

## **Antrag**

**der Abgeordneten Barbara Duden, Dr. Andreas Dressel, Carola Veit,  
Ksenija Bekeris, Gabi Dobusch, Dr. Martin Schäfer, Dirk Kienscherf,  
Regina-Elisabeth Jäck, Dorothee Martin, Frank Schmitt, Olaf Steinbiß (SPD)  
und Fraktion**

**der Abgeordneten André Trepoll, Dietrich Wersich, Hans-Detlef Roock,  
Dr. Roland Heintze, Birgit Stöver (CDU) und Fraktion**

**der Abgeordneten Farid Müller, Dr. Till Steffen, Jens Kerstan, Dr. Eva Gümbel,  
Dr. Anjes Tjarks, Dr. Stefanie von Berg, Martin Bill, Christiane Blömeke,  
Phyliss Demirel, Olaf Duge, Katharina Fegebank, Christa Goetsch,  
Heidrun Schmitt, (GRÜNE) und Fraktion**

**Betr.: Funktionsfähigkeit von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen  
sichern – Maßvolle Sperrklauseln in der Hamburger Verfassung veran-  
kern**

Auf Basis eines Konsenses zwischen den Fraktionen von CDU, SPD, GRÜNEN und LINKEN sowie der Volksinitiative für ein faires Wahlrecht hat die Bürgerschaft am 24.06.2009 auch beschlossen, zur Vermeidung einer Zersplitterung der sieben Hamburger Bezirksversammlungen eine 3-Prozent-Hürde vorzusehen. Dieses war bereits ein deutliches Absenken der Hürde – denn früher lag die Hürde bei 5 Prozent. Zur – aus Sicht der antragstellenden nach wie vor von richtigen Erwägungen getragenen – Begründung hieß es in der fast einstimmig beschlossenen Drs. 19/3280:

*„In dem neuen Absatz 3 wird die in § 5 Absatz 2 BÜWG enthaltene Fünf-Prozent-Sperrklausel modifiziert. Die bisher unverändert auch für die Bezirksversammlungenwahlen geltende Sperrklausel wird nach dem Vorbild des Wahlrechts für die Berliner Bezirksverordnetenversammlungen durch eine Drei-Prozent-Hürde ersetzt und damit in ihrer Wirkung abgeschwächt. In der Abwägung der widerstreitenden Interessen, nämlich der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen durch Vermeidung einer möglichen Parteienzersplitterung auf der einen und der Wahrung des Grundsatzes der Wahlgleichheit auf der anderen Seite, soll nunmehr der Wahlgleichheit ein größerer Stellenwert eingeräumt werden. Eine Drei-Prozent-Hürde ist einerseits niedrig genug, um auch kleinere Parteien, Wählervereinigungen sowie Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber leichter zum Zuge kommen zu lassen, andererseits aber auch hoch genug, um nicht einer völligen Zersplitterung der Bezirksversammlungen Vorschub zu leisten. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Bezirksversammlungen neben wichtigen Sachentscheidungen auch bedeutsame Personalentscheidungen – zum Beispiel Wahl der Bezirksamtsleiter – zu treffen haben (während auf kommunaler Ebene in der Regel das Prinzip der Direktwahl von Bürgermeister, Landräten et cetera gilt), ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen und die Möglichkeit, dort sachgerecht Mehrheiten bilden zu können, auch weiterhin für die Einheitsgemeinde Hamburg ein staats- und verwaltungsorganisatorischer Belang von zentraler Bedeutung.“*

*Die Beibehaltung einer Sperrklausel – aber auf deutlich niedrigerem Niveau – erfolgt im Einklang mit der für Hamburg relevanten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts. Das Hamburgische Verfassungsgericht hatte bereits mit seinen Urteilen vom 6. November 1998 (NVwZ-RR 1999, S. 358 fortfolgende) und vom 26. November 1998 (NVwZ-RR 1999, S. 354 fortfolgende) entschieden, dass der Gesetzgeber in zulässiger Weise im Rahmen des ihm insoweit zustehenden Spielraums die Belange der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen durch Fernhalten von Splitterparteien mit den Geboten der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit zum Ausgleich gebracht habe. Auch die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Hürde im Jahre 2006 hat das Hamburgische Verfassungsgericht unbeanstandet gelassen (HmbJVBl. 2007, S. 60, 75): Die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen verletze weder den nach Artikel 6 Absatz 2 der Hamburger Verfassung gewährleisteten Grundsatz der gleichen Wahl noch Artikel 56 der Verfassung. Vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht – in Kenntnis der bundesweiten Rechtsentwicklung – unmittelbar vor der letzten Bürgerschaftswahl beschlossen hat, eine gegen die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Hürde gerichtete Verfassungsbeschwerde mit ausführlicher Begründung nicht zur Entscheidung anzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2008, Az.: 2 BvR 1975/07), bewegt sich der Gesetzgeber mit seiner Entscheidung für eine Absenkung der Hürde auf 3 Prozent auf einem – jedenfalls für Hamburg – gesicherten Terrain.“*

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat – in Abänderung seiner bisherigen Rechtsprechung – am 15.01.2013 gleichwohl entschieden, dass die 3-Prozent-Sperrklausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstößt, es erklärte die entsprechende Bestimmung für verfassungswidrig und nichtig. Die Einschätzung der Bürgerschaft als Gesetzgeber, dass eine Sperrklausel erforderlich sei, um eine zu erwartende Funktionsstörung der Bezirksversammlungen zu verhindern, sei nicht tragfähig, argumentierte das Gericht. Denn es sei offen, ob eine ohne Sperrklausel zu erwartende weiter gehende Aufgliederung des politischen Spektrums mit einiger Wahrscheinlichkeit zu relevanten Funktionsbeeinträchtigungen oder gar Funktionsstörungen der Bezirksversammlungen führen werde. Der erhebliche Eingriff in die Wahlgleichheit und in die Chancengleichheit der Parteien, der mit einer Sperrklausel selbst in der auf 3 Prozent abgesenkten Form noch verbunden sei, sei bei dieser Sachlage nicht zu rechtfertigen. Weniger gewichtig seien etwaige Funktionsbeeinträchtigungen der Bezirksversammlungen. Negativen Folgewirkungen einer etwaigen politischen Zersplitterung könne durch vorhandene Instrumentarien wie zum Beispiel Fachanweisungen und Globalrichtlinien oder durch die Änderung des Zuständigkeitszuschnitts der Bezirksämter begegnet werden. Sollte es tatsächlich zu zersplitterungsbedingten Funktionsstörungen kommen, könne der Gesetzgeber, also die Bürgerschaft, gegebenenfalls durch Wiedereinführung einer Sperrklausel Abhilfe schaffen (Az. HVerfG 2/11).

Diese Konsequenzen können – so ist die Auffassung der antragstellenden Fraktionen – nicht im Sinne der Entwicklung der bezirklichen Demokratie sein: Es ist über viele Jahre Bestreben aller Regierungsmehrheiten in der Bürgerschaft gewesen, die Bezirke und die Bezirksversammlungen zu stärken – in Personal-, in Haushalts-, in Bau- und in vielen anderen Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung. Die Bezirksversammlungen haben sich dadurch de facto immer stärker zu echten Kommunalparlamenten entwickelt. Die Wahl der Bezirksamtsleiter, denen der Senat immer gefolgt ist, belegt, dass die Bezirksversammlungen es durchaus mit den Zuständigkeiten von Kreistagen und Gemeinderäten in Flächenländern aufnehmen können – ja bei der Wahl der Behördenspitze sogar teilweise darüber deutlich hinausgehen. An diesem Prinzip wollen die antragstellenden Fraktionen festhalten: Durch die Entflechtung von Zuständigkeiten zwischen Fachbehörden- und Bezirksebene, aber auch andere Maßnahmen sind die Kompetenzen der Bezirksversammlungen auch in der 20. Wahlperiode weiter gewachsen. Auch die Tatsache, dass die Bürgerschaft mit der Wahlrechtsreform den Bezirksversammlungswahlen einen separaten Wahltermin – parallel zur Europawahl – zugesprochen hat, unterstreicht, dass eine politische und damit auch rechtliche Auf-

wertung der Bezirksversammlungen gewollt war und ist. An dieser grundsätzlichen Zielsetzung wollen die antragstellenden Fraktionen auch in Zukunft festhalten.

Die Möglichkeit, dass der Senat im Falle von zersplitterungsbedingten Funktionsstörungen in den Bezirksversammlungen mit seinen Aufsichtsinstrumenten gegenüber Bezirk und Bezirksversammlung regelhaft intervenieren kann und soll, deckt sich nicht mit den Vorstellungen der antragstellenden Fraktionen über die bezirkliche Demokratie. Die Intervention des Senats in die Handlungsspielräume von Bezirk und Bezirksversammlung soll und muss auf absolute Ausnahmefälle beschränkt bleiben – da ansonsten weiterer Politikverdrossenheit und einer Entwertung der bezirklichen Demokratie Vorschub geleistet wird. Auch eine Änderung des Zuständigkeitszuschnitts, was dann ja einen Entzug von Zuständigkeiten bedeuten würde, ist aus Sicht der antragstellenden Fraktionen verfassungspolitisch nicht gewollt – denn es käme einer Entwertung der bezirklichen Demokratie gleich. Ein Blick in die politische Praxis zeigt insbesondere, dass die Nutzung der Aufsichtsinstrumente des Senats gegenüber den Bezirken, nicht selten als „undemokratischer Eingriff“ kritisiert, häufig politisch umstritten ist und entsprechend kontroverse Debatten auslöst. Diese Instrumente dürfen aus Sicht der Bürgerschaft deshalb verfassungspolitisch kein Regelinstrument werden, wenn zersplitterte Bezirksversammlungen ihren Aufgaben nicht mehr sachgerecht nachgehen können. Auch das gilt es zu beachten.

Die Möglichkeit der Bürgerschaft, *nach* eingetretenen Funktionsstörungen eine Sperrklausel wieder einzuführen, begegnet ebenfalls politischen Bedenken. Die antragstellenden Fraktionen möchten nicht erst den Eintritt von Schäden für die bezirkliche Demokratie abwarten, um tätig werden zu können. Zudem ist auch die Beurteilung der Funktionsstörungen in der Regel vom jeweiligen politischen Standpunkt des Betrachters abhängig.

Die veränderte Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts geht gleichwohl, das darf nicht verkannt werden, einher mit einer erkennbaren Tendenz auch des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte, die einfachgesetzlichen Sperrklauseln bei Wahlen zu Kommunalvertretungen beziehungsweise zum Europaparlament mehr oder minder deutlich eine Absage erteilt haben. Dieser Trend ist rechts- und verfassungspolitisch auf durchaus beachtliche Kritik gestoßen. Auf verschiedenen Ebenen gibt es unterschiedliche Diskussionen und Versuche, diesem Trend im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen Grenzen zu setzen.

Im Hinblick darauf, dass auch das Bundestagswahlergebnis Anzeichen erkennen lässt, dass sich die Zersplitterung der Parteienlandschaft fortsetzt, sehen die antragstellenden Bürgerschaftsfraktionen auch in Hamburg Handlungsbedarf. Da ein Bezirksversammlungswahltermin parallel zur Europawahl auch zur Folge haben könnte, dass die Wahlbeteiligung weiter sinkt, (Wahlbeteiligung bei der Bezirksversammlungswahl 2011: Hamburg-Mitte 44,2 Prozent, Altona 60,3 Prozent, Eimsbüttel 59,8 Prozent, Hamburg-Nord 57,5 Prozent, Wandsbek 57,0 Prozent, Bergedorf 52,4 Prozent, Harburg 49,0 Prozent, Wahlbeteiligung in Hamburg bei der Europawahl 2009: 34,7 Prozent), können sich hier Effekte überlagern, die die Handlungsfähigkeit der bezirklichen Gremien sehr negativ beeinflussen können.

Das Bundesland Hamburg hat durch die Reform der bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (Drs. 20/2903) und die Novelle des Volksabstimmungsgesetzes (Drs. 20/4525) die deutschlandweit am besten ausgestaltete direkte Demokratie. Mit dem bundesweit vorbildlichen Transparenzgesetz (Drs. 20/4466) wurden die Möglichkeiten der Information und damit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am staatlichen Willensbildungsprozess weiter gesteigert. Hamburgs Wahlrecht bietet zudem mit großem Abstand den Wählerinnen und Wählern die größten Möglichkeiten der Einflussnahme auf die personelle Zusammensetzung der zu wählenden Volksvertretungen in ganz Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist es berechtigt, dass die antragstellenden Fraktionen einen Weg aufzeigen möchten, der die Funktionsfähigkeit und die Absicherung der Volksvertretungen gegen Zersplitterung auch in einem verfassungsrechtlich schwieriger werdenden Umfeld im Blick hat. Hierfür erscheinen die 5-Prozent-Klausel bei der Bürgerschaftswahl und eine 3-Prozent-Klausel bei der Be-

zirksversammlungenwahl geeignet und angemessen. Den Weg hierzu hat das Hamburgische Verfassungsgericht selbst gewiesen:

*„Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg schreibt nicht ausdrücklich Grundsätze für die Wahl zu den Bezirksversammlungen vor. Sie beschränkt sich vielmehr darauf, in Art. 6 Abs. 2 HV unter anderem die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl für die Wahl zur Bürgerschaft zu verlangen, und sie enthält im Übrigen in Art. 6 Abs. 4 Satz 1 HV den Auftrag an den Gesetzgeber, das Nähere zu bestimmen. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 HV sind für Teilgebiete Hamburgs, die Bezirke, Bezirksämter zu bilden, an deren Aufgabenerledigung die Bezirksversammlungen nach Maßgabe der Gesetze mitwirken. Für die Wahl zu den Bezirksversammlungen regelt Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV lediglich, dass die besonderen Vorschriften, die nach Art. 6 Abs. 4 Satz 2 bis 4 HV für das Verfahren zum Erlass von Gesetzesbeschlüssen über die Wahl zur Bürgerschaft gelten, für den Erlass von Vorschriften über die Wahl zu den Bezirksversammlungen entsprechend anzuwenden sind. Inhaltliche Vorgaben an das Wahlrecht enthalten diese Regelungen nicht.“*

Von der Möglichkeit, inhaltliche Vorgaben auf Ebene der Hamburger Verfassung zu machen, wollen die antragstellenden Fraktionen mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Sperrklauseln Gebrauch machen. Die Risiken von einfachgesetzlichen Sperrklauseln werden damit umgangen. Diese Möglichkeiten wurden auch im Kontext der vergleichbaren rechtspolitischen Debatte um eine Sperrklausel bei den Europawahlen diskutiert und von namhaften Sachverständigen im Bundestag favorisiert (vergleiche Wortprotokoll der 110. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Prot.-Nr. 17/110):

*„Wenn ich frage: Wie kommt man auf die sichere Seite? Dann ist die Antwort: mit einer Verfassungsänderung. Verfassungsänderung klingt zunächst dramatisch. Aber man muss sich klarmachen, dass etliche Bundesländer Sperrklauseln in der Verfassung haben, das sind vier oder fünf. Dass es auch ziemlich klar ist, dass diese Sperrklauseln nicht den änderungsfesten Kern berühren, sie berühren nicht die Ewigkeitsklausel. Also man kann das ändern. Von daher halte ich das für eine mögliche Überlegung.... Es gibt in den Länderverfassungen Sperrklauseln. Das ist nicht etwas völlig Neues. Es gibt dies in Bayern, in Berlin, in Bremen, in Niedersachsen, in Thüringen, in Baden-Württemberg, in Hessen und in Rheinland-Pfalz. Das ist eigentlich schon eine ganze Menge, und wenn das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Voraussetzungen formuliert, die nicht erfüllbar sind, wenn der gesetzgeberische Spielraum nicht mehr da ist, der eigentlich da sein sollte und wenn letztlich eben auch keine befriedende Funktion von der nächsten Verfassungsgerichtsentscheidung zu erwarten ist, weil das absehbar wieder eine unübersichtliche 5:3- oder 6:2- oder so ähnlich Entscheidung sein wird, dann spricht doch einiges dafür, dass man vielleicht doch diesen einen Punkt sehr deutlich in der Verfassung regelt.“ Prof. Dr. Franz C. Mayer*

*„Im Ergebnis kann man empfehlen, auch über eine Grundgesetzänderung nachzudenken. Sie könnte in einer ausdrücklichen Zulassung von Sperrklausel-Regelungen bei der Bundestagswahl und der Wahl zum EP bestehen; das wäre sicherlich denkbar und möglich und würde dann alle verfassungsrechtlichen Zweifel ausräumen.“ Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier*

Diese rechtliche Auffassung wurde auch von denjenigen Sachverständigen geteilt, die in der Sache einer Sperrklausel kritisch gegenüberstehen. So führt Wilko Zicht in seiner Stellungnahme an den Bundestag aus:

*„Dennoch gibt es ein paar Möglichkeiten, die jedenfalls nach bisheriger BVerfG-Rechtsprechung ein verfassungsrechtlich gangbarer Weg wären. Drei dieser Möglichkeiten möchte ich im Folgenden nicht unerwähnt lassen, obwohl ich sie aus rechtspolitischen Gründen ablehne. (1) Würde man die Drei-Prozent-Hürde nicht nur ins Europawahlgesetz, sondern auch ins Grundgesetz aufnehmen, entstünde eine neue verfassungsrechtliche Situation. Folgt man dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (VerfGH 155/11 vom 13.05.2013), verstößt eine Drei-Prozent-Klausel nicht gegen das Demokratieprinzip.“*

Bundesweit sind zahlreiche Bundesländer einen ähnlichen Weg gegangen. Zahlreiche Landesverfassungen haben Sperrklauseln festgeschrieben (in den Verfassungen von Berlin (Artikel 39 Absatz 2, 70 Absatz 2 Satz 2), Bayern (Artikel 14 Absatz 4), Bremen (Artikel 75 Absatz 3), Niedersachsen (Artikel 8 Absatz 3), Thüringen (Artikel 49 Absatz 2); siehe auch die Verfassungen von Baden-Württemberg (Artikel 28 Absatz 3 Sätze 2 und 3), Hessen (Artikel 75 Absatz 3) und Rheinland-Pfalz (Artikel 80 Absatz 4 Satz 2)), wie Prof. Dr. Franz C. Mayer in seiner Stellungnahme an den Bundestags-Innenausschuss detailliert ausführt.

Konkret hat für die den Hamburger Bezirksversammlungen fast komplett vergleichbaren Berliner Bezirksverordnetenversammlungen der Berliner Verfassungsgerichtshof den Weg gewiesen, der mit dem vorliegenden Antrag beschritten werden soll (vergleichende Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin Urteil vom 13. Mai 2013 – VerfGH 155/11). Vorausgegangen war in Berlin, dass der Berliner Verfassungsgerichtshof 1997 die bis dahin geltende 5-Prozent-Sperrklausel für die Bezirksverordnetenversammlungen im Landeswahlgesetz ebenfalls für verfassungswidrig erklärt hat. Im Jahr darauf hatte das Abgeordnetenhaus von Berlin mit verfassungsändernder Mehrheit eine neue 3-Prozent-Sperrklausel eingeführt und in die Verfassung von Berlin aufgenommen. Das Abgeordnetenhaus hatte diese Klausel bewusst und auch zur Abwehr allgemeiner, abstrakter Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen mit Verfassungsrang ausgestattet. Der Verfassungsgerichtshof hat nun entschieden, dass dieses Vorgehen weder die Verfassung von Berlin noch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verletze. Innerhalb der Landesverfassung modifiziere die auf gleicher Stufe der Normenhierarchie stehende Sperrklausel den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dies verletze jedoch weder das Demokratieprinzip noch andere vorrangig zu beachtenden Verfassungsgrundsätze, so der Verfassungsgerichtshof. Auch die verfassungsrechtlich garantierte Chancengleichheit der politischen Parteien hinsichtlich der Teilnahme an Landeswahlen sei nicht berührt. Sie gebiete nicht mehr als der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Auch höherrangiges Bundesrecht sei nicht verletzt. Die Gewährleistung der Gleichheit der Wahl in Ländern, Kreisen und Gemeinden nach dem Grundgesetz (Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG) sei auf die Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin nicht anwendbar. Die Berliner Bezirke seien nicht Träger des dadurch geschützten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. Das sogenannte Homogenitätsprinzip (Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG) stehe ebenfalls nicht entgegen. Das Grundgesetz verlange insoweit nur, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu entsprechen habe. Gegen diese Strukturprinzipien verstoße die 3-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen nicht. Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder seien grundsätzlich selbstständig. Das Grundgesetz lasse den Ländern in der Gestaltung ihrer Verfassungen einen Spielraum. Genau diesen Spielraum möchten die antragstellenden Fraktionen, die sich den Erwägungen des Berliner Verfassungsgerichtshofs vollinhaltlich anschließen, auch für die Hamburger Verfassung nutzbar machen.

**Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft das nachfolgende Gesetz beschließen:**

**Fünfzehntes Gesetz  
zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 100-a), zuletzt geändert am 19. Februar 2013 (HmbGVBl. S. 43), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 4 wird wie folgt geändert:
  - 1.1. Absatz 2 Satz 3 wird gestrichen.
  - 1.2. Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis

sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere; für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.“

2. In Artikel 6 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in der Bürgerschaft bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens fünf vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

### **Begründung:**

Im Hinblick auf die allgemeine Begründung wird auf die Vorbemerkungen zu dieser Drucksache und die darin enthaltene politische und verfassungsrechtliche Herleitung verwiesen.

### **Zu Nummer 1**

In dem neu eingefügten **Absatz 3 Satz 1** werden die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze formuliert, die – unter entsprechender Beachtung des ebenfalls neuen Absatz 3 Satz 2 – auch für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen gelten.

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 15. Januar 2013 (HVerfG 2/11) die einfachgesetzliche Regelung einer 3-Prozent-Sperrklausel für die Hamburgischen Bezirksversammlungswahlen für verfassungswidrig erklärt. Unter Berücksichtigung der Begründung des Verfassungsgerichtes und Beachtung der verfassungsrechtlich garantierten Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien sieht der neu eingefügte **Absatz 3 Satz 2** eine 3-Prozent-Hürde für die Hamburgischen Bezirksversammlungswahlen vor. Diese soll die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen gewährleisten.

Ohne eine solche Sperrklausel besteht die relevante Gefahr, dass eine Zersplitterung der Bezirksversammlung eintritt und dadurch die Mehrheitsbildungs- und Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt wird, was insgesamt eine erhebliche Störung der bezirklichen Willensbildung hervorrufen kann. Für die Arbeitsfähigkeit der Bezirksversammlungen ist eine verlässliche Mehrheitsbildung notwendig; das Eingehen von Koalitionen entspricht gelebter Praxis. Der Verfassungsgesetzgeber bekräftigt die Erwägung des Wahlrechtskonsenses aus Drs. 19/3280:

*„Gerade vor dem Hintergrund, dass die Bezirksversammlungen neben wichtigen Sachentscheidungen auch bedeutsame Personalentscheidungen – zum Beispiel Wahl der Bezirksamtsleiter – zu treffen haben (während auf kommunaler Ebene in der Regel das Prinzip der Direktwahl von Bürgermeistern, Landräten et cetera gilt), ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen und die Möglichkeit, dort sachgerecht Mehrheiten bilden zu können, auch weiterhin für die Einheitsgemeinde Hamburg ein staats- und verwaltungsorganisatorischer Belang von zentraler Bedeutung.“*

Die Bildung von Koalitionen wird wesentlich erschwert, wenn für die Erlangung einer Mehrheit ein Bündnis einer Vielzahl von Parteien erforderlich ist.

In den Hamburger Bezirksversammlungen hat es jedoch immer wieder Situationen gegeben, in denen nicht nach festen Koalitionen, sondern mit wechselnden Mehrheiten entschieden wurde. In einer solchen Situation ist eine Bezirksversammlung aber nur handlungsfähig, wenn die Beschlüsse in den Ausschüssen vorbereitet werden können. Dies wiederum setzt voraus, dass die Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen denen im Plenum entsprechen. Soweit in der Vergangenheit Mitglieder der Bezirksversammlung keiner Fraktion oder hinreichend großen Gruppe angehörten, war es rein rechnerisch nicht immer möglich, die Mehrheitsverhältnisse in der Bezirksversammlung in den Ausschüssen abzubilden. Die Folge war, dass zu einer deutlich erhöhten Zahl von Punkten wiederum Redebedarf im Plenum bestand. Die begrenzte

Zeit der Plenumssitzung bildet dann die Limitierung der Punkte, zu denen sich eine Bezirksversammlung verhalten kann.

Insoweit sind entsprechende Funktionsstörungen nicht erst abzuwarten, sondern bereits in der Vergangenheit zu beobachten. Dass sie nicht häufig auftraten, liegt lediglich daran, dass in der Vergangenheit eine 5-Prozent- beziehungsweise 3-Prozent-Hürde galt und Einzelabgeordnete sich in aller Regel nur durch Austritt aus einer Fraktion ergaben.

Diese Situation in der Bezirksversammlung hat nicht zu einem Stillstand bei den staatlichen Aufgaben geführt, die den Bezirken zugewiesen sind. Dies liegt allerdings an der spezifischen Verfassung der Bezirke, die abweicht von der Situation auf Landes- oder Bundesebene. Während eine Landes- oder eine Bundesregierung sich in einer Vielzahl von Angelegenheiten eine gesetzliche Ermächtigung vom Parlament holen muss, ist dies bei einem Hamburger Bezirk anders. Das Verhältnis von Bezirksamt zu Bezirksversammlung wird – von wenigen Ausnahmen abgesehen – durch § 19 Absatz 2 Satz 2 BezVG bestimmt:

*„Sie kann in allen Angelegenheiten, für die das Bezirksamt zuständig ist, das Bezirksamt bindende Beschlüsse fassen“.*

Die Bezirksversammlung muss also von sich aus tätig werden; ohne Beschlüsse der Bezirksversammlung kann das Bezirksamt über die Wahrnehmung seiner Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen in der Regel frei entscheiden. Es ist die Überzeugung der diesen Antrag stellenden Fraktionen, dass die Bezirksversammlungen dieses Recht für alle grundsätzlichen Fragen der Arbeit der Bezirksamter wahrnehmen sollen. Das ist nur möglich, wenn das Beschlussrecht in einer Weise ausgeübt wird, dass neben einigen besonders relevanten Punkten zu debattierenden Punkten eine große Zahl von Punkten ohne Aussprache im Plenum beschlossen werden können, weil eine hinreichende, die Entscheidung der Mehrheit tragende Debatte bereits im Ausschuss stattgefunden hat.

Eine weitere Funktionsstörung kann sich beim Abweichen der Mehrheitsverhältnisse von Plenum und Ausschüssen dadurch ergeben, dass der Hauptausschuss einer Bezirksversammlung – anders als die übrigen Ausschüsse – in bestimmten Fällen das Bezirksamt bindende Beschlüsse fassen darf, ohne dass es einer Bestätigung durch die Bezirksversammlung bedürfte. Nach § 15 Absatz 2 BezVG ist dies in den Fällen möglich, in denen die Bezirksversammlung bestimmte Angelegenheiten dem Hauptausschuss zur abschließenden Befassung überwiesen hat. Dies geschieht in regelmäßiger Übung durch die Geschäftsordnungen der Bezirksversammlungen. Darüber hinaus ist gemäß § 15 Absatz 3 BezVG der Hauptausschuss auch ohne ausdrückliche Ermächtigung der Bezirksversammlung zu das Bezirksamt bindenden Beschlüssen befugt, wenn die nächste Sitzung der Bezirksversammlung nicht abgewartet werden kann. Im Ergebnis besteht so die Gefahr, dass das Bezirksamt durch einen Beschluss gebunden wird, der keine hinreichende demokratische Legitimation hat. Denkbar ist auch, dass es vom Hauptausschuss zunächst eine Direktive in der einen und nach Aufnahme der Tätigkeit von der Bezirksversammlung in der anderen Richtung erhält.

Das Risiko, dass die Mehrheitsverhältnisse in der Bezirksversammlung nicht abgebildet werden können, steigt bei Wegfall jeglicher Hürde. Während in der Vergangenheit Abspaltungen von Fraktionen nur in Einzelfällen vorkamen, ist es für den Fall eines Verzichts jeglicher Hürde nicht unwahrscheinlich, dass gleich mehrere Einzelabgeordnete gewählt werden. Werden zum Beispiel drei einzelne Abgeordnete aus drei verschiedenen Listen gewählt, so ergibt sich bei 45 – 57 Mitgliedern einer Bezirksversammlung (§ 4 Absatz 1 BezVG) eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Mehrheitsverhältnisse im Plenum in Ausschüssen nicht mehr abgebildet werden können. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer solchen Situation kommt, ist bei den Bezirksversammlungen deutlich höher als bei den wesentlich größeren Parlamenten auf den übergeordneten Ebenen.

Hinzu kommt, dass die Bezirksversammlungen auf die Beteiligung an Verwaltungsentscheidungen des Bezirksamtes angelegt sind. Für viele Verwaltungsentscheidungen sind gesetzliche Entscheidungsfristen, teilweise sogar Genehmigungsfiktionen zum Beispiel im Falle von bestimmten Baugenehmigungen, vorgesehen. Der Ansatz,

Verwaltungsentscheidungen zu beschleunigen, hat in den letzten Jahren dabei deutlich an Bedeutung gewonnen. Bundesgesetzlich gibt § 75 VwGO die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage gegen die Verwaltung, wenn „... über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden“ ist. „Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist“, heißt es in § 75 VwGO. Will die Bezirksversammlung ihre Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte insbesondere bei Verwaltungsentscheidungen, bei denen ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum des Bezirksamtes besteht, wirkungsvoll ausüben, ist sie daher gehalten, sich zügig – das heißt auch unter Berücksichtigung der genannten Fristen – eine Meinung zu bilden und per verbindlichem Beschluss das Bezirksamt zu binden. Wird nun die Willensbildung in den bezirklichen Gremien – wie dargelegt – erheblich verlangsamt und erschwert, besteht die nennenswerte Gefahr, dass die Bezirksversammlungen ihrem gesetzlichen Auftrag, an Verwaltungsentscheidungen mitzuwirken, weniger gut und effizient nachkommen können – mit negativen Folgen für die bezirkliche Demokratie und einer eher weiter steigenden Politikverdrossenheit bei den Bezirksbürgerinnen und -bürgern. Rechtlich könnte man der Gefahr, dass Bezirksversammlungen nicht rechtzeitig Beschlüsse zu bestimmten Verwaltungsentscheidungen fassen, dadurch begegnen, dass man dem Bezirksamt noch stärker „freie Hand“ gibt, wenn die Bezirksversammlung zu bestimmten, zeitgebundenen oder dringlichen Verwaltungsentscheidungen nicht rechtzeitig zu Beschlüssen kommt. Das würde aber eine Entwertung der bezirklichen Demokratie bedeuten, die die antragstellenden Fraktionen entschieden ablehnen. Der Willensbildungsprozess in den bezirklichen Gremien muss so gestaltet sein, dass er mit den Maßgaben für Verwaltungsentscheidungen mithalten kann. Das gelingt nur mit voll funktionsfähigen Bezirksversammlungen.

Die Bezirksversammlungen erfüllen eine herausragende Aufgabe im Gefüge des Stadtstaates Hamburg, was durch die erst vor wenigen Jahren erfolgte Aufnahme in die Hamburger Verfassung und durch den 2014 erstmals von den Bürgerschaftswahlen abgekoppelten Wahltermin untermauert wird. Der Verfassungsgesetzgeber will am Prinzip der Stärkung der Bezirke und Bezirksversammlungen festhalten. Der Verfassungsgesetzgeber will nicht erst Schäden von der bezirklichen Demokratie abwarten, um einfachgesetzlich eine Sperrklausel wieder einzuführen. Auch die Möglichkeit der Intervention des Senats in die bezirkliche Willensbildung bei Fällen von Funktionsstörungen soll aus Sicht des Verfassungsgesetzgebers nicht zu einem Regelinstrument werden; auch eine Reduzierung der bezirklichen Zuständigkeiten wäre aus Sicht des Verfassungsgesetzgebers nicht die richtige Folgerung für Funktionsstörungen auf bezirklicher Ebene. Vor diesem Hintergrund ist bereits die abstrakte Gefahr einer Zersplitterung und einer damit einhergehenden Funktionsbeeinträchtigung zu vermeiden, um die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen und damit die bezirkliche Demokratie in jedem Fall sicherzustellen. Eine in der Verfassung verankerte Sperrklausel ist damit verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch geboten sowie auch im Einklang mit den einschlägigen Rechtsprechung insbesondere des Verfassungsgerichtshofs von Berlin. Ausgehend von der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts macht der Verfassungsgesetzgeber damit von der Möglichkeit Gebrauch, in verfassungsrechtlich zulässiger Weise inhaltliche Vorgaben für die Wahl zu den Bezirksversammlungen auf Ebene der Hamburger Verfassung zu machen. Die Sperrklausel wurde im Einklang mit den Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs von Berlin auf 3 Prozent festgesetzt, um auch der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien angemessen Rechnung zu tragen. Sie ist damit niedrig genug, um auch kleineren Parteien gerecht zu werden.

Die Sperrklausel in Satz 2 ist so gestaltet, dass sie zwar keine weiteren Konkretisierungsnotwendigkeiten auf einfachgesetzlicher Ebene nach sich zieht, zugleich aber auch die Fortentwicklung der einfachgesetzlichen Rechtslage ohne erneute Verfassungsänderung nicht über Gebühr behindert. Das Erfordernis, dass Wahlvorschläge 3 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben müssen, um berücksichtigt zu werden, bezieht die Vorschrift auf diejenigen Wahlvorschläge, deren Ergebnis für die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen nach dem jeweils geltenden einfachgesetzlichen Wahlrecht ausschlaggebend ist. Nach gegenwärtiger Rechtslage



sind dies die Bezirkslisten, da sich die Verteilung der Bezirksversammlungssitze nach dem Verhältnis der hierfür abgegebenen Gesamtstimmen richtet (§ 1 Absatz 1 und Absatz 2 Nummern 1 und 6 BezVWG in Verbindung mit § 3 Absatz 4 BüWG).

Vor dem Hintergrund der durch die Rechtsprechung skizzierten verfassungsrechtlichen Vorgaben ist eine hinreichend konkret ausgestaltete Sperrklausel auf Verfassungsebene notwendig, aber auch ausreichend. Sie schränkt die Wahlrechtsgrundsätze aus Satz 1 insoweit in zulässiger Weise ein. Die so gestaltete Sperrklausel ist in dieser Form unmittelbar anwendbar und anzuwenden. Sie bestimmt, dass bei einer gesetzlichen Vorschrift, nach der sich die Zusammensetzung einer Bezirksversammlung nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts bestimmt, für die anteilmäßige Sitzverteilung nur diejenigen Wahlvorschläge berücksichtigt werden dürfen, die mindestens 3 vom Hundert der gültigen Stimmen erhalten haben. Unberührt bleiben die einfachgesetzlichen Vorschriften über die konkrete Sitzverteilung (nach der gegenwärtigen Rechtslage § 1 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 6 und 7 sowie Absatz 4 i.V.m. § 5 Absätze 1 und 3 bis 9 BüWG). Dasselbe gilt insbesondere auch für die Vorschriften zu Wahlkreisen, Wahlkreislisten und Wahlkreisvorschlägen sowie zum Verhältnis von Wahlkreis- und Bezirkslisten. Hierzu trifft die verfassungsrechtliche Sperrklausel keine Aussage. Dies bleibt dem einfachen Gesetzgeber – selbstverständlich unter Beachtung der entsprechend dem Wahlrechtskonsens aus der 19. Wahlperiode übernommenen, in **Satz 3** wiederzufindenden Beschlussvorgaben und Referendumsmaßgaben – überlassen.

Der Wahlrechtskonsens aus der 19. Wahlperiode bleibt mit diesem Gesetzentwurf inhaltlich unangetastet und wird nunmehr verfassungsfest fortgeschrieben. Einen Referendumsvorbehalt für Verfassungsänderungen mit Wahlrechtsbezug hatte der Wahlrechtskonsens aus der 19. Wahlperiode gerade nicht vorgesehen; der Referendumsvorbehalt bezog sich ausdrücklich auf den einfachen Wahlrechtsgesetzgeber, dem man ausgehend aus den Erfahrungen aus der 18. Wahlperiode mit den im Wahlrechtskonsens enthaltenen Regelungen Grenzen setzen wollte. Der Verfassungsgesetzgeber, der insbesondere den Vorgaben des Artikels 51 HV und damit anderen Beschlussmaßgaben als der einfache Gesetzgeber unterworfen ist, unterliegt diesem Referendumsvorbehalt nicht.

### **Zu Nummer 2**

Um eine einheitliche verfassungsrechtliche Verankerung zu gewährleisten, wird – im Einklang mit vielen Verfassungen in den Bundesländern (siehe Vorbemerkung) – mit dieser Änderung auch die für die Hamburgischen Bürgerschaftswahlen geltende Mindestgrenze für die Sitzverteilung (5-Prozent-Sperrklausel) in der Verfassung klarstellend festgeschrieben. Bisher war diese Vorgabe ausschließlich einfachgesetzlich in § 5 Absatz 2 des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft geregelt. Hiermit setzt der Verfassungsgesetzgeber für zukünftige Rechts- und Rechtsprechungsentwicklungen ein klares Signal, dass die Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen ein hohes verfassungsrechtliches Gut ist.