Transformation (Inkorporation)[26] der Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 5 Abs. 3 LV hinaus in der Landesverfassung eine eigenständige Regelung erfahren haben; ferner darf keine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegeben sein. Dies vermeidet Doppelzuständigkeiten und – bisweilen schwierige – Abgrenzungsfragen, mit denen sich die Verfassungsgerichte anderer Bundesländer befassen müssen[27]. Einfluss hat sicher auch eine Regelung in der Geschäftsordnung. Nach deren § 2 Abs. 3 S. 3 können im Allgemeinen (und nicht im Verfahrens-)Register auch Verfassungsbeschwerden eingetragen werden, die unzulässig sind oder offensichtlich keine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben; derartige Vorgänge werden (auch bei Bezeichnung als „Verfassungsbeschwerde") zunächst als Verwaltungsangelegenheiten bearbeitet. Nur dann, wenn der Einsender nach Unterrichtung über die Rechtslage ausdrücklich eine richterliche Entscheidung begehrt, erfolgt die Übertragung in das Verfahrensregister (§ 3 Abs. 4 S. 2 GO LVerfG).

Zahlenmäßig an zweiter Stelle stehen die kommunalen Verfassungsbeschwerden nach Art. 53 Nr. 8 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 10, §§ 52 ff. LVerfGG. Die Zahl der Verfahren sagt noch nichts über deren Erfolg aus; nur in relativ wenigen Fällen waren Verfassungsbeschwerden erfolgreich, am ehesten noch solche von Kommunen[28]. Eine zunehmende Bedeutung haben in den letzten Jahren Organstreitverfahren nach Art. 53 Nr. 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 1, §§ 36 ff. LVerfGG erlangt; ursächlich dafür ist nicht zuletzt das Ansteigen solcher Verfahren, in denen sich Abgeordnete des Landtages gegen parlamentarische Ordnungsmaßnahmen wenden oder sich von der Landesregierung in ihren Informations- und Auskunftsrechten aus Art. 39 und 40 LV verletzt sehen. Ganz vereinzelt geblieben sind mit insgesamt nur 4 Verfahren abstrakte und konkrete Normenkontrollen (Art. 53 Nr. 2 und 5 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 2 und 3, §§ 40 ff. LVerfGG).

IV. Fazit

Dass das Landesverfassungsgericht im Bewusstsein der Menschen als eine Institution präsent ist, die ihnen irgendwie beistehen kann, belegen nicht zuletzt solche Anträge, die – bezeichnet als Verfassungsbeschwerden – wenn auch nicht in großer Zahl, so doch kontinuierlich eingehen und eher als allgemeiner Hilferuf zu verstehen sind. Die damit verbundenen Erwartungen und Hoffnungen mögen bisweilen realitätsfern sein – und es ist nicht einfach, den Menschen juristische Feinheiten zu erklären, etwa die nur begrenzten Zuständigkeiten auch eines Landesverfassungsgerichts oder die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesverfassungsgericht.

Festzustellen ist abschließend, dass auch diejenigen, die vielfach verlautbaren, dass sie dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes und seinen Institutionen eher ablehnend gegenüberstehen, durchaus gerne von den gewährten Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch machen[29].

26 Zur Begrifflichkeit siehe *Kohl*, in: Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V (Fn. 7), Vor Art. 5 Rn. 3.

27 *Kohl*, in: Classen/Litten/Wallerath (Fn. 7), Vor Art. 5 Rn. 4 m.w.N.

28 Eine Gesamtübersicht über die wichtigsten Entscheidungen (praktisch alle Sachentscheidungen) findet sich in Classen/Litten/Wallerath, LVerf M-V (Fn. 7), S. 31, ebenso sind diese auf der laufend aktualisierten Internet-Seite www.landesverfassungsgericht-mv.de zu finden.

29 So hatte ein nicht geringer Anteil von anhängig gewesenen Organstreitverfahren die Interessenverfolgung von Mitgliedern einer einzigen Fraktion im Landtag zum Gegenstand.

Peter Winterstein, Schwerin*

25 Jahre Gerichtsstrukturgesetz – Entwicklung der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern

Vor 25 Jahren wurde das Gerichtsstrukturgesetz M-V verabschiedet. Innerhalb kürzester Zeit mussten die Gerichtsbarkeit der DDR in die neuen Gegebenheiten der BRD überführt und funktionsfähige Gerichte aufgebaut werden. Der Beitrag beleuchtet den Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit Anfang der neunziger Jahre und beschreibt spätere Reformen. Schließlich wird nach Alternativen zum damaligen Vorgehen gefragt.

* *Peter Winterstein* ist Vizepräsident i.R. des OLG Rostock. Er war zuvor von 1996 bis 2004 im Justizministerium M-V tätig und von 2004 bis 2010 Direktor des Amtsgerichts Schwerin.

I. Einleitung

Am 19.03.1991 ist das Gerichtsstrukturgesetz Mecklenburg-Vorpommern verabschiedet worden und nach seiner Verkündung am 24.04.1991 in Kraft getreten[1]. Nach seinem § 1 Abs. 2 war die tatsächliche Umorganisation der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit jedoch einem weiteren Gesetz vorbehalten. Dieses war das Ge-

1 GVOBl. M-V 1991 S. 103.

richtsorganisationsgesetz vom 10.06.1992[2], das dann entsprechend bundesgesetzlicher Vorgaben nach dem Gerichtsverfassungsgesetz die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit zum 01.07.1992 in der Aufteilung in Amtsgerichte, Landgerichte und Oberlandesgericht geschaffen hat.

Dem Gerichtsstrukturgesetz waren die Regelungen im Einigungsvertrag vorangegangen. Nach Einigungsvertrag[3] Anlage 1 Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 trat das Gerichtsverfassungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland am 03.10.1990 mit einer Reihe von Maßgaben in Kraft. Es war auf die vorhandene Justizstruktur in der früheren DDR zugeschnitten und hat den neuen Ländern eine Übergangszeit bis zur Herstellung der personellen und sachlichen Voraussetzungen ermöglicht. Die Rechtspflege musste zunächst innerhalb der vorhandenen Struktur der Kreis- und Bezirksgerichte ausgeübt werden. Die Kreis- und Bezirksgerichte waren demgemäß auch zuständig für die Fachgerichtsbarkeit, also in Angelegenheiten der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.

II. Ausgangslage

Das Gerichtssystem der DDR war dreigliedrig, die Differenzierungen einerseits der Eingangsstufe zwischen Amts- und Landgericht in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und andererseits zwischen den Fachgerichtsbarkeiten war ihm fremd. Auch die verfassungsmäßige Aufgabe der Gerichte war nicht mit der Bundesrepublik vergleichbar. Nach Art. 96 der Verfassung der DDR wie nach § 5 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes der DDR[4] waren zwar die Richter unabhängig. Das Verständnis hiervon und von den Aufgaben der Staatsgewalten war in der DDR jedoch anders: Auch die Justiz stand im Dienst der sozialistischen Weltanschauung. So heißt es in entsprechenden Lehrmaterialien[5]:

„Der demokratische Zentralismus bedeutet den radikalen und endgültigen Bruch mit der Theorie und Praxis der Gewaltenteilung und ist eine entscheidende Bedingung für die Ausübung der sozialistischen staatlichen Macht auch durch die Gerichte."

Und weiter[6]: „Die Aufgabe, die revolutionären Errungenschaften zu schützen und zugleich Werkzeug der Erziehung zur Disziplin zu sein, prägt die Rolle des sozialistischen Gerichts."

1. Aufbau der staatlichen Gerichte der DDR[7]

Die Gerichte waren in Kreis- und Bezirksgerichte gegliedert. Über ihnen stand das Oberste Gericht der DDR mit Sitz in Berlin. Dieses Rechtssystem war in der ersten Nachwendezeit fortgeschrieben worden. Art. 6 Abs. 2 des Staatsvertrages zur Währungs- und Sozialunion vom 18.05.1990[8] sieht vor, dass die DDR gerichtlichen Rechtsschutz gewährt. Im Staatsvertrag werden die Kreis- und Bezirksgerichte ausdrücklich genannt, das Oberste Gericht der DDR findet jedoch keine Erwähnung.

2. Übergang durch Einigungsvertrag

Nach dem Einigungsvertrag[9] (Anl. I Kap. III Sachg. A Abschn. III Nr. 1 lit. n) wurden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung örtliche Konzentrationen bei einem Gericht für die Bezirke mehrerer Gerichte oder auch die Einrichtung auswärtiger Spruchkörper vorzusehen, wenn dies sachdienlich und zweckmäßig war. Die Landesregierungen konnten diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Landesjustizverwaltungen übertragen. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hat hiervon durch die Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen zur Konzentration von Zuständigkeiten der Gerichte vom 11.12.1990 Gebrauch gemacht[10].

Der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat seinerseits durch die Verordnung über die Zuständigkeit der Gerichte vom 30.01.1991[11] die Zuständigkeiten der Kreis- und Bezirksgerichte geregelt. Danach blieb es zunächst bei den Zuständigkeiten der Kreisgerichte mit dem Gebiet der Kreise der früheren DDR bzw. der kreisfreien Gemeinden und Landkreise entsprechend dem Kommunalverfassungsgesetz vom 17.05.1990[12]. Die Bezirke der Bezirksgerichte waren mit dem Gebiet der früheren DDR-Verwaltungsbezirke identisch. Es waren jedoch umfangreiche sachliche Konzentrationen bei den Kreisgerichten am Sitz der Bezirksgerichte und darüber hinaus ausschließlich bei dem Kreis- und Bezirksgericht Rostock vorgesehen. Im Bereich der Arbeitsgerichtssachen wurden die Zuständigkeiten bei den Kreisgerichten Schwerin-Stadt, Rostock-Stadt, Stralsund und Neubrandenburg, in den Verwaltungsgerichtssachen bei den Kreisgerichten Schwerin-Stadt, Greifswald und Rostock-Stadt konzentriert. Das Bezirksgericht Rostock war Rechtsmittelgericht im Vorgriff auf das künftige Landesarbeitsgericht.

2 GVOBl. M-V 1992 S. 314.

3 Gesetz zu dem Vertrag vom 31.08.1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18.09.1990 (BGBl. 1990 II S. 885).

4 GBl. DDR I 1974 S. 457.

5 *Wünsche et al.*, Grundlagen der Rechtspflege, Lehrbuch des Staatsverlages der DDR, 2. Aufl. 1986 nach der Kapitelüberschrift „Gerichte als rechtsprechende Organe".

6 *Wünsche et al.* (Fn. 5), S. 42.

7 Daneben gab es gesellschaftliche Gerichte: Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der DDR vom 12.03.1982 (GBl. DDR I S. 269).

8 Gesetz zu dem Vertrag vom 18.05.1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25.06.1990 (BGBl. 1990 II S. 518).

9 BGBl. 1990 II S. 885.

10 GVOBl. M-V 1990 S. 17.

11 GVOBl. M-V 1991 S. 43.

12 GBl. DDR I 1990 S. 255.

Zur sogenannten „Stunde Null“ am 03.10.1990 waren im Lande 188 Richter im Dienst. Von diesen haben 129 den Antrag gestellt, in das neue Richterverhältnis übernommen zu werden. Nach Durchlaufen der Überprüfungsverfahren haben 95 Frauen und Männer die Übernahme aus dem Richterverhältnis der DDR in das Richterverhältnis des Landes Mecklenburg-Vorpommern erreicht. Etwa 65 % der Antragsteller waren also erfolgreich bei den Richtern. Bei den Staatsanwälten war eine Quote von 40 % erfolgreicher Überleitungsanträge gegeben. In den anderen neuen Ländern gibt es ebenfalls entsprechende Überleitungsquoten. Lediglich Berlin ging wegen seiner auch im Einigungsvertrag berücksichtigten Sonderstellung einen gänzlich anderen Weg.

Ab 03.10.1990 wurden sämtliche Rechtsstreitigkeiten durch die im Dienst befindlichen Richter und etwa ein Dutzend aus den sog. alten Ländern abgeordnete Richter bearbeitet, also auch die Aufgaben der Fachgerichtsbarkeiten.

III. Der Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit 1991/1992

1. Die neue Gerichtsstruktur

Das Gerichtsstrukturgesetz vom 19.03.1991[13] hat sodann die Einrichtung von Gerichten und Staatsanwaltschaften entsprechend dem Gerichtsverfassungsgesetz und den Gerichtsverfassungen der Fachgerichtsbarkeiten nach dem Bundesrecht vorgesehen sowie deren örtliche Zuständigkeit geregelt.

2. Zwischen Gesetzesbeschluss und Verwirklichung

Theoretisch bestand also schon mit Inkrafttreten dieses Gesetzes zum 24.04.1991 im Lande die Gerichtsstruktur, die noch heute, allerdings mit einer Reihe von Änderungen, besteht. Zwar waren diese im Gesetz neu geschaffenen Gerichte noch nicht in Wirklichkeit vorhanden, ihre Aufgaben und Standorte waren jedoch bereits festgelegt. Die Überleitung vom „Phantomgericht“ zum realen Gericht erfolgte durch das Gerichtsorganisationsgesetz zum 01.07.1992[14], also knapp ein Jahr und drei Monate nach dem Gerichtsstrukturgesetz.

Die Übergangszeit wurde genutzt, um die neuen Gerichte personell wie auch sächlich für die Arbeitsaufnahme vorzubereiten. Schon vor dem 01.07.1992 wurden Amtsgerichtsdirektoren und Landgerichtspräsidenten berufen, die an das noch bestehende Kreis- oder Bezirksgericht abgeordnet wurden und dessen Leitung übernahmen. In der Nacht vom 30.06. auf den 01.07.1992 mussten dann nur noch die Amtsschilder ausgewechselt werden und die bei den vormaligen Kreis- und Bezirksgerichten lagernden und vorsortierten Akten an die nach neuem Recht zuständigen Gerichte transportiert werden. Am 01.07.1992 gegen 19.15 Uhr hat der Leiter dieser Aktion, Präsident des Oberlandesgerichts *Hausmanns*, dem Justizministerium in Schwerin die Arbeitsfähigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit melden können. Am Oberlandesgericht Rostock ist bereits am 01.07.1992 in einer Familiensache eine einstweilige Anordnung erlassen worden.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern wurde mit dem Gerichtsstrukturgesetz in 31 Amtsgerichtsbezirke, 4 Landgerichtsbezirke und einen Oberlandesgerichtsbezirk gegliedert.

3. Neueinteilung der ordentlichen Gerichtsbarkeit

In Mecklenburg-Vorpommern war es zunächst Wille des Gesetzgebers, sämtliche Kreisgerichte des Landes an ihrem bisherigen Ort als Amtsgerichte fortzuführen und einen reinen pommerschen Landgerichtsbezirk zu schaffen. Das hatte zur Folge, dass 1992 eine Reihe von sogenannten Kleinstgerichten, nämlich solchen Amtsgerichten mit unter vier Richterstellen entstanden[15]:

- Plau am See (Kreis Lübz), Straßburg und Altentreptow mit weniger als 2,0 Richterpensum,
- Gadebusch, Teterow, Sternberg, Röbel, Bützow und Grimmen mit 2,0 bis 2,95 Richterpensum,
- Anklam, Parchim und Ueckermünde mit einem Richterpensum von 3,44 bis 3,88.

Die weiteren Amtsgerichte in Bad Doberan, Bergen (Kreis Rügen), Demmin, Greifswald, Grevesmühlen, Güstrow, Hagenow, Ludwigslust, Malchin, Neubrandenburg, Neustrelitz, Pasewalk, Ribnitz-Damgarten, Rostock, Schwerin, Stralsund, Wismar, Waren und Wolgast hatten zwischen 4 und über 30 Richterpensen (AG Rostock als größte Justizbehörde des Landes).

Diese politische Entscheidung wurde in den anderen vier neuen Ländern nicht getroffen. Dort war sofort mit Einführung einer neuen Gerichtsstruktur eine Reihe von ehemaligen Kreisgerichten zu neuen Amtsgerichten zusammengelegt worden. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat die Überzeugung vertreten, dass das neue Recht an die Bürger herangetragen werden müsse. Dies sei eher gewährleistet, wenn die Entfernungen zum Gericht, das mit den Bürgern am meisten zu tun hat, dem Amtsgericht, kurz sind.[16]

4. Neugliederung der Landgerichte

Mit der Gliederung der Landgerichte waren zunächst landsmannschaftliche Ziele verfolgt worden. Aus den drei Bezirksgerichten Neubrandenburg, Rostock, und Schwerin sind vier Landgerichte gebildet worden. Das vierte Landgericht hat seinen Sitz in Stralsund. Hierfür war der im Landtag einheitlich vertretene Wunsch maßgeblich, eine „eigenständige“ pommersche Gerichtsbarkeit

13 GVOBl. M-V 1991 S. 103.

14 GVOBl. M-V 1992 S. 314.

15 Aus dem Vortrag des PräsOLG *Hausmanns* am 29.05.1997 im Rechtsausschuss des Landtags, Manuskript (unveröffentlicht).

16 Stichwort: Bürgernahe Justiz, vgl. ohne nähere Begründung dazu den Regierungsentwurf in LT-Drs. 1/107 S. 9.

zu errichten. Das Landgericht Stralsund war daher ursprünglich zuständig für den gesamten Landesteil Vorpommern[17]. Dies bedeutete, dass von Rügen bis zur polnischen Grenze ein einziger lang gestreckter Landgerichtsbezirk gebildet wurde. Die Folge waren nicht unerhebliche praktische Probleme im Gerichtsalltag, da auch die damaligen Verkehrsverhältnisse zwischen Rügen und Pasewalk keineswegs mit den heutigen verglichen werden können.

Auch die Kommunalstrukturen wurden in der Folgezeit verändert und Landkreisgrenzen verlegt. Pommern blieb nicht mehr Pommern, sondern wurde auch im kommunalen Bereich mit mecklenburgischen Landesteilen vermischt. Deshalb wurde durch das Gerichtsstrukturänderungsgesetz ab Oktober 1994[18] der mecklenburgische Bereich von Ribnitz-Damgarten insgesamt dem Landgericht Stralsund zugeordnet. Die pommerschen Amtsgerichte Ueckermünde und Pasewalk sind in den Bezirk des mecklenburgischen Landgerichts Neubrandenburg eingegliedert worden.

5. Umsetzung der neuen Struktur

Die Umsetzung der Struktur erfolgte mit dem Gerichtsorganisationsgesetz vom 10.06.1992[19] und seinem Inkrafttreten am 01.07.1992. Zeitgleich wurde die Konzentration einzelner gerichtlicher Aufgaben durch die Verordnung über die Zuständigkeit der Gerichte in Registersachen, Landwirtschaftssachen, Gesamtvollstreckungssachen und Verfahren über gewerbliche und technische Schutzrechte vom 10.06.1992 neu geregelt[20] und damit zugleich die Verordnung über die Zuständigkeit der Gerichte vom 30.01.1991[21] insoweit außer Kraft gesetzt.

6. Grundbuchwesen

Durch die Änderung der Gerichtsstruktur wurde auch ein Bereich berührt, der wichtige wirtschaftliche Bedeutung hat: das Grundbuchwesen.

Da die Grundbuchämter zu DDR-Zeiten der Innenverwaltung zugeordnet waren, nämlich der Liegenschaftsverwaltung, gab es natürlich auch hieraus besondere Übergangserschwernisse. Erst durch das Gesetz über die Führung der Grundbücher vom 14.06.1991[22] wurden Teile der Liegenschaftsverwaltung als unselbstständige Abteilungen den Amtsgerichten angegliedert.

Das Grundbuch hatte als Beleihungsgrundlage für Kredite in der DDR keine besondere Bedeutung. Die Umstellung dieses Systems auf das Grundbuchwesen der Bundesrepublik war ein wichtiger, wirtschaftlich besonders bedeutsamer Schritt. Die fehlende Sicherheit der Grundbucheintragungen 1990 war ein spürbarer Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung. Es wurden erhebliche personelle und sächliche Investitionen getätigt, um möglichst rasch die Grundbücher des Landes auf einen inhaltlich richtigen und damit für die Beleihung zuverlässigen Stand zu bringen, um notwendige Investitionen absichern zu können. Die hierfür notwendigen Rechtspfleger waren jedoch nicht vorhanden. Sie mussten ausgebildet werden, vorhandene Sekretäre der Kreisgerichte mussten entsprechend geschult werden, Personal aus Liegenschaftsämtern musste teilweise in die Grundbuchämter der Amtsgerichte übernommen und für die neuen Aufgaben vorbereitet werden (Bereichsrechtspfleger). Gleichzeitig drängten Investoren auf schnelle und präzise Erledigung ihrer Eintragungsgesuche. Dies hatte in den ersten Jahren zu einem Anschwellen von Antragsbeständen bei den Grundbuchämtern geführt, die eine jahrelange Abarbeitung erforderten. Auch heute gibt es noch Probleme in Grundbuchämtern, insbesondere in den Küstenregionen, weil dort nach wie vor die meisten Grundstücksgeschäfte getätigt werden.

IV. Spätere Änderungen

1. Änderungen der Zuständigkeiten

Die Verordnung über die Konzentration von Zuständigkeiten der Gerichte vom 28.03.1994[23] regelte die Zuständigkeitskonzentrationen in Verfahren über gewerbliche und technische Schutzrechte, Register-, Landwirtschafts- und Gesamtvollstreckungssachen nochmals neu und setzte die o.g. Verordnung außer Kraft. Sie ist inzwischen wiederholt geändert worden und enthält Konzentrationsregelungen nicht nur für Amtsgerichte, sondern auch für Verwaltungsgerichte in Mecklenburg-Vorpommern.

Auf der Grundlage von Staatsverträgen bestehen abweichende Spezialzuständigkeiten für bestimmte Rechtsmaterien länderübergreifend. Mit diesen Staatsverträgen sind Gerichte eines Bundeslandes als zuständig für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten aus dem Gebiet der anderen vertragsschließenden Bundesländer bestimmt worden. Diese sind für Mecklenburg-Vorpommern

- seerechtliche Verteilungsverfahren, für die das Amtsgericht Hamburg für alle Bundesländer zuständig ist[24]
- Rechtsstreitigkeiten für technische Schutzrechte[25]
- in Binnenschifffahrtssachen[26]
- für das Binnenschifffahrtsregister und für die binnenschifffahrtsrechtlichen Verteilungsverfahren[27]
- für das Schiffsregister und im Dispache-Verfahren[28]

17 § 3 Abs. 5 GerichtstrukturG M-V.

18 Art. 1 Nr. 1 Gerichtsstrukturänderungsgesetz vom 28.06.1994, GVOBl. M-V 1994 S. 657.

19 GVOBl. M-V 1992 S. 314.

20 GVOBl. M-V 1992 S. 335.

21 GVOBl. M-V 1991 S. 43.

22 GVOBl. M-V 1991 S. 215.

23 GVOBl. M-V 1994 S. 514.

24 GVOBl. M-V 1992 S. 366.

25 GVOBl. M-V 1993 S. 919.

26 GVOBl. M-V 1994 S. 594.

27 GVOBl. M-V 1995 S. 599.

28 GVOBl. M-V 1995 S. 655.

- für die Führung des Schiffbauregisters für die Binnenschiffe[29]
- Staatsvertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Zuständigkeit des Hanseatischen Oberlandesgerichts Hamburg in Staatsschutz-Strafsachen vom 16.02.2012[30].

2. Neue Kommunalstrukturen 1993

Mit Gesetz vom 01. Juli 1993[31] hat das Land Mecklenburg-Vorpommern eine Landkreisneuordnung beschlossen und die bis dahin weitgehend bestehende Übereinstimmung der Landkreise und kreisfreien Städte mit den Amtsgerichtsbezirken beseitigt. Es bestanden nur noch 12 Landkreise und 6 kreisfreie Städte.

3. Folgeänderungen für die Gerichte

Zunächst war das Prinzip der Gerichtsstruktur, pro Kreis auch weiterhin ein Amtsgericht zu erhalten. Bei der Kreisreform 1993 sind dann jedoch neue kommunale Gliederungen im Land umgesetzt worden, so dass eine Reihe von kleinen Kreisen aufgehoben und zu größeren zusammengelegt wurde.

Andere neue Länder hatten bereits Mitte der neunziger Jahre eine deutliche Vergrößerung ihrer Amtsgerichtsbezirke vorgenommen. Mecklenburg-Vorpommern hat erst ab 1997 entsprechende Reformschritte unternommen und aus den vormals 31 Kreisgerichten, die 1992 in Amtsgerichte umgewandelt wurden, 21 Amtsgerichte geschaffen.

Als Gründe für Konzentration sind immer wieder Kleinstgerichte als besonders krisenanfällig und für Sonderdienste kaum einsetzbar bezeichnet worden. Bei Urlaub, Krankheit, Aus- und Fortbildung ist in Kleingerichten häufig eine Vertretung schwierig bis unmöglich, wenn solche Faktoren zusammenkommen. Sonderdienste, wie beschleunigte Strafverfahren oder vereinfachte Jugendgerichtsverfahren, Eildienste, Schöffensachen und insbesondere auch Handelsregistersachen sind von solchen Gerichten personell nicht zu bewältigen. Routinen, die sich mit Spezialisierungsmöglichkeiten ergeben und damit die Effizienz der Arbeit insgesamt fördern, sind nicht zu entwickeln, da die Fallzahlen für den einzelnen Richter viel zu gering sind. Ausbildung ist an diesen Gerichten für Richter kaum möglich.

Durch das 1. Gesetz zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes vom 14.07.1994[32] sind zunächst die 31 Amtsgerichte beibehalten und ihre Bezirke teilweise neu bestimmt worden. Neu bestimmt wurden auch die Landgerichtsbezirke Rostock, Stralsund und Neubrandenburg: Die Zuständigkeiten wurden nicht mehr an den alten landsmannschaftlichen Grenzen Vorpommerns orientiert, sondern an dem Bestreben, die Wege zwischen den Amtsgerichten und ihrem Landgericht zu verkürzen.

Die Neueinteilung der Amtsgerichtsbezirke war zunächst bis 01.01.1996, dann bis zum 01.01.2000 verschoben (Gesetz zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes und des Gerichtsstrukturänderungsgesetzes vom 18.12.1995)[33] und schließlich durch Art. 1 und 2 des Gesetzes über kostensenkende Strukturmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern vom 25.09.1997[34] überholt worden. Von den 31 Amtsgerichten blieben nur noch 21 erhalten und ihre Bezirke wurden neu zugeschnitten.

Zum Übergang wurde in der Verordnung über die Errichtung von amtsgerichtlichen Zweigstellen und den Übergang von Verfahren auf dem Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei Änderung der Gerichtseinteilung vom 24.11.1997[35] in 10 Gerichtsstandorten, die aufgelöst wurden, eine Zweigstelle erhalten. Diese Zweigstellen sind nach und nach aufgehoben worden.

4. Gerichtsstrukturreform 2013

Mit dem Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz vom 11.11.2013[36] ist erneut nach einer Veränderung der kommunalen Strukturen durch die Kreisgebietsreform von 2011[37] grundlegend in die ordentliche Gerichtsbarkeit eingegriffen worden. Es bleiben 10 Amtsgerichte und 6 Zweigstellen, wenn 2017 das Amtsgericht Ribnitz-Damgarten aufgelöst ist.

V. Fortschritt durch die Gerichtsstrukturreform 1991?

Die DDR hatte eine dreigliedrige Gerichtsstruktur. Mit der Einführung der Amts- und Landgerichte ist in den neuen Ländern eine Gerichtsstruktur übernommen worden, die in der rechtspolitischen Diskussion der alten Bundesrepublik umstritten war. In den neunziger Jahren haben sich dann wiederholt Justizministerkonferenzen der Länder mit dieser Problematik beschäftigt. Besonders engagiert in diesem Bereich war die seinerzeitige Justizministerin des Landes Sachsen-Anhalt, *Karin Schubert*, die vorher Präsidentin des Landgerichts Neubrandenburg war. Ist mit der Überführung des dreigliedrigen Gerichtsaufbaus der DDR in den viergliedrigen der ordentlichen Gerichtsbarkeit der Bundesrepublik eine einmalige rechtspolitische Chance verpasst worden?

Anfang der neunziger Jahre bestand in der Politik eher der Wunsch, die Angleichung der Rechtssysteme möglichst schnell und ohne neue Unterschiede vorzunehmen;

29 GVOBl. M-V 1995 S. 653.

30 GVOBl. M-V 2012 S. 250.

31 GVOBl. M-V 1993 S. 63.

32 GVOBl. M-V 1994 S. 657.

33 GVOBl. M-V 1995 S. 652.

34 GVOBl. M-V 1997 S. 502.

35 GVOBl. M-V 1997 S. 763.

36 GVOBl. M-V 2013 S. 609; vgl. dazu *Amthor/Kuder*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Gerichtsstrukturen: Exemplarische Betrachtung der Gerichtsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern, GreifRecht 2014, 45-53.

37 GVOBl. M-V 2010 S. 366.

eine Einigung auf Bestehenlassen alter Strukturen, auch wenn diese vielleicht eine rechtspolitische Chance bedeutet hätten, war politisch nicht möglich.

Es wäre auch angesichts des Umfangs der notwendigen Umstrukturierungen nicht realistisch gewesen, zusätzliche Experimente mit Justizstrukturen zu machen. Die Aufbauzeit war geprägt von einem heute nicht mehr vorstellbaren Mangel an qualifiziertem Personal, an Räumen und an Ausstattung. Die Zahl des Justizpersonals (Richter, Rechtspfleger, Geschäftsstellenmitarbeiter, Wachtmeister usw.) hat sich fast vervierfacht. Die Gerichte mussten schnellstens voll arbeitsfähig werden, denn funktionierende Grundbuchämter, Register und Zivilgerichte sind ein wichtiger wirtschaftlicher Standortfaktor.

Für mich war, als ich im Januar 1996 von Hamburg in den Justizdienst des Landes Mecklenburg-Vorpommern wechselte, besonders bemerkenswert, dass die Justiz M-V in der gesamten IT-Ausstattung den „alten" Ländern um Jahre voraus war. Es gab Verfahrensbesonderheiten, wie den Instanzenzug in Landwirtschaftssachen vom Amtsgericht – Landwirtschaftsgericht – direkt zum BGH, was für die vielen Streitigkeiten nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz zu einer schnellen Klärung der Rechtsfragen führte. Vermögenszuordnung, Schuldrechtsanpassung und Sachenrechtsbereinigung waren im Westen völlig unbekannte Rechtsgebiete, die einer schnellen und akzeptablen Klärung in einer Vielzahl von Rechtstreitigkeiten bedurften. Die frühen Strukturentscheidungen von 1991 waren notwendig, um rasch eine leistungsfähige Justiz zu schaffen.

Michael Sauthoff, Greifswald*

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern

Der Neuaufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeiten in den neuen Bundesländern war eine der großen Herausforderungen nach der Wiedervereinigung 1990. Ausgehend von einem Rückblick auf die Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in der ehemaligen DDR und die Regelungen des Einigungsvertrags stellt der Beitrag diese Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern dar. Beleuchtet werden dabei die gesetzlichen Grundlagen, die räumlichen und personellen Rahmenbedingungen sowie die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, bevor auf die wichtigsten Entscheidungen der ersten Jahre eingegangen wird.

I. Verwaltungsrecht(sschutz) in der DDR[1]

1. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reichs

Das Kontrollratsgesetz der Besatzungsmächte Nr. 36 von 1946[2] regelte die Wiedereinrichtung der Verwaltungsgerichte in den Zonen:

(Art. I) Zur Entscheidung von Verwaltungssachen werden Verwaltungsgerichte in den einzelnen Zonen und in Berlin wieder errichtet.

(Art. II) Die Verfassung und die Zuständigkeit dieser in den einzelnen Zonen in Durchführung dieses Gesetzes zu errichtenden Gerichte wie auch das von ihnen anzuwendende Verfahren sollen von den Zonenbefehlshabern und in Berlin von der Alliierten Kommandatura festgesetzt werden.

(Art. III) Die Verwaltungsgerichte sollen die Gesetze anwenden, die weder mit der Gesetzgebung noch mit den richtunggebenden Grundsätzen des Kontrollrats in Widerspruch stehen.[3]

Art. 68 der Verfassung Mecklenburgs[4] vom 16.01.1947[5] sah eine Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Diese Verfassung galt bis zur Auflösung des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 25.07.1952. Auch auf Grund des Befehls Nr. 173/47 der Sowjetischen Militäradministration vom 08.07.1947[6] wurden Gesetze über die Verwaltungsgerichtsbarkeit erlassen.[7]

* Prof. Dr. *Michael Sauthoff* ist Präsident des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Finanzgerichts Mecklenburg-Vorpommern sowie Honorarprofessor an der Universität Greifswald.

1 Umfassend *Lubini*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945-1952, 2015; *Baderschneider*, Der Bürger als Richter, 2010, S. 11 ff.; *Benndorf/Buchheister/Sauthoff/Schaffarzik/Schwan*, Der Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern, LKV 2010, 449 (hieraus sind etliche Passagen dieses Textes entnommen; hier finden sich auch weitere Nachweise). Zur SBZ und zu den ersten Jahren der DDR *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Vierter Band, 1945-1990, 2012, S. 96.

2 Amtsblatt des Kontrollrats 1946, S. 183.

3 Dazu *Etzel*, Die Aufhebung von nationalsozialistischen Gesetzen durch den Alliierten Kontrollrat (1945-1948), 1992, S. 102 ff.

4 Zur territorialen Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns nach 1945 *Lubini* (Fn. 1), S. 46 f.; zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schwerin von 1947 bis 1952 *Hobbeling*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schwerin, in: Völker/Haegert/ders./Stange (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsbarkeit und öffentliches Recht – Aufbau und Bewährung – in Mecklenburg-Vorpommern, Festgabe für Klaus Haack, 1997, 11 (13 ff.).

5 Meckl. RegBl. S. 1; http://www.verfassungen.de/de/mv/mecklenburg47-index.htm (Abruf v. 12.03.2016).

6 Zu den Ansätzen der Wiedereinführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit *Hoeck*, Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der Deutschen Demokratischen Republik, 2003, S. 81 ff.

7 Im Einzelnen *Lubini* (Fn. 1), S. 186 ff., zur Rechtsprechung S. 197 ff.