

VerfGH 104/20

B e s c h l u s s

In dem Organstreitverfahren

der Ökologisch-demokratische Partei (ÖDP) - Ortsgruppe Recklinghausen -, Lohweg 57, 45655 Recklinghausen,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte

Antragstellerin,

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

wegen des Erfordernisses der Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Kommunalwahlen 2020
hier: Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Grzeszick

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 1. Februar 2022

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Der Richter Prof. Dr. Grzeszick ist nicht kraft Gesetzes von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen.

Die Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Grzeszick wird für begründet erklärt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller, ein Ortsverband einer politischen Partei, wendet sich im Organstreitverfahren gegen die Regelungen im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zur Einreichung von Wahlvorschlägen für das Bürgermeisteramt.

In mehreren ebenfalls die Kommunalwahlen 2020 betreffenden und inhaltlich z. T. parallel gelagerten Organstreit- und Verfassungsbeschwerdeverfahren hat Prof. Dr. Grzeszick den hiesigen Antragsgegner vertreten und für diesen Stellungnahmen abgegeben (VerfGH 63/20.VB-2, VerfGH 65/20, VerfGH 66/20, VerfGH 71/20.VB-2, VerfGH 88/20 und VerfGH 89/20). Zum Zeitpunkt der Wahl von Prof. Dr. Grzeszick zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofs am 19. Mai 2021 waren alle der genannten Verfahren – mit Ausnahme des Verfahrens VerfGH 89/20 – bereits abgeschlossen. Im Verfahren VerfGH 89/20 hat der Richter das Mandat mit Schreiben vom 20. Mai 2021 niedergelegt.

Mit Schreiben vom 20. Januar 2022 hat der Richter Prof. Dr. Grzeszick seine Befangenheit angezeigt und insoweit darauf verwiesen, dass er den Antragsgegner in mehreren verfassungsgerichtlichen Verfahren, die ebenfalls die Durchführung der Kommunalwahlen 2020 betrafen, als Bevollmächtigter vertreten hatte.

Die Antragstellerin hält die Selbstablehnung für begründet; der Antragsgegner hat von der Gelegenheit, sich zur Selbstablehnung zu äußern, keinen Gebrauch gemacht.

II.

Der Richter Prof. Dr. Grzeszick ist im vorliegenden Verfahren nicht kraft Gesetzes von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen (dazu 1.). Die Selbstablehnung des Richters ist begründet (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. VerfGH NRW, Beschluss vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 5; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Auflage 2020, Art. 75 Rn. 123; 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, jeweils zu § 18 BVerfGG). Die Entscheidung ergeht unter Ausschluss des Richters, dessen Berechtigung zur Mitwirkung geprüft werden soll (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 6. Juli 2021 – VerfGH 64/21.VB-1, juris, Rn. 6; vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 2. Januar 1978 – 2 BvR 33/77, BVerfGE 47, 105 = juris, Rn. 2, zu § 18 BVerfGG), und grundsätzlich ohne dass dessen persönlicher Vertreter bzw. persönliche Vertreterin herangezogen wird. Letzteres ergibt sich aus der insoweit gebotenen entsprechenden Anwendung des § 15 Abs. 4 VerfGHG (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Auflage 2020, Art. 75 Rn. 124) und wird auch von § 12 Satz 1 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vorausgesetzt.

Für den Richter Prof. Dr. Grzeszick besteht kein Mitwirkungsausschluss kraft Gesetzes nach § 14 Abs. 1 Buchst. b VerfGHG. 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 die-

sem unmittelbar vorausgegangen und ihm sachlich zugeordneten Ausgangsverfahren (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 6; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Auflage 2020, Art. 75 Rn. 124; 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). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. Die verfassungsgerichtlichen Verfahren, in denen der Richter Prof. Dr. Grzeszick für den Antragsgegner als Bevollmächtigter tätig war, sind mit dem hiesigen Verfahren nicht identisch. Sie betrafen – ungeachtet der zum Teil bestehenden inhaltlichen Parallelen – andere Antragsteller bzw. Beschwerdeführer.

2. Die Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Grzeszick gemäß § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Halbs. 1 VerfGHG ist zulässig und begründet.

a) Die Selbstablehnung eines Richters des Verfassungsgerichtshofs nach § 15 Abs. 3 i. V. m. 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 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 8, 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. Die Regelung des § 15 Abs. 1 und Abs. 3 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, Beschlüsse vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 8, und 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. 3 i. V. m. Abs. 1 Halbs. 1 VerfGHG besteht, sind die Wertungen des § 14 VerfGHG zu berücksichtigen. Wird die Selbstablehnung mit einer Vorbefassung des entsprechenden 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. Eine Vorbefassung, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann damit für sich allein nicht die Besorgnis der Befangenheit begründen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 9; 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).

Allerdings kann die Sorge, dass der Richter die streitigen Rechtsfragen nicht mehr offen und unbefangen beurteilen werde, bestehen, wenn er Äußerungen zu verfassungsrechtlichen Fragen als Bevollmächtigter eines an einem früheren Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Beteiligten abgegeben hat und der in dem früheren Verfahren verfolgte Rechtsstandpunkt auch im anhängigen Verfahren von wesentlicher Bedeutung ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 2004 – 2 BvF 1/98, BVerfGE 109, 130 = juris, Rn. 8 m. w. N.).

b) Ausgehend von diesen Maßstäben ist der Umstand, dass der Richter Prof. Dr. Grzeszick in den Verfassungsbeschwerdeverfahren VerfGH 63/20.VB-2 und VerfGH 71/20.VB-2 sowie in den Organstreitverfahren nebst Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung VerfGH 65/20, VerfGH 66/20, VerfGH 88/20 sowie VerfGH 89/20 als Bevollmächtigter des hiesigen Antragsgegners aufgetreten ist, vorliegend geeignet, Zweifel an seiner Unvoreingenommenheit in dem zur Entscheidung anstehenden Organstreitverfahren zu begründen. Die Besorgnis der Befangenheit ergibt sich jedenfalls aus dem Umstand, dass der Richter als Bevollmächtigter in den Verfahren VerfGH 65/20, VerfGH 66/20, VerfGH 88/20 und VerfGH 89/20 die Auffassung

vertreten hat, im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld von Wahlen eingeleitete Organstreitverfahren, die sich gegen wahlgesetzliche Regelungen richten, seien wegen eines Vorrangs der Wahlprüfungsverfahrens – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – unzulässig (siehe zur diesbezüglichen Argumentation etwa VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 31 f.). Diese Frage stellt sich im vorliegenden Verfahren in gleicher Weise und ist deshalb auch hier von wesentlicher Bedeutung (vgl. zum Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 62).

Umstände wie etwa ein erheblicher zeitlicher Abstand zur früheren Prozessvertretung oder – in sachlicher Hinsicht – eine Veränderung der Rechtslage oder anderer Beurteilungsgrundlagen, die dessen ungeachtet die Besorgnis, dass der Richter Prof. Dr. Grzeszick die im Rahmen des vorliegenden Verfahrens streitigen Rechtsfragen nicht mehr offen und unbefangen beurteilen werde, ausschließen (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 2004 – 2 BvF 1/98, BVerfGE 109, 130 = juris, Rn. 9 m. w. N.), liegen nicht vor.

Im Übrigen dürfte auch der von Richter Prof. Dr. Grzeszick als Bevollmächtigter geäußerte Standpunkt, dass etwaigen pandemiebedingten Handlungspflichten des Landesgesetzgebers in Bezug auf die Unterschriftenquoten für die Kommunalwahlen 2020 durch den Erlass des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 Genüge getan worden sei (vgl. zur diesbezüglichen Argumentation etwa VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 34 f.), wesentliche Bedeutung für das zur Entscheidung anstehende Organstreitverfahren haben. Zwar betrifft dieses ausschließlich die Regelungen im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zur Einreichung von *Wahlvorschlägen für das Bürgermeisteramt* (§§ 6 und 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020), zu denen sich der Richter als Bevollmächtigter in den Verfahren – soweit ersichtlich – nicht explizit positioniert hat. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof in dem das vorliegende Verfahren betreffenden Beschluss über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bei der Beurteilung, ob der Landesgesetzgeber etwaige, vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie bestehende Handlungspflichten

erfüllt hat, auf seine diesbezüglichen Ausführungen betreffend die Quoren für die Wahlbezirksvorschläge und die Reservelisten (§§ 6, 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020) verwiesen und ausgeführt, dass insoweit nicht ersichtlich sei, weshalb die verfassungsrechtliche Beurteilung abweichend ausfallen sollte (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 22. Juli 2020 – VerfGH 103/20, juris, Rn. 20). Ob deshalb auch in Bezug auf die diesbezüglichen materiell-rechtlichen Ausführungen des Richters Prof. Dr. Grzeszick ein ausreichender Befangenheitszusammenhang vorliegt, kann letztlich aber dahinstehen.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland