Philipp Amthor, Greifswald, und Uta-Maria Kuder, Schwerin*

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Gerichtsstrukturen: Exemplarische Betrachtung der Gerichtsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern

Im Oktober 2013 hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommern das in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierte Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz (GerStrNOG) beschlossen. Durch angespannte öffentliche Haushalte und demographische Entwicklungen ist der Gesetzgeber allerdings nicht nur zwischen Ostsee und Uckermark gefordert, gerichtliche Organisationsentscheidungen zukunftsfähig zu justieren. In diesem Problemfeld interessieren Fragen nach verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen bei der Umsetzung von Gerichtsstrukturveränderungen, zu denen die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bislang nur selten die Gelegenheit zur Stellungnahme hatte. Nachfolgend illustriert eine Vertretbarkeitskontrolle am Maßstab materiellen Verfassungsrechts vor dem Hintergrund konkreter Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips sowie der Garantien des effektiven Rechtsschutzes und der richterlichen Unabhängigkeit maßgebliche Erfordernisse gesetzgeberischen Handelns anhand des praktischen Falls der Gerichtsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern.

* *Philipp Amthor* studiert im vierten Semester Rechtswissenschaft an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Mit der Reform der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern ist der Autor als studentischer Mitarbeiter des Landtagsabgeordneten und Rechtspolitikers *Andreas Texter* befasst. Die vom Autor maßgeblich bearbeiteten materiell-rechtlichen Reflexionen des vorliegenden Aufsatzes rekurrieren auf eine einschlägige Stellungnahme zum GerStrNOG des Präsidenten des Bundesfinanzhofes, Prof. Dr. h.c. *Rudolf Mellinghoff*.

Uta-Maria Kuder ist seit 2006 Justizministerin des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Rechtsetzung des Bundes begleitet sie seit 2006 als Mitglied des Rechtsausschusses des Bundesrates. Seit 2014 ist die Autorin nunmehr auch Vorsitzende der Justizministerkonferenz. In der Bearbeitung des Aufsatzes war sie vornehmlich mit rechtspolitischen Betrachtungen und Einschätzungen befasst.

I. Vorbemerkungen

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern[1] hat den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz) im Oktober 2013 mit breiter Mehrheit der Regierungskoalition angenommen.[2] Im umfänglichen Beratungsverfahren wurden vereinzelt Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Reformvorhabens geäußert[3] und nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens werden von Reformgegnern Beschwerdeverfahren vor dem Landesverfassungsgericht erwogen[4]. Vor diesem Hintergrund erscheint die generelle Frage nach verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen von Gerichtsstrukturveränderungen klärungsbedürftig.

1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab von Gerichtsstrukturveränderungen

Zur Vertiefung dieses Problems ist zunächst der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab zu klären. Während dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eine vorrangige Gesetzgebungskompetenz für die Gerichtsverfassung zukommt, unterliegt die Organisation der Gerichte und speziell die Errichtung der Gerichte in den Ländern sowie die Veränderung ihrer Bezirke gemäß Art. 30, 92 GG der Kompetenz des Landesgesetzgebers, dem in diesen Fragen auch ein Gestaltungs- und Ermessensspielraum eröffnet ist.[5] Vor dem Hintergrund nahezu zwangsläufiger mittelbarer oder unmittelbarer Auswirkungen von Organisationsmaßnahmen in dieser Regelungsmaterie auf die Unabhängigkeit der Richter (Art. 97 GG), auf die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG), auf die Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) sowie auf die allgemeine Justizgewährungsgarantie (Art. 20 Abs. 3 GG) hat die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang – zumindest bei den seltenen Gelegenheiten, in denen eine Stellungnahme zu dieser Problemlage geboten war[6] – eine besondere Verantwortung des Gesetzgebers hervorgehoben.[7] Ausdruck dieser gesteigerten Verantwortung ist die Notwendigkeit einer – über eine reine Evidenzkontrolle hinausgehenden – strengeren *Vertretbarkeitskontrolle* der Organisationsmaßnahmen durch die Verfassungsgerichte, die allerdings nicht die Verifizierung der Wahl der zweckmäßigsten oder besten Problemlösung durch den Gesetzgeber erfordert.[8]

2. Anforderungen der Landesverfassung

Im Hinblick auf landesverfassungsrechtliche Anforderung sei zunächst auf den Grundsatz des Art. 5 Abs. 3 LV M-V verwiesen, der die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Pflichten zum Bestandteil der Landesverfassung und zu unmittelbar geltendem Recht erklärt. Dieser Verweis erfasst auch die Justizgrundrechte.[9] Das Landesverfassungsgericht hat in diesem Regelungszusammenhang einen dynamischen Verweisungscharakter der Norm auf die jeweils geltenden Grundrechte konstatiert.[10] Die in der Landesverfassung vorgesehenen Bestimmungen über die Rechtsprechung – insbesondere in Art. 76 f. LV M-V – decken sich mit bundesrechtlichen Vorgaben und entsprechen im Übrigen denen des Grundgesetzes.[11]

3. Hintergründe des Gesetzgebungsverfahrens

Der Erörterung materiell-rechtlicher Grenzen von Gerichtsstrukturveränderungen sei zunächst noch ein erläuternder Blick auf das konkrete Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern vorangestellt.

a) Problemstellung

Aus Sicht des Gesetzgebers war eine Gerichtsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund einer Reihe von Faktoren und Einflüssen „unausweichlich".[12] So erforderte insbesondere der demographische Wandel bedarfsgerechte und zukunftsfähige Strukturveränderungen.[13] Es zeichnete sich weiterhin ab, dass die große Band-

1 Allgemeiner Hinweis: Beratungsdokumente des Landtages sind unter http://www.dokumentation.landtag-mv.de/ (Abruf v. 20.01.2014) abrufbar. Darüber hinaus sind die beratenen Stellungnahmen der öffentlichen Anhörungen des Europa- und Rechtsausschusses (ERA) unter http://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/europa-und-rechtsausschuss/oeffentliche-anhoerungen/ (Abruf v. 20.01.2014) zu finden.

2 LT-Drs. 6/1620; LT-Drs. 6/2263; LT-PlPr. 6/50, S. 37-69, 108; GVOBl. M-V 2013, S. 609-630.

3 *Richterbund Mecklenburg-Vorpommern* (LT-Drs. 6/2263, S. 10; LT-Drs.-ERA 6/128-14); *Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen* (LT-Drs. 6/2263, S. 8; LT-Drs.-ERA 6/128-34).

4 *NDR*, http://www.ndr.de/regional/mecklenburg-vorpommern/gerichtsreform151.html (Abruf v. 20.01.2014).

5 BVerfGE 24, 155 (166 f.); 95, 322 (328); *Degenhart*, Gerichtsorganisation, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 114 Rn. 17; *Mellinghoff*, Stellungnahme zum GerStrNOG, LT-Drs.-ERA 6/128-40, S. 1.

6 Zu Beispielen aus verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 2 f. m.w.N.

7 BVerfGE 2, 307 (319); VerfGH NRW, NJW 1999, 1243 (1243 ff.); *Huber/Storr*, Gerichtsorganisation und richterliche Unabhängigkeit in Zeiten des Umbruchs, ZG 2006, 105 (109 f.).

8 BVerfG, NJW 2000, 1325 (1326); BayVerfGH, NVwZ-RR 1996, 123; *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (126). Hinweis: Zur fehlenden Bindungswirkung von Kammerbeschlüssen des BVerfG *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG-Kommentar, 41. EL 2013, § 31 Rn. 84 m.w.N.

9 *Kohl*, in: Litten/Wallerath, Kommentar zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 5 Rn. 11.

10 LVerfG M-V, LKV 2000, 345 (348); *Kohl*, in: Litten/Wallerath (Fn. 9), Art. 5 Rn. 10.

11 *Classen*, in: Schütz/ders., Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2010, S. 66.

12 LT-Drs. 6/1620, S. 1-10; Konzept der Landesregierung M-V zur Reform der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern, http://www.justiz-in-mv.de/tl_files/dateien/Konzeptstand_31.08.12.pdf, S. 14 ff. (Abruf v. 20.01.2014).

13 LT-Drs. 6/1620, S. 46 ff.; Abschlussbericht der IMAG Demographischer Wandel, LT-Drs. 5/4126, *passim*.

breite richterlicher Aufgaben an den kleineren Gerichten künftig nur unter großen Schwierigkeiten zu bewältigen wäre. So erfordern insbesondere Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung eine gewisse Mindestgröße eines Gerichtes, damit alle justiziellen Arbeitsebenen anstehende Aufgaben auch im Vertretungsfall effizient erfüllen können.[14] Darüber hinaus hat das von der Landesregierung beschlossene Personalkonzept 2010[15] auch der Justiz aufgegeben, bis 2020 jährlich ein Prozent an Personalkosten einzusparen. Ferner hatte sich die künftige Justizstruktur des Landes aus Praktikabilitätsgründen auch den neu geordneten Strukturen von Landkreisen[16] und Polizei[17] anzunähern. Schließlich war zu berücksichtigen, dass der Bevölkerungsrückgang und die zunehmende Überalterung die Justiz auch bei der Personalgewinnung vor erhebliche Probleme stellen und die Bedeutung attraktiver Standorte für die Nachwuchsgewinnung erheblich erhöhen.[18] Angesichts dieser vielseitigen Herausforderungen wurde die Schaffung langfristig tragfähiger Strukturen der Gerichtsbarkeit im Hinblick auf die demographische Entwicklung daher folgerichtig in der aktuellen Koalitionsvereinbarung für die sechste Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern verankert.[19]

b) Problemlösung

Zur Umsetzung des erkannten Reformbedarfes hat die Landesregierung das GerStrNOG erarbeitet. Für die ordentliche Gerichtsbarkeit wird die Zahl der Amtsgerichte demnach perspektivisch von 21 auf 10 reduziert werden, wobei die verbleibenden Amtsgerichte fortan nunmehr über eine langfristig zukunftsfähige Größe verfügen. Sechs der zehn fortbestehenden Gerichte werden gesetzlich eingerichtete Zweigstellen mit eigener sachlicher und örtlicher Zuständigkeit zugeordnet, deren Aufhebung allein dem Parlament vorbehalten ist. Die neuen Zweigstellen werden im Interesse der Bürgerfreundlichkeit und der größeren Ortsnähe bedarfsorientiert amtsgerichtliche Kernaufgaben auf dem Gebiet aufgehobener Amtsgerichte sowie Zentralaufgaben für den gesamten Gerichtsbezirk wahrnehmen. Im Bereich der Fachgerichtsbarkeit werden der Sitz des Landessozialgerichtes verlegt, die Zahl der erstinstanzlichen Arbeitsgerichte von vier auf drei reduziert und einzelne verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten verlagert. Ein struktureller Handlungsbedarf im Bereich der Staatsanwaltschaften, der Landgerichte und der Finanzgerichtsbarkeit wurde durch Untersuchungen der Landesregierung nicht erwiesen. Alle notwendigen Strukturanpassungen werden vor dem Hintergrund von besonderer Berücksichtigung von Liegenschafts- und Wirtschaftlichkeitsaspekten zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Nebensächlich wurden schließlich noch obsolet gewordene gesetzliche Bestimmungen der gegenständlichen Regelungsmaterie aufgehoben, ohne dabei einen fortgesetzten Regelungsgehalt zu entfalten.

Angesichts der vorgesehenen Aufhebungen von Gerichten oder deren Umwandlung zu Zweigstellen war die damit verbundene Kritik der Betroffenen und der Bürger vor Ort zu erwarten. Umso gebotener erschien für das GerStrNOG ein umfassendes und transparentes Gesetzgebungs- und Beratungsverfahren. Auf einer Pressekonferenz am 04.05.2012 wurde der erste Arbeitsentwurf einer Gerichtsstrukturreform präsentiert. Weiterhin wurde eine offene Diskussionsplattform im Internet bereitgestellt. Konkretisiert wurde die öffentliche Diskussion um das Reformvorhaben anschließend durch ein umfassendes Konzept zur Reform der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern vom 31.08.2012. Parallel beschäftigte sich der Landtag bereits vor dem Vorliegen des geplanten Gesetzentwurfes mit diversen Anträgen zum Thema Gerichtsstrukturreform[20] sowie mit der Volksinitiative „Für den Erhalt einer bürgernahen Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern“ [21], die ausführlich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Europa- und Rechtsausschusses diskutiert und im Ergebnis im Landtag von der Regierungskoalition angenommen wurde. Den finalen Gesetzentwurf des GerStrNOG billigte die Landesregierung schließlich in ihrer Kabinettssitzung am 26.02.2013 und brachte diesen am Ende eines ca. einjährigen transparenten Beratungsverfahrens am 20.03.2013 in den Landtag ein. Im Rahmen umfassender parlamentarischer Beratungen beschäftigten sich der federführende Europa- und Rechtsausschuss sowie die mitberatenden Ausschüsse für Inneres und Finanzen in insgesamt zwölf Ausschusssitzungen mit dem Themenkomplex und hörten über fünf Dutzend Sachverständige an. Am Ende eines intensiven Diskussionsprozesses wurde das GerStrNOG in der 50. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 09.10.2013 mit einer breiten Mehrheit der Regierungskoalition beschlossen. Das Gesetz tritt im Allgemeinen am 06.10.2014 in Kraft und der darin verankerte Transformationsprozess der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern wird am 27.02.2017 mit der letzten vorgesehenen Amtsgerichtsauflösung beendet sein.

II. Vereinbarkeit der Gerichtsstrukturreform mit materiellem Verfassungsrecht

Während rein politische Überlegungen für oder gegen Sachentscheidungen der verfassungsrechtlichen Überprüfung aufgrund administrativer Letztentscheidungser-

14 LT-Drs. 6/1620, S. 55 ff.; Konzept der Landesregierung M-V zur Reform der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 12), S. 18-25.

15 Personalkonzept 2010 der Landesregierung für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=23529 (Abruf v. 20.01.2014).

16 Kreisstrukturgesetz, LT-Drs. 5/2683; GVOBl. M-V 2010, S. 366 ff.

17 Polizeiorganisationsgesetz, LT-Drs. 5/2837; GVOBl. M-V 2010, S. 318 ff.

18 LT-Drs. 6/1620, S. 52 ff.

19 Koalitionsvereinbarung über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 6. Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=47762, Ziffer 374 (Abruf v. 20.01.2014).

20 LT-Drs. 6/381; LT-Drs. 6/727; LT-Drs. 6/1344.

21 LT-Drs. 6/1021; LT-Drs. 6/1263; LT-PlPr. 6/28, S. 43-56, 113.

mächtigungen[22] und legislativer Prärogativen im Grundsatz entzogen sind, sind Gesetzgeber und Verwaltung bei der Problemlösung dennoch an vielgestaltige Voraussetzungen materiellen Verfassungsrechts gebunden. Die Gestaltungsprärogative des Gesetzgebers findet ihre Schranken in dieser Reglungsmaterie zunächst im Willkürverbot und im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.[23] Neben weiteren Verfassungsinstituten – vordringlich der allgemeinen Justizgewährungspflicht sowie der Garantien effektiven Rechtsschutzes, richterlicher Unabhängigkeit und des gesetzlichen Richters – hat der Landesgesetzgeber auch die einfach-gesetzlichen bundesrechtlichen Vorgaben der Gerichtsorganisation – namentlich des Gerichtsverfassungsgesetzes – zu wahren. In der vorliegenden Betrachtung ist diese Fragestellung allerdings vordergründig nur im Hinblick auf die *deklaratorische Verfassungsrepetition*[24] der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit in § 1 GVG und der Garantie des gesetzlichen Richters in § 16 GVG von Interesse.

1. Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1, 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG)

Das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz und aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Willkürverbot beschränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in organisationsrechtlichen Belangen durch das Erfordernis einer sach- und systemgerechten Abwägungsentscheidung.[25] Das Willkürverbot als Prinzip rechtsstaatlicher Ordnung entfaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Rechtsbereichen seine Geltung.[26] Unter der unstreitigen Wahrung des *Primates der Politik*[27] ist der politische Entscheidungsprozess aufgrund fundamentaler Verfassungspflichten einer *rechtlichen Rationalisierung* zu unterziehen.[28] So hat die Rechtsprechung bei Akten staatlicher Planung mit prognostischen Elementen – wie es eine Gerichtsstrukturreform zweifellos ist[29] – neben der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes[30] die Wahrung von Sach- und Systemgerechtigkeit und eine nachvollziehbare und umfangreiche Abwägung gefordert.[31]

a) Sachgerechtigkeit

Das Gebot der Sachgerechtigkeit erfordert in Konkretisierung des Willkürverbotes die Zugrundelegung sachgerechter Kriterien für Entscheidungen des Gesetzgebers.[32] Gemäß der Gesetzesbegründung[33] wurden beim GerStrNOG für jede Gerichtsbarkeit im Vorfeld eine sinnvolle Mindestgröße, die Frage der Bezirksgrenzen unter Berücksichtigung der veränderten Kreisstrukturen sowie individuelle Standortaspekte in den Blick genommen. Für die konkrete Standortbeurteilung wurden sodann unter anderem die Einwohnerzahl im Gerichtsbezirk, die Erreichbarkeit des Standortes, die Orientierung an Kreis- und Polizeistrukturen sowie die Anzahl der betroffenen Rechtsanwälte, Notare und Prozessvertreter und die persönlichen Belange der Mitarbeiter und Richter sowie auch Liegenschaftsaspekte und die Standortattraktivität für Nachwuchskräfte als maßgebliche Kriterien herangezogen und gewichtet. In Ansehung dieses Kriterienkataloges und des umfassenden Beratungsmaterials wird deutlich, dass der Gesetzgeber in den Grenzen seines Gestaltungs- und Bewertungsspielraumes agiert und die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die künftige Gerichtsorganisation sorgfältig und umfassend ermittelt hat. Auch die Bezugnahme auf fiskalische Erwägungen steht der festgestellten Sachgerechtigkeit – insbesondere vor dem Hintergrund einer verantwortungsvollen Ausübung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts – nicht entgegen.[34]

b) Systemgerechtigkeit

Die für ein Reformvorhaben vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Konzepte und Leitlinien müssen gemäß des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit in ihrer Ausgestaltungen folgerichtig sein.[35] Es sind keinerlei Anhaltspunkte für sachwidrige Überlegungen des Gesetzgebers oder für eine ungleichmäßige Anwendung der Sachkriterien ersichtlich. Die Systemgerechtigkeit ist gewahrt.

c) Abwägungsgerechtigkeit

Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, gerichtsorganisatorische Maßnahmen willkürfrei abzuwägen.[36] So dürfe – dem Schrifttum folgend – am Ende des Entscheidungsverfahrens dessen Ergebnis einer proportionalen räumlichen Verteilung der Gerichte und der Gewährleistung einer orts- und bürgernahen Rechtsprechung mit einer zumutbaren Erreichbarkeit zumindest nicht evident

22 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (Kommentar), 69. EL 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 188 ff. m.w.N.

23 BayVerfGH, VGH n.F. 48, 17 (22 f.); VGH München, NVwZ-RR 1996, 300 (301); NJW 2005, 3737 (3738).

24 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (111).

25 BayVerfGHE 58, 212, IV.D.1.; *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 4.

26 BVerfGE 34, 139 (146); BVerfG, NJW 1973, 1491 (1492); BVerfGE 86, 148 (251).

27 *Isensee*, Verfassungsrecht als „politisches Recht", in: ders./Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 1992, § 162 Rn. 61, 68 ff.

28 *Ossenbühl*, Verfahren der Gesetzgebung, in: HStR V (Fn. 5), § 102 Rn. 7.

29 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (119 ff.).

30 Dazu unten Abschnitt II.2.

31 BVerfGE 50, 50 (51); 79, 311 (328 ff.); 95, 1 (22 ff.); 101, 158 (217); SächsVerfGH, SächsVBl. 1994, 226 (229 f.); ThürVerfGH, LVerfGE 5, 391 (421); Grundsätzliches zu dieser Frage bei *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Anhang zu Art. 3 Rn. 3 ff.

32 BVerfG, NJW 2000, 1325 (1326); *Huber/Storr*, Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, 1999, S. 104 m.w.N.; *dies.* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (122).

33 Zu nachfolgenden Ausführungen LT-Drs. 6/1620, S. 7 f.

34 BVerfGE 3, 4 (11); BayVerfGHE 47, 276 (305); *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 8.

35 BayVerfGHE 58, 212, IV.D.1.; *Huber/Storr* (Fn. 32), S. 104.

36 *Degenhart*, in: HStR V (Fn. 5), § 114 Rn. 18.

widersprechen, damit die Abwägungsgerechtigkeit in der vorliegenden Regelungsmaterie gewahrt ist.[37]

Mit dieser Problemstellung und dem Grundsatz der räumlichen Proportionalität hat sich der Gesetzgeber ausführlich befasst.[38] Es ist nicht zu verhehlen, dass sich die Fahrzeiten für rechtsuchende Bürger und rechtsberatend Tätige in bestimmten Konstellationen verlängern werden, wenngleich sich dieses Problem einem überwiegenden Teil der Bevölkerung allerdings auch entziehen wird[39], da für rund 61% der Bevölkerung die Zuordnung zu ihrem Amtsgerichtsbezirk unverändert bleibt. Zugleich werden die Betroffenen aber auch zu Profiteuren der avisierten Qualitätssteigerung und Qualitätssicherung der Rechtsprechung werden. Weiterhin hat der Gesetzgeber auch dafür Sorge getragen, dass eine PKW-Fahrzeit von mehr als einer Stunde zum nächstgelegenen Gericht grundsätzlich nicht überschritten wird. Dies sollte vor dem Hintergrund der für den einzelnen Bürger ohnehin seltenen Notwendigkeit eines Amtsgerichtsbesuches und gerade angesichts der in anderen Lebensbereichen für hinnehmbar gehaltenen Entfernungen – man denke an tägliche Fahrzeiten von bis zu zwei Stunden in der Schülerbeförderung oder an die Hinnehmbarkeit der aktuell nicht gerade kurzen Wege zu nur vier Sozialgerichten im ganzen Bundesland für sozial schwache Bürger – als sachlich vertretbare Abwägungsentscheidung qualifiziert werden. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber die Zumutbarkeit der Erreichbarkeit der Amtsgerichte in Ansehung eines Vergleichs mit den bereits vormals zu erwartenden Fahrzeiten zu aktuellen Standorten der Fachgerichtsbarkeit – deren Bedeutung für den rechtssuchenden Bürger ebenfalls von nicht geringem Gewicht ist[40] – ebenfalls als vertretbaren Kompromiss bewerten kann. So wird für Verfahren vor dem Finanzgericht, die im Grundsatz jeden steuerpflichtigen Bürger oder Unternehmer betreffen könnten, das Zurücklegen der Wegstrecke zu nur einem einzigen Standort im ganzen Land keineswegs als unzumutbar bewertet. Die Dimensionen dieser Vergleiche sollen zwar keineswegs für Amtsgerichte appliziert werden und würden deren Rolle als „Rückgrat der deutschen Rechtsprechung“[41] unzulässig in Frage stellen, verdeutlichen aber zugleich, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung für eine Gerichtsorganisation unter veränderten Bedingungen ausdrücklich an dem Erfordernis einer orts- und bürgernahen Rechtsprechung orientiert hat.

Weiterhin muss eine abwägungsfehlerfreie Entscheidung über die Ausübung des Gerichtsorganisationsermessens des Gesetzgebers der staatlichen Justizgewährungspflicht[42] und der verfassungsrechtlichen Stellung der Rechtsprechung als dritte Gewalt angemessen Rechnung tragen.[43] Streitbar ist jedoch die Frage, ob dabei jede Standortschließung auch durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt sein muss.[44] Unabhängig davon wurden aber ohnehin beide Erfordernisse vom Gesetzgeber angemessen berücksichtigt, indem dieser zum einen die staatliche Justizgewährungspflicht und die Stellung der rechtsprechenden Gewalt als gewichtige Abwägungsbelange[45] und deren künftige Förderung als Zielstellung[46] in seine Überlegungen eingestellt und zum anderen Fragen der bevorstehenden demographischen Entwicklung, allgemeiner Landesplanung und künftiger finanzieller Handlungsspielräume als zwingend nötige öffentliche Interessen postuliert hat[47], was eine geringfügige Grundrechtsverkürzung der Rechtssuchenden in dieser Frage im Grundsatz rechtfertigen kann[48].

2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG)

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konstituiert – obwohl er im Grundgesetz nicht ausdrücklich benannt wird – vor dem Hintergrund der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts entscheidende materiell-rechtliche Vorgaben, die sich bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst ergeben und denen als Element des Rechtsstaatsprinzips Verfassungsrang zukommt.[49] Anwendbar ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in erster Linie in der individuellen Freiheits- und Rechtssphäre.[50] Darüber hinaus ergeben sich daraus aber auch verfassungsrechtliche Grenzen für organisatorische Maßnahmen, für die allerdings im Grundsatz ein eher reduzierter Rechtfertigungsmaßstab zur Anwendung kommt, da diese im Regelfall keine unmittelbaren Eingriffe in Individualrechte indizieren.[51] Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert, dass staatliches Verhalten zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.[52]

a) Legitimer Zweck

Der legitime Zweck ist der maßgebliche Bezugspunkt der drei zu prüfenden Verhältnismäßigkeitselemente.[53] Der Gesetzesbegründung folgend, ist die Reform

37 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (121); *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 9; *Stelkens/Clausing*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO-Kommentar, 25. EL 2013, § 3 Rn. 8 f.

38 LT-Drs. 6/1620, S. 59-69.

39 LT-Drs. 6/1620, S. 91.

40 *Hense*, Rechtsprechungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 137 Rn. 38.

41 *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 327.

42 Dazu unten Abschnitt II. 3.

43 BayVerfGH, NJW 2005, 3699 (3705); *Degenhart*, in: HStR V (Fn. 5), § 114 Rn. 18.

44 So *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (124); a.A. VGH München, NJW 2005, 3737 (3738).

45 LT-Drs. 6/1620, S. 7, 77, 85.

46 LT-Drs. 6/1620, S. 8, 45, 55.

47 LT-Drs. 6/1620, S. 8.

48 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (124).

49 BVerfGE 61, 126 (134); 76, 1 (50 f.); *Grzeszick*, in Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 20 Abschn. VII Rn. 107 ff. m.w.N.

50 *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 19. Edn. 2013, Art. 20 Rn. 191.

51 BVerfGE 81, 310 (338); BayVerfGHE 58, 212, IV.C.2.; *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 12 f. m.w.N.

52 BVerfGE 65, 1 (54); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 866 ff.

53 *Roellecke*, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz-Kommentar, 2002, Art. 20 Rn. 103 f.

der Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern darauf gerichtet, langfristig eine Qualitätssicherung in der Rechtsprechung, effiziente Personalstrukturen, eine Orientierung an den modernen Verwaltungsstrukturen des Landes und eine erleichterte Nachwuchsgewinnung zu erreichen.[54] Diese Ziele stellen fraglos legitime Gemeinwohlzwecke dar. Gleichsam wird in diesem Kontext jedoch auch deutlich, dass das Grundgesetz kein offenkundiges Staatsziel einer generationengerechten Politik postuliert. Diesbezügliche aktuelle Diskussionen über die Einführung eines Art. 20b GG zur grundgesetzlichen Verankerung der Nachhaltigkeit[55] sind vor dem Hintergrund einer erweiterten Legitimation zukunftsorientierten Handelns des Gesetzgebers daher im Grundsatz begrüßenswert und sollten weiter geführt werden.

Vereinzelt wird weitergehend gefordert, dass justizexterne Zielstellungen wie fiskalische Erwägungen den Gesetzgeber bei Gerichtsstrukturveränderungen nur in „schwerwiegenden Fällen" legitimieren können.[56] In Ansehung der verhältnismäßig geringen vorgesehenen Einsparungen in Höhe von rund 34 Millionen Euro über einen Zeitraum von 25 Jahren und der offenen Bezugnahme auf fiskalische Argumente in der Gesetzesbegründung[57] ist die Verhältnismäßigkeit des Gesetzes bei Annahme dieser Ansicht im Ergebnis wohl tendenziell als unklar zu beurteilen.[58] Grundlegend ist gegen diese Auffassung allerdings offensichtlich einzuwenden, dass nicht die Erzielung von Einsparungen, sondern die Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung der Justiz durch die Schaffung effizienter und zukunftsfähiger Strukturen im Vordergrund des Reformvorhabens stehen.[59] Weiterhin ist anzuführen, dass es zwar eine hehre und unbestritten positive Zielstellung ist, eine insgesamt möglichst breit aufgestellte Gerichtsstruktur vorzuhalten, doch dass das Postulat einer allzeit unveränderbaren „Luxusjustiz" gerade vor dem Hintergrund drängenden fiskalischen und demographischen Handlungsbedarfes des Gesetzgebers gleichwohl vor allem einer materiell-rechtlichen Grundlage über das verfassungsrechtlich gebotene Minimum hinaus entbehrt, was für diese Frage sodann vor allem vordergründig rechtspolitische Aspekte gegenständlich werden lässt. Diesbezüglich ist es in der Tat zunächst zutreffend, dass sich Rechtspolitik nicht in erster Linie als Fiskal- oder Verwaltungsorganisationspolitik begreifen lässt. Klar sein muss allerdings auch, dass der Rechtsstaat nicht im Gerichtsgebäude in der Nachbarschaft, sondern im Ausdruck der „Summierung der im Grundgesetz enthaltenen rechtsstaatlichen Normen und Institutionen"[60] in der Lebenswirklichkeit des Einzelnen verkörpert ist. Die Justiz kann nicht nach dem *Sankt-Florians-Prinzip* die Augen vor fiskalischen und demographischen Anforderungen der Zukunft verschließen. Metaphorisch gesprochen kann für den Gesetzgeber diesbezüglich die Erkenntnis konstatiert werden, dass niemand gern freiwillig im Sprint geradeaus laufen würde, wenn er die Wand schon vor sich sieht. Zusammenfassend erscheint es rechtsdogmatisch nicht zwingend und rechtspolitisch nicht plausibel, die Legitimität rechtssprechungsexterner Gesichtspunkte bei Gerichtsstrukturveränderungen in Zweifel zu ziehen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb es in dieser Frage zu einem Sinneswandel von sinnhafter Rechtsprechung[61] kommen sollte. Auch im Schrifttum wird die Legitimität ergänzender fiskalischer Erwägungen bei Gerichtsstrukturveränderungen angesichts steigender Staatsverschuldung zu Recht angenommen.[62]

b) Geeignetheit

Die Maßnahme ist geeignet, wenn die eingesetzten Mittel den erstrebten Zweck fördern.[63] Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber ein sach- und systemgerechtes Abwägungsverfahren vorgenommen und alle ihm zugänglichen Erkenntnisquellen umfassend ausgeschöpft. Dabei ist er zu dem Ergebnis gekommen, dass die vorgesehenen Maßnahmen für die gewünschte Zielerreichung geeignet sind. Die Gründlichkeit dieses Vorgehens wird auch durch die geschilderte Anhörung von fünf Dutzend Sachverständigen und durch die Einbeziehung von deren Expertise bestätigt. Das Abrücken von der ursprünglich vorgesehen Schließung des Amtsgerichtes Demmin hin zur Umwandlung in eine Zweigstelle im Zuge der Reformgenese zeigt darüber hinaus, dass der Gesetzgeber für eine bestmögliche Eignung der Reformmaßnahmen zu Änderungen im Sinne der Sache bereit war. Insgesamt ist die positive Eignungsbeurteilung mit Rücksicht auf deren prognostische Elemente verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

c) Erforderlichkeit

Die Erforderlichkeit der Maßnahme ist anzunehmen, wenn dem Gesetzgeber kein milderes, gleich geeignetes

54 LT-Drs. 6/1620, S. 8.

55 Zu früheren parlamentarischen Beratungen zu diesem Thema: BT-Drs. 16/3399. Stellungnahme für die Notwendigkeit der grundgesetzlichen Verankerung der Nachhaltigkeit: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin (Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum"), Kurzbericht, https://www.dialog-ueber-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ergebnisbericht/Ergebnisbericht-kurz_barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile, S. 89 f. (Abruf v. 20.01.2014); *Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2 (13); *ders.*, Vortrag im Rahmen der 8. Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Thema „Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht" am 29.11.2013 in Berlin, http://www.kas.de/upload/dokumente/2013/11/131129_Thesen_Kahl.pdf, *passim* (Abruf v. 20.01.2014). Kritisch zu dieser Idee: *Deter*, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Grundgesetz, ZUR 2012, 157 (162 f.) m.w.N.

56 *Roth*, Königin ohne Land: Wer schützt die Gerichtsorganisation?, AnwBl 2012, 932 (934 f.).

57 LT-Drs. 6/1620, S. 51, 78 ff.

58 So auch *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 13 Fn. 42.

59 So ausdrücklich LT-Drs. 6/1620, S. 78.

60 *Grzeszick*, in Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 20 Abschn. VII Rn. 22.

61 BayVerfGH, NJW 2005, 3699 (3705 f.); VGH München, NJW 2005, 3737 (3739).

62 *Degenhart*, in: HStR V (Fn. 5), § 114 Rn. 18; *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (111).

63 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Abs. 3 Rn. 314.

Mittel zur Zweckerreichung zur Verfügung steht.[64] In der Sachverständigenanhörung wurde die Erforderlichkeit der Gerichtsstrukturreform weitestgehend bejaht und für den Gesetzgeber waren am Ende seines Erkenntnisverfahrens keine milderen und gleich geeigneten Mittel ersichtlich.[65] In diesem Zusammenhang bleibt noch darauf zu verweisen, dass eine Verlängerung des Zeitkorridors der einzelnen Aufhebungen und Umwandlungen der Gerichtsstandorte die finale Härte der Auswirkungen nicht valide mildern würde.[66]

d) Angemessenheit

Die von der staatlichen Maßnahme ausgehenden Beeinträchtigungen dürfen schließlich nicht außer Verhältnis zum Maßnahmenzweck stehen, so dass die Maßnahme angemessen und für die Betroffenen zumutbar sein muss.[67] Den geschilderten legitimen Zweckvorstellungen des Gesetzgebers stehen zunächst offenkundig der Anpassungsdruck und die persönlichen Belange der rechtsschutzsuchenden Bürger, persönliche und berufliche Belange der Richter und weiterer Justizbediensteter sowie die richterliche Unabhängigkeit aus Art. 97 GG[68] gegenüber.[69] Daneben sind weitere zu würdigende Beeinträchtigungen prüfenswert.

aa) Grundrechte der örtlichen Anwaltschaft

Zunächst erscheint die Berufsfreiheit der örtlichen Anwälte aus Art. 12 Abs. 1 GG berührt. Ein grundrechtlich geschütztes Interesse auf Beibehaltung abzuwickelnder Gerichtsstandorte erfordert jedoch einen *originären Teilhabeanspruch* des einzelnen Rechtsanwaltes auf Schaffung staatlicher Institutionen.[70] Ein solcher wird von der Berufsfreiheit im Generellen allerdings nicht erfasst[71], wenngleich die Anwälte nach vertretenen Auffassungen allerdings an ein „Substrat des berufsfreiheitlich geschützten Interesses“[72] anknüpfen können. Dieser Auffassung folgend, könnte angesichts der in § 27 BRAO verankerten Residenzpflicht gegebenenfalls ein Eingriff angenommen werden. Dieser wäre zumindest faktisch zu applizieren, obgleich für die maßgebliche Freiheitsbeschränkung zuvörderst das Postulat der bundrechtlichen Regelung der BRAO und kein Agieren des Landesgesetzgebers kausal ist und obwohl berufsspezifische Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte durch gerichtsorganisatorische Vorschriften ohnehin nicht unmittelbar tangiert werden. So wurde aber dennoch im Schrifttum die theoretische Möglichkeit der Notwendigkeit einer Kanzleiverlegung infolge einer Gerichtsauflösung als objektiv berufsregelnde Tendenz qualifiziert.[73] Dieser faktische Eingriff wäre allerdings wegen seiner geringen Eingriffsintensität bereits durch „vernünftige Allgemeinwohlerwägungen“[74] zu rechtfertigen, was im vorliegenden Fall schilderungsgemäß unproblematisch zu bejahen wäre.

Daneben kommt eine Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit der Rechtsanwälte aus Art. 14 Abs. 1 GG insofern nicht in Betracht, als dass die räumliche Nähe zu einem Gericht, der Umfang des Mandantenaufkommens und weitere gleich gelagerte Vorteile lediglich nicht geschützte Gewinnchancen und Erwartungen darstellen.[75]

Über ein Tangieren der Wirtschaftsgrundrechte hinaus geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass Rechtsanwälte durch Gerichtsstrukturveränderungen theoretisch auch in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG beeinträchtigt werden können.[76] Zutreffend wurde diesbezüglich allerdings eine untergeordnete Abwägungsrelevanz für den Gesetzgeber angenommen. Im Hinblick auf die Rechtfertigung bei der anzunehmenden geringen Eingriffsintensität sei auf die Ausführungen zur Berufsfreiheit verwiesen.

bb) Grundrechte des örtlichen Gewerbes

Grundrechtsbeeinträchtigungen des örtlichen Gewerbes – namentlich des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Groß- und Einzelhandels oder des Baugewerbes – kommen nicht in Betracht, da die Existenz eines Gerichtsstandortes diese lediglich faktisch begünstigt. Die Belange der Betroffenen entziehen sich einer verfassungsrechtlichen Beanstandung und sind für den Gesetzgeber allein von strukturpolitischer Relevanz.[77]

cc) Selbstverwaltungsgarantie der Standortgemeinden

Nachvollziehbarerweise haben Standortgemeinden ein Interesse an der Beibehaltung ihres Gerichtsstandortes, da diesbezügliche Veränderungen typischerweise direkte Auswirkungen auf die Einwohnerzahl und damit indirekte Auswirkungen auf den Mittelzufluss aus dem kommunalen Finanzausgleich[78] haben. Auch bei dieser Problemstellung handelt es sich letztlich allerdings um eine strukturpolitische Entscheidung des Gesetzgebers und um keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.[79]

64 *Grzeszick*, in Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 20 Abschn. VII Rn. 113 ff.

65 *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 14; *Thiele*, Stellungnahme zum GerStrNOG, LT-Drs.-ERA 6/128-44, S. 1.

66 BVerfG, NJW 2000, 1325 (1326).

67 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 20 Abschn. VII Rn. 117 m.w.N.

68 Dazu unten Abschnitt II. 5.

69 VGH München, NVwZ-RR 1996, 300 (301); NJW 2005, 3737 (3738).

70 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (115).

71 BVerfGE 33, 303 (303 ff.); 39, 258 (258 ff.); 43, 291 (313 ff.) m.w.N.

72 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (115) m.w.N.

73 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (116).

74 BVerfGE 7, 377 (405 f.); 65, 116 (125); *Ruffert*, in: Beck OK GG (Fn. 50), Art. 14 Rn. 94 m.w.N.

75 BVerfG, NJW 2000, 1325 (1325 f.)

76 BVerfG, NJW 2000, 1325 (1326); kritisch *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (116).

77 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (117).

78 Hierzu ist die Norm des § 12 FAG M-V im relevanten Regelungszusammenhang zu betrachten.

79 *Huber*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1997, S. 68.

dd) Proportionalitätsabwägung

Die tangierten Belange hat der Gesetzgeber ausdrücklich beachtet und in seine Abwägung eingestellt. Die Vor- und Nachteile für alle Beteiligten wurden vom Gesetzgeber umfassend berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Beibehaltung der gegenwärtigen Strukturen nach der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative allerdings nicht hinnehmbar.[80] Vor der Novellierung des Gesetzes wies Mecklenburg-Vorpommern trotz einer als höchst degressiv zu befürchtenden Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einwohnerzahl des Landes die höchste Gerichtsdichte aller deutschen Flächenländer auf[81], was die gerichtsorganisatorische Überdurchschnittlichkeit des vormaligen *status quo* verdeutlicht. Auch angesichts weiterer in Auszügen bereits angeführter plausibler Sacherwägungen sind die zu erwartenden Nachteile durch die nötige Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen für Bürger, Rechtsanwälte und Bedienstete – als ständige und regelmäßige Herausforderungen ihrer Lebenswirklichkeit[82] – zugunsten des gewichtigen Erfordernisses und Allgemeinwohlbelangs einer dauerhaft leistungsfähigen Rechtsprechung im Ergebnis als zumutbar zu qualifizieren. Die Proportionalität ist gewahrt und mithin ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt.

3. Allgemeine Justizgewährungspflicht (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 2 LV M-V)

Die allgemeine Justizgewährungspflicht bietet als staatliche Pflicht und individuelles Recht die Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols, der bürgerlichen Friedenspflicht und des Selbsthilfeverbots.[83] Dabei gründet sich dieses Postulat nicht auf einzelnen grundgesetzlichen Normen, sondern auf dem Rechtsstaatsprinzip als solchem.[84] In Abgrenzung zur speziellen Ausprägung der Justizgewährungspflicht in Art. 19 Abs. 4 GG[85] ist die allgemeine Justizgewährungspflicht auf dem Fundament des Rechtsstaatsprinzips als Auffangposition nicht so exakt determiniert.[86] Sie verpflichtet den Gesetzgeber aber zumindest dazu, für eine funktionsfähige Rechtspflege zu sorgen und die Gerichte dahingehend personell und sächlich auszustatten, dass diese die auf sie zukommenden Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt bewältigen können.[87]

Dahingehend wird der Gesetzgeber der staatlichen Justizgewährungspflicht gerecht. Diese Annahme stützt sich auf einschlägige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die im Falle der Aufhebung von Gerichten die Funktionsfähigkeit der Rechtsprechung nicht eingeschränkt sieht, solange die Rechtsprechungsfunktionen der betreffenden Ebene von anderen Gerichten übernommen werden.[88] Eine solche Zuordnung der Aufgaben der aufgehobenen Amtsgerichte zu den verbleibenden Amtsgerichten – die diese ebenso qualifiziert und sachgerecht wahrnehmen können wie die aufgehobenen Standorte – wird durch die gesetzgeberischen Maßnahmen sichergestellt. Aus der landesverfassungsrechtlich garantierten Justizgewährungspflicht aus Art. 2 LV M-V ergeben sich darüber hinaus keine weitergehenden Anforderungen an Organisationshöhe und Organisationsqualität der Gerichte.[89]

4. Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG)

In *Komplementarität* zur allgemeinen Justizgewährungspflicht des Rechtsstaatsprinzips hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Inhärenz eines Grundrechtes auf effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz in Art. 19 Abs. 4 GG anerkannt.[90] Die in der vorliegenden Regelungsmaterie hieraus resultierende vordringliche Anforderung an den Gesetzgeber und an die Gerichte ist allerdings nicht nur die verfassungskonforme Anwendung des einschlägigen materiellen Rechts, sondern insbesondere auch die Wahrung der Anforderungen der Prozessordnungen, welche die Durchsetzbarkeit von Individualrechten infolge zivilrechtlicher oder staatlicher Anspruchs- oder Verpflichtungssituationen sichern.[91] Weiterhin würde der Gesetzgeber das Gebot effektiven Rechtsschutzes auch durch die Konstituierung einer dem Erfordernis einer orts- und bürgernahen Rechtsprechung evident widersprechenden Gerichtsorganisation verletzen.

Wie bereits dargestellt, steht die nunmehr konstituierte Gerichtsstruktur mit Blick auf die zumutbare Erreichbarkeit in keinem evidenten verfassungsrechtlichen Widerspruch zum Erfordernis einer orts- und bürgernahen Rechtsprechung.[92] Darüber hinaus werden oben stehende Fragen der ordnungsgemäßen und verfassungskonformen Anwendung von Prozessordnungen in individuellen Fällen und die daraus resultierende konkrete Gewährleistung der Effektivität des Rechtsschutzes durch das GerStrNOG nicht tangiert. Dem einzelnen Bürger wird der bestehende Rechtsschutz nicht genommen.

5. Richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG, Art. 76 Abs. 1 S. 2 LV M-V)

Als Essentialia der richterlichen Rechtsstellung und als *notwendiges Korrelat* der ausschließlichen Gesetzesbindung garantiert Art. 97 GG als institutioneller Kern des

80 Dazu oben Abschnitt I. 3. a).

81 LT-Drs. 6/1620, S. 48.

82 *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 16.

83 BVerfGE 54, 277 (292); *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 19 Abs. 4 Rn. 16.

84 BVerfGE 54, 277 (291); 97, 169 (185); *Bettermann*, Die Grundrechte, Bd. III/2, 1959, S. 559.

85 Dazu unten Abschnitt II. 4.

86 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 19 Abs. 4 Rn. 17 f.

87 *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 19 f. m.w.N.

88 BayVerfGHE 58, 212, IV. C. 3.

89 *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 20 f.

90 BVerfGE 96, 27 (39 f.); BVerfG, NJW 2002, 2456; *Enders*, in: Beck OK GG (Fn. 50), Art. 19 Rn. 51 m.w.N.

91 BayVerfGHE 58, 212, IV.G; *Enders*, in: Beck OK GG (Fn. 50), Art. 19 Rn. 78.

92 Dazu oben Abschnitt II. 1. c).

Rechtsstaatsprinzips die sachliche (Art. 97 Abs. 1 GG) sowie persönliche (Art. 97 Abs. 2 GG) richterliche Unabhängigkeit.[93] Die für den rechtsstaatlichen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland schlechthin konstitutive Unabhängigkeit der Rechtsprechung selbst wird erst durch den streng zu handhabenden Gewaltenteilungsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und durch die den Richtern – denen die rechtsprechende Gewalt gemäß Art. 92 Hs. 1 GG anvertraut ist – eingeräumte Unabhängigkeit gewährleistet.[94] Wenngleich diese Unabhängigkeitsgarantie ihrem Schutzweck nach *kein* verfassungsbeschwerdefähiges grundrechtsgleiches Recht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG darstellt – die Beschwerdefähigkeit eines Richters kann in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG abweichend qualifiziert werden[95] –, kommt ihr dennoch eine zentrale Bedeutung für verfassungsrechtliche Grenzen der Neuordnung von Gerichtsstrukturen zu[96].

a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt

Die Bildung, Errichtung, Einrichtung und Veränderung der Gerichte hat das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden *Bückeburg*-Entscheidung – vordergründig aufgrund der geschilderten exponierten Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit – einem *institutionellen Gesetzesvorbehalt* unterworfen.[97] Auch die Auflösung einzelner Gerichte, die Verringerung der Gerichtsstandorte und wesentliche Gerichtsbezirksveränderungen sind hiervon als „wesentliche Maßnahmen" erfasst.[98] Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht aber auch klargestellt, dass es sich beim statuierten Gesetzesvorbehalt um *keinen Totalvorbehalt* handelt.[99] In den Grenzen von Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und § 21e GVG darf der Gesetzgeber die Exekutive zur Zweigstellenerrichtung oder zur genauen Bestimmung der Zuständigkeitsbezirke ermächtigen.[100]

Diese Vorgaben des institutionellen Gesetzesvorbehaltes wurden durch die Regelungen in § 4 Abs. 5-7 GerStrG M-V n.F. gewahrt, indem darin die wesentlichen Entscheidungen über die räumliche Zuordnung der Gerichte und die Errichtung der Zweigstellen geregelt wurden. Mit der rechtspolitischen Entscheidung zur Verankerung der Zweigstellen im GerStrNOG selbst hat der Gesetzgeber – obwohl er verfassungsrechtlich dazu nicht verpflichtet wäre – eine erhöhte Verantwortung für eine orts- und bürgernahe Justizgewähr übernommen und die Rechtsstellung der Zweigstellen deutlich gestärkt, indem er deren Auflösung faktisch einem Parlamentsvorbehalt unterworfen hat.

b) Unversetzbarkeit der Richter

Die sachliche Unabhängigkeit der Richter aus Art. 97 Abs. 1 GG wird durch die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit der Richter aus Art. 97 Abs. 2 GG institutionell gesichert.[101] Diese indiziert das *Inamovibilitätsprinzip*, das hauptamtlichen und planmäßig angestellten Richter einen weitreichenden Schutz gegen deren Versetzung gewährt.[102] Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern steht viel mehr unter einem Richtervorbehalt, der selbst wiederum eine gesetzlich bestimmte Grundlage erfordert.[103] Darüber hinaus ermöglicht auch Art. 97 Abs. 2 S. 3 GG durch die Eröffnung einer Versetzungsmöglichkeit der Richter gegen ihren Willen bei der Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke einen Eingriff in die persönliche Unabhängigkeit der Richter.

In Ansehung hergebrachter Rechtsgrundsätze dieser Regelungsmaterie[104] können die Amtsgerichtsaufhebungen in § 4 Abs. 5 GerStrG M-V n.F. und die Neuorganisation der Amtsgerichtsbezirke in § 4 Abs. 7 GerStrG M-V n.F. im Grundsatz als Veränderungen der Einrichtung der betroffenen Gerichte oder ihrer Bezirke gemäß Art. 97 Abs. 2 S. 3 GG qualifiziert werden, womit eine Versetzung von Richtern – unter zwingender Belassung ihres vollen Gehaltes – ermöglicht wird.[105] Die Zuteilung eines bereits an einem Amtsgericht tätigen Richters an eine Zweigstelle des Amtsgerichts ist allerdings nicht als Versetzung zu qualifizieren, da die Norm des Art. 97 Abs. 2 S. 1 GG nur die Versetzung in eine andere konkrete Richterstelle im Sinne von § 27 DRiG erfasst.[106] Stattdessen hat eine Zweigstellenzuweisung lediglich einen bloßen Ortswechsel im Sinne einer Umsetzung zur Folge.[107] So nimmt die Rechtsprechung und die ganz überwiegende Literatur zurecht an, dass die Zuteilung eines Richters zu einem ortsabweichenden detachierten Spruchkörper seines Gerichts – einem funktionell und organisatorisch einer Zweigstelle ähnlichen Konstrukt – nicht als Versetzung zu qualifizieren ist.[108] Zwar kommt eine Zweigstellenzuweisung einer Versetzung in Nuancen faktisch sicherlich – gerade angesichts dienstrechtlicher Auswir-

93 *Morgenthaler*, in: Beck OK GG (Fn. 50), Vorb. zu Art. 97.

94 BVerfGE 44, 125 (141); *Hillgruber*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 97 Rn. 1.

95 *Hillgruber*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 97 Rn. 5 m.w.N.

96 *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (109); *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 23.

97 BVerfGE 2, 307 (319); ebenso VerfGH NRW, NJW 1999, 1243 ff.; *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 23 f.

98 *Kissel/Mayer*, GVG-Kommentar, 7. Aufl. 2013, Einl. Rn. 22; *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (110).

99 BVerfGE 2, 307 (326); 24, 155 (166); 27, 18 (35).

100 *Kissel/Mayer* (Fn. 98), Einl. Rn. 22; *Huber/Storr* (Fn. 7), ZG 2006, 105 (110).

101 BVerfGE 14, 56 (69 f.); 14, 156 (162); 30, 149 (160); 87, 68 (85).

102 *Hillgruber*, in: Maunz/Dürig (Fn. 22), Art. 97 Rn. 98.

103 BVerfG, NJW 1996, 2149 (2150).

104 BGH, MDR 2012, 435; *Schmidt-Räntsch*, DRiG-Kommentar, 6. Aufl. 2009, § 32 Rn. 3 f.

105 *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 26 f.

106 BayVerfGH, NVwZ-RR 1996, 300 (301); *Schmidt-Räntsch* (Fn. 104), § 32 Rn. 4.

107 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz (Kommentar), Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 56.

108 BGH, NJW 1985, 1084; *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 27; *Schmidt-Räntsch* (Fn. 104), § 32 Rn. 5; kritisch *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, 6. Aufl. 2010, Art. 97 Rn. 38.

kungen wie Umzugs- und Reisekosten[109] – sehr nahe, entscheidend ist aber allein, dass der Richter sein alleinig mit dem Amtsgericht verbundenes Amt durch eine Zweigstellenzuteilung nicht verliert.[110] Mithin ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn Richter einer neu konstituierten Zweigstelle zugeordnet werden.[111] In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass die Gerichtsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern – im Gegensatz zum „Thüringer Modell"[112] – nicht die Flexibilisierung des Richtereinsatzes als maßgebliche Zielstellung intendiert.

c) Geschäftsverteilungsrecht des Präsidiums

Nach § 9a GerStrG M-V n.F. wird das Justizministerium ermächtigt, die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Zweigstellen durch Rechtsverordnungen zu regeln. Das Rechtsverhältnis dieser Ermächtigung zum Geschäftsverteilungsrecht des Präsidiums aus § 21e Abs. 1 S. 1 GVG ist prüfenswert. Zwar gibt es grundsätzliche Bedenken im Hinblick auf den Konflikt von Verordnungsermächtigungen mit den Bestimmungen des GVG[113], aber letztlich ist die Zulässigkeit dieser Regelung anzunehmen.[114]

Weiterhin ermächtigt § 9a GerStrG M-V n.F. das Justizministerium auch zur Anordnung von Gerichtstagen außerhalb des amtsgerichtlichen Gerichtsstandortes. Auch in dieser Fallkonstellation ist die richterliche Unabhängigkeitsgarantie aus Art. 97 GG als verfassungsrechtliche Grenze zu beachten. Diese wird allerdings keineswegs überschritten, da der Terminus des Gerichtstages im Auslegungswege inhaltlich dahingehend hinreichend bestimmbar ist, dass Gerichtstage nur innerhalb der Bezirksgrenzen des Amtsgerichts und auf den bei der Errichtung angegebenen Bereich beschränkt abgehalten werden können.[115]

6. Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG)

Die Garantie des gesetzlichen Richters aus Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt als institutionelle Garantie, dass niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, und sichert mit verfassungsmäßiger Kraft ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren.[116] Der für den konkreten Fall zuständige Richter muss durch Rechtsvorschriften und Geschäftsverteilungspläne schon *prima facie* so eindeutig wie möglich bestimmbar und die Zuständigkeit insgesamt im Voraus abstrakt-generell bestimmt sein.[117]

Diese Anforderungen entfalten ihre Geltung für die nach § 12a Abs. 2 GerStrG M-V n.F. durch ministerielle Rechtsverordnungen zu bestimmenden Regeln. Die Zuständigkeit der nach den vorgesehenen Amtsgerichtsaufhebungen entsprechenden gesetzlichen Richter für anhängige Verfahren wird daher im Voraus rechtmäßig und im Konkreten nach zwingend erforderlichen objektiven Kriterien[118] festgelegt werden.

III. Fazit

Der demographische Wandel und die steigende Staatsverschuldung als zentrale politische Herausforderungen unserer Zeit machen keinen Bogen um die Justiz. Ganz im Gegenteil ist auch die dritte Gewalt im Staate gefordert, sich diesen Herausforderungen verantwortungsvoll zu stellen. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich ganz zwangsläufig notwendige Anpassungsleistungen für die Gemeinschaft und teilweise bittere Einschnitte für den Einzelnen. Zugleich sichert der dargestellte umfangreiche und ausdifferenzierte verfassungsrechtliche Schutz der Gerichtsorganisation durch das Rechtsstaatsprinzip und weitere objektive Verfassungsgrundsätze sowie durch die institutionellen Verfassungsgarantien und den Grundrechtsschutz der Betroffenen eine profunde rechtliche Rationalisierung der gesetzgeberischen Entscheidungen. Dabei stellen die umfänglichen verfassungsrechtlichen Anforderungen hinreichend sicher, dass die sachlich fundierten Entscheidungen des Gesetzgebers die rechtsstaatliche Substanz der Gerichtsorganisation nicht aufweichen.

Gewiss dieser Maximen hat auch der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern agiert und seine Gerichtsstrukturen mit dem GerStrNOG in verfassungskonformer Weise zukunftsgemäß reformiert. Klar ist dabei, dass harte Einschnitte in die Ausgestaltungen von Gerichtsstrukturen im Grundsatz keinem passionierten Rechtspolitiker opportun oder erwünscht sind. Gleichwohl wäre es politisch aber in hohem Maße verantwortungslos, die Augen vor den Herausforderungen der Gegenwart aus Popularitätsgründen auf Kosten einer generationengerechten Zukunft zu verschließen. In diesem Spannungsfeld hat der Gesetzgeber mit seiner Gerichtsstrukturreform der Justiz in Mecklenburg-Vorpommern schon heute das nötige Rüstzeug für morgen gegeben. Es war wichtig, entscheidende Weichen für die Zukunft zu stellen, um die rechtssuchenden Bürger in Zukunft nicht vor verschlossenen Türen stehen zu lassen. In diesen fundamentalen Fragen geht es nicht um Nostalgie, sondern um die Zukunft.

109 BayVerfGH, NVwZ-RR 1996, 300 (301); *Kissel/Mayer* (Fn. 98), § 21e Rn. 84 und § 1 Rn. 183.

110 BayVerfGH, NVwZ-RR 1996, 300 (301); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 107), Art. 97 Rn. 56.

111 So im Ergebnis auch *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 27 f.

112 *Gröschner*, Iudex inamovibilis – wie unversetzbar ist der deutsche Richter?, NJW 2005, 3691 (3691 ff.).

113 BGHZ 46, 147 (149 f.); *Kissel/Mayer* (Fn. 98), § 22 Rn. 2.

114 Aus Komplexitätsgründen und aufgrund der Schwerpunktsetzung des Aufsatzes wird an dieser Stelle auf gebotene komplexere Ausführungen verzichtet. Ausführlich und umfassend *Mellinghoff* (Fn. 5), S. 28 ff. m.w.N.

115 *Kissel/Mayer* (Fn. 98), § 22 Rn. 3.

116 *Maunz*, in: ders./Dürig (Fn. 22), Art. 101 Rn. 5.

117 BVerfGE 6, 45 (50 f.); 63, 77 (79); BayVerfGHE 58, 212, IV.H.

118 BVerfGE 82, 286 (298); BVerwG, NJW 1987, 2031 (2031); NJW 1988, 1339 (1339).