

VerfGH 47/23.VB-1

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde

des Herrn

Beschwerdeführers,

gegen

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 27. April 2023 – 27 K 5586/22 –
2. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 25. April 2023 – 27 K 5586/22 –

hat die 1. Kammer des

VERFASSUNGSGERICHTSHOFS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
am 20. Februar 2024

durch

die Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,
den Vizepräsidenten Prof. Dr. H e u s c h und
den Richter Dr. R ö h l

gemäß § 58 Abs. 2 und § 59 Abs. 2 VerfGHG

einstimmig beschlossen:

Das Ablehnungsgesuch gegen den Richter Prof. Dr. Wieland wird als unzulässig zurückgewiesen.

Die Verfassungsbeschwerde wird als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft zwei verwaltungsgerichtliche Entscheidungen.

1. Der Beschwerdeführer erhob im Jahr 2022 vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage gegen den Westdeutschen Rundfunk Köln, vertreten durch den Intendanten. In der gerichtlichen Eingangsbestätigung vom 8. August 2022 und im Übertragungsbeschluss vom 16. November 2022, mit dem der Rechtsstreit von der Kammer auf die Einzelrichterin übertragen worden ist, fand sich im Passivrubrum nach der Parteibezeichnung kein Hinweis auf die Vertretung durch den Intendanten, sondern die – nicht vom Beschwerdeführer stammende – Angabe „Abteilung Justizariat“. Der Beschwerdeführer nahm hieran erstmals in einem Schreiben vom 13. Januar 2023 Anstoß und rügte die – aus seiner Sicht – eigenmächtige Änderung des Passivrubrum durch das Gericht, deren Rückgängigmachung er verlangte. Sein Prozessgegner werde nur mit dem Hinweis auf die Vertretung durch den Intendanten zutreffend bezeichnet, die „Abteilung Justizariat“ trete allenfalls als Prozessvertreter in Erscheinung. Zugleich rügte er die wirksame Bevollmächtigung der Beklagtenvertreter. Die Einzelrichterin antwortete auf diesen Posteingang nicht. Mit einem an das Gericht adressierten Schreiben vom 5. April 2023 wiederholte der Beschwerdeführer seine Aufforderung zur Berichtigung des Passivrubrum und verlangte, die Rubrumberichtigung in jedem Fall vor dem auf den 27. April 2023 anberaumten Termin zur mündlichen Verhandlung vorzunehmen und ihm davon schriftlich Mitteilung zu machen. Er wiederholte auch seine Vollmachtsrüge und bat um Übersendung einer Kopie einer etwaigen Vollmachtsurkunde beziehungsweise um Mitteilung für den Fall, dass sich eine solche nicht in der Akte befindet. Schließlich forderte er, den Termin vom 27. April 2023 aufzuheben und das Verfahren bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über das bei diesem anhängige Verfahren VerfGH 92/22.VB-2 auszusetzen.

Mit Telefaxschreiben vom 25. April 2023 lehnte der Beschwerdeführer die Einzelrichterin wegen der Besorgnis der Befangenheit ab. Das Befangenheitsgesuch begründete er damit, dass die Richterin das Passivrubrum eigenmächtig abgeändert, seine Vollmachtsrüge ignoriert und auf seinen Terminaufhebungs- und Verfahrensaussetzungsantrag nicht reagiert habe. Darüber hinaus lehnte er auch die zur Entscheidung über das Befangenheitsgesuch berufenen drei Richter der Kammer wegen der Besorgnis der Befangenheit ab, weil auch diese seit langer Zeit und regelmäßig in Verfahren gegen den Westdeutschen Rundfunk Köln das Passivrubrum in vorgeblich unzulässiger Weise dergestalt abänderten, dass dort anstelle des Intendanten die „Abteilung Justizariat“ aufgeführt werde. Damit fehle es den Richtern an der notwendigen Unvoreingenommenheit, weil sie darüber entscheiden müssten, ob eine Handlungsweise, die sie selbst praktizierten, die Besorgnis der Befangenheit begründe.

Mit Beschluss vom 25. April 2023 entschied die Kammer in der Besetzung mit den drei abgelehnten Richtern über beide Befangenheitsanträge. Das gegen sie selbst gerichtete Ablehnungsgesuch verwarfen die drei Richter als unzulässig, das gegen die Einzelrichterin gerichtete Ablehnungsgesuch wiesen sie als unbegründet zurück. Sie bezweifelten, ob die Ablehnungsgesuche überhaupt formwirksam seien. Mit einer nur eingescannten Unterschrift genügten sie dem Schriftformerfordernis nicht. Unabhängig davon sei das gegen sie selbst gerichtete Ablehnungsgesuch wegen seiner offensichtlichen Rechtsmissbräuchlichkeit aber auch unzulässig, so dass sie darüber selbst entscheiden könnten. Es werde ausschließlich mit Einwänden gegen die angeblich rechtswidrigen Entscheidungen, an denen sie mitgewirkt hätten, begründet. Das Ablehnungsgesuch gegen die Einzelrichterin sei – wie ohne Einholung einer dienstlichen Äußerung entschieden werden könne – jedenfalls unbegründet, weil Befangenheitsgründe nicht vorlägen. Die Eingaben des Beschwerdeführers zur Rubrumsänderung, Verfahrensaussetzung und zur fehlenden Vollmacht hätten nicht vor dem Verhandlungstermin beschieden werden müssen.

Der Beschwerdeführer erhielt den Beschluss vom 25. April 2023 am 27. April 2023 ausgehändigt. An diesem Tag entschied die Einzelrichterin zugleich durch Urteil über die vom Beschwerdeführer erhobene Klage.

2. Mit Telefaxschreiben vom 30. Mai 2023, das am selben Tag beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist, hat der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde erhoben. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 25. April 2023 verstoße gegen das Willkürverbot gemäß Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG. Willkürlich sei, dass das Verwaltungsgericht die Schriftform durch sein per Computerfax übermitteltes Schreiben nicht für gewahrt gehalten habe. Willkürlich sei auch, dass die abgelehnten Richter behauptet hätten, er hätte ihre Ablehnung ausschließlich mit Einwänden gegen seiner Ansicht nach rechtswidrige Entscheidungen begründet, an denen sie beteiligt gewesen seien. Willkürlich sei des Weiteren, dass die Richter behauptet hätten, dass die abgelehnte Einzelrichterin den Vollmachtmangel in der mündlichen Verhandlung habe erörtern können. Die Abänderung der Parteibezeichnung der Beklagten und der Verzicht auf den Vollmachtenachweis sei mit der Pflicht zur richterlichen Unparteilichkeit nicht zu vereinbaren. Der Beschluss verletze ihn zugleich in seinem grundrechtsgleichen Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Die abgelehnten Richter hätten nicht selbst über das gegen sie gerichtete Ablehnungsgesuch entscheiden dürfen, weil es weder offensichtlich rechtsmissbräuchlich noch unzulässig gewesen sei. Damit seien sie auch nicht befugt gewesen, über das Ablehnungsgesuch gegen die Einzelrichterin zu entscheiden. Diese habe daher nicht die mündliche Verhandlung vom 27. April 2023 leiten und ein Urteil sprechen dürfen. Weil das Urteil infolgedessen nicht durch den gesetzlichen Richter ergangen sei, verletze dieses sein Recht aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls.

Vorsorglich lehnt der Beschwerdeführer den Richter Prof. Dr. Wieland wegen der Besorgnis der Befangenheit ab, weil der Richter in der Vergangenheit wiederholt als Prozessvertreter für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten tätig geworden sei.

II.

1. Das gegen den Richter Prof. Dr. Wieland vorsorglich angebrachte Ablehnungsgesuch ist unzulässig. Nach dem Geschäftsverteilungsplan des Verfassungsgerichtshofs für das Geschäftsjahr 2024 gehört der Richter Prof. Dr. Wieland der zur Entscheidung berufenen 1. Kammer nicht an. Damit fehlt dem Ablehnungsgesuch jedenfalls das Rechtsschutzbedürfnis.

2. Es kann offen bleiben, ob die Verfassungsbeschwerde den sich aus § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG ergebenden Begründungsanforderungen genügt. Ebenso kann offen bleiben, ob sie mangels Erschöpfung des Rechtswegs unzulässig ist (vgl. § 54 Satz 1 VerfGHG), weil der Beschwerdeführer nicht versucht hat, die angeblich unrichtige Zurückweisung seines erstinstanzlichen Ablehnungsgesuchs mit der Berufung bzw. mit einem Antrag auf Zulassung der Berufung (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 1 VwGO) zu beanstanden, oder ob dies wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit nicht erforderlich war (zur verfassungsgerichtlichen Inzidentprüfung vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2007 – 1 BvR 1273/07, BVerfGK 13, 72 = juris, Rn. 9 und 13 ff.; vgl. demgegenüber Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage 2020, Rn. 618).

Die Verfassungsbeschwerde ist jedenfalls offensichtlich unbegründet. Sie wird deshalb gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1, § 59 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG durch die Kammer zurückgewiesen. Die vom Beschwerdeführer angegriffenen Entscheidungen verletzen ihn weder in seinem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG in der Ausgestaltung als Willkürverbot noch in seinem grundrechtsgleichen Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

a) Das gilt an erster Stelle für den vom Beschwerdeführer angegriffenen Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 25. April 2023.

aa) Willkürlich im Sinne des Willkürverbots aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG ist eine richterliche Entscheidung nur dann, wenn sie unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht. Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen. Schuldhaftes Handeln des Richters ist nicht erforderlich. Fehlerhafte Rechtsanwendung allein macht eine Gerichtsentscheidung nicht objektiv willkürlich. Willkür liegt vielmehr erst vor, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt, der Inhalt einer Norm in krasser Weise missverstanden oder missdeutet oder sonst in nicht mehr nachvollziehbarer Weise angewendet wird. Die Auslegung und Anwendung einfachen Rechts dürfen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr verständlich sein, es muss sich um eine krasse Fehlentscheidung oder um einen besonders schweren Rechtsanwendungsfehler handeln (siehe VerfGH NRW, Beschluss vom 16. März 2021 – VerfGH 114/20.VB-3, juris, Rn. 10). Willkür scheidet schon dann aus, wenn sich das Gericht mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jedes sachlichen Grundes entbehrt (VerfGH NRW, Beschlüsse vom 16. Juni 2020 – VerfGH 69/19.VB-1, juris, Rn. 9, vom 29. Oktober 2020 – VerfGH 131/20.VB-2, juris, Rn. 12, und vom 23. April 2021 – VerfGH 187/20.VB-3, juris, Rn. 8). Dementsprechend findet nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Verbots objektiver Willkür eine Richtigkeitskontrolle im Sinne eines Rechtsmittelverfahrens nicht statt, sondern der Verfassungsgerichtshof prüft lediglich, ob die einschlägigen Bestimmungen zur Anwendung gebracht worden sind und ob es auf die Sache bezogene Gründe für die angegriffenen Entscheidungen gibt (VerfGH NRW, Beschlüsse vom 16. Juni 2020 – VerfGH 69/19.VB-1, juris, Rn. 9, vom 29. Oktober 2020 – VerfGH 131/20.VB-2, juris, Rn. 12, und vom 23. April 2021 – VerfGH 187/20.VB-3, juris, Rn. 8).

Der verfassungsrechtliche Maßstab für eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG unterscheidet sich hiervon nur in Nuancen. Eine Entziehung des gesetzlichen Richters im Sinne von Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG liegt nicht in jeder fehlerhaften Anwendung der Zuständigkeitsregeln beziehungsweise Handhabung des Ablehnungsrechts, vielmehr muss ein Fall der Willkür vorliegen (VerfGH NRW, Beschluss vom 29. November 2022 – VerfGH 69/21.VB-3, juris, Rn. 15; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 2021 – 2 BvR 890/20, NJW 2021, 2955 = juris, Rn. 15). Willkür meint in diesem Zusammenhang einen Fall grober Missachtung oder grober Fehlanwendung des Gesetzesrechts oder eine grundlegende Verkennung von Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (VerfGH NRW, Beschlüsse vom 11. Februar 2020 – VerfGH 32/19.VB-3, NJW-RR 2020, 631 = juris, Rn. 19, und vom 29. November 2022 – VerfGH 69/21.VB-3, juris, Rn. 15). Dieser Maßstab gilt auch dann, wenn ein Verfassungsverstoß durch die fehlerhafte Annahme eines abgelehnten Richters, über das Ablehnungsgesuch wegen offensichtlicher Unzulässigkeit selbst entscheiden zu dürfen, in Rede steht (siehe VerfGH NRW, Beschluss vom 11. Februar 2020 – VerfGH 32/19.VB-3, NJW-RR 2020, 631 = juris, Rn. 19 m. w. N.).

bb) Nach diesen Maßstäben haben die abgelehnten Richter dadurch, dass sie das gegen sie angebrachte Ablehnungsgesuch für unzulässig gehalten und darüber selbst entschieden haben, nicht willkürlich gehandelt und weder die Garantie des gesetzlichen Richters verletzt noch – vom Beschwerdeführer insoweit allerdings nicht ausdrücklich gerügt – gegen das Willkürverbot verstoßen.

Auch für den Bereich des Verwaltungsprozesses ist anerkannt, dass der abgelehnte Richter über ein Ablehnungsgesuch selbst entscheiden kann, ohne dass es der Durchführung des Verfahrens nach § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. §§ 44 f. ZPO bedarf, wenn das Gesuch als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist, etwa weil es nur mit solchen Umständen begründet wird, die eine Befangenheit unter keinem denkbaren

Gesichtspunkt rechtfertigen können (siehe BVerfG, Beschluss vom 11. März 2013 – 1 BvR 2853/11, juris, Rn. 28; BVerwG, Beschluss vom 23. April 2015 – 4 BN 10.15, juris, Rn. 3). Das gilt zum Beispiel für den Umstand der Beteiligung des Richters an anderen dem Ablehnenden missfallenden Entscheidungen (siehe VerfGH NRW, Beschlüsse vom 7. Dezember 2021 – VerfGH 117/21.VB-3, juris, Rn. 4, und vom 22. März 2022 – VerfGH 126/21.VB-1, juris, Rn. 4). Die bloße Beteiligung an einer vermeintlich oder tatsächlich rechtsfehlerhaften Vorentscheidung begründet für sich genommen die Besorgnis der Befangenheit nicht, so dass ein darauf gestütztes Ablehnungsgesuch als unzulässig verworfen werden kann (BVerfG, Beschlüsse vom 2. Juni 2005 – 2 BvR 625/01 u. a., BVerfGK 5, 269 = juris, Rn. 63 m. w. N., und vom 27. April 2007 – 2 BvR 1674/06, BVerfGK 11, 62 = juris, Rn. 57; BGH, Beschluss vom 19. April 2018 – 3 StR 23/18, NStZ-RR 2018, 252 = juris, Rn. 5; BSG, Beschluss vom 1. Juni 2015 – B 10 ÜG 2/15 C, ZD 2015, 532 = juris, Rn. 10; BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 2007 – 2 B 101.07, juris, Rn. 4). In solchen Fällen müssen vom Ablehnenden vielmehr immer noch Befangenheitsgründe vorgetragen und glaubhaft gemacht werden, die über die Beteiligung an der Vorentscheidung hinausgehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2007 – 2 BvR 1674/06, BVerfGK 11, 62 = juris, Rn. 57).

Angesichts dessen lässt die Einschätzung der abgelehnten Richter der Kammer, sie könnten über das gegen sie gerichtete Ablehnungsgesuch selbst entscheiden, keine willkürliche Rechtsanwendung erkennen. Der vom Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde erhobene Vorwurf, die Richter hätten ihm im Ablehnungsbeschluss willkürlich eine von ihm nicht aufgestellte Behauptung untergeschoben, trifft nicht zu. Wie sich aus dem angegriffenen Beschluss vom 25. April 2023 ohne Weiteres ergibt, haben die Richter mit ihrer Formulierung von den nach Ansicht des Beschwerdeführers rechtswidrigen Entscheidungen, an denen sie mitgewirkt hätten, die von dem Beschwerdeführer beanstandete vorgebliche Praxis der Abänderung der von den jeweiligen Klägern gewählten Parteibezeichnung in ein unzulässiges Passivrubrum gemeint. Es ist auch nicht willkürlich, dass die Richter das Vorbringen zu der

– vom Beschwerdeführer im Ablehnungsverfahren unsubstantiiert und ohne Glaubhaftmachung vorgetragene – vorgeblichen Praxis einer Abänderung von gewählten Parteibezeichnungen in ein unzulässiges Passivrubrum, zu der es in anderen Prozessen mit anderen Beteiligten gekommen sein soll, als eine Rüge bewertet haben, mit der nicht mehr als ihre Beteiligung an angeblich rechtsfehlerhaften Vorentscheidungen gerügt wird. Der Beschwerdeführer hat im Ablehnungsverfahren weder dargelegt noch glaubhaft gemacht, dass in der Verfahrensweise eines jeden der abgelehnten Richter oder in zurückliegenden Kammerentscheidungen eine unsachliche oder gar von Willkür geprägte Einstellung zu Tage getreten ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2010 – 1 BvR 96/10, BVerfGK 17, 298 = juris, Rn. 12).

cc) Soweit die abgelehnten Richter im angegriffenen Beschluss erwogen haben, dass die Befangenheitsanträge insgesamt unzulässig sein könnten, weil sie dem Schriftformerfordernis nicht genügten, haben sie ihre Entscheidung hierauf letztlich nicht gestützt, sondern die Frage offen gelassen. Ein sich auf die Entscheidung über die Befangenheitsanträge auswirkender Willkürverstoß scheidet schon deshalb aus.

dd) Auch die Entscheidung der Kammer über den Befangenheitsantrag gegen die Einzelrichterin ist nicht willkürlich und verstößt weder gegen das Willkürverbot noch verletzt sie – vom Beschwerdeführer insoweit allerdings auch nicht ausdrücklich gerügt – die Garantie des gesetzlichen Richters.

Nach § 54 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 42 Abs. 2 ZPO findet die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen. Danach ist es nicht notwendig, dass der Richter tatsächlich befangen ist. Andererseits reicht dafür auch die rein subjektive Vorstellung eines Beteiligten nicht aus. Die Besorgnis der Befangenheit ist nur dann gerechtfertigt, wenn aus der Sicht des Beteiligten hinreichende objektive Gründe vorliegen, die bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass geben, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (BVerwG, Beschlüsse

vom 30. September 2015 – 2 AV 2.15, NVwZ 2016, 253 = juris, Rn. 7, und vom 19. April 2018 – 1 C 1.17, juris, Rn. 3).

Dass die Richter der Kammer diese Voraussetzungen im Hinblick auf die Einzelrichterin verneint haben, lässt keine Willkür erkennen. Gründe, die die Besorgnis der Befangenheit der Einzelrichterin begründen könnten, sind bei vernünftiger Würdigung aller Umstände nicht ersichtlich. Wie die Richter zutreffend ausgeführt haben, stand es der abgelehnten Einzelrichterin im Rahmen ihrer Befugnis zur Verfahrensleitung frei, sich mit den Fragen des zutreffenden Rubrums, der Verfahrensaussetzung und der gerügten Vollmacht erst im anberaumten Termin zur mündlichen Verhandlung zu befassen. Das musste – ungeachtet des § 67 Abs. 6 Satz 4 VwGO – nicht schon zuvor auf schriftlichem Wege geschehen. Dass Letzteres nicht geschah, konnte die Besorgnis der Befangenheit daher nicht begründen. Auch die vom Beschwerdeführer beanstandete vorgebliche Änderung des Passivrubrums musste von der Kammer nicht als Befangenheitsgrund angesehen werden. Nach den vom Beschwerdeführer im Verfassungsbeschwerdeverfahren vorgelegten gerichtlichen Dokumenten ist schon nicht ersichtlich, dass die Einzelrichterin das Passivrubrum bewusst in dem Sinne hat ändern wollen, dass die Rundfunkanstalt nicht mehr durch den Intendanten vertreten wird. Eine entsprechende Schlussfolgerung erlaubt weder die gerichtliche Eingangsmitteilung vom 8. August 2022, an der die abgelehnte Richterin nicht einmal erkennbar beteiligt war, noch der Übertragungsbeschluss vom 16. November 2022.

b) Auch das dem Beschluss vom 25. April 2023 nachfolgende Urteil vom 27. April 2023 verletzt den Beschwerdeführer nach dem Vorstehenden nicht in seinen Rechten aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Die von ihm abgelehnte Einzelrichterin war zur Entscheidung über die Rechtssache berufen.

3. Von einer weiteren Begründung der Zurückweisung wird gemäß § 58 Abs. 2 Satz 4 VerfGHG abgesehen.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Röhl