

Michael Plöse Rechtsanwalt

Michael Plöse, Rechtsanwalt · Mainzer Straße 14 · 10247 Berlin

Mainzer Straße 14
10247 Berlin

Per Mail: benno.reinhardt@t-online.de

Rechtsanwalt Benno Reinhardt
Bahnhofstraße 33a
49356 Diepholz

Telefon **030-20 68 70 14**
Fax **030-20 68 70 15**
E-Mail **post@ra-ploese.de**

Berlin, 28. Mai 2019
Aktenzeichen: 03/001/19
(bitte stets angeben)

Erfolgsaussichten des Organstreitverfahrens der Volksinitiative „Unsere Schulen“

- VerfGH 167/18 -

Sehr geehrter Herr Kollege Reinhardt,
lieber Benno!

In dem vorbezeichneten Organstreitverfahren hege ich nach verfassungsrechtlicher Prüfung zwar grundsätzliche Bedenken gegen die im Eilverfahren vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin als tragend herangezogenen Entscheidungsgründe, sehe im anhängigen Fall aber wenig Möglichkeiten, im Wege der Durchführung des Hauptsacheverfahrens eine Rechtsprechungsänderung zu erreichen (I). Demgegenüber enthält der Beschluss vom 28. November 2018, mit dem der Verfassungsgerichtshof den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt hat, im Hinblick auf die materiellen Rechte von Volksinitiativen durchaus brauchbare Ansatzpunkte, denen sich eine Stärkung der Position von Vertrauenspersonen von Volksinitiativen entnehmen lässt, die in zukünftigen Verfahrenskonstellationen zu berücksichtigen sein werden (II.).

I. Problematische Maßstabübertragung

1. Ausgangspunkt

Mit Beschluss vom 28. November 2018 hat der der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin den Antrag der Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Unsere Schulen“ in dem Organstreitverfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Die Antragsteller_innen hatten begehrt, dem Abgeordnetenhaus von Berlin aufzugeben, die für den 29. November 2018 angesetzte abschließende Aussprache über den Gegenstand der Volksinitiative bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen, sowie dem Senat von Berlin aufzugeben, bis zu diesem Zeitpunkt auch den Vollzug des Rahmenvertrages zwischen dem Land Berlin, den beteiligten Bezirken und der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH auszusetzen.

Der Verfassungsgerichtshof stützte seine Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung zentral auf das Argument, die Antragsteller_innen hätten nicht vorgetragen, dass

der Volksinitiative durch die abschließende Aussprache gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 AbstG zu ihrem Gegenstand im Plenum des Abgeordnetenhauses ohne eine vorherige weitere Anhörung ihrer Vertrauenspersonen in den beteiligten Parlamentsausschüssen zu den Inhalten des kurzfristig vorgelegten Rahmenvertrages sowie der gutachterlichen Stellungnahmen wesentlich Einwendungen gegen das Schulbausanierungskonzept abgeschnitten worden seien, die bisher nicht hatten vorgetragen werden können und die von zentraler Bedeutung für die Volksinitiative sind (vgl. S. 7 der Beschlussausfertigung - BA -).

Bei seiner Entscheidung legte der Verfassungsgerichtshof die Darlegungen der Antragsteller_innen zu Grunde (vgl. S. 5 unten der BA). Darunter auch ein wiederholtes Aufforderungsschreiben an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 20. November 2018, in dem die Vertrauenspersonen „die Fortsetzung der Anhörung der Volksinitiative im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (mitberatend SenBF)“ beantragten und hierzu um einen rechtmittelfähigen Bescheid baten. Sie begründeten ihren Antrag damit, dass die Senatsverwaltung für Finanzen am Vorabend vor der durchgeführten Anhörung am 7. November 2018 den vorher geheim gehaltenen Rahmenvertrag sowie zwei Gutachten zur Realisierbarkeit der Schulbauoffensive veröffentlicht und den Vertrauenspersonen bekannt gemacht habe, die in der vorbereiteten Anhörung nicht mehr (angemessen) berücksichtigt werden konnten. Mittlerweile, so die Vertrauenspersonen weiter, lägen ihnen „die zuvor vorenthaltenen, für die Anhörung relevanten Informationen vor und wir konnten sie frei von Zeitnot prüfen.“

Zur Bekräftigung ihres vorgetragenen Anspruchs auf weitere Anhörung bezogen sich die Vertrauenspersonen auf eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (Urteil vom 27. April 2007 – 4/06 –) zur Organtreue, aus der sich in bestimmten Konstellationen auch Verpflichtungen der übrigen Verfassungsorgane gegenüber einem Volksbegehren herleiten. Danach hätten sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, **frei von Zeitnot** und Pressionen ausüben können (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Weiterhin gegen die Vertrauenspersonen in ihrem Antrag auf die ablaufende Frist aus § 9 Abs. 1 AbstG ein und erklären sich mit einer Überschreitung dieser Frist einverstanden.

2. Problematische Übertragung der Zulässigkeitsmaßstäbe in Streitigkeiten über Auskunftserteilung der Regierung gegenüber dem Parlament auf Volksinitiativen

Soweit erkennbar liegt (landes-)verfassungsrechtliche Rechtsprechung, aus der sich die vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin evozierte Obliegenheit der Antragsteller_innen ableiten ließe, bei Geltendmachung ihres Verlangens auf Fortsetzung der Anhörung gegenüber dem anhörenden Organ oder aber jedenfalls bei Beantragung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung über die Benennung ihres Stellungnahmegegenstandes hinaus darzulegen oder jedenfalls zu skizzieren, „welche neuen Gesichtspunkte von zentraler Bedeutung sie in einer Fortsetzung oder Erneuerung der stattgefundenen Anhörung hätten vortragen wollen“ (S. 7 BA), nicht vor. Rechtsprechungshinweise sind der Eilrechtsentscheidung selbst nicht zu entnehmen. Es spricht also einiges dafür, dass der Verfassungsgerichtshof insoweit vom Bestehen gefestigter Rechtsprechung ausging.

Das Vorverfahren betreffende Obliegenheiten des Antragstellers zur Geltendmachung seines Rechts vor Anrufung des Verfassungsgerichts hat das Bundesverfassungsgericht für Organstreitverfahren jedenfalls dann angenommen, „wenn dessen Bestehen bislang nicht in Erwägung gezogen worden ist.“ (BVerfG, Beschluss vom 22. November 2011 - 2 BvE 3/08 -, BVerfGE 129, 356 <375> = juris Rn. 43) Erst dadurch werde dem tatsächlich oder vermeintlich Verpflichteten dazu Veranlassung gegeben, die Rechtslage seinerseits zu prüfen und gegebenenfalls dem Begehren des Berechtigten und damit seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nachzukommen: „Die damit verbundene Verpflichtung, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtslage zu befassen und beanspruchte Rechte zu artikulieren, stellt keine unzumutbare Belastung dar. Denn sie ist lediglich Konsequenz dessen, dass der Organstreit als kontradiktorisches Verfahren ausgestaltet ist, in dem über streitig gewordene Rechte und Pflichten zwischen den Beteiligten zu befinden ist (vgl. BVerfGE 20, 18 <23 f.>), und geht nicht über das hinaus, was für den Umgang zwischen Verfassungsorganen als selbstverständlich zu erwarten ist.“

In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt ging es um die Rüge einer Fraktion des Deutschen Bundestages, der Bundestag hätte bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen durch die Deutsche Bahn AG in Form eines zustimmenden Votums beteiligt werden müssen. Diese Rechtsposition war vor der verfassungsgerichtlichen Verletzungsrüge in den Ausschüssen zuvor nicht explizit vorgetragen oder gar durch entsprechende Beschlussinitiativen geltend gemacht worden. Dabei stellte das BVerfG klar, keinesfalls treffe den Antragsteller im Organstreitverfahren eine Obliegenheit, „vor der Antragstellung politische Handlungsmöglichkeiten zu ergreifen und etwa den Versuch zu unternehmen, eine Beschlussfassung des Deutschen Bundestages in seinem Sinne herbeizuführen (vgl. BVerfGE 90, 286 <338 f.>; 104, 151 <198>; vgl. auch BVerfGE 121, 135 <153>).“ Lediglich einer Rüge aus heiterem Himmel wollte der 2. Senat einen Riegel verschieben.

Diese Anforderung hat er 2017 als „Konfrontationsobliegenheit“ zur Voraussetzung des Bestehens eines Rechtsschutzbedürfnisses in Organstreitverfahren gemacht, welche die Verletzung von Auskunftsansprüchen des Parlaments bzw. von Abgeordneten gegenüber den Bundesregierung betreffen. Danach setzt das Rechtsschutzbedürfnisses das Bestehen eines für den Antragsgegner erkennbaren Konflikts voraus (BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 - 2 BvE 6/16 - Leitsatz und juris Rn. 19). In Bezug auf den Gegenstand des Verfahrens – eine vermeintlich unzureichende Antwortgebung durch die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage – fordert das BVerfG nunmehr eine den Antragsteller vor Einleitung des Organstreitverfahrens treffende Konfrontationsobliegenheit. Danach müsse die Bundesregierung durch den Hinweis auf die (mutmaßliche) Unrichtigkeit der Antwort die Möglichkeit geben werden, die Sach- und Rechtslage ihrerseits zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen.

Von dieser Zulässigkeitsanforderung in Organstreitverfahren betreffs die Verletzung des parlamentarischen Fragerechts hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin wiederholt Gebrauch gemacht (vgl. Beschluss vom 11. April 2018, - 91/17 - Rn. 21; Beschluss vom 20. März 2019 - 92/17 - juris Rn. 22). Es findet sich auch eine entsprechende Entscheidung des Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (Urteil vom 26. Februar 2019 - St 1/18 - juris Rn. 29).

Eine Übertragung der Anforderungen zur Konfrontationsobliegenheit auf die Geltendmachung von Anhörungsrechten der Vertrauenspersonen von Volksinitiativen ist jedoch singular und erscheint mir weder verfassungsrechtlich zwingend noch ohne weiteres nachvollziehbar.

Es liegt zunächst schon nicht nahe, die Vertrauenspersonen von Volksinitiativen, einem mehr oder weniger flüchtigen Zweckbündnis von Menschen, die ohne dauerhafte Organisationsform und ohne materielle und personelle Ressourcen ein vorübergehendes Anliegen miteinander verbindet und insoweit eher Versammlungsleiter_innen ähneln, hinsichtlich der an sie gestellten prozessualen Anforderungen mit Parlamentarier_innen auf eine Stufe zu stellen, die immerhin über entsprechende, auch zeitliche Möglichkeiten verfügen, das Konfrontationsverfahren in ihrem parlamentarischen Alltag durchzuführen.

Weiterhin dürfte außer Zweifel stehen, dass die Antragsteller_innen des anhängigen Organstreitverfahrens jedenfalls den Antragsgegner zu 2 im Vorfeld ihrer Rechtswegbeschreitung hinreichend auf das Bestehen einer Organstreitigkeit aufmerksam gemacht und diesem insoweit ausreichend Gelegenheit gegeben hat, die Rechtslage seinerseits zu prüfen und gegebenenfalls dem Begehren der Berechtigten und damit seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nachzukommen. Hierzu haben die Antragsteller_innen ihr gerühtes Recht klar benannt und ihre Forderung begründet, warum sie meinen, ergänzend zu den kurzfristig vorgelegten Gutachten und dem Rahmenvertrag Stellung nehmen zu wollen. Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat daraufhin zu Erkennen gegeben, dass er eine weitere Anhörung nicht verlassen werde und auch kein Recht erkenne, aus dem sich die Forderung der Vertrauenspersonen ergeben könne. Den an das Rechtsschutzbedürfnis gestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen des BVerfG haben die Antragsteller_innen damit Genüge getan.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin gelangt in seinem Beschluss vom 28. November 2018 nur deswegen zu weitergehenden Anforderung an die Konfrontationsobliegenheit der Antragsteller_innen, weil er von einer erhöhten materiellen Anforderung an die gerühte Rechtsverletzung ausgeht, über die er freilich erstmals und das auch nur vorbehaltlich entschieden hat, was für die Antragsteller_innen nicht antizipierbar war. Denn ob sich aus dem, den Vertrauenspersonen der Volksinitiative gem. Art. 61 Abs. 1 Satz 3 VvB und § 9 Abs. 1 AbstG zustehenden Anhörungsrecht in den zuständigen Ausschüssen auch ein Anspruch auf Fortsetzung oder Erneuerung einer bereits erfolgten Anhörung ergibt, ist eine materielle Frage, die der Verfassungsgerichtshof bei drohender Überschreitung der Frist aus § 9 Abs. 1 AbstG unter das Junktim stellt, dass der Verzicht auf eine Fortsetzung oder Erneuerung der Anhörung dazu führen würde, dass Inhalte und Einwendungspotenziale unbehandelt blieben, die für die Behandlung des Gegenstandes der Volksinitiative von zentraler Bedeutung sind (S. 7 der BA).

Unter Zugrundelegung dieses materiellen Maßstabes mag man es für verständlich halten, warum der Verfassungsgerichtshof sich im Eilrechtsschutzverfahren ohne die entsprechende Glaubhaftmachung der Voraussetzungen des Anordnungsanspruchs nicht in der Lage sah, eine so weit reichende einstweilige Anordnung zu erlassen. Für die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens in der Hauptsache dürfte hingegen das Unterlassen genauerer Auskünfte darüber, welche neuen Gesichtspunkte von zentraler Bedeutung die Vertrauenspersonen der Volksinitiative in einer Fortsetzung oder Erneuerung der stattgefundenen Anhörung hätten vortragen wollen, im Vorhinein der Zulässigkeit des Verfahrens nicht

entgegenstehen. Dies wäre in der mündlichen Verhandlung zu erörtern, deren Durchführung angeregt werden sollte.

3. Fehlerhafte Sachverhaltsinterpretation

Soweit der Verfassungsgerichtshof in seiner Eilrechtsentscheidung auf das oben zitierte Schreiben der Antragsteller_innen an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses vom 20. November 2018 Bezug nimmt, und rügt, diese seien ihren Darlegungsanforderungen schon im Ansatz nicht nachgekommen, „obwohl die Volksinitiative in [diesem Schreiben] ausdrücklich mitgeteilt hat, es habe nun ‚frei von Zeitnot‘ eine Prüfung der neu gewonnenen Informationen stattfinden können“, löst er das Schreiben aus seinem Kontext und verkennt die Zielrichtung der gewählten Formulierung – ganz im Fokus seiner eigenen neuen Rechtsprechungslinie – nahezu fahrlässig. Die Formulierung der Antragsteller_innen, mit denen sie eine zeitnahe Fortsetzung der Anhörung erreichen wollten, zielte darauf ab, darzulegen, dass ihr Begehren, die kurzfristig vorgelegten Gutachten und den Rahmenvertrag einer eingehenden, auch rechtlichen Prüfung zu unterziehen, jedenfalls zum Zeitpunkt des Schreibens nicht mehr zu einer weiteren Verzögerung des Anhörungsverfahrens führen muss, wenn nur der Ausschuss alsbald eine Gelegenheit zur Fortführung oder Erneuerung der Anhörung bietet. Gemeint war also lediglich, dass für diese Prüfung keine zusätzliche Zeit mehr benötigt wird. Dabei griffen die Antragsteller_innen eine Formulierung aus der von ihnen im nachfolgenden Absatz zitierten Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichtshof auf, wonach aus dem Prinzip der Organtreue folge, dass sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten haben, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04).

Dabei trifft zunächst zu, dass die Antragsteller_innen das Ergebnis ihrer weiteren Prüfung vor Antragserhebung vor dem Landesverfassungsgerichtshof nicht übermittelt und auch nicht angedeutet haben (vgl. S. 7 unten BA). Dies wäre im Falle der Antragstellung gegenüber dem Abgeordnetenhaus auch politisch kaum sinnvoll gewesen. Denn eine ausführliche Darlegung, der sich aus der Prüfung der Gutachten sowie des Rahmenvertrages ergebenden weiteren Erkenntnisse hätte aus Sicht der Vertrauenspersonen die Gefahr mit sich gebracht, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses bzw. die Ausschussvorsitzenden diese Darlegungen formal aufgegriffen und in der weiteren Parlamentsdebatte als ergänzender Vortrag zur Kenntnis gegeben hätten, ohne dass die Antragsteller_innen Gelegenheit zu einer weiteren Anhörung bekommen hätten. Aus den gleichen Erwägungen schied auch eine skizzenhafte Umschreibung des weiteren Vortrages taktisch aus, den der Antragsgegner zu 2 als nicht neuen Vortrag oder aus anderen Gesichtspunkten hätte zurückweisen können. Mit anderen Worten: Es war den Vertrauenspersonen der Volksinitiative, deren ganzes Recht sich in der angemessenen Darstellung des Anliegens der Massenpetition in den zuständigen Ausschüssen erschöpft, nicht zuzumuten, ihr Pulver vor Durchführung der Anhörung zu verschießen.

Es ist allerdings keineswegs so, dass die Antragsteller_innen keine Anhaltspunkte gegeben haben, auf welche weitergehenden Gesichtspunkte sie in ihrer Anhörung hätten Bezug nehmen wollen. So führt die Antragschrift zum Organstreitverfahren, auf die im Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Bezug genommen wurde, auf Seite 13 (c: Begründung des Antrag zu III, insofern nicht ganz standortgerecht) unter anderem mit entsprechender Begründung dazu aus, dass das Abgeordnetenhaus „nach vorläufiger

Einschätzung der Volksinitiative [...] berechtigt und verpflichtet [sei], über den Rahmenvertrag zu beschließen.“ Weiter heißt es dort: „Die Antragsgegner zu 1. und zu 2. hierüber informiert zu beraten und sie ggf. aufzufordern, ihre kompetenziellen Befugnisse in Anspruch zu nehmen, stellt einen legitimen Gegenstand weiterer Anhörung dar und verleiht dem Gebot der Organtreue gegenüber dem Antragsgegner zu 3. zusätzliches Gewicht.“

Ein Zustimmungsvorbehalt des Parlaments – egal ob dieser nun tatsächlich besteht oder nur behauptet wird – für den Abschluss des Rahmenvertrags ist durchaus ein für die Behandlung Volksinitiative beachtlicher Gesichtspunkt von zentraler Bedeutung, auf den der Verfassungsgerichtshof auch eine einstweilige Anordnung hätte stützen können.

4. Keine Änderung der Rechtsprechung bei Durchführung des Hauptsacheverfahrens zu erwarten

Während meines Erachtens über die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens in der Hauptsache gestritten werden sollte und könnte, würde der Antrag unter Beibehaltung des verfassungsgerichtlichen Maßstabes, wonach jedenfalls unter drohender Überschreitung der Frist aus § 9 Abs. 1 AbstG eine Verpflichtung zur Fortsetzung oder Erneuerung der mündlichen Anhörung nur dann in Betracht kommt, wenn der Verzicht hierauf dazu führen würde, dass Inhalte und Einwendungspotenziale unbehandelt blieben, die für die Behandlung des Gegenstandes der Volksinitiative von zentraler Bedeutung sind, voraussichtlich nicht als begründet angesehen werden.

Die Antragsteller_innen haben den sachkundigen Rechtsanwalt Benno Reinhardt mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme zu den Gutachten von Prof. Dr. Thorsten Beckers und Andrej Ryndin sowie von Prof. Dr. Georg Hermes und Dr. Holger Weiss und den vom Senat beschlossenen Rahmenvertragsentwurf beauftragt. Dieser legte unter dem 16. Dezember 2018 eine entsprechende Auswertung vor, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Gutachter die bisherige Risikoanalyse der Volksinitiative im Wesentlichen bestätigen und das Land die Ergebnisse der Gutachten bei der Erarbeitung des Rahmenvertrag nicht berücksichtige (siehe Anlage).

Aus der Analyse der Gutachten leitet der Sachverständige Forderungen ab, die der aktualisierten Tatsachenlage angepasst sind, welche die Volksinitiative im Rahmen ihrer Anhörung (vgl. Wortprotokoll Haupt 18/39 und BildJugFam 18/30 vom 7. November 2018) jedoch bereits in der Sache vorgetragen hat. Damit würde unter Zugrundelegung – jedenfalls – des strengen Maßstabes des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin aus seinem Beschluss vom 28. November 2018 wohl kein „unbehandelter“ Gesichtspunkt vorgetragen, der in Folge des Verzichts auf eine Fortsetzung oder Erneuerung der Anhörung als wesentlicher Inhalt der Volksinitiative von zentraler Bedeutung nicht zur Sprache kam. Das Einwendungspotenzial des Gutachtens, dessen politisches Gewicht auch im parlamentarischen Verfahren nicht zu gering geschätzt werden sollte, erschöpft sich vor diesem strengen Maßstab in dem Einwendungspotenzial: ‚Die Gutachten stützen das, was wir immer gesagt haben.‘ – Es ist zwar ein gewichtiges Argument, seine bisher lediglich aus den Erfahrungen mit anderen in Public-Privat-Partnership durchgeführten Projekten gespeisten und vorgetragenen Befürchtungen durch die Gutachten und die konkrete Gestaltung des Rahmenvertrags belegt zu sehen. Ein neuer, „unbehandelter“ Gesichtspunkt lässt sich dem aber wohl nicht entnehmen.

Insoweit gehe ich nicht davon aus, dass der Verfassungsgerichtshof im anhängigen Organstreitverfahren von seiner vorläufigen Rechtsauffassung abrücken und unter Zugrundelegung des verfahrensgegenständlichen Sachverhalts etwa einen großzügigeren, angemessenen Maßstab findet. Hierzu sollten vom Sachverhalt her geeignetere Verfahren abgewartet werden.

II. Gehaltvolle Ansätze im Eilrechtsbeschluss

Demgegenüber enthält der Beschluss des Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin vom 28. November 2018 durchaus gehaltvolle Ansätze für materielle Rechtspositionen, die in zukünftigen Verfahrensgestaltungen zur Geltung gebracht werden können.

1. Rüge verspäteter Vorlage gegenstandswesentlicher Unterlagen

Der Verfassungsgerichtshof sieht durchaus das Problem, dass angesichts der erst kurzfristigen Vorlage von Rahmenvertrag und Gutachten wenige Stunden vor Beginn der Anhörung in den zuständigen Ausschüssen, den Antragsteller_innen nicht genügend Zeit blieb, eine vertiefte und seriöse Prüfung der Einzelheiten des Vertragsentwurfes vorzunehmen und dazu in der Ausschusssitzung vorzutragen (vgl. S. 6 BA). „Zu Recht“ hätten sie diesen Umstand gerügt. Wenn der Gerichtshof aus diesem Umstand an sich auch noch nicht ableiten wollte, dass damit das Anhörungsrecht missachtet oder verkürzt worden wäre, so heißt dies lediglich, dass dieser Umstand das Verfahren nicht schon aus formalen Gründen zu Fall bringt. Vielmehr muss sich in der Vorlageverspätung zugleich eine substantielle Verkürzung des materiellen Anhörungsrechts für die Vertrauenspersonen realisieren. Dabei lässt der Gerichtshof zwar offen, ob sich hieraus in der Rechtsfolge (auch) eine Fortsetzung oder Erneuerung der mündlichen Anhörung ableiten lässt, nicht aber dass hierin eine Missachtung oder Verkürzung des Anhörungsrechts der Vertrauenspersonen liegen kann.

2. Materieller Anspruch auf angemessene Anhörung

Der Verfassungsgerichtshof geht nach der Begründung seiner Entscheidung ganz offenbar davon aus, dass sich das Anhörungsrecht der Vertrauenspersonen einer Volksinitiative aus Art. 61 Abs. 1 Satz 3 VvB nicht in einer formalen Anhörungspflicht in den zuständigen Ausschüssen erschöpft. Dies legt bereits der Umstand nahe, dass er seine Prüfung nicht mit der Feststellung beendet (S. 6 der BA): „Von vornherein kann nicht bezweifelt werden, dass der Anhörungspflicht in formaler Hinsicht dadurch entsprochen worden ist, dass der Hauptausschuss und der Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie in ihrer gemeinsamen Sitzung vom 7. November 2018 den Vertrauenspersonen Gelegenheit zur Stellungnahme und in diesem Zusammenhang Gelegenheit zur mündlichen Darlegung der Argumente der eingereichten schriftlichen Stellungnahme gegeben haben. Folglich besteht insoweit kein Defizit.“

Die weiteren Ausführungen legen jedoch nahe, dass der Verfassungsgerichtshof in der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein möglich summarischen Prüfung jedenfalls eine materielle Kehrseite der Anhörungspflicht anerkennt, aus der sich unter bestimmten Umständen auch der Anspruch auf Fortsetzung oder Erneuerung der Anhörung ergeben kann.

Soweit er mit Blick auf die Frist des § 9 Abs. 1 AbstG grundsätzliche Zweifel an dieser Möglichkeit erwägt, wenn dadurch die Befassungsfrist überschritten zu werden droht, hält er dies jedenfalls dann für möglich, wenn ohne dem Inhalte und Einwendungspotenziale unbehandelt blieben, die für die Behandlung des Gegenstandes der Volksinitiative von zentraler Bedeutung sind. Damit räumt er der Volksinitiative folglich einen Anspruch auf angemessene und umfassende Darstellung ihres Anliegens vor den zuständigen Ausschüssen des Abgeordnetenhauses ein. Das Vorbringen des Antragsgegners zu 2. in seiner Stellungnahme von 21. Dezember 2018, S. 4 f., wonach es abgesehen von der Pflicht zur Anhörung der Vertrauenspersonen keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen diesen und sonstigen Anzuhörenden im Rahmen der parlamentarischen Arbeit gebe, bleibt insoweit hinter der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zurück.

Dies dürfte im Übrigen der Verfassungslage gerecht werden, innerhalb der die in § 9 Abs. 1 AbstG festgelegte Frist in erster Linie als Schutz der Vertrauenspersonen und damit der Volksinitiative vor Verschleppung ihres Anliegens und der Flucht des Parlaments in die Diskontinuität zu verstehen sein dürfte und deren Statuierung durch einfaches Gesetz einem materiell aus Art. 61 Abs. 1 Satz 3 VvB folgenden Anhörungsanspruch jedenfalls nicht entgegen gehalten werden könnte.

Insofern darf die Frist in § 9 Abs. 1 AbstG wohl nur als Abwägungsgesichtspunkt, nicht aber als Ausschlussfrist einem weitergehenden Anspruch auf Anhörung entgegen gehalten werden.

3. Was der Verfassungsgerichtshof nicht problematisiert

Hoffnungsvoll stimmt schließlich auch, wozu die Antragsgegner zwar umfassend vorgetragen, der Verfassungsgerichtshof aber nichts problematisiert hat. Die Antragsgegner haben geltend gemacht, die kurzfristig vorgelegten Gutachten und der Rahmenvertrag zur Schulbauoffensive hätten gar nicht zum Gegenstand der Volksinitiative gemacht werden können, weil diese zum Zeitpunkt der Sammlung der Unterschriften noch gar nicht vorgelegen hätten. Diese Argumentation, die unterstellt, dass Gegenstand der Anhörung nur sein könne, was von den Einwohner_innen auch unterschrieben wurde, ist nicht haltbar und wird folglich auch vom Verfassungsgerichtshof nicht problematisiert. Nachträgliche Erweiterungen des Anhörungsgegenstandes sind damit bei später auftauchenden Tatsachen für den inhaltlichen Umfang des Anhörungsrechts weiterhin zu berücksichtigen. Und das ist auch gut so.

III.

Nach alledem empfehle ich, die Anträge im Hauptsacheverfahren zurück zu nehmen.

Mit kollegialen Grüßen

Michael Plöse
Rechtsanwalt

Anlage: - Stellungnahme von Rechtsanwalt Reinhardt vom 16. Dezember 2018