



HVerfG 5/14

Leitsätze

1. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV (wortgleich mit Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG) ist dahingehend auszulegen, dass der Rechtswegausschluss in Bezug auf Abschlussberichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse umfassend ist. Er beschränkt sich weder auf die politische Bewertung des Untersuchungsgegenstandes, noch sonst auf Fälle, in denen Grundrechte durch Abschlussberichte nicht berührt werden. Der Rechtswegausschluss erfasst vielmehr auch Abschlussberichte, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind.

2. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV stellt, was die gerichtliche Überprüfbarkeit von Abschlussberichten von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft angeht, keine Ausnahmeregelung gegenüber der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und des Art. 61 HV dar. Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist vielmehr die verfahrensrechtliche Absicherung des Rechts von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts. Er steht als solcher grundsätzlich gleichwertig neben der Rechtsschutzgarantie, die die subjektiven Rechte Dritter verfahrensrechtlich absichert.

3. Das in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV zum Ausdruck gebrachte Recht auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts und die insoweit fehlende Justiziabilität in Bezug auf den Abschlussbericht bewirken eine materielle Beschränkung der Grundrechte sowie anderer Verfassungsgüter, wenn und soweit es sich im Fall einer Kollision ihnen gegenüber durchsetzt.

4. Der Umfang der Beschränkung ist 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 ist. Die danach im Konfliktfall vorzunehmende Abwägung ist notwendig auf den Einzelfall bezogen.

Verkündet am: 15.09.2015
Frohbose, JHs als U.d.G



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 5/14

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1.) Abgeordnete der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg

Rathaus, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

Beteiligte zu 1)

Verfahrensbevollmächtigte:

2.) Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Präsidentin Carola Veit,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2)

3.) Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten Erster Bürgermeister Olaf Scholz,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Beteiligter zu 3)

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Pradel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier, Mehmel und Nesselhauf, die Verfassungsrichterin Schulze sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Juni 2015 für Recht erkannt:

Der Rechtsweg ist nach Artikel 26 Absatz 5 Satz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg insoweit ausgeschlossen, als das Recht der Untersuchungsausschüsse auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts nicht nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Grundrechte oder andere Verfassungsgüter eingeschränkt wird.

Tatbestand

Gegenstand des Verfahrens ist die Reichweite des Rechtswegausschlusses in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl I 100-a, mit spät. Änd.; HV) in Bezug auf Abschlussberichte von Untersuchungsausschüssen.

Art. 26 Abs. 5 HV lautet:

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

Die Vorschrift ist wortgleich mit Art. 44 Abs. 4 GG.

1. Die Beteiligten zu 1) - 55 Abgeordnete, die bei Erhebung des vorliegenden Antrags am 11. November 2014 Mitglied der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg waren und überwiegend auch der am 15. Februar 2015 neu gewählten Bürgerschaft angehören - haben im Verfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV, § 14 Nr. 1 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) den Antrag auf Norminterpretation aus Anlass eines Beschlusses des Hamburgischen Obergerichtes vom 23. April 2014 (3 Bs 75/14, NordÖR 2014, 338) gestellt.

In jenem Verfahren wurde dem Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“ der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg im Wege einstweiliger Anordnung untersagt, in seinem Abschlussbericht über den dortigen Antragsteller eine bestimmte Tatsachenbehauptung aufzustellen. Zur Begründung führte das Gericht aus, dem Antragsteller 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 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, 31, 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 dem 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 Antragsteller brauche unrichtige Tatsachenbehauptungen über sich in dem 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 persönliche Integrität der betroffenen Person einzuwirken.

2. Zur Begründung ihres Antrags machen die Beteiligten zu 1) geltend:

Der eindeutige Wortlaut von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV bestimme, dass ein Abschlussbericht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses auch dann keiner gerichtlichen Kontrolle unterliege, wenn er in subjektive Rechte Dritter eingreife. Die Vorschrift diene der Effektivierung des parlamentarischen Untersuchungsrechts als eines der wichtigsten und ältesten Mittel parlamentarischer Kontrolle und Informationsbeschaffung. Sie wolle verhindern, dass die politische Diskussion, die zwangsläufig mit dem Inhalt eines Abschlussberichts verbunden sei, im Gerichtssaal fortgesetzt werde. Vielmehr solle dem Parlament die Möglichkeit gegeben werden, aus seiner Sicht aufklärungsbedürftige Sachverhalte unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten zu prüfen und zu bewerten. Insbesondere sollten das Parlament und seine Untersuchungsausschüsse vor der Kritik von Gerichten geschützt werden. Nur dies gewährleiste die Eigenständigkeit und Letzt-

verantwortlichkeit des Parlaments für seine politischen Entscheidungen. Das parlamentarische Untersuchungsrecht als Mittel politischer Auseinandersetzung solle von gerichtlicher Beurteilung umfassend freibleiben.

Vor diesem Hintergrund statuiere Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV eine Ausnahme von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und eröffne damit einen gerichtsfreien Raum. Obwohl parlamentarische Untersuchungsausschüsse an die Grundrechte gebunden seien und Abschlussberichte grundrechtsbeeinträchtigend wirken könnten, sei eine gerichtliche Überprüfung der Abschlussberichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse selbst dann ausgeschlossen, wenn durch den Abschlussbericht ein Privater in seinen Rechten verletzt werde. Dies gelte gleichermaßen für Verstöße gegen materielles Recht wie für Verstöße gegen grundrechtsrelevante Verfahrensrechte.

Diese Einschränkung des Rechtsschutzes sei formell zulässig, da sie auf Verfassungsebene getroffen worden sei. Auch inhaltlich sei sie nicht zu beanstanden, da Betroffenen Mitwirkungsrechte während des Verfahrens vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss eingeräumt seien. Etwas anderes folge selbst bei gravierenden materiellen Grundrechtsverletzungen oder schwerwiegenden Verfahrensfehlern auch nicht aus dem Gebot der praktischen Konkordanz. Ein Betroffener sei durch die ihm eingeräumten Verfahrensrechte, insbesondere das Recht zur Stellungnahme zum Entwurf eines Abschlussberichts, hinreichend geschützt und müsse darüber hinausgehende grundrechtsbeeinträchtigende Feststellungen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses hinnehmen. Es bestehe zudem kein Raum für eine einschränkende Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV. Der eindeutige Wortlaut sowie die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für den vollständigen Rechtswegausschluss gegen einen Abschlussbericht stünden jeder Auslegung entgegen. Für die Anwendung der Grundsätze der praktischen Konkordanz bzw. der Einheit der Verfassung bestehe kein Raum. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV sei *lex specialis* gegenüber Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bzw. Art. 61 HV; es fehle daher an sich widersprechenden Verfassungsnormen. Hinzu komme, dass eine einschränkende Auslegung von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führe, z.B. hinsichtlich der Fragen, welche Grundrechtsverstöße geltend gemacht werden könnten und ob dies auch für die Verletzung von Verfahrensgrundsätzen gelte. Dies zeige, dass eine einschränkende Interpretation des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV in Wahrheit keine

Verfassungsauslegung, sondern Normsetzung durch den demokratisch hierzu nicht legitimierten Verfassungsinterpreten sei.

Der Begründung des Hamburgischen Obergerichtes im Beschluss vom 23. April 2014 könne nicht gefolgt werden. Dem Hamburgischen Landesverfassungsgeber stehe die Kompetenz zur Schaffung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV zu. Auch sei es schon im Ansatz unzutreffend, dass das Grundgesetz ausnahmslos einen lückenlosen Rechtsschutz gewährleiste. Der Landesverfassungsgeber sei unter den gleichen Voraussetzungen zu Grundrechtseingriffen befugt wie der Bundesgesetzgeber. Entsprechendes ergebe sich im Rahmen der vergleichbaren Regelung in Art. 41 Abs. 1 GG. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV stehe nicht im Widerspruch zum Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 GG und sei weder mit Art. 31 GG noch mit Art. 142 GG unvereinbar.

Nach entsprechenden Ansätzen in der Rechtsprechung (OVG Hamburg, Beschl. v. 27.5.1986, Bs IV 318/86, NVwZ 1987, 610; VG Hamburg, Beschl. v. 27.3.2014, 8 E 1256/14, juris Rn. 31; Beschl. v. 22.5.1986, 5 VG 1391/86, DVBl. S. 1017, 1021) sei allenfalls denkbar, dass ein qualifizierter Verstoß gegen ein Grundrecht, das seinem Gewicht nach mindestens dem Gewicht des parlamentarischen Untersuchungsrechts gleichkomme, eine gerichtliche Überprüfung des Abschlussberichts rechtfertigen könne. Als solche qualifizierten Grundrechtsverstöße seien in Betracht zu ziehen Verletzungen des Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG, bei denen rechtsstaatliche Fundamentalprinzipien missachtet worden seien, oder besonders schwerwiegende Verstöße gegen den Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs. Sollte das Hamburgische Verfassungsgericht eine gerichtliche Kontrolle eines Abschlussberichts für möglich halten, so müsse mit dieser eine Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte einhergehen und zwar dergestalt, dass dem Untersuchungsausschuss eine gerichtlich nicht oder allenfalls eingeschränkt kontrollierbare Einschätzungs- und Bewertungsprärogative eingeräumt werden müsse.

Die Beteiligten zu 1) beantragen festzustellen,

1. 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 insbe-

sondere auch dann entgegensteht, wenn durch den Abschlussbericht eine Verletzung subjektiver Rechte zu gewärtigen ist;

2. 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.

Die Beteiligte zu 2) und der Beteiligte zu 3) haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Sie haben von einer Stellungnahme abgesehen.

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zulässig (A.), jedoch nur teilweise begründet. Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist dahingehend auszulegen, dass der Rechtsweg insoweit ausgeschlossen ist, als das Recht der Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts nicht nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Grundrechte oder andere Verfassungsgüter eingeschränkt wird (B.).

A.

Der Verfassungsrechtsstreit ist gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV i.V.m. §§ 14 Nr. 1, 38 f. HVerfGG zulässig. Danach entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag mindestens eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft über Streitigkeiten, die sich aus der Auslegung der Verfassung ergeben.

I.

Die Beteiligten zu 1) - 55 Abgeordnete und somit mehr als ein Fünftel der insgesamt 121 Abgeordneten der Bürgerschaft -, die bei Erhebung des vorliegenden Antrags am 11. November 2014 Mitglieder der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg während der 20. Legislaturperiode waren, sind berechtigt, einen Antrag zu stellen. Diese Berechtigung ist nicht dadurch (ggf. partiell) entfallen, dass ein Teil der antragstellenden Abgeordneten nach Beginn der 21. Legislaturperiode nicht mehr der Bürgerschaft angehört. Maßgeblich für das Recht eines Abgeordneten, an einem Antrag nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV mitzuwirken, ist sein Status in dem Zeitpunkt, zu dem der Verfassungsstreit anhängig gemacht worden ist (vgl. zum Organstreit: BVerfG, Urt. v. 21.7.2000, 2 BvH 3/91, BVerfGE 102, 224, juris Rn. 31 m.w.N.; VerfGH Bayern, 11.9.2014, Vf 67-IVa-13, NVwZ-RR 2015, 81, juris Rn. 30). Denn Streitgegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV ist nicht die Klärung eigener Rechte eines Beteiligten, sondern die Auslegung einer Verfassungsnorm, die durch einen antragsberechtigten Beteiligten nur angestoßen wird (vgl. zur Anstoßfunktion des Antrags in einem abstrakten Normenkontrollverfahren: Rozek in Maunz/Dürig, BVerfGG, Stand Juni 2001, § 76 Rn. 7; vgl. zum Streitgegenstand: David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 29).

An der Klärung der von den Beteiligten zu 1) aufgeworfenen Frage besteht auch heute ein öffentliches Interesse.

II.

Es liegt auch eine Streitigkeit i.S.d. Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV sowie § 14 Nr. 1 HVerfGG vor, die sich aus der Auslegung der Verfassung ergibt. Die Beteiligten zu 1) messen dem Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV eine weitergehende Bedeutung bei als das Hamburgische Oberverwaltungsgericht im Beschluss vom 23. April 2014. Entsprechend dem Ziel eines Norminterpretationsverfahrens nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV, die Auslegung einer Norm der Hamburgischen Verfassung verbindlich zu klären, liegt eine Meinungsverschiedenheit 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 (vgl. David, Verfassung der Freien und

Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 32; vgl. auch zu einem Norminterpretationsverfahren nach Art. 65 Abs. 2 Nr. 4 HV: HVerfG, Urt. v. 6.7.1973, HVerfG 2/73, S. 9 UA). Insoweit sieht Art. 65 Abs. 3 Nr. 1 HV, eine Besonderheit des Hamburgischen Verfassungsrechts, eine Art (rechts-) gutachterlicher Tätigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts vor (vgl. zu Verfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 4 HV: HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 3/12, juris Rn. 73).

B.

Abschlussberichte von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft sind von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV erfasst (I.). Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist indes nicht dahin auszulegen, dass der darin normierte Ausschluss der Gewährung richterlichen Rechtsschutzes (Rechtswegausschluss) als Ausnahme von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und des Art. 61 HV einer gerichtlichen Kontrolle des Abschlussberichts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ausnahmslos oder allenfalls dann entgegensteht, wenn durch ihn besonders gewichtige subjektive Rechte verletzt werden. Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist vielmehr dahin auszulegen, dass dieser grundsätzlich gleichwertig neben der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 61 HV sowie den Grundrechten und anderen Verfassungsgütern steht; er ist die verfahrensrechtliche Absicherung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts (II.). Im Kollisionsfall ist der Rechtsweg nur insoweit ausgeschlossen, als das Recht der Untersuchungsausschüsse auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts nicht nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Grundrechte oder andere Verfassungsgüter eingeschränkt wird (III.).

I.

Art. 26 HV regelt das Recht der Bürgerschaft, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Die darin enthaltenen Bestimmungen zur Arbeit von Untersuchungsausschüssen werden durch das Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. August 1997 (HmbGVBl. S. 427, zuletzt geändert am 17.2.2009, HmbGVBl. S. 29, 35; HmbUAG) ergänzt. Untersuchungsausschüsse ermöglichen den Parlamenten, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln selbständig

Sachverhalte zu untersuchen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten. Untersuchungsausschüsse unterstützen das Parlament bei seiner Arbeit und bereiten seine Entscheidungen vor. Neben Untersuchungen im Vorfeld möglicher Gesetzgebungsverfahren ist Kernbereich der parlamentarischen Untersuchungskompetenz die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung auf Mängel oder Missstände. Untersuchungsausschüsse dienen dabei der eigenständigen Informationsbeschaffung der Parlamente und gleichen das gegenüber der Exekutive bestehende strukturelle Informationsdefizit aus (vgl. Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 33; Partsch, S. 13, zitiert nach Di Fabio, a.a.O., S. 34). Untersuchungsausschüsse sind daher Ausdruck der dem Parlament gegenüber anderen Staatsgewalten zukommenden Autonomie, die seiner Funktionsfähigkeit dient (vgl. hierzu: Brocker, Die Gerichtsfreiheit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NVwZ 2014, 1357). Der parlamentarischen Kontrolle kommt im Rahmen der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich besonderes Gewicht zu (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.10.2014, 2 BvE 5/11, NVwZ 2014, 1652, Rn. 131 f.; BVerwG, Beschl. v. 13.8.1999, 2 VR 1/99, BVerwGE 109, 258, juris Rn. 25). Das Institut des parlamentarischen Untersuchungsausschusses gehört damit zu den Essentialien des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als wesentlicher Bestandteil für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern gefordert wird. Die für den Bund wie für die Länder insoweit einheitlichen Strukturprinzipien, insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung, gebieten eine Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen des Grundgesetzes wie der Landesverfassungen, die sicherstellt, dass die parlamentarische Arbeit wirksam sein kann (vgl. zur Kontrollfunktion: BVerwG, Urt. v. 19.5.1988, 7 C 37/87, BVerwGE 79, 339, juris Rn. 17). Die Aufgabe, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln selbständig Sachverhalte zu prüfen, die es in Erfüllung seines Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig hält, kann das Parlament im Rahmen der Gewaltenteilung nur wirksam wahrnehmen, wenn es seinen Entscheidungsprozess weitgehend unabhängig - insoweit autonom - gestalten kann. Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV will somit die Parlamentsautonomie absichern.

Dennoch stehen das Parlament und seine Untersuchungsausschüsse nicht für sich; sie sind vielmehr Teil des gesamten staatlichen Gefüges. Art. 26 Abs. 1, 2 und 4 HV bestimmt (ebenso wie Art. 44 Abs. 1 bis 3 GG), dass Untersuchungsausschüsse in regelmäßig öffentlicher Verhandlung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften über den

Strafprozess und unter Wahrung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses Beweise erheben; sie regeln weiter, dass Gerichte und Verwaltungsbehörden Rechts- und Amtshilfe zu leisten haben. Dieser Teil der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen unterliegt im Verhältnis zu Dritten nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Literatur gerichtlicher Kontrolle (vgl. statt vieler: BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.2014, Vf. 70-VI-14, BayVBl. 2015, 154, juris Rn. 35; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 44 Rn. 2; jeweils m.w.N.). Damit im Zusammenhang stehende Beschlüsse von Untersuchungsausschüssen sind daher nicht der richterlichen Erörterung entzogen.

Hingegen fallen Abschlussberichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse unter Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV, die, so der Wortlaut dieses Artikels ebenso wie der von Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG, der richterlichen Erörterung entzogen sind (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 26 Rn. 134; vgl. zu Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG statt vieler: Glauben in Bonner Kommentar, Stand März 2013, Art. 44 Rn. 156; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 44 Rn. 2; Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44 Rn. 231; Magiera in Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 44 Rn. 28; Achternberg/Schulte in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 44 Rn. 185).

II.

Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist auslegungsfähig (1.). Die Auslegung ergibt, dass der Rechtswegausschluss in Bezug auf Abschlussberichte parlamentarischer Untersuchungsausschüsse umfassend ist. Er beschränkt sich weder auf die politische Bewertung des Untersuchungsgegenstandes, noch sonst auf Fälle, in denen Grundrechte durch Abschlussberichte nicht berührt werden. Der Rechtswegausschluss erfasst vielmehr auch Abschlussberichte, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind (2.). Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV stellt, was die gerichtliche Überprüfbarkeit von Abschlussberichten von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft angeht, jedoch keine Ausnahmeregelung gegenüber der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und des Art. 61 HV dar. Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist vielmehr die verfahrensrechtliche Absicherung des Rechts von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts. Er steht als solcher grundsätzlich gleichwertig neben der Rechtsschutzgarantie, die die subjektiven Rechte Dritter verfahrensrechtlich absichert (3.).

1. Der Wortlaut von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist auslegungsfähig. Welche Beschlüsse der richterlichen Erörterung entzogen sind, benennt die Norm nicht zweifelsfrei. Der Wortlaut zwingt auch nicht zu der Annahme, dass jeder Beschluss, den ein Untersuchungsausschuss fasst, in jeglicher Hinsicht der richterlichen Erörterung entzogen sein muss. Auf einer insoweit einschränkenden Auslegung des Begriffes „Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse“ basiert die angeführte Unterscheidung zwischen einerseits einem Beschluss über einen Abschlussbericht sowie andererseits den nach einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Literatur uneingeschränkt justiziablen Beschlüssen der Untersuchungsausschüsse, die im Zusammenhang mit der Beweiserhebung stehen. Der Wortlaut lässt aber - etwa im Hinblick auf den historischen Kontext der Norm - auch eine einschränkende Auslegung zu, dass einzelne Feststellungen innerhalb eines Abschlussberichts, etwa nur die politische Bewertung des Sachverhalts, von der Parlamentsautonomie umfasst werden und daher der richterlichen Erörterung bzw. der Gewährung von Rechtsschutz entzogen sind.

2. Der Rechtswegausschluss beschränkt sich weder auf die politische Bewertung des Untersuchungsgegenstandes noch sonst auf Fälle, in denen Grundrechte durch die Abschlussberichte nicht berührt werden. Der Rechtswegausschluss erfasst vielmehr auch Abschlussberichte, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind.

Diese Auslegung ergibt sich zunächst aus dem historischen Kontext der Norm. Danach sollte Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV eine juristische Bewertung der Ergebnisse von Untersuchungsausschüssen verhindern und damit das Arbeitsergebnis und indirekt die Arbeitsweise parlamentarischer Untersuchungsausschüsse vor Kritik durch die Justiz im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens schützen (sog. „Kritikschutz“). Ein Spannungsverhältnis zu den Grundrechten und zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG wurde nicht in den Blick genommen. Im Einzelnen:

2.1 Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV geht auf den Verfassungsentwurf vom 19. Juli 1949 zurück. Nach der Begründung des Senats zu diesem Verfassungsentwurf (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - MittSenBü - Nr. 170, S. 303) wurde der Wortlaut des Art. 44 Abs. 4 GG in Art. 26 Abs. 5 HV (nach dem damaligen Entwurf: Art. 26 Abs. 4 HV) übernommen, nachdem der vorherige Verfassungsentwurf vom 13. Januar 1948 (MittSenBü Nr. 6 - dort

Artikel 38) eine entsprechende Regelung nicht vorsah. Im zeitlichen Kontext der Vorschrift bestand kein Spannungsverhältnis zu möglichen Grundrechtsverletzungen und daher auch nicht zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Denn eine Verletzung von Grundrechten erforderte nach dem damaligen Grundrechtsverständnis einen zielgerichteten Eingriff staatlicher Gewalt in die Grundrechte. Das Institut der faktischen Grundrechtsbeeinträchtigung wurde erst später entwickelt. Danach liegt ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts auch dann vor, wenn nachteilige Wirkungen staatlichen Handelns in ihrer Intensität einem zielgerichteten Eingriff gleichkommen (BVerfG, Beschl. v. 12.10.1977, 1 BvR 216/75 u.a., BVerfGE 46, 120, juris Rn. 45; Urt. v. 17.3.2004, 1 BvR 1266/00, BVerfGE 110, 177, juris Rn. 25; vgl. insgesamt: Gallwas, Die faktischen Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, 1970; Ramsauer, Die faktischen Beeinträchtigungen des Eigentums, 1979; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Vorb. vor Art. 1 GG Rn. 28 f.; Hillgruber in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2011, Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte II, 2006, S. 632 f.). Abschlussberichte von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen konnten nach damaligem Verständnis einen zielgerichteten Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts nicht beinhalten, weil sie sich an das Parlament und nicht an den Bürger bzw. Grundrechtsträger richteten.

Da eine Verletzung subjektiver (Grund-) Rechte durch einen Abschlussbericht nicht in Betracht kam, bestand auch kein Spannungsverhältnis zu der allgemeinen Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (vgl. zu Art. 44 Abs. 4 GG: Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 94; Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 302; Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44, Rn. 232 Fn. 8).

2.2 Die Bezugnahme auf das Grundgesetz in der Begründung des Entwurfes der Hamburgischen Verfassung (MittSenBü Nr. 170, S. 303) und damit die Anknüpfung an die vorausgegangene Diskussion über den gleichlautenden Art. 44 Abs. 4 GG im Parlamentarischen Rat sprechen dafür, dass die Vorschrift nicht nur die politische Bewertung in einem Abschlussbericht erfassen soll.

Der Parlamentarische Rat hat vom 1. September 1948 bis zum 8. Mai 1949 den Text des Grundgesetzes unter Einbeziehung des Entwurfes des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee erarbeitet. Das Grundgesetz wurde sodann am 23. Mai 1949 durch den Parla-

mentarischen Rat ausgefertigt und verkündet und ist mit Ablauf desselben Tages in Kraft getreten (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 146 Rn. 2). An die Beratungen im Parlamentarischen Rat schließt der Entwurf der Hamburgischen Verfassung zu Art. 26 Abs. 5 HV durch die Bezugnahme auf Art. 44 Abs. 4 GG an.

Der Parlamentarische Rat knüpfte bei seinen Beratungen zum späteren Art. 44 GG zunächst an Art. 44 Abs. 5 des Verfassungsentwurfes des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee an. Art. 44 Abs. 5 Ch.E. lautete:

„Wer durch die Feststellungen des Ausschusses in seiner Ehre betroffen ist, kann das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er die Mindestgrundsätze eines geordneten Verfahrens, namentlich sein Recht auf Gehör, verletzt glaubt. Ist die Beschwerde begründet, so erkennt das Gericht, dass die Feststellungen des Ausschusses nicht nach Vorschrift der Gesetze getroffen sind.“

Die in Art. 44 Abs. 5 Ch.E. eingeschränkt eröffnete Rechtsschutzmöglichkeit gegen Feststellungen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wurde zunächst in den Entwurf des Grundgesetzes übernommen und war offenbar durch die Erfahrungen mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in der Weimarer Republik geprägt (vgl. Stellungnahme des Konventsdelegierten und früheren Reichskommissars Baade in der Plenarsitzung v. 22.8.1948 in: Der parlamentarische Rat 1948 - 1949, Akten und Protokolle, Bd. II S. 396 ff.). Die Regelung wurde jedoch zunächst durch den Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates mit der Begründung gestrichen, „man solle die gerichtliche Nachprüfung des Ergebnisses eines Untersuchungsausschusses nicht verfassungsmäßig verankern“ (6. Sitzung des Organisationsausschusses v. 24.9.1948 - zitiert nach v. Dömming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1 (1951), 366). Der Allgemeine Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rats fügte den Abs. 5 des Art. 44 Ch.E. jedoch wieder ein (Fassung vom 10.11.1948, Drs. 267 PR). In der Folgezeit wurde im Parlamentarischen Rat mehrfach das Verhältnis zwischen Untersuchungsausschüssen und Gerichten (thematisiert wurden mögliche parallele zivil- oder strafrechtliche Verfahren) streitig behandelt. Der in der 32. Sitzung des Hauptausschusses am 7. Januar 1949 (vgl. Sach- und Sprechregister zu den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates und seines Hauptausschusses, S. 393) gestellte Antrag, die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses dürfe „keiner richterlichen Nachprüfung“ unterliegen, wurde abgelehnt. Die antragstellende Fraktion führte zu ihrem Antrag u.a. aus, dieser sehe keinen Eingriff in die Rechtspflege vor. Er wolle „nur verhüten, dass Richter

oder richterliche Behörden, die dazu nicht berufen sind, eine Nachprüfung der Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse vornehmen“. Es solle nur „eine Kritik des Richters an der parlamentarischen Tätigkeit ausgeschaltet werden“. Die vom sog. Fünferausschuss des Parlamentarischen Rats vorgeschlagene heutige Textfassung wurde in der Sitzung des Hauptausschusses vom 9. Februar 1949 angenommen (vgl. insgesamt: v. Dömming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1 [1951] S. 366 ff.; vgl. auch: Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 29 ff.).

Im Mittelpunkt der Diskussion im Parlamentarischen Rat stand das Ziel, negative und herabsetzende Kritik von Gerichten an der Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (vgl. hierzu: Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 95; Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44 Rn. 230) zu verhindern und die Möglichkeit zu erhalten, das Untersuchungsverfahren autonom zu gestalten bzw. die Eigenständigkeit und Letztverantwortlichkeit des Parlaments für seine politischen Entscheidungen zu wahren (vgl. Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44 Rn. 230). Dabei hat der Parlamentarische Rat zwar mögliche persönliche Belange der von der parlamentarischen Untersuchung Betroffenen thematisiert, doch wurde - worauf es im Weiteren entscheidend ankommt - ein Spannungsverhältnis der Vorschrift zu den Grundrechten, zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG oder zu anderen Verfassungsgütern nicht gesehen. In diesem Kontext stellt die durch den Fünferausschuss vorgeschlagene heutige Fassung des Art. 44 Abs. 4 GG, die in Art. 26 Abs. 5 HV übernommen wurde, einen Kompromiss dar, der auf die Diskussion im Parlamentarischen Rat über eine mögliche gerichtliche Kontrolle von Untersuchungsausschüssen bezogen ist: Einerseits sollte die politische Bewertung des Untersuchungsthemas durch den Untersuchungsausschuss nicht der richterlichen Erörterung unterliegen (vgl. hierzu auch: Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 301) und der Abschlussbericht auch insgesamt gegen „Kritik“ durch Gerichte geschützt werden (vgl. zum „Kritikschutz“: Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44 Rn. 230). Andererseits sollte aber eine abweichende Bewertung des von der Untersuchung betroffenen Sachverhaltes durch die Gerichte, insbesondere in Strafverfahren mit gleichem Untersuchungsgegenstand, möglich bleiben.

2.3 Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist vor diesem historischen Hintergrund nicht dahingehend zu verstehen, dass dieser nur die politische Bewertung in einem Abschlussbericht erfassen soll. Vielmehr geht er darüber hinaus und erfasst grundsätzlich seinen gesamten Inhalt.

Die Funktion des Untersuchungsausschusses als politisches Organ schließt es zwar aus, die genuin politische Bewertung des zu untersuchenden Sachverhalts einer gerichtlichen Bewertung zu unterziehen. Insoweit fehlt es bereits an einem rechtlichen Ansatz für eine hierauf gerichtete Kontrolle, die zudem das Gericht selbst zum Untersuchungsorgan werden ließe (vgl. BVerfG, Urt. v. 20.7.1998, 2 BvE 2/98, BVerfGE 99, 19, juris Rn. 48; Masing, Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortung, ZRP 2001, 36, 37). Der in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV normierte Rechtswegausschluss will jedoch nicht nur diesen Aspekt hervorheben, sondern geht nach Sinn und Zweck hierüber hinaus. Denn der Abschlussbericht erschöpft sich nicht in der politischen Bewertung - also dem Ergebnis der Untersuchung sowie ggf. eine Empfehlung an die Bürgerschaft -, sondern umfasst typischerweise auch die Darstellung des Verlaufs des Verfahrens und der ermittelten Tatsachen (vgl. auch § 31 Abs. 1 HmbUAG). Sinn und Zweck des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV zielen darauf, den gesamten Abschlussbericht als Ergebnis des autonomen Untersuchungsrechts des Untersuchungsausschusses und damit des Parlaments zu schützen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick darauf, dass in einer parlamentarischen Untersuchung Tatsachenfeststellung und politische Bewertung im Hinblick auf den politischen Charakter der Untersuchung strukturell eng miteinander verwoben sind, weil Untersuchungsausschüsse nicht zur Neutralität verpflichtet sind; regelmäßig wird die politische Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit im Untersuchungsverfahren fortgeführt (vgl. Glaußen/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Auflage 2011, § 9 Rn. 5). Für eine Beschränkung des Rechtswegausschlusses auf die politische Bewertung des zu untersuchenden Sachverhalts bieten zudem weder der Wortlaut noch die Gesetzeshistorie hinreichende Anhaltspunkte.

3. Der auf das Recht von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts bezogene Rechtswegausschluss nach Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ist hiernach zwar umfassend. Dieses der gerichtlichen Überprüfung entzogene Recht steht jedoch neben den durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bzw. Art. 61 HV

rechtsschutzbewährten Grundrechten sowie anderen Verfassungsgütern des Bundes oder der Länder.

Der unbeschränkte, aber auslegungsfähige Wortlaut des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV ermöglicht auch ein Verständnis der Vorschrift, das die Durchsetzung jeglicher verfassungsrechtlich fundierter subjektiver Rechte Dritter - aus den Grundrechten oder anderen Verfassungsgütern - auf dem Rechtsweg ausschließt. Ein derart weites Verständnis der Norm gebieten Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts jedoch nicht (3.1). Es widerspräche zudem der Stellung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in der Hamburgischen Verfassung und im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes. Diese gebietet es vielmehr, den Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV als verfahrensrechtliche Absicherung des Rechts der Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung des Abschlussberichts dahingehend zu verstehen, dass er neben den rechtsschutzbewährten Grundrechten und anderen Verfassungsgütern Geltung beansprucht (3.2).

3.1 Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts erfordern keinen Vorrang des Rechts auf autonome Abfassung des Abschlussberichts gegenüber den rechtsschutzbewährten Grundrechten sowie anderen Verfassungsgütern; beide sprechen vielmehr gegen einen solchen Vorrang.

Der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV dient dem Ziel, eine wirksame parlamentarische Arbeit zu ermöglichen. Eine wirksame Arbeit in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen erfordert es nicht, dass deren Abschlussberichte ausnahmslos frei von jeglicher Bindung im Staatsgefüge verfasst werden können. Eine wirksame parlamentarische Untersuchung erfordert es beispielhaft nicht, in einem Abschlussbericht Verleumdungen oder ersichtlich unwahre, vom Gang der Untersuchung nicht gedeckte Tatsachen über eine Person oder geheimhaltungsbedürftige Tatsachen veröffentlichen zu dürfen (vgl. zu letzterem: § 31 Abs. 2 HmbUAG).

Der politische Charakter der parlamentarischen Untersuchung steht vielmehr einem unbeschränkten Vorrang des Rechts auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts geradezu entgegen. Denn parlamentarische Untersuchung im Sinne von Art. 26 HV ist Aufklärung von Sachverhalten unter politischen Gesichtspunkten (vgl. Di Fabio, Rechtsschutz im

parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 40). Sind Dritte, insbesondere Private, an einem genuin politisch-parlamentarischen Verfahren beteiligt, besteht die Notwendigkeit, die individuellen Rechtsschutzbedürfnisse in ein strukturell auf die Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit programmiertes Erkenntnis- und Bewertungsverfahren zu integrieren (vgl. Di Fabio, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 62). Dabei sind Untersuchungsausschüsse nicht zur Neutralität bzw. Objektivität verpflichtet. Auch besteht im parlamentarischen Untersuchungsverfahren als politischem Kampffeld, das regelmäßig verbunden ist mit „publizistischen Reizmethoden“, um bei der Öffentlichkeit ein aus politischer Sicht notwendiges Interesse für das Untersuchungsverfahren zu wecken und aufrecht zu halten, eine „strukturelle Befangenheit“ (vgl. Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Auflage 2011, § 9 Rn. 5). Dies begründet die Gefahr, dass insbesondere auf Grundrechtspositionen Dritter nicht hinreichend Rücksicht genommen wird (vgl. Glauben/Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Auflage 2011, § 11 Rn. 8).

Ist mangels eines Vorrangs des Rechts auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts gegenüber den rechtsschutzbewährten Grundrechten und anderen Verfassungsgütern der Rechtsschutz gegen einen Abschlussbericht nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern grundsätzlich denkbar, so wird hierdurch der Kernbereich des parlamentarischen Untersuchungsrechts nicht missachtet. Das Enquêterecht wird nicht notwendig wesentlich berührt. Die Gewährung von Rechtsschutz bedeutet nicht, dass die politische Diskussion im Gerichtssaal fortgesetzt oder die politische Verantwortung zum Beispiel von Repräsentanten und Amtsinhabern (vgl. hierzu: Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, S. 304) geschmälert wird. Die Gewährung von Rechtsschutz bedeutet vielmehr, die bestehenden Bindungen der Untersuchungsausschüsse an die Grundrechte (auch die Grundrechte der Amtsinhaber) schutzbewährt zu sichern. Insoweit sind und können politische und rechtliche Verantwortlichkeit auch in Bezug auf einen Abschlussbericht getrennt werden (vgl. hierzu: Masing, Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortung, ZRP 2001, S. 36 ff.). Während es für die aus der politischen Verantwortung folgende Rechenschaftspflicht an justiziablen Maßstäben und Bezugspunkten fehlt und die politische Bewertung daher den Untersuchungsausschüssen uneingeschränkt zusteht, bestehen sehr wohl solche Maßstäbe hinsichtlich der Grenzen von Eingriffen in Grundrechte durch Untersuchungsausschüsse. In diesem Zusammenhang kommt der

Rechtsschutzgarantie auch im Rahmen der Gewaltenteilung eine integrierende Funktion im Staatsleben zu, da die Judikative nicht eine Funktion wahrnimmt, die einer anderen Gewalt - dem Parlament - zugewiesen ist, sondern die Staatsorgane durch die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung individualrechtsverletzender Akte zu rechtmäßigem Handeln angehalten werden (vgl. Schmelter, Rechtsschutz gegen nicht zur Rechtssetzung gehörende Akte der Legislative, S. 144 f., 152; a.A. OLG München, Ur. v. 14.4.1972, 2 U 1780/71, BayVBl. 1975 S. 54, 56). Daher trägt die Justiziabilität ganz wesentlich zur Sicherung eines angemessenen Umgangs mit politischer Macht bei (vgl. Masing, Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortung, ZRP 2001, S. 41).

3.2 Eine Auslegung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV dahingehend, dass aufgrund des Rechtswegausschlusses das Recht der Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts ausnahmslos den rechtsschutzbewährten Grundrechten sowie anderen Verfassungsgütern vorginge, widerspräche zudem dem System des Grundrechtsschutzes des Grundgesetzes und würde zugleich in die - durch Art. 3 Abs. 1 HV auch in der Verfassung der Freien und Hansestadt verankerten - Fundamente des Rechtsstaats eingreifen.

Ein öffentlicher und regelmäßig durch die Abgeordneten medienwirksam in eine weite Öffentlichkeit getragener Abschlussbericht kann faktisch in grundrechtlich geschützte Güter eingreifen. So könnte die öffentliche Verbreitung unwahrer und durch die Untersuchung nicht gedeckter Tatsachen in einem Abschlussbericht das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch die in Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie Ausübung des Berufs sogar erheblich beeinträchtigen. Eine öffentliche Verbreitung geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen könnte Verteidigungsinteressen der Bundesrepublik Deutschland oder geschützte Interessen der Landesregierung und somit den verfassungsrechtlich begründeten Schutz anderer Rechtsgüter berühren.

Ein genereller Vorrang des Rechts auf autonome Abfassung von Abschlussberichten gegenüber Grundrechten und anderen Verfassungsgütern würde Raum für die unkontrollierbare Ausübung staatlicher Macht schaffen und damit die Möglichkeit (gegen die Menschenwürde verstoßender) staatlicher Willkür eröffnen. Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob die Verfahrensrechte Betroffener im parlamentarischen Untersuchungsverfahren eingehalten wurden. Die Einräumung von weitgehenden Verfahrensrechten für die

Betroffenen ist zwar ein wichtiger Aspekt bei der Einbeziehung der individuellen Rechtschutzbedürfnisse in das auf die Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit programmierte Erkenntnis- und Bewertungsverfahren (vgl. hierzu: BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.8.1992, 1 BvR 632/92, NVwZ 1993, 357, juris Rn. 2; sowie Ausführungen unter B. III. 3.). In Grenzfällen ist dies jedoch nicht ausnahmslos hinreichend. Im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes könnte eine dennoch fehlende Rechtschutzmöglichkeit nur hingenommen werden, wenn dies aus zwingenden sachlichen Gründen erforderlich und gerechtfertigt wäre. Solche Gründe kommen zwar hinsichtlich der politischen Bewertung in einem Abschlussbericht in Betracht, greifen sachlich jedoch nicht in den dargestellten Grenzfällen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich möglicher Eingriffe in den Schutzbereich von Grundrechten durch Abschlussberichte.

Der Untersuchungsausschuss übt öffentliche Gewalt i.S.d. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aus. Er ist gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden (BVerfG, Beschl. v. 1.10.1987, 2 BvR 1165/86, BVerfGE 76, 363, juris Rn. 74 sowie 2 BvR 1178/86 u.a., BVerfGE 77, 1). Unabhängig von den Gewährleistungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sowie Art. 61 HV haben die Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG; vgl. auch Art. 3 Abs. 1 HV) in ihrem Wirkungsanspruch eine verfahrensrechtliche Dimension. Grundrechtsschutz bedeutet nach der rechtsstaatlichen Prägung des Grundgesetzes grundsätzlich effektiven, d.h. in einem gerichtlichen Verfahren durchsetzbaren Grundrechtsschutz (vgl. BVerfG, Urte. v. 15.12.1970, 2 BvF 1/69, BVerfGE 30, 1, juris Rn. 72). Ein verfahrensrechtlich kupierter Grundrechtsschutz, d.h. die fehlende Möglichkeit, gegen Grundrechtsverletzungen gerichtlich vorzugehen, kann nach der rechtsstaatlichen Prägung des Grundgesetzes nur dort zugelassen werden, wo zwingende verfassungsrechtliche Gründe gerade der Durchsetzung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte im Rechtsweg entgegenstehen. Dies ist vorliegend - wie aufgezeigt - nicht ausnahmslos der Fall.

Entgegen den Darlegungen der Beteiligten zu 1) lässt das Grundgesetz - abgesehen von der vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschiedenen Frage, in welchen Grenzen der Abschlussbericht eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages justiziabel ist - nur geringfügige Einschränkungen der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zu, dessen Kerngehalt dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 3 GG) unterfällt und daher zu den unveränderbaren Verfassungsnormen zählt (vgl. BVerfG,

Urt. v. 15.12.1970, 2 BvF 1/69 u.a., BVerfGE 30,1, juris Rn. 72; vgl. auch: Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 19 Rn. 32).

Die von den Beteiligten zu 1) angeführte Einschränkung des Rechtsweges in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG ist durch den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bzw. den Bestand oder die Sicherung des Bundes oder eines Landes sachlich gerechtfertigt. Zudem ist dem Rechtswegausschluss durch die Nachprüfung der Beschränkung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane ein den Rechtsweg ersetzendes verfahrensrechtliches Korrektiv zur Seite gestellt, an das das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf dessen rechtswegersetzenden Charakter auch inhaltliche Anforderungen stellt. Dies begrenzt die Gefahr einer willkürlichen Ausübung der eingeräumten staatlichen Befugnisse (vgl. hierzu im Einzelnen: BVerfG, Urt. v. 15.12.1970, 2 BvF 1/69, BVerfGE 30, 1, juris Rn. 65 ff.). Eine nur ansatzweise vergleichbare Interessenlage ist hinsichtlich des Rechtswegausschlusses in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV jedenfalls in den oben dargestellten Grenzfällen nicht ersichtlich.

Die weiteren von den Beteiligten zu 1) aufgeführten Einschränkungen der Rechtsschutzgarantie sind von den ihnen zugrunde liegenden Interessenlagen her ebenfalls nicht vergleichbar. Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG modifiziert zwar für die Rückführung von Ausländern in sichere Drittstaaten den Rechtsschutz, schließt diesen jedoch nur aus, soweit das Art. 16a Abs. 2 GG zugrunde liegende Konzept der normativen Vergewisserung eingehalten ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.5.1996, 2 BvR 1938/93 u.a., BVerfGE 94, 49, juris Rn.198). Gegen Entscheidungen des Bundestages nach Art. 41 Abs. 1 GG ist zwar ein Individualrechtsschutz nicht gegeben, jedoch nach Art. 41 Abs. 2 GG die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig und damit eine rechtsstaatliche Kontrolle ermöglicht. Dass ein Individualrechtsschutz ausscheidet, ist dadurch gerechtfertigt, dass die - überragend bedeutsame - Notwendigkeit besteht, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern zu einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen; die Verletzung subjektiver Rechte kann nur den Anlass für ein Wahlprüfungsverfahren bieten, sie bildet jedoch nicht seinen Gegenstand (BVerfG, Beschl. v. 25.7.1967, 2 BvC 4/62, BVerfGE 22, 277, juris Rn. 11). Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 60 Abs. 2 GG ist nicht mit einem Grundrechtseingriff verbunden. Art. 131 Satz 3 GG schob die Geltendmachung von Rechtsschutz - im Hinblick auf das Erlöschen aller Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst nach dem Zusammenbruch Deutschlands mit Ende des Zweiten Weltkrieges

- lediglich in zeitlicher Hinsicht bis zum Erlass einer gesetzlichen Regelung über die dienst- und versorgungsrechtlichen Folgen hinaus.

III.

Das in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV zum Ausdruck gebrachte Recht auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts und die insoweit fehlende Justiziabilität in Bezug auf den Abschlussbericht bewirken eine materielle Beschränkung der Grundrechte sowie anderer Verfassungsgüter, wenn und soweit es sich im Fall einer Kollision ihnen gegenüber durchsetzt. Der Umfang der Beschränkung ist nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz zu ermitteln (1.), der auch im Fall einer Kollision zwischen Grundrechten sowie durch das Grundgesetz geschützten Verfassungsgütern und Landesverfassungsrecht anwendbar ist (2.). Hiernach ergibt sich das gebotene einschränkende Verständnis zur Reichweite des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV (3.).

1. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Rechtswegausschluss in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV nicht nur verfahrensrechtlich wirkt, sondern als Ausdruck des Rechts von Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts primär eine materielle Beschränkung der Grundrechte sowie anderer Verfassungsgüter beinhaltet. Deren Grenzen sind im Kollisionsfall im Wege der praktischen Konkordanz zu ermitteln. Soweit sich das Recht der Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts im Rahmen der Abwägung durchsetzt, besteht ein Rechtswegausschluss; Rechte Dritter stehen dann nicht entgegen. Ist das Recht auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts hingegen durch die Grundrechte oder andere Verfassungsgüter im Konfliktfall beschränkt, so sind daraus abzuleitende subjektive Rechte auch justiziabel.

Im Fall einer Kollision verschiedener Grundrechte oder Verfassungsgüter ist deren jeweilige Beschränkung im Wege der praktischen Konkordanz zu ermitteln (vgl. allgemein: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 1990, Rn. 71 f., 317 ff.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Vorb. vor Art. 1 GG, Rn. 52 m.w.N; vgl. zum Ausgleich kollidierender Grundrechtspositionen durch den Gesetzgeber: BVerfG, Beschl. v. 13.2.2007, 1 BvR 421/05, BVerfGE 117, 202, juris Rn. 68). Das Recht auf autonome Abfassung eines Abschlussberichts einerseits und die

entgegenstehenden Grundrechte bzw. anderen Verfassungsgüter andererseits sind im Konfliktfall in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so in einen Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden. Lässt sich dies nicht erreichen, so ist unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung und der besonderen Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, welches Interesse zurückzutreten hat (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 26 HV Rn. 135; offen gelassen: OVG Hamburg, Beschl. v. 27.5.1986, Bs IV 318/86, NVwZ 1987, 610, 611; VG Hamburg, Beschl. v. 27.3.2014, 8 E 1256/14, juris Rn. 30; Beschl. v. 22.5.1986, 5 VG 1391/86, DVBl. 1986, 1017; vgl. zu Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG: Achternberg/Schulte in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 44 Rn. 184, 186; Kortkamp/Steffens in Bachmann/Schneider, Zwischen Aufklärung und politischem Kampf, 1989, S. 115 ff.; ähnlich: Kästner, Parlamentarisches Untersuchungsrecht und richterliche Kontrolle, NJW 1990, 2649, 2658; Platter, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, 2004, S. 135 ff., 139; Richter, Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, 1991, S. 153f.; a.A.: Glauben in Bonner Kommentar, Stand März 2013, Art. 44 Rn. 156, 159; Morlok in Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 44 Rn. 61; Brocker in Epping/Hillgruber, GG, 2. Auflage 2013, Art. 44 GG Rn. 77; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 44 Rn. 2; Klein in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2005, Art. 44 Rn. 231, 234; Magiera in Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 44 Rn. 28; Masing, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, 1998, S. 299 ff., 303 ff.; vgl. insgesamt auch: Brocker, Die Gerichtsfreiheit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, NVwZ 2014, 1357).

2. Der Anwendung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz steht nicht entgegen, dass für den durch die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg eröffneten Verfassungsraum die Reichweite der (grundgesetzlichen) Grundrechte mit einer landesrechtlichen (staatsorganisationsrechtlichen) Verfassungsnorm in Ausgleich zu bringen ist. Diese Möglichkeit folgt aus dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und bewegt sich innerhalb der durch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG gesetzten Grenzen.

Nach der Konzeption des Grundgesetzes besitzen sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten Staatsqualität. Daraus folgt, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Länder als Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen und damit die Gliedstaaten ebenso wie der Gesamtstaat in je eigener Verantwortung ihre

Staatsfundamentalnormen artikulieren können. Die Länder haben in einem Bundesstaat grundsätzlich das Recht, in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufzunehmen, die das Bundesverfassungsrecht nicht kennt, sondern auch solche, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen, ebenso wie Staatsfundamentalnormen, die mit jenen der Bundesverfassung übereinstimmen. Gefordert ist nur ein Mindestmaß an Homogenität zwischen Bundesverfassung und Landesverfassungen. Was zu diesem Minimum an Homogenität gehört, bestimmt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG: "Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist." Im Übrigen sind die Länder, soweit das Grundgesetz nicht außerhalb des Art. 28 für bestimmte Tatbestände etwas anderes vorschreibt, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, BVerfGE 36, 342, juris Rn. 45).

Im Konfliktfall sind nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz daher verschiedene Bestimmungen der Landesverfassungen in einen Ausgleich zu bringen. Im Hinblick darauf, dass das Grundgesetz - insbesondere durch die Grundrechte - in den Verfassungsraum und die Verfassung der Länder hineinwirkt, sind die im Rahmen des Art. 28 GG normierten Bestimmungen einer Landesverfassung aber auch mit den in diese hineinwirkenden Verfassungsnormen des Grundgesetzes - insbesondere den Grundrechten - in einen Ausgleich zu bringen.

Dieses Verständnis der Begrenzung von Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV im Zusammenwirken von Grundgesetz und Landesverfassung verstößt nicht gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Dieser genießt nach Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) keinen Vorrang gegenüber Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV in der Weise, dass ein Abschlussbericht der vollen gerichtlichen Überprüfung unterläge. Soweit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG dem Gliedstaat die Freiheit gibt, dass dieser in seine Verfassung eine Bestimmung aufnehmen kann, die mit Regelungen des Grundgesetzes übereinstimmen können aber nicht müssen, wird diese nicht durch Art. 31 GG gebrochen. Rechtssystematisch muss Art. 31 GG, der eine Grundsatznorm ist, also nach dem Prinzip der "Einheit der Verfassung" im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gelesen und verstanden werden. Das heißt, Art.

31 GG kann keine "Wirkung" haben auf ein Problem, das durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gelöst ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.1974, 2 BvN 1/69, BVerfGE 36, 342, juris Rn. 45). Nicht Gegenstand des vorliegenden Norminterpretationsverfahren ist, ob und ggf. in welchem Umfang im Einzelfall durchsetzbare subjektive Rechte aus Rechtsnormen wie z.B. der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. II S. 1198 - EMRK) und ihrer Zusatzprotokolle bestehen, die als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen und innerhalb der deutschen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes stehen (vgl. BVerfG, Urt. v. 4.5.2011, 2 BvR 2333/08, BVerfGE 128, 326), und der Hamburgischen Landesverfassung daher im Kollisionsfall nach Art. 31 GG vorgehen.

Die Vorgaben von Art. 28 Abs. 1 und 3 GG hält Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV mit der durch das Hamburgische Verfassungsgericht getroffenen Auslegung ein. Insoweit will das Grundgesetz nicht Konformität oder Uniformität, sondern nur ein gewisses Maß an Homogenität (vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 28 Rn. 1 m.w.N.). Art. 26 Abs. 5 Satz 1 HV gewährleistet in der tenorierten Auslegung eine wirksame, die Funktion der Legislative wahrende Gewaltenteilung (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die obigen Ausführungen Bezug genommen.

3. Die danach im Konfliktfall vorzunehmende Abwägung ist notwendig auf den Einzelfall bezogen. Entsprechend den vorstehenden Ausführungen ist die sachorientierte politische Bewertung eines festgestellten Sachverhalts im Abschlussbericht dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorbehalten. Sie ist Kern der Parlamentsautonomie und daher der gerichtlichen Kontrolle entzogen.

Im Übrigen - also in Bezug auf Tatsachen und sonstige Wertungen, von denen der parlamentarische Untersuchungsausschuss in seinem Abschlussbericht ausgeht - ist in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle des Abschlussberichts zu gegenwärtigen, dass der parlamentarischen Kontrolle im Rahmen der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich besonderes Gewicht zukommt und die gerichtliche Kontrolle des Abschlussberichts nur dazu dient, die Rechte eines Betroffenen in dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren zu wahren. Daher verbietet es sich in der Regel, wenn auch nicht grundsätzlich, dass das Gericht im gerichtlichen Kontrollverfahren selbst zum Untersuchungsorgan wird und etwa ergänzen-

de Beweisaufnahmen über den Wahrheitsgehalt einer Tatsachenbehauptung vornimmt. Maßstab ist primär, ob die in einem Abschlussbericht enthaltenen Tatsachenbehauptungen durch die Untersuchung belegt sind und diese auf einer verlässlichen Grundlage beruht. Daher ist auch in die Abwägung einzubeziehen, ob die Beeinträchtigung der Rechte eines Betroffenen dadurch gemildert worden ist, dass z.B. seine Ausführungen in dem Abschlussbericht wiedergegeben wurden, wie dies § 32 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I. S. 1142) vorsieht, so dass für jedermann die durch den Betroffenen geltend gemachten Defizite des Untersuchungsverfahrens erkennbar sind.

Im Hinblick auf die Vielzahl der möglichen Fallgestaltungen zwischen einer nicht justiziablen sachorientierten politischen Bewertung eines Sachverhalts und beispielhaft etwa einer justiziablen unwahren, vom Untersuchungsergebnis nicht gedeckten Tatsachenbehauptung in einem Abschlussbericht, verbietet sich eine schematische Betrachtung. Maßstab der Betrachtung ist die Angemessenheit des Eingriffs im Verhältnis zwischen den zu schützenden Grundrechten und Verfassungsgütern einerseits und dem Recht des Parlaments auf autonome Untersuchung und Bewertung eines Sachverhalts durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss andererseits.

Greift eine Aussage eines Abschlussberichts in den Schutzbereich eines Grundrechts ein, so ist die Intensität des Grundrechtseingriffs zu bestimmen und in die Abwägung einzustellen. Dabei gilt: Je mehr durch die Untersuchung festgestellte Tatsachen lediglich sachorientiert politisch bewertet werden, desto geringer ist regelmäßig das Schutzbedürfnis eines betroffenen Grundrechtsträger. In diesem Rahmen hat zum Beispiel ein Amtsträger die sachlich kritische Bewertung seiner Amtstätigkeit hinzunehmen. Je mehr es sich indes um Tatsachenbehauptungen handelt, desto klarer muss deren Richtigkeit durch das Untersuchungsergebnis gedeckt sein; je intensiver die Beeinträchtigung eines Grundrechts durch eine Tatsachenbehauptung ist, desto höher sind die Anforderungen an die Darlegung von deren Richtigkeit durch das Beweisverfahren im Untersuchungsausschuss.

In die Abwägung maßgeblich einzubeziehen sind die einem Betroffenen gewährten Verfahrensrechte (vgl. zu diesem Aspekt: BVerfG, Kammerbeschl. v. 28.8.1992, 1 BvR 632/92, NVwZ 1993, 357, juris Rn. 2), wie z.B. die Teilnahme an den Sitzungen des Un-

tersuchungsausschusses, die frühzeitige Anhörung als Betroffener (vgl. § 19 Abs. 3 HmbUAG), aber auch die Möglichkeit Fragen und Beweisanträge zu stellen, das Recht zur Stellungnahme im Rahmen der Ermittlungen des Untersuchungsausschusses und zum Entwurf des Abschlussberichts sowie ggf. die Wiedergabe der Ausführungen eines Betroffenen im Abschlussbericht. Bei der Abwägung ist angesichts des bei der Abfassung eines Abschlussberichts regelmäßig bestehenden Zeitdrucks durch das näher rückende Ende der Legislaturperiode auch zu berücksichtigen, in welchem Maße der Betroffene von den ihm eingeräumten Verfahrensrechten Gebrauch gemacht hat.

Die Pflicht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, einem Betroffenen Gelegenheit zu einer zusammenhängenden Darstellung seiner Sicht der Dinge zu geben (vgl. § 19 Abs. 2 HmbUAG) sowie die Verpflichtung, über wesentliche Untersuchungshandlungen und deren Ergebnis zusammengefasst zu unterrichten, ermöglicht Betroffenen zugleich, auf Defizite der Untersuchung, etwa auf fehlende wesentliche Beweiserhebungen, hinzuweisen. In diesem Zusammenhang besteht zudem noch die Möglichkeit, Verfahrensrechte wie das Recht auf Anhörung eines Betroffenen nach § 19 Abs. 3 HmbUAG geltend zu machen. Diese sind dem laufenden Untersuchungsverfahren zuzuordnen und können damit vor der Erstattung des Abschlussberichts geltend gemacht werden. Sie unterliegen bei ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit keiner Beschränkung.

C.

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. Zur abstrakten Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage bestand zwar hinreichend Anlass. Sie ist jedoch Teil der den Beteiligten zugewiesenen Aufgaben, so dass deren Wahrnehmung unter Billigkeitsgesichtspunkten keiner Auslagenerstattung bedarf.

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Die Entscheidung hat nach Art. 65 Abs. 5 Satz 2 HV Gesetzeskraft.

Pradel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Mehmel

Nesselhauf

Schulze

Dr. Willich