

B e s c h l u s s

In dem Organstreitverfahren

1. der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch ihren Fraktionsvorsitzenden, Herrn Jochen Ott, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
2. der Fraktion der Freien Demokraten (FDP) im Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch ihren Fraktionsvorsitzenden, Herrn Henning Höne, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,
3. der Mitglieder des Landtags der 18. Wahlperiode,

Frau Nina A n d r i e s h e n ,
Herrn Alexander B a e r ,
Herrn Volkan-Tevfik B a r a n ,
Frau Inge B l a s k ,
Frau Ina B l u m e n t h a l ,
Frau Sonja B o n g e r s ,
Herrn Dietmar B r o c k e s ,
Frau Andrea B u s c h e ,
Frau Dr. Nadja B ü t e f ü h r ,
Frau Anja B u t s c h k a u ,
Herrn Frederick C o r d e s ,
Herrn Christian D a h m ,
Herrn Gordan D u d a s ,
Frau Tülay D u r d u ,
Herrn Benedikt F a l s z e w s k i ,
Frau Angela F r e i m u t h ,
Herrn Hartmut G a n z k e ,
Frau Yvonne G e b a u e r ,
Herrn Thomas G ö d d e r t z ,
Frau Silvia G o s e w i n k e l ,
Herrn Marcel H a f k e ,
Herrn Dr. Bastian H a r t m a n n ,
Herrn Henning H ö n e ,
Herrn Wolfgang J ö r g ,
Frau Julia K a h l e - H a u s m a n n ,
Frau Lisa-Kristin K a p t e i n a t ,
Frau Carolin K i r s c h ,
Herrn Thorsten K l u t e ,
Herrn Thomas K u t s c h a t y ,
Herrn Carsten L ö c k e r ,
Frau Nadja L ü d e r s ,
Herrn Marc L ü r b k e ,
Herrn Dr. Dennis M a e l z e r ,
Herrn Justus M o o r ,
Herrn Frank M ü l l e r ,

Frau Elisabeth M ü l l e r - W i t t ,
Herrn Josef N e u m a n n ,
Herrn Christian O b r o k ,
Herrn Jochen O t t ,
Herrn Dr. Werner P f e i l ,
Frau Sarah P h i l i p p ,
Herrn Christof R a s c h e ,
Herrn Rainer S c h m e l t z e r ,
Herrn René S c h n e i d e r ,
Frau Christin S i e b e l ,
Frau Christin-Marie S t a m m ,
Herrn André S t i n k a ,
Frau Ellen S t o c k ,
Herrn Ralf S t o l t z e ,
Frau Lene T e s c h l a d e ,
Herrn Alexander V o g t ,
Herrn Dirk W e d e l ,
Frau Christina W e n g ,
Herrn Ralf W i t z e l ,
Herrn Sven W o l f ,
Herrn Serdar Y ü k s e l ,
Herrn Stefan Z i m k e i t ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Bevollmächtigte: 1.

2.

gegen

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seinen Präsidenten,
Herrn André Kuper, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

wegen geltend gemachter Verletzung der verfassungsmäßigen Beteiligungsrechte als Fraktion bzw. Abgeordneter durch die Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens bei der Herbeiführung von Landtagsbeschlüssen zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation hier: Besorgnis der Befangenheit des Richters Prof. Dr. Wieland

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 22. November 2023 angezeigte Sachverhalt begründet nicht die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe:

I.

Die Zwischenentscheidung ergeht anlässlich einer dienstlichen Erklärung des Richters Prof. Dr. Wieland.

1. Gegenstand des vorliegenden Organstreitverfahrens der Oppositionsfraktionen von SPD und FDP und des Großteils ihrer Mitglieder gegen den Landtag NRW sind verschiedene Beschlüsse des Antragsgegners in den Plenarsitzungen vom

7. und 20. Dezember 2022 im Zusammenhang mit der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Die Antragsteller machen geltend, dass das erforderliche Untermaß ordnungsgemäßer Gesetzgebungs- bzw. Beratungsverfahren unterschritten worden sei, indem ohne sachliche Rechtfertigung die hinreichende Befassung der Abgeordneten und Fraktionen durch eine unvorhersehbare Veränderung der Tagesordnung und eine sofortige Beschlussfassung des Landtags verhindert worden sei.

In den Plenarsitzungen vom 7. und 20. Dezember 2022 hat der Landtag NRW sowohl das NRW-Krisenbewältigungsgesetz zur Errichtung eines Sondervermögens, das inhaltlich Gegenstand des Verfahrens VerfGH 33/23 ist, als auch das Haushaltsgesetz 2023, das inhaltlich Gegenstand des Verfahrens VerfGH 34/23 ist, sowie die damit im Beschlusswege verbundene Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, gegen dessen Zustandekommen sich der im vorliegenden Verfahren angekündigte Antrag richtet, beraten.

2. Richter Prof. Dr. Wieland hat mit an die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs gerichtetem Schreiben vom 22. November 2023 eine dienstliche Erklärung abgegeben, in der er über seine Tätigkeiten als Prozessbevollmächtigter und Rechtsgutachter im Zusammenhang mit Verfahren bzw. Fragen zur Schuldenbremse informiert, ohne sich selbst gemäß § 15 Abs. 3 VerfGHG für befangen zu erklären: Gegenstand des vorliegenden Organstreitverfahrens VerfGH 42/23 sei die behauptete Verletzung der verfassungsgemäßen Beteiligungsrechte der Antragsteller auf ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren. Da das Gesetzgebungsverfahren die Reichweite der Schuldenbremse in Krisensituationen betreffe, teile er mit, dass 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. Außerdem habe er sowohl für die Freie Hansestadt Bremen als auch für

den Senat des Landes Berlin Rechtsgutachten zur Reichweite der Schuldenbremse in Krisensituationen erstellt.

Die Antragsteller und die Antragsgegner haben von ihrer Gelegenheit zur Stellungnahme auf die dienstliche Erklärung keinen Gebrauch gemacht.

II.

Die mit der dienstlichen Erklärung des Richters Prof. Dr. Wieland vom 22. November 2023 angezeigten Umstände begründen nicht die Besorgnis der Befangenheit. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet darüber gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 VerfGHG unter Ausschluss des betroffenen Richters.

1. Gemäß § 15 Abs. 1 VerfGHG kann ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs von den Verfahrensbeteiligten wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden; die Ablehnung kann jedoch nicht auf die in § 14 Abs. 2 VerfGHG angeführten Tatbestände gestützt werden. § 15 Abs. 1 VerfGHG gilt gemäß dessen Absatz 3 entsprechend, wenn sich ein Richter, der nicht abgelehnt ist, selbst für befangen erklärt.

a) Die Selbstablehnung eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs nach § 15 Abs. 3 VerfGHG erfasst – über den Wortlaut hinaus – nicht allein den Fall, dass sich das Mitglied selbst für befangen erklärt (vgl. Bilda, Die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs, in: Festschrift 50 Jahre VerfGH, S. 57 [72]). Es genügt vielmehr, dass der Richter Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis seiner Befangenheit zu treffen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 25. März 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 26 = juris, Rn. 11, und vom 10. Mai 2000 – 1 BvR 539/96, BVerfGE 102, 122 = juris, Rn. 6, m. w. N.; Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, Kommentar zum BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 19

Rn. 41; Kliegel, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 19 Rn. 51; a. A. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 19 Rn. 28, m. w. N.).

In einem solchen Fall erscheint ein Beschluss nach § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG „geboten“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 1999 – 2 BvF 2/98 u. a., BVerfGE 101, 46 = juris, Rn. 15), wenn aus der dienstlichen Erklärung hinreichend deutlich hervorgeht, dass eine verbindliche Entscheidung darüber angestrebt wird, ob die vorgetragene Gründe einer (weiteren) Mitwirkung des erklärenden Richters im Verfahren entgegenstehen (vgl. Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, Kommentar zum BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 19 Rn. 41; Sauer, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 15. Edition, Stand: 1. Juni 2023, § 19 Rn. 15).

b) Dies ist hier der Fall, auch wenn der Richter das Plenum nicht ausdrücklich um eine Entscheidung nach § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG bittet. Die vorliegende dienstliche Erklärung vom 22. November 2023 wurde allerdings im zeitlichen Zusammenhang mit der in weiten Teilen wortgleichen dienstlichen Erklärung vom 20. November 2023 in den Verfahren VerfGH 32, 33 und 34/23 abgegeben. Während der Richter in diesen drei Verfahren selbst hinreichend Anlass sieht, dass ein Verfahrensbeteiligter an seiner Unvoreingenommenheit und objektiven Einstellung zweifeln könnte, hat er diese Selbsteinschätzung im vorliegenden Verfahren nicht abgegeben. Um verbindlich zu klären, inwieweit die im Wesentlichen für alle vier Verfahren gleich mitgeteilten Umstände geeignet sind, eine Besorgnis der Befangenheit zu begründen, erscheint auch im vorliegenden Verfahren ein Beschluss nach § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG geboten.

2. Die Besorgnis der Befangenheit nach § 15 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 VerfGHG ist nur begründet, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit des Richters zu rechtfertigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befan-

gen 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.

Steht eine Vorbefassung des Richters in Rede, 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).

Dasselbe gilt wegen § 14 Abs. 3 Nr. 2 VerfGHG für die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 12. Dezember 2023 – VerfGH 92/22.VB-2, juris, Rn. 12, m. w. N.).

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).

Rechtlich erhebliche Zweifel an der Unvoreingenommenheit des Richters können, auch ohne dass dieser Bevollmächtigter in einem früheren Verfahren gewesen sein muss, ebenso dann aufkommen, wenn dessen wissenschaftliche Tätigkeit etwa die Unterstützung eines am späteren Verfahren Beteiligten bezweckte (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 12. Dezember 2023 – VerfGH 92/22.VB-2, juris,

Rn. 13; BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2000 – 1 BvR 539/96, BVerfGE 102, 122 = juris, Rn. 8) oder der Richter eine abweichende Rechtsauffassung deutlich abwertend beurteilt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 2011 – 2 BvR 1010/10, BVerfGK 19, 110 = juris, Rn. 22, m. w. N.). Voraussetzung ist hierbei aber stets, dass der vom Richter geäußerte Rechtsstandpunkt auch die streitige Rechtsfrage betrifft, die Gegenstand des späteren verfassungsgerichtlichen Verfahrens ist (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 12. Dezember 2023 – VerfGH 92/22.VB-2, juris, Rn. 13, m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG).

3. Nach diesen Maßstäben bieten die in der dienstlichen Erklärung angezeigten Umstände den Verfahrensbeteiligten bei vernünftiger Würdigung aller Umstände keinen Anlass, an der Unvoreingenommenheit von Richter Prof. Dr. Wieland im vorliegenden Verfahren zu zweifeln, zumal die Beteiligten solche Zweifel auch nicht geäußert haben.

a) Es bestehen – anders als in den Verfahren VerfGH 32, 33 und 34/23 – keine hinreichenden inhaltlichen Überschneidungen zwischen dem vorliegenden und den von dem Richter mitgeteilten Verfahren, in denen er als Verfahrensbevollmächtigter aufgetreten ist bzw. auftritt.

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 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. 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.

Im Unterschied dazu ist der Antrag in dem vorliegenden Organstreitverfahren darauf gerichtet, eine Verletzung der Rechte der Antragsteller aus Art. 30 Abs. 2, 3 und 5 LV durch die näher bezeichneten Beschlüsse des Antragsgegners vom 7. und 20. Dezember 2022 festzustellen. Dabei geht es nicht um materielle Haushaltsverfassungsrechtliche Fragen, sondern um den Umfang der Rechte von Landtagsfraktionen und -abgeordneten bei dem Zustandekommen der Beschlüsse im Zusammenhang mit der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Etwasige Festlegungen, die sich aus der von Richter Prof. Dr. Wieland übernommenen Prozessvertretung ergeben könnten, dürften deshalb für das vorliegende Verfahren voraussichtlich unerheblich sein.

Nichts anderes ergibt sich daraus, dass die Antragsteller in ihrer Antragsbegründung unter anderem auch dazu vortragen, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an Kreditaufnahmen in Notsituationen zu stellen seien. Sie stellen selbst klar, dass es für die in dem Organstreitverfahren maßgebliche Frage, ob und inwieweit Rechte der Antragsteller gemäß Art. 30 Abs. 2, 3 und 5 LV im Zusammenhang mit der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation verletzt worden sind, grundsätzlich nicht darauf ankommt, ob die außergewöhnliche Notsituation tatsächlich oder nur vermeintlich besteht. Die Aufhebung der entsprechenden Beschlüsse wird vorliegend auch nicht beantragt. Die Antragsteller machen stattdessen geltend, dass sich aus der Bedeutung einer Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation und daraus, dass eine solche Feststellung im Ermessen des Gesetzgebers stehe, auch spezifische Anforderungen an das parlamentarische Beratungsverfahren ergäben, insbesondere an die für eine solche Entscheidung notwendige und angemessene Beteiligung der Abgeordneten und der Fraktionen. Es ist allerdings nicht erkennbar, dass die Frage nach dieser Verknüpfung

zwischen materiellem Haushaltsverfassungsrecht und parlamentarischen Beteiligungsrechten Gegenstand der von Richter Prof. Dr. Wieland benannten Verfahren wäre, in denen er als Prozessbevollmächtigter aufgetreten ist bzw. auftritt.

b) Ebenso wenig ist ersichtlich, dass der Richter im Rahmen seiner angezeigten gutachterlichen Tätigkeit einen Rechtsstandpunkt geäußert hätte, der die hier streitigen Rechtsfragen betrifft.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl