Parlament hat im Rahmen des Budgetbewilligungsrechts die vorhandenen Finanzmittel so zu verteilen, dass der Staat möglichst all seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen und Aufgaben entsprechend ihrer Bedeutung für den gesamten Staat und den einzelnen Bürger nach Maßgabe der vorhandenen Mittel gerecht werden kann.

Im Rahmen einer solchen Gesamtbewertung kann es ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers sein, die Kosten auch des Justizbereichs zu begrenzen. Der Staat muss zwar wegen der Justizgewährungspflicht dafür sorgen, dass die Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt durch unabhängige Gerichte sachgerecht erfüllt werden kann. Dies setzt nicht zwingend den Bestand eines obersten Landesgerichts voraus, dessen Errichtung bundesrechtlich in das Ermessen der betroffenen Länder gestellt ist. Der Landesgesetzgeber hat insoweit einen Gestaltungs- und Bewertungsspielraum, der auch Einsparungsmaßnahmen umfassen kann.

c) Diesen Gestaltungs- und Bewertungsspielraum hat der Gesetzgeber nicht verlassen.

aa) Der generelle Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Überlegungen, dass eine schwierige Haushaltsslage auch eine Organisationsänderung der Rechtspflege rechtfertigen kann, ist in seinem Kern verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Eine evidente Fehlbeurteilung des Gesetzgebers kann hier nicht angenommen werden. Die generellen Faktoren, die die vom Gesetzgeber angenommene schwierige Haushaltsslage verursachen, vor allem hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Steuereinnahmen und schwaches Wirtschaftswachstum, sind allgemein bekannt. Überdies ist den Art. 78 bis 82 BV generell der Grundsatz des sparsamen Finanzgebarens zu entnehmen. Wenn der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Auflösung eines Gerichts langfristig zu nicht völlig zu vernachlässigenden Einsparungen führen wird, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, selbst wenn insoweit weniger als die in der Gesetzesbegründung angegebenen 1,48 Mio. € jährlich erreicht werden sollten.

bb) Es ist dabei nicht erforderlich, darüber zu entscheiden, ob eine Einsparung von bis zu 1,48 Mio. € jährlich ab 2019 in Relation zum gesamten Staatshaushalt „beträchtlich“ ist. Eine gesetzgeberische Einzelmaßnahme muss im Gesamtsystem des betreffenden politischen Konzepts gesehen werden. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Gerichtsauflösung eine Teilmaßnahme eines umfassenden Einsparungs- und Neustrukturierungsvorhabens darstellt und weitere Einsparungsmaßnahmen folgen, so dass sich aus der Summierung aller Maßnahmen eine spürbare Entlastung des Staatshaushalts ergeben werde.

Es kann nicht argumentiert werden, die betreffenden Einsparungen hätten an anderer Stelle, darunter auch im Bereich der Justiz selbst, ebenso gut erzielt werden können. Dieses Argument berücksichtigt nicht ausreichend, dass es die Aufgabe des Parlaments ist, im Rahmen des Möglichen die vorhandenen Finanzmittel so zu verteilen, dass möglichst alle verfassungsrechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen des Staates erfüllt werden. Wenn dem Gesetzgeber bei jeder konkreten Einsparungsmaßnahme entgegen gehalten werden könnte, die betreffende Einsparung sei an anderer Stelle zu erzielen, wäre er faktisch handlungsunfähig.

Es kommt dem Verfassungsgerichtshof auch nicht zu, dem Gesetzgeber vorzuschreiben, die für notwendig angesehenen Einsparungen bei anderen Behörden oder durch anderweitige Organisationsentscheidungen vorzunehmen.

cc) Der Gesetzgeber ist ersichtlich davon ausgegangen, bei einer Kosten-Nutzen-Analyse würden sich keine derartigen Nachteile ergeben, dass die gesetzgeberische Maßnahme in Frage gestellt werde. Als Grundlage der prognostischen Annahme des Gesetzgebers diene die Feststellung, dass auch die drei bayerischen Oberlandesgerichte und die Staatsanwaltschaften bei diesen Gerichten mit hervorragend qualifizierten Richtern, Staatsanwälten und Mitarbeitern besetzt sind und dass in den übrigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland die Erfüllung der betreffenden Aufgaben durch die Oberlandesgerichte nicht zu offenkundigen, schweren Problemen geführt hat. Diese Einschätzung des Gesetzgebers ist nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar.

dd) Dem Gerichtsauflösungsgesetz liegen keine Überlegungen zugrunde, die – wie die Antragsteller meinen – evident sachwidrig sind.

Gesichtspunkte wie „Regionalisierung“ und „Dezentralisierung“ sind auch im Rahmen einer Gerichtsauflösung nicht evident sachwidrig, sondern können im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu würdigen sachgerechte Gründe sein. Das Gerichtsauflösungsgesetz wird primär dadurch sachlich gerechtfertigt, dass Haushaltsmittel eingespart werden. Dass daneben zusätzlich der Gedanke eine Rolle gespielt haben mag, ein politisches Zeichen mit Symbolcharakter zu setzen, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der im Übrigen vom Gesetzgeber mit sachlichen Erwägungen gerechtfertigten Regelung.

d) Die Nachteile, die das Gerichtsauflösungsgesetz dadurch mit sich bringt, dass ein hoch angesehenes Gericht mit langer Tradition aufgelöst wird, lassen die Regelung nicht als evident sachwidrig erscheinen.

Die betreffende Wertung des Gesetzgebers ist nicht offenkundig fehlerhaft oder widerlegbar. Sie beruht auf den Annahmen, dass die Gerichtsauflösung auf Dauer zu einer jährlichen Einsparung von etwa 1,48 Mio. € führt und dass dessen Rechtsprechungsaufgaben von den Oberlandesgerichten weitergeführt werden können. Den Nachteilen, besonders dem gewissen Verlust an Einheitlichkeit der Rechtsauslegung, hat der Gesetzgeber dadurch entgegengewirkt, dass die Entscheidung über bestimmte Rechtsgebiete bei den Oberlandesgerichten Bamberg und München konzentriert sind.

Auch wenn man Qualitätseinbußen nicht ausschließt, so führt dies nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gerichtsauflösungsgesetzes. Wenn die von der Verfassung gebotene Erfüllung der allgemeinen Justizgewährungspflicht und die Aufrechterhaltung der

Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung eingehalten werden, dann sind auch gewisse Qualitätsminderungen in der Rechtsprechung verfassungsrechtlich hinnehmbar.

E. Der Gemeinwohlaufrag ist nicht verletzt.

Der Inhalt des Gemeinwohlbegriffs wird in der parlamentarischen Demokratie letztlich durch den Gesetzgeber geformt. Soweit er hierbei sachliche Erwägungen anstellt, die nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind, muss sie auch der Verfassungsgerichtshof anerkennen und darf sich nicht über sie hinwegsetzen. Die Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers zur Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht sind indes nicht offenkundig verfehlt und verstoßen deshalb nicht gegen den Gemeinwohlaufrag.

F. Der Gewaltenteilungsgrundsatz wird nicht verfassungswidrig berührt.

Die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten muss aufrechterhalten bleiben; keine Gewalt darf ein in der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über die andere Gewalt erhalten und keine Gewalt darf der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden.

In die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt, vor allem in deren Kernbereich, nämlich die konkrete Ausübung der Rechtsprechung durch den einzelnen unabhängigen Richter, wird durch das Gerichtsaufhebungsgesetz nicht eingegriffen. Die Rechtsprechungsaufgaben, die bisher dem Bayerischen Obersten Landesgericht oblagen, werden vielmehr auch weiterhin von sachlich und persönlich unabhängigen Richtern wahrgenommen. Das Gesetz nimmt der rechtsprechenden Gewalt auch keine ihrer unabdingbaren Zuständigkeiten.

Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz käme nur dann in Betracht, wenn an den Kernbereich der Rechte einer Staatsgewalt – wie etwa bei der dritten Gewalt die Unabhängigkeit der Richter – gerührt oder maßgebliche, Identität verleihende Zuständigkeiten und Aufgaben ausgehöhlt würden. Es kann jedoch nicht festgestellt werden, dass „die dritte Gewalt“ insgesamt durch eine Organisationsregelung, wie sie das Gerichtsaufhebungsgesetz trifft und wie sie in den übrigen Ländern besteht, in ihrem Kernbereich tangiert wird oder dass ihre maßgeblichen Kompetenzen ausgehöhlt werden.

G. Die Effektivität des Rechtsschutzes wird durch das Gerichtsaufhebungsgesetz nicht berührt. Der Rechtsschutz ist nur vom Bayerischen Obersten Landesgericht auf die Oberlandesgerichte verlagert worden. Für den Bürger besteht auch weiterhin wirkungsvoller gerichtlicher Rechtsschutz in dem Umfang, wie ihn der Staat von Verfassungs wegen zur Verfügung zu

stellen hat.

H. Das Recht auf den gesetzlichen Richter ist nicht verletzt. Das Gerichtsauflösungsgesetz betraut in vorherbestimmter Weise die Richter der Oberlandesgerichte mit den Aufgaben, für die bisher die Richter des Obersten Landesgerichts zuständig waren. Anhand dieser gesetzlichen Regelungen zusammen mit den jeweiligen Geschäftsverteilungsplänen ist der gesetzliche Richter zu bestimmen.