

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

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

Beschluss vom 20. April 2020 (St 2/19)

Leitsätze

1. Die Voraussetzungen für den Ausschluss eines Richters des Staatsgerichtshofs, dessen Ehefrau Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft ist, liegen nach § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG im Wahlprüfungsverfahren vor, weil der Präsident der Bremischen Bürgerschaft in diesen Verfahren nicht nur Mitwirkungsberechtigter, sondern selbst Verfahrensbeteiligter ist.
2. Sowohl der Landeswahlleiter als auch der Präsident der Bremischen Bürgerschaft sind im Wahlprüfungsverfahren als Verfahrensbeteiligte anzusehen. Ihnen werden durch die §§ 38 und 39 BremWahlG grundlegende Verfahrensrechte eingeräumt. Ihre Verfahrensbeteiligung dient dazu, die objektive Gewährleistung einer dem Wählerwillen entsprechende Sitzverteilung im Parlament zu garantieren.
3. Verfahrensbeteiligte sind auch die Vizepräsidentinnen, da die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft ausdrücklich eine Vertretung im regelmäßigen Wechsel und nicht nur eine Vertretung im Ausnahmefall vorsieht.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 2/19

Beschluss

In dem Wahlprüfungsverfahren
betreffend die Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft vom 26. Mai 2019

der Frau ...

- Beschwerdeführerin -

weitere Beteiligte:

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, Haus der Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen
2. Der Landeswahlleiter, An der Weide 14 – 16, 28195 Bremen

Mitwirkungsberechtigte:

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 20. April 2020 beschlossen:

**Der Richter ... ist kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramt-
tes ausgeschlossen.**

Gründe

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Gültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft vom 26. Mai 2019.

1. Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die Gültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft. Sie machte zur Begründung ihres Einspruchs geltend, dass die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft für blinde und sehbehinderte Menschen nicht hinreichend barrierefrei ausgestaltet worden sei. Es sei für blinde Menschen nicht möglich gewesen, ohne einen erheblichen Mehraufwand die Wahl durchzuführen. Die Teilnahme an der Wahl setze etliche Hilfen und ein umfangreiches Wissen voraus. Der erforderliche Aufwand, um an der Wahl teilnehmen zu können, widerspreche den Inhalten des Bremischen Gleichstellungsgesetzes.

Das Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen hat den Einspruch der Beschwerdeführerin durch Beschluss vom 14.11.2019 (14 K 1132/19) zurückgewiesen. Bei der Durchführung der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft sei nicht gegen die Vorschriften der Bremischen Landeswahlordnung verstoßen worden, die blinden und sehbehinderten Personen die Ausübung ihres Wahlrechts ermöglichen sollen. Die in der Bremischen Landeswahlordnung vorgesehenen Maßnahmen zur Teilnahme blinder oder sehbehinderter Personen an den Wahlen hielten sich im Rahmen des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers, welche Maßnahmen er ergreife, um blinden und sehbehinderten Personen die Wahlteilnahme zu ermöglichen.

Gegen diesen Beschluss des Wahlprüfungsgerichts hat die Beschwerdeführerin am 19.12.2019 Beschwerde beim Staatsgerichtshof eingelegt, mit der sie ihre Einwände gegen die Gültigkeit der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft weiterverfolgt.

2. Richter ... hat dem Staatsgerichtshof in dem vorliegenden Verfahren mit Schreiben vom 27.2.2020 mitgeteilt, dass es sich bei Frau ..., die dem Wahlprüfungsgericht als Abgeordnete angehört habe, um seine Ehefrau handele. Sie habe seit dem 27.3.2019 die Funktion der Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft innegehabt und sei seit dem 3.7.2019 deren Vizepräsidentin.

Der Beschwerdeführerin, dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft, dem Landeswahlleiter und der Senatorin für Justiz und Verfassung ist die dienstliche Äußerung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

Die Beschwerdeführerin hat keine Stellungnahme abgegeben.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft ist der Auffassung, dass keine Gründe vorlägen, die einen Ausschluss des Richters ... als Mitglied des Staatsgerichtshofs rechtfertigten. Die Ehefrau von Richter ... sei keine Beteiligte dieses Verfahrens. Zwar habe Frau ... an der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts in ihrer Funktion als ehrenamtliche Richterin mitgewirkt. Das mache sie jedoch nicht zur Beteiligten im Sinne von § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Auch als Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft sei sie nicht Beteiligte im vorgenannten Sinne. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft vertrete nach Art. 92 Abs. 3 BremLV als Organ der Bürgerschaft die Freie Hansestadt Bremen in Rechtsstreitigkeiten der Bürgerschaft. Frau ... sei eine der beiden Vizepräsidentinnen. Ein über ein allgemeines Interesse am Ausgang des Verfahrens hinausgehendes Sonderinteresse ergebe sich allein aufgrund dieser Funktion nicht. Der vorgenannte Sachverhalt rechtfertige auch keine Ablehnung des Richters ... wegen Besorgnis der Befangenheit. Eine solche Besorgnis der Befangenheit könne nicht allein darauf gestützt werden, dass die Ehefrau des Richters an der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts mitgewirkt habe und sie Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft sei. Vielmehr müssten zusätzliche Umstände hinzutreten, die Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters begründen könnten. Das sei vorliegend nicht der Fall.

Der Landeswahlleiter hat mitgeteilt, dass aus seiner Sicht keine Besorgnis der Befangenheit des Richters ... bestehe. Richter ... habe offengelegt, dass seine Ehefrau an der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts über den Einspruch der Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft mitgewirkt habe. Aufgrund dieser Offenlegung werde deutlich, dass er sich seiner Verpflichtung zu einer unvoreingenommenen und objektiven Entscheidung in dieser Sache bewusst sei und über die notwendige innere Unabhängigkeit und Distanz hierzu verfüge.

II.

Richter ... ist in dem vorliegenden Verfahren kraft Gesetzes von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG, der gemäß § 12 Abs. 1 BremStGHG auf das Verfahren des Staatsgerichtshofs Anwendung findet, sind erfüllt. Ob darüber hinaus durch die in der dienstlichen Erklärung angegebenen Umstände die Besorgnis der Befangenheit begründet wird, ist daher nicht mehr zu entscheiden.

1. Richter ... ist gem. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, weil er mit einer Verfahrensbeteiligten verheiratet ist.

a) § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 BVerfGG trägt dem verfassungsrechtlich in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Recht auf den gesetzlichen Richter Rechnung (Klein, in: Maunz/Dürig/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 58. EL Januar 2020, § 18 Rn. 1; Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 18 Rn. 3). Das Gerichtsverfahren setzt die Unparteilichkeit des Richters voraus (Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 232). Wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass die richterliche Tätigkeit von einem nichtbeteiligten Dritten ausgeübt wird (BVerfGE 21, 139, 145). Dies erfordert eine Neutralität und Distanz des Richters gegenüber den Verfahrensbeteiligten (Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 18 Rn. 6). Ebenso wie die entsprechenden Bestimmungen der fachgerichtlichen Verfahrensordnungen bezweckt § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 BVerfGG die subjektive Unabhängigkeit des Richters sowie seine Offenheit und Unbefangenheit im Hinblick auf den zur Entscheidung anstehenden Fall zu garantieren (vgl. BVerfGE 78, 331, 338 f.; 82, 30, 35; Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 18 Rn. 4).

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, Beschluss vom 19. Januar 2004 – 2 BvF 1/98, juris Rn. 5; Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 18 Rn. 6; Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 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 (Kliegel, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 18 Rn. 2; Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 18 Rn. 13; ebenso Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 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.

b) Nach diesen Maßstäben liegt im Falle von Richter ... im vorliegenden Verfahren ein Ausschlussgrund nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG vor.

aa) Der Ausschluss folgt hier allerdings nicht bereits aus dem Umstand, dass seine Ehefrau als ehrenamtliche Richterin an der vorhergehenden Entscheidung des Wahlprüfungsgerrichts mitgewirkt hat. Diese Mitwirkung erfüllt nicht den Tatbestand der Beteiligung an der Sache im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Aus der Systematik des § 18 BVerfGG lässt sich schließen, dass ein Beteiligter an der Sache im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG nicht derjenige sein kann, der gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Ansonsten ergäbe die gesetzliche Differenzierung keinen Sinn. Ein Richter, der mit einer Person verheiratet ist oder war, die als ehrenamtliche Richterin in erster Instanz in derselben Sache von Amts wegen tätig gewesen ist, ist somit nicht von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen (BremStGH, Beschl. v. 5.4.2019 – St 1/16 u.a., juris Rn. 15).

bb) Ein Ausschlussgrund nach 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG liegt aber darin begründet, dass Richter ... mit der Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft verheiratet ist, und der Präsident der Bremischen Bürgerschaft im Wahlprüfungsverfahren nicht nur Mitwirkungsberechtigter, sondern selbst Verfahrensbeteiligter ist.

(1) Wer die Beteiligten eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens sind, bestimmt sich vorrangig nach den verfassungsrechtlichen Regelungen und insbesondere nach den jeweiligen Verfahrensordnungen der Verfassungsgerichte. Für die Verfahren vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen folgt die Beteiligteigenschaft damit vor allem aus dem Gesetz über den Staatsgerichtshof. So regelt § 24 BremStGHG, dass Verfahrensbeteiligte, soweit es sich nicht um Organstreitigkeiten handelt, grundsätzlich nur der Senat, die Bürgerschaft, ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen sein können. In Organstreitigkeiten können Verfahrensbeteiligte auch Teile von Verfassungsorganen sein, sofern sie durch die Landesverfassung oder die Geschäftsordnung der Bürgerschaft mit eigenen Rechten ausgestattet sind. In Verfahren nach § 12 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid ist neben dem antragstellenden Senat auch die Vertrauensperson für das Volksbegehren als verfahrensbeteiligt anzusehen (vgl. § 31 BremStGHG). Im Verfahren nach § 4 des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag ist der Präsident der Bremischen Bürgerschaft unmittelbar Verfahrensbeteiligter, weil er die verfahrensgegenständliche Entscheidung über die Unzulässigkeit des Bürgerantrags getroffen hat. Keine Verfahrensbeteiligte, sondern nur Mitwirkungsberechtigte ist nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG die Senatorin für Justiz und Verfassung. Das Gleiche gilt für den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft in solchen Verfahren, in denen nicht er selbst oder die Bürgerschaft Beteiligte des Verfahrens sind (§ 14 Abs. 2 Satz 3 BremStGHG). Mitwirkungsberechtigte können an der Verhandlung teilnehmen und einen Vertreter entsenden. Sie sind aber im Unterschied

zu Verfahrensbeteiligten nicht befugt, einen Antrag zu stellen (vgl. zur Rolle der Mitwirkungsberechtigten im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof BremStGH, Beschl. v. 9.12.2019 – St 1/19, juris Rn. 11).

(2) Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft ist im Wahlprüfungsverfahren vor dem Staatsgerichtshof ein Verfahrensbeteiligter.

Darüber, wer in einem Wahlprüfungsverfahren vor dem Staatsgerichtshof als Verfahrensbeteiligter anzusehen ist, trifft § 30 BremStGHG keine abschließende Regelung. Die Vorschrift verweist insoweit auf das Bremische Wahlgesetz. Regelungen über das gerichtliche Wahlprüfungsverfahren werden in den §§ 37 ff. BremWahlG getroffen. Einen verfahrenseinleitenden Einspruch kann jeder Wahlberechtigte, jede an der Wahl beteiligte Partei und Wählervereinigung sowie jede sonstige Gruppe von Wahlberechtigten einlegen. In amtlicher Eigenschaft können nach § 38 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG aber auch der Landeswahlleiter und der Präsident der Bremischen Bürgerschaft Einspruch einlegen. Der Landeswahlleiter und auch der Präsident der Bremischen Bürgerschaft sind aber auch dann Verfahrensbeteiligte mit eigenen Antragsrechten, wenn sie nicht selbst Einspruch einlegen, sondern der Einspruch – wie vorliegend – durch eine wahlberechtigte Person eingelegt wird.

(a) Für den Landeswahlleiter hat der Staatsgerichtshof dies wiederholt ausdrücklich festgestellt. Das Bremische Wahlgesetz räumt dem Landeswahlleiter in § 38 Abs. 1 BremWahlG nicht nur die Befugnis zur Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens durch Einlegung eines Einspruchs ein, sondern bestimmt ihn in Absatz 2 auch zum Adressaten aller Einsprüche, die von anderen Einspruchsbefugten eingelegt werden. Nach Absatz 3 hat er diese Einsprüche mit seiner Stellungnahme dem Wahlprüfungsgericht vorzulegen. Darüber hinaus steht ihm nach § 39 Abs. 1 Nr. 2 BremWahlG das Recht zu, Beschwerde gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts einzulegen. Das Bremische Wahlgesetz hat damit den Landeswahlleiter als einen notwendigen Mitwirkenden an sämtlichen Wahlprüfungsverfahren bestimmt. Eine Beschränkung dieser Mitwirkung auf einzelne Typen von Wahlprüfungsverfahren, auf bestimmte Abschnitte oder auf bestimmte Verfahrenshandlungen sieht das Gesetz nicht vor. Es entspricht auch der ständigen Praxis des Staatsgerichtshofs, dass der Landeswahlleiter als Beteiligter mit eigenen Antragsrechten im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde mitwirkt (vgl. BremStGH, Urt. v. 22.5.2008 – St 1/07, BremStGHE 8, 13, 34; Urt. v. 13.9.2016 – St 2/16, LVerfGE 27, 228, 238). Seine Verfahrensbeteiligung dient dazu, die Funktion des Wahlprüfungsverfahrens, die in der objektiven Gewährleistung einer dem Wählerwillen entsprechenden Sitzverteilung im Parlament sowie in der Verwirklichung des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts besteht, zu

garantieren (Rinken, in: Fischer-Lescano/Rinken/Buse/Meyer/Stauch/Weber (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 55).

(b) Verfahrensbeteiligter im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG ist dementsprechend auch der Präsident der Bremischen Bürgerschaft. Ihm werden in § 38 und § 39 BremWahlG die gleichen Antrags- und Beschwerderechte eingeräumt wie dem Landeswahlleiter. Neben dem Recht auf Einlegung eines Einspruchs gemäß § 38 Abs. 1 S. 2 BremWahlG wird dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft seit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 2018 (Brem.GBl. S. 411) nunmehr auch ausdrücklich gem. § 39 Abs. 1 Nr. 3 BremWahlG das Recht eingeräumt, gegen die Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts Beschwerde einzulegen. Die in § 39 BremWahlG erfolgten Änderungen dienen der Klarstellung einer bereits zuvor bestehenden verfahrensrechtlichen Praxis (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1793, S. 6). Ebenso wie beim Landeswahlleiter folgt aus den Verfahrensrechten, die das Bremische Wahlgesetz dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft einräumt, seine Stellung als Verfahrensbeteiligter. Auch seine Verfahrensbeteiligung dient dazu, die Funktion des Wahlprüfungsverfahrens, nämlich die objektive Gewährleistung einer dem Wählerwillen entsprechenden Sitzverteilung im Parlament, zu garantieren. Aufgrund seiner mit dem Landeswahlleiter vergleichbaren Funktion und seiner Berechtigung, am Verfahren ohne Beschränkung seiner Mitwirkung auf einzelne Typen, Abschnitte oder Handlungen von/in Wahlprüfungsverfahren teilzunehmen, ist auch der Präsident der Bremischen Bürgerschaft als Verfahrensbeteiligter anzusehen. Auch das entspricht im Übrigen der ständigen Praxis des Staatsgerichtshofs in den zurückliegenden Wahlprüfungsverfahren.

(3) Beteiligter im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG ist jedoch damit nicht nur der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, sondern auch die Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft. Eine Unterscheidung im Hinblick auf Aufgaben und Funktion oder im Sinne einer regelmäßigen und ausnahmsweisen Zuständigkeit zwischen Präsidenten und Vizepräsidenten ist nicht vorgesehen. Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vom 25. März 2020 sieht für das Amt des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft nach § 5 vor, dass die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten die Präsidentin oder den Präsidenten in regelmäßigem Wechsel vertreten. Sie unterstützen sie oder ihn in der Amtsführung. Hieraus ergibt sich, dass zwischen Präsidenten und Vizepräsidenten eine Aufgabenteilung besteht. Auch eine Vertretung findet nicht nur im Ausnahmefall, sondern regelmäßig statt und ist insofern auch jederzeit vor dem Staatsgerichtshof möglich. Eine funktionale Unterscheidung zwischen dem Amt des Präsidenten und dem Amt der Vizepräsidenten kann der Geschäftsordnung nicht entnommen werden. Sie entspricht auch nicht der Praxis der Aufgabenwahrnehmung durch den Präsidenten und die

Vizepräsidenten in der bremischen Bürgerschaft. Der Ausschluss eines Richters nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG kann letztlich nicht davon abhängen, ob oder in welchem Umfang eine jederzeit mögliche Vertretung tatsächlich wahrgenommen wird. Der Ausschluss nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG knüpft anders als die Befangenheit an die formale Eigenschaft eines Ehepartners als Verfahrensbeteiligter und nicht an sein tatsächliches Verhalten im maßgeblichen Verfahren an. Eine Gleichstellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten der bremischen Bürgerschaft im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG ist daher geboten.

2. Ob darüber hinaus Gründe für die Besorgnis der Befangenheit vorliegen, die die Ablehnung des Richters ... nach § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 19 BVerfGG rechtfertigen, ist danach nicht mehr zu entscheiden.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Dr. Haberland

gez. Dr. Koch

gez. Anuschewski

gez. Ülsmann