

B e s c h l u s s

In dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

der Mitglieder des Landtags der 18. Wahlperiode,

1. Frau Nina A n d r i e s h e n ,
2. Herrn Alexander B a e r ,
3. Herrn Rodion B a k u m ,
4. Herrn Volkan-Tevfik B a r a n ,
5. Herrn Andreas B i a l a s ,
6. Frau Inge B l a s k ,
7. Frau Ina B l u m e n t h a l ,
8. Frau Sonja B o n g e r s ,
9. Herrn Frank B ö r n e r ,
10. Herrn Dietmar B r o c k e s ,
11. Frau Andrea B u s c h e ,
12. Frau Dr. Nadja B ü t e f ü h r ,
13. Frau Anja B u t s c h k a u ,
14. Herrn Frederick C o r d e s ,
15. Herrn Christian D a h m ,
16. Herrn Gordan D u d a s ,
17. Frau Tülay D u r d u ,
18. Frau Dilek E n g i n ,
19. Herrn Benedikt F a l s z e w s k i ,
20. Frau Angela F r e i m u t h ,
21. Herrn Hartmut G a n z k e ,
22. Frau Yvonne G e b a u e r ,
23. Herrn Thomas G ö d d e r t z ,
24. Frau Silvia G o s e w i n k e l ,
25. Herrn Marcel H a f k e ,
26. Herrn Dr. Bastian H a r t m a n n ,
27. Herrn Henning H ö n e ,
28. Herrn Wolfgang J ö r g ,
29. Frau Julia K a h l e - H a u s m a n n ,
30. Herrn Stefan K ä m m e r l i n g ,
31. Frau Christina K a m p m a n n ,
32. Frau Lisa-Kristin K a p t e i n a t ,
33. Frau Anna K a v e n a ,
34. Frau Carolin K i r s c h ,
35. Herrn Thorsten K l u t e ,
36. Herrn Thomas K u t s c h a t y ,
37. Herrn Carsten L ö c k e r ,
38. Frau Nadja L ü d e r s ,
39. Herrn Marc L ü r b k e ,
40. Herrn Dr. Dennis M a e l z e r ,
41. Herrn Justus M o o r ,
42. Herrn Frank M ü l l e r ,
43. Frau Franziska M ü l l e r - R e c h ,
44. Frau Elisabeth M ü l l e r - W i t t ,
45. Herrn Josef N e u m a n n ,

46. Herrn Christian O b r o k ,
47. Herrn Jochen O t t ,
48. Herrn Dr. Werner P f e i l ,
49. Frau Sarah P h i l i p p ,
50. Herrn Christof R a s c h e ,
51. Herrn Rainer S c h m e l t z e r ,
52. Herrn René S c h n e i d e r ,
53. Frau Susanne S c h n e i d e r ,
54. Frau Christin S i e b e l ,
55. Frau Christin-Marie S t a m m ,
56. Frau Kirsten S t i c h ,
57. Herrn André S t i n k a ,
58. Frau Ellen S t o c k ,
59. Herrn Ralf S t o l t z e ,
60. Frau Lene T e s c h l a d e ,
61. Herrn Alexander V o g t ,
62. Herrn Sebastian W a t e r m e i e r ,
63. Herrn Dirk W e d e l ,
64. Frau Christina W e n g ,
65. Herrn Ralf W i t z e l ,
66. Herrn Sven W o l f ,
67. Herrn Serdar Y ü k s e l ,
68. Herrn Stefan Z i m k e i t ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Bevollmächtigter:

Beteiligt:

1. die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

2. der Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seinen Präsidenten, André Kuper, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2023
hier: Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Wieland wegen
Besorgnis der Befangenheit

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 15. Mai 2024

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 ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

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

Dr. R ö h l

beschlossen:

Der von dem Richter Prof. Dr. Wieland mit dienstlicher Erklärung vom 20. November 2023 angezeigte Sachverhalt begründet die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe:

I.

Die Zwischenentscheidung ergeht anlässlich der Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Wieland.

1. In dem zugrundeliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle beantragen die Mitglieder der NRW-Landtagsfraktionen der SPD und FDP zu erkennen, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW. 2022 S. 1137) gegen Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV in Verbindung mit Art. 109 Abs. 1 und 5 GG verstoßen und nichtig sind. Die Antragsteller machen unter anderem geltend, dass die Voraussetzungen für das Aussetzen der sogenannten Schuldenbremse nicht erfüllt gewesen seien, weil für das Jahr 2023 keine außergewöhnliche Notsituation festzustellen sei.

2. Der Richter Prof. Dr. Wieland hat sich mit an die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs gerichtetem einheitlichen Schreiben vom 20. November 2023 in den verfassungsgerichtlichen Verfahren VerfGH 32/23, 33/23 und 34/23 gemäß § 15 Abs. 3 VerfGHG für befangen erklärt. Alle drei Verfahren betreffen Verfassungsfragen der Reichweite der sogenannten Schuldenbremse in Krisensituationen und der Kreditaufnahme durch unselbstständige Sondervermögen. Da er in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Schuldenbremse (2 BvF 1/22) den Bundesminister der Finanzen vertreten habe und in einem inhaltlich verwandten Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen den Senator für Finanzen vertrete, könne ein Verfahrensbeteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass haben, an seiner Unvoreingenommenheit und objektiven Einstellung zu zweifeln.

Die Antragsteller sowie der beteiligte Landtag und die beteiligte Landesregierung haben von ihrer Gelegenheit zur Stellungnahme auf die Selbstablehnung keinen Gebrauch gemacht.

II.

Die Selbstablehnung des Richters Prof. Dr. Wieland wegen Besorgnis der Befangenheit, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 VerfGHG unter Ausschluss des betroffenen Richters entscheidet, ist begründet.

1. Erklärt sich ein Richter, der nicht abgelehnt ist, selbst für befangen, ist diese Selbstablehnung nach § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG nur begründet, wenn 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 5. Mai 1994 – VerfGH 6/94, NWVBl. 1994, 375, vom 27. August 2019 – VerfGH 5/18, juris, Rn. 5, und vom 8. Januar 2021 – VerfGH 177/20, juris, Rn. 4, m. w. N.).

a) 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. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG bezweckt jedoch, schon den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unabhängigkeit oder Distanz zu vermeiden (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 8. Januar 2021 – VerfGH 177/20, juris, Rn. 4, und vom 1. Februar 2022 – VerfGH 149/21 und 150/21, juris, Rn. 9, m. w. N.).

b) Bei der Beurteilung, ob Zweifel an der notwendigen Objektivität und Unvoreingenommenheit eines Richters des Verfassungsgerichtshofs berechtigt sind, sind die gesetzgeberischen Wertungen des § 14 VerfGHG über den Ausschluss vom Richteramt 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. Das Merkmal „in derselben Sache“ in § 14 Abs. 1 Buchst. b) VerfGHG ist stets in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinn zu verstehen. Zu einem Ausschluss kann deshalb regelmäßig lediglich eine Tätigkeit in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst oder in dem diesem unmittelbar vorausgegangenem und ihm sachlich zugeordneten Verfahren führen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 6, und vom 8. Januar 2021 – VerfGH 177/20, juris, Rn. 5). Eine Vorbefassung, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann damit in der Regel für sich allein nicht die Besorgnis der Befangenheit begründen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 2. Dezember 2019 – VerfGH 44/19.VB-3, NVwZ 2020, 232 = juris, Rn. 9, und vom 1. Februar 2022 – VerfGH 149/21 und 150/21, juris, Rn. 10).

c) Hat der Richter nicht an „derselben Sache“ als Vertreter oder Bevollmächtigter mitgewirkt, bedarf es für die Annahme der Besorgnis der Befangenheit deshalb besonderer Umstände. Diese können etwa darin liegen, dass durch die Tätigkeit als Prozessbevollmächtigter in einem anderen Verfahren eine zeitliche und sachliche Verklammerung mit dem zur Entscheidung anstehenden Verfahren gebildet wird, die auch nicht durch Zeitablauf oder andere Ereignisse zwischenzeitlich aufgelöst ist (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 8. Januar 2021 – VerfGH 177/20, juris, Rn. 6; BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2023 – 1 BvR 1160/19, juris, Rn. 24, m. w. N.). Der für die Besorgnis der Befangenheit genügende „böse Schein“ möglicherweise fehlender Unvoreingenommenheit entsteht, wenn das konkrete Verhalten des betroffenen Richters jenseits der von § 3 Abs. 2, § 14 VerfGHG grundsätzlich akzeptierten übrigen beruflichen Tätigkeit bei vernünftiger Würdigung auf eine verfassungsrechtliche Vorfestlegung schließen lässt (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 8. Januar 2021 – VerfGH 177/20, juris, Rn. 9).

2. Nach diesen Maßstäben geben die in der dienstlichen Erklärung angezeigten Umstände ausreichend Anlass, an der Unvoreingenommenheit von Richter Prof. Dr. Wieland zu zweifeln. Er ist deshalb gemäß § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG von der Ausübung seines Richteramts im vorliegenden Verfahren ausgeschlossen.

a) Es bestehen zum einen inhaltliche Überschneidungen zwischen dem vorliegenden Verfahren und den von Richter Prof. Dr. Wieland mitgeteilten Verfahren, in denen er als Verfahrensbevollmächtigter aufgetreten ist bzw. auftritt, auch wenn die Beteiligten und die zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellten Maßnahmen verschieden sind.

Das abstrakte Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 2 BvF 1/22, in dem Richter Prof. Dr. Wieland den Bundesminister der Finanzen vertreten und die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen verteidigt hat, richtete sich gegen die rückwirkende Änderung des Haushaltsgesetzes des Bundes und des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022 sollte eine im Bundeshaushalt 2021 als Reaktion auf die Corona-Pandemie vorgesehene, jedoch im Haushaltsjahr 2021 nicht unmittelbar benötigte Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro durch Zuführung an den „Energie- und Klimafonds“ (EKF), ein unselbständiges Sondervermögen des Bundes, für künftige Haushaltsjahre nutzbar gemacht werden. Mit Urteil vom 15. November 2023 (juris) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Art. 1 und 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 115 Abs. 2 GG unvereinbar und nichtig sind. Die Entscheidungsgründe enthalten unter anderem grundsätzliche Ausführungen zu den Voraussetzungen der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG, insbesondere zur Notwendigkeit der Darlegung eines Veranlassungszusammenhangs und der Beachtung der haushaltsverfassungsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit.

In dem noch anhängigen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (St 6/23) stellt die CDU-Bürgerschaftsfraktion einen Normenkontrollantrag gegen den Bremer Nachtragslandeshaushalt 2023, mit dem die Schuldenbremse für Maßnahmen des Klimaschutzes und wegen der Auswirkungen des Ukraine-Krieges ausgesetzt wurde. Laut Pressemitteilung der CDU-Bürgerschaftsfraktion (<https://cdu-fraktion-bremen.de/news/verschuldung-cdu-fraktion-kuendigt-gang-zum-staatsgerichtshof>) wendet sie dagegen unter anderem ein, dass die Notwendigkeit der Aussetzung der Schuldenbremse nicht hinreichend begründet worden sei. Vielmehr werde in einer Rücklage ein „Vorrat“ an Kreditermächtigungen angelegt, der erst in den kommenden Jahren verbraucht werden solle. Darin liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit, der mit dem parlamentarischen Budgetrecht unvereinbar sei. Richter Prof. Dr. Wieland kommt im dortigen Verfahren als Bevollmächtigten des Senators für Finanzen die Aufgabe zu, die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen zu verteidigen.

Die sachliche Verklammerung dieser Verfahren mit dem vorliegenden liegt bei der gebotenen lebensnahen Gesamtbetrachtung darin, dass es stets um die Frage geht, wie etwaige Notsituationen haushaltsverfassungsrechtlich im Rahmen von Schuldenbremse und Sondervermögen bewältigt werden können. Darauf hat auch Richter Prof. Dr. Wieland in seiner dienstlichen Erklärung über die Selbstablehnung abgestellt. Sowohl im vorliegenden Verfahren als auch in dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen kommt es möglicherweise darauf an, inwieweit die grundsätzlichen haushaltsverfassungsrechtlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – auf die Rechtslage in den Ländern und die in den landesverfassungsgerichtlichen Verfahren jeweils aufgeworfenen Fragen zu übertragen sind.

b) Die Verfahren sind zum anderen auch zeitlich verklammert. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist erst vor kurzem, Mitte November 2023, abge-

schlossen worden. Es löste in Politik, Presse und (Fach-)Öffentlichkeit großen Diskussionsbedarf aus, der bis heute Nachhall findet. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist sogar noch anhängig.

c) Vor diesem besonderen Hintergrund erscheint bei lebensnaher Betrachtung die Besorgnis eines am Verfahren Beteiligten verständlich, dass sich Richter Prof. Dr. Wieland durch seine Rolle als Verfahrensbevollmächtigter, die nicht notwendigerweise mit der grundsätzlich für die Tätigkeit als Verfassungsrichter vereinbar angesehenen hauptberuflichen Tätigkeit als Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule (vgl. § 3 Abs. 2 VerfGHG) verbunden ist, bereits in den auch hier relevanten haushaltsverfassungsrechtlichen Fragen in gewisser Weise festgelegt hat und diese Festlegung angesichts der noch andauernden Prozessvertretung auch nicht ohne Weiteres wird ablegen können, sondern diese möglicherweise in die Beratungen des Verfassungsgerichtshofs einbringen könnte. Richter Prof. Dr. Wieland hat in seiner dienstlichen Erklärung keine Gründe vorgetragen, die eine abweichende Einschätzung nahelegen könnten.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl