

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn M...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Felix Busse und Koll.,
Oxfordstraße 21, 53111 Bonn -

gegen a) das Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg vom 10. September 2004,

b) den Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg vom 26. April 2004 (GVBl <BE>, S. 380)

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Hassemer,
die Richter Di Fabio
und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 14. Juli 2006 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Der Beschwerdeführer, ein Richter am Finanzgericht Berlin, wendet sich mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen den Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg vom 26. April 2004 in Verbindung mit dem Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg vom 10. September 2004, soweit sie aus seiner Sicht die Auflösung des Finanzgerichts Berlin zum 1. Januar 2007 und den Verlust der Ausübung des ihm übertragenen Amtes, die automatische Übernahme von planmäßigen Richtern der bisherigen Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg durch das gemeinsame Fachobergericht, die Fortsetzung des Dienstverhältnisses mit beiden Ländern und die mit der Sitzverlegung verbundene Versetzung in ein anderes Bundesland vorsehen.

1

II.

Mit der am 30. Juni 2005 erhobenen Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 33 Abs. 5 und Art. 97 GG. 2

1. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde stehe nicht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Es liege eine Ausnahme gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG vor, da die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung sei. Ein rechtswidriger Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit könne stets Auswirkungen auf die in der Zeit dieser Verletzung fallenden richterlichen Entscheidungen haben. Zudem bestehe ein verfassungsgerichtliches Verwerfungsmonopol. Die später mögliche verwaltungsgerichtliche Klage gegen die verfügte Versetzung könne nicht durch fachgerichtliche Erwägungen verändert werden, da diese Versetzung auf einen unmittelbaren Gesetzesbefehl zurückgehe. Überdies sei keine fachgerichtliche Aufklärung der Sach- und Rechtsfragen möglich. Die Gesetzesregelung gebe der Behörde keinen Spielraum. 3

Weiter könne er auf fachgerichtlichem Weg keinen zeitgerechten Rechtsschutz erlangen. Mit Inkrafttreten der Rechtsvorschrift am 1. Januar 2007 werde das Finanzgericht Berlin unmittelbar kraft Gesetzes aufgelöst und er selbst auf Dauer von seiner richterlichen Tätigkeit beim Finanzgericht ausgeschlossen. Darüber hinaus sei der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsvorschrift identisch mit der Versetzung. Effektiver Rechtsschutz sei daher nur im Wege der Verfassungsbeschwerde zu erlangen. 4

2. Der Staatsvertrag greife in rechtsverletzender Weise in sein richterliches Amtsverhältnis ein, indem er ihm - ohne Erfordernis seiner Zustimmung - das übertragene Amt entziehe, den Wechsel des Dienstherrn und die Begründung eines doppelten Dienstverhältnisses bewirke. 5

a) Die Schaffung eines doppelten Dienstverhältnisses für die vorhandenen Richter der Ursprungsgerichte verstoße gegen die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit und sei nicht durch Art. 97 Abs. 2 GG legitimiert. Durch die Erweiterung des richterlichen Amtsverhältnisses auf multiple Dienstherrn entstünde ein grundsätzlich unauflösbarer Interessenkonflikt, da keine Präponderanz des ursprünglichen Dienstverhältnisses verfügt werde. Diese Unsicherheit wirke sich auf die richterliche Unabhängigkeit aus. Erschwerend sehe der Staatsvertrag vor, dass die planmäßigen Richter beim gemeinsamen Finanzgericht nur noch dem Recht des Sitzlandes sowie der Dienstaufsicht Brandenburgs unterstellt seien. Dies führe zu einem rechtswidrigen Austausch der das Amtsverhältnis konkretisierenden Rechtsvorschriften. 6

b) Der Staatsvertrag legitimiere nicht die Errichtung eines gemeinsamen Finanzgerichts in Cottbus. Zwar können nach § 3 Abs. 2 FGO mehrere Länder die Errichtung eines gemeinsamen Finanzgerichts vereinbaren. Zweckbestimmung sei aber, dass Finanzgerichte nicht ausschließlich an Ländergrenzen, sondern am tatsächlichen Bedarf zu orientieren seien. Bei wesentlichen Veränderungen der Gerichtsorganisation verlange die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zudem die Beachtung und Berücksichtigung der Gemeinwohlzwecke. Diese Voraussetzungen seien vorlie- 7

gend nicht erfüllt.

Die Abschaffung eines eigenen Finanzgerichts in Berlin sei nicht gerechtfertigt. Die Sitzwahl Cottbus erschwere den Klägern die Teilnahme an mündlichen Verhandlungen. Der Standort sei mit Blick auf die Bedürfnisse der Rechtspflege sachwidrig und verstoße gegen die Garantie des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG). 8

c) Fraglich sei, ob eine staatsvertragliche Vereinbarung, verbunden mit der späteren parlamentarischen Zustimmung, den Gesetzesvorbehalt erfülle, der bei einem grundrechtsrelevanten Eingriff zu fordern sei. Die Mitwirkung des Gesetzgebers habe sich auf den bloßen Akt der Zustimmung oder Ablehnung beschränkt. Weiter habe der Senat bereits keinen Staatsvertrag im Vorgriff auf eine erhoffte kompetenzbegründende Maßnahme des Abgeordnetenhauses abschließen dürfen. 9

Da es sich bei der Zusammenlegung der vier Obergerichte um eine teilweise Vorwegnahme der Länderfusion handele, hätten zudem die Voraussetzungen des Art. 97 BerlVerf vorliegen müssen. Dies sei nicht der Fall. 10

Schließlich lasse sich der Staatsvertrag nicht mit der extremen Haushaltslage vereinbaren. 11

III.

Die Voraussetzungen für eine Annahme der Verfassungsbeschwerde liegen nicht vor. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu. Ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte des Beschwerdeführers angezeigt, denn sie hat keine Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 f.>). 12

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. 13

a) Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass der Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten betroffen ist. Selbstbetroffenheit ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer Adressat der Regelung ist. Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell und nicht nur virtuell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird. Unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn die angegriffene Bestimmung, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert (vgl. BVerfGE 102, 197 <206 f.>; m.w.N.). Wenn das Gesetz zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen staatlichen Praxis einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Stelle beeinflussten Vollziehungsakt voraussetzt, muss der Beschwerdeführer grundsätzlich zunächst diesen Akt angreifen und den gegen ihn eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er die Verfassungsbe- 14

schwerde erhebt (vgl. BVerfGE 109, 279 <306>; m.w.N.).

b) Gemessen an diesen Maßstäben liegt eine unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers nicht vor. 15

aa) Die Regelungen des Gesetzes und des Staatsvertrages greifen nicht direkt in seine Rechtsstellung ein. Ihnen ist nicht zu entnehmen, dass alle planmäßigen Richter des bisherigen Finanzgerichts Berlin zwingend, d.h. ohne jede Ausnahmemöglichkeit - etwa im Hinblick auf das Vorliegen persönlicher Hinderungsgründe -, an das neue gemeinsame Finanzgericht zu versetzen sind. Erst durch die notwendige Versetzungsverfügung wird im Einzelfall ersichtlich, ob es zu einer solchen Versetzung kommt. Weiter sehen Gesetz und Staatsvertrag nicht vor, dass die planmäßigen Richter der bisherigen Fachobergerichte bei Versetzung an ein gemeinsames Fachobergericht automatisch im Dienste beider Länder stehen. Nach Art. 29 Abs. 2 des Staatsvertrages gilt für die Übernahme von planmäßigen Richtern vielmehr Art. 2 Abs. 1 Satz 6 entsprechend. Danach werden die Richter gemeinschaftlich von den Landesregierungen ernannt und entlassen; die Urkunden werden gemeinsam vollzogen. Entsprechend heißt es in dem vom Beschwerdeführer vorgelegten Begründungsentwurf zum Staatsvertrag (Fassung 15-3-04) zu Art. 29 Abs. 2 des Staatsvertrages, dieser stelle klar, dass die Übernahme von planmäßigen Richtern "statusrechtlich noch eines Ernennungsaktes" bedürfe. 16

bb) Es kann ferner nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer unmittelbar durch Gesetz und Staatsvertrag sein konkretes Richteramt am Finanzgericht Berlin verlieren wird. Nach seinem eigenen Vortrag ist vielmehr die Verfügung seiner Versetzung zum 1. Januar 2007 zu erwarten. Der Verlust seines bisherigen Richteramtes folgt dann aber unmittelbar aus der Versetzungsmaßnahme. Eine eigenständige Belastung des Beschwerdeführers durch die zum 1. Januar 2007 erfolgende Auflösung des Finanzgerichts Berlin ist nicht ersichtlich. Die Versetzungsmaßnahme steht vielmehr solchen gleich, in denen es ohne Auflösung eines Gerichts zum Verlust des konkreten Richteramtes infolge einer Veränderung der Einrichtung der Gerichte kommt. 17

cc) Da die zu erwartende Versetzung des Beschwerdeführers eine Maßnahme infolge der Veränderung der Gerichtsorganisation darstellt, steht dem Beschwerdeführer hiergegen gemäß § 39 Nr. 5 a Berliner Richtergesetz der Rechtsweg vor das Dienstgericht offen. Diesen Rechtsweg muss der Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde erschöpfen (§ 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). 18

2. Die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung von Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 97 GG ist zudem nicht ersichtlich. 19

a) Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen zu Art. 97 GG hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden. 20

Danach zählt zu den hergebrachten Grundsätzen des Richteramtsrechts, die der Gesetzgeber zu beachten hat, insbesondere auch der Grundsatz der sachlichen und 21

persönlichen Unabhängigkeit (vgl. BVerfGE 12, 81 <88>; 55, 372 <391 f.>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Februar 1996 - 2 BvR 136/96, NJW 1996, S. 2149 <2150>). Nach Art. 97 Abs. 1 GG müssen Richter "unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen" sein. Diese sachliche Unabhängigkeit ist gewährleistet, wenn der Richter seine Entscheidungen frei von Weisungen fällen kann (vgl. BVerfGE 14, 56 <69>). Die sachliche Unabhängigkeit wird durch die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 2 GG institutionell gesichert (vgl. BVerfGE 4, 331 <346>; 14, 56 <70>; 17, 252 <259>; 18, 241 <255>; 26, 186 <198 f.>; 42, 206 <209>; 87, 68 <85>). Danach können "die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter ... wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden" (vgl. BVerfGE 4, 331 <344 f.>). Einen Eingriff in die durch Art. 97 GG garantierte persönliche Unabhängigkeit ermöglicht zudem Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG, wonach ein Richter bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke auch gegen seinen Willen an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden kann (vgl. BVerfGE 2, 307 <320>). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fallen die Errichtung und Aufhebung von Gerichten sowie die Änderung der Grenzen ihrer Bezirke mit Rücksicht auf ihre Bedeutung für die Unabhängigkeit der Rechtspflege im Rechtsstaat allerdings derart aus dem Rahmen der allgemeinen Behördenorganisation, dass sie grundsätzlich nur durch formelles Gesetz angeordnet werden dürfen (vgl. BVerfGE 2, 307 <316, 320>; 24, 155 <166>).

b) Eine Verletzung der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit der Richter durch das vom Beschwerdeführer angegriffene Gesetz und den Staatsvertrag ist unter Anwendung dieser Maßstäbe nicht festzustellen. Die durch Gesetz erfolgende Errichtung eines gemeinsamen Finanzgerichts der Länder Berlin und Brandenburg sowie weiterer gemeinsamer Obergerichte stellt unzweifelhaft eine Veränderung der Einrichtung der Gerichte im Sinne von Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG dar. Gegenteiliges behauptet der Beschwerdeführer selbst nicht. Da mit der Errichtung des gemeinsamen Finanzgerichts die vorherigen Finanzgerichte in Berlin und Brandenburg nicht mehr bestehen, müssen hinsichtlich der betroffenen Richter die in Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG für einen solchen Fall vorgesehenen Maßnahmen - Versetzung an ein anderes Gericht oder Entfernung aus dem Amte - erfolgen.

aa) Dabei bestehen gegen eine Versetzung von Berliner Richtern an das gemeinsame Finanzgericht Berlin-Brandenburg auch vor dem Hintergrund des außerhalb der Landesgrenzen von Berlin gewählten Gerichtssitzes in Cottbus von Verfassungs wegen keine Bedenken. Weder Art. 97 GG noch Art. 33 Abs. 5 GG gebieten, dass ein Richter sein konkretes Richteramt an einem innerhalb der Landesgrenzen befindlichen Gericht haben muss. Entscheidend ist, dass es sich bei dem vorgesehenen Finanzgericht Berlin-Brandenburg um ein Gericht handelt, welches (auch) zur Berliner Landesgerichtsbarkeit gehört. Eine Versetzung an das gemeinsame Finanzgericht

22

23

Berlin-Brandenburg wäre damit eine solche "an ein anderes Gericht" im Sinne von Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG.

bb) Soweit die Länder Berlin und Brandenburg geregelt haben, dass die planmäßigen Richter eines gemeinsamen Fachobergerichtes im Dienste beider Länder stehen, ist dies ebenfalls mit Art. 97 und Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Es lässt sich bereits kein durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützter hergebrachter Grundsatz des Richteramtsrechts feststellen, laut dessen ein Richter, der sein Richteramt an einem länderübergreifenden Gericht inne hat, nicht im Dienste mehrerer Länder stehen kann. Die Länder Berlin und Brandenburg können bei ihrer Vorgehensweise vielmehr an die bisherige Praxis anknüpfen. Entsprechende Regelungen gab es beim früheren gemeinschaftlichen Obergericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Staatsvertrages, GVBl SH 1956, S. 1 f.) und gibt es, beschränkt auf die (Vize-)Präsidentin oder den (Vize-)Präsidenten, beim Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Staatsvertrages, Nds. GVBl 2002, S. 69). Die richterliche Tätigkeit an einem länderübergreifenden Gericht stellt unabhängig von der Zuordnung des Richters zu einem oder mehreren Dienstherren eine Ausübung der Rechtsprechung für die an dem Gericht beteiligten Länder dar. Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit lässt sich dabei nicht feststellen. Der Richter ist ungeachtet der Anzahl seiner Dienstherren nach Art. 97 Abs. 1 GG unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

24

cc) Wenn der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 33 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 97 GG darauf stützt, die Zuordnung zu zwei Dienstherren unterliege nach Staatsvertrag und Gesetz keinem Zustimmungserfordernis der betroffenen Richter, ist nicht ersichtlich, auf welche konkrete Regelung sich diese Behauptung bezieht. Art. 29 des Staatsvertrages, der Regelungen zur Übernahme von planmäßigen Richtern enthält, sieht in Abs. 2 eine entsprechende Anwendung von Art. 2 Abs. 1 Satz 6 vor. Danach werden die Richter gemeinschaftlich von den Landesregierungen ernannt und entlassen und die Urkunden gemeinsam vollzogen. Nach der angeführten Gesetzesbegründung dient dies der Klarstellung, dass die Übernahme der bisherigen Richter statusrechtlich noch eines Ernennungsaktes bedürfe.

25

Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

26

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

27

Hassmer

Di Fabio

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom
14. Juli 2006 - 2 BvR 1058/05**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Juli 2006 - 2 BvR 1058/05 - Rn. (1 - 27), http://www.bverfg.de/e/rk20060714_2bvr105805.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2006:rk20060714.2bvr105805