

# **Das Referendumsbegehren „Faires Wahlrecht – Jede Stimme zählt“**

**gegen das von der Bürgerschaft am 13.12.2013 beschlossene Gesetz (Änderungsgesetz): Fünfzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbGVBl. S. 499) –  
Wiedereinführung der 3-Prozent-Sperrklausel bei  
Bezirksversammlungswahlen**

- 1. Fünfzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.... 2**
- 2. Begründung der Initiatoren für das Referendumsbegehren..... 7**

# 1. 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

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 Bezirksversammlungenwahlen 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 Bezirksversammlungenwahlen 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 Bürgermeis-*

*tern, 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 Plenumsitzung 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 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 Referendumsmaßnahmen 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 Beschlussmaßnahmen 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.

## 2. Begründung der Initiatoren für das Referendumsbegehren

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat mit dem Urteil vom 15.01.2013 (HVerfG 2/11) die Drei-Prozent-Sperrklausel mit folgenden Leitsätzen für nichtig erklärt.

1. Die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen sowie eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien. Sie greift in das Recht auf Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien ein.
2. Der Eingriff kann gerechtfertigt sein, um eine ohne Sperrklausel zu erwartende Funktionsstörung der Bezirksversammlungen zu verhindern. Hierfür bedarf es ausreichender tatsächlicher Grundlagen, dass der Eintritt von zersplitterungsbedingten Funktionsbeeinträchtigungen ohne Sperrklausel mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Zudem müssen zu erwartende Beeinträchtigungen nicht durch andere Mechanismen als durch eine Sperrklausel abgemildert werden können und von hohem Gewicht für die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen sein.
3. Bezirksversammlungen haben als Teil der Verwaltung Hamburgs eine andere staatsrechtliche Bedeutung als die Bürgerschaft als Landesparlament. Sie sind als Verwaltungsausschüsse weniger als gesetzgeberisch tätige Parlamente auf stabile Mehrheiten angewiesen.

SPD, CDU und Grüne wollen mit ihrer Mehrheit in der Hamburgischen Bürgerschaft diese Sperrklausel wieder einführen, obwohl sich an der Sachlage seit dem Urteil des Verfassungsgerichts nichts geändert hat. Um die Sperrklausel gegen die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts abzusichern, soll sie nun sogar in die Verfassung geschrieben werden! Dieser mangelnde Respekt dem obersten Gericht der Hansestadt gegenüber befremdet auch deshalb, weil es in ganz Deutschland nur noch zwei Sperrklauseln auf kommunaler bzw. vergleichbarer Ebene gibt. Die übrigen wurden - soweit es sie überhaupt gab - vom Bundesverfassungsgericht und den meisten Landesverfassungsgerichten für verfassungswidrig erklärt oder vom Gesetzgeber gestrichen.

Diese Entwicklung der Rechtsprechung war seit Jahren absehbar. Als mit der Bürgerschaft über das neue Wahlrecht verhandelt wurde, erklärte sich Mehr Demokratie zwar mit der Sperrklausel einverstanden - aber immer mit Blick auf die sich ändernde Rechtslage. Das war ein Kompromiss (bei dem beide Seiten Federn lassen mussten) und nicht etwa ein Konsens, also eine inhaltliche Übereinstimmung (auch wenn das die Mehrheitsparteien jetzt gern so sehen wollen). In keinem seiner Vorschläge zur Wahlrechtsreform hatte das Bündnis „Faires Wahlrecht“ jemals eine Sperrklausel für die Bezirksversammlungen vorgesehen. Jetzt stellt sich die Frage, ob ein verfassungswidriges Gesetz dadurch hoffähig gemacht werden kann, dass es einfach in die Verfassung gehoben wird.

Es bleibt der Verdacht, dass die Mehrheitsparteien in den Bezirksversammlungen unter sich bleiben möchten. Die befürchtete Zersplitterung und Funktionsstörung der Fraktionsarbeit kann nicht belegt werden. Rechtsextreme Gruppierungen fernzuhalten, wird als wichtiges Ziel der Verfassungsänderung erklärt. Aber warum sollen darunter auch völlig unverdächtige Kandidaten und Kleinparteien leiden? Ist es nicht sinnvoller, extremistische Positionen politisch zu bekämpfen? In anderen Großstädten wie z.B. Köln, München und Frankfurt gibt es seit Jahren auf kommunaler Ebene acht bzw. zehn oder elf Fraktionen, ohne dass jemals etwas über „Funktionsstörungen“ bekannt wurde. Und dort haben die Stadtverordneten sehr viel mehr zu entscheiden als die Hamburger Bezirksversammlungen! Geht es in Hamburg nicht doch eher um die Verteilung von Mandaten und das Ausschalten von Konkurrenz? Um die Sicherung des eigenen politischen Einflusses? Mehr Fraktionen in einem Parlament können die politische Arbeit nicht nur erschweren, sondern inhaltlich auch bereichern.

Ein Punkt ist von grundsätzlicher Bedeutung: Wenn es Schule macht, flugs die Verfassung zu ändern, sobald der Bürgerschaftsmehrheit ein Volkstentscheid oder ein Spruch des Verfassungsgerichts nicht passt, haben wir eine weitere massive Aushöhlung unserer repräsentativen Demokratie. Das kann und darf nicht sein!