

Gerichtsorganisationsrecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

BayVBI 2011, S.97 ff.

Wiedergabe mit freundlicher
Zustimmung des Autors und
des Richard Boorberg Verlages

ABHANDLUNGEN

Das Gerichtsorganisationsrecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

Von Univ.-Prof. Dr. Herbert Roth, Regensburg

Der Überblick würdigt wichtige Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Gerichtsorganisationsrecht. Maßstäbe bilden vor allem das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) als allgemeine Schranken gesetzgeberischen Handelns. Der Beitrag stellt in Abrede, dass Gerichtsorganisationsakte von Verfassungen wegen unbeanstandet bleiben, wenn aus objektiver Sicht „sachgerechte Gründe“ für die Regelung angeführt werden können. Demgegenüber sollten zum Schutz der Rechtsprechung dem Gesetzgeber für die – häufige – Durchsetzung rechtsprechungs-externer Belange stets „schwerwiegende Gründe“ abverlangt werden.

A. Bedeutung

I. Vorkommen

Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Gerichtsorganisationsrecht sind nicht eben häufig. Zu nennen sind (geordnet nach dem Entscheidungsjahr) neben einem frühen Urteil zur Abordnung eines Richters (1950)¹ vor allem die Festlegung von Gerichtsbezirken und des Gerichtssitzes (1973)², die Regelung von örtlichen Zuständigkeiten (1974)³, die Befugnis zur Errichtung amtsgerichtlicher Zweigstellen (1975)⁴, die Errichtung eines zweiten Landesarbeitsgerichts (1975)⁵, die Auslagerung von drei Senaten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (1995)⁶, die Wiederbesetzungssperre für frei gewordene Richterstellen (1985)⁷ und die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht (2005)⁸. Mit Ausnahme der letztgenannten haben die Entscheidungen des angesehenen bayerischen Verfassungsgerichtshofes (auch in der Prozessualistik) eher wenig Beachtung gefunden, was der Bedeutung der Gerichtsorganisation für die Unabhängigkeit der Rechtspflege⁹ nicht gerecht wird.

Unter den Rechtsbehelfen des bayerischen Verfassungsprozessrechts wurde Gebrauch gemacht von der Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV) als dem führenden Verfahren; damit wurde ein Verfahren über Meinungsverschiedenheiten (Art. 75 Abs. 3 BV) verbunden¹⁰. Häufiger ging es um einzelne oder verbundene Popularklagen (Art. 98 Satz 4 BV)¹¹ und in einem Einzelfall um eine Verfassungsbeschwerde (Art. 120 BV)¹². Zu der Typik der Rechtsbehelfe sei nur Folgendes bemerkt: Das Verfahren über Meinungsverschiedenheiten (Art. 75 Abs. 3 BV; Art. 49 VfGHG) betrifft u. a. die Frage der Verletzung der Verfassung durch ein Gesetz und ist (wenigstens nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens) funktionell ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Es bildet (abgesehen vom erforderlichen konkreten Streit Anlass) das Gegenstück zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG¹³. Auch die Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV; Art. 55 VfGHG) hat – ungeachtet des großen Kreises der Antragsberechtigten (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG: „jedermann“) – eine vergleichbare Funktion wie das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93

Abs. 1 Nr. 2 GG¹⁴. Organisationsakte, die Gerichtsbezirke und Gerichtssitze festlegen, können mit Art. 98 Satz 4 BV angegriffen werden, weil es sich um einheitliche rechtssetzende Maßnahmen handelt¹⁵. Beide landesrechtliche Verfahren der Normenkontrolle sind in Art. 65 BV gemeint, auch wenn dort nur die Richtervorlage des Art. 92 BV genannt ist¹⁶.

II. Gesetzgeberische Organisationsentscheidungen

Dem Landesgesetzgeber steht bei seinen Regelungen etwa auf dem Gebiet der Behördenorganisation (Art. 77 BV) ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Ermessensfehlerfrei ist danach jede Entscheidung, die sich auf einen „sachlich vertretbaren Grund

- 1 VerFGH 3, 67.
- 2 VerFGH 26, 144 = BayVBl. 1974, 102.
- 3 VerFGH 27, 68 – Zuständigkeit des Amtsgerichts Hof für Steuerstrafsachen auch für die Amtsgerichte des Landgerichtsbezirks Bayreuth = BayVBl. 1974, 613 (Ls.).
- 4 VerFGH 28, 1 = BayVBl. 1975, 644. – Die Verordnung vom 20. 3. 1935 (RGBl. I S. 403) wurde durch Gesetz vom 19. 4. 2006 (BGBl. I S. 866) als Bundesrecht aufgehoben; vgl. jetzt § 13 a GVG zur Einrichtung auswärtiger Spruchkörper von Gerichten.
- 5 VerFGH 28, 88 = BayVBl. 1975, 502.
- 6 VerFGH 48, 17 = BayVBl. 1995, 270. – Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayAGVwGO bestehen nunmehr vier auswärtige Senate des VGH.
- 7 VerFGH 38, 96 = BayVBl. 1985, 716.
- 8 VerFGH 58, 212 = BayVBl. 2006, 138 mit Anmerkung Wittreck, S. 147.
- 9 Hervorgehoben durch BVerfGE 2, 307/326.
- 10 VerFGH 58, 212 = BayVBl. 2006, 138.
- 11 VerFGH 48, 17 = BayVBl. 1995, 270; 38, 96 = BayVBl. 1985, 716; 28, 1 = BayVBl. 1975, 644; 28, 88 = BayVBl. 1975, 502; 27, 68 = BayVBl. 1974, 613 (Ls.); 26, 144 = BayVBl. 1974, 102.
- 12 VerFGH 3, 67/76.
- 13 VerFGH 25, 97/109 = BayVBl. 1972, 494; 47, 241/252 = BayVBl. 1995, 143; Möstl, in: Lindner/ders./Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 75 RdNr. 11; auch Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 23 RdNr. 48 Fußn. 86; zur Möglichkeit der präventiven Normenkontrolle Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 532.
- 14 Wolff, in: Lindner/Möstl/ders. (Fußn. 13), Art. 98 RdNr. 7.
- 15 VerFGH 28, 88/95 = BayVBl. 1975, 502; 26, 144/153 = BayVBl. 1974, 102.
- 16 Zu den Gründen Wolff, in: Lindner/Möstl/ders. (Fußn. 13), Art. 65 RdNr. 4.

von einigem Gewicht“ stützen lässt. Das allgemeine Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) als Rechtsschranke eines jeden staatlichen Handelns ist nur verletzt, wenn für die getroffene Maßnahme jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt¹⁷. Organisatorische Maßnahmen des Gesetzgebers werden im Rahmen der Normenkontrolle mit Recht nicht daraufhin überprüft, ob sie die beste oder zweckmäßigste Lösung darstellen¹⁸.

III. Gesetzgebung und Gerichtsorganisation

Gesetzgeberische Entscheidungen auf dem Gebiet der Gerichtsorganisation (I.) scheinen dagegen deutlich schärferen Anforderungen zu unterliegen als Organisationsentscheidungen im Allgemeinen (II.). Dabei ist die Organisation des Gerichtswesens wie z. B. die konkrete Errichtung von Landesgerichten, die Veränderung ihrer Bezirke oder ihre Auflösung Sache des Landesgesetzgebers (Art. 30, 70, 92 GG). Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV (und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) stellt die Bildung und Ordnung von Gerichten und Gerichtsbezirken unter den Vorbehalt des Gesetzes¹⁹.

Ist die Wahrnehmung der Funktionen eines „oberen Landesgerichts“ wie des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes durch Verlegung von drei Senaten nach Ansbach oder des Bayerischen Obersten Landesgerichts durch dessen Auflösung nachteilig betroffen, wird eine Einschränkung des Ermessensspielraums erwogen²⁰. „Bei Maßnahmen der Gerichtsorganisation hat der Gesetzgeber nämlich zu bedenken, dass diese die Wirkungsmöglichkeiten der Rechtsprechung unmittelbar berühren und damit mittelbar in die von der Verfassung sorgfältig gehütete sachliche Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt eingreifen“. Dabei müssten die Gründe, „die für die gesetzgeberische Regelung sprechen, umso schwerwiegender sein, je mehr durch die Regelung in die Funktionswahrnehmung eines oberen Landesgerichts eingegriffen wird“.

Die wiedergegebenen Formulierungen führen im Ergebnis jedoch nicht zu schärferen Anforderungen an gerichtsorganisatorische Akte. Ausreichend ist vielmehr auch insoweit „ein sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht“²¹, wie z. B. die Einsparung von Haushaltsmitteln in nicht vernachlässigbarem Umfang. Dagegen müsse es sich nicht um „zwingende Gründe“ (und wohl noch nicht einmal um schwerwiegende oder stichhaltige Gründe) handeln²². Noch abgeschwächt ist die Formulierung, es reiche aus, dass die Regelung „nicht als evident sachwidrig“ erscheine²³. Letztlich werden gesetzgeberische Maßnahmen der Behördenorganisation (II.) und der Gerichtsorganisation gleichbehandelt. Es erscheint fraglich, ob dieser abgesenkte Maßstab das Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) noch in ausreichendem Maße wahrt (E. IV.)²⁴.

B. Das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV)

I. Allgemeines Willkürverbot

Das Willkürverbot wird dem Gleichheitssatz zugeordnet und errichtet für den Gesetzgeber eine allgemeine Schranke²⁵. Es begründet ein Grundrecht des einzelnen²⁶. Als verletzt wird es nur dann angesehen, wenn aus objektiver Sicht keine sachlichen Gründe von einigem Gewicht für die Regelung angeführt werden können²⁷. In wohl gleicher Bedeutung wird eine Verletzung angenommen, wenn „jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt“²⁸.

Für gesetzgeberische Organisationsakte wird nicht das Willkürverbot in seiner klassischen Ausprägung zugrunde gelegt, wonach gleiche Sachverhalte nicht in willkürlicher Weise ungleich und ungleiche Sachverhalte nicht in willkürlicher Weise gleich behandelt werden dürfen. Bei Organisationsakten geht es nicht um die dafür erforderlichen „konkreten Vergleichspaare“ oder um das Durchhalten eines einheitlichen systematischen Regelungssystems. Daher wird das allgemeine Willkürverbot herangezogen: Es soll der Durchsetzung der materiellen Gerechtigkeit

und der „Abwehr gemeinschädlicher Regelungen“ dienen²⁹. In früheren Entscheidungen wurde noch auf das „klassische Willkürverbot“ abgestellt³⁰.

Der Verfassungsgerichtshof prüft im Rahmen des Art. 118 Abs. 1 BV, ob die Eigenständigkeit der Dritten Gewalt den Ermessensspielraum des Gesetzgebers einschränkt³¹. Diese Prüfung ließe sich freilich eher im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterbringen (C.). Im Ergebnis bleibt die verschobene Systematik aber folgenlos, da beide Male „sachgerechte Gründe von einigem Gewicht“ sowohl einen Verstoß gegen das allgemeine Willkürverbot³² wie auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausschließen sollen (zu Letzterem C.).

II. Einfluss von Bundesrecht

Bei der Beurteilung von Willkür wird der landesverfassungsrechtliche Maßstab entscheidend durch die jeweilige bundesrechtliche Ermächtigung beeinflusst. So enthält etwa § 33 ArbGG keine Regelung, nach welchen Grundsätzen Landesarbeitsgerichte zu errichten sind³³. Auch erlaubt § 3 Abs. 1 Nr. 5 VwGO die Errichtung einzelner Senate des Oberverwaltungsgerichts an anderen Orten, ohne den Landesgesetzgeber durch weitere Tatbestandsmerkmale zu binden. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zuletzt daraus gefolgert, dass die Verlagerung dreier Senate des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes nach Ansbach nach bayerischem Verfassungsrecht noch unbedenklich sei, weil der Bundesgesetzgeber die Bildung auswärtiger Senate nicht vom Vorliegen weiterer schwerwiegender Gründe der Rechtspflege oder der Rechtsprechung abhängig gemacht habe³⁴. M. E. verbietet es aber die angeführte Bundesgesetzgebung aufgrund ihrer offenen Formulierung dem bayerischen Verfassungsrecht nicht, derartige Schranken aus Art. 118 Abs. 1 BV oder aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 BV) herzuleiten.

17 VerfGH 48, 17/23 – Verlegung von drei Senaten des VGH nach Ansbach = BayVBl. 1995, 270; 58, 212/239 f. – Auflösung des BayObLG = BayVBl. 2006, 138.

18 VerfGH 58, 212/228 – Auflösung des BayObLG = BayVBl. 2006, 138; 26, 144/159 = BayVBl. 1974, 102.

19 VerfGH 48, 17/28 = BayVBl. 1995, 270; 28, 88/95 – Errichtung eines zweiten Landesarbeitsgerichts mit Sitz in Nürnberg = BayVBl. 1975, 502; 26, 144/155 – Gerichtsorganisation und Gebietsreform = BayVBl. 1974, 102; BVerfGE 2, 307/313; 24, 155/166 f.; BVerfG, NJW 2000, 1325 – Neugliederung der OLG-Bezirke Celle und Braunschweig; Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 74 RdNr. 8; Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2007, RdNr. 328; M. Wolf, Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenszweige, 6. Aufl. 1987, S. 52 f., 122 f.

20 So die auf BVerfGE 2, 307/319 – Änderung von Gerichtsbezirken zurückgehenden Formulierungen von VerfGH 48, 17/22 – Verlegung von drei Senaten des VGH nach Ansbach = BayVBl. 1995, 270; 58, 212/240 – Auflösung des BayObLG = BayVBl. 2006, 138; offengelassen in VerfGH 28, 88/95 – Errichtung eines zweiten Landesarbeitsgerichts in Nürnberg = BayVBl. 1975, 502.

21 VerfGH 58, 212/243 f. = BayVBl. 2006, 138; 48, 17/23 = BayVBl. 1995, 270; so bereits VerfGH 26, 144/159 – Festlegung von Gerichtsbezirken und -sitzen = BayVBl. 1974, 102.

22 VerfGH 58, 212/239 = BayVBl. 2006, 138; kritisch schon zu VerfGH 48, 17 = BayVBl. 1995, 270; Krus, NJW-Sonderheft BayObLG, 2005, S. 12.

23 VerfGH 58, 212/246 = BayVBl. 2006, 138.

24 Bejaht durch VerfGH 58, 212/248 = BayVBl. 2006, 138; Lindner, in: ders./Möstl/Wolff (Fußn. 13), Art. 5 RdNr. 10 Fußn. 26.

25 VerfGH 58, 212/239 – Auflösung des BayObLG = BayVBl. 2006, 138; 48, 17/22 = BayVBl. 1995, 270.

26 VerfGH 3, 67/77; 26, 144/153 = BayVBl. 1974, 102.

27 VerfGH 58, 212/239 = BayVBl. 2006, 138; 48, 17/23 = BayVBl. 1995, 270.

28 VerfGH 28, 88/95 = BayVBl. 1975, 502; 26, 144/159 = BayVBl. 1974, 102.

29 VerfGH 48, 17/22 f. = BayVBl. 1995, 270.

30 VerfGH 28, 88/93 = BayVBl. 1975, 502; 26, 144/153 = BayVBl. 1974, 102.

31 VerfGH 48, 17/23 = BayVBl. 1995, 270.

32 VerfGH 48, 17/23 = BayVBl. 1995, 270.

33 VerfGH 28, 88/95 = BayVBl. 1975, 502.

34 VerfGH 48, 17/24 = BayVBl. 1995, 270.

In vergleichbarer Weise wurde ein Verstoß gegen das allgemeine Willkürverbot verneint, als es um die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts ging: Das Bundesrecht des § 8 EGGVG stelle die Errichtung eines Obersten Landesgerichts in das Ermessen des betreffenden Landes und setze dessen Bestand nicht zwingend voraus³⁵. Demgegenüber sagt das Bundesrecht auch insoweit nichts darüber aus, ob ein einmal errichtetes Gericht aus Gründen des Landesverfassungsrechts nur aufgelöst werden kann, wenn schwerwiegende rechtsprechungsexterne Gründe dafür angeführt werden können³⁶.

Einzelne Vorschriften des GVG wie etwa § 121 Abs. 3 GVG (vergleichbar § 78 a Abs. 2 Satz 2 GVG für Strafvollstreckungskammern; zudem § 58 Abs. 1 Satz 1 GVG) für die Konzentration von Verfahren bei einem OLG fordern, dass die Zuweisung „für eine sachdienliche Förderung oder schnellere Erledigung der Verfahren zweckmäßig ist“. Die Einzelregelungen sind Ausdruck eines dahinter stehenden Prinzips des Bundesrechts, wonach gesetzgeberischen Regelungen der Gerichtsorganisation schwerwiegende Gründe zur Seite stehen müssen³⁷. Selbst wenn man das anders sehen will, ist es dem Landesverfassungsrecht unbenommen, derartige Gründe zu fordern.

Schon früher wurde ausgesprochen, dass es für einen Willkürverstoß nur darauf ankommt, ob sich dem sachlichen Inhalt der Norm eine vertretbare Lösung entnehmen lässt. Motive und Vorstellungen der beteiligten Staatsorgane seien unerheblich³⁸. Das ist freilich zweifelhaft (C.II.1.).

C. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

I. Eröffnung eines schärferen Prüfungsmaßstabes?

Nach dem Gesagten vermag das Willkürverbot (B.) dem gesetzgeberischen Handeln nur äußerste Schranken mit dem Maßstab der evidenten Sachwidrigkeit zu setzen³⁹. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) hergeleitete Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beinhaltet, dass das „zur Erreichung eines bestimmten Zwecks eingesetzte Mittel geeignet und erforderlich sein muss“, und für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne kommt es darauf an, ob die „Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist“⁴⁰. Zwar lässt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kein Grundrecht ableiten, so dass eine allein darauf gestützte Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV) unzulässig wäre. Der Verfassungsgerichtshof lässt es jedoch in ständiger Rechtsprechung genügen, wenn eine Popularklage substantiiert eine verfassungswidrige Einschränkung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung rügt. Ist die Klage danach zulässig, so wird die Prüfung auf alle Normen der Bayerischen Verfassung erstreckt, auch wenn diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind⁴¹. Auch der Antragsteller selbst muss nicht in einem Grundrecht verletzt sein⁴². Im Verfahren der Meinungsverschiedenheit (Art. 75 Abs. 3 BV) geht es darum, ob durch ein einfaches Gesetz die Verfassung verletzt ist (so Art. 49 Abs. 1 VfGHG), ohne dass es auf eine Ausgestaltung als Grundrecht ankäme⁴³.

Die Rechtsprechung sieht die Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in erster Linie in der Verteidigung der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre⁴⁴. Da Organisationsakte in aller Regel nicht unmittelbar in Rechte einzelner eingreifen, soll dem Grundsatz nur ein „geringeres Gewicht“ zukommen⁴⁵. Darin liegt eine gewisse Akzentverschiebung der Herleitung des Prinzips vom Rechtsstaatsprinzip hin zur Grundrechtssphäre⁴⁶. Deshalb werden auch bei der Beurteilung von Geeignetheit und Erforderlichkeit sowie der Zumutbarkeit für den einzelnen großzügige Maßstäbe angelegt und im Ergebnis vergleichbar der Willkürprüfung nur evident fehlerhafte Organisationsentscheidungen beanstandet. Objektiv sachliche Gründe sollen schon genügen. Daraus folgt, dass der sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebende Maßstab weitgehend identisch ist mit

der allgemeinen Willkürkontrolle, weil Organisationsmaßnahmen nicht grundrechtsrelevant sind⁴⁷. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts prüft die Veränderung bestehender Gerichtsbezirke vornehmlich unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴⁸.

II. Kritik

Dem Grundsatz nach ist die richterliche Selbstbeschränkung des Verfassungsgerichtshofes gegenüber der Beurteilung gesetzgeberischer Organisationsakte zu begrüßen. Gleichwohl fordert die selbst auferlegte Bescheidenheit in mehreren Punkten zur Kritik heraus.

1. Bedürfnis nach Zweckverwirklichung

Ausgangspunkt des Verfassungsgerichtshofes ist die Aussage, dass z. B. die Einsparung von Haushaltsmitteln in nicht vernachlässigbarem Umfang einen sachlich vertretbaren Grund von einigem Gewicht bildet, der gerichtsorganisatorische Regelungen rechtfertigen kann. Im Sinne der Gemeinwohlbindung (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV) sollen auch Einzelmaßnahmen gerechtfertigt sein, die bei isolierter Betrachtung keinen signifikanten Beitrag zur Erreichung des verfassungsrechtlich legitimierten Zwecks bilden⁴⁹.

Es stellt sich aber die Frage, ob das Gesagte auch für politisch möglicherweise nur vorgeschobene Zwecke gilt, wodurch sich die betreffende Maßnahme als lediglich symbolische Gesetzgebung darstellt. Es liegt außerhalb der Zielrichtung dieses allein dem geltenden Recht verpflichteten Beitrags, den rechtspolitischen Sinn etwa der Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts zu diskutieren⁵⁰. Aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes⁵¹ und den sonst mitgeteilten rechtstatsächlichen Umständen⁵² geht aber hervor, dass die Auflösung mit einer angenommenen Ersparnis von rund 1,5 Millionen Euro jährlich (oder weniger) letztlich für ein „Linsengericht“ erreicht wurde. Es liegt

35 VerfGHE 58, 212/242 = BayVBl. 2006, 138.

36 Anders VerfGH 58, 212/241 = BayVBl. 2006, 138.

37 So *Kruis*, NJW-Sonderheft BayObLG, 2005, S. 12/13.

38 VerfGH 26, 144/159 = BayVBl. 1974, 102; 28, 88 = BayVBl. 1975, 502; 58, 212 = BayVBl. 2006, 138.

39 Deutlich VerfGH 48, 17/26 = BayVBl. 1995, 270.

40 VerfGH 58, 212/236 f. – Auflösung des BayObLG = BayVBl. 2006, 138; 48, 17/27 f. – Verlegung von drei Senaten des VGH nach Ansbach = BayVBl. 1995, 270; 26, 144/160 – Festlegung von Gerichtsbezirk und -sitz des Amtsgerichts = BayVBl. 1974, 102.

41 VerfGH 26, 144/154 mit Nachweisen = BayVBl. 1974, 102; 28, 88/94 = BayVBl. 1975, 502; 48, 17/22 = BayVBl. 1995, 270; *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Fußn. 13), Art. 98 RdNr. 56; *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 98 RdNr. 15 ff.

42 VerfGH 28, 88/94 = BayVBl. 1975, 502.

43 Dazu *Schweiger*, in: *Nawiasky/Leusser/ders./Zacher*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2008 (Stand der Kommentierung: 2003), Art. 75 RdNr. 7 ff.

44 BVerfGE 90, 145/172 f.

45 VerfGH 58, 212/236 = BayVBl. 2006, 138; 48, 17/27 (zur Erforderlichkeit) = BayVBl. 1995, 270.

46 *Lindner*, in: *ders./Möstl/Wolff* (Fußn. 13), Art. 3 RdNr. 16 f.

47 Zutreffend *Lindner*, in: *ders./Möstl/Wolff* (Fußn. 13), Art. 3 RdNr. 17; zur Problematik der Parallelisierung von Willkürverbot und Verhältnismäßigkeitsprüfung: *Heun*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Band I, 2. Aufl. 2004, Art. 3 RdNr. 24 ff.

48 *BVerfG*, NJW 2000, 1325 – Neugliederung der OLG-Bezirke Celle und Braunschweig.

49 VerfGH 58, 212 (Leitsatz 6) = BayVBl. 2006, 138.

50 Stellvertretend für viele sei der kritische Beitrag von *Hirsch*, NJW 2006, 3255 genannt. – Mit der Einführung der Rechtsbeschwerde an den BGH durch das am 1. 9. 2009 in Kraft getretene FamFG (§§ 70 ff. FamFG, § 133 GVG) und dem Wegfall der Konzentrationsermächtigung für das Rechtsmittel der weiteren Beschwerde (§ 199 Abs. 1 FGG) wäre eine nach §§ 8, 9, 10 EGGVG gestattete Wiedererrichtung des BayObLG mit der alten Bedeutung nicht mehr möglich (vgl. jetzt Art. 11 a, Art. 11 b BayAGGVG).

51 VerfGH 58, 212/242 ff. = BayVBl. 2006, 138.

52 *MünchKommZPO/Rauscher/Pabst*, 3. Aufl. 2008, § 8 EGGVG RdNr. 14 f.; *Huff/Sprau*, NJW-Sonderheft BayObLG, 2005, S. 5.

daher nicht fern, dass es an einem Bedürfnis für die Zweckverwirklichung fehlte, wie es für die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung mit Recht vorausgesetzt wird⁵³. Die streng an einer objektiven Betrachtungsweise orientierte Entscheidung misst dem Setzen eines „politischen Zeichens mit Symbolcharakter“ im Sinne eines Reformsignals lediglich die Rolle eines – zusätzlichen – Arguments neben dem sachlich schon ausreichenden Grund der Einsparung von Haushaltsmitteln zu⁵⁴.

Die (in der Entscheidung bei der Prüfung des Willkürverbotes des Art. 118 Abs. 1 BV angesiedelte) rein objektive Betrachtungsweise des Verfassungsgerichtshofes wird mit Recht als problematisch angesehen, weil sie eine sachfremde Motivation des Gesetzgebers jeglicher Überprüfung entzieht, wenn sich der Regelung nachträglich nur irgendein Sachgrund unterlegen lässt⁵⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat dagegen für die Neugliederung von Gerichtsbezirken „legitime Gemeinwohlzwecke“ verlangt, wie z. B. einen Ausgleich der Größendifferenz, die Ermöglichung der Spezialisierung, die größere Bürgernähe und die Gegensteuerung einer drohenden Auflösung eines OLG⁵⁶.

2. Geeignetheit

Das Prinzip der „Geeignetheit“ spielt keine entscheidende Rolle, da es nur als verletzt angenommen wird, wenn das eingesetzte Mittel zur Zielerreichung „schlechthin ungeeignet“ ist. So wurde die Verlagerung von drei Senaten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes nach Ansbach mit der Schaffung von 24 Arbeitsplätzen als geeignet für das angestrebte Ziel der Entlastung des Ballungsraumes München erachtet⁵⁷.

3. Erforderlichkeit

Das Merkmal der „Erforderlichkeit“ entfaltet wenig Wirkkraft und wird bisweilen nur ganz dilatorisch geprüft. Insbesondere wird eine isolierte Würdigung der einzelnen Maßnahme zugunsten einer Einbettung in ein Gesamtkonzept vermieden. So war dann auch die vorhin erwähnte Verlagerung von drei Senaten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes nach Ansbach „erforderlich“, um den Ballungsraum München zu entlasten und die Region zu stärken⁵⁸.

Mir scheint eine isolierte Überprüfung von kaum zur Einsparung beitragenden Einzelmaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der „Erforderlichkeit“ jedenfalls dann zulässig zu sein, wenn die betreffende Maßnahme die Pflicht des Staates zur Wahrung des kulturellen Erbes und der kulturellen Überlieferung berührt (Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV), wovon das Vorblatt des Auflösungsgesetzes in der Beurteilung des Bayerischen Obersten Landesgerichts ohne Weiteres ausgeht⁵⁹. Hier ist das Vorliegen „schwerwiegender“ Gründe unabdingbar. Schließlich lässt sich mit guten Gründen vertreten, dass die Abschaffung des Gerichts gegen das Gebot des Art. 178 Satz 2 BV verstoßen hat, der einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber enthält, besondere Institutionen der Eigenstaatlichkeit Bayerns zu schützen, und das Verbot, sie lediglich aus fiskalischen Gründen abzuschaffen⁶⁰. Damit ist zugleich das Bedürfnis nach Zweckverwirklichung (1.) zu verneinen. In der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes wurde diese Norm freilich nicht erwähnt.

D. „Schwerwiegende“ Gründe

Mehrere Entscheidungen hatten sich mit der wichtigen Frage zu befassen, ob auch „rechtsprechungsexterne“ Gründe gerichtsorganisatorische Maßnahmen des Gesetzgebers legitimieren können⁶¹ oder ob die betreffenden Gründe spezifisch darauf bezogen sein müssen, die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung zu stärken. Der Verfassungsgerichtshof siedelt diese Überprüfung innerhalb des allgemeinen Willkürverbotes des Art. 118 Abs. 1 BV an (B.I.). Vorzugswürdig wäre wohl die Prüfung im Rahmen der

Verhältnismäßigkeit (C.I.), die jenseits evidenter gesetzgeberischer Fehlgriffe eine differenziertere Beurteilung ermöglicht⁶².

I. Rechtsprechungsinterne Gründe

Wenig Probleme bereitet die Beurteilung gerichtsorganisatorischer Maßnahmen, die darauf bezogen sind, die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung zu verbessern, etwa im Sinne einer sachdienlichen Förderung oder schnelleren Erledigung der Verfahren. Hier handelt es sich schon definitionsgemäß um sachlich vertretbare Gründe von einigem Gewicht. Dazu gehört z. B. auch die Stärkung der Bürgernähe durch Vermeidung größerer Entfernungen zum Gerichtssitz. Einen derartigen Fall betraf eine schon mehrfach erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Neugliederung der OLG-Bezirke Celle und Braunschweig mit den Gesetzeszielen des Ausgleichs der Größendifferenz, Ermöglichung der Spezialisierung, der größeren Bürgernähe und der Gegensteuerung der drohenden Auflösung eines OLG⁶³.

II. Rechtsprechungsexterne Gründe

Der Verfassungsgerichtshof lässt auch rechtsprechungsexterne Gründe zur Rechtfertigung einer gesetzgeberischen Regelung der Gerichtsorganisation zu, wie z.B. die Einsparung von Haushaltsmitteln in nicht völlig zu vernachlässigendem Umfang⁶⁴, die Verwirklichung von allgemein strukturpolitischen Gründen⁶⁵ oder allgemeine staatliche Sparzwänge⁶⁶. Es mag zwar zuzugeben sein, dass darin sachliche Gründe liegen, die einen Verstoß gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV vermeiden (B.). Unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes müssen aber m. E. die geltend gemachten rechtsprechungsexternen Gründe „schwerwiegend“ sein. Andernfalls dürfte regelmäßig gegen das Gebot der „Erforderlichkeit“ (C.II.3.) im Sinne eines zur Zielerreichung nicht vorhandenen milderen Mittels in vergleichbar wirksamer Weise verstoßen sein. Dagegen reicht es nicht aus, dass die Beurteilung des Gesetzgebers, eine organisatorische Maßnahme sei zur Erreichung eines rechtsprechungsexternen Zieles, wie einer Einsparung im Haushalt, erforderlich, lediglich nicht „evident fehlerhaft“ ist⁶⁷. Die abweichende Auffassung des Verfassungsgerichtshofes räumt der verfassungsrechtlich geschützten Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt nicht den gebührenden Stellenwert ein. Die Suche nach der „schonenderen Alternative“ darf entgegen seiner Meinung nicht wegen der Zugehörigkeit zur rein politischen Sphäre ausgeblendet werden⁶⁸; vielmehr ist sie unverzichtbarer Teil der Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips⁶⁹.

53 Lindner, in: ders./Möstl/Wolff (Fußn. 13), Vor Art. 98 RdNr. 71.

54 VerfGH 58, 212/246 = BayVBl. 2006, 138.

55 Lindner, in: ders./Möstl/Wolff (Fußn. 13), Art. 118 RdNr. 120.

56 BVerfG, NJW 2000, 1325.

57 VerfGH 48, 17/28 = BayVBl. 1995, 270.

58 VerfGH 48, 17/28 = BayVBl. 1995, 270.

59 BayObLG AufG vom 25. 10. 2004 (GVBl. S. 400).

60 Lindner, in: ders./Möstl/Wolff (Fußn. 13), Art. 178 RdNr. 9.

61 Bejahend VerfGH 58, 212 Leitsatz 5 = BayVBl. 2006, 138; Kruis, NJW-Sonderheft BayObLG, 2005, S. 12/13.

62 So der Prüfungsmaßstab in BVerfG, NJW 2000, 1325 – Neugliederung der OLG-Bezirke Celle und Braunschweig mit der Ausgliederung des Bezirks des LG Göttingen aus dem Bezirk des OLG Celle und der Zuordnung zum Bezirk des OLG Braunschweig.

63 BVerfG, NJW 2000, 1325 (Verfassungsbeschwerden von Rechtsanwälten gegen das betreffende landesrechtliche Umgliederungsgesetz).

64 VerfGH 58, 212/243 – Auflösung des BayObLG wegen einer zu erwartenden Einsparung von ca. 1, 5 Millionen Euro oder auch weniger jährlich = BayVBl. 2006, 138.

65 VerfGH 48, 17 – Verlagerung von drei Senaten des BayVGH von München nach Ansbach: „München entlasten – Bayerns Regionen stärken“ = BayVBl. 1995, 270.

66 VerfGH 38, 96 – Wiederbesetzungssperre für freigewordene Richterstellen = BayVBl. 1985, 716.

67 So aber VerfGH 58, 212/237 = BayVBl. 2006, 138.

68 VerfGH 58, 212/237 = BayVBl. 2006, 138.

69 Etwa BVerfG, NJW 2000, 1325/1326.

Werden Maßnahmen der Gerichtsorganisation ausschließlich auf allgemein fiskalische oder verwaltungsorganisatorische Gründe gestützt, so ist zudem der Grundsatz der Gewaltenteilung betroffen (E.IV.).

E. Weitere Normen der BV

I. Grundrechtsschutz durch Verfahren

Es wurde offengelassen, ob aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ein „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ abgeleitet werden kann⁷⁰. Jedenfalls seien auch bei Gerichtsorganisationsakten keine gesteigerten Anforderungen an die Intensität und Tiefe der parlamentarischen Beratung zu fordern. Es handele sich weder um eine Planungsentscheidung, mit der der Gesetzgeber stellvertretend Funktionen der Exekutive wahrnehme, noch komme den Gerichten als Teil der staatlichen Gerichtsorganisation eine herausgehobene Stellung zu, wie sie im kommunalen Bereich nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV und Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden bei Bestands- und Gebietsänderungen eingeräumt sei⁷¹. Insbesondere im Fall der Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts sei das Gesetzgebungsverfahren unter Erörterung der Problematik der Regelung durchgeführt worden⁷². In der Entscheidung wurde diese Beurteilung im Zusammenhang mit dem Vorbehalt des Gesetzes vorgenommen, wie der Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt⁷³. Das Letztgenannte hat freilich gewisse Mindestanforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zu Gerichtsorganisationsakten im Zusammenhang mit der gesetzgeberischen Prognoseentscheidung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei dem Tatbestandsmerkmal der „Geeignetheit“ der Maßnahme zur Zweckerreichung gestellt⁷⁴. Die dort mitgeteilten Maßstäbe entsprechen im Ergebnis wohl denjenigen, die auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof zugrunde gelegt hat.

II. Justizgewährungspflicht; Recht auf effektiven Rechtsschutz

Die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) abgeleitete Justizgewährungspflicht des Staates im Sinne der Sorge für eine funktionsfähige Rechtspflege wurde in keiner der Entscheidungen als verletzt angesehen. Auch eine bei der Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts zu befürchtende Qualitätseinbuße der Rechtsprechung führe nicht zu einer Verletzung, weil dessen Aufgaben in ausreichender Weise durch die drei Oberlandesgerichte München, Nürnberg und Bamberg übernommen würden⁷⁵. In vergleichbarer Weise hat das aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete Recht auf effektiven Rechtsschutz keine selbstständige Bedeutung entfaltet⁷⁶. Der Bürger habe kein Recht auf Rechtsschutz durch ein Gericht in einer bestimmten Organisationshöhe.

III. Gemeinwohlauftrag

Auch der in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BV festgelegte Gemeinwohlauftrag hat im Gerichtsorganisationsrecht keine Bedeutung erlangt. Er begründet kein Grundrecht⁷⁷, kann aber gleichwohl im Verfahren der Popularklage überprüft werden (C.I.). Dabei werden sachliche Erwägungen des Gesetzgebers als ausreichend angesehen, die nicht „eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft“ sind⁷⁸. Wenig überzeugend ist der Hinweis auf die „metajuristische, politische Herkunft“ des Begriffes. Bloß symbolische Gesetzgebung kann sehr wohl gegen den Gemeinwohlauftrag verstoßen und bedeutet auch im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips keine legitime Zwecksetzung (C.II.1.).

IV. Gewaltenteilungsprinzip

Selbst Art. 5 BV hat für das Gerichtsorganisationsrecht im Ergebnis keine Grenzen ausgebildet, auch wenn Art. 5 Abs. 3 BV die rechtsprechende Gewalt gegenüber den beiden anderen Gewalten

heraushebt⁷⁹. Wie Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG zeigt, können Gesetzgebungsakte mit der Veränderung der Gerichtsbezirke oder der Einrichtung von Gerichten durch die Möglichkeit der Richtervertretung die Unabhängigkeit der Richter berühren. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Zusammenhang des Gerichtsorganisationsrechts mit dem auch für die Länder verbindlichen Grundsatz der Gewaltenteilung hervorgehoben (Art. 28 Abs. 1 GG), daraus aber im wesentlichen der Vorbehalt des Gesetzes für die Änderung der Grenzen von Gerichtsbezirken begründet⁸⁰. Grundet sich der Organisationsakt ausschließlich auf nicht gewichtige rechtsprechungsexterne Gründe, erscheint ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip naheliegend.

Auch wenn der aus dem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) folgende Vorbehalt des Gesetzes gewahrt ist, muss davon die Frage unterschieden werden, ob nicht schon das Prinzip der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 BV für Gerichtsorganisationsakte einen schärferen Maßstab im Sinne von „schwerwiegenden Gründen“ abverlangt (D.) als er für allgemeine Organisationsakte gilt. Zweifelhaft ist auch der Ansatz, die in Art. 77 Abs. 2 BV aufgeführten Grundsätze für die Behördenorganisation entsprechend auf gerichtswissenschaftliche Akte zu übertragen⁸¹.

V. Gesetzlicher Richter

Das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) fordert vom Gesetzgeber den Erlass allgemeiner Normen und darauf beruhenden Geschäftsverteilungsplänen, aus denen sich der gesetzliche Richter im Einzelfall möglichst deutlich ergibt. Das Gesetz zur Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts hat dem mit der Übertragung der Aufgaben auf die Richter der Oberlandesgerichte München, Nürnberg und Bamberg Rechnung getragen⁸². Art. 86 Abs. 1 BV gewährt ein Grundrecht und eröffnet sowohl die Popularklage als auch die Verfassungsbeschwerde⁸³.

F. Würdigung der Rechtsprechung

I. Gründe der Rechtspflege

Soll die gesetzgeberische Maßnahme der Gerichtsorganisation ausschließlich oder wenigstens dem Schwerpunkt nach die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung, z. B. durch Förderung oder schnellere Erledigung der Verfahren, mehr Bürgernähe, Spezial-

70 VerfGH 58, 212/232 = BayVBl. 2006, 138.

71 VerfGH 58, 212/232 = BayVBl. 2006, 138 gegen *Kruis*, NJW-Sonderheft BayObLG, 2005, S. 12/13 f.

72 VerfGH 58, 212/236 = BayVBl. 2006, 138.

73 VerfGH 58, 212/236 = BayVBl. 2006, 138; BVerfGE 85, 386/403 f.; 95, 267/307 f.

74 BVerfG, NJW 2000, 1325/1326 – Neugliederung der OLG-Bezirke Celle und Braunschweig.

75 VerfGH 58, 212/238 = BayVBl. 2006, 138.

76 VerfGH 58, 212/249 f. = BayVBl. 2006, 138.

77 VerfGH 26, 144/154/161 = BayVBl. 1974, 102.

78 VerfGH 58, 212/247 = BayVBl. 2006, 138; 28, 88/98 = BayVBl. 1975, 502; 26, 144/161 = BayVBl. 1974, 102.

79 VerfGH 58, 212/248 = BayVBl. 2006, 138. – *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 199 ff. meint zu Unrecht, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung keine Vorgaben für das Organisationsrecht enthalte; ähnlich *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, 2006, S. 162.

80 BVerfGE 2, 307/319.

81 So aber VerfGH 26, 144/155 = BayVBl. 1974, 102; 48, 17/28 = BayVBl. 1995, 270.

82 VerfGH 58, 212/250 f. = BayVBl. 2006, 138; auch VerfGH 28, 1/7 – Errichtung von Zweigstellen und die Abgrenzung ihrer Bezirke und Zuständigkeiten durch den Verordnungsgeber = BayVBl. 1975, 644; zur heutigen Rechtslage *Kissel/Mayer*, Gerichtsverfassungsgesetz, 6. Aufl. 2010, Einleitung RdNr. 21; § 12 RdNr. 88; § 22 RdNr. 2.

83 VerfGH 3, 67/78 (Verfassungsbeschwerde); 48, 17/29 = BayVBl. 1995, 270.

sierungsmöglichkeiten von Richtern und dgl. verbessern, so liegen regelmäßig sachliche Gründe von einigem Gewicht für den betreffenden Akt vor. Dem entspricht in der Sache die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Daher war die auf rechtsprechungsinterne Gründe gestützte Errichtung eines zweiten Landesarbeitsgerichts mit dem Sitz in Nürnberg nicht zu beanstanden. Dieses Gericht wurde anstelle einer bereits bestehenden (aber in ihrem Bestand rechtlich zweifelhaften) Außenstelle geschaffen; zudem konnte sich die Errichtung in dem großen Flächenstaat Bayern auf ausreichende sachliche Gründe stützen⁸⁴. Das gleiche gilt für die Zuweisung der Zuständigkeit in Steuerstrafsachen an das Amtsgericht Hof auch für die Amtsgerichte des Landgerichtsbezirks Bayreuth wegen des zu erwartenden Hauptanfalls an Steuerstrafsachen und der dadurch ermöglichten Richterspezialisierung⁸⁵. Dazu gehört auch die Schaffung hinreichend großer Amtsgerichtsbezirke mit Spezialisierungsmöglichkeiten für Richter und der Rationalisierung des Geschäftsbetriebs. Wenn daneben die Bestimmung des Gerichtssitzes auf Maßnahmen der Strukturverbesserung durch Ausgleich von Zentralitätsverlusten gestützt wird, so reicht das als sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht aus. Die bessere Funktionsfähigkeit der Rechtspflege braucht insoweit nicht ausschlaggebend für die Festlegung des Gerichtssitzes zu sein⁸⁶.

II. Fiskalische oder strukturpolitische Gründe

Sind die Gründe für den Gerichtsorganisationsakt dagegen ausschließlich oder dem Schwerpunkt nach rechtsprechungsextern, wie z.B. im Falle der angestrebten Einsparung von Haushaltsmitteln oder der Verwirklichung von allgemein strukturpolitischen Überlegungen, so reicht es entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes nicht aus, dass die Maßnahme des Gesetzgebers nicht evident sachwidrig ist⁸⁷. Im Unterschied zur vorher genannten Fallgruppe (I.) werden hier die Funktionen der betreffenden Gerichte nachteilig berührt⁸⁸. Zwar ist es mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung wohl noch vereinbar, Maßnahmen der Gerichtsorganisation ausschließlich auf allgemeine fiskalische oder verwaltungsorganisatorische Gründe zu stützen. Doch müs-

sen sie dann schwerwiegend sein. Ist das nicht der Fall, so verstößt das Organisationsgesetz gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (C. und D.). Die gebotene Verschärfung des Maßstabes beruht auf der verfassungsrechtlich hervorgehobenen eigenständigen Stellung der Dritten Gewalt. Stets müssen für die betreffende Maßnahme ein legitimer Zweck und ein Bedürfnis zu dessen Verwirklichung vorliegen. Entgegen der Rechtsprechung reicht eine rein objektive Betrachtungsweise nicht aus (C.II.1.).

III. Obere Gerichte

Gefährdet die Maßnahme die Funktionsfähigkeit eines oberen Gerichts (Verwaltungsgerichtshof, Oberlandesgericht, Landesarbeitsgericht) oder soll es ganz aufgelöst werden (Bayerisches Oberstes Landesgericht), so muss vor allem eine vom Gesetzgeber angestrebte Einsparung von Haushaltsmitteln in eine konkrete Beziehung zu dem betroffenen Gericht gesetzt werden. Das gilt erst recht, wenn das betreffende Gericht zum kulturellen Schutzgut nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV gehört oder staatliches Eigenleben nach Art. 178 Satz 2 BV verkörpert. Die bloße Einbettung der Maßnahme in ein Gesamtkonzept reicht entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes nicht aus.

Deshalb begegnen die Entscheidungen, welche die Verlagerung von drei Senaten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes nach Ansbach zur Stärkung der Region und der Entlastung des Ballungsraumes München⁸⁹ oder die Auflösung des Bayerischen Obersten Landesgerichts⁹⁰ gebilligt haben, Bedenken. Es handelte sich beide Male um Regelungen, die sich nicht auf schwerwiegende rechtsprechungsexterne Gründe stützen ließen. Die vom Gesetzgeber angestrebten Effekte fielen kaum ins Gewicht.

⁸⁴ VerfGH 28, 88/96 f. = BayVBl. 1975, 502.

⁸⁵ VerfGH 27, 68/77 = BayVBl. 1974, 613 (Ls.).

⁸⁶ VerfGH 26, 144 – zu Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 41 GerOrgG (Amtsgericht Laufen) = BayVBl. 1974, 102.

⁸⁷ Durchgehend anders *Wittreck*, BayVBl. 2006, 147.

⁸⁸ Ausdrücklich zugestanden in VerfGH 48, 17/24 – Verlegung von drei Senaten des VGH nach Ansbach = BayVBl. 1995, 270.

⁸⁹ VerfGH 48, 17 = BayVBl. 1995, 270.

⁹⁰ VerfGH 58, 212 = BayVBl. 2006, 138.