

**STAATSGERICHTSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

**Ablehnung eines Mitglieds des Staatsgerichtshofs wegen Besorgnis
der Befangenheit in einer Wahlprüfungssache**

Beschluss vom 9. Dezember 2019 (St 1/19)

Leitsätze

1. Zur Frage des Ausschlusses und der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofs, dessen Ehefrau Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft ist.
2. Die Voraussetzungen für einen Ausschluss gem. § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG liegen nicht vor, weil im Verfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens nach § 31 BremStGHG der Präsident der Bremischen Bürgerschaft nicht Verfahrensbeteiligter, sondern nach § 14 Abs. 2 BremStGH nur Mitwirkungsberechtigter ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens ist.
3. Allein die Mitwirkungsberechtigung der Ehefrau eines Richters im Verfahren begründet für sich genommen auch nicht die Besorgnis der Befangenheit, soweit sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung noch aus anderen Umständen ergibt.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 1/19

Beschluss

In dem Verfahren

über die Vorlage betreffend die Zulassung eines Volksbegehrens zur Änderung des Bremischen Krankenhausgesetzes

des Senats der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats,
Am Markt 21, 28195 Bremen,

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

Weitere Beteiligte:

- 1.
- 2.
- 3.

als Vertrauenspersonen,

Prozessbevollmächtigte zu 1-3:

Mitwirkungsberechtigte:

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, Haus der Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen
2. Die Senatorin für Justiz und Verfassung, Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,
den Richter Anuschewski,
den Richter Dr. Haberland,
die Richterin Dr. Koch
und die Richterin Ülsmann

am 9. Dezember 2019 beschlossen:

Der Richter ...ist nicht von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt begründet nicht die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe

I.

Das vorliegende Verfahren betrifft die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind.

Gegenstand des Volksbegehrens ist ein Gesetz zur Änderung des Bremischen Krankenhausgesetzes mit dem Titel „Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus“. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sei eine bedarfsgerechte Mindestpersonalzahl für Pflegekräfte im Krankenhaus zu definieren, Transparenz über die Qualitätsanforderungen und Personalvorgaben herzustellen sowie Konsequenzen zu formulieren, wenn diese Ziele nicht erreicht würden. Der Personalschlüssel sei von entscheidender Bedeutung für die Patientensicherheit, die Behandlungsqualität, den Behandlungserfolg und die Mitarbeitergesundheit.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nach §§ 9 und 10 des Bremischen Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG) nicht für gegeben und begehrt gemäß § 12 Abs. 2 BremVEG eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs hierüber. Der Gesetzentwurf enthalte nicht den für finanzwirksame Volksbegehren vorgeschriebenen Finanzierungsvorschlag. Das Gesetz verstoße zudem in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht, weil dem Bund für Regelungen über die Mindestausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der Regelungen zur Sozialversicherung zustehe, von der er auch umfassend und abschließend Gebrauch

gemacht habe. Die Vertrauenspersonen gehen demgegenüber von der Zulässigkeit des Volksbegehrens aus. Sie sind der Auffassung, dass es den Bundesländern aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Krankenhausplanung unbenommen sei, Qualitätsvorgaben auch für die Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal zu machen.

Der Richter ... hat dem Staatsgerichtshof mit Schreiben vom 8. November 2019 folgende dienstliche Äußerung übermittelt:

„In dem Verfahren betr. die Zulassung des Volksbegehrens ‚Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus‘ teile ich mit, dass es sich bei der Unterzeichnerin des Schriftsatzes der Mitwirkungsberechtigten zu 1. vom 08.05.2019, der damaligen Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, Frau ..., um meine Ehefrau handelt. In der aktuellen Legislaturperiode hat sie dort die Funktion einer Vizepräsidentin.“

Dem Senat der Freien Hansestadt Bremen, den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens, dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und der Senatorin für Justiz und Verfassung ist die dienstliche Äußerung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Eine Stellungnahme ist nicht erfolgt.

II.

1. Richter ... ist nicht kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

Ein Richter des Staatsgerichtshofes ist nach § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, wenn er selbst oder sein Ehepartner an der Sache beteiligt ist. Der Ausschluss eines Richters ist als Ausnahme von seiner gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung konstruiert. Deshalb ist die Vorschrift über den Ausschluss von Richtern schon aus rechtssystematischen Gründen eng auszulegen. Der Begriff der Beteiligung an der Sache ist vor diesem Hintergrund in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinne zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.01.2004 – 2 BvF 1/98, juris Rn. 5; Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, § 18 Rn. 12, 13). Es muss sich danach regelmäßig um eine Beteiligung am verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst oder am Ausgangsverfahren handeln. Die Beteiligung zeichnet sich durch ein unmittelbares rechtliches Interesse an der Sache aus (Heusch, a.a.O., § 18 Rn. 13; ebenso Lenz/Hansel, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 18 Rn. 9 ff.). Ein allgemeines Interesse am Ausgang des Verfahrens, wie es sich etwa aufgrund der Zugehörigkeit zu einem betroffenen Berufsstand oder einer politischen Partei ergeben kann, stellt hingegen

gemäß § 18 Abs. 2 BVerfGG keine den Ausschluss rechtfertigende Beteiligung an der Sache dar. Die unmittelbare Betroffenheit muss sich aufgrund einer konkret-individuellen Sonderbeziehung ergeben. Deshalb sind auch diejenigen, die nach § 22 Abs. 5 GOBVerfG aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse auf einem Gebiet um Stellungnahme ersucht werden, keine Verfahrensbeteiligten im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 94, 241, 256), da sie kein individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens haben.

Nach diesen Maßstäben ist die Ehefrau des Richters ... als jetzige Vizepräsidentin und ehemalige Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft keine Verfahrensbeteiligte im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Der Präsident der Bürgerschaft ist vorliegend nur Mitwirkungsberechtigter ohne konkret-individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens.

Das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist in § 31 BremStGHG geregelt. Hält danach der Senat der Freien Hansestadt Bremen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht für gegeben, so führt er die Entscheidung des Staatsgerichtshofes darüber herbei. Der Staatsgerichtshof stellt in seiner Entscheidung fest, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens gegeben sind. Die gesetzlichen Voraussetzungen ergeben sich aus §§ 9 und 10 BremVEG. Neben einer Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Landesverfassung prüft der Staatsgerichtshof danach insbesondere, ob der vorgelegte Gesetzentwurf mit Bundesrecht in Einklang steht. Antragsteller in dem Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist allein der Senat der Freien Hansestadt Bremen. Als Verfahrensbeteiligte sind ferner die Vertrauenspersonen anzusehen, die im Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens namentlich zu bezeichnen sind (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 BremVEG).

Keine Verfahrensbeteiligten, sondern nur Mitwirkungsberechtigte sind hingegen die Senatorin für Justiz und Verfassung sowie der Präsident der Bürgerschaft. Nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, die auch für das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren gelten, ist die Senatorin für Justiz und Verfassung von jedem Verfahren und von jedem Termin zu benachrichtigen (vgl. § 14 Abs. 2 BremStGHG). Sie kann an der Verhandlung teilnehmen oder einen Vertreter entsenden. Das gleiche gilt nach § 14 Abs. 2 Satz 3 BremStGHG in Ansehung des Präsidenten der Bürgerschaft, sofern die Bürgerschaft nicht Beteiligte des Verfahrens ist. § 14 Abs. 2 BremStGHG differenziert insofern ausdrücklich zwischen der Beteiligteigenschaft und der Berechtigung zur Mitwirkung am Verfahren, die der Senatorin für Justiz und Verfassung und dem Präsidenten der Bürgerschaft mit Blick auf ihre besondere Kenntnis auf dem Gebiet des

Landesverfassungsrechts eingeräumt wird. Ist die Bürgerschaft wie im Organstreitverfahren oder der Präsident der Bürgerschaft wie im Falle der Zurückweisung eines Bürgerantrags selbst verfahrensbeteiligt, scheidet eine Mitwirkung nach § 14 Abs. 2 BremStGHG aus. In allen anderen Verfahrensarten wirkt der Präsident der Bürgerschaft in verfassungsrechtlichen Streitverfahren vor dem Staatsgerichtshof mit, ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens zu haben und damit auch ohne verfahrensbeteiligt im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zu sein.

2. Die von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 mitgeteilten Umständen begründen nicht die Besorgnis der Befangenheit.

a) Bei der dienstlichen Äußerung des Richters ... handelt es sich um eine Erklärung im Sinne des § 19 Abs. 3 BVerfGG. Diese Regelung setzt nicht voraus, dass der Richter sich selbst für befangen hält. Es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis der Befangenheit zu treffen (vgl. BVerfGE 102, 192, 194; 88, 1, 3; 88, 17, 22; 98, 134, 137; 101, 46, 50). Teilt der Richter solche Umstände dem Gericht mit, hat es über die Befangenheit zu befinden.

Soweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf den Wortlaut des § 19 Abs. 3 BVerfGG Kritik in der Literatur erfahren hat (vgl. u.a. Epping, DVBl. 1994, 449; Brocker DVBl. 1999, 1349; Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 19 Rn. 8; Lenz/Hansel, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 19 Rn. 27), kann dem nicht gefolgt werden. Im Rahmen des § 19 Abs. 3 BVerfGG können keine anderen Maßstäbe gelten als im Falle eines Ablehnungsantrags nach § 19 Abs. 1 BVerfGG. Auch bei der Selbstablehnung kann es daher nicht auf die subjektive Befangenheitseinschätzung des betroffenen Richters ankommen sondern allein auf die Besorgnis der Befangenheit aus der Perspektive der Verfahrensbeteiligten. Nach § 19 Abs. 3 BVerfGG sollen gerade solche Umstände offenbart werden, die im Wesentlichen nur dem Betroffenen bekannt sein können. Hierfür reicht es aus, dass sich aus diesen Umständen Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Richters ergeben können. Die Vorschrift eröffnet dem Gericht auf diese Weise die Möglichkeit, etwaige in der Öffentlichkeit erhobene oder sonst im Raum stehende Befangenheitsvorwürfe auszuräumen und die Besetzung des Spruchkörpers für das weitere Verfahren zu klären (vgl. Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, § 19 Rn. 41, insbesondere Fn. 182). Mit Blick auf das sachliche Anliegen der Norm sind die Befangenheitsbegriffe in § 19 Abs. 1 und 3 BVerfGG einheitlich auszulegen. Den unterschiedlichen Begrifflichkeiten in Absatz 1 (Besorgnis der Befangenheit) und Absatz 3 (Erklärung der Befangenheit) kommt vor diesem Hintergrund keine maßgebliche Bedeutung zu (vgl. Sauer, in: Walter/Grünwald, BeckOK, BVerfGG, 7. Ed. 01.06.2019, § 19 Rn. 17).

b) Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt bietet keinen Anlass, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln.

Die Besorgnis der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofes setzt nach § 12 Abs. 1 i.V.m. § 19 BVerfGG voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Zweifel an seiner Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befangen hält. Entscheidend ist allein, ob bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; 101, 46, 50, jeweils m.w.N.). Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Richterinnen und Richter eines Verfassungsgerichts über jene innere Unabhängigkeit und Distanz verfügen, die sie befähigen, in Unvoreingenommenheit und Objektivität zu entscheiden. Bei den Vorschriften über die Besorgnis der Befangenheit geht es aber auch darum, bereits den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unvoreingenommenheit zu vermeiden (vgl. BremStGH, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 19). Eine Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 19 BVerfGG kann nicht aus den allgemeinen Gründen hergeleitet werden, die nach der ausdrücklichen Regelung des § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG einen Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes nicht rechtfertigen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, könnte gerade auf diese Gründe dennoch die Besorgnis der Befangenheit gestützt werden. Es muss etwas Zusätzliches gegeben sein, das über die in § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG genannten Umstände hinausgeht, damit eine Besorgnis der Befangenheit als begründet erscheinen kann (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; BremStGH, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 20).

Vorliegend sind solche zusätzlichen Umstände nicht ersichtlich. Der Umstand, dass Richter ... mit der derzeitigen Vizepräsidentin und früheren Präsidentin der Bürgerschaft verheiratet ist, bietet keinen Anlass an seiner Unvoreingenommenheit zu zweifeln. Dieser Umstand führt bereits nicht zu einem Ausschluss des Richters, weil seine Ehefrau nicht als Verfahrensbeteiligte im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG anzusehen ist. Sie vermag ebenso wenig eine Befangenheit zu begründen. Allein auf die Mitwirkungsberechtigung im Verfahren, die der Ehefrau des Richters ... in ihrer Funktion als Präsidentin der Bürgerschaft zukam, kann auch eine Befangenheit nicht gestützt werden, da sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung selbst ergibt noch sonst erkennbar ist.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Anuschewski

gez. Dr. Haberland

gez. Dr. Koch

gez. Ülsmann