

# **BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

**- 2 BvR 1947/15 -**

## **In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau B ...,
2. der Frau Dr. B ...,
3. der Frau B ...,
4. der Frau D ...,
5. der Frau D ...,
6. des Herrn Dr. D ...,
7. des Herrn D ...,
8. des Herrn E ...,
9. des Herrn G ...,
10. des Herrn H ...,
11. des Herrn H ...,
12. des Herrn K ...,
13. des Herrn K ...,
14. des Herrn K ...,
15. der Frau M ...,
16. des Herrn M ...,
17. der Frau Ö ...,
18. der Frau P ...,
19. der Frau S ...,
20. der Frau S ...,

21. der Frau S ...,
22. des Herrn T ...,
23. des Herrn Dr. T ...,
24. des Herrn T ...,
25. des Herrn W ...,
26. des Herrn W ...,

- Bevollmächtigte:

Graf von Westphalen Rechtsanwälte Steuerberater Partnerschaft mbB, Poststraße 9 - Alte Post, 20354 Hamburg -  
Bev. zu Ziff.: 1 - 26

gegen das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. September 2015 - HVerfG 5/14 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Voßkuhle,

den Richter Landau

und die Richterin Hermanns

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 2. Mai 2016 einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Die von 26 Abgeordneten der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg wegen behaupteter Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter erhobene Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, welches in einem Norminterpretationsverfahren gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) zur Frage des Rechtswegausschlusses gegen Abschlussberichte von Untersuchungsausschüssen der Hamburgischen Bürgerschaft ergangen ist.

1

## I.

Dem Norminterpretationsverfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ging eine Verwaltungsstreitigkeit im Kontext des Untersuchungsausschusses „Elbphilharmonie“ voraus. 2

1. Der in der vergangenen Legislaturperiode von der Hamburgischen Bürgerschaft eingesetzte parlamentarische Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“ zur Aufklärung insbesondere der Kostensteigerungen des Bauprojekts (nachfolgend: Untersuchungsausschuss) beabsichtigte, in seinem Abschlussbericht wertende Äußerungen im Sinne von § 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. August 1997 unter anderem über einen Rechtsanwalt zu veröffentlichen, der einer im Zuge der Baumaßnahmen zur Errichtung der „Elbphilharmonie“ mit einer baubegleitenden Rechtsberatung beauftragten Rechtsanwaltskanzlei angehört (nachfolgend: Rechtsanwalt). Hierüber informierte der Untersuchungsausschuss den Rechtsanwalt. 3

2. Der Rechtsanwalt nahm daraufhin gegen die Veröffentlichung wertender Äußerungen im Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch. 4

a) Er beantragte vor dem Verwaltungsgericht Hamburg, es dem Untersuchungsausschuss im Wege einstweiliger Anordnung zu untersagen, in seinem Abschlussbericht sämtliche – hilfsweise näher bezeichnete – wertende Äußerungen über ihn zu veröffentlichen; hilfsweise den Untersuchungsausschuss insbesondere zu verpflichten, dem Rechtsanwalt Gelegenheit zur Stellungnahme zu den beabsichtigten wertenden Äußerungen zu geben und den wesentlichen Inhalt einer Stellungnahme im Bericht wiederzugeben. 5

Mit Beschluss vom 27. März 2014 – 8 E 1256/14 – lehnte das Verwaltungsgericht Hamburg den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Die auf Untersagung der Veröffentlichung wertender Äußerungen gerichteten Anträge seien gemäß Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV bereits unzulässig. Die mit Art. 44 Abs. 4 GG wortgleiche Vorschrift des Art. 26 Abs. 5 HV lautet: 6

„Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei.“

Durch die genannte Vorschrift solle die Unabhängigkeit der Bürgerschaft bei der Kontrolle der Exekutive gewährleistet werden. Der Rechtswegausschluss beziehe sich auf diejenigen Beschlüsse, die das Ergebnis der Untersuchung feststellen. Könnte mit gerichtlicher Hilfe auf das Ergebnis der Untersuchung direkt Einfluss genommen werden, würde die Unabhängigkeit der Bürgerschaft bei der Untersuchung des Exekutivhandelns im Rahmen des Baus der Elbphilharmonie beeinträchtigt werden. Dies wolle Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV verhindern. Etwas anderes ergebe sich 7

nicht daraus, dass der Abschlussbericht womöglich wertende Äußerungen über den Rechtsanwalt enthalte, die dessen subjektive Rechte beeinträchtigen könnten. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV sehe eine Ausnahme von der Rechtsweggarantie vor und nehme zur Wahrung der Parlamentsrechte eine Einschränkung des Individualrechtsschutzes – jedenfalls grundsätzlich – in Kauf. Die weiteren, insbesondere auf Gelegenheit zur Stellungnahme und deren Wiedergabe im Abschlussbericht gerichteten Hilfsanträge seien zwar zulässig, mangels Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs jedoch nicht begründet.

b) Auf die Beschwerde des Rechtsanwalts untersagte das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht dem Untersuchungsausschuss mit Beschluss vom 23. April 2014 – 3 Bs 75/14 – im Wege einstweiliger Anordnung, in seinem Abschlussbericht eine näher bezeichnete Tatsachenbehauptung über den Rechtsanwalt aufzustellen; im Übrigen wurde die Beschwerde zurückgewiesen, soweit die Beteiligten das Verfahren nicht bereits übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt hatten.

Zur Begründung führte das Obergerverwaltungsgericht aus, dem Rechtsanwalt stehe gegen die bevorstehende Verletzung seines grundrechtlich gewährleisteten Persönlichkeitsrechts durch den Abschlussbericht der Rechtsweg gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG offen, der gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu den Verwaltungsgerichten führe. Als wesentliche rechtsstaatliche Verbürgung gewährleiste Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dem Einzelnen den lückenlosen Rechtsschutz gegen behauptete rechtswidrige Eingriffe der öffentlichen Gewalt in seine Rechte. Eine Einschränkung dieser Grundsatznorm für die gesamte Rechtsordnung durch Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV mit dem Ziel einer Gerichtsfreiheit sei kompetenziell ausgeschlossen; der Anwendungsbereich der Vorschrift müsse daher reduzierend ausgelegt werden. Soweit Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG als grundgesetzimmanente Schranke die Vorschrift des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG einzuschränken vermöge, gebe es jedenfalls keinen Anhalt dafür, dass Art. 28 Abs. 1 und 2 GG den Ländern abweichend von Art. 28 Abs. 3, Art. 31 und Art. 142 GG die Möglichkeit eingeräumt habe, Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG im selben Maße einzuschränken. Aus dem Prinzip der Gewaltenteilung ergebe sich nicht, dass Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, was Abschlussberichte der Untersuchungsausschüsse des Bundestags und der Länderparlamente angehe, als von vornherein kupierte rechtsstaatliche Verbürgung aufgefasst werden müsse. Denn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG unterwerfe gerade jede behauptete Rechtsverletzung Einzelner durch die öffentliche Gewalt und damit auch einen mit seinem Abschlussbericht öffentliche Gewalt ausübenden parlamentarischen Untersuchungsausschuss insoweit der gerichtlichen Kontrolle. Unrichtige Tatsachenbehauptungen über Dritte seien von der Aufgabe und den Rechten eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht gedeckt. Der Rechtsanwalt brauche unrichtige Tatsachenbehauptungen über sich im Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses „Elbphilharmonie“ nicht hinzunehmen. Wahrheitswidrige Tatsachenbehauptungen in Abschlussberichten eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses seien, wenn sie sich nicht nur auf Bagatellen bezögen, in hohem Maße geeignet, auf die berufliche Reputation und die

8

9

persönliche Integrität der betroffenen Person einzuwirken.

## II.

1. Mit Schriftsatz vom 11. November 2014 (Bl. 103 VS bis Bl. 136 VS d.A.) beantragten 55 Abgeordnete der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (nachfolgend: Antragsteller) – darunter sämtliche hiesigen Beschwerdeführer – beim Hamburgischen Verfassungsgericht die Durchführung eines Norminterpretationsverfahrens gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV in Verbindung mit § 14 Nr. 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (HVerfGG). 10

a) Ziel des Norminterpretationsverfahrens nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV ist die verbindliche Klärung der Auslegung einer Norm der Hamburgischen Verfassung. Eine hierfür erforderliche Meinungsverschiedenheit liegt bereits dann vor, wenn ein letztinstanzlich entscheidendes Obergericht eine andere Rechtsauffassung vertritt als die nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV, § 14 Nr. 1 HVerfGG antragstellenden Beteiligten. Insoweit sieht Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV – eine Besonderheit des Hamburgischen Verfassungsrechts – eine Art (rechts-)gutachterlicher Tätigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts vor (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 21). Insoweit konnte die Entscheidung des Hamburgischen Obergerichts die Zulässigkeit des – nicht fristgebundenen – Antrags beim Hamburgischen Landesverfassungsgericht begründen, ohne dass dessen Entscheidung Rückwirkungen auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren hätte. Am Verfahren vor dem Hamburgischen Landesverfassungsgericht war denn auch nicht der Kläger des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beteiligt, sondern vielmehr ausschließlich die Antragsteller – ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft –, die Bürgerschaft und der Senat (vgl. § 38 Satz 2 HVerfGG). 11

b) Die Antragsteller stellten den folgenden Antrag, für Recht zu erkennen: 12

„Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist dahin auszulegen, dass die Vorschrift als Ausnahme von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und des Art. 61 HV einer richterlichen Erörterung des Abschlussberichts eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses ausnahmslos und insbesondere auch dann entgegensteht, wenn durch den Abschlussbericht eine Verletzung subjektiver Rechte zu gewärtigen ist;

hilfsweise: Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist dahin auszulegen, dass die Vorschrift als Ausnahme von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und des Art. 61 HV einer richterlichen Erörterung des Abschlussberichts eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses grundsätzlich entgegensteht und nur im Ausnahmefall eine gerichtliche Kontrolle zulässt, sofern eine Verletzung besonders gewichtiger subjektiver Rechte zu gewärtigen ist.“

Zur Begründung führten die Antragsteller aus, die verfassungsgerichtliche Klärung dieser Frage sei für sämtliche gegenwärtigen und zukünftigen Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft von Bedeutung und betreffe auch andere Bundesländer, deren Landesverfassungen eine dem Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV vergleichbare Vorschrift enthielten, da der Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 23. April 2014 den Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV praktisch für unwirksam erklärt habe. Nach Auffassung der Antragsteller unterlägen von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV tatbestandlich erfasste Abschlussberichte eines Untersuchungsausschusses auf der Rechtsfolgenseite keiner richterlichen Erörterung. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV statuiere ebenso wie Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG eine Ausnahme von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und eröffne damit einen gerichtsfreien Raum, obgleich der Untersuchungsausschuss an die Grundrechte gebunden sei. Der dadurch bewirkte Rechtswegausschluss lasse sich verfassungsrechtlich weder unter formellen Gesichtspunkten noch aus inhaltlichen Gründen beanstanden. Darüber hinaus bestehe angesichts der Gewährleistung anderweitiger Betroffenenrechte einerseits und der Zielsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses andererseits kein Anlass und auch keine Möglichkeit, Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV einschränkend auszulegen. Sofern das Hamburgische Verfassungsgericht dieser Auffassung nicht folge, sei entsprechend des Hilfsantrags Rechtsschutz gegen Abschlussberichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nur im Ausnahmefall zum Schutz besonders wichtiger subjektiver Rechte zuzulassen. Eine Durchbrechung des durch Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV statuierten Rechtswegausschlusses könne nur im Falle eines vollständigen Grundrechtsentzuges und nur bei Gleichwertigkeit der verletzten Rechte mit dem parlamentarischen Untersuchungsrecht in Betracht kommen.

13

2. Mit – angegriffenem – Urteil vom 15. September 2015 (– HVerfG 5/14 –; juris) stellte das Hamburgische Verfassungsgericht fest, dass der Rechtsweg nach Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV nur insoweit ausgeschlossen sei, als das Recht der Untersuchungsausschüsse auf autonome Abfassung eines Abschlussberichtes nicht nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Grundrechte oder andere Verfassungsgüter eingeschränkt werde.

14

a) Zur Begründung wurde ausgeführt, Abschlussberichte von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft seien von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV erfasst (vgl. a.a.O., juris, Rn. 23-26).

15

b) Der Wortlaut des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV sei auslegungsfähig. Er benenne zwar nicht zweifelsfrei, welche Beschlüsse der richterlichen Erörterung entzogen seien. Aus dem historischen Kontext der Norm ergebe sich aber, dass Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV nicht dahin zu verstehen sei, dass dieser nur die politische Bewertung in einem Abschlussbericht erfassen solle. Vielmehr erfasse er grundsätzlich seinen gesamten Inhalt, mithin auch Abschlussberichte, die mit Grundrechtseingriffen verbunden seien. Die dem Art. 44 Abs. 4 GG nachempfundene Vorschrift des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV habe eine juristische Bewertung der Ergebnisse von Untersuchungsausschüssen verhindern und damit das Arbeitsergebnis und indirekt die Arbeitsweise parlamentari-

16

scher Untersuchungsausschüsse vor Kritik durch die Justiz im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens schützen sollen. Ein Spannungsverhältnis zu den Grundrechten und zu Art. 19 Abs. 4 GG sei nicht in den Blick genommen worden, zumal eine Verletzung von Grundrechten nach damaligen Verständnis einen zielgerichteten Eingriff vorausgesetzt habe (vgl. a.a.O., juris, Rn. 27-41).

Dieses der gerichtlichen Überprüfung entzogene Recht der Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts nach Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV stehe jedoch neben den durch Art. 19 Abs. 4 GG beziehungsweise Art. 61 HV rechtsschutzbewährten Grundrechten sowie anderen Verfassungsgütern des Bundes oder der Länder. Sinn und Zweck der Vorschrift geböten jedoch kein Verständnis der Norm, das die Durchsetzung jeglicher verfassungsrechtlich fundierter subjektiver Rechte Dritter auf dem Rechtsweg ausschliesse. Der Kernbereich des parlamentarischen Untersuchungsrechts werde nicht missachtet, das Enquêterecht nicht notwendig wesentlich berührt, wenn Rechtsschutz gegen einen Abschlussbericht nicht von vornherein ausgeschlossen sei. Ein ausnahmsloser Rechtswegausschluss widerspräche zudem – unabhängig von der Einhaltung der Verfahrensrechte Betroffener im parlamentarischen Untersuchungsverfahren – dem System des Grundrechtsschutzes des Grundgesetzes und würde zugleich in die Fundamente des Rechtsstaats eingreifen, da Raum für die unkontrollierte Ausübung staatlicher Macht geschaffen und damit die Möglichkeit gegen die Menschenwürde verstoßender staatlicher Willkür eröffnet würde. Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV sei verfahrensrechtliche Absicherung des Rechts der Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts (vgl. a.a.O., juris, Rn. 42-54).

17

c) Im Konfliktfall sei der Umfang der Beschränkung des Rechts auf autonome Abfassung des Abschlussberichts durch die entgegenstehenden Grundrechte oder anderen Verfassungsgüter nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz zu ermitteln, der auch im Fall einer Kollision zwischen Grundrechten sowie durch das Grundgesetz geschützten Verfassungsgütern und Landesverfassungsrecht anwendbar sei. Dazu seien das Recht auf autonome Abfassung des Abschlussberichts einerseits und die entgegenstehenden Grundrechte oder anderer Verfassungsgüter andererseits in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so in einen Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam würden. Lasse sich dies nicht erreichen, so sei unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung und der besonderen Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, welches Interesse zurückzutreten habe.

18

Der Anwendung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz stehe nicht entgegen, dass für den durch die HV eröffneten Verfassungsraum die Reichweite der (grundgesetzlichen) Grundrechte mit einer landesrechtlichen (staatsorganisationsrechtlichen) Verfassungsnorm in Ausgleich zu bringen sei. Diese Möglichkeit folge aus dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und bewege sich innerhalb der durch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG gesetzten Grenzen (vgl. a.a.O., ju-

19

ris, Rn. 55 ff.).

## B.

Mit ihrer gegen die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts gerichteten Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch Unterlassung einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG. 20

Zur Begründung berufen sie sich im Wesentlichen darauf, das Hamburgische Verfassungsgericht habe die Bedeutung und Tragweite des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkannt, jedenfalls aber die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV in unvertretbarer Weise bejaht und infolgedessen die von ihm als verfassungswidrig angesehene Vorschrift entgegen Art. 100 Abs. 1 GG nicht dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. 21

Die Überzeugung des Landesverfassungsgerichts von der Unvereinbarkeit des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV mit dem Grundgesetz komme in dessen Feststellung zum Ausdruck, ein ausnahmsloser Vorrang des Rechtswegausschlusses widerspreche dem System des Grundrechtsschutzes des Grundgesetzes und greife zugleich in die Fundamente des Rechtsstaats ein. Damit halte das Gericht eine wortlautgetreue Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV für mit den Grundrechten des Grundgesetzes unvereinbar. 22

Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV sei für die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts insofern entscheidungserheblich, als es im Falle der Gültigkeit der Norm hätte anders entscheiden müssen als bei deren – vom Gericht angenommenen – Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz. 23

Das Hamburgische Verfassungsgericht habe die grundsätzliche Bedeutung und Tragweite des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG von vornherein verkannt, indem es sich nicht einmal ansatzweise mit der Frage befasst habe, ob eine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG bestehe. Es habe auch nicht inzident die Notwendigkeit einer Vorlage verneint. 24

Darüber hinaus habe das Hamburgische Verfassungsgericht auch dadurch gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, dass es die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV in unvertretbarer Weise bejaht und deswegen die Frage nach der Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem Grundgesetz entgegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt habe. Indem das Hamburgische Verfassungsgericht feststelle, dass der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV dahin auszulegen sei, dass dieser grundsätzlich gleichwertig neben der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 61 HV sowie den Grundrechten und anderen Verfassungsgütern stehe (vgl. insoweit Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 27), verkenne es das normhierarchische Verhältnis zwischen Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV und den einschlägigen Vorschriften des Grundgesetz- 25

zes. Das Gericht habe die Grenze der vertretbaren verfassungskonformen Auslegung dadurch überschritten, dass es sich über den Wortlaut und über den – vom Landesverfassungsgericht selbst festgestellten – Willen des Landesverfassungsgebers hinweggesetzt habe. Zudem sei die verfassungskonforme Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV im Wege einer Ebenen übergreifenden praktischen Konkordanz verfassungsrechtlich bedenklich.

Das Urteil beruhe schließlich auf einer Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, denn hätte das Hamburgische Verfassungsgericht nicht in unvertretbarer Weise Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV verfassungskonform ausgelegt, hätte es auf der Grundlage seiner Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift seiner Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG entsprochen. Angesichts der Existenz der grundgesetzlichen Parallelvorschrift des Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG sei zumindest möglich gewesen, dass das Bundesverfassungsgericht Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV als verfassungskonform erachtet hätte. 26

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde sowohl zur Durchsetzung des Rechts aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG als auch wegen ihrer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung angezeigt. 27

### C.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, da die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg, da sie bereits unzulässig ist (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 ff.>; BVerfGK 7, 115 <116>). 28

#### I.

Es kann dahinstehen, ob den Beschwerdeführern das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, weil sie mit ihrer Verfassungsbeschwerde einwenden, das Gericht habe eine Auslegung nicht vornehmen dürfen, welche aber ihrem eigenen Hilfsantrag im landesverfassungsgerichtlichen Norminterpretationsverfahren zumindest nahe kommt (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 15). 29

#### II.

Offenbleiben kann auch, ob die Verfassungsbeschwerde am Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde scheitert. Jedenfalls fällt auf, dass die Beschwerdeführer das Hamburgische Verfassungsgericht in ihrer Antragsschrift auf die Notwendigkeit einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG hingewiesen, auf die Übergehung dieses Vortrags hin aber offenbar keine Maßnahmen ergriffen haben. Auch wenn eine Anhörungsrüge in Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht nicht vorgesehen zu sein scheint, wäre möglicherweise eine Gegenvorstellung in Betracht gekommen, wenn die hiesigen Beschwerdeführer – welche sämtlich auch Antragsteller im Norminterpretationsverfahren waren – nicht sogar aus Gründen der materiellen 30

Subsidiarität einen förmlichen Antrag auf Vorlage an das Bundesverfassungsgericht hätten stellen müssen. Es ist jedenfalls kaum nachvollziehbar, warum die Beschwerdeführer einerseits schreiben, es seien Anhaltspunkte für eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht ersichtlich, andererseits gerügt wird, es fehlten jegliche Ausführungen, warum eine (zuvor angeregte) Vorlage unterblieben sei.

### III.

Jedenfalls wird die Verfassungsbeschwerde dem Begründungserfordernis aus § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG nicht gerecht. 31

1. Eine ausreichende Begründung setzt voraus, dass die Möglichkeit der Verletzung des Beschwerdeführers in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht mit hinreichender Deutlichkeit aufgezeigt wird (vgl. BVerfGE 108, 370 <386 f.> m.w.N.; stRspr). Hierfür ist eine Auseinandersetzung mit der konkret angegriffenen Entscheidung und deren konkreter Begründung notwendig (vgl. BVerfGE 101, 331 <345>; 105, 252 <264>). Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung muss anhand der verfassungsrechtlichen Maßstäbe aufgezeigt werden, die das Bundesverfassungsgericht für einen Verstoß gegen das betreffende Grundrecht aufgestellt hat (vgl. BVerfGE 102, 147 <164>). 32

2. a) Eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG wegen des Unterlassens einer Divergenzvorlage wurde von den Beschwerdeführern nicht gerügt. Dementsprechend wurde auch nicht dargelegt, inwiefern „bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes oder des Verfassungsgerichtes eines anderen Landes“ abgewichen worden sei. Eine solche Divergenz dürfte im Übrigen auch nicht bestehen, da sich das Bundesverfassungsgericht bislang zwar zur Frage der Einschränkung des Art. 44 Abs. 4 GG aufgrund von Abgeordnetenrechten geäußert hat (vgl. BVerfGE 99, 19 <35>), nicht jedoch zur Frage der Einschränkung aufgrund von Grundrechten. 33

b) Nicht substantiiert dargelegt wurde ferner eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG. 34

aa) Eine Vorlagepflicht an das Bundesverfassungsgericht liegt bereits deshalb nicht vor – und vermag demzufolge auch nicht verletzt zu sein –, weil der Gewährleistungsgehalt von Art. 19 Abs. 4 GG nicht entscheidungserheblich war. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV nicht allein an Art. 19 Abs. 4 GG gemessen, sondern daneben stets auch den im Wesentlichen wortgleichen und offensichtlich auch als inhaltsgleich angesehenen Art. 61 HV herangezogen (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 22, 27, 42, 51 sowie LS 2). Diese Verankerung der Rechtsschutzgarantie wie auch des Rechts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf autonome Abfassung seines Abschlussberichts sowohl im Grundgesetz als auch der Lan- 35

desverfassung dürfte auch der Grund sein, warum das Hamburgische Verfassungsgericht nicht etwa ein normhierarchisches Verhältnis verkennt, wie die Beschwerdeführer unterstellen, sondern vielmehr zutreffend von einer jeweiligen normhierarchischen Gleichwertigkeit von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 und Art. 61 HV einerseits sowie von Art. 44 Abs. 4 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 GG andererseits ausgeht. Insofern ist bezeichnend, dass in der Verfassungsbeschwerdeschrift auf Seite 64 zur Begründung der Auffassung, die Normhierarchie sei verkannt worden, der stets miterwähnte Art. 61 HV nicht ebenfalls hervorgehoben, sondern sich argumentativ allein auf die grundgesetzliche Vorschrift des Art. 19 Abs. 4 GG bezogen wird. Eine Herstellung praktischer Konkordanz zwischen – zu den grundgesetzlichen Parallelregelungen möglicherweise inhaltsgleichen – Vorschriften der Landesverfassung fällt jedoch in die Kompetenz des Landesverfassungsgerichts. Ob Art. 19 Abs. 4 GG tatsächlich ein Selbiges gebietet und auch zwischen dieser Norm und Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV praktische Konkordanz hergestellt werden kann – wie jeweils vom Hamburgischen Verfassungsgericht angenommen –, ist insoweit nicht entscheidungserheblich gewesen. Selbst wenn eine Einschränkung von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV und das vom Hamburgischen Verfassungsgericht vertretene Auslegungsergebnis nicht auch durch Art. 19 Abs. 4 GG geboten wäre, bliebe es bei der Entscheidung, die dann alleine auf die Parallelvorschrift der Landesverfassung – Art. 61 HV – gestützt würde. Sollte – umgekehrt – Art. 19 Abs. 4 GG einen weitergehenden Rechtsschutz gebieten als die Vorschrift des Art. 61 HV, unterlägen Untersuchungsausschussberichte – wie etwa der den Anlass für das vorliegende Norminterpretationsverfahren gebende – erst recht der (gegebenenfalls intensiveren) gerichtlichen Kontrolle (vgl. insoweit auch Jänicke, DVBl. 2015, S. 1452 <1459>).

bb) Zudem mangelt es der Beschwerdebegründung auch insoweit an hinreichender Substantiierung, als das Hamburgische Verfassungsgericht zur Begründung seiner Auffassung, das Recht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf autonome Abfassung des Abschlussberichts einerseits und die entgegenstehenden Grundrechte oder anderen Verfassungsgüter andererseits seien im Konfliktfall in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so in einen Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam würden, umfangreich die vorhandene Rechtsprechung und Literatur zur Landesverfassung sowie Literatur auch zum Grundgesetz ausgewertet hat (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 57); die Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts wird demnach jedenfalls von einem erheblichen Anteil der Literatur vertreten. Hiermit setzt sich die Verfassungsbeschwerde nicht hinreichend auseinander, wenn sie unter bloßem Verweis auf den Wortlaut und den angeblichen Willen des Landesverfassungsgebers geltend macht, die Auslegung des Hamburgischen Verfassungsgerichts sei unvertretbar und überschreite die Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung. Soweit sich die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf den vom Hamburgischen Verfassungsgericht festgestellten Willen des Landesverfassungsgebers beziehen, blenden sie aus, dass das Landesverfassungsgericht den Rechtswegausschluss nach dem Willen des Landesverfas-

36

sungsgebers zwar als „umfassend“ ansieht (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. September 2015 – HVerfG 5/14 –, juris, Rn. 27), hiermit jedoch nur aussagt, dass der Rechtswegausschluss „grundsätzlich“ den „gesamten Inhalt“ des Abschlussberichtes erfasse (vgl. a.a.O., juris, Rn. 40), den Rechtswegausschluss jedoch nicht in dem Sinne absolut stellt, dass er von vornherein einer praktischen Konkordanz mit entgegenstehenden Grundrechten und anderen Verfassungsgütern entzogen wäre.

cc) Selbst wenn man davon ausginge, das Hamburgische Verfassungsgericht habe die Vorschrift des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV allein am Maßstab des Art. 19 Abs. 4 GG gemessen (wofür die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 55 ff. sprechen) und keine praktische Konkordanz hergestellt, sondern eine verfassungskonforme einschränkende Auslegung vorgenommen (vgl. BVerfGE 138, 64 <juris, Rn. 76 ff.> zu dieser Fallgruppe als mögliche Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG), so erscheint eine solche Auslegung vorliegend nicht unvertretbar. Hierfür spricht – neben der vom Hamburgischen Verfassungsgericht angeführten weiten Verbreitung dieser Auffassung –, dass auch das Bundesverfassungsgericht selbst Art. 44 Abs. 4 GG einschränkend ausgelegt und es – trotz des keine Einschränkungen vorsehenden Wortlauts der Vorschrift – für zulässig erachtet hat (vgl. BVerfGE 99, 19 <35>),

37

„im Organstreitverfahren die Einhaltung der Verfahrensstandards zu überprüfen, die zur Sicherung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG von Verfassungen wegen erforderlich sind. Das bedeutet, daß das Gericht die Feststellungen des 1. Ausschusses an Hand objektiver Kriterien im Hinblick auf eine Verletzung mandatschützender Verfahrensvorschriften und eine Überschreitung seines Untersuchungsauftrags zu kontrollieren hat“.

Warum die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vor diesem Hintergrund gänzlich unvertretbar sein soll, hätte ebenfalls näherer Begründung bedurft.

38

dd) Gegen die Annahme, das Hamburgische Verfassungsgericht sei von der Verfassungswidrigkeit des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV überzeugt und deswegen zur Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG verpflichtet gewesen, spricht schließlich die Wortlautgleichheit mit Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG. Eine Vorschrift, die sich mit einer Regelung im Grundgesetz deckt, dürfte kaum verfassungswidrig sein. Auch dies spricht im Übrigen dafür, dass das Hamburgische Verfassungsgericht zu Recht von praktischer Konkordanz spricht und gerade nicht von verfassungskonformer Auslegung. Soweit nach Auffassung der Beschwerdeführer eine verfassungskonforme Auslegung vorgenommen worden sei, weil praktische Konkordanz nicht Ebenen übergreifend hergestellt werden könne oder dies zumindest problematisch sei, wird ausgeblendet, dass sowohl die Rechtsschutzgarantie als auch das Recht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf autonome Abfassung seines Abschlussberichtes nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in der Hamburgischen Landesverfassung

39

verankert sind.

#### IV.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 40

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 41

Voßkuhle

Landau

Hermanns

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom  
2. Mai 2016 - 2 BvR 1947/15**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Mai 2016  
- 2 BvR 1947/15 - Rn. (1 - 41), [http://www.bverfg.de/e/  
rk20160502\\_2bvr194715.html](http://www.bverfg.de/e/rk20160502_2bvr194715.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160502.2bvr194715