



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 2/22

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Dirk Nockemann,
Schmiedestraße 2, 20095 Hamburg,
2. Krzysztof Walczak (MdHB),
geladen über die Antragstellerin zu 1.,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte zu 1. und 2.:
XXX,

gegen

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch ihre Präsidentin,
die Abgeordnete Carola Veit,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Antragsgegnerin,

Verfahrensbevollmächtigte:
XXX,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkühler, den Verfassungsrichter Dr. Berger, die Verfassungsrichterin Prof. Dr. Boysen, die Verfassungsrichter

Gericke und Dr. Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, den Verfassungsrichter Dr. Lambris sowie die Verfassungsrichterinnen Raßfeld-Wilske und Dr. Verheyen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Dezember 2022

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Antragsteller begehren die Feststellung, dass ein Beschluss des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin sie in dem gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; HV) geschützten freien Mandat verletzt.

Die Antragstellerin zu 1. ist die AfD-Fraktion in der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, der Antragsgegnerin des vorliegenden Verfahrens. Der Antragsteller zu 2. ist Mitglied der AfD-Fraktion sowie des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin.

Der Verfassungs- und Bezirksausschuss beschloss in seiner Sitzung am 19. August 2021 einvernehmlich, sich nach § 53 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 1. April 2020 (Amtl. Anz. 2020, 518; GO HmbBü) mit dem Entwurf eines Antrags der Fraktionen von CDU, SPD und GRÜNEN zum Thema „Klares Bekenntnis zur Bekämpfung des Nationalsozialismus, Antisemitismus und Extremismus sowie zur Förderung des Ehrenamts – auch in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ zu befassen und eine Anhörung von Auskunftspersonen nach § 58 Abs. 2 GO HmbBü durchzuführen. In der Ausschusssitzung am 16. September 2021 bat die Vorsitzende die Obleute der Fraktionen, sich über die einzuladenden Expertinnen und Experten zu verständigen, damit die Anhörung noch im Jahr 2021 durchgeführt werden könne. In der Ausschusssitzung am 28. Oktober 2021 stellte die Vorsitzende fest, dass Einigkeit darüber bestehe, grundsätzlich eine Auskunftsperson pro Fraktion zu benennen. Sollten die Auskunftspersonen nicht am 2. Dezember 2021 an einer Anhörung teilnehmen können, sei das Einvernehmen hergestellt, die Anhörung am 13. Januar 2022 durchzuführen.

Nachdem der Obmann der SPD-Fraktion zwischenzeitlich die Absicht zur Benennung von drei Auskunftspersonen für seine Fraktion angemeldet hatte, sprachen die Obleute der Fraktionen am 10. Dezember 2021 im Nachgang zu einer Videositzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses über die Zahl der von den einzelnen Fraktionen zu benennenden Auskunftspersonen und die Anwendung einer Proporzregelung. Der Antragsteller zu 2. widersprach einer solchen Regelung und behielt sich eine weitere Prüfung vor. Er benannte mit E-Mail vom 10. Dezember 2021 zwei Auskunftspersonen für die Antragstellerin zu 1. In einer E-Mail vom 14. Dezember 2021 schlug der Obmann der SPD-Fraktion zur Verständigung über die Anzahl der von den Fraktionen zu benennenden Auskunftspersonen vor, dass die SPD und die GRÜNEN jeweils zwei und die CDU, die LINKE und die AfD jeweils eine Auskunftsperson benennen dürften. Diesen Vorschlag lehnte der Antragsteller zu 2. in einer E-Mail vom 16. Dezember 2021 ab und begründete seine Entscheidung näher. Dabei kündigte er an, dass er weder einer Erweiterung der Tagesordnung für die Sitzung vom 17. Dezember 2021 zustimmen werde, um einen entsprechenden Beschluss in der Sitzung fassen zu können, noch einer Sondersitzung mit Verkürzung der Einladungsfrist von einer Woche, um dort einen derartigen Beschluss zu fassen. Er bot an, zur ursprünglichen Vereinbarung „eine Fraktion, eine Auskunftsperson“ zurückzukehren, sofern die anderen Fraktionen sich so sehr an zwei von ihm benannten Experten störten.

In der Ausschusssitzung am 17. Dezember 2021 beschloss der Verfassungs- und Bezirksausschuss unter dem Tagesordnungspunkt 3 („Verschiedenes“) auf den Antrag des Obmanns der SPD-Fraktion, dass die Koalitionsfraktionen jeweils zwei Auskunftspersonen und die Oppositionsfraktionen jeweils eine Auskunftsperson benennen dürften. Der Antragsteller zu 2. rügte die Beschlussfassung ohne vorherige Bezeichnung des Beschlussgegenstands in der Tagesordnung. Er teilte der Vorsitzenden mit E-Mail vom 5. Januar 2022 die von ihm benannte Auskunftsperson mit.

Am 6. Januar 2022 haben sich die Antragsteller mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (HVerfG 1/22) und dem vorliegenden Antrag im Organstreitverfahren sowohl durch Übermittlung eines von einem Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller signierten elektronischen Dokuments als dessen besonderem elektronischen Anwaltspostfach als auch per Telefax an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt.

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 12. Januar 2022 (HVerfG, Beschl. v. 12.1.2022, 1/22, juris) als offensichtlich unzulässig verworfen.

In der Ausschusssitzung am 13. Januar 2022 hat der Verfassungs- und Bezirksausschuss die Anhörung von sieben eingeladenen Auskunftspersonen – einschließlich der vom Antragsteller zu 2. benannten Auskunftsperson – durchgeführt.

Zur Begründung des Antrags im Organstreitverfahren tragen die Antragsteller vor, für die von Art. 7 Abs. 1 HV geschützte gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung sei es erforderlich, dass den Abgeordneten die Beschlussgegenstände einer Sitzung im Vorfeld bekannt seien, damit sie sich darauf vorbereiten, sich mit den weiteren Abgeordneten ihrer Fraktion abstimmen und bei den anderen Abgeordneten und Fraktionen für die eigene Position werben könnten. Er, der Antragsteller zu 2., sei von der Beschlussfassung in der Sitzung am 17. Dezember 2021 überrascht worden. Die Tagesordnung habe auf eine ausschließliche Befassung mit den Corona-Eindämmungsverordnungen hingedeutet. Er habe auch nicht aufgrund der vorangegangenen Diskussion mit einer Beschlussfassung in der Ausschusssitzung rechnen müssen. Soweit er in der Sitzung zur Zulässigkeit der Beschlussfassung referiert habe, sei er hierzu ohne weitere Vorbereitung in der Lage gewesen. Bei rechtzeitiger Ankündigung der Beschlussfassung hätte er vor der Sitzung das Gespräch mit den anderen Fraktionen gesucht, für seine Position geworben und gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse einen Kompromiss angeboten.

Die Geschäftsordnung sehe in den §§ 53 Abs. 2 Satz 2 und 57 GO HmbBü Regelungen zum Schutz der Abgeordneten und Fraktionen vor einem „Überfallen“ vor, nach denen insbesondere die Erweiterung der Tagesordnung nur im Einvernehmen der Fraktionen zulässig sei. Dies gelte auch für Beschlussfassungen über die Benennung von Auskunftspersonen nach § 58 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü. Diese Vorschrift schreibe die Benennung der Auskunftspersonen durch den Ausschuss ausdrücklich vor. Ihre Benennung habe erhebliche Bedeutung für die parlamentarische Willensbildung, da die Anhörung gerade dazu diene, die Entscheidungsfindung des Ausschusses inhaltlich zu beeinflussen. Eine parlamentarische Praxis, die eine nicht einvernehmliche Beschlussfassung über Verfahrensfragen ohne Ankündigung in der Einladung bzw. Erweiterung der Tagesordnung beinhalte, existiere entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin nicht.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass der auf der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin vom 17. Dezember 2021 unter TOP 3 gefasste Beschluss des Inhalts, nach § 58 Absatz 2 Satz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft für die Expertenanhörung am 13. Januar 2022 in Bezug auf die Anzahl der von den Fraktionen zu benennenden Experten zu bestimmen, dass die Koalitionsfraktionen jeweils zwei Experten und die anderen Fraktionen jeweils einen Experten benennen, gegen Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verstößt und sie insoweit in ihren Rechten verletzt.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie macht geltend, der Antrag sei unbegründet. Insbesondere sei eine Beeinträchtigung des Rechts der Antragsteller auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung nicht erkennbar. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit eine ausdrückliche Nennung des rein organisatorischen Beschlussgegenstands in der Tagesordnung die verfassungsrechtlich gewährleisteten Statusrechte der Antragsteller gestärkt hätte, die auf die Thematik vorbereitet gewesen seien. Vor dem Hintergrund des vorausgegangenen Austauschs über die Anzahl der von den Fraktionen zu benennenden Auskunftspersonen könne der Antragsteller zu 2. nicht von der Fortführung der Diskussion unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ in der Sitzung am 17. Dezember 2021 überrascht worden sein. Dem Antragsteller zu 2. seien keine Einwirkungsmöglichkeiten „abgeschnitten“ worden. Er habe für seine Position werben, einen Kompromissvorschlag unterbreiten und seine ablehnende Haltung mit einer Gegenstimme zum Ausdruck bringen können.

Die Normen der Geschäftsordnung schützten nicht vor der Möglichkeit eines Ausschusses, unter „Verschiedenes“ Verfahrensbeschlüsse zur Planung und Strukturierung des Sitzungsgeschäfts zu treffen. Ein entsprechendes Vorgehen sei zur Sicherstellung eines geordneten Ausschusswesens erforderlich, um auf organisatorische Anforderungen zeitnah reagieren zu können. Dies entspreche der ständigen parlamentarischen Praxis, die bei der Auslegung der Geschäftsordnungsbestimmungen heranzuziehen sei. In den Ausschusssitzungen würden unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ regelmäßig Verfahrensbeschlüsse

gefasst. Warum es insoweit auf die Frage der Einvernehmlichkeit ankomme, sei nicht ersichtlich. In der parlamentarischen Praxis werde eindeutig zwischen Verfahrensbeschlüssen und Beschlüssen zu inhaltlichen Fragestellungen unterschieden. Die Bestimmung der Auskunftspersonen nach § 58 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü erfolge überdies durch eine einfache Mehrheitsentscheidung. Ein Minderheitenschutz sei nicht vorgesehen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Antrag festzustellen, dass der auf der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin vom 17. Dezember 2021 unter TOP 3 („Verschiedenes“) gefasste Beschluss zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 benennen dürfen, die Antragsteller in ihrem gemäß Art. 7 Abs. 1 HV geschützten freien Mandat verletzt, ist zulässig (hierzu 1.), aber unbegründet (hierzu 2.).

1. Der Antrag ist zulässig.

a) Der Antrag im Organstreitverfahren ist gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV i.V.m. § 14 Nr. 2 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; Hmb-VerfGG) statthaft. Danach 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. Zwischen den Antragstellern und der Antragsgegnerin besteht Streit darüber, ob die Antragsteller durch den auf der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin vom 17. Dezember 2021 unter TOP 3 („Verschiedenes“) gefassten Beschluss zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 benennen dürfen, in Art. 7 Abs. 1 HV verletzt sind.

b) Die Antragsteller und die Antragsgegnerin sind gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV i.V.m. § 39a HmbVerfGG parteifähig. Nach § 39a HmbVerfGG können Anträge nur von der Bürgerschaft, dem Senat und den in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Tei-

len dieser Organe gestellt werden und sich auch nur gegen sie richten. Diese Voraussetzungen liegen vor. Der Antragsteller zu 2. ist als Abgeordneter Teil der Bürgerschaft und in Art. 7 Abs. 1, 9 Abs. 2 Satz 1, 13, 14 Abs. 1, 15, 17 und 25 HV mit eigenen Rechten ausgestattet (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 43; Urt. v. 2.3.2018, 3/17, LVerfGE 29, 133, juris Rn. 21; Urt. v. 28.11.2013, 1/13, LVerfGE 24, 220, juris Rn. 40; David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 42). Die Antragstellerin zu 1. ist als Bürgerschaftsfraktion im Organstreitverfahren ebenfalls parteifähig, da es sich bei Bürgerschaftsfraktionen um von der Hamburgischen Verfassung anerkannte Teile der Bürgerschaft handelt. Sie finden ausdrücklich zwar nur in Art. 60a Abs. 3 Satz 2 HV Erwähnung. Ihre Rechtsstellung ist darüber hinausgehend jedoch aus Art. 7 Abs. 1 HV abzuleiten, da ihre Bildung auf einer Entscheidung der Abgeordneten beruht, die diese in Ausübung des nach dieser Norm gewährleisteten freien Mandats getroffen haben (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 30 m.w.N.). Die Antragsgegnerin ist als Verfassungsorgan in § 39a HmbVerfGG ausdrücklich als parteifähig benannt.

c) Die Antragsbefugnis der Antragsteller gemäß § 39b Abs. 1 HmbVerfGG ist anzunehmen. Danach 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. Diesen Anforderungen wird der Vortrag der Antragsteller gerecht. Sie führen an, durch die Beschlussfassung des Verfassungs- und Bezirksausschusses zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen benennen dürfen, unter dem mit „Verschiedenes“ gekennzeichneten TOP 3 der Tagesordnung in ihrem aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleiteten Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung verletzt zu sein. Für eine gleichberechtigte Teilhabe sei erforderlich, dass die Beschlussgegenstände einer Sitzung den Abgeordneten bereits im Vorfeld bekannt seien. Diesem Schutz diene auch § 57 Abs. 2 GO HmbBü, der die Erweiterung der Tagesordnung nur im Einvernehmen der Fraktionen zulasse.

Mit der gleichberechtigten Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung benennen die Antragsteller eine rügefähige Position, deren Verletzung im Organstreitverfahren nach

Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV und § 39b Abs. 1 HmbVerfGG gerügt und gegebenenfalls festgestellt werden kann (s. bereits HVerfG, Beschl. v. 12.1.2022, 1/22, juris Rn. 19; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020, 2 BvE 1/20, BVerfGE 154, 1, juris Rn. 28 f.).

d) Der Antrag ist fristgerecht beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen. Nach § 39b Abs. 3 HmbVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme den Antragstellern bekannt geworden ist, gestellt werden. Die Frist ist gewahrt, da der Antrag im Organstreitverfahren zum beanstandeten Beschluss vom 17. Dezember 2021 bereits am 6. Januar 2022 in der gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 HmbVerfGG erforderlichen Schriftform beim Verfassungsgericht eingegangen ist. Da die Antragsteller den Antrag sowohl durch Übermittlung eines von einem Verfahrensbevollmächtigten signierten elektronischen Dokuments aus dessen besonderem elektronischen Anwaltspostfach als auch per Telefax eingereicht haben, kann dahinstehen, ob gemäß § 16 Abs. 1 HmbVerfGG für schriftformbedürftige verfahrenseinleitende Schriftsätze nach § 55a Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (neugefasst am 19. März 1991, BGBl. I S. 686, in der Fassung vom 8. Oktober 2021, BGBl. I S. 4650; VwGO) die Möglichkeit zur Einreichung als elektronisches Dokument sowie die in § 55d Satz 1 VwGO für die dort genannten Nutzer angeordnete Verpflichtung hierzu besteht.

e) Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller liegt vor. Im Organstreitverfahren entfällt das Rechtsschutzinteresse nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 56; BVerfG, Urt. v. 27.2.2018, 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11, juris Rn. 35; s. auch StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 44; VerfGH Bayern, Vf. 51-IVa-17, Entscheidung v. 26.2.2019, juris Rn. 52). Selbst wenn man in diesen Fällen ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse fordern wollte (offen gelassen von BVerfG, a.a.O., Rn. 35), läge dieses in Gestalt einer Wiederholungsgefahr und eines objektiven Klarstellungsinteresses vor. Nach Auffassung der Antragsgegnerin stand die Vorgehensweise des Verfassungs- und Bezirksausschusses sowohl mit den verfassungsrechtlich geschützten Abgeordnetenrechten als auch mit den Vorgaben der Geschäftsordnung im Einklang. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei Ausschusssitzungen zukünftig in vergleichbaren Situationen entsprechend vorgegangen wird.

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet.

Die von den Antragstellern geltend gemachte Verletzung in ihren Rechten aus Art. 7 Abs. 1 HV kann nicht festgestellt werden (hierzu a)). Ob ein Verstoß gegen Bestimmungen der Geschäftsordnung vorliegt, ist im vorliegenden Organstreitverfahren nicht zu prüfen, da den Prüfungsmaßstab des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Organstreitverfahren allein die Bestimmungen der Hamburgischen Verfassung, nicht hingegen die lediglich in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft getroffenen Regelungen bilden (hierzu b)).

a) Durch den auf der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Antragsgegnerin vom 17. Dezember 2021 unter TOP 3 („Verschiedenes“) gefassten Beschluss zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 benennen dürfen, sind die Antragsteller nicht in ihren Rechten aus Art. 7 Abs. 1 HV verletzt worden.

aa) Nach Art. 7 Abs. 1 HV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

(1) Das freie Mandat gemäß Art. 7 Abs. 1 HV gewährleistet die Freiheit der Abgeordneten in der Ausübung ihrer Mandate, die Gleichheit in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes und das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 35 und Rn. 61; David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 7 Rn. 10 ff.).

Die aus dem freien Mandat folgende Mitwirkungsbefugnis an der parlamentarischen Willensbildung umfasst nicht nur das Recht auf Beteiligung an der Beschlussfassung, sondern auch an deren Vorbereitung (BVerfG, Urt. v. 22.3.2022, 2 BvE 2/20, juris Rn. 44). Dies erfordert, dass die Abgeordneten hinreichend über die in der Bürgerschaft sowie in ihren Ausschüssen zu behandelnden Angelegenheiten informiert sind und nicht unvorbereitet in eine Abstimmung gedrängt werden (vgl. HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, 3/12, juris Rn. 77 und 83). Abgeordnete bedürfen grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten. Nur wenn die Abgeordneten über die parlamentarischen Vorhaben so umfassend wie möglich unterrichtet sind und sich deshalb auf sie einstellen können, können sie ihre politischen Wirkungsmöglichkeiten voll ausschöpfen. Es stellt daher eine Verletzung von Rechten der Abgeordneten dar, wenn sie erforderliche Informationen so spät erhalten, dass sie nicht

mehr in der Lage sind, sich fundiert mit diesen zu befassen und sich vor der Beratung oder Abstimmung eine Meinung zu dem Vorgang zu bilden (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.9.2015, 2 BvE 1/11, BVerfGE 140, 115, juris Rn. 111 m.w.N.).

(2) Schließen sich Abgeordnete zu einer Fraktion zusammen, setzt sich ihre Gleichheit im außengerichteten Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fort. Das Recht auf formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse betrifft sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung (s. BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, juris Rn. 28 m.w.N.). Hieraus resultiert der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Fraktionen bei Verteilungsentscheidungen im innerparlamentarischen Raum (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 35 m.w.N.).

bb) Diese Rechte der Antragsteller sind durch den Beschluss des Verfassungs- und Bezirksausschusses vom 17. Dezember 2021 unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 benennen dürfen, nicht beeinträchtigt worden.

(1) Der Antragsteller zu 2. war als Mitglied im Verfassungs- und Bezirksausschuss bei der Abstimmung frei, im Vergleich zu den anderen Abgeordneten nicht in seinen Rechten eingeschränkt und auch in der gleichberechtigten Teilhabe nicht beeinträchtigt.

Ebenso wie die anderen Abgeordneten konnte der Antragsteller zu 2. frei über die Anzahl der Auskunftspersonen entscheiden, die die Fraktionen benennen dürfen. Die Tagesordnung legt lediglich die Beratungs- und Abstimmungsgegenstände fest, ohne auf den Inhalt der Beratungen und Abstimmungen Einfluss zu nehmen. Eine Festlegung der Tagesordnung ist deshalb für sich genommen nicht geeignet, die Freiheit des Mandats zu beeinträchtigen (vgl. VerfGH Thüringen, Urt. v. 25.9.2018, 24/17, LVerfGE 29, 276, juris Rn. 272). Gleiches gilt im Falle einer Abstimmung unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“. Auch hier sind die Abgeordneten inhaltlich nicht festgelegt, sondern können frei entscheiden. Der Umstand, dass allein der Antragsteller zu 2. der Beschlussfassung unter dem Tagesordnungspunkt 3 („Verschiedenes“) widersprochen hat, sie aber gleichwohl durchgeführt wurde, begründet weder eine Ungleichbehandlung des Antragstellers zu 2. in seinem Status als Abgeordneter noch eine Verletzung seines Rechts, auf Beschlussfassungen angemessen vorbereitet zu sein. Denn er hatte sich mit der genannten Verfahrensfrage im

Vorfeld bereits ausführlich auseinandergesetzt, sodass die Gefahr einer Überrumpelung nicht bestand.

Der Antragsteller zu 2. macht zwar geltend, von der Beschlussfassung in der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses am 17. Dezember 2021 überrascht worden zu sein. Die Tagesordnung habe auf eine ausschließliche Befassung mit den Corona-Eindämmungsverordnungen hingedeutet. Er habe auch nicht aufgrund der vorangegangenen Diskussion mit einer Beschlussfassung in der Ausschusssitzung rechnen müssen. Dies vermag vor dem Hintergrund des zwischen den Beteiligten unstreitigen Geschehensablaufs im Vorfeld der Sitzung jedoch nicht zu überzeugen. Vielmehr war bei objektiver Würdigung des Geschehensablaufs zu erwarten, dass der Obmann der SPD-Fraktion seinen bereits per E-Mail vom 14. Dezember 2021 vorgelegten Vorschlag in der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses am 17. Dezember 2021 erneut unterbreiten würde.

Mit der E-Mail vom 14. Dezember 2021 hatte der Obmann der SPD-Fraktion versucht, eine – von der ursprünglichen Absprache aus der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses am 28. Oktober 2021 abweichende – Verständigung über die Anzahl der von den Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 zu benennenden Auskunftspersonen zu erreichen, indem er vorschlug, dass SPD und GRÜNE jeweils zwei Auskunftspersonen und CDU, Linke und AfD jeweils eine Auskunftsperson benennen dürften. Dem Vorschlag hatten die anderen Fraktionen zugestimmt, der Antragsteller zu 2. hingegen hatte ihn mit E-Mail vom 16. Dezember 2021 abgelehnt. Aus der Begründung der ablehnenden Entscheidung ergibt sich, dass der Antragsteller zu 2. mit der Thematisierung der vom Obmann der SPD-Fraktion angesprochenen Frage in der nachfolgenden Ausschusssitzung rechnete. Denn er kündigte ausdrücklich an, dass er weder einer Erweiterung der Tagesordnung für die Sitzung vom 17. Dezember 2021 zustimmen werde, um einen entsprechenden Beschluss in der Sitzung fassen zu können, noch eine Sondersitzung mit Verkürzung der Einladungsfrist akzeptieren würde, um dort einen derartigen Beschluss zu fassen. Er bot an, zur ursprünglichen Vereinbarung „eine Fraktion, eine Auskunftsperson“ zurückzukehren.

Dass eine Thematisierung der vom Obmann der SPD-Fraktion angesprochenen Frage in der nachfolgenden Ausschusssitzung erfolgen würde, lag auch deshalb nahe, weil die Anhörung am 13. Januar 2022 stattfinden sollte und vor dem Hintergrund der bevorstehenden Weihnachtsfeiertage und des Jahreswechsels die Zeit für die noch nicht erfolgte Bestimmung der Auskunftspersonen drängte. Die erneute Unterbreitung des per E-Mail vom

14. Dezember 2021 vorgelegten Vorschlags durch den Obmann der SPD-Fraktion in der Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses am 17. Dezember 2021 erfolgte demnach nicht überraschend, sondern erwartungsgemäß.

Soweit der Antragsteller zu 2. vorträgt, bei rechtzeitiger Ankündigung der Beschlussfassung hätte er vor der Sitzung das Gespräch mit den anderen Fraktionen gesucht, für seine Position geworben und gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse einen Kompromiss angeboten, ist dies nicht nachvollziehbar, da ihm die von ihm genannten Möglichkeiten nicht nur offenstanden, sondern er von ihnen auch tatsächlich Gebrauch gemacht hat. Der Antragsteller zu 2. hat nicht nur in der Sitzung am 17. Dezember 2021 versucht, die anderen Abgeordneten von seiner Position zu überzeugen, Expertenwissen sollte nicht quotiert werden, sondern war auch im Vorfeld der Sitzung mit den Obleuten der anderen Fraktionen im Austausch und hat dabei erfolglos angeboten, zur ursprünglichen grundsätzlichen Vereinbarung „eine Fraktion, eine Auskunftsperson“ zurückzukehren. Der Antragsteller zu 2. hat nicht geltend gemacht und es ist auch sonst angesichts der leicht überschaubaren Fragestellung nicht ersichtlich, dass er zur Entscheidungsfindung einer weiteren Vorbereitung bedurft hätte, nachdem er sich bereits eine Meinung gebildet und den zur Entscheidung stehenden Vorschlag per E-Mail abgelehnt hatte.

(2) Darüberhinausgehende Rechte der Antragstellerin zu 1. als Bürgerschaftsfraktion sind nicht berührt.

(a) Soweit die Antragsteller in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht haben, auch die Antragstellerin zu 1. sei durch den Beschluss des Verfassungs- und Bezirksausschusses vom 17. Dezember 2021 zur Anzahl der Auskunftspersonen, die die Fraktionen für die Anhörung am 13. Januar 2022 benennen dürfen, wegen der unterbliebenen vorherigen Ankündigung des Beschlussgegenstands im Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung beeinträchtigt, greift dies nicht durch.

Das aus Art. 7 Abs. 1 HV abgeleitete Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung durch hinreichende Information über die in der Bürgerschaft sowie in ihren Ausschüssen zu behandelnden Angelegenheiten steht originär den Abgeordneten zu, die zur Geltendmachung dieses Rechts – im Unterschied zum Recht auf Gleichbehandlung bei Verteilungsentscheidungen im innerparlamentarischen Raum – nicht ihrer Fraktion bedürfen. Als Fraktion kann die Antragstellerin zu 1. zudem keine Rechte ihrer

Mitglieder aus Art. 7 Abs. 1 HV im Wege der Prozessstandschaft geltend machen. Hierfür besteht auch kein Bedürfnis, da den Abgeordneten dies im Organstreitverfahren selbst möglich ist (HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 37; BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 170; StGH Hessen, Beschl. v. 9.12.2020, P.St. 2781, LVerfGE 31, 274, juris Rn. 34 ff.; StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 37; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20.2.2003, 112/02, LVerfGE 14, 139, juris Rn. 17; VerfGH Saarland, Urt. v. 31.10.2002, Lv 1/02, LVerfGE 13, 303, juris Rn. 79).

Da es kein eigenes, aus Art. 7 HV resultierendes Recht der Antragstellerin zu 1. auf umfassende und rechtzeitige Information über die Abläufe in den Ausschüssen der Antragsgegnerin gibt, kann sie hinsichtlich der Ausschussentscheidung vom 17. Dezember 2021, die den Antragsteller zu 2. nicht überrascht hat, nicht ihrerseits eine Überrumpelung geltend machen. Die Kenntnis über Ausschussabläufe vermittelt sich einer Fraktion über ihre sie vertretenden Abgeordneten. Es obliegt den in einen Ausschuss entsandten Abgeordneten aufgrund ihrer Stellung als Vertreter der Fraktion (§ 52 Abs. 1 Satz 3 GO HmbBü) und als Adressaten der Einladung zur Ausschusssitzung und der Tagesordnung (§ 57 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GO HmbBü), ggf. die übrige Fraktion – jenseits der in § 61 GO HmbBü geregelten Berichte – über laufende Beratungen und anstehende (Verfahrens-)Entscheidungen zu unterrichten.

(b) Den materiellen Gehalt der Entscheidung hat die Antragstellerin zu 1. selbst nicht gerügt. Für dessen Unvereinbarkeit mit dem Recht der Antragstellerin zu 1. auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung bestehen auch sonst keine Anhaltspunkte. Insbesondere handelt es sich bei der Bestimmung der Auskunftspersonen nach § 58 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü nicht um eine vom Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung umfasste Verteilungsentscheidung im innerparlamentarischen Raum.

Nach § 58 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü obliegt es dem Ausschuss, die Auskunftsperson zu bestimmen. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, bedarf es einer Abstimmung, bei der nach § 58 Abs. 1 i.V.m. § 34 GO HmbBü die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Dabei sind die Abgeordneten ihrerseits gemäß Art. 7 Abs. 1 HV frei und nicht auf ein bestimmtes Ergebnis festgelegt (vgl. zur Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten: BVerfG, Beschl. v. 22.3.2022, 2 BvE 9/20, juris Rn. 31 f.). Die Benennung von Auskunftspersonen durch die Fraktionen ist in § 58 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü –

im Unterschied zu § 70 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237, zuletzt geändert am 8.7.2022, BGBl. I S. 1383; GO BT) und dem dieser Regelung folgenden Parlamentsbrauch (s. Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 130) – nicht vorgesehen. Im Übrigen hat der Verfassungs- und Bezirksausschuss im Beschluss vom 17. Dezember 2021 die Belange der Antragstellerin zu 1. insofern berücksichtigt, als er ihr das Recht zur Benennung einer von sieben Auskunftspersonen eingeräumt hat, obwohl sie nur über sechs von insgesamt 123 Sitzen der Bürgerschaft und einen der 16 Sitze des Verfassungs- und Bezirksausschusses verfügte.

b) Im vorliegenden Organstreitverfahren kommt eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der von der Antragsgegnerin zugrunde gelegten Auslegung ihrer Geschäftsordnung, nach der auch die nicht einvernehmliche Beschlussfassung zu Verfahrensfragen ohne vorherige Ankündigung in der Tagesordnung unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ zulässig sei, nicht in Betracht (zum eigenständigen Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln bei der Auslegung oder Anwendung des Landesrechts s. Art. 65 Abs. 3 Nr. 4 HV; zur aufgrund der Parlamentsautonomie eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfungstiefe vgl. BVerfG, Urt. v. 22.3.2022, 2 BvE 2/20, juris Rn. 60 f.).

Den Prüfungsmaßstab des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Organstreitverfahren bilden allein die Bestimmungen der Hamburgischen Verfassung, nicht hingegen die lediglich in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft nach Art. 18 Abs. 1 Satz 2 HV getroffenen Regelungen (vgl. zur Bundesebene: BVerfG, Urt. v. 22.3.2022, 2 BvE 2/20, juris Rn. 40; HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 14/20, LVerfGE 32, 187, juris Rn. 59). Hiermit übereinstimmend haben die Antragsteller ihren Antrag allein auf die Feststellung einer Verletzung ihrer Rechte aus Art. 7 Abs. 1 HV gerichtet.

Die Geschäftsordnung gestaltet die Art und Weise aus, in der die Abgeordneten ihre verfassungsrechtlichen Statusrechte ausüben. Sie sichert die grundlegenden Bedingungen für die geordnete Wahrnehmung dieser Rechte, die den Abgeordneten zwar unmittelbar aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließen, die aber nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und nur als solche geordnet wahrgenommen werden können. Es ist daher Aufgabe des Parlaments, die Statusrechte aller Abgeordneten einander zuzuordnen und sie aufeinander abzustimmen, um eine sachgerechte Aufgabenerfüllung zu ermöglichen (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, 3/12, juris Rn. 78; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 13.6.1989, 2 BvE 1/88, BVer-

fGE 80, 188, juris Rn. 104). Daraus folgt allerdings nicht, dass ein Geschäftsordnungsverstoß stets einen Verfassungsverstoß zu begründen vermag. Dies ist nur der Fall, wenn es sich bei der als verletzt gerügten Bestimmung der Geschäftsordnung zugleich um ein Verfassungsgebot handelt (vgl. BVerfG, Urte. v. 22.3.2022, 2 BvE 2/20, juris Rn. 40; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 40 Rn. 56; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 109 und Rn. 112). So liegt es hier nicht. Sofern Bestimmungen der Geschäftsordnung der nicht einvernehmlichen Abstimmung unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“, auf die die Abgeordneten hinreichend vorbereitet sind, entgegenstünden – was die Antragsteller unter Hinweis auf § 53 Abs. 2 Satz 2 GO HmbBü und § 57 GO HmbBü im Gegensatz zur Antragsgegnerin annehmen –, ginge ihre Reichweite über den verfassungsrechtlich gemäß Art. 7 Abs. 1 HV gebotenen Schutz der Abgeordnetenrechte hinaus.

Gemäß § 57 Abs. 1 Satz 1 GO HmbBü bestimmt die oder der Vorsitzende – sofern nicht der Ausschuss selbst darüber Beschluss gefasst hat – im Benehmen mit den Fraktionen und Gruppen Zeit, Ort und Tagesordnung der Ausschusssitzungen. Die Tagesordnung soll den Ausschussmitgliedern gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 GO HmbBü in der Regel spätestens eine Woche vor der Sitzung zugeleitet werden. Der Ausschuss kann die Tagesordnung nach § 57 Abs. 2 GO HmbBü ändern; erweitern kann er sie nur, wenn nicht eine Fraktion oder Gruppe widerspricht. Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung oder einem Nachtrag stehen, können nach § 58 Abs. 1 i.V.m. § 24 Abs. 4 Satz 2 GO HmbBü nicht verhandelt werden. Die genannten Bestimmungen dienen dazu, den Abgeordneten eine sachgerechte Sitzungsvorbereitung zu ermöglichen und sie vor unbedachten und unvorbereiteten Entscheidungen zu schützen (vgl. zu der insoweit vergleichbaren Bestimmung in § 29 Abs. 2 Satz 3 BetrVG: BAG, Beschl. v. 22.11.2017, 7 ABR 46/16, juris Rn. 13; Beschl. v. 15.4.2014, 1 ABR 2/13 (B), juris Rn. 26; zur Gleichstellung einer geplanten Beschlussfassung unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ mit dem Fehlen einer Tagesordnung: BAG, Beschl. v. 28.10.1992, 7 ABR 14/92, juris Rn. 19 m.w.N.; der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts folgen für das Personalvertretungsrecht: OVG Münster, Beschl. v. 27.4.2015, 20 A 122/14.PVB, juris Rn. 39 ff.; VGH München, Beschl. v. 16.10.2014, 17 P 13.91, juris Rn. 28). Die rechtzeitige Ladung unter Übermittlung der Tagesordnung soll den Abgeordneten Gelegenheit geben, sich ein Bild über die zu treffenden Entscheidungen zu machen und ihnen die Möglichkeit eröffnen, sich sachgerecht und ordnungsge-

mäßig auf die Sitzung vorbereiten zu können. Damit wird eine demokratischen Grundprinzipien gerecht werdende Willensbildung des Ausschusses gesichert und der Gefahr einer Überrumpelung einzelner Ausschussmitglieder bei der Beratung und anschließenden Abstimmung entgegengewirkt. Allein in Bezug auf diesen – im Falle der hinreichenden Vorbereitung der Abgeordneten nicht berührten – Schutzzweck stellen die genannten Vorschriften der Geschäftsordnung eine Ausprägung der Gewährleistung des freien Mandats gemäß Art. 7 Abs. 1 HV dar.

II.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

III.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler

Dr. Berger

Prof. Dr. Boysen

Gericke

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Raßfeld-Wilske

Dr. Verheyen