

Antrag

**der Abgeordneten Dirk Kienscherf, Olaf Steinbiß, Ksenija Bekeris,
Ole Thorben Buschhüter, Regina Jäck, Milan Pein, Dr. Mathias Petersen,
Marc Schemmel, Frank Schmitt, Carola Veit (SPD) und Fraktion**

und

**der Abgeordneten Mareike Engels, Farid Müller, Sina Imhof, Jennifer Jasberg,
Dominik Lorenzen, Lena Zagst (GRÜNE) und Fraktion**

Betr.: Für ein moderneres Verständnis von Bürgerbeteiligung an Entscheidungen der Exekutive – Weiterentwicklung von Artikel 56 HV

Hamburg hat 2012 mit einem Transparenzgesetz bundesweit Maßstäbe gesetzt. Damit konnte – zusammen mit den direktdemokratischen Instrumenten auf Bezirks- und Landesebene – die Beteiligung und Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger an Angelegenheiten der Exekutive deutlich ausgebaut und ein wirksamer Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung und gegen Politikverdrossenheit geleistet werden. Nachdem sich das Transparenzgesetz anerkanntermaßen bewährt hat und in der letzten Legislaturperiode bereits fortentwickelt wurde, wollen die Regierungsfractionen dieses mit einer Verfassungsgarantie absichern und damit auch auf eine höhere Ebene heben. Mit einem Verfassungsauftrag an die Verwaltung für Bürgernähe und Transparenz wird dem heutigen, modernen Ansatz eines beteiligungsorientierten Verwaltungsverständnisses Rechnung getragen. Demgegenüber stammen die Deputationen als Beteiligungsinstrument aus einer Zeit, in der es die anderen modernen Kontrollinstrumente noch nicht gab. Die Sitzungen der Deputationen sind vertraulich und damit für die Öffentlichkeit nicht transparent. Der Stichtscheid der verantwortlichen Behördenleitung sorgt dafür, dass Entscheidungen gegen den Willen des Senats nur in den seltensten Fällen erfolgen und bekannt geworden sind. Die verfassungsrechtliche Vorgabe der Mitwirkung des Volkes ist regelmäßig beschränkt auf die Mitwirkung von Parteimitgliedern, da die Deputierten nach dem Verhältnis der Stimmenanteile bei den Bürgerschaftswahlen von den jeweiligen Fraktionen gewählt werden. Vor diesem Hintergrund wollen die Regierungsfractionen den Artikel 56 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg zu einem Verfassungsauftrag für eine bürgernahe und transparente Verwaltung weiterentwickeln, indem wir die heute etwas aus der Zeit gefallenen und in der Öffentlichkeit weithin unbekanntenen Deputationen abschaffen und Hamburg mit einer wirksamen Verfassungsgarantie für das Transparenzgesetz in diesem Bereich bundesweit an die Spitze setzen.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Die Bürgerschaft beschließt nachfolgendes

**Gesetz
zur Weiterentwicklung und Stärkung einer dem Allgemeinwohl,
der Bürgernähe und Transparenz verpflichteten Verwaltung**

Vom ...

Artikel 1

Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Artikel 56 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am (*einzusetzen ist das Datum der letzten Änderung*) (HmbGVBl. Seite (...)), erhält folgende Fassung:

„Artikel 56

„Die Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit und den Grundsätzen der Bürgernähe und Transparenz verpflichtet. Sie macht die bei ihr vorhandenen Informationen zugänglich und veröffentlicht bestimmte Informationen, soweit dem nicht öffentliche Belange, Rechte Dritter oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Verwaltungsbehörden

Die §§ 7, 9 bis 15 sowie § 16 Sätze 3 und 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden in der Fassung vom 30. Juli 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 2000-a), zuletzt geändert am (*einzusetzen ist das Datum der letzten Änderung*) (HmbGVBl. Seite (...)), werden aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Kommission für Bodenordnung

§ 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Kommission für Bodenordnung vom 29. April 1997 (HmbGVBl. Seite 131), zuletzt geändert am (*einzusetzen ist das Datum der letzten Änderung*) (HmbGVBl. Seite (...)), erhält folgende Fassung:

„(3) Von den von der Bürgerschaft zu wählenden ehrenamtlichen Mitgliedern müssen drei der Bürgerschaft angehören.“

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über die Berufgerichtsbarkeit der Heilberufe

In § 7 Absatz 2 des Gesetzes über die Berufgerichtsbarkeit der Heilberufe in der Fassung vom 20. Juni 1972 (HmbGVBl. Seite 111), zuletzt geändert am 24. Januar 2020 (HmbGVBl. Seite 92), wird das Komma am Ende von Buchstabe b durch einen Punkt ersetzt und Buchstabe c gestrichen.

Artikel 5

Änderung des Hamburgischen Jagdgesetzes

In § 28 Absatz 1 Satz 2 des Hamburgischen Jagdgesetzes vom 22. Mai 1978 (HmbGVBl. Seite 162), zuletzt geändert am 18. Juli 2001 (HmbGVBl. Seiten 251, 257), wird das Wort „Deputierten“ ersetzt durch die Wörter „Mitgliedern der Hamburgischen Bürgerschaft“.

Artikel 6

Änderung des Gesetzes über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg

In § 8 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg vom 2. September 1996 (HmbGVBl. Seite 219), zuletzt geändert am (*einzusetzen ist das Datum der letzten Änderung*) (HmbGVBl. Seite (...)), wird die Textstelle „einer Deputation,“ gestrichen.

Artikel 7

Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes

§ 79 Absatz 3 Satz 2 des Hamburgischen Schulgesetzes vom 16. April 1997 (HmbGVBl. Seite 97), zuletzt geändert am 31. August 2018 (HmbGVBl. Seite 280), wird gestrichen.

Artikel 8

Änderung des Hamburgischen Seniorenmitwirkungsgesetzes

§ 11 Absatz 2 Satz 4 des Hamburgischen Seniorenmitwirkungsgesetzes vom 30. Oktober 2012 (HmbGVBl. Seite 449), geändert am 12. März 2018 (HmbGVBl. Seite 61), wird gestrichen.

Artikel 9

Änderung des Hamburgischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe –

Das Hamburgische Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – vom 25. Juni 1997 (HmbGVBl. Seite 273), zuletzt geändert am (*einzusetzen ist das Datum der letzten Änderung*) (HmbGVBl. Seite (...)), wird wie folgt geändert.

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - 1.1 Der Eintrag zu § 33 erhält folgende Fassung: „§ 33 Inkrafttreten“.
 - 1.2 Der Eintrag zu § 34 wird gestrichen.
2. § 12 wird wie folgt geändert:
 - 2.1 In Absatz 1 werden die Wörter „und der Beschlüsse der Deputation“ gestrichen.
 - 2.2 Absatz 3 wird aufgehoben.
 - 2.3 Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - 2.3.1 In Satz 4 werden die Wörter „die Deputation der Jugendhilfebehörde“ ersetzt durch die Wörter „der Senat“.
 - 2.3.2 In Satz 5 werden die Wörter „von der Deputation“ ersetzt durch die Wörter „vom Senat“.
3. § 13 wird wie folgt geändert:
 - 3.1 In Absatz 1 Nummern 2 und 3 werden jeweils die Wörter „Deputation der zur Jugendhilfebehörde bestimmten Fachbehörde“ ersetzt durch das Wort „Bürgerschaft“.
 - 3.2 In Absatz 2 werden die Wörter „Deputation der Jugendhilfebehörde“ ersetzt durch das Wort „Bürgerschaft“.
4. In § 14 wird das Wort „Deputation“ ersetzt durch das Wort „Bürgerschaft“.
5. In § 16 Absatz 2 werden die Wörter „die Deputation“ ersetzt durch die Wörter „den Präses der für die Jugendhilfe zuständigen Behörde“.
6. In § 27 Absatz 5 Satz 2 werden die Wörter „auf Vorschlag der Deputation“ gestrichen.
7. § 33 wird aufgehoben.
8. § 34 wird § 33.

Artikel 10

Änderung des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht

In § 3 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. Seite 53), zuletzt geändert am 5. Oktober 2017 (HmbGVBl. Seite 319), werden die Wörter „die Deputierten sowie“ gestrichen.

Begründung

Zu Artikel 1 (Neufassung des Artikels 56 HV)

Mit der Neufassung des Artikels 56 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) wird die bisherige verfassungsrechtliche Grundlage der Mitwirkung des Volkes bei der Verwaltung durch die Vorgabe der Gesetzesbindung der Verwaltung (Satz 1), durch ihre Allgemeinwohlbindung sowie durch ihre Verpflichtung zu Bürgernähe und Transparenz (Satz 2) ersetzt. Die Transparenzpflichten werden in Satz 3 verfassungsrechtlich konkretisiert. Satz 4 überträgt dem Gesetzgeber die Aufgabe der gesetzlichen Konkretisierung der Vorgaben des Satzes 3.

Durch Satz 1 wird die aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gesetzesbindung der Exekutive als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe den nachfolgenden Pflichten vorangestellt. Entsprechende Verfassungssätze finden sich im Grundgesetz (Artikel 20 Absatz 3 GG) sowie in der Verfassung Schleswig-Holsteins (Artikel 52 Absatz 1). Durch die Bestimmung wird die Einbindung der Verwaltung in den demokratischen Rechtsstaat hervorgehoben.

Satz 2 ergänzt diese Vorgabe durch die Verpflichtung der Verwaltung auf das Wohl der Allgemeinheit sowie auf die Grundsätze der Bürgernähe und Transparenz. Hierdurch wird zum Ausdruck gebracht, dass das Verwaltungshandeln sowohl an dem Wohl der Allgemeinheit als auch an den Rechten der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren ist. Die Verpflichtung der Verwaltung auf das Allgemeinwohl findet eine Entsprechung in Artikel 58 HV („Wer im Dienste der Freien und Hansestadt Hamburg steht, dient der Gesamtheit und hat seine Aufgabe unparteiisch und ohne Rücksicht auf die Person nur nach sachlichen Gesichtspunkten wahrzunehmen.“) und ist auch in der Verfassung des Landes Sachsen (Artikel 82 Absatz 1 Satz 2) niedergelegt. Der Verfassungsgrundsatz der Bürgernähe ist in der Verfassung von Berlin (Artikel 66 Abs. 1) sowie in Artikel 10 Absatz 3 Satz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) aufgeführt.

Der Grundsatz der Transparenz verpflichtet die Verwaltung zu einer offenen und für Allgemeinheit und Einzelne einsehbaren Arbeitsweise. Hierdurch werden Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung sichtbar, was den Bürgerinnen und Bürgern bewusste Entscheidungen im demokratischen Prozess ermöglicht. Transparentes Verwaltungshandeln fördert somit die demokratische Meinungs- und Willensbildung und ermöglicht eine Kontrolle des staatlichen Handelns (vergleiche § 1 Absatz 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes, HmbTG). Durch die Aufnahme dieses Verfassungsgrundsatzes wird die Informationsfreiheit als objektive Verpflichtung der Verwaltung auf Verfassungsebene verankert. Bestehende einfachgesetzliche Ausgestaltungen dieser Rechte im hamburgischen Landesrecht können dadurch nicht mehr ohne eine Verfassungsänderung abgeschafft werden.

Durch Satz 3 wird der Transparenzgrundsatz verfassungsrechtlich näher konkretisiert. Satz 3 greift die bestehende Ausgestaltung der Pflichten im Hamburgischen Transparenzgesetz als individuelle Auskunftsansprüche nach § 1 Absatz 2 HmbTG und Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 3 HmbTG auf. Durch den zweiten Halbsatz werden zugleich die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grenzen der Transparenzpflichten in die Verfassung aufgenommen. Sie entsprechen den bereits im Hamburgischen Transparenzgesetz niedergelegten einfachgesetzlichen Grenzen (§§ 4 bis 9). Hierdurch werden der nunmehr verfassungsrechtlich verankerten Informationsfreiheit ihre verfassungsrechtlichen Grenzen konkretisierend an die Seite gestellt. Durch diese Klarstellung wird einem möglichen Ungleichgewicht zwischen den öffentlichen Belangen und den Auskunftsrechten Einzelner bei der Auslegung des Hamburgischen Transparenzgesetzes vorgebeugt. Mit den „öffentlichen Belangen“ in Satz 3 werden insbesondere die in § 6 HmbTG aufgeführten öffentlichen Belange erfasst, hierunter insbesondere die Willensbildung des Senats bis hin zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, sowie ferner die Ausnahmen von der Informationspflicht nach § 5 HmbTG. Mit der Bereichsausnahme der „Rechte Dritter“ werden die personenbezogenen Daten (§ 4 HmbTG) sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst (§ 7 HmbTG). Durch die Ausnahme der „gesetzlichen Vorschriften“ werden die Einschränkungen des Auskunftsanspruchs nach § 9 HmbTG kraft höherrangigen Rechts oder spezialgesetzlicher Regelungen verfassungsrechtlich umschrie-

ben. Die im Halbsatz 2 gewählte Formulierung („soweit dem nicht öffentliche Belange, Rechte Dritter oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen“) entspricht strukturell der Formulierung der Grenzen der Auskunftspflicht in Artikel 30 HV. Diese Formulierung zwingt den Gesetzgeber nicht dazu, die Beurteilung der Zulässigkeit eines Informationsanspruchs stets als einen Abwägungsvorgang zwischen den öffentlichen Belangen, Rechten Dritter oder gesetzlichen Vorgaben auf der einen Seite sowie dem Informationsinteresse auf der anderen Seite auszugestalten, sondern erlaubt ihm auch die gesetzliche Definition abwägungsfester, starrer Informationsgrenzen, wie sie bereits zum Teil im Hamburgischen Transparenzgesetz zu finden sind.

Satz 4 überträgt dem Gesetzgeber die Aufgabe der einfachgesetzlichen Konkretisierung der Transparenzpflichten und deren Grenzen. Einer Anpassung des Hamburgischen Transparenzgesetzes an die neue verfassungsrechtliche Ausgestaltung bedarf es nicht.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über Verwaltungsbehörden)

Durch die Aufhebung der §§ 7, 9 bis 15 sowie § 16 Sätze 3 und 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden werden die Deputationen abgeschafft. Dies ist aufgrund der Neufassung des Artikels 56 HV zulässig. Die in Deutschland in dieser Form einzigartigen Deputationen erscheinen in ihrer Stellung, ihren Aufgaben und ihrer Arbeitsweise nicht mehr zeitgemäß. Die früher in sie gesetzten Erwartungen haben sich jedenfalls in den letzten Jahren nicht mehr erfüllt. Weder stellen sie die „eigentliche Kraftquelle der hamburgischen Verwaltung“ (Oskar Mulert, Die Neuordnung der kommunalen Verwaltung der Hansestadt Hamburg, 1948, Seiten 124, 125) dar, noch wirken sie sich als „Gegengewicht und Stimulationsfaktor für die bürokratische Verwaltung durch Berufspersonal“ aus (Ipsen, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 5. Auflage 1975, Seite 20 unter Hinweis auf Kreuzer, DÖV 1954, 426). Sie verfügen in der Gesamtschau über geringe Kompetenzen und Einwirkungsmöglichkeiten und haben sich in der Praxis als überwiegend wenig wirksam erwiesen. Daher weisen sie kein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Die in nicht öffentlichen Sitzungen tagenden Deputationen erscheinen gegenüber der Öffentlichkeit als intransparent. So kann der Verfassungsauftrag des Artikels 56 HV, das Volk an der Verwaltung mitwirken zu lassen, nur unzureichend von den Deputationen erfüllt werden (Bernzen, Die Deputationen, 1980, Seite 23). Trotz ihrer jahrhundertealten Tradition dürften sie großen Teilen der Bevölkerung unbekannt sein.

Die Teilnahme der Deputationen an den Entscheidungen über Vorschläge, die von den Behörden für die Ernennung und Beförderung von Beamten einschließlich der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ab der Besoldungsgruppe A 13 und der Besoldungsgruppe R 1 aufwärts sowie für die Einstellung und Höhergruppierung von Angestellten ab der Entgeltgruppe 13 aufwärts und außertarifliche Verträge vergleichbarer Wertigkeit gemacht werden, hat in der Vergangenheit mit dazu beigetragen, dass die Dauer der Einstellungsverfahren im Vergleich zu denen der Privatwirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig waren. Dies wirkt sich im Zuge des Fachkräftemangels bereits negativ aus.

Darüber hinaus sind die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung in anderen Bereichen – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf bezirklicher Ebene nach dem Bezirksverwaltungsgesetz, Auskunfts- und Veröffentlichungspflichten nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz – in den vergangenen Jahren erheblich gestärkt worden, sodass der Mehrwert der Deputationen im Zusammenspiel mit den Kontrollbefugnissen der Bürgerschaft in der Gesamtschau insgesamt nicht mehr überzeugt.

Durch die Abschaffung der Deputationen werden in den Fachbehörden zudem Stellenanteile von Beschäftigten, die bislang für die Geschäftsstellen der Deputationen tätig waren, für andere Aufgaben frei. Auch entfällt ein nicht unerheblicher personeller Aufwand, der mit der Erstellung der Sitzungsvorlagen und -protokolle sowie der Sitzungsteilnahmen von Beschäftigten der jeweiligen Fachbehörde verbunden war.

Zu den Artikeln 3 bis 10

Die Artikel 3 bis 10 enthalten Änderungen in verschiedenen Landesgesetzen infolge der Abschaffung der Deputationen.