

Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Schlossbezirk 3
76 131 Karlsruhe

2 BvC 46/14

7. Oktober 2015

Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit

In Ergänzung meines Vortrags im Schriftsatz vom 16.9.2015 betreffend die Ablehnung des Verfassungsrichters Peter Müller wegen Besorgnis der Befangenheit erlaube ich mir, weiter Folgendes vorzutragen.

Die Besorgnis der Befangenheit setzt voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters zu rechtfertigen. Es kommt nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befangen hält. Entscheidend ist ausschließlich, ob ein am Verfahren Beteiligter „bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln.“¹ Dabei kommt es hier auch auf die Sicht des Beschwerdeführers an.² Die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam werden kann, die gemäß § 18 Abs. 2 und Abs. 3

¹ BVerfGE 88, 1 (4); 99, 51 (56); 109, 130 (132).

² BVerfGE 82, 30 (39)

Nr. 2 BVerfGG nicht für den Ausschluss eines Richters ausreichen, genügen auch nicht, um die Besorgnis der Befangenheit nach § 19 BVerfGG zu begründen. Es muss vielmehr „etwas Zusätzliches“ gegeben sein, „damit eine Besorgnis der Befangenheit begründet erscheinen kann.“³

Dieses Zusätzliche, über die bloße Parteimitgliedschaft oder die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung (die auch in sonstigen fachlichen Äußerungen oder einen bloßen Tun bestehen kann⁴) Hinausgehende liegt hier vor. Der jetzige Richter und Berichterstatter Peter Müller hat, wie in meinem Schriftsatz vom 16.9.2015 schon dargelegt, kurz vor Antritt seines Amtes als Bundesverfassungsrichter in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident des Saarlandes in drei Fällen verfassungswidrige Regierungspropaganda zu Gunsten seiner politischen Partei, der CDU, vorgenommen. Dies geschah in Kenntnis der Verfassungswidrigkeit dieser Maßnahmen, also vorsätzlich. Dieses Vorbringen möchte ich jetzt noch vertiefen und belegen.

1. Verfassungsbruch durch verdeckte Parteienfinanzierung

Der heutige Verfassungsrichter und Berichterstatter Peter Müller nahm 2009, kurz vor Antritt seines Amtes als Verfassungsrichter, persönlich verfassungswidrige Regierungspropaganda vor, und zwar durch die Anzeigenserie „Der Ministerpräsidenten informiert“ (Anzeigen erschienen in der 22., 24., 26., 28., 30., und 34. Kalenderwoche des Jahres 2009) und durch den der Gehaltsabrechnung der Beschäftigten des Landes beigefügten Brief des Ministerpräsidenten. Auch für die ebenfalls verfassungswidrige Publikation der Broschüre „Saarland – aber sicher“ des Innenministeriums trägt Müller als Regierungschef politisch und rechtlich Mitverantwortung.

³ BVerfGE 82, 30 (38); 108, 122 (126).

⁴ Klein, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, § 19 Rn. 9.

Die drei gerügten Maßnahmen verstießen alle sowohl dem Inhalt als auch der Form und dem Zeitpunkt nach gegen die Verfassung,⁵ und zwar widersprachen sie den seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1977⁶ geltenden und allgemein bekannten Grundsätzen.

Es spricht alles dafür, dass Müller bekannt war, dass die drei Maßnahmen die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten (und auch von den Landesverfassungsgericht übernommenen) Grenzen für Regierungspropaganda überschritten. Zumindest handelte er mit bedingtem Vorsatz.

Denn hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit bestand keine Unklarheit. Daran ändern auch die Äußerungen der Regierungssprecherin Marlene Mühe-Martin nichts, die das Urteil mit dem Hinweis begrüßte, damit sei „Rechtssicherheit geschaffen“,⁷ und zugleich als Konsequenz aus dem Urteil „die Schaffung einer eindeutigen rechtlichen Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit auf Landes- und kommunaler Ebene im Saarland“ ankündigte.⁸

Wenn das Verfassungsgericht des Saarlands in seinem Urteil vom 1.7.2010⁹ etwas klargestellt hat, bedeutet das nicht, dass die verfassungsrechtliche Beurteilung der drei Maßnahmen der Landesregierung im Vorhinein zweifelhaft gewesen wäre. Denn die maßgeblichen rechtlichen Grundsätze stehen seit dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1977¹⁰ fest. Das Verfassungsgericht des Saarlandes ließ auch keinen Zweifel daran, dass es diese Grundsätze seiner Beurteilung zu Grunde

⁵ Umdruck des Urteils des Verfassungsgerichts des Saarlandes vom 1.7.2010, S. 17 ff.

⁶ BVerfG 44, 125.

⁷ Zum Beispiel Handelsblatt.de vom 1.7.2010: „Ministerpräsident Müller schoss übers Ziel hinaus“; Focus.de vom 1.7.2010: „CDU-Landesregierung wegen unzulässiger Wahlwerbung verurteilt“;

⁸ DAPD-Meldung vom 1.7.2010.

⁹ Wiedergegeben als Anlage 1 zum Schriftsatz vom 16.9.2015.

¹⁰ BVerfGE 44, 125.

gelegt hat.¹¹ Zwar konkretisierte das Urteil den Zeitraum der „Vorwahlzeit“ und legte ihn auf drei Monate vor dem Wahltermin fest.¹² Alle drei Maßnahmen hatte das Landesverfassungsgericht jedoch – unabhängig davon, ob sie in der Vorwahlzeit stattgefunden haben oder nicht – aus anderen Gründen als verfassungswidrig erkannt. Die Konkretisierung hinsichtlich des Umfangs der Vorwahlzeit durch das Landesverfassungsgericht hatte also schon deshalb keinerlei Einfluss auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der drei Maßnahmen der Landesregierung. Im Übrigen konnte kein vernünftiger juristischer Beobachter davon ausgehen, dass das Verfassungsgericht des Saarlandes für die Vorwahlzeit einen geringeren Zeitraum als drei Monate festlegen würde, so dass auch diese Konkretisierung nichts daran ändert, dass Peter Müller die Verfassungswidrigkeit auch in zeitlicher Hinsicht gekannt hatte.

Zwar behauptete die Landesregierung im Verfahren vor dem Verfassungsgericht des Saarlandes die Verfassungsmäßigkeit der drei Maßnahmen. Das waren jedoch, nach dem soeben Dargelegten, ersichtlich nur Schutzbehauptungen.

Auch ein Urteil des Verfassungsgerichts des Saarlandes vom 26.3.1980¹³ war nicht geeignet, zurzeit der Vornahme der drei Maßnahmen Zweifel an ihrer Verfassungswidrigkeit zu begründen. Auch in diesem Urteil hatte sich der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich „den Grundsätzen und Maßstäben [angeschlossen], die das Bundesverfassungsgericht anhand des Grundgesetzes entwickelt hat.“¹⁴ Dabei war der Verfassungsgerichtshof davon ausgegangen, „dass bei Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger Wahlwerbung auf zusätzliche Kriterien abzustellen ist, nämlich auf ,eine ins Gewicht

¹¹ Umdruck, S. 16 ff.

¹² Umdruck, S. 18 f.

¹³ Urteil vom 26.3.1980 (Lv 1/80), NJW 1980, 2181.

¹⁴ NJW 1980, 2183.

fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen' (BVerfGE 44, 135 [155 f.]).¹⁵ Beides war auch bei den drei Maßnahmen offensichtlich gegeben, weshalb auch das Gericht in seinem Urteil von 2010 keine Zweifel daran hatte, dass die Maßnahmen gemeinsam eine gehäufte und massive Grenzüberschreitung darstellten.

Die zumindest mit bedingtem Vorsatz hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit (Verstoß gegen die insoweit mit dem Grundgesetz übereinstimmenden Vorschriften der Verfassung des Saarlandes¹⁶) vorgenommene Regierungspropaganda hatte ein Amtsträger begangen, der besonders auf die Rechtmäßigkeit seiner Handlungen verpflichtet war. Peter Müller hatte bei Antritt seines Amtes als Ministerpräsident geschworen, er werde seine „Kraft dem Wohle des Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, Verfassung und Recht wahren und verteidigen, [seine] Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben.“ (Art. 89 der Verfassung des Saarlandes). Aufgrund seiner vorsätzlichen Verletzung der Verfassung hätte Müller vor dem Verfassungsgerichtshof wegen Verfassungsbruchs angeklagt werden können, und dieser hätte auf Verlust des Amtes des Ministerpräsidenten erkennen können (Art. 94 Abs. 1 der Verfassung des Saarlandes).¹⁷

In diesem Verfassungsbruch kommt eine krasse Geringschätzung des geltenden, von der Verfassungsrechtsprechung entwickelten Verfassungsrechts und seiner Funktion, die politische Macht zu zügeln, zum Ausdruck. Die Grundsätze, die verdeckte Parteienfinanzierung durch unzulässige Propaganda der Regierung verfassungsrechtlich verhindern sollen, sind dieselben, welche auch

¹⁵ NJW 1980, 2183.

¹⁶ Urteil des Verfassungsgerichts des Saarlandes vom 1.7.2010, Umdruck, S. 15 ff.

¹⁷ Dafür reicht auch bedingter Vorsatz: Ulrich Stelkens, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes. Kommentar, aber 2009, Art. 94, Rn. 2.

verdeckter Parteienfinanzierung durch das Parlament entgegenstehen. Die verfassungsrechtliche Ratio ist in beiden Fällen die gleiche. Müller war bereit, in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident ihn unmittelbar bindendes Verfassungsrecht, welches verdeckte Parteienfinanzierung verhindern soll, zu brechen. Um wie viel eher muss er dann aber, wenn es um die beurteilende Gestaltung solchen Verfassungsrechts geht, bereit sein, Konzessionen an die politische Macht zu machen und ihm unangebracht erscheinende Grenzen, die ihm seinerzeit im Wege standen, zu beseitigen oder einzuschränken? Dies ist jedenfalls der Eindruck, den ein am Verfahren Beteiligter, wie der Beschwerdeführer, bei vernünftiger Würdigung der Situation haben muss, und der ihm Anlass gibt, an der Unvoreingenommenheit des Richters Peter Müller ernsthaft zu zweifeln.

Eine gewisse Verwandtschaft besteht auch mit dem Fall des § 18 Abs. 1 BVerfGG, welcher Richter von einem Verfahren ausschließt, wenn diese in eigener Sache zu entscheiden hätten. Zwar geht es hier um verschiedene Sachverhalte. Die Umstände weisen jedoch insofern eine große Ähnlichkeit auf, als es sich beide Male um die verfassungsrechtliche Begrenzung von verdeckter staatlicher Parteienfinanzierung handelt. Und im vorliegenden Fall kommt noch erschwerend hinzu, dass Müller die dafür geltenden Verfassungsgrenzen vorsätzlich gebrochen, also Verfassungsbruch begangen hat.

2. Kritik an parteilichen Auswüchsen – nervt “bis zur Weißglut“

Zum im Schriftsatz vom 16. 9. 2015 vorgetragene zweiten Befangenheit besorgenden Grund ist Folgendes zu ergänzen. Sympathie oder Antipathie eines Richters gegenüber dem Beschwerdeführer reichen grundsätzlich nicht aus, um die Besorgnis

der Befangenheit des Richters zu begründen.¹⁸ Bei einer feindseligen Einstellung ist dies allerdings anders.¹⁹ Dazu sei ein Wortwechsel zwischen dem damaligen Ministerpräsidenten Peter Müller und dem Beschwerdeführer bei einer Podiumsdiskussion am 20. Juni 2000 im Landtag Rheinland-Pfalz angeführt (als **Anlage** beigelegt):

Auf kritische Äußerungen des jetzigen Beschwerdeführers zur parteipolitischen Ämterpatronage unterstellte Müller ihm, er suggeriere, „dass Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes faktisch außer Kraft gesetzt ist und nur noch auf der Basis eines Parteibuchs Ämter vergeben werden.“ (S. 47) Er, Müller, bestreite, „dass Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes in der Mehrzahl der Fälle nicht mehr funktioniert.“ (S. 47). In dieser, die Kritik des Beschwerdeführers maßlos übertreibenden Erwiderung Müllers, kommt der Ärger eines hohen Parteifunktionärs über den Auswuchs des Parteienstaats immer wieder kritisierenden so genannten Parteienkritiker zum Ausdruck. Denn der Beschwerdeführer hatte bei seiner Kritik an parteipolitische Ämterpatronage weder behauptet, Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz würde faktisch außer Kraft gesetzt, noch dass die Vorschrift in der Mehrzahl der Fälle nicht mehr funktioniere.

Des Weiteren erwiderte der Beschwerdeführer auf die Äußerung Müllers, die Verbeamtung der Parlamente beruhe darauf, dass der öffentliche Bedienstete „jederzeit in seinen früheren Beruf“ zu zurückkehren könne (S. 48):

„Wir haben nicht nur eine Verbeamtung der Parlamente, sondern auch eine Verbeamtung der Parteien. Die können Sie nicht mit dem Rückkehranspruch begründen. Die hängt damit zusammen, dass viele öffentliche Bedienstete, um vorwärts zu kommen, in eine Partei eintreten. Das ist doch ein *offenes* Geheimnis, Herr Müller.“ (S. 48)

¹⁸ BVerfGE 73, 330 (339)

¹⁹ Klein, a.a.O., Rn. 6.

Darauf antwortete Ministerpräsident Peter Müller:

„Das ist *offener* Unsinn.“ (S. 48).

Beide Äußerungen zeigen, dass Müller bestrebt war, Probleme und verfassungswidriger Auswüchse des Parteienstaats klein zu reden und es ihm – in Verärgerung und feindseliger Gegnerschaft gegenüber dem „Parteienkritiker“ – insoweit nicht um eine sachliche Diskussion ging, sondern um Polemik und Herabsetzung des Beschwerdeführers, welcher ihm dieses Kleinreden vorhielt. Damit ergibt sich eine Linie zum eingangs dargestellten Ignorieren der verfassungsrechtlichen Grenzen für Regierungspropaganda durch Müller, worin ebenfalls ein solcher Auswuchs lag.

Darin dürften – zusammen mit den im Schriftsatz vom 16.9.2015 wiedergegebenen heftigen Äußerungen des Beschwerdeführers zur anstehenden Wahl von Peter Müller zum Bundesverfassungsrichter – ausreichende Anhaltspunkte für eine feindselige Einstellung Müllers gegenüber dem Beschwerdeführer liegen, so dass sich auch darauf die Besorgnis der Befangenheit gründet.

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)

Anlage: Volk oder Souverän? Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 20. Juni 2000, S. 43-48