



## Verwaltungsgericht Hamburg

### Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 11, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Juni 2021 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht ...,  
den Richter am Verwaltungsgericht ...,  
die Richterin ...,  
die ehrenamtliche Richterin Frau ...,  
den ehrenamtlichen Richter Herrn ...

#### **für Recht erkannt:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

#### **Rechtsmittelbelehrung:**

Innerhalb eines Monats nach Zustellung kann gegen dieses Urteil schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

### Tatbestand

Die Klägerin möchte festgestellt wissen, dass die Nichtwahl der von ihr benannten Mitglieder in die sogenannte Härtefallkommission durch die Beklagte rechtswidrig ist.

Durch das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004, 1950) hat der Bundesgesetzgeber in § 23a AufenthG die Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung in Härtefällen geschaffen. Die in der Folgezeit mehrfach geänderte Regelung lautet in der aktuellen Fassung auszugsweise:

#### § 23a Aufenthaltsgewährung in Härtefällen

(1) Die oberste Landesbehörde darf anordnen, dass einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von den in diesem Gesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel sowie von den §§ 10 und 11 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission darum ersucht (Härtefallersuchen). [...]

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Härtefallkommission nach Absatz 1 einzurichten, das Verfahren, Ausschlussgründe und qualifizierte Anforderungen an eine Verpflichtungserklärung nach Absatz 1 Satz 2 einschließlich vom Verpflichtungsgeber zu erfüllender Voraussetzungen zu bestimmen sowie die Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 Satz 1 auf andere Stellen zu übertragen. Die Härtefallkommissionen werden ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig. Dritte können nicht verlangen, dass eine Härtefallkommission sich mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft. Die

Entscheidung für ein Härtefallersuchen setzt voraus, dass nach den Feststellungen der Härtefallkommission dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen.

Auf der Grundlage der Ermächtigung in § 23a Abs. 2 AufenthG i.V.m. Art. 80 Abs. 4 GG wurde das Hamburgische Gesetz über die Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes (Härtefallkommissionsgesetz, im Folgenden HFKG) vom 4. Mai 2005 (HmbGVBl. 2005, 190) erlassen (erstmalig geändert durch Gesetz vom 26.5.2009, HmbGVBl. 2009 S. 160). Danach wird eine Härtefallkommission gemäß § 23a AufenthG eingerichtet (§ 1 Abs. 1 HFKG). Die Härtefallkommission wird ausschließlich im Wege der Selbstbefassung auf Vorschlag mindestens eines Mitglieds oder der Vertreterin oder des Vertreters der obersten Landesbehörde tätig (§ 2 Abs. 1 Satz 1 HFKG) und kann ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten (§ 5 Abs. 1 HFKG). Die Härtefallkommission teilt alle abschließenden Entscheidungen schriftlich unter Angabe von Gründen der Bürgerschaft mit (§ 5 Abs. 2 HFKG). Die oberste Landesbehörde teilt ihrerseits Anordnungen nach § 23a Abs. 1 Satz 1 AufenthG und – unter Angabe von Gründen – Zurückweisungen von Härtefallersuchen schriftlich dem Vorsitzenden Mitglied der Härtefallkommission und der Bürgerschaft mit (§ 6 HFKG). Die Bürgerschaft bestimmt ein vorsitzendes Mitglied sowie zwei stellvertretende vorsitzende Mitglieder der Härtefallkommission aus dem Kreis der ordentlichen Mitglieder (§ 1 Abs. 3 HFKG). Zugleich entsendet die oberste Landesbehörde eine Vertreterin oder einen Vertreter ohne Stimmrecht in die Härtefallkommission (§ 1 Abs. 4 HFKG).

Die Besetzung der Härtefallkommission, deren Beschlussfähigkeit und die Modalitäten der Beschlussfassung wurden durch das Härtefallkommissionsgesetz wie folgt geregelt:

#### § 1 Härtefallkommission

[...]

(2) Jede im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretene Fraktion benennt aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder. Die Benannten werden durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat für die Dauer der Legislaturperiode berufen. Die berufenen Mitglieder führen ihr Amt bis zur Berufung der ihnen nachfolgenden Mitglieder fort. Die Amtszeit endet vorzeitig, wenn das Mitglied zurücktritt, aus der benennenden Fraktion ausscheidet oder verstirbt. Eine Nachberufung ist nur für den Rest der Legislaturperiode zulässig.

[...]

(5) Die Härtefallkommission gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung.

#### § 4 Sitzung der Härtefallkommission

[...]

(2) Die Härtefallkommission ist beschlussfähig, wenn alle ordentlichen Mitglieder anwesend sind.

#### § 5 Entscheidung der Härtefallkommission

(1) Die Härtefallkommission kann mit Zustimmung aller ordentlichen Mitglieder Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten, wenn nach ihren Feststellungen dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der oder des Betroffenen im Bundesgebiet rechtfertigen. [...]

Nach der Wahl zur 21. Hamburgischen Bürgerschaft vom 15. Februar 2015 bildeten sich sechs Fraktionen, u.a. auch die Klägerin. Sie besaß zunächst acht von 121 Sitzen in der Bürgerschaft. Am Ende der 21. Legislaturperiode besaß die Klägerin noch sechs Sitze in der Bürgerschaft. Diese Mandate bekleideten bis zum Ende der 21. Legislaturperiode A, B, C, D, E (trat am 10. Februar 2016 aus und wurde fraktionslos), F (schied am 23. Oktober 2017 aus, ihm folgte G), H (schied am 31. Dezember 2017 aus, ihm folgte I) und J (schied am 31. Oktober 2018 aus und wurde fraktionslos).

Zwischen dem 15. April 2015 und dem 18. Dezember 2019 fanden in der 21. Legislaturperiode – unter häufiger Vertagung auf Betreiben der Klägerin – insgesamt 17 Wahlvorgänge (am 15. April 2015, 7. Mai 2015, 28. Mai 2015, 10. Juni 2015, 8. Juli 2015, 2. September 2015, 16. September 2015, 14. Oktober 2015, 11. November 2015, 25. November 2015, 9. Dezember 2015, 30. November 2016, 28. Juni 2017, 20. Dezember 2017, 16. Mai 2018, 20. November 2019 und 18. Dezember 2019) zur Härtefallkommission statt, bei denen (mit jeweils meist mehreren von der Klägerin Benannten) in 33 Wahlen die Benannten von der beklagten Bürgerschaft nicht gewählt wurden. Neben den 33 erfolglosen Wahlen wurde am 28. Mai 2015 H erfolgreich als stellvertretendes Mitglied und am 20. Dezember 2017 G als ordentliches Mitglied der Härtefallkommission erfolgreich gewählt und anschließend in diese berufen.

Zwischenzeitlich wurde am 17. April 2015 und 15. Juli 2015 das Härtefallkommissionsgesetzes das zweite und dritte Mal geändert: Am 22. April 2015 trat das Zweite Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 17. April 2015 (HmbGVBl. 2015 S. 74; Gesetzentwurf vom 1.4.2015, Bü-Drs. 21/174 S. 1) in Kraft. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG konnte die Härtefallkommission sich danach nunmehr mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen ihrer ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedurfte ein Härtefallersuchen nur noch der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HFKG). In beiden Bestimmungen war bis dahin

Einvernehmlichkeit notwendig. Die Regelung zur Beschlussfähigkeit (§ 4 Abs. 2 HFKG) wurde dabei nicht geändert. Am 29. Juli 2015 trat das Dritte Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 15. Juli 2015 (HmbGVBl. 2015 S. 190) in Kraft. Gemäß dem damit neu eingeführten § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG kann sich die Härtefallkommission, wenn nicht alle von den Fraktionen Benannten gewählt werden, konstituieren, wenn zumindest die von zwei Dritteln der Fraktionen Benannten durch die Bürgerschaft gewählt und durch den Senat berufen worden sind. Zusätzlich wurde § 4 Abs. 2 HFKG dahingehend ergänzt, dass Beschlussfähigkeit bei der Anwesenheit aller „berufenen“ ordentlichen Mitglieder gegeben ist. Gemäß § 1 Abs. 5 HFKG kann sich die Härtefallkommission mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der berufenen ordentlichen Mitglieder eine Geschäftsordnung geben. Zugleich bedarf ein Härtefallersuchen nunmehr der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln ihrer berufenen ordentlichen Mitglieder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HFKG).

Nachdem zwischen Mai und Oktober 2015 zunächst parlamentarische Gespräche über die Wahlen zur Härtefallkommission ohne Einigung stattfanden, machten die Klägerin und die ihr zu diesem Zeitpunkt angehörenden Mitglieder am 30. November 2015 beim Hamburgischen Verfassungsgericht ein Organstreitverfahren anhängig. Das Hamburgische Verfassungsgericht verwarf die Anträge mit Urteil vom 19. Juli 2016 (Aktenzeichen HVerfG 9/15) als unzulässig.

Mit E-Mail vom 24. Mai 2018 ließ die Klägerin über ihren Fraktionsgeschäftsführer äußern, dass für kommende Sitzungen der Beklagten ab Juni 2018 nach dem Willen der Klägerin auf den Punkt „Wahlen zur Härtefallkommission“ verzichtet werden könne.

Ab November 2019 kam es zu erneuten parlamentarischen Gesprächen über die Wahlen zur Härtefallkommission ohne Einigung und es fanden die o.g. letzten beiden Wahlvorgänge der 21. Legislaturperiode statt.

Am 23. Februar 2020 fand die Wahl zur 22. Hamburgischen Bürgerschaft statt. Die Klägerin erhielt dabei sieben Sitze. Seit dem Austritt von B am 30. November 2020 besitzt die Klägerin noch sechs Sitze. Die Mitglieder der Klägerin wurden bei den seit der letzten Bürgerschaftswahl erfolgten Wahlen zur Härtefallkommission nicht gewählt. Sie hat im Verlauf der 22. Legislaturperiode alle ihr angehörenden Mitglieder mindestens einmal benannt. Bis zum 2. Juni 2021 haben insgesamt 21 Wahlvorgänge mit jeweils 3 Benannten, mithin 63 Wahlen erfolglos stattgefunden. Ein weiterer Vorgang erfolgte noch etwa eine Woche vor der Entscheidung des Gerichts.

Zwischenzeitlich trat am 24. Juni 2020 das Vierte Gesetz zur Änderung des Härtefallkommissionsgesetzes vom 16. Juni 2020 (HmbGVBl. 2020 S. 337) in Kraft. Seither bestimmt § 4 Abs. 2 HFKG, dass die Härtefallkommission beschlussfähig ist, wenn mindestens zwei Drittel der berufenen ordentlichen Mitglieder anwesend sind.

Am 16. Oktober 2017 hat die Klägerin die hiesige Klage erhoben. Sie sei in ihrem „Recht auf Wahl“ beeinträchtigt. Für die Feststellungsklage sei der Verwaltungsrechtsweg aufgrund der Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts im o.g. Urteil vom 19. Juli 2016 gegeben. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis ergebe sich aus § 1 Abs. 2 HFKG, woraus sich ein Benennungsrecht der Klägerin und die Pflicht der Beklagten zur Wahl ergäben. Die permanente Ablehnung verletze das Recht der Klägerin auf gleichberechtigte und gleichwertige Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung und an der parlamentarischen Arbeit und das Benennungsrecht. Feststellungsfähig seien auch selbstständige Teile eines Rechtsverhältnisses. Anwendbar auf die Wahl zur Härtefallkommission seien auch das Fraktionsgesetz und die Geschäftsordnung der Bürgerschaft, wonach die Fraktionsstärke maßgeblich für das Vorschlagsrecht sei. Aus der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts im o.g. Urteil vom 19. Juli 2016 ergäben sich keine Aussagen zu § 1 Abs. 2 HFKG oder dem Geschäftsordnungsrecht. Es bestehe deshalb ein „Anspruch auf Wahl“ bzw. eine „Pflicht zur Wahl“. Sie sei klagebefugt, da sie ein ihr zustehendes subjektives Organrecht geltend mache. Als Fraktion stünden ihr neben verfassungsmäßigen Rechten auch Rechte aus § 1 Abs. 2 HFKG zu. Sie macht die Verletzung ihres Rechts auf gleichberechtigte parlamentarische Mitwirkung, ihres Benennungsrechts aus § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG und ihres Rechts auf chancengleiche Behandlung ihrer Wahlvorschläge geltend. Auch werde die Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte aus dem Geschäftsordnungsrecht geltend gemacht, da diese aus der Chancengleichheit der Fraktionen und ihrem Recht auf gleichberechtigte und gleichwertige Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung folgten. Ein Feststellungsinteresse folge aus dem Interesse an einer gleichberechtigten Repräsentation. Durch die beiden erfolgreichen Wahlen zu einem stellvertretenden und einem ordentlichen Mitglied (28. Mai 2015 und 20. Dezember 2017) habe sich das Begehren nicht erledigt, da sie nicht drei gewählte Mitglieder in der Härtefallkommission (ein ordentliches und zwei Stellvertreter) stelle. Die Wahlen der gesamten Legislaturperiode müssten zudem im Zusammenhang gesehen werden. Auch habe sich ihr Begehren nicht wegen des Endes der 21. Legislaturperiode erledigt, weil sich die Praxis des Nichtwählens durch die Beklagte auch in der 22. Legislaturperiode fortsetze. Es mache keinen Sinn, aufgrund der Diskontinuität am Ende der Wahlperiode die Klage erneut zu erheben, da sich dieselbe Fragestellung erneut ergebe.

Die Klage sei zudem begründet, da das in Form eines Benennungs- bzw. Nominierungsrechts ausgeübte Besetzungsrecht der Klägerin aus § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG durch die willkürlichen Ablehnungen ihrer Wahlvorschläge verletzt worden sei. Die Beklagte habe bislang nicht durch verfahrensmäßige Vorkehrungen sichergestellt, dass diese Ablehnungen nicht von sachwidrigen Gründen bestimmt würden. Dass die Beklagte hierzu verpflichtet sei, folge aus den einfach-rechtlichen Erwägungen des § 1 Abs. 2 HFKG und des Geschäftsordnungsrechts, das für die Härtefallkommission bei der Besetzung sogenannte Spiegelbildlichkeit vorsehe. Der gebotene Zustand sei bislang nicht durch geeignete Maßnahmen der Beklagten herbeigeführt worden. Es bestehe wegen § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG eine sachliche Verbindung zum Eingabenausschuss, sodass die Härtefallkommission als dessen Annex anzusehen sei. Die Chancengleichheit werde verletzt, wenn die nach dem Mehrheitsprinzip erfolgenden Wahlen andere verfassungsrechtliche Schutzgüter wie etwa die Funktionsfähigkeit des Gremiums verletzen. Die Verfassung habe insoweit eine Ausstrahlungswirkung. Wenn das Gesetz die Fraktionen als Benennende vorsehe, müssten sie gleich behandelt werden. Die Nichtwahl müsse zumindest sachgerechte Gründe haben und dürfe nicht allein an der Fraktionszugehörigkeit hängen. Dagegen sei spätestens bei der Nichtwahl des dritten vorgeschlagenen Kandidaten evident verstoßen worden. Es fehle daher eine Rechtfertigung für die Nichtwahl. Die neu eingeführte Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG sei mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie einschränkend in dem Sinne verstanden werde, dass die Härtefallkommission nur im Fall der vorübergehenden Verzögerung der Wahl eines Mitglieds ihre Arbeit bereits aufnehmen dürfe. Würde die Vorschrift den dauerhaften Ausschluss der Mitglieder einer Fraktion ermöglichen, würde sie die Gleichheitsrechte der Abgeordneten verletzen.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Nichtwahl der von der Klägerin aus ihrer Mitte benannten, nachfolgend dargestellten Abgeordneten zu ordentlichen und zu stellvertretenden Mitgliedern der Härtefallkommission nach § 23a des Aufenthaltsgesetzes in den nachfolgend dargestellten Wahlgängen rechtswidrig ist bzw. gewesen ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt bzw. verletzt hat:

a) 21. Wahlperiode

(1) Wahlgang vom 15. April 2015

(a) C (ordentliches Mitglied)

(b) E (stellvertretendes Mitglied)

(c) H (stellvertretendes Mitglied)

(2) Wahlgang vom 7. Mai 2015

(a) C (ordentliches Mitglied)

(b) E (stellvertretendes Mitglied)

(c) H (stellvertretendes Mitglied)

(3) Wahlgang vom 28. Mai 2015

(a) C (ordentliches Mitglied)

(b) E (stellvertretendes Mitglied)

(4) Wahlgang vom 10. Juni 2015

(a) C (ordentlichen Mitglied)

(b) A (stellvertretendes Mitglied)

(5) Wahlgang vom 8. Juli 2015

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) F (stellvertretendes Mitglied)

(6) Wahlgang vom 2. September 2015

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) F (stellvertretendes Mitglied)

(7) Wahlgang vom 16. September 2015

(a) F (ordentliches Mitglied)

(b) B (stellvertretendes Mitglied)

(8) Wahlgang vom 14. Oktober 2015

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(9) Wahlgang vom 11. November 2015

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) F (stellvertretendes Mitglied)

(10) Wahlgang vom 25. November 2015

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(11) Wahlgang vom 9. Dezember 2015

(a) A ordentliches Mitglied)

(b) F (stellvertretendes Mitglied)

(12) Wahlgang vom 30. November 2016

C (stellvertretendes Mitglied)

(13) Wahlgang vom 28. Juni 2017

(a) C (ordentliches Mitglied)

(b) A (stellvertretendes Mitglied)

(14) Wahlgang vom 16. Mai 2018

(a) A (stellvertretendes Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(15) Wahlgang vom 20. November 2019

(a) A (stellvertretendes Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(16) Wahlgang vom 18. Dezember 2019

(a) A (stellvertretendes Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

b) 22. Wahlperiode

(1) Wahlgang vom 22. April 2020

(a) K (ordentliches Mitglied)

(b) L (stellvertretendes Mitglied)

(c) M (stellvertretendes Mitglied)

(2) Wahlgang vom 6. Mai 2020

(a) K (ordentliches Mitglied)

(b) L (stellvertretendes Mitglied)

(c) M (stellvertretendes Mitglied)

(3) Wahlgang vom 27. Mai 2020

(a) A (ordentliches Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(c) B (stellvertretendes Mitglied)

(4) Wahlgang vom 10. Juni 2020

(a) Aordentliches Mitglied)

(b) C (stellvertretendes Mitglied)

(c) B (stellvertretendes Mitglied)

(5) Wahlgang vom 24. Juni 2020

(a) B (ordentliches Mitglied)

(b) N (stellvertretendes Mitglied)

(c) K (stellvertretendes Mitglied)

(6) Wahlgang vom 19. August 2020

(a) B (ordentliches Mitglied)

(b) N (stellvertretendes Mitglied)

(c) K (stellvertretendes Mitglied)

(7) Wahlgang vom 2. September 2020

(a) B (ordentliches Mitglied)

(b) N (stellvertretendes Mitglied)

(c) K (stellvertretendes Mitglied)

(8) Wahlgang vom 16. September 2020

(a) K (ordentliches Mitglied)

(b) A (stellvertretendes Mitglied)

(c) N (stellvertretendes Mitglied)

(9) Wahlgang vom 30. September 2020

(a) C (ordentliches Mitglied)

(b) K (stellvertretendes Mitglied)

(c) A (stellvertretendes Mitglied)

(10) Wahlgang vom 28. Oktober 2020

(a) M (ordentliches Mitglied)

(b) L (stellvertretendes Mitglied)

(c) C (stellvertretendes Mitglied)

(11) Wahlgang vom 11. November 2020

(a) L (ordentliches Mitglied)

(b) M (stellvertretendes Mitglied)

(c) B (stellvertretendes Mitglied)

(12) Wahlgang vom 25. November 2020

(a) K (ordentliches Mitglied)

(b) L (stellvertretendes Mitglied)

(c) M (stellvertretendes Mitglied)

(13) Wahlgang vom 16. Dezember 2020

(a) K (ordentliches Mitglied)

(b) L (stellvertretendes Mitglied)

(c) M (stellvertretendes Mitglied)

(14) Wahlgang vom 13. Januar 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(15) Wahlgang vom 27. Januar 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(16) Wahlgang vom 10. Februar 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(17) Wahlgang vom 24. Februar 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(18) Wahlgang vom 24. März 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(19) Wahlgang vom 8. April 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(20) Wahlgang vom 19. Mai 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

(21) Wahlgang vom 2. Juni 2021

- (a) K (ordentliches Mitglied)
- (b) L (stellvertretendes Mitglied)
- (c) M (stellvertretendes Mitglied)

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte hält die Klage für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

Es fehle an einem hinreichend konkret streitigen Rechtsverhältnis, sodass die Feststellungsklage unstatthaft sei. Der Berufung auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung aus dem Hamburgischen Verfassungsrecht stünden die Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts im Urteil vom 19. Juli 2016 entgegen. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe unmissverständlich klargestellt, dass aus Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg kein Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung aller Fraktionen in der Härtefallkommission bestehe. Auf das aus § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG folgende Nominierungsrecht könne sich die Klägerin zwar grundsätzlich berufen, weswegen zumindest im Ansatz ein Rechtsverhältnis vorliege. Dieses Rechtsverhältnis sei jedoch nicht feststellungsfähig, weil es zwischen den Beteiligten nicht im Streit stehe. Ein Meinungsstreit zwischen den Beteiligten bestehe allein in Bezug auf die Frage, ob die Klägerin verlangen könne, dass die jeweils Benannten auch tatsächlich gewählt werden. Soweit die Klägerin sich zur Herleitung der von ihr angenommenen Pflicht auf den Grundsatz der Fraktionsgleichheit bzw. den Status der formalen Chancengleichheit berufe, beziehe sie sich erneut auf die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Hieraus könne die Klägerin aber für sich nichts herleiten, denn die formale Chancengleichheit aus Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg finde auf die Wahlen zur

Härtefallkommission, die keine Parlamentskommission sei, weder unmittelbar noch mittelbar Anwendung, wie das Hamburgische Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Juli 2016 ausgeführt habe. Vorschriften der Geschäftsordnung der Beklagten fänden auf die Besetzung der Härtefallkommission, die in § 1 Abs. 2 HFKG spezialgesetzlich geregelt sei, keine Anwendung, da das Härtefallkommissionsgesetz keine Besetzung nach Fraktionsstärke vorsehe. Ein Feststellungsinteresse fehle aufgrund mehrerer Aspekte: Zum einen seien mit den eingeleiteten parlamentarischen Gesprächen bereits die von der Klägerin begehrten geeigneten verfahrensmäßigen Vorkehrungen erfolgt (Mai-Oktober 2015 und auch im November 2019), deren Scheitern nicht der Beklagten anzulasten sei, sondern auf der Freiheit des Mandats beruhe. Wie die Klägerin nicht zur Benennung bestimmter Kandidaten gezwungen werden könne, könnten auch die Abgeordneten nicht zu einer bestimmten Stimmabgabe gezwungen werden. Die Klage verfolge daher unzulässigerweise das Ziel erneuter Verständigungsversuche. Zum anderen beziehe sich die Klägerin stets auf Wahlvorgänge in der Vergangenheit, was noch anhaltende Wirkungen für die Gegenwart erfordere, insbesondere eine Wiederholungsgefahr. Daran fehle es aber, weil zukünftige Wahlen mit anderen Kandidaten nicht unter gleichen tatsächlichen und rechtlichen Umständen ablaufen. Wahlvorgänge seien unwiederholbar. Zudem seien Kandidaten auch erfolgreich gewählt worden. Spätestens mit der Wahl eines Mitglieds der Klägerin am 20. Dezember 2017 zum ordentlichen Mitglied der Härtefallkommission habe das Verfahren seine Erledigung gefunden. Des Weiteren habe die Klägerin am 24. Mai 2018 auf weitere Wahlen zur Härtefallkommission verzichtet. Vor allem sei jede im Zusammenhang mit den Wahlen zur Härtefallkommission stehende Rechtsstellung der Klägerin auf die 21. Wahlperiode begrenzt gewesen und sei letztlich mit dem Ende der Wahlperiode entfallen. Mit dem Ende der Wahlperiode trete gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Hamburgischen Fraktionsgesetzes sachliche, institutionelle und personelle Diskontinuität ein. Die demgegenüber nach Abs. 5 Satz 2 der Vorschrift rückwirkend eintretende Rechtsnachfolge solle primär den Übergang von Vermögen und Arbeitsverträgen auf die neue Fraktion ermöglichen.

Schließlich sei die Klage jedenfalls unbegründet. Der Klägerin stehe kein Anspruch auf die von ihr begehrte Feststellung zu. Die Beklagte habe durch ihr bisheriges Verhalten im Zusammenhang mit den durchgeführten Wahlen zur Härtefallkommission keinen Grund zur rechtlichen Beanstandung geboten. Dies gelte insbesondere auch angesichts der erfolgreichen Wahl eines Mitglieds der Klägerin zum ordentlichen Mitglied der Härtefallkommission. Sämtliche Argumentationsversuche der Klägerin, einen solchen Anspruch dennoch zu begründen, führten letztlich immer wieder auf das Verfassungsrecht zurück und widersprächen deshalb der verfassungsgerichtlichen Entscheidung.

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

I. Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig (hierzu 1.), aber unbegründet (hierzu 2.).

1. Die Feststellungsklage ist zulässig.

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet (dazu a.). Die Klage ist statthaft, insbesondere hat sie ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen der Klägerin und der Beklagten zum Gegenstand (dazu b.). In Bezug auf das Bestehen oder Nichtbestehen dieses Rechtsverhältnisses ist auch ein Feststellungsinteresse gegeben, das zwischenzeitlich nicht entfallen ist (dazu c.). Der Feststellungsklage steht nicht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen (dazu d.).

a. Für die hier erhobene Klage im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Die streitentscheidenden Normen sind im Härtefallkommissionsgesetz – einer einfachgesetzlichen, öffentlich-rechtlichen Vorschrift – zu verorten und nicht im Verfassungsrecht (vgl. HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 46 ff.). Vor diesem Hintergrund ist nicht maßgeblich, dass als Beteiligte die Bürgerschaft als Verfassungsorgan und die Fraktion als Teil dieses Verfassungsorgans auftreten. Auch nicht maßgeblich ist, dass die Klägerin in der Sache auch verfassungsrechtliche Argumentationen vorträgt.

b. Die als Feststellungsklage erhobene Klage ist statthaft.

Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden. Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein. Die Beteiligten müssen über die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten, überschaubaren, gerade auch den jeweiligen Kläger betreffenden Sachverhalt streiten und dürfen den Verwaltungs-

gerichten nicht lediglich abstrakte Rechtsfragen, die sich auf der Grundlage eines nur erdachten oder als möglich vorgestellten Sachverhalts stellen, zur Klärung vorlegen (stRspr. BVerwG: vgl. BVerwG, Urt. v. 25.10.2017, 6 C 46/16, juris Rn. 12 m.w.N.).

Daran gemessen wird hier von der Klägerin das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses zumindest geltend gemacht. Denn es steht nach dem Vortrag im Streit, ob für die Beklagte eine Pflicht aus den Regeln des Härtefallkommissionengesetzes – hier § 1 Abs. 2 Sätze 1 und 2 HFKG – gegenüber der Klägerin zur (im Ergebnis erfolgreichen) Wahl der von ihr vorgeschlagenen Mitglieder resultiert, der die Beklagte durch die Durchführung der streitgegenständlichen Wahlvorgänge, in denen die Kandidaten der Klägerin nicht in die Härtefallkommission gewählt worden sind, und durch die parlamentarischen Vermittlungsbemühungen bislang nicht hinreichend nachgekommen ist. Diese Vorschriften des Härtefallkommissionengesetzes adressieren die Fraktionen der Bürgerschaft einerseits und die Bürgerschaft andererseits ausdrücklich. Die daraus resultierende Frage des tatsächlichen Bestehens der geltend gemachten Rechte für die Klägerin – insbesondere vor dem Hintergrund der von der Beklagten in der Sache geltend gemachten Einwände – ist eine Frage der Begründetheit der Feststellungsklage.

Die behauptete Rechtsstellung der Klägerin ist nicht mit dem Ende der 21. Wahlperiode entfallen. Es ist zwar zutreffend, dass gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Hamburgischen Fraktionsgesetzes (HmbGVBl. 1996, S. 134, zul. geänd. d. G. v. 31.3.2021, HmbGVBl. S. 183, im Folgenden: HmbFraktionsG) die Rechtsstellung der Fraktion grundsätzlich mit dem Ende der Wahlperiode entfällt. Dass der Diskontinuitätsgrundsatz aber nicht ausnahmslos gilt, zeigt bereits § 5 Abs. 5 Satz 2 HmbFraktionsG, wonach in den nach Satz 1 bestimmten Fällen die neu gebildete Fraktion Rechtsnachfolgerin der alten Fraktion ist. Selbst wenn diese Diskontinuitätsdurchbrechung primär dem Übergang von Vermögen und Arbeitsverträgen auf die neue Fraktion dient, zeigt die Vorschrift doch, dass eine bestehende Rechtsstellung nicht ausnahmslos mit dem Ende der Wahlperiode entfallen muss, sondern übergehen kann. Ein solcher Übergang ist im Falle der Klägerin, die sich als Fraktion mit teilweise identischen Mitgliedern auch in der 22. Wahlperiode neu gebildet hat, aufgrund des hier gegebenen besonderen Umstands, dass sich der Sachverhalt des Nichtwählens der von der Klägerin benannten Kandidaten für die Härtefallkommission auch in der aktuell laufenden 22. Legislaturperiode fortsetzt, anzunehmen. Aufgrund des erkennbar fortbestehenden Interesses der Klägerin an einer Vertretung in der Härtefallkommission im Umfang des Benennungsrechtes aus § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG, führt die grundsätzlich anzunehmende Zäsur hier ausnahmsweise nicht zum Rechtsfortfall. Denn bei einer Sachlage wie der hier

vorliegenden, bei der es um einen zusammenhängenden einheitlichen Sachverhalt geht, der sich im hiesigen Einzelfall ausnahmsweise über Wahlperioden hinaus erstreckt, ist eine Entscheidung in der Sache geeignet, den Streit zwischen den Beteiligten endgültig auszuräumen und damit dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG durch Sachentscheidung nachzukommen. Die – wie die Klägerin in der mündlichen Verhandlung dazu in den Raum stellte – anderenfalls zu erwartende neue Klageerhebung, die zu denselben Rechtsfragen führen würde, wird somit vermieden, was aus prozessökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Vor diesem Hintergrund bestünde für jedwede – ggf. konkludent auch geltend gemachte – Klageänderung (so man sie annehmen würde) auch ganz offensichtlich die Sachdienlichkeit i.S.v. § 91 Abs. 1 VwGO (vgl. hierzu OVG Münster, Urt. v. 26.4.1990, 15 A 864/88, juris Rn. 8 ff.; Beschl. v. 27.3.1990, 15 A 2666/86, juris Rn. 6; VGH Kassel, Urt. v. 3.9.1985, 2 OE 93/83, juris Ls. 1).

c. Ein an der begehrten baldigen Feststellung bestehendes berechtigtes Feststellungsinteresse steht der Klägerin zu. Ihr Feststellungsbegehren hat sich insbesondere nicht erledigt.

Als Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art anzusehen. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition der Klägerin in den genannten Bereichen zu verbessern. Ein berechtigtes Interesse ist nicht nur in den anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses gegeben. Die von der Rechtsprechung entwickelten Fallgruppen, in denen typischerweise ein berechtigtes Feststellungsinteresse vorliegt, sind nicht abschließend. Der mit der Verneinung eines berechtigten Feststellungsinteresses verbundene Ausschluss verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes muss sich in jedem Fall an dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG messen lassen (stRspr. BVerwG: vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.12.2017, 6 B 14/17, juris Rn. 13 f. m.w.N.).

Nach diesem Maßstab steht der Klägerin ein berechtigtes Interesse hinsichtlich eines Rechts auf die für eine Vertretung in der Härtefallkommission im Umfang des Benennungsrechts nach § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG erforderlichen erfolgreichen Wahlen zu.

aa. Dieses Feststellungsinteresse ist nicht dadurch entfallen, dass für die Klägerin die Wahlen vom 28. Mai 2015 und vom 20. Dezember 2017 erfolgreich waren, bei denen H als

stellvertretendes Mitglied und G als ordentliches Mitglied in die Härtefallkommission gewählt wurden.

Die Klägerin beruft sich insoweit zurecht auf den Fortbestand des Feststellungsinteresses. Denn nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG benennt jede im Eingabenausschuss der Bürgerschaft vertretene Fraktion (wie die Klägerin) aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches Mitglied und zwei stellvertretende Mitglieder, die nach Satz 2 der Vorschrift durch die Bürgerschaft gewählt werden. Vor diesem Hintergrund kann ihr ein Interesse an der Feststellung, durch alle in diesem Umfang zu benennenden Mitglieder (d.h. drei) vertreten zu sein, nicht von vornherein abgesprochen werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass H als stellvertretendes Mitglied durch seinen Austritt am 31. Dezember 2017 seither die stellvertretende Mitgliedschaft in der Härtefallkommission für die Klägerin nicht mehr wahrnimmt. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Klägerin in der 22. Legislaturperiode derzeit gar keine Mitglieder in der Härtefallkommission stellt (<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/haertefallkommission/>, letzter Abruf am 21.6.2021).

bb. Das Feststellungsinteresse ist auch nicht durch die mit E-Mail vom 24. Mai 2018 vom Fraktionsgeschäftsführer der Klägerin geäußerte Erklärung weggefallen, dass für kommende Sitzungen der Beklagten ab Juni 2018 nach dem Willen der Klägerin auf den Punkt „Wahlen zur Härtefallkommission“ verzichtet werden könne, bzw. durch die bis dahin (überwiegend seit Januar 2016) und auch danach oftmals erfolgte durch die Klägerin begehrte Verschiebung bzw. Vertagung von Wahlvorgängen.

Denn die insgesamt 17 Wahlvorgänge in der 21. Legislaturperiode, bei denen es zu insgesamt 33 nicht erfolgreichen (gegenüber zwei erfolgreichen) Wahlen gekommen ist, erstreckten sich über die gesamte 21. Legislaturperiode und hörten nicht nach der benannten E-Mail gänzlich und endgültig auf. Die letzte nicht erfolgreiche Wahl vom 18. Dezember 2019 fand praktisch noch kurz vor dem Ende der 21. Legislaturperiode statt. Von ihrem zeitlich davor erklärten Verzicht hat die Klägerin mithin wieder Abstand genommen. Dieses Vorgehen war ihr nicht verwehrt. Denn der Wortlaut ihrer Erklärung in der E-Mail erfasst mit dem Bezug auf „kommende Sitzungen“ nicht zwingend *alle* Sitzungen bis zum Ende der Legislaturperiode. Auch die Beklagte hat im November 2019 auf die Wiederaufnahme des Wahldurchführungsbegehrens – wie die Beklagte im Verfahren selbst einräumt – entsprechende parlamentarische Verständigungsversuche wiederaufgenommen. Sie ist daher schon selbst nicht davon ausgegangen, dass ein unwiderruflicher Verzicht vorliegen könnte, der weitere Wahlen ausschliesse. Es ist auch kein durchgreifender rechtlicher Gesichtspunkt dafür ersichtlich, dass die Klägerin auf ihr Recht aus § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG

endgültig verzichtet haben könnte, insbesondere wird keine Form des Verzichts oder der Verwirkung im Härtefallkommissionsgesetz geregelt.

cc. Auch aufgrund der von Mai bis Oktober 2015 und erneut im November 2019 durchgeführten parlamentarischen Verständigungsversuche der Beklagten ist das Feststellungsinteresse nicht entfallen.

Die Beklagte räumt selbst das Scheitern der Verständigungsversuche ein. Vor allem aber steht hier gerade im Streit, wie weit und wozu eine Verpflichtung der Beklagten aus dem Härtefallkommissionsgesetz vorliegt. Das Interesse der Klägerin besteht offenkundig nicht lediglich im Erreichen ergebnisoffener Verständigungsversuche, sondern in der Herbeiführung eines Wahlerfolgs im Umfang der von ihr nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG benannten Kandidaten.

dd. Das Feststellungsinteresse ist schließlich auch nicht aufgrund des Umstands entfallen, dass die erfolglosen Wahlvorgänge notwendigerweise in der Vergangenheit liegen. Denn die wiederholte Nichtwahl der seitens der Klägerin benannten Mitglieder wirkt bis in die Gegenwart dergestalt fort, dass sie in der Härtefallkommission nicht im Umfang des § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG vertreten ist. Darauf, dass künftige Wahlen zur Härtefallkommission nicht unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen durchgeführt werden, kommt es vor dem Hintergrund dieser Fortwirkung nicht an.

d. Der Zulässigkeit der Feststellungsklage steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen.

Die Vorschrift des § 43 Abs. 2 VwGO, derzufolge die Feststellung eines Rechtsverhältnisses nicht begehrt werden kann, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können, ist ihrem Zweck entsprechend einschränkend auszulegen und anzuwenden. Wo eine Umgehung der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden Bestimmungen über Fristen und Vorverfahren nicht droht, steht § 43 Abs. 2 VwGO der Feststellungsklage ebenso wenig entgegen wie in Fällen, in denen diese den effektiveren Rechtsschutz bietet. Kann die zwischen den Beteiligten streitige Frage sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch Feststellungsurteil geklärt werden, verbietet es sich, den Kläger auf eine Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verweisen, in deren Rahmen das Rechtsverhältnis, an dessen selbständiger Feststellung er ein berechtigtes Interesse hat, einerseits nur Vorfrage wäre, anderer-

seits die weiteren Elemente des geltend zu machenden Anspruchs nur untergeordnete Bedeutung hätten (stRspr. BVerwG: vgl. BVerwG, Urt. v. 29.4.1997, 1 C 2/95, juris Rn. 25 m.w.N.).

So verhält es sich hier. Die Verfolgung des Ziels der Klägerin im Wege einer Gestaltungs-klage scheidet mangels der Handlungsform eines Verwaltungsakts zwischen den Beteiligten aus und die Erhebung einer allgemeinen Leistungsklage wäre schon angesichts des der Beklagten zustehenden Gestaltungsspielraums nicht rechtsschutzintensiver.

2. Die Klage ist aber unbegründet. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis, aus dem abzuleiten wäre, dass die Nichtwahl der von der Klägerin benannten ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder in den von ihr bezeichneten Wahlvorgängen für die Härtefallkommission rechtswidrig sei und die Klägerin in ihren Rechten verletze, besteht nicht.

a. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis ergibt sich nicht aus dem Härtefallkommissionengesetz – weder seinem Wortlaut nach (dazu aa.) noch durch Auslegung (dazu bb.). Dem steht die Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG ausdrücklich entgegen, welche nicht verfassungswidrig ist (dazu cc.).

aa. Das Härtefallkommissionengesetz sieht ein gestuftes Verfahren zur Mitgliederbestimmung vor. Der Klägerin – als im Eingabenausschuss vertretene Fraktion der Beklagten – steht nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG das Recht zu, Mitglieder (ein ordentliches und zwei stellvertretende) zu benennen. Davon hat sie auch (wiederholt) Gebrauch gemacht. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG werden diese Benannten gewählt und anschließend berufen. Die Vorschrift sieht ausdrücklich nicht vor, dass die Benannten bspw. „zu wählen sind“ oder die Bürgerschaft diese „zu wählen hat“ oder ähnliches, was auf eine zwingende und quasi „automatische“ Abfolge der Stufen Benennung – Wahl – Berufung schließen lassen könnte, wobei dann die Initiation durch Benennung die einzig maßgebliche Voraussetzung wäre. Dem Wortlaut „gewählt“ liefe dies zuwider.

bb. Auch durch Auslegung der Regelungen des Härtefallkommissionengesetzes ergibt sich im Ergebnis nichts anderes. Zum einen führt der seit dem 29. Juli 2015 geltende § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG den Fall aus, dass die Benannten nicht aller Fraktionen gewählt werden, was einer Auslegung der Vorschriften der vorangegangenen beiden Sätze im Sinne eines Rechts der Fraktion auf einen Wahlerfolg bzw. eine Wahlpflicht entgegensteht. Zum ande-

ren ist auch nach der früheren Begründung des Gesetzentwurfes zum Härtefallkommissionengesetz vom 11. Januar 2005 (Bü-Drs. 18/1583, S. 2 und 4) die Ernennung durch den Senat der „konstituierende Akt“ (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 61), was einem „Durchgriff“ des Benennungsrechts auf die nachfolgenden Stufen des Wahlvorgangs sowie der Berufung entgegensteht. Aus der Gesetzesbegründung geht ferner hervor, dass mit dem Gesetz ursprünglich beabsichtigt war, dass die Bürgerschaft durch Wahl entscheidend handeln solle, nicht die benennende Fraktion. Die wählende Bürgerschaft habe berechtigt werden sollen, einer Benennung ausnahmsweise nicht zu folgen; in diesem Falle müsse die Fraktion andere Mitglieder benennen (Bü-Drs. 18/1583, S. 4). Eine von der Klägerin in den Raum gestellte Auslegung des § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG, wonach damit nur eine vorübergehende Lage geregelt werden könne, geht nicht aus der Regelung hervor. Für eine solche ist auch sonst nichts Durchgreifendes ersichtlich. Soweit die ursprüngliche Begründung des Gesetzentwurfes zum Härtefallkommissionengesetz vom 11. Januar 2005 (Bü-Drs. 18/1583, S. 2 und 4) vorsah, dass die Bürgerschaft aufgrund der Wahl berechtigt sei, der Benennung „ausnahmsweise“ nicht zu folgen, kann daraus nicht schon auf ein Durchgreifen des Benennungsrechts im Falle der Nichtwahl geschlussfolgert werden. Jedenfalls sind mit der Einfügung des insoweit klarstellenden § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG aber entsprechende hypothetische Schlussfolgerungen aufgrund der früheren gesetzgeberischen Begründung obsolet. Soweit die Klägerin eine Begründungspflicht für den Fall der Nichtwahl reklamiert, ist für deren Herleitung nichts ersichtlich. Eine entsprechend verpflichtende Regelung fehlt und darüber hinaus spricht die Regelung des § 38 Abs. 5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Beklagten (Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft v. 1.4.2020, Amtl. Anz. 2020, S. 518, zul. geänd. d. Beschl. v. 25.2.2021, Amtl. Anz. S. 321, soweit relevant unverändert, im Folgenden: BürgGO HA), wonach eine Beratung bei Wahlen außerhalb des Verfahrens nach Art. 35 Abs. 3 HV nicht stattfindet, auch dagegen.

cc. § 1 Abs. 2 Satz 3 HFKG ist auch nicht verfassungswidrig. Denn die Besetzungsregeln des Härtefallkommissionengesetzes wurzeln aus den nachstehend unter b. genannten Gründen nicht im Verfassungsrecht, sodass ein Verstoß – etwa gegen Art. 7 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (v. 6.6.1952, HmbBl. I 100-a, zul. geänd. d. G. v. 3.11.2020, HmbGVBl. S. 559, im Folgenden: HV) – ausgeschlossen ist. Mangels verfassungsrechtlicher Verwurzelung der Rechte aus dem Härtefallkommissionengesetz ist auch kein Ausgleich zwischen mehreren verfassungsrechtlich geschützten Positionen im Wege praktischer Konkordanz notwendig. Auch ein Verstoß gegen andere Verfassungsvorschriften ist aus diesen Erwägungen nicht ersichtlich. Im Übrigen wäre – wie vorstehend unter

bb. ausgeführt – auch ohne diese Vorschrift ein Durchgreifen des Benennungsrechts im Falle der Nichtwahl nicht anzunehmen.

b. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis ergibt sich nicht aus Regelungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Denn die Beteiligten streiten in Bezug auf die Wahl der von der Klägerin vorgeschlagenen Mitglieder der Härtefallkommission nicht um verfassungsrechtliche Rechtspositionen. Die Rechte und Pflichten der Klägerin und der Beklagten im Zusammenhang mit der Besetzung der Härtefallkommission wurzeln nicht im Verfassungsrecht, sondern in der einfachgesetzlichen Regelung des § 1 Abs. 2 HFKG (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 46). Das Härtefallkommissionsgesetz ist einfaches (förmliches) Landesrecht und dient einschließlich von § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG, der den Kreis möglicher Mitglieder beschreibt, und § 1 Abs. 2 Satz 2 HFKG, der die Wahl der Mitglieder regelt, nicht der Umsetzung von Vorgaben der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 47). Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sieht nicht zwingend vor, dass – wie es § 1 Abs. 2 HFKG regelt – jede im Eingabenausschuss vertretene Fraktion aus ihrer Mitte für die Härtefallkommission ein ordentliches und zwei stellvertretende Mitglieder benennen muss, diese sodann durch das Parlament gewählt und durch die Landesregierung ernannt werden müssen (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 49). Die einfachgesetzliche Aufgabenzuweisung des § 1 Abs. 2 HFKG begründet in Bezug auf die Besetzung der Härtefallkommission keine die Vorschrift überlagernden verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten der Beteiligten. § 1 Abs. 2 HFKG weist allen im Eingabenausschuss vertretenen Fraktionen ein Vorschlagsrecht und der Bürgerschaft die Pflicht zur Wahl, möglicherweise nur zur Durchführung einer Wahl zu (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 50). Aus Art. 7 Abs. 1 HV, der das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung gewährleistet, folgt kein Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung aller Fraktionen in der Härtefallkommission (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 51, 54). Eine erweiternde oder analoge Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auf die der Beklagten durch § 1 Abs. 2 HFKG zugewiesene Aufgabe bei der Besetzung der Härtefallkommission kommt nicht in Betracht. Es fehlt an der erforderlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 60). Bei der Härtefallkommission handelt es sich gerade nicht um eine Parlamentskommission, weil gemäß § 1 Abs. 2 HFKG die Mitglieder der Härtefallkommission sowie deren stellvertretende Mitglieder durch den Senat ernannt werden. Hierbei handelt es sich nicht um eine bloße Formalität. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes vom 11. Januar 2005

(Bü-Drs. 18/1583 S. 2) ist die Ernennung durch den Senat vielmehr der „konstituierende Akt“ (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 61). Die Härtefallkommission nimmt auch nicht parlamentarische Funktionen wahr (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 63). Die Härtefallkommission übt insbesondere keine der Bürgerschaft verfassungsrechtlich zugewiesene (präventive) parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive aus. Die von der Klägerin geltend gemachte Funktion der Härtefallkommission, exekutives Handeln im Hinblick auf die bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG erfolgende Aufhebung der Bindung an das Gesetz zu legitimieren, ist keine verfassungsrechtlich der Bürgerschaft zugewiesene Funktion, sondern Reflex der einfachgesetzlichen Regelung im Härtefallkommissionsgesetz. Insoweit unterscheidet sich die Härtefallkommission grundlegend vom Eingabenausschuss der Bürgerschaft (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, juris Rn. 64).

Die vorstehend zitierten Ausführungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts macht sich auch die Kammer zu eigen. Daneben bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass aus anderen verfassungsrechtlichen Erwägungen ein Recht der Klägerin in Bezug auf das Besetzungsverfahren zur Härtefallkommission bestehen kann. Insbesondere übt die Härtefallkommission in der Sache schon gar keine verfassungsrechtlich zu erfassende Staatsgewalt aus, da ihre Tätigkeit in keinem Fall über das Unterbreiten eines unverbindlichen Vorschlags hinausgeht (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 HFKG; vgl. zur Thüringer Härtefallkommission in diesem Sinne VerfGH Weimar, Urt. v. 16.12.2020, 14/18, juris Rn. 115 ff.). Die Regelungen zur Besetzung und zur Arbeitsweise der Härtefallkommission sind deswegen auch nicht verfassungsrechtlich „wesentlich“ (vgl. VerfGH Weimar, Urt. v. 16.12.2020, 14/18, juris Rn. 100 f.). Insbesondere verkennt die Klägerin den Unterschied zwischen der hiesigen Sach- und Rechtslage die Härtefallkommission betreffend und der von ihr argumentativ herangezogenen Sach- und Rechtslage bei parlamentarischen Gremien, aufgrund dessen die Maßstäbe für letztere (insbesondere das verfassungsrechtlich hergeleitete Minderheitenrecht auf Chancengleichheit) nicht auf erstere übertragen werden können (so verweist bspw. die zuvor zitierte, etwa 2 Monate später ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Weimar [Urt. v. 16.12.2020, 14/18, juris] für die Thüringer Härtefallkommission folgerichtig an keiner einzigen Stelle auf die zwei Monate früher ergangene, von der Klägerin im hiesigen Verfahren angeführte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Weimar [Beschl. v. 14.10.2020, 106/20, juris] zur Parlamentarischen Kontrollkommission in Thüringen). Verfassungsrechtlich begründbare Minderheitenrechte bestehen in Bezug auf die Härtefallkommission mithin nicht.

c. Das von der Klägerin geltend gemachte Rechtsverhältnis ergibt sich schließlich auch nicht aus dem Geschäftsordnungsrecht der Beklagten, da die von der Klägerin in Bezug genommene Regelung in § 8 Abs. 1 BürgGO HA keine Anwendung auf die Wahl der Mitglieder zur Härtefallkommission findet. § 1 Abs. 2 Satz 1 HFKG enthält eine abschließende Spezialregelung und geht als Parlamentsgesetz dem Geschäftsordnungsrecht vor.

II. Die Kostenentscheidung zulasten der vollständig unterlegenen Klägerin beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO.

...

...

...