

HVerfG 9/15 Leitsatz

Eine Fraktion sowie deren Mitglieder können gegen die Nichtwahl der von der Fraktion für die Besetzung der Härtefallkommission nach § 1 Abs. 2 Hamburgisches Gesetz über die Härtefallkommission nach § 23a AufenthG (HFKG) vorgeschlagenen Mitglieder durch die Bürgerschaft nicht im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht vorgehen. Es handelt sich nicht um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit. Die Rechte und Pflichten der Fraktionen sowie deren Mitglieder und der Bürgerschaft im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission nach § 23a AufenthG wurzeln in Bezug auf die Wahl der Mitglieder der Härtefallkommission durch die Bürgerschaft nicht im Verfassungsrecht, sondern in der einfachgesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 2 HFKG.



Verkündet am:
19. Juli 2016
als U.d.G. I. Frohböse

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 9/15

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

- 1.) der AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft,
vertreten durch den Fraktionsvorstand,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

- Antragstellerin zu 1 -

- 2.) der Mitglieder der AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft
 - a) ...
 - b) ...
 - c) ...
 - d) ...
 - e) ...
 - f) ...
 - g) ...
 - h) ...

alle Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

- Antragsteller zu 2 a) – h) -

Verfahrensbevollmächtigter zu 1 und 2:

Prof. Dr. jur Dietrich Murswiek
Lindenaustraße 17, 79199 Kirchzarten

gegen

die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Präsidentin,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

- Antragsgegnerin -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Graf von Westphalen,
Poststraße 9 - Alte Post, 20354 Hamburg

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Mehmel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier und Nesselhauf, die Verfassungsrichterinnen Schulze und Voßkühler sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich am 19. Juli 2016 für Recht erkannt:

Die Anträge werden als unzulässig verworfen.

Tatbestand:

Die Antragsteller, die Fraktion der Partei Alternative für Deutschland (AfD) in der Hamburgischen Bürgerschaft (Antragstellerin zu 1) sowie die ihr bei Antragstellung angehörenden Mitglieder (Antragsteller zu 2), wenden sich gegen die Nichtwahl der von der Antragstellerin zu 1 in insgesamt 11 Wahlgängen zwischen dem 15. April 2015 und 9. Dezember 2015 als Mitglied beziehungsweise als stellvertretendes Mitglied der Härtefallkommission nach § 1 Abs. 2 Hamburgisches Gesetz über die Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (Härtefallkommissionsgesetz - HFKG) benannten Abgeordneten. Zugleich machen sie geltend, die Antragsgegnerin – die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg - hätte geeignete formelle oder informelle Vorkehrungen treffen müssen, um die Blockade aufzulösen.

Durch das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004, 1950) hat der Bundesgesetzgeber in § 23a AufenthG die Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung in Härtefällen geschaffen. Die in der Folgezeit mehrfach geänderte Regelung lautet in der aktuellen Fassung auszugsweise:

§ 23a Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

(1) ¹Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel sowie von den §§ 10 und 11 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). ²Die Anordnung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, ob der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist oder eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. (...)

(2) ¹Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Absatz 1 einzurichten, das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2 einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen. ²Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. ³Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entschei-

dung trifft. ⁴Die Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.
(3)

Auf der Grundlage der Ermächtigung in § 23a Abs. 2 AufenthG i.V.m. Art. 80 Abs. 4 GG wurde das Hamburgische Gesetz über die Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (Härtefallkommissionsgesetz - HFKG) vom 4. Mai 2005 (HmbGVBl. 2005, 190) erlassen. Danach wird eine Härtefallkommission gemäß § 23a AufenthG eingerichtet (§ 1 Abs. 1 HFKG). Die Härtefallkommission wird ausschließlich im Wege der Selbstbefassung auf Vorschlag mindestens eines Mitglieds oder der Vertreterin oder des Vertreters der obersten Landesbehörde tätig (§ 2 Abs. 1 Satz 1 HFKG) und kann ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 HFKG). Die Härtefallkommission teilt alle abschließenden Entscheidungen schriftlich unter Angabe von Gründen der Bürgerschaft mit (§ 5 Abs. 2 HFKG). Die oberste Landesbehörde teilt ihrerseits Anordnungen nach § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG und – unter Angabe von Gründen – Zurückweisungen von Härtefallersuchen schriftlich dem Vorsitzenden Mitglied der Härtefallkommission und der Bürgerschaft mit (§ 6 HFKG). Die Bürgerschaft bestimmt das vorsitzende Mitglied sowie zwei stellvertretende vorsitzende Mitglieder der Härtefallkommission aus dem Kreis der ordentlichen Mitglieder (§ 1 Abs. 3 HFKG). Zugleich entsendet die oberste Landesbehörde eine Vertreterin oder einen Vertreter ohne Stimmrecht in die Härtefallkommission (§ 1 Abs. 4 HFKG).

Die Besetzung der Härtefallkommission, deren Beschlussfähigkeit und die Modalitäten der Beschlussfassung waren bei Erlass des Härtefallkommissionsgesetzes (HFKG 2005) wie folgt geregelt:

§ 1 Härtefallkommission

(1) ...

(2) ¹Jede im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretene Fraktion benennt aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder. ²Die Benannten werden durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat für die Dauer der Legislaturperiode berufen. ³Die berufenen Mitglieder führen ihr Amt bis zur Berufung der ihnen nachfolgenden Mitglieder fort.

⁴Die Amtszeit endet vorzeitig, wenn das Mitglied zurücktritt, aus der benennenden

Fraktion ausscheidet oder verstirbt. ⁵Eine Nachberufung ist nur für den Rest der Legislaturperiode zulässig.

(...)

(5) Die Härtefallkommission gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung.

§ 4

Sitzung der Härtefallkommission

(1) ...

(2) Die Härtefallkommission ist beschlussfähig, wenn alle ordentlichen Mitglieder anwesend sind.

§ 5

Entscheidung der Härtefallkommission

(1) ¹ Die Härtefallkommission kann mit Zustimmung aller ordentlichen Mitglieder Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten, wenn nach ihren Feststellungen dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der oder des Betroffenen im Bundesgebiet rechtfertigen. (...)

Bei der Bürgerschaftswahl am 15. Februar 2015 entfielen auf die AfD Hamburg acht Sitze in der Hamburgischen Bürgerschaft. Die acht gewählten AfD-Abgeordneten bilden eine von insgesamt sechs Fraktionen; aus der Fraktion ist am 10. Februar 2016 der Abgeordnete Dr. F. ausgetreten.

Die von der Antragstellerin zu 1 für die erste Wahl der Mitglieder der Härtefallkommission am 15. April 2015 benannten Abgeordneten wurden von der Bürgerschaft nicht gewählt.

Am 22. April 2015 trat das Zweite Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionengesetzes vom 17. April 2015 (HmbGVBl. 2015 S. 74; nachfolgend: HFKG April 2015; Gesetzesentwurf vom 1.4.2015, Bü-Drs. 21/174 S. 1; HFKG April 2015) in Kraft. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG April 2015 konnte die Härtefallkommission sich mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen ihrer ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedurfte ein Härtefallersuchen der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 HFKG April 2015). In beiden Bestimmungen war bis dahin eine einvernehmliche Regelung notwendig. Die Regelung zur Beschlussfähigkeit (§ 4 Abs. 2 HFKG 2005) wurde nicht geändert.

In den Wählgängen vom 7. Mai, 28. Mai, 10. Juni und 8. Juli 2015 wurden die von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagenen ordentlichen Mitglieder sowie die Stellvertreter für die Härtefallkommission nicht gewählt, mit Ausnahme des Abgeordneten Dr. K., der am 28. Mai 2015 als stellvertretendes Mitglied gewählt wurde.

Am 29. Juli 2015 trat das Dritte Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionengesetzes vom 15. Juli 2015 (HmbGVBl. 2015 S. 190; nachfolgend: HFKG n.F.) in Kraft. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG n.F. kann sich die Härtefallkommission, wenn nicht alle von den Fraktionen Benannten gewählt werden, konstituieren, wenn zumindest die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind. Sie ist gemäß § 4 Abs. 2 HFKG n.F. beschlussfähig, wenn alle berufenen ordentlichen Mitglieder anwesend sind. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG n.F. kann sich die Härtefallkommission mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der berufenen ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedarf ein Härtefallersuchen der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer berufenen ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HFKG n.F.).

In den Wahlgängen am 2. September, 14. Oktober, 11. November, 25. November und 9. Dezember 2015 wurden das von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagene ordentliche Mitglied sowie dessen Stellvertreter nicht gewählt.

Aufgrund der wiederholten Nichtwahl der vorgeschlagenen Kandidaten der Antragstellerin zu 1 kam es zu mehreren Gesprächen innerhalb der Bürgerschaft. Am 7. und 28. Mai 2015 wurde das Thema im Ältestenrat der Bürgerschaft diskutiert. Am 5. Juni, 24. September und 7. Oktober 2015 erfolgten Gespräche der Bürgerschaftspräsidentin mit den Fraktionsspitzen sowie weiteren Fraktionsvertretern.

Am 30. November 2015 haben die Antragsteller den vorliegenden Organstreit gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV), § 14 Nr. 2 HVerfGG erhoben. Zur Begründung machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend: Gegenstand des Organstreits sei die wiederholte Nichtwahl der von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagenen Mitglieder der Härtefallkommission sowie die Nichtvornahme von Verfahrensvorkehrungen zur Auflösung der entstandenen Blockade. Nicht Gegenstand des Organstreits sei die Frage, ob § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG, wonach sich die Härtefallkommis-

sion konstituieren könne, obwohl noch nicht alle nach dem Gesetz vorgesehenen Mitglieder gewählt seien, mit der Verfassung vereinbar sei.

Der Organstreit sei zulässig. Es handele sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, da die ständige Nichtwahl der von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagenen Kandidaten die Antragsteller in ihren Rechten auf eine gleichberechtigte parlamentarische Mitwirkung aus Art. 7 Abs. 1 HV verletze. Diese Rechte beruhten auf der Organstellung der Antragsteller. Ob diese Rechte vorliegend verletzt seien, sei zwischen den Antragstellern und der Antragsgegnerin streitig. Hierbei handele es sich um ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis. Insoweit sei es irrelevant, ob die Härtefallkommission eine Parlamentskommission oder der Exekutive zuzuordnen sei. Ob den Antragstellern die geltend gemachten Rechte zuständen, sei keine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit. Nur wenn es von vorneherein unmöglich erscheine, dass das Recht auf gleichberechtigte parlamentarische Mitwirkung sich auch auf die Besetzung von Exekutivkommissionen durch das Parlament beziehe, wäre der Antrag unzulässig. Dies sei nicht der Fall. Entscheide sich der Gesetzgeber – wie in Hamburg – dafür, die Härtefallkommission mit Parlamentariern aller Fraktionen zu besetzen, dann seien diese in der Kommission nicht etwa als Privatpersonen, sondern als Parlamentarier in Ausübung ihres Parlamentsmandats tätig. Dann gälten auch die Statusrechte der Abgeordneten aus Art. 7 Abs. 1 HV.

Die Antragsteller seien beteiligungsfähig. Die Antragsteller zu 2 seien als Abgeordnete gemäß Art. 7 Abs. 1 HV mit eigenen Rechten ausgestattet. Auch die Antragstellerin zu 1 sei als Fraktion – wie dies § 39a HVerfGG erfordere – in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet; ihr verfassungsrechtlicher Status ergebe sich aus dem Statusrecht der Abgeordneten nach Art. 7 Abs. 1 HV. Die Antragsbefugnis der Antragsteller ergebe sich aus der geltend gemachten Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte parlamentarische Mitwirkung aus Art. 7 Abs. 1 HV. Die sechsmonatige Antragsfrist aus § 39b Abs. 3 HVerfGG sei gewahrt.

Die Anträge seien begründet. Die Härtefallkommission sei eine Parlamentskommission und kein parlamentsexternes Gremium. Zwar sei das Besetzungsverfahren gemäß § 1 Abs. 2 HFKG dreistufig ausgeprägt: Vorschlag durch die Fraktion, Wahl durch die Bürgerschaft und sodann Berufung durch den Senat. Die Berufung durch den Senat sei aber nur formaler Natur. Mit ihr werde den formalen Anforderungen des § 23a AufenthG Rechnung

getragen, der die Landesregierungen zur Einrichtung einer Härtefallkommission ermächtigt, aber keine Aussage darüber enthalte, wo die Härtefallkommission anzusiedeln sei. Dem Senat sei kein eigenes Entscheidungsrecht eingeräumt. Das Wahlverfahren richte sich nach § 38 Geschäftsordnung der Bürgerschaft; gewählt sei, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erzielt habe. Innerhalb der Härtefallkommission hätten nur die nach Wahl in der Bürgerschaft durch den Senat berufenen Mitglieder Stimmrecht. Die Härtefallkommission nehme auch typische Parlamentsaufgaben wahr. Sie sei zwar in ein Entscheidungsverfahren einbezogen, das der Exekutive zuzurechnen sei. Die Härtefallkommission gebe dieser Entscheidung jedoch eine besondere Legitimation. Weil die oberste Landesbehörde in Härtefällen auf Ersuchen der Härtefallkommission von den geltenden gesetzlichen Regeln des Aufenthaltsrechts abweichen dürfe, bestehe ein Bedürfnis, diese Entscheidung durch das Votum einer Parlamentskommission zu legitimieren und damit zugleich (präventiv) zu kontrollieren. Es handele sich bereits deshalb um eine Parlamentsaufgabe, weil das Gesetz sie dem Parlament als Aufgabe zuweise. Dem Charakter der Härtefallkommission als Organ der parlamentarischen Kontrolle stehe nicht entgegen, dass den Mitgliedern der Härtefallkommission auch ein Initiativrecht zustehe. Der parlamentarische Charakter der Härtefallkommission werde zudem dadurch deutlich, dass die Zusammensetzung der Härtefallkommission mit der Besetzung des Eingabenausschusses der Bürgerschaft verzahnt sei (vgl. § 1 Abs. 2 HFKG). Die Härtefallkommission sei – obwohl sie kein Gesetzgebungsgremium sei – nicht der Exekutive zuzuordnen. Dies folge auch nicht daraus, dass die Härtefallkommission durch Gesetz eingerichtet sei. Vielmehr sei die Härtefallkommission gerade durch Gesetz errichtet worden, weil diese als parlamentarisches Gremium nicht durch Rechtsverordnung hätte eingerichtet werden können.

Die ständige Nichtwahl der von der Antragstellerin zu 1 benannten Abgeordneten sowie die Nichtvornahme von Verfahrensvorkehrungen zur Auflösung der entstandenen Blockade verletzen die Antragsteller in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 7 Abs. 1 Satz 1 HV. Aus ihm folge in Verbindung mit der arbeitsteiligen Organisation des Parlaments - ebenso wie aus Art. 38 Abs. 1 GG für den Bundestag –, dass parlamentarische Gremien, wie z.B. Parlamentskommissionen oder Ausschüsse, grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln müssten (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit). Das Benennungs-

recht für die Besetzung parlamentarischer Gremien könne von der Geschäftsordnung des Parlaments der Fraktion zugesprochen werden. In diesem Fall habe zugleich die Fraktion ein subjektives Recht auf Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit. Würden die Mitglieder der parlamentarischen Gremien nicht durch die Fraktionen benannt, sondern durch das Plenum gewählt, so müsse dennoch der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt bleiben. Das Parlament habe durch ein formelles oder ein informelles Verfahren auf die Einhaltung dieses Rechts hinzuwirken.

Nur ausnahmsweise könnten besondere Gründe es rechtfertigen, dass die von einer Fraktion vorgeschlagenen Mitglieder bzw. stellvertretenden Mitglieder der Härtefallkommission nicht gewählt werden würden; hiervon sei auch der Gesetzgeber ausgegangen (vgl. Bü-Drs. 18/1583 S. 4; Bü-Drs. 21/739 S. 1). Solche Gründe lägen nicht vor.

Die Wahl des Abgeordneten Dr. K. als stellvertretendes Mitglied in der Härtefallkommission erfülle nicht den Anspruch der Antragsteller, durch ein ordentliches Mitglied in der Härtefallkommission vertreten zu sein. Die Antragsgegnerin habe bislang nichts Wirksames unternommen, um die hier gegebene verfassungswidrige Blockade zu überwinden. Dieses Unterlassen sei verfassungswidrig.

Die vorstehenden Grundsätze würden auch gelten, wenn die Härtefallkommission der Exekutive zuzuordnen sei. Innerhalb des vom Gesetzgeber gewählten Modells, die Kommission ausschließlich mit Parlamentsabgeordneten zu besetzen, die alle Fraktionen repräsentieren würden, müssten die Statusrechte der Abgeordneten, aus denen wiederum die Statusrechte der Fraktionen folgten, beachtet werden. Die Existenz des Rechts der Abgeordneten und der Fraktionen auf gleichberechtigte Mitwirkung hänge davon ab, dass sich der Gesetzgeber dafür entschieden habe, diese Kommission mit Abgeordneten zu besetzen. Die Abhängigkeit verfassungsrechtlicher Rechte von vorgängigen Entscheidungen des einfachen Gesetzgebers sei nichts Besonderes, sondern komme immer wieder vor.

Die Antragsteller beantragen, wie folgt zu entscheiden,

1. Die Antragsgegnerin verletzt durch ständige Nichtwahl der von der AfD-Fraktion als Mitglied beziehungsweise stellvertretendes Mitglied der Härtefallkommission

benannten Abgeordneten die Antragstellerin zu 1 sowie die Antragsteller zu 2 in ihrem Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung in der Hamburgischen Bürgerschaft aus Art. 7 Abs. 1 HV.

2. Die Antragsgegnerin verletzt die Rechte der Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 aus Art. 7 Abs. 1 HV dadurch, dass sie es unterlässt, durch geeignete Verfahrensvorkehrungen die Blockade aufzulösen, die bei der Besetzung der nach dem Härtefallgesetz der AfD-Fraktion zustehenden Positionen eines Mitglieds und eines stellvertretenden Mitglieds durch die Ablehnung der von der AfD-Fraktion benannten Abgeordneten seitens der Mehrheit entstanden ist.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend: Die Anträge seien unzulässig. Die Antragstellerin zu 1 sei nicht parteifähig, da sie weder Verfassungsorgan noch durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sei. Im Übrigen sei die Härtefallkommission kein parlamentarisches Gremium. Selbst wenn man dies annehmen wolle, stünde zwar den Fraktionen, nicht aber den einzelnen Abgeordneten das von den Antragstellern geltend gemachte Recht auf gleichberechtigte parlamentarische Mitwirkung zu.

Die Anträge seien zudem unbegründet. Entgegen der Auffassung der Antragsteller komme es auf die Frage an, ob die Härtefallkommission ein parlamentarisches Gremium sei. Denn die Statusrechte der Abgeordneten könnten nur soweit gehen, wie die Abgeordneten parlamentarische Aufgaben wahrnehmen. Auch der von den Antragstellern geltend gemachte Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gelte nur für parlamentarische Gremien. Die Härtefallkommission sei aber der Exekutive zuzuordnen. Allein der Umstand, dass es sich um ein aus Abgeordneten rekrutiertes Gremium handele, mache die Härtefallkommission nicht zu einer Parlamentskommission. Dem sei sich der Gesetzgeber bei Schaffung der Härtefallkommission bewusst gewesen; dies sei der Grund für die für notwendig erachtete förmliche Berufung durch den Senat (Bü-Drs.18/1583 S. 2). Die Härtefallkommission nehme materiell keine Aufgabe des Parlaments wahr. Von der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe könne nur dann auf die parlamentarische Natur des Gremiums geschlossen wer-

den, wenn diesem eine Aufgabe zugewiesen werde, die typischerweise dem Parlament zukomme. Dies sei nicht der Fall. Die Tatsache, dass die Härtefallkommission aus den Reihen der Bürgerschaft besetzt sei, reiche hierfür nicht aus. Der Gesetzgeber habe sich gerade für ein Wahlrecht entschieden, das der Bürgerschaft ermöglichen solle, „einer Benennung ausnahmsweise nicht zu folgen“ (vgl. Bü-Drs. 18/1583 S. 4). Ein Recht auf Gleichbehandlung könne daher nur jenseits des parlamentarischen Bereichs innerhalb des einfachgesetzlichen Rahmens bestehen.

Selbst wenn man unterstellte, dass die Härtefallkommission parlamentarische Funktionen wahrnehme, sei Art. 7 Abs. 1 HV nicht verletzt. Denn der Abgeordnete Dr. K. nehme als Stellvertreter – ein Vertretungsfall liege nach Auskunft der Härtefallkommission vor – das Recht der Antragstellerin zu 1 auf Mitwirkung in der Härtefallkommission wahr. Dadurch dass lediglich ein stellvertretendes Mitglied der Antragstellerin zu 1 der Härtefallkommission angehöre, nicht aber ein ordentliches und zwei stellvertretende Mitglieder in die Härtefallkommission berufen seien, seien die Rechte der Antragsteller aus Art. 7 Abs. 1 HV allenfalls eingeschränkt, nicht aber verletzt.

Schließlich sei das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung aus Art. 7 Abs. 1 HV bereits deshalb nicht verletzt, weil durch die Sitzungen des Ältestenrats sowie die Präsidentinnengespräche ein parlamentarisches Verständigungsverfahren eingeleitet worden sei, welches geeignet sei, den Schutz des Minderheitenrechts zu sichern und seiner Entwertung durch das Wahlverhalten der übrigen Abgeordneten vorzubeugen. Entgegen der Darstellung der Antragsteller sei insbesondere in den sogenannten Präsidentinnengesprächen konstruktiv nach Möglichkeiten zur Lösung des Konflikts gesucht worden. Die Antragsgegnerin schulde keinen bestimmten politischen Erfolg. Gemäß § 38 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft seien die Bürgerschaftsabgeordneten berechtigt, Gründe für ihre Ablehnung der von der Antragstellerin zu 1 benannten Abgeordneten nicht zu benennen. Danach finde bei Wahlen keine Beratung statt; die Erörterung von Personalfragen sei ausgeschlossen.

Entscheidungsgründe:

Die Anträge sind als unzulässig zu verwerfen.

I.

Die Antragsteller haben ihre Antragsbefugnis in Bezug auf das vorliegende Organstreitverfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3.6.2015, HmbGVBl. S. 105, 107; HVerfGG) nicht schlüssig dargelegt.

Nach § 39b Abs. 1 und 2 HVerfGG ist ein Antragsteller nur antragsbefugt, wenn er schlüssig behauptet, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten des Antragstellers durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (HVerfG, Beschl. v. 27.3.2012, HVerfG 2/12, juris Rn. 23; vgl. zu § 64 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Urt. v. 26.2.2014, 2 BvE 2/13 u.a., NVwZ 2014, 439, juris Rn. 35).

Auch im Organstreitverfahren ist gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 HVerfGG eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 39b Abs. 1 und 2 HVerfGG hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung der behaupteten Rechtsverletzung oder Rechtsgefährdung erforderlich. Die Verletzung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Rechte muss sich aus dem Sachvortrag des Antragstellers als mögliche Rechtsfolge ergeben. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, wenn diese schlüssig dargelegt wurde und nach dem Vortrag möglich erscheint (HVerfG, Urt. v. 11.7.1997, HVerfG 1/96, LVerfGE 6, 157, juris Rn. 38; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08 u.a., BVerfGE 134, 141, juris Rn. 160 f.).

Die Antragsteller haben nicht schlüssig dargelegt, dass sie und die Antragsgegnerin in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander stehen, aus dem sich die Rechte und Pflichten ergeben, die zwischen ihnen in Bezug auf die Nichtwahl der von der Antragstellerin zu 1 in insgesamt 11 Wahlgängen benannten ordentlichen bzw. stellvertretenden Mitglieder der Härtefallkommission streitig sind.

In einem Organstreit entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Das Organstreitverfahren ist als kontradiktorische Parteistreitigkeit ausgestaltet. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht aber der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit oder gar Rechtmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Antragsteller und Antragsgegner des Organstreits müssen daher in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinanderstehen, aus dem sich die Rechte und Pflichten ergeben, die zwischen ihnen streitig sind (vgl. zum Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG: BVerfG, Urt. v. 10.7.1991, 2 BvE 3/91, BVerfGE 84, 290, juris Rn. 34; Urt. v. 14.7.1986, 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1, juris Rn. 103).

Ein Streitiges Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor, wenn auf beiden Seiten des Streits Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen stehen und sie um diese verfassungsrechtlichen Positionen streiten; die geltend gemachte Rechtsposition muss im Verfassungsrecht wurzeln (vgl. zum Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 4.12.2014, 2 BvE 3/14, BVerfGE 138, 45, juris Rn. 38 ff. – zum fehlenden Verfassungsrechtsverhältnis eines Antrags auf Änderung der Modalitäten des Vollzugs eines Beweisbeschlusses eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses; vgl. auch zu § 40 VwGO: BVerwG, Vorlagebeschluss v. 6.6.1997, 4 A 21/96, NVwZ 1998, 500, juris Rn. 31 m.w.N.).

Die Antragsteller und die Antragsgegnerin streiten in Bezug auf die Wahl der von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagenen Mitglieder der Härtefallkommission nicht um verfassungsrechtliche Rechtspositionen. Die Rechte und Pflichten der Antragsteller und der Antragsgegnerin im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission wurzeln nicht im Verfassungsrecht, sondern in der einfachgesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 2 HFKG; für deren Durchsetzung ist der Rechtsweg zu den Fachgerichten einschlägig. Im Einzelnen:

1. Das Härtefallkommissionsgesetz ist normhierarchisch dem einfachen (förmlichen) Landesrecht zuzuordnen. Es dient einschließlich von § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG, der den Kreis möglicher Mitglieder beschreibt, und § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG, der die Wahl der Mitglieder regelt, nicht der Umsetzung von Vorgaben der Landesverfassung. Die Gesetzgebungskompetenz für die Einrichtung der Härtefallkommission sowie die Aufgaben und Befugnisse der Härtefallkommission beruhen auf § 23a Abs. 2 AufenthG; § 1 Abs. 1 HFKG nimmt dies mit dem ausdrücklichen Hinweis auf, dass gemäß § 23a AufenthG eine Härtefallkommission eingerichtet wird. § 23a AufenthG ist normhierarchisch dem einfachen (förmlichen) Gesetzesrecht des Bundes zuzuordnen.

Dieser Einordnung steht nicht entgegen, dass die Härtefallkommission nicht wie in § 23a Abs. 2 AufenthG vorgesehen durch Rechtsverordnung eingerichtet ist. Die gesetzliche Regelung anstelle einer Regelung durch Rechtsverordnung erfolgte auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 4 GG. Danach sind die Länder zu einer Regelung durch Gesetz befugt, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Auf diese Kompetenz hat sich die Bürgerschaft bei Erlass des Härtefallkommissionsgesetzes sowie deren Änderungen ausdrücklich bezogen (vgl. § 7 Abs. 2 HFKG 2005; § 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes; § 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes). Die Inanspruchnahme dieser grundgesetzlichen Ermächtigung beim Erlass des Härtefallkommissionsgesetzes macht dieses nicht zu einer verfassungsrechtlichen Norm.

Auch der der Bürgerschaft bei Erlass des Härtefallkommissionsgesetzes zustehende Gestaltungsspielraum setzt nicht zwingende Vorgaben der Landesverfassung um; er beruht vielmehr auf § 23a Abs. 2 AufenthG. Weder § 23a Abs. 2 AufenthG noch die hamburgische Verfassung sehen zwingend vor, dass - wie es § 1 Abs. 2 HFKG regelt - jede im Eingabenausschuss vertretene Fraktion aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches und zwei stellvertretende Mitglieder benennen muss, diese sodann durch das Parlament gewählt und durch die Landesregierung ernannt werden muss. Vielmehr hätte die Bürgerschaft - auch nach Ansicht der Antragsteller - die Besetzung der Härtefallkommission anders als in § 1 Abs. 2 HFKG erfolgt normieren können. Dem entspricht, dass im Vergleich unter den Ländern nur in Hamburg die Härtefallkommission ausschließlich mit stimmberechtigten Abgeordneten besetzt ist, während in den übrigen Ländern andere Besetzungen gewählt wurden.

2. Die in § 1 Abs. 2 HFKG erfolgte einfachgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Bürgerschaft begründet in Bezug auf die Besetzung der Härtefallkommission keine diese ablösenden oder überlagernden verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten der Antragsteller und der Antragsgegnerin. § 1 Abs. 2 HFKG weist allen im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ein Vorschlagsrecht und der Bürgerschaft die Pflicht zur Wahl, möglicherweise nur zur Durchführung einer Wahl zu. Damit hat der Gesetzgeber die Besetzung der Härtefallkommission sowie das Vorschlagsrecht aller im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ebenso selbst normiert wie die von ihm als konstitutiv angesehene Ernennung der durch die Bürgerschaft gewählten Mitglieder durch den Senat (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG).

Aus Art. 7 Abs. 1 HV folgt kein Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung aller Fraktionen in der Härtefallkommission.

Art. 7 Abs. 1 HV lautet:

„Die Abgeordneten sind Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.“

Art. 7 Abs. 1 HV gewährleistet das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Dieses verpflichtet das Parlament u.a., seine Ausschüsse bzw. Kommissionen regelmäßig so zu besetzen, dass darin das parlamentarische Kräfteverhältnis des Plenums (spiegelbildlich) abgebildet wird. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit leitet sich daraus ab, dass das Volk durch die Wahl der Abgeordneten der Bürgerschaft unmittelbar und durch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl geprägt an der Staatsgewalt teilnimmt. Die Wahlgleichheit ist aber nur dann wirksam, wenn sie nach dem Wahlakt bei der Entfaltung der demokratischen Willensbildung im Parlament, d.h. im Status und der Tätigkeit des vom Volk gewählten Abgeordneten fortwirkt. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der Art. 7 Abs. 1 HV entspricht, ausgeführt BVerfG, Urt. v. 8.12.2004, 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, juris Rn. 49):

„Auf Bundesebene äußert sich diese unmittelbare Teilhabe an der Staatsgewalt - abgesehen von Art. 29 GG - ausschließlich durch die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung,

dass die Wahlgleichheit nicht nach dem Wahlakt sogleich wieder verloren geht. Sie muss auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d.h. im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirken. Zu dem Status der Abgeordneten gehört deshalb das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung“.

Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Arbeit in Ausschüssen führt es aus (BVerfG, UrT. v. 13.6.1989, 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 113):

„Wie es parlamentarischer Tradition in Deutschland entspricht, wird im Bundestag ein wesentlicher Teil der anfallenden Arbeit außerhalb des Plenums, vor allem in den Ausschüssen, geleistet. Die Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor (§ 54 Abs. 1 Satz 1 GOBT), arbeiten also stets auf die endgültige Beschlußfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. So wird in den Ausschüssen über Gesetzentwürfe einschließlich der Vorlage des Haushaltsgesetzes, über Anträge und Beschlüßempfehlungen sowie über Vorlagen nach §§ 93 ff. GOBT beraten. An diesen Beratungen sind häufig mehrere Ausschüsse beteiligt (vgl. §§ 80 Abs. 1, 95 Abs. 1 Satz 2, 96 Abs. 2 Satz 1 GOBT). Auch ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wird durch die Ausschüsse wahrgenommen (vgl. Art. 43 Abs. 1 GG, § 62 Abs. 1 Satz 3 GOBT). Durch diese Aufgabenstellung sind sie in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen; dieses Prinzip prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung. Deshalb muß grundsätzlich jeder Ausschuß ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln“.

2.1. Diese Grundsätze gelten zwar in gleicher Weise für den Status der Abgeordneten der Bürgerschaft. Sie beziehen sich aber zunächst auf die der Bürgerschaft kraft Verfassungsrechts zugewiesenen Aufgaben. Hinsichtlich dieser Aufgaben besteht die Notwendigkeit, dass sich die Wahlgleichheit im Status der Abgeordneten und seiner Tätigkeit in der Bürgerschaft fortwirkt. Denn andernfalls wären die Abgeordneten zwar in die Bürgerschaft gewählt, könnten die Arbeit in der Bürgerschaft bzw. in den Untergremien der Bürgerschaft jedoch nicht in gleich wirksamer Weise ausüben. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sichert daher, dass die Bürgerschaft die ihr verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in einer Weise ausführt, die den Abgeordneten eine grundsätzlich gleichwertige Teilhabe am Willensbildungsprozess in der Bürgerschaft gewährleistet. Er bezieht sich einerseits auf die innerparlamentarische Organisation des Willensbildungsprozesses (z.B. hinsichtlich der parlamentarischen Ausschüsse, die Verhandlungen und

Beschlüsse im Plenum der Bürgerschaft vorbereiten) und andererseits auf die gleichberechtigte Teilhabe am Willensbildungsprozess, der von der Bürgerschaft kraft Verfassungsrechts zu bildenden Ausschüssen (z.B. Eingabenausschuss) bzw. in den kraft Verfassungsrechts möglichen Ausschüssen (z.B. Parlamentarischer Untersuchungsausschuss). Die grundsätzliche Verpflichtung zur spiegelbildlichen Besetzung parlamentarischer Ausschüsse beschränkt die Bürgerschaft bei der Gestaltung bzw. der Organisation der ihr kraft Verfassungsrechts zugewiesenen parlamentarischen Aufgaben. Er beschränkt damit die der Bürgerschaft bei der Organisation ihres Willensbildungsprozesses zustehenden Parlamentsautonomie.

Die der Bürgerschaft durch § 1 Abs. 2 HFKG zugewiesene Aufgabe, der Wahl der Mitglieder der Härtefallkommission ist, wie ausgeführt, keine Aufgabe, die der Bürgerschaft kraft Verfassungsrechts zukommt.

2.2. Eine erweiternde oder analoge Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auf die der Bürgerschaft durch § 1 Abs. 2 HFKG und damit einfachgesetzlich zugewiesenen Aufgabe bei der Besetzung der Härtefallkommission kommt nicht in Betracht. Es fehlt an der erforderlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte.

Durch das Härtefallkommissionengesetz ist „der Bürgerschaft“ als Parlament bereits nicht einfachgesetzlich die Aufgabe zugewiesen, eine Härtefallkommission zu bilden, so dass es der innerparlamentarischen Organisation und damit der Parlamentsautonomie unterfinde, wie die Härtefallkommission zu besetzen ist. Die Besetzung der Härtefallkommission wird der Bürgerschaft vielmehr einerseits durch § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG gesetzlich vorgegeben. Andererseits handelt es sich gerade nicht um eine Parlamentskommission, weil gemäß § 1 Abs. 2 HFKG die Mitglieder der Härtefallkommission sowie deren stellvertretenden Mitglieder durch den Senat ernannt werden. Hierbei handelt es sich nicht – wie die Antragsteller dies geltend machen – um eine bloße Formalie. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes vom 11. Januar 2005 (Bü-Drs. 18/1583 S. 2) ist die Ernennung durch den Senat der „konstituierende Akt“. Der Gesetzgeber hat sich im Hinblick auf die Vorgaben des § 23a Abs. 2 AufenthG ausdrücklich daran gehindert gesehen, „Härtefallkommissionen im Bereich der Gesetzgebung anzusiedeln“ (vgl. auch Bü-Drs. 18/1583 S. 2). Ob diese Begründung zutreffend ist - die Antragsteller bezweifeln dies -, bedarf angesichts der erfolgten gesetzlichen Ausgestaltung keiner Prüfung.

Die Härtefallkommission nimmt auch nicht - wie die Antragsteller dies geltend machen - parlamentarische Funktionen wahr, die die Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit rechtfertigen könnte. Die Härtefallkommission ist keine Parlamentskommission, die endgültige Beschlussfassungen des Parlaments durch das Plenum vorbereitet. Vielmehr ersucht die Härtefallkommission ggf. die oberste Landesbehörde um eine Härtefallentscheidung nach § 23a AufenthG. Insoweit „dient“ die Härtefallkommission allenfalls der „Vorbereitung“ einer Entscheidung der obersten Landesbehörde.

Die Härtefallkommission nimmt auch nicht eine der Bürgerschaft verfassungsrechtlich zugewiesene Informations-, Kontroll- oder Untersuchungsaufgabe wahr. Die Härtefallkommission übt insbesondere keine der Bürgerschaft verfassungsrechtlich zugewiesene (präventive) parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive aus. Die von den Antragstellern geltend gemachte Funktion der Härtefallkommission, exekutives Handeln im Hinblick auf die bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG erfolgende Aufhebung der Bindung an das Gesetz zu legitimieren, ist keine verfassungsrechtlich der Bürgerschaft zugewiesene Funktion, sondern Reflex der einfachgesetzlichen Regelung im Härtefallkommissionengesetz. Insoweit unterscheidet sich die Härtefallkommission grundlegend vom Eingabenausschuss der Bürgerschaft, der aufgrund von Art. 28 Abs. 1 HV - aufgrund hamburgischen Verfassungsrechts - einzurichten und gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 HV als parlamentarisches Kontrollorgan tätig ist (vgl. zu dessen Befugnissen: David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 28 Rn. 25).

Die möglicherweise erfolgende Gewährung von Sitzungsgeldern an die Mitglieder der Härtefallkommission durch die Bürgerschaft kann die Qualität der Härtefallkommission als Parlamentskommission ersichtlich nicht begründen.

2.3. Der aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kommt auch nicht deshalb zwischen den Beteiligten zur Anwendung, weil sich - wie die Antragsteller dies geltend machen - der Gesetzgeber für das Modell entschieden habe, die Kommission ausschließlich mit Parlamentsabgeordneten aller in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen zu besetzen.

II.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, vgl. § 66 Abs. 1 HVerfGG. Eine Anordnung nach § 67 Abs. 3 HVerfGG, die Kosten der Beteiligten zu erstatten, ist nicht geboten.

III.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mehmel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Nesselhauf

Schulze

Voßkühler

Dr. Willich