

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde
und
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der

Beschwerdeführerin und Antragstellerin,

gegen

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 A 4032/18 –,
2. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 A 4011/18 –,
3. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 A 4010/18 –,
4. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 A 3973/18 –,
5. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 A 1472/19 –,
6. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 B 515/19 –,

7. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 E 989/18 –,
8. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 E 975/18 –,
9. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 E 973/18 –,
10. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juli 2019 – 6 E 972/18 –,

hat die 3. Kammer des

VERFASSUNGSGERICHTSHOFS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 2. Dezember 2019

durch die Verfassungsrichter

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts **B e i m e s c h e** ,
Professorin **D r. D a u n e r - L i e b** und
Richter am Bundesgerichtshof **D r. N e d d e n - B o e g e r**

gemäß § 59 Abs. 2 und § 60 Satz 1 VerfGHG

einstimmig beschlossen:

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts ist nicht von der Ausübung ihres Richteramtes ausgeschlossen.

Das Ablehnungsgesuch gegen die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts wird als unbegründet zurückgewiesen.

Gründe:

I.

Die Beschwerdeführerin und Antragstellerin wendet sich gegen mehrere Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen.

Mit Schreiben vom 13. September 2019 hat sie die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt und dies näher begründet. Im Wesentlichen hat sie dabei ausgeführt, dass die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs zugleich Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts und damit desjenigen Gerichts sei, dessen Entscheidungen Gegenstand der Verfassungsbeschwerde seien. Außerdem habe sie sich in dem vor dem Oberverwaltungsgericht geführten Verfahren 13 D 60/18 als Vertreterin des beklagten Landes zur Sache eingelassen. In diesem Verfahren habe sie, die Beschwerdeführerin, eine überlange Dauer des Verfahrens auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung derjenigen Klage geltend gemacht, über deren Abweisung das Oberverwaltungsgericht mit dem unter 2. angegriffenen Beschluss entschieden habe.

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts hat sich unter dem 12. November 2019 zu dem Ablehnungsgesuch dienstlich geäußert. Die Beschwerdeführerin hat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und hiervon Gebrauch gemacht.

II.

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts ist im vorliegenden Verfahren nicht kraft Gesetzes von der Ausübung ihres Richteramtes ausgeschlossen (dazu 1.). Das Ablehnungsgesuch der Beschwerdeführerin ist unbegründet (dazu 2.).

1. Der Verfassungsgerichtshof hat mit Blick auf Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG von Amts wegen über seine ordnungsgemäße Besetzung zu befinden, soweit hierzu Anlass besteht. Das schließt die (deklaratorische) Entscheidung über einen Mitwirkungsausschluss kraft Gesetzes gemäß § 14 VerfGHG ein (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 75 Rn. 78; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 1. März 2016 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 142, 1 = juris, Rn. 7, und vom 19. März 2013 – 1 BvR 2635/12 –, BVerfGE 133, 163 = juris, Rn. 5, zu § 18 BVerfGG).

Der hier allein in Betracht kommende Ausschlussgrund des § 14 Abs. 1 Buchst. b VerfGHG liegt nicht vor. Danach ist ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, wenn es in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Da es sich um einen eng auszulegenden Ausnahmetatbestand handelt, ist der Begriff „derselben Sache“ in einem konkreten und strikt verfahrensbezogenen Sinn auszulegen. Er erfasst nur eine Tätigkeit in dem konkreten verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst oder in dem diesem unmittelbar vorausgegangenem und ihm sachlich zugeordneten Ausgangsverfahren (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 75 Rn. 78; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 2019 – 2 BvR 910/19 –, juris, Rn. 4, und vom 14. Mai 1986 – 2 BvL 19/84 –, BVerfGE 72, 278 = juris, Rn. 26 f., jeweils zu § 18 BVerfGG). Die abgelehnte Richterin hat an den mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen fachgerichtlichen Entscheidungen nicht mitgewirkt. Auch hat sie in den der vorliegenden Verfassungsbeschwerde unmittelbar

vorausgegangenem Ausgangsverfahren das beklagte Land nicht vertreten. Das vor dem Oberverwaltungsgericht anhängig gewesene Verfahren 13 D 60/18, in dem sie in ihrer Funktion als Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts das beklagte Land vertreten hat, ist nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde.

2. Das Ablehnungsgesuch der Beschwerdeführerin gemäß § 15 Abs. 1 Halbs. 1 VerfGHG betreffend die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts ist zulässig, aber unbegründet.

a) Die Ablehnung eines Richters des Verfassungsgerichtshofs nach § 15 Abs. 1 VerfGHG setzt voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen seine Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befangen oder für unbefangen hält. Entscheidend ist ausschließlich, ob ein am Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 27. August 2019 – VerfGH 5/18 –, juris, Rn. 5, und vom 5. Mai 1994 – VerfGH 6/94 –, NWVBl. 1994, 375 [375]). Zwar ist grundsätzlich – wie auch hier – davon auszugehen, dass ein Richter des Verfassungsgerichtshofs über jene innere Unabhängigkeit und Distanz verfügt, die ihn befähigt, in Unvoreingenommenheit und Objektivität zu entscheiden. § 15 Abs. 1 VerfGHG bezweckt jedoch ebenso wie die Vorschriften über die Besorgnis der Befangenheit eines Richters des Bundesverfassungsgerichts, schon den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unabhängigkeit oder Distanz zu vermeiden (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2019 – VerfGH 5/18 –, juris, Rn. 5; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 18. Juni 2003 – 2 BvR 383/03 –, BVerfGE 108, 122 = juris, Rn. 25, und vom 13. Februar 2018 – 2 BvR 651/16 –, BVerfGE 148, 1 = juris, Rn. 17, jeweils zu § 19 BVerfGG).

Bei der Entscheidung darüber, ob die Besorgnis im Sinne des § 15 Abs. 1 Halbs. 1 VerfGHG besteht, sind die Wertungen des § 14 VerfGHG zu berücksichtigen. Wird die Besorgnis der Befangenheit mit einer Vorbefassung des abgelehnten Richters begründet, ist zu berücksichtigen, dass die Regelung des § 14 Abs. 1 Buchst. b) VerfGHG, wonach eine Vorbefassung (nur) dann zum Ausschluss des Richters führt, wenn sie „in derselben Sache“ erfolgt ist, eine abschließende Regelung ist (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 75 Rn. 78). Eine Vorbefassung, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann damit für sich allein nicht die Besorgnis der Befangenheit begründen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 2019 – 2 BvR 910/19 –, juris, Rn. 14, und vom 7. Mai 2013 – 2 BvR 909/06 u. a. –, BVerfGE 133, 377 = juris, Rn. 71; VerfGH SN, Beschluss vom 29. November 2018 – Vf. 78-IV-18 –, juris, Rn. 6).

b) Gemessen daran liegt ein Ablehnungsgrund nicht vor.

aa) Ein solcher ergibt sich aus der Sicht einer ruhig und vernünftig denkenden Partei nicht daraus, dass die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brandts zugleich Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts und damit desjenigen Gerichts ist, dessen Entscheidungen Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde sind. Denn anders als etwa der Behördenleiter einer Verwaltungsbehörde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1986 – 2 BvL 19/84 –, BVerfGE 72, 278 = juris, Rn. 27) trägt die Gerichtspräsidentin keine Verantwortung für die in richterlicher Unabhängigkeit getroffenen Entscheidungen der Spruchkörper des Gerichts. Dementsprechend vertritt die abgelehnte Richterin im Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde auch keine Interessen des Oberverwaltungsgerichts. Ebenso tritt sie nicht aufseiten eines Verfahrensbeteiligten auf.

Sie steht auch ansonsten nicht in einem Interessenkonflikt, der die Besorgnis ihrer Befangenheit begründen könnte. Die Annahme, die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs könne mit Rücksicht auf ihr Amt als Präsidentin des Oberverwal-

tungsgerichts oder aus Gründen der Kollegialität die Verfassungsmäßigkeit von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts nicht unvoreingenommen beurteilen, liegt fern und widerspricht der Wertung des Gesetzgebers. Kraft Gesetzes ist die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Richterin und Organ der Justizverwaltung zugleich (vgl. §§ 9 Abs. 1, 38 VwGO). Als Organ der Justizverwaltung ist sie übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde für die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte und oberste Repräsentantin der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes. Ausweislich des Fehlens eines gesetzlichen Mitwirkungsausschlusses (vgl. § 54 VwGO, §§ 41, 42 ZPO) hat der Gesetzgeber hieraus aber nicht den Schluss gezogen, die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts könne allein deshalb die ihr übertragene Aufgabe als Rechtsbehelfsrichterin nicht unvoreingenommen ausüben. Stattdessen ist er offensichtlich davon ausgegangen, dass die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts beide Funktionen strikt trennen kann. Nichts anderes ist anzunehmen, wenn sie als Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs in ausschließlicher Ausübung ihrer Funktion als Verfassungsrichterin in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren mitwirkt, das eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts betrifft.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin wird eine Besorgnis der Befangenheit auch nicht dadurch begründet, dass die Unabhängigkeit der Richterinnen des 6. Senats des Oberverwaltungsgerichts gefährdet sein könnte, wenn deren Entscheidungen unter Mitwirkung einer Verfassungsrichterin, die in Personalunion Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts ist, auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft werden. Mit dieser Erwägung zieht die Beschwerdeführerin schon im Ansatz nicht die Unvoreingenommenheit der abgelehnten Richterin in Zweifel, sondern – wenn überhaupt – die der Richterinnen und Richter des Oberverwaltungsgerichts.

bb) Ein Ablehnungsgrund ergibt sich ferner nicht daraus, dass das Land Nordrhein-Westfalen in einem von der Beschwerdeführerin angestrebten Entschädigungs-

klageverfahren (§ 173 Satz 2 VwGO i. V. m. §§ 198 ff. GVG) durch die abgelehnte Richterin in ihrer Funktion als Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts gesetzlich vertreten worden war. Die in dem Entschädigungsklageverfahren 13 D 60/18 ergangene Entscheidung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde, weshalb diese Vorbefassung für sich genommen die Besorgnis der Befangenheit nicht begründen kann (vgl. § 14 Abs. 1 Buchst. b VerfGHG).

Auch begründet es keinen Befangenheitszusammenhang, dass das Entschädigungsklageverfahren die vermeintliche Verzögerung eines Verfahrens auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage betraf, deren spätere Abweisung in der Hauptsache Gegenstand der erhobenen Verfassungsbeschwerde ist. Denn zwischen dem Entschädigungsanspruch wegen Verfahrensverzögerung im einstweiligen Rechtsschutz einerseits und der abschließenden Sachentscheidung im Hauptsacheverfahren andererseits bestand weder eine streitgegenständliche Übereinstimmung noch Vorgeiflichkeit. Auch sonst bestand keine dem vergleichbare faktische Verknüpfung, die für sich genommen Anlass für Zweifel an der Unvoreingenommenheit der abgelehnten Richterin geben könnte.

Die im Verfahren 13 D 60/18 abgegebene Klageerwiderung der abgelehnten Richterin enthält auch inhaltlich nichts, was die Besorgnis der Befangenheit begründen könnte. Insbesondere lässt sie keine Vorfestlegung in der Sache erkennen. Im Gegenteil hat die abgelehnte Richterin die in der Sache getroffene Gerichtsentscheidung im Entschädigungsklageverfahren inhaltlich nicht bewertet.