



Abteilung Öffentliches Recht
und Rechtsprüfung

Projekt „Umsetzung des Hamburgischen
Transparenzgesetzes“
- Teilprojekt Recht -



Vermerk zu den Veröffentlichungsgegenständen des § 3 Abs. 1 HmbTG

Hier: Nr. 1 (Vorblatt und Petitum von Senatsbeschlüssen)

1. Anlass/Hintergrund

Zu den vom Teilprojekt Recht zu klärenden Rechtsfragen gehört insbesondere die Auslegung der Gegenstände der Veröffentlichungspflicht nach § 3 Abs. 1 HmbTG. Hier wirft die Formulierung der Nr. 1 Probleme auf, weil strenggenommen *Senatsbeschlüsse* als solche – im Gegensatz zu *Senatsdrucksachen* – weder Vorblatt noch Petitum aufweisen.

Die fachlich zuständige Senatskanzlei, die um Stellungnahme gebeten worden ist, hat hierzu ausgeführt:

„1. Ausgangslage und rechtliche Bewertung

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG müssen ‚Vorblatt und Petitum von Senatsbeschlüssen‘ im Informationsregister veröffentlicht werden. Die Begründung zu dieser Bestimmung führt – zusammengefasst mit der Begründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 HmbTG Nummer 2, die die Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft betrifft – Folgendes aus: ‚Aus Absatz 1 Nummern 1 und 2 ergibt sich, dass der Senatsteil einer Senatsdrucksache ausdrücklich nicht von der Veröffentlichungspflicht erfasst ist; insoweit gilt § 6 Absatz 1.‘

Die Gesetzesbestimmung bedarf der Interpretation, da es im strengen Sinne zwar ‚Vorblatt‘ und ‚Petitum‘ von Senatsdrucksachen gibt, die von einem Mitglied des Senats zur Vorbereitung einer Senatsentscheidung in den Senat eingebracht werden (vergleichbar mit dem Einbringen eines Antrags von Abgeordneten in die Bürgerschaft). Die eigentlichen Senatsbeschlüsse, mit denen der Senat auf derartige Vorlagen reagiert, weisen jedoch weder Vorblätter noch Petita auf. Sie bestehen vielmehr in Niederschriften über die Senatssitzung, die nach Tagesordnungspunkten gegliedert wiedergeben, was der Senat im Hinblick auf eine ihm vorgelegte (und im Senatsbeschluss häufig in Bezug genommene) Senatsdrucksache entschieden hat und ggf. welche zusätzlichen Erörterungen es dabei gegeben hat.

Bei einer dem Sinn der Vorschrift entsprechenden Interpretation des § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung wird man deshalb von Folgendem ausgehen müssen:

- Der Veröffentlichungspflicht sollen keine Vorbereitungsakte unterfallen, sondern das, was der Senat tatsächlich beschlossen hat. Damit sind weder die Senatsdrucksachen noch die Erörterungen des Senats, die der Beschlussfassung vorangehen, zu veröffentlichen, sondern nur der eigentliche, in der Niederschrift der Senatsitzung wiedergegebene Beschluss des Senats. Er ist insoweit als ‚Petitum eines Senatsbeschlusses‘ anzusehen.
- Da die eigentlichen Senatsbeschlüsse häufig auf die vorgelegten Senatsdrucksachen Bezug nehmen, ist die Maßgabe, auch ‚Vorblätter von Senatsbeschlüssen‘ zu veröffentlichen, dahin zu verstehen, dass neben dem eigentlichen Beschluss des Senats auch – sofern vorhanden – das Vorblatt der Senatsdrucksache zu veröffentlichen ist, auf die sich der jeweilige Senatsbeschluss bezieht. Das Vorblatt gibt einen zusammenfassenden Überblick über den Inhalt der Senatsdrucksache, deren Veröffentlichung selbst aber (auch ausweislich der Gesetzesbegründung) unterbleiben soll.
- Soweit Senatsdrucksachen keine Vorblätter haben oder der Senat eine Entscheidung getroffen hat, zu der es keine Senatsdrucksache gibt, hat es mit der Veröffentlichung des eigentlichen Senatsbeschlusses sein Bewenden.

2. Praktisches Vorgehen

Das praktische Vorgehen bei der Veröffentlichung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG gestaltet sich differenziert nach den Kategorien von Senatsbeschlüssen, die in der Praxis vorkommen. Es lassen sich vier Kategorien unterscheiden:

- Senatsbeschlüsse zu Senatsdrucksachen mit Vorblatt,
- Senatsbeschlüsse zu Senatsdrucksachen ohne Vorblatt, die die Beantwortung parlamentarischer Anfragen betreffen,
- Senatsbeschlüsse zu sonstigen Senatsdrucksachen ohne Vorblatt,
- Senatsbeschlüsse, die ohne Vorbereitung durch eine Senatsdrucksache getroffen werden.

Senatsbeschlüsse zu Senatsdrucksachen mit Vorblatt

In diesen Fällen wird der Beschlusssatz aus der Niederschrift des Senats sowie das Vorblatt der dazu gehörigen Senatsdrucksache veröffentlicht. Sollte die Niederschrift daneben Angaben über die Erörterungen im Senat enthalten, so werden diese nicht veröffentlicht (geschwärzt). Sofern im Vorblatt ein Petikum enthalten ist, das dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt wurde, wird auch dieses geschwärzt, weil Gegenstand der Veröffentlichung nur die tatsächlich getroffenen Entscheidungen des Senats sein sollen, nicht aber die Entscheidungsvorschläge.

Ein Beispiel ergibt sich aus Anlage 1.

Eine Auswertung der Senatsentscheidungen aus den Jahren 2009 bis 2012 hat ergeben, dass im Durchschnitt ca. 280 Veröffentlichungen jährlich in dieser Weise zu veranlassen sind.

Senatsbeschlüsse zu Senatsdrucksachen ohne Vorblatt, die die Beantwortung parlamentarischer Anfragen betreffen

Die meisten Senatsbeschlüsse (nach der vorgenommene Auswertung ca. 2.300 jährlich) betreffen Beschlüsse über die Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Die zugehörigen Senatsdrucksachen haben kein Vorblatt. Der Senatsbeschluss selbst besteht lediglich in der Aussage, dass eine Anfrage wie mit der Drucksache vorgeschlagen oder wie aus einer Anlage ersichtlich beantwortet werden solle.

Da die Antwort selbst aus der in das Informationsregister integrierten bzw. dort in Bezug genommenen Parlamentsdatenbank ersichtlich ist, bedarf es keiner gesonderten Beifügung des Antworttextes zu dem Senatsbeschluss, ähnlich wie im Fall von Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, die ebenfalls aus der Parlamentsdatenbank ersichtlich sind.

Ein Beispiel ergibt sich aus Anlage 2.

Senatsbeschlüsse zu sonstigen Senatsdrucksachen ohne Vorblatt

Neben den Senatsdrucksachen zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen haben auch einige andere, insbesondere sehr kurze Senatsdrucksachen kein Vorblatt. In diesen Fällen (ca. 70 jährlich) hat es mit der Veröffentlichung des Senatsbeschlusses selbst aus der Niederschrift des Senats sein Bewenden.

Ein Beispiel ergibt sich aus Anlage 3.

Senatsbeschlüsse, die ohne Vorbereitung durch eine Senatsdrucksache getroffen werden

In wenigen Fällen trifft der Senat auch Beschlüsse, die nicht durch Senatsdrucksachen vorbereitet werden. In diesen Fällen sind ebenfalls nur die in der Niederschrift enthaltenen Senatsbeschlüsse selbst zu veröffentlichen, während weitergehende Angaben über die Erörterungen des Senats zu schwärzen sind.

Ein Beispiel ergibt sich aus Anlage 4.

2. Stellungnahme

a) Die von der Senatskanzlei vorgeschlagene Auslegung überzeugt im Ergebnis; das Teilprojekt Recht schließt sich ihr an.

Zutreffend ist zunächst der Befund, dass die Formulierung „Vorblatt und Petikum von Senatsbeschlüssen“ wörtlich genommen nicht sinnvoll ist, weil Senatsbeschlüsse weder ein Vorblatt noch ein Petikum haben. Die Vorschrift bedarf also einer am Gesetzeszweck orientierten korrigierenden Auslegung, die entweder dem Wort „Senatsbeschlüsse“ oder dem Wortpaar „Vorblatt und Petikum“ die eigentlich gemeinte Bedeutung geben muss. Hierbei kann die soeben dargestellte rechtliche Lösung, die der zweiten der soeben genannten Alternativen entspricht, für sich in Anspruch nehmen, dem vom Gesetzgeber gewollten Ergebnis am stimmigsten gerecht zu werden.

Zwar mag auf den ersten Blick näherliegen anzunehmen, mit dem „Petikum von Senatsbeschlüssen“ sei das Petikum der dem Beschluss zugrunde liegenden Senatsdrucksache gemeint und die Vorschrift daher zu lesen, als lautete sie: „Vorblatt und Petikum von Senatsdrucksachen“. Bei näherem Hinsehen ist dies aber wenig plausibel. Zum einen spricht gegen dieses Verständnis die historische Auslegung. In dem dem HmbTG zugrunde liegenden ursprünglichen Gesetzentwurf der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ hatte es unter § 3 Abs. 1 geheißen: „Der Veröffentlichungspflicht unterliegen Senatsbeschlüsse...“.¹ Es war jedenfalls der Initiative also von Anfang an darum gegangen, die Entscheidungen des Senats und nicht den Weg dorthin der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ein Grund für die Annahme, dass die später Gesetz gewordene geänderte

¹ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/2741, S. 4.

Formulierung bewirken sollte, dass nicht mehr Beschlüsse, sondern nur Beschlüsse vorbereitende Drucksachen des Senats veröffentlicht werden sollten, ist nicht ersichtlich. Auch in der Sache leuchtet es nämlich nicht ein, dass der Gesetzgeber zwar die Petita von Senatsdrucksachen, nicht jedoch die auf ihrer Grundlage letztlich ergangenen Entscheidungen des Senats für veröffentlichungswürdig gehalten haben könnte. Denn damit würden *Entscheidungsvorschläge* veröffentlicht – und zwar sogar unabhängig davon, ob sie angenommen worden sind oder nicht –, während die verbindlichen Entscheidungen, an welchen naturgemäß ein wesentlich größeres öffentliches Informationsinteresse besteht, nur auf Antrag der Informationsfreiheit unterfielen. Zudem würden bei einem solchen Vorgehen Senatsbeschlüsse, denen keine Senatsdrucksache zugrunde liegt (z.B. Senatsbeschlüsse im Verfügungswege sowie das Beispiel aus Anlage 4), der Öffentlichkeit insgesamt verborgen bleiben.

Diese dem Zweck des Gesetzes zuwiderlaufenden Ergebnisse lassen sich auch nicht dadurch vermeiden, dass *neben* den Petita von Senatsdrucksachen *auch* die Entscheidungssätze aus den Niederschriften der Senatssitzungen veröffentlicht werden. Denn das Gesetz verlangt die Veröffentlichung von „Vorblatt und Petitum“, mithin von zwei Elementen von Senatsbeschlüssen. Es dürfte die Grenzen der Auslegung überschreiten, die Vorschrift dahingehend zu verstehen, dass sie stattdessen zwei Bestandteile von Senatsdrucksachen und zusätzlich den Entscheidungssatz der Senatsbeschlüsse umfasst. Im Übrigen würde die Veröffentlichung des Petitums in den Fällen, in denen die letztlich ergangene Senatsentscheidung von dem Wortlaut des Petitums abweicht, der Öffentlichkeit Einblicke in den internen Entscheidungsvorgang des Senats ermöglichen, die der Gesetzgeber offenbar nicht gewollt hat (vgl. die Begründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG, wo hervorgehoben wird, dass der Senatsteil einer Senatsdrucksache ausdrücklich nicht von der Veröffentlichungspflicht erfasst sei, sowie § 6 Abs. 1 HmbTG).

Nach alledem erscheint die unter 1. dargestellte Auslegung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG am überzeugendsten. Demnach sind mit dem Begriff „Petita von Senatsbeschlüssen“ die Entscheidungssätze gemeint (bei denen es sich im Normalfall nur um eine syntaktische Umformulierung der Petita der zugrunde liegenden Senatsdrucksache handelt und die daher umgangssprachlich auch als „beschlossene Petita“ bezeichnet werden können). Bezüglich des „Vorblatts von Senatsbeschlüssen“ kommt demgegenüber keine andere Auslegung in Betracht als diejenige, wonach hiermit das Vorblatt der dem Senatsbeschluss in den meisten Fällen zugrunde liegenden Senatsdrucksache gemeint ist. Anders als die Veröffentlichung des Petitums erscheint dies aber auch sinnvoll. Denn der Entscheidungssatz ist für sich genommen vielfach wenig aussagekräftig, weil er auf die Senatsdrucksache Bezug nimmt. Erst die Summe aus dem Entscheidungssatz und der im Vorblatt enthaltenen

Zusammenfassung des Gegenstandes der Drucksache führt zu einem unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Informationsinteresse am Handeln des Senats befriedigenden Ergebnis.

Dabei ist allerdings in jedem Fall zu prüfen, ob das Vorblatt weitere Informationen enthält, die den Ausnahmevorschriften der §§ 4 bis 7 HmbTG, insbesondere § 6 HmbTG unterliegen. Dies wird aber nur selten der Fall sein. Namentlich kommen vor dem Hintergrund, dass nur beschlossene Senatsdrucksachen, also regelhaft abgeschlossene Vorgänge von § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG erfasst sind, die Vorschriften des § 6 Abs. 1 und 2 nicht bzw. nur in sehr begrenztem Umfang in Betracht. Wegen der Einzelheiten wird auf den gesonderten Vermerk des Teilprojekts Recht zu § 6 HmbTG verwiesen.

3. Ergebnis

Demnach sind jeweils die **Entscheidungssätze** von Senatsbeschlüssen und – soweit vorhanden – das **Vorblatt** der jeweils zugrunde liegenden Senatsdrucksache zu veröffentlichen. Enthält das Vorblatt ein Petitum, so ist dieses zu schwärzen. Dasselbe gilt im Einzelfall für etwa im Vorblatt oder den Entscheidungssätzen enthaltene Informationen, die den Ausnahmevorschriften der §§ 4 bis 7 HmbTG unterfallen.

Einzelheiten zur praktischen Umsetzung des Veröffentlichungsprozesses werden in Absprache mit der SK gesondert dargestellt werden.

