

NOMOSHANDKOMMENTAR

Knops | Jänicke [Hrsg.]

# Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg



Nomos

# NOMOS HANDKOMMENTAR

Prof. Dr. Kai-Oliver Knops  
Dr. Steffen P. J. Jänicke [Hrsg.]

## Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

**Dr. Felix Boor**, Universität Hamburg | Prof. **Dr. Lars Brocker**, PräsVGH und OVG Rheinland-Pfalz | **Dr. Anne Dienelt**, maître en droit (Aix-en-Provence), Universität Hamburg | Dipl.-Jur. **Calvin Fromm**, Universität Hamburg | Prof. **Dr. Judith Froese**, Universität Konstanz | **Kristina Hellwig**, Universität Hamburg | **Dr. Nikolas Hill**, Staatsrat a.D., Hamburg | **Dr. Steffen P. J. Jänicke**, D.E.A. (Montpellier), Justiziar, Hamburg | **Dr. Henning Jeske**, Kanzler der Hochschule für Musik und Theater, Hamburg | **Dr. A. Thorsten Jobs**, Richter am OVG Berlin-Brandenburg | Prof. **Dr. Kai-Oliver Knops**, Universität Hamburg | Prof. **Dr. Markus Kotzur**, LL.M. (Duke), Universität Hamburg | **Dr. Malte Kröger**, LL.M. (EHI/Florenz), Richter am VG Stade | Prof. **Dr. Karsten Nowrot**, LL.M. (Indiana), Universität Hamburg | Prof. **Eike Richter**, ORR, Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg | **Dr. Reinhard Rieger**, Abteilungsleiter im Personalamt Hamburg a.D. | **Oliver Rudolf**, Leiter des Landeswahlamts Hamburg | **Peer Schaefer**, Referent im Personalamt Hamburg | **Dr. Holger Schatz**, Staatsrat, Hamburg | **Britta Schlage**, Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft, Richterin am OLG i.R., stv. Richterin am HmbVerfG a.D. | Prof. **Dr. Margarete Schuler-Harms**, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg | **Jan Stemplewitz**, LL.M. (Wellington), Vors. Richter am OVG, Hamburg | **Hans-Peter Streng**, Staatsrat a.D., Hamburg | Prof. **Dr. Jörg Philipp Terhechte**, Leuphana Universität Lüneburg | **Birgit Voßkühler**, Präs'in HmbVerfG und Präs'in LAG Hamburg



Nomos

**Zitervorschlag:** HK-HmbVerf/Bearbeiter Art. ... Rn. ...

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6166-1

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort der Herausgeber

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg gilt vielen Bundesländern als Modell bei zentralen Zukunftsfragen, etwa beim Datenschutzrecht, dem Haushalts- und Wahlrecht oder bei direktdemokratischen Elementen. Es war daher an der Zeit, einen modernen und die jüngsten Entwicklungen aufnehmenden Verfassungskommentar vorzulegen. Dieser reiht sich in die Sammlung der Handkommentare des Nomos Verlages zu den Verfassungen der 16 Bundesländer ein.

Der Kommentar ist das Werk vieler Autorinnen und Autoren und spiegelt die Vielfalt der Sichtweisen in der Wissenschaft und Praxis wider. Berücksichtigt werden konnten insbesondere die 2023 beschlossenen Ergänzungen der Präambel, zur Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum und dem Bekenntnis zum Ehrenamt.

Besonderer Dank gilt Herrn Dr. Matthias Knopik, der nicht nur die Aufnahme dieses Kommentars in das Verlagsprogramm gefördert, sondern dessen dynamische Entstehung in vielfältiger Hinsicht tatkräftig unterstützt hat.

Hamburg, im Mai 2023

*Kai-Oliver Knops und Steffen Jänicke*

## Geleitwort der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft

Vor 71 Jahren – am 1. Juli 1952 – trat die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Kraft. Seitdem bildet sie das Fundament für eine demokratisch, sozial und rechtsstaatlich verfasste Freie und Hansestadt Hamburg.

Dieses Inkrafttreten der Verfassung in Hamburg markiert eine historische Zäsur: Nach schmerzhaften zwölf Jahren NS-Diktatur trat am 30. Oktober 1946 die frei gewählte Hamburgische Bürgerschaft erstmals zusammen. Zuversicht und Hoffnung auf den Wiederaufbau der zerstörten Heimat und einen demokratischen Neubeginn sorgten für eine hohe Wahlbeteiligung von 79 Prozent. Das dunkelste Kapitel unserer Stadtgeschichte wurde staatsorganisatorisch geschlossen und der Aufbruch in eine neue Zeit eingeläutet. Hamburg wurde ein Land der Bundesrepublik Deutschland.

Die vordringlichste Aufgabe der Bürgerschaft war es, der Stadt eine neue Verfassung zu geben. Fast vier Jahre wurde um die Inhalte gerungen. Am 6. Juni 1952 verabschiedete eine breite, fraktionsübergreifende Mehrheit den Text und die Vorläufige Verfassung vom 15. Mai 1946, die von einer durch die Militärregierung ernannten Bürgerschaft beschlossen worden war, konnte aufgehoben werden.

Die Verfassung von 1952 beschränkt sich – nachkonstitutionell – im Wesentlichen darauf, staatsorganisationsrechtliche Grundlagen zu setzen und bildet so den verfassungsrechtlichen Rahmen für das Zusammenleben in unserer Stadt. So trägt ihr Text bis heute, gibt einen festen Rahmen vor, ist aber nicht starr. Denn: Demokratie ist nie „fertig“ und unterliegt immer den Entwicklungen in Gesellschaft und realem Verfassungsleben. Dies gilt auch für die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Ihre 77 Artikel zu hegen und zu pflegen, ist steter Auftrag für alle staatliche Gewalt und die Zivilgesellschaft.

So hat sich unsere Verfassung bis heute bestens bewährt, ist dabei aber nicht unverändert geblieben. Im Laufe ihrer 70-jährigen Geschichte hat die Bürgerschaft auf gesellschaftliche und politische Veränderungen reagiert und die Verfassung immer wieder – mehr oder weniger behutsam – angepasst.

So haben wir heute ein bundesweit vorbildliches, ausführlich formuliertes System plebiszitärer Elemente der direktdemokratischen Bürgerbeteiligung. Mit drei Verfassungsänderungen hat die Bürgerschaft seit 2008 die Volksgesetzgebung in zentralen Punkten gestärkt. Weitere Änderungen zeigen, dass die Bürgerschaft den gesellschaftlichen Wandel stets im Blick hat: Seit 2013 dürfen junge Hamburger:innen ab 16 zur Wahl gehen – andere Bundesländer diskutieren darüber heute noch. Der Klimaschutz hat als Staatsziel von Verfassungsrang vor drei Jahren Einzug in die Präambel gehalten. Um die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen, wurde ebenfalls im Jahr 2020 die Verpflichtung der Verwaltung zu Bürgernähe und Transparenz auf Verfassungsebene verankert.

Auch ganz funktionale Aspekte des Parlamentarismus schließlich finden sich hier: So haben wir für diese Legislaturperiode vor dem Hintergrund einer sehr starken Regierungskoalition vorübergehend die parlamentarischen Minderheitsrechte, die in unserer Verfassung gründen, gestärkt.

Den aktuellen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen Rechnung tragend, hat auf Grundlage einer Gesetzesvorlage der Fraktionen SPD, GRÜNE und CDU die Bürgerschaft Anfang dieses Jahres mit großer Mehrheit beschlossen, die Präambel um neue Staatsziele zu ergänzen: Verankert wurde die staatliche Verpflichtung, sich gegen Rassismus und Antisemitismus sowie jede andere Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit einzusetzen und sich der Erneuerung und Verbreitung totalitärer Ideologien sowie der Verherrlichung und Verklärung des Nationalsozialismus entgegenzustellen. Die Präambel wurde zudem um die Aufnahme von Kinderrechten und die Verankerung eines Bekenntnisses zu Europa und der Europäischen Union erweitert. Einstimmig beschlossen wurde überdies die Stärkung des Ehrenamtes, dessen Förderung in der Verfassung festgeschrieben wurde.

Die aktuellste Änderung ist nicht nur das Ergebnis umfassender parlamentarischer Beratung unter Begleitung von Expertenrat, sondern auch Ausfluss der – von der Verfassung vorgesehenen – Verhandlung mit einer erfolgreichen Volksinitiative. Die Bürgerschaft hat im April dieses Jahres beschlossen, in der Verfassung zu verankern, dass Hamburg eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik betreibt: Der haushaltsrechtliche Rahmen für öffentliche Grundstücksverkäufe wurde deutlich enger gezogen. Zudem wurden die Förderung und Unterstützung der Schaffung, Erhaltung und Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen als neue Staatszielbestimmungen der Freien und Hansestadt Hamburg in die Verfassung aufgenommen.

Alle Staatsziele, die die Hamburgische Bürgerschaft – in der Regel von einer breiten, mehr als verfassungsändernden Mehrheit getragen – im Sinne von Hinwirkensregeln begreift, markieren nicht das Ende der Entwicklung, sondern weisen den Weg zu politischen Handlungsfeldern, die wert und würdig sind, Eingang in das konstitutionelle Gefüge unserer Verfassung zu finden. Wünschenswert wäre aus meiner Sicht, dass in diesem Sinne auch das Ziel der paritätischen Besetzung der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen in absehbarer Zeit ihre Verankerung in Artikel 3 Absatz 2 unserer Verfassung findet.

Änderungen werden nur dann Wirklichkeit, wenn die Bürger:innen sie wollen. Es kommt also vor allem auf ihre Zustimmung, auf ihr Engagement und ihr Vertrauen in unsere Demokratie an.

Ich wünsche mir, dass die vorliegende Kommentierung einen Beitrag dazu leistet, die Inhalte und Werte unserer Verfassung noch stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken – und damit über die Fachlichkeit hinaus Interesse zu wecken, am öffentlichen Leben teilzunehmen und die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Leben zu füllen.

Hamburg, im April 2023

*Carola Veit*

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Vorwort der Herausgeber .....   | 5  |
| Geleitwort der Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft .....                 | 7  |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....                                    | 13 |
| Urteilsverzeichnis .....  | 17 |
| Literaturverzeichnis .....  | 21 |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | 25 |
| Einleitung 1 Die Hamburger Landesverfassung im internationalen<br>Kontext ..... | 33 |
| Einleitung 2 Die Hamburger Verfassung im europäischen<br>Kontext .....          | 54 |
| Einleitung 3 Die Hamburger Verfassung im nationalen Kontext ...                 | 72 |
| Einleitung 4 Hamburger Verfassungsgeschichte .....                              | 98 |

### Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

|                |     |
|----------------|-----|
| Präambel ..... | 158 |
|----------------|-----|

#### I. Die staatlichen Grundlagen

|  |     |
|--|-----|
| Artikel 1 [Republik- und Bundesstaatsprinzip] .....              | 177 |
| Artikel 2 [Hochheitsgebiet/Hoheitsrechte] .....                  | 188 |
| Artikel 3 [Rechtsstaat, Volkssouveränität, Gleichstellung] ..... | 201 |
| Artikel 4 [Stadtstaatlichkeit] .....                             | 215 |
| Artikel 5 [Staatssymbole] .....                                  | 249 |

#### II. Die Bürgerschaft

|   |     |
|---|-----|
| Artikel 6 [Bürgerschaft; Zusammensetzung; Wahl] .....                       | 256 |
| Artikel 7 [Status der Abgeordneten] .....                                   | 285 |
| Artikel 8 [Mandatsverlust] .....  | 376 |
| Artikel 9 [Wahl- und Mandatsprüfung] .....                                  | 391 |
| Artikel 10 [Wahlperiode] .....  | 400 |
| Artikel 11 [Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode] .....                    | 414 |
| Artikel 12 [Bestimmung des Wahltages; erste Sitzung nach der<br>Wahl] ..... | 425 |
| Artikel 13 [Entgelt; Vereinbarkeitsgebot; Behinderungsverbot] ...           | 440 |
| Artikel 14 [Indemnität der Abgeordneten] .....                              | 492 |
| Artikel 15 [Immunität der Abgeordneten] .....                               | 531 |
| Artikel 16 [Sitzungsberichte] .....   | 551 |
| Artikel 17 [Zeugnisverweigerungsrecht] .....                                | 569 |
| Artikel 18 [Präsidentin/Präsident, Geschäftsordnung] .....                  | 589 |
| Artikel 19 [Beschlussfassung] .....   | 607 |
| Artikel 20 [Beschlussfähigkeit] .....                                       | 613 |
| Artikel 21 [Sitzungsöffentlichkeit] .....                                   | 619 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Artikel 22 | [Einberufung] .....                      | 626 |
| Artikel 23 | [Anwesenheit des Senats] .....           | 632 |
| Artikel 24 | [Opposition] .....                       | 641 |
| Artikel 25 | [Große und Kleine Anfragen] .....        | 648 |
| Artikel 26 | [Untersuchungsausschüsse] .....          | 721 |
| Artikel 27 | [Enquete-Kommissionen] .....             | 761 |
| Artikel 28 | [Eingabenausschuss] .....                | 774 |
| Artikel 29 | [Volkspetition] .....                    | 801 |
| Artikel 30 | [Auskunftspflicht des Senats] .....      | 822 |
| Artikel 31 | [Unterrichtungspflicht des Senats] ..... | 867 |
| Artikel 32 | [weggefallen] .....                      | 893 |

### III. Der Senat

|            |   |      |
|------------|---|------|
| Artikel 33 | [Zusammensetzung; Aufgaben; Größe] .....  | 893  |
| Artikel 34 | [Wahl; Wählbarkeit] .....   | 911  |
| Artikel 35 | [Amtszeiten, Konstruktives Misstrauensvotum] .....                                | 921  |
| Artikel 36 | [Vertrauensfrage der Ersten Bürgermeisterin oder des Ersten Bürgermeisters] ..... | 929  |
| Artikel 37 | [Weiterführen der Geschäfte] .....  | 947  |
| Artikel 38 | [Amtseid] .....   | 957  |
| Artikel 39 | [Ruhens des Bürgerschaftsmandats] .....   | 962  |
| Artikel 40 | [Berufsverbot] .....  | 965  |
| Artikel 41 | [Rechtsstellung der Mitglieder des Senats] .....                                  | 974  |
| Artikel 42 | [Befugnisse des Ersten Bürgermeisters; Beschlussfassung durch den Senat] .....    | 979  |
| Artikel 43 | [Aufgaben des Senats] .....   | 994  |
| Artikel 44 | [Amnestie] .....  | 1011 |
| Artikel 45 | [Personalhoheit] .....  | 1036 |
| Artikel 46 | [Abnahme von Eiden] .....   | 1068 |
| Artikel 47 | [Senatssyndicus] .....  | 1070 |

### IV. Die Gesetzgebung

|            |   |      |
|------------|---|------|
| Artikel 48 | [Zuständigkeit] .....                               | 1087 |
| Artikel 49 | [Lesungen] .....                                    | 1110 |
| Artikel 50 | [Volksgesetzgebung] .....                           | 1116 |
| Artikel 51 | [Verfassungsänderung] .....                         | 1175 |
| Artikel 52 | [Ausfertigung und Verkündung] .....                 | 1215 |
| Artikel 53 | [Erlass von Rechtsverordnungen] .....               | 1234 |
| Artikel 54 | [Inkrafttreten von Gesetzen und Verordnungen] ..... | 1261 |

### V. Die Verwaltung

|            |                 |      |
|------------|-----------------|------|
| Artikel 55 | [Leitung] ..... | 1270 |
|------------|-----------------|------|

|             |   |      |
|-------------|---|------|
| Artikel 56  | [Verwaltung] .....  | 1276 |
| Artikel 57  | [Gliederung der Verwaltung] .....                             | 1282 |
| Artikel 58  | [Neutralitätsgrundsatz] .....                                 | 1310 |
| Artikel 59  | [Leistungsprinzip und Berufsbeamtentum] .....                 | 1321 |
| Artikel 60  | [Bezüge] .....  | 1336 |
| Artikel 60a | [Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit] ..... | 1344 |
| Artikel 61  | [Rechtsschutzgarantie] .....                                  | 1382 |
| Artikel 62  | [Unabhängigkeit der Gerichte; Laienrichter] .....             | 1404 |
| Artikel 63  | [Berufsrichter] .....   | 1415 |
| Artikel 64  | [Verfassungswidrigkeit von Gesetzen] .....                    | 1423 |
| Artikel 65  | [Hamburgisches Verfassungsgericht] .....                      | 1430 |

### VII. Haushalts- und Finanzwesen

|  |      |
|--|------|
| Vorbemerkungen zu Artikel 66–72a [Haushalts- und Finanzwesen] .....      | 1465 |
| Artikel 66 [Haushaltsplan] .....   | 1472 |
| Artikel 67 [Vorläufige Haushaltsführung] .....                           | 1497 |
| Artikel 68 [Nachbewilligungen; Über- und außerplanmäßige Ausgaben] ..... | 1511 |
| Artikel 69 [Ausgabenerhöhende Beschlüsse] .....                          | 1525 |
| Artikel 70 [Rechnungslegung] .....                                       | 1532 |
| Artikel 71 [Rechnungshof] .....  | 1543 |
| Artikel 72 [„Schuldenbremse“] .....                                      | 1561 |
| Artikel 72a [Übergangsregelung] .....                                    | 1581 |

### VIII. Schluß- und Übergangsbestimmungen

|  |      |
|--|------|
| Artikel 73 [Übernahme öffentlicher Ehrenämter] .....                   | 1590 |
| Artikel 73a [Bezahlbares Wohnen] .....                                 | 1610 |
| Artikel 74 [Eidespflicht] .....  | 1617 |
| Artikel 75 [Eidesverweigerung] .....                                   | 1622 |
| Artikel 76 [Fortgeltung von Verfassungsdurchbrechungen] .....          | 1625 |
| Artikel 77 [Aufhebung der Vorläufigen Verfassung, Inkrafttreten] ..... | 1633 |

|                            |      |
|----------------------------|------|
| Stichwortverzeichnis ..... | 1637 |
|----------------------------|------|