

Gutachten
zu den Handlungsmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses
nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 16. November 2022

I.	Auftrag.....	1
II.	Gutachten.....	2
	1. Einleitung.....	2
	2. Berechtigung des Abgeordnetenhauses, seine Aufgaben wahrzunehmen.....	3
	3. Zurückhaltungsgebot.....	4
III.	Zusammenfassung / Ergebnisse.....	11

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Dienst auf Bitte des Ältestenrats beauftragt zu prüfen, welche Handlungsmöglichkeiten das Abgeordnetenhaus von Berlin in dem Zeitraum ab der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 16.11.2022 bis zum ersten Zusammentritt nach der Wiederholungswahl unter Berücksichtigung des folgenden Hinweises des Verfassungsgerichtshofes besitzt:

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

„Alle bis zur Ungültigkeitserklärung der Wahl erlassenen Rechtsakte bleiben wirksam (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 2 BvF 1/21 –, juris Rn. 103). Zur Sicherstellung der Kontinuität staatlichen Handelns ist das Abgeordnetenhaus bis zur Konstituierung des neuen Parlaments weiter berechtigt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Auch die Rechtsakte des Abgeordnetenhauses bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhauses werden von der Ungültigkeitserklärung der Wahl nicht berührt. Das Abgeordnetenhaus hat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben das gebotene Maß an Zurückhaltung zu wahren.“

II. Gutachten

1. Einleitung

Am 26. September 2021 fanden in Berlin die Wahlen zum 19. Berliner Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen statt. Auf der Grundlage dieser Wahlen trat am 4. November 2021 das Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen und nahm seine parlamentarische Arbeit auf.¹

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat am 16. November 2022 im Rahmen von vier verbundenen Wahlprüfungsverfahren die Wahlen zum 19. Berliner Abgeordnetenhaus mit folgendem Tenor für ungültig erklärt:

„Die Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen vom 26. September 2021 werden im gesamten Wahlgebiet für ungültig erklärt.“²

Als Rechtsfolge dieses Urteilsspruchs sind gemäß § 21 Absatz 1 Landeswahlgesetz (LWahlG)³ sowohl die Wahlen zum Abgeordnetenhaus als auch die Wahlen zu den Bezirksverordnungen zu wiederholen. Die Wiederholungswahl muss spätestens 90 Tage nach der gerichtlichen Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren stattfinden (§ 21 Absatz 3 LWahlG). Der Landeswahlleiter für Berlin hat den Termin für die Wiederholungswahl auf den 12. Februar 2023 festgesetzt.⁴

¹ Plenarprotokoll des Abgeordnetenhauses 19/1 vom 04.11.2021, S. 5 ff.

² Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Berlin vom 16. November 2022, VerfGH 154/21.

³ Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 25. September 1987 (GVBl. S. 2370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2021 (GVBl. S. 414).

⁴ Amtsblatt für Berlin, Abl. Nr. 46 vom 18. November 2022, S. 3099.

Nachfolgend sind die verbliebenen Handlungsmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses infolge der verfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Ungültigkeit der Wahlen zu prüfen.

2. Berechtigung des Abgeordnetenhauses, seine Aufgaben wahrzunehmen

Zur Bestimmung der Handlungsmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses von Berlin in dem Zeitraum ab der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 16. November 2022 (VerfGH 154/21) bis zum ersten Zusammentritt nach der Wiederholungswahl sind zunächst die folgenden beiden Sätze in den Urteilsgründen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung von Bedeutung:

„Zur Sicherstellung der Kontinuität staatlichen Handelns ist das Abgeordnetenhaus bis zur Konstituierung des neuen Parlaments weiter berechtigt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Auch die Rechtsakte des Abgeordnetenhauses bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhauses werden von der Ungültigkeitserklärung der Wahl nicht berührt.“⁵

Dies ist zunächst eine klare rechtliche Aussage, die auch der herrschenden Meinung in der Literatur entspricht, wonach es – für die Bundesebene aus Artikel 39 GG abgeleitet – keine parlamentslose Zeit geben darf; ebenso müssen die bisherigen Rechtsakte des Parlaments wirksam bleiben.⁶

Auch nach der Verfassung von Berlin (VvB) darf es ebenso wenig wie im Bund eine parlamentslose Zeit geben. Artikel 54 Absatz 5 Satz 1 VvB bestimmt, dass die Wahlperiode mit dem Zusammentritt des neu gewählten Abgeordnetenhauses endet. Diese Bestimmung will verhindern, dass sich das Land zwischen den Wahlperioden ohne Parlament wiederfindet.⁷

⁵ VerfGH 154/21, S. 149 f. der Urteilsabschrift.

⁶ Groh, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 13; Art. 41 Rn. 26; Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 41 Rn. 7; Kluth, in: Schmidt/Bleibtreu, Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 41 Rn. 30; Hofmann/Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 39 Rn. 12.

⁷ Driehaus, in: Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 54 Rn. 9; Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl., Rn. 41.1.1.

Dieser Verfassungsgrundsatz, der auch bei einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode durch das Abgeordnetenhaus oder durch Volksentscheid gilt, muss auch innerhalb einer Wahlperiode beachtet werden, nämlich wenn die Wahl aufgrund einer Ungültigkeitserklärung des Verfassungsgerichtshofs wiederholt werden muss. Der in Artikel 54 Absatz 5 Satz 1 VvB zum Ausdruck gekommene Wille der Verfassung, eine parlamentslose Zeit nicht hinzunehmen, ist daher auch bei einer ungültigen Wahl zu beachten, weshalb die Ungültigkeitserklärung erst mit dem Zusammentritt des neu gewählten Parlaments wirksam werden kann.⁸

Das Schleswig-Holsteinische Verfassungsgericht hat im Jahr 2010 festgestellt, dass die dortigen Landtagswahlen 2009 aufgrund der Verfassungswidrigkeit von Normen des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes mit erheblichen Wahlfehlern behaftet waren. Dies führte dazu, dass das Gericht die Legislaturperiode zeitlich beschränkte und den Gesetzgeber verpflichtete, zur Vorbereitung vorgezogener Neuwahlen unverzüglich ein verfassungskonformes Landeswahlrecht zu verabschieden. Zur Zeit bis zur Neukonstituierung führte das Gericht aus, der Landtag behalte seine volle Handlungs- und Arbeitsfähigkeit, da es bis zur Neuregelung und Durchführung der gebotenen Neuwahl bei dem festgestellten Wahlergebnis verbleibe.⁹

Der Grundsatz, dass es keine parlamentslose Zeit geben darf, ergibt nur dann einen Sinn, wenn das Parlament in dieser Zeit weiterhin grundsätzlich seine Aufgaben erfüllen kann. Dies hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin mit den beiden zitierten Sätzen klargestellt.

3. Zurückhaltungsgebot

Allerdings schränkt das Gericht diese Feststellung durch folgenden Zusatz ein:

„Das Abgeordnetenhaus hat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben das gebotene Maß an Zurückhaltung zu wahren.“

Es fragt sich, wie dieser Satz einzuordnen ist. Es könnte sich dabei entweder um einen politischen Appell handeln, der sich einer rechtlichen Beurteilung entzieht. Ebenso könnte es sich bei der „Wahrung des gebotenen Maßes an Zurückhaltung“ (nachfolgend:

⁸ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. EL Januar 2022, Art. 41 Rn. 112.

⁹ LVerfG SchlH Urt. v. 30.8.2010 – LVerfG 1/10, BeckRS 2010, 52268, Rn. 177.

Zurückhaltungsgebot) aber um einen Rechtsbegriff handeln, für dessen Auslegung das Gericht allerdings keinerlei Kriterien benennt.

- a) Bei regulären und auch vorzeitigen, nicht auf einer Ungültigkeitserklärung beruhenden Neuwahlen wird in der Übergangszeit nach der Wahl bis zur Konstituierung des neuen Parlaments von der herrschenden Meinung in der Literatur keine mangelnde Legitimation des Parlaments gesehen, weshalb das Parlament in diesen Fällen seine volle Handlungsfähigkeit behalte und auch keinem Zurückhaltungsgebot unterliege.¹⁰ Nach anderer Auffassung verbiete es sich aus Gründen politischer Rücksichtnahme allerdings regelmäßig für das alte Parlament, noch weittragende, das neue Parlament bindende Entscheidungen zu treffen.¹¹ Gegen Letzteres wird überzeugend eingewendet, dass die delegitimierende Wirkung einer Neuwahl aufgrund der klaren Verfassungsbestimmung (auf Bundesebene des Artikel 39 GG, in Berlin des Artikel 54 Absatz 5 Satz 1 VvB) erst aus dem Zusammentritt des neuen Parlaments folge.¹²

Dies hilft allerdings nicht zur Auslegung des Zurückhaltungsgebots, welches der Verfassungsgerichtshof dem Abgeordnetenhaus vorliegend für die Wiederholungswahl auferlegt hat, da aufgrund der fehlerhaften Wahl die mangelnde Legitimation des Parlaments unzweifelhaft im zu prüfenden Zeitraum besteht.¹³

- b) Zum Zurückhaltungsgebot aufgrund einer fehlerhaften Wahl wird in der Literatur angemerkt, ein fehlerhaft gewähltes Parlament sei handlungsbefugt, wenngleich es *sich dabei selbst* eine gewisse Zurückhaltung auferlegen *sollte* (Hervorhebung durch die Verf.).¹⁴ Nach dieser Ansicht handelt es sich wohl eher um eine politische Bewertung des Parlaments selbst, welche Bereiche der Zurückhaltung unterliegen, denn um eine rechtliche Bewertung, die einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

¹⁰ Groh, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 12 m.w.N.

¹¹ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 39 Rn. 53.

¹² Michael, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, 2015, § 49 Rn. 12.

¹³ Gleichwohl vergleicht das Gericht in seiner Pressemitteilung vom 16. November 2022 die Handlungsmöglichkeit des Abgeordnetenhauses nach der Ungültigkeitserklärung mit der Situation nach regulären Wahlen.

¹⁴ Bocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 41 Rn. 7 m.w.N.; Glauben, Wahlprüfung als Garantie des unverfälschten Willens des Souveräns, NVwZ 2017, 1419, 1422.

- c) Das Zurückhaltungsgebot findet sich ebenfalls im Urteil des Hamburgischen Verfassungsgericht vom 4. Mai 1993, mit dem das Verfassungsgericht die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft im Jahr 1991 für ungültig erklärt hat. Zu den Folgen dieses Urteils führt das Gericht in seiner Entscheidung aus, dass die Bürgerschaft und entsprechend die Bezirksversammlungen bis zu den nach dieser Entscheidung notwendigen baldigen Wahlen ihre Kompetenzen – wenn auch in dem Bewusstsein mangelhafter demokratischer Legitimation und dem daraus erwachsenden Maß an Zurückhaltung – im Rahmen der Gewaltenteilung weiter wahrnehmen können und müssen.¹⁵ Im Einzelnen heißt es in dem Urteil dazu, die Bürgerschaft

„kann und muß unter Beachtung des Maßes an Zurückhaltung, das sich aus der besonderen rechtlichen Situation des Parlaments bis zur erneuten Wahl ergibt, bis zur Konstituierung einer neu gewählten Bürgerschaft ihre Aufgaben im Rahmen der gewaltenteilenden Demokratie wahrnehmen. Dazu gehören insbesondere und beispielsweise die Kontrolle der Verwaltung, dem Parlament obliegende Wahlen und die Gesetzgebung mit den Einschränkungen, die sich jeweils aus der bis zu den erneuten Wahlen gebotenen Zurückhaltung ergeben. In diesem Rahmen kann die Bürgerschaft sowohl die notwendigen Gesetze (insbesondere soweit es beispielsweise um die Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben oder um die Erfüllung staatsvertraglich übernommener Verpflichtungen geht) beschließen als auch die erforderlichen Mittel bereitstellen.“¹⁶

Danach geht das Hamburgische Verfassungsgericht offenbar davon aus, dass das Zurückhaltungsgebot nicht lediglich einen politischen Appelcharakter hat, sondern eine rechtliche Verpflichtung zur Zurückhaltung und damit letztlich auch eine Verpflichtung zu einer „Selbstbeschränkung“ der Bürgerschaft beinhaltet, die aus der mangelnden Legitimierung des Parlaments folgt.

Demnach ist es die Aufgabe der Bürgerschaft, dieses Zurückhaltungsgebot auszufüllen und jeweils zu entscheiden, ob eine Wahl, ein Gesetz oder ein anderer Akt des Parlaments mit dem Zurückhaltungsgebot vereinbar ist. Dabei hat das Parlament naturgemäß ein Ermessen, da es auch in der Interimszeit dem Parlament obliegt, die – notwendigen – parlamentarischen Aufgaben wahrzunehmen und darüber zu befinden. Diese erforderlichen Einzelentscheidungen können im Rahmen der grundgesetzlich in

¹⁵ Hamburgisches Verfassungsgericht, NVwZ 1993, 1083, 1090.

¹⁶ Hamburgisches Verfassungsgericht, ebenda. Die Unterstreichungen stammen von den Verfassern des Gutachtens.

Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 verankerten Gewaltenteilung nicht ex ante durch ein Gericht oder ein anderes Organ erfolgen, sondern obliegen dem Parlament.

aa) Die Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft hat in der Sitzung der Bürgerschaft vom 9. Juni 1993, nachdem die Entscheidungsgründe des Gerichts dem Parlament vorlagen, festgestellt, dass das Parlament handlungsfähig und handlungsbefugt bleibe. Feste Regeln hierfür gebe es nicht. Vielmehr müsse der Ältestenrat von Fall zu Fall entscheiden, ob bestimmte Gesetze oder sonstige Regelungen unter das vom Gericht erwähnte Zurückhaltungsgebot fielen oder nicht.¹⁷

Die Hamburgische Bürgerschaft hat auf dieser Grundlage zwischen der Ungültigkeitserklärung der Bürgerschaftswahlen am 4. Mai 1993 durch das Hamburgische Verfassungsgericht bis zur – aufgrund des Beschlusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 22. Juli 2022 über die Selbstauflösung der Bürgerschaft¹⁸ – erfolgten Neuwahl der Hamburgischen Bürgerschaft am 19. September 2022 u. a. weiterhin Aktuelle Stunden durchgeführt, Große Anfragen sowie Berichte des Senats besprochen und zur Kenntnis genommen, über Anträge der Fraktionen beraten und zum Teil auch schlussabgestimmt sowie über eine Reihe von Gesetzesvorlagen entschieden sowie sonstige, auch finanzwirksame, Beschlüsse gefasst.¹⁹ Im Einzelnen beispielhaft genannt seien nur folgende Beschlüsse:

- Mehrheitliche Annahme der Senatsvorlage „Siebtes Gesetz zur Änderung der Juristenausbildung“ (Drs. 14/4134)²⁰
- Einstimmige Annahme der Dringlichen Senatsvorlage „Anmietung von Büroflächen für das Bezirksamt Harburg in einem im Bau befindlichen Verwaltungsgebäude“ (Drs. 14/4192)²¹
- Mehrheitliche Annahme des Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes zur Erleichterung des Wohnungsbaus (Drs. 14/4107)²²
- Mehrheitliche Annahme der Senatsvorlage: Haushaltsjahr 1993, hier: Nachforderung einer Verpflichtungsermächtigung von 2,5 Millionen DM für den

¹⁷ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/54 vom 09.06.1993, S. 2846.

¹⁸ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/57 vom 22.07.1993, S. 3024 A/B.

¹⁹ S. dazu die Plenarprotokolle der Hamburgischen Bürgerschaft 14/52 vom 26.05.1993; 14/53 vom 27.05.1993; 14/54 vom 09.06.1993; 14/55 vom 23.06.1991; 14/56 vom 24.06.1993; 14/58 vom 25.08.1993.

²⁰ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/56, S. 3003 C.

²¹ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/56, S. 3003 D.

²² Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/56, S. 3005 D.

Titel 7500.746.10 „Brücke über den Sandtorhafen zur Verkehrserschließung der Kehrwiederspitze“ (Drs. 14/4207)²³

- Einstimmige Annahme des interfraktionellen Antrags „Durchführung der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen (Drs. 14/4344)²⁴
- Mehrheitliche Ablehnung der Anträge der Fraktion der CDU „Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität in Hamburg“ (Drs. 14/4567) und der Fraktion der FDP „Sofortmaßnahmen beim Landeskriminalamt (LKA)“ (Drs. 14/4572)²⁵
- Wahl einer Deputierten der Kulturbehörde (Drs. 14/3938).²⁶

Aus den vorgenannten Beispielen und den Plenarprotokollen²⁷ ist erkennbar, dass die Bürgerschaft auch nach der Ungültigkeitserklärung der Wahl grundsätzlich alle wesentlichen Formen des parlamentarischen Handelns weiterhin ausgeübt hat. Es bedurfte zur Ausfüllung des Zurückhaltungsgebots stets einer einzelnen Entscheidung des Parlaments, ob der konkrete Akt (z. B. ein Gesetzesbeschluss, die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, die Entscheidung über einen parlamentarischen Antrag) gemessen an sonstigen Voraussetzungen (z. B. bundes- oder europarechtliche Vorgaben zur Umsetzung von Gesetzen; zwingende finanzielle Handlungserfordernisse, notwendige politische Entscheidungen, Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung von Wiederholungswahlen) inhaltlich mit dem Zurückhaltungsgebot vereinbar war.

bb) Eine Kommentierung des Urteils des Hamburgischen Verfassungsgericht sieht die parlamentarischen Handlungsbefugnisse der Bürgerschaft wohl eingeschränkter als die Bürgerschaft selbst. Danach sei bei gestaltenden Entscheidungen Zurückhaltung geboten; so sei die Initiierung neuer Programme kritisch. Verfassungsänderungen, Haushaltsbeschlüsse über das bisher beschlossene Budget hinaus sowie der Entzug des Vertrauens in die Regierung durch das Parlament seien generell unzulässig.²⁸

²³ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/56, S. 3006 D.

²⁴ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/56, S. 3018 C.

²⁵ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/58, S. 3064 C.

²⁶ Plenarprotokoll der Hamburgischen Bürgerschaft 14/52, S. 2749 D.

²⁷ Nachweis siehe Fußnote 19.

²⁸ Karpen, DVBl. 1993, S. 1077, 1081, insoweit nicht in jeder Hinsicht überzeugend. Verfassungsänderungen, über das Haushaltsbudget hinausgehende Entscheidungen sowie der Entzug des Vertrauens gegenüber der Regierung dürften zwar Maßnahmen sein, die grundsätzlich in der Interimszeit wohl nicht in Betracht kommen; dennoch könnten auch hier Ausnahmen ggf. denkbar sein.

- d) Letztlich kann nicht abschließend geklärt werden, inwieweit das Zurückhaltungsgebot im Einzelnen justiziabel ist. Dass beispielsweise ein Gesetz unter Verweis auf die fehlerhafte Legitimation des Parlaments gerichtlich angegriffen werden könnte, ist zumindest nicht auszuschließen. In jedem Fall ist das Parlament aufgrund des Legitimationsmangels der fehlerhaften Wahl gehalten, sich bis zum ersten Zusammentritt des neu gewählten Abgeordnetenhauses auf die nach eigener Einschätzung erforderlichen Vorhaben zu beschränken.

Wo die Grenzen des Zurückhaltungsgebots liegen, lässt sich abstrakt nicht im Voraus bestimmen und muss jeweils im Einzelfall entschieden werden. Die vom Verfassungsgerichtshof verwendete Formulierung „zur Sicherstellung der Kontinuität staatlichen Handelns“ kann dabei nach hier vertretener Auffassung nicht als einschränkendes Merkmal dergestalt angesehen werden, dass jede mögliche Handlung des Parlaments daran gemessen werden müsste, ob ohne sie die Kontinuität staatlichen Handelns gefährdet wäre. Vielmehr wird diese Formulierung hier als Begründung dafür verstanden, dass das Parlament trotz Legitimationsmangel seine Aufgaben weiter wahrnehmen können muss.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in seinem Urteil über die Ungültigkeitserklärung der Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus hinsichtlich des dem Parlament auferlegten Zurückhaltungsgebots – anders als das Hamburgische Verfassungsgericht – keine weitergehenden Hinweise gegeben. Es hat damit die Entscheidung bewusst dem Abgeordnetenhaus überantwortet, das insoweit über einen eigenen Ermessensspielraum verfügt.

Dennoch ist es nicht fernliegend, den Handlungsspielraum der Hamburgischen Bürgerschaft beispielgebend heranzuziehen. Denn auch dem Berliner Abgeordnetenhaus obliegt es wie damals der Hamburgischen Bürgerschaft in der Interimszeit unter Beachtung des Zurückhaltungsgebots weiterhin seine parlamentarischen Aufgaben im Rahmen der gewaltenteilenden Demokratie wahrzunehmen.

Danach kann das Abgeordnetenhaus weiterhin grundsätzlich jede seiner Handlungsformen nutzen (u. a. Beschluss über Gesetze und Anträge, Bereitstellung finanzieller Mittel, Durchführung von Wahlen, Befragung der Regierung etc.). Es ist aber jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben mit dem Zurückhaltungsgebot im Einklang steht. Dies zu entscheiden obliegt dem Parlament in eigener Verantwortung und im Bewusstsein des Mangels demokratischer Legitimation.

Dabei ist das Parlament umso mehr zur Zurückhaltung aufgefordert, je weniger zwingend der Anlass für die parlamentarische Entscheidung ist bzw. je weitreichender die Auswirkungen – in gestalterischer, rechtlicher oder finanzieller Weise – sind, die mit der Entscheidung verbunden sind. So dürfte etwa eine Verfassungsänderung im Regelfall ausscheiden und allenfalls in einem engen Ausnahmefall in Betracht kommen, etwa wenn sie zur Abwendung erheblicher Gefahren für die Bevölkerung oder zur Umsetzung zwingender bundesgesetzlicher oder verfassungsgerichtlicher Vorgaben geboten ist. Ähnliche Überlegungen dürften auch für grundlegende Reformen gelten. Ebenso bei Wahlen liegt es ggf. nahe, dass diese, jedenfalls wenn die Wahlentscheidung von weitreichender Bedeutung ist, nur durchgeführt werden, wenn sie terminlich geboten sind.

III. Zusammenfassung / Ergebnisse

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat in seinem Urteil vom 16. November 2022 über die Ungültigkeitserklärung der Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus festgehalten, dass das Abgeordnetenhaus zur Sicherstellung staatlicher Kontinuität berechtigt ist, weiterhin seine Aufgaben bis zum ersten Zusammentritt des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhauses wahrzunehmen.

Zugleich führt das Gericht in seinen Urteilsgründen aus, dass das Abgeordnetenhaus „bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben das gebotene Maß an Zurückhaltung zu wahren“ habe. Anders als das Hamburgische Verfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Ungültigkeit der Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft von 1991 verzichtet der Verfassungsgerichtshof darauf, weitergehende Hinweise zur Auslegung des Zurückhaltungsgebots zu geben. Der Verfassungsgerichtshof hat damit die Entscheidung, wie dieser Rechtsbegriff zu konkretisieren ist, bewusst dem Abgeordnetenhaus überantwortet.

Es ist damit die Aufgabe des Abgeordnetenhauses von Berlin, das Zurückhaltungsgebot auszufüllen und jeweils zu entscheiden, ob ein Gesetz, eine Wahl oder ein anderer Akt des Parlaments mit dem Zurückhaltungsgebot vereinbar ist. Dabei hat das Abgeordnetenhaus naturgemäß ein Ermessen, da es auch in der Interimszeit im Rahmen der grundgesetzlich verankerten Gewaltenteilung allein dem Abgeordnetenhaus obliegt, die – notwendigen – parlamentarischen Aufgaben wahrzunehmen.

Das Abgeordnetenhaus kann weiterhin grundsätzlich jede seiner Handlungsformen nutzen (u. a. Beschluss über Gesetze und Anträge, Bereitstellung finanzieller Mittel, Durchführung von Wahlen, Befragung der Regierung etc.). Es ist aber jeweils einzelfallbezogen und im Bewusstsein eines Mangels demokratischer Legitimation vom Parlament zu prüfen und zu entscheiden, ob ein parlamentarischer Akt mit dem Zurückhaltungsgebot vereinbar ist. Dabei ist das Parlament umso mehr zur Zurückhaltung aufgefordert, je weniger zwingend der Anlass für die parlamentarische Entscheidung ist bzw. je weitreichender die Auswirkungen – sei es in gestalterischer, rechtlicher oder finanzieller Weise – sind, die mit der Entscheidung verbunden sind.

* * *