

Bericht

des Verfassungs- und Bezirksausschusses

zum Thema

Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsrechtlichen Verankerung von Sperrklauseln für Bezirksversammlungen und Bürgerschaft (Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung Hamburgischen Bürgerschaft)

Vorsitz: **Carola Veit**

Schriefführung: **André Trepoll (i.V.)**

I. Vorbemerkung

Der Verfassungs- und Bezirksausschuss beschloss in seiner Sitzung am 3. Dezember 2013 einstimmig, sich im Rahmen einer Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Thema „Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsrechtlichen Verankerung von Sperrklauseln für Bezirksversammlungen und Bürgerschaft“ zu befassen und hierzu eine Anhörung von Auskunftspersonen gemäß § 58 Absatz 2 GO durchzuführen. Die Durchführung der Anhörung sowie die anschließende Senatsbefragung erfolgten in dieser Sitzung. Der Ausschuss beschloss einvernehmlich ein Wortprotokoll zu führen. Folgende Auskunftspersonen nahmen an der Sitzung teil: Herr Dr. Manfred Brandt, Mehr Demokratie e.V. Hamburg; Herr Prof. Dr. Hans-Peter Bull, Universität Hamburg; Herr Ralf-Dieter Fischer, CDU-Fraktionsvorsitzender Harburg; Herr Frank Hansen, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hamburg; Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun, Institut für allgemeine Staatslehre und politische Wissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen; Herr Lutz Schmidt, FDP-Fraktionsvorsitzender Eimsbüttel, sowie Herr Prof. Dr. Christian Winterhoff, Rechtsanwalt, Hamburg.

II. Beratungsinhalt

Vorsitzende: Dann können wir entsprechend einsteigen und mit TOP 1 beginnen, Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsrechtlichen Verankerung von Sperrklauseln für Bezirksversammlungen und Bürgerschaft. Diese Befassung geht zurück auf die Nichtigkeitsklärung der Sperrklausel durch das Verfassungsgericht in diesem Jahr. In der Folge haben sich die Fraktionen, die sie tragenden Parteien, mit dieser Problematik befasst, wir hier im Ausschuss ebenfalls, es ist also nicht das erste Mal, dass wir dazu zusammensitzen. Wir haben in der letzten Sitzung der Bürgerschaft bereits in erster Lesung beschlossen einen Antrag der Fraktionen SPD, CDU und GRÜNE, sodass wir hier keine reguläre Überweisung haben, aber eine Selbstbefassung dieses Ausschusses mit dem Thema, die wir jetzt auch noch beschließen müssen. Ich gehe einmal davon aus, dass das so geschehen ist, und ich gehe auch davon aus, dass wir ein Wortprotokoll beschließen und dass wir uns einig sind darüber, dass wir heute eine Expertenanhörung durchführen wollen.

Zu der kommen wir jetzt, und ich darf ganz herzlich unsere Auskunftspersonen begrüßen, die alle relativ kurzfristig bereit waren, heute zu uns zu kommen und mit uns zu diskutieren. Herr Dr. Manfred Brandt, Herr Professor Bull, Ralf-Dieter Fischer aus Hamburg, Frank Hansen, Professor Heun, Lutz Schmidt und Professor Winterhoff, schön, dass Sie da sind. Wir wissen, dass Professor Heun den letzten Zug um 19.30 Uhr erreichen muss, ...

(Zuruf Professor Heun: Ich muss um 19:30 Uhr los.)

– Sie müssen um 19.30 Uhr los.

Das soll uns nicht davon abhalten, gegebenenfalls auch länger zu diskutieren, aber sozusagen, dass sich niemand wundert, Professor Heun muss dann los.

Ich denke, wir können, da die Fraktionen letzte Woche ja bereits eine Debatte in der Bürgerschaft dazu hatten, damit starten, dass wir, wer von Ihnen mag, unsere Experten um ein Eingangsstatement bitten. Ich würde mich freuen, wenn wir da vielleicht so im Fünf-Minuten-Rahmen bleiben könnten, damit wir dann auch in die Diskussion einsteigen können. Und eins habe ich noch vergessen. Wir waren uns auch einig, dass wir heute nicht nur die Anhörung machen, sondern im Anschluss auch eine Senatsbefragung durchführen wollen und insgesamt die Selbstbefassung dann heute auch abschließen und noch an die Bürgerschaft berichten, sodass wir das nächste Woche dann auch vorliegen haben zur zweiten Lesung. Da nicken auch noch einmal alle, wunderbar, dann sind wir uns über die Abläufe und Formalien jedenfalls einig und können jetzt starten, meine Herren. Wer von Ihnen mag beginnen?

Professor Heun, der ja auch schon so nett war, uns auch schon schriftlich zu versorgen, wofür ich mich noch einmal ausdrücklich bedanken darf, weil das immer gut ist, wenn man sich schon einmal einlesen kann. Dann bitte gerne.

Herr Dr. Heun: Ja, gut.

Vorsitzende: Wenn Sie – genau – ins Mikro sprechen, das brauchen wir vielleicht nicht für das Verständnis hier. Genau, wenn es leuchtet, ist an, aber für die Aufnahme und das Wortprotokoll. Sie haben das Wort.

Herr Dr. Heun: Also, wenn man sich mit den möglichen Bedenken auseinandersetzt, die man gegen eine entsprechende 3-Prozent-Klausel haben kann, die ja auch letztlich zu der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts geführt haben, dann muss man unterscheiden zwischen den beiden Ebenen, erstens der Ebene der Hamburgischen Verfassung und zweitens der Ebene der Einwirkung des Bundesverfassungsrechts auf die hamburgische Verfassungsrechtslage. Was die hamburgische Verfassungsrechtslage, isoliert betrachtet, angeht, wird man sicher sagen können, dass eine Aufnahme einer entsprechenden 3-Prozent-Sperrklausel auf Bezirksversammlungswahlen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken aus der in der Hamburger Verfassung verankerten Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien entstehen können, weil die Regelung dann denselben Rang hat und die Einheit der Verfassung dann auch gebietet, dass man diese beiden Regelungen dann zu einem Ausgleich bringt, und insofern ist die Wahlrechtsgleichheit der Hamburgischen Verfassung, unabhängig davon, ob man sie jetzt als ungeschriebenes Landesverfassungsrecht oder als geschriebenes Landesverfassungsrecht ansieht, hier kein ernsthafter Einwand.

Einwände könnte man haben aus Gründen der Einwirkung des Bundesverfassungsrechts auf die Hamburgische Verfassung, und dafür gibt es letztlich drei Ansatzpunkte. Der erste Ansatzpunkt wäre Artikel 28 Absatz 1 Satz 2, der ja für auch Wahlen zu Kommunalvertretungen und für Landtage vorschreibt die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, die auch Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz enthält, und der Wahlrechtsgrundsatz wird ja relativ strikt verstanden von der gesamten Verfassungsrechtsprechung, sei es des Bundesverfassungsgerichts oder der Landesverfassungsgerichte. Von daher kann man Bedenken haben, die ja auch in Einzelfällen bereits jetzt bezüglich der Europawahlen und auch von Kommunalwahlen zu Bedenken des Bundesverfassungsgerichts geführt haben, ob eine entsprechende 3-Prozent-Klausel damit vereinbar ist.

Nun wird man die Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 eben nicht 1:1 im strengen Sinne umsetzen können aus zwei Gründen. Erster Grund, Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 gibt den Ländern gleichwohl im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie einen gewissen Spielraum, den wird man nicht zu groß ansetzen dürfen, aber angesichts der Tatsache, dass ansonsten 5-Prozent-Klauseln, jedenfalls für Landtagswahlen und Bundestagswahlen, als verfassungsmäßig angesehen werden, wird man sicher sagen können, dass der Spielraum, den der Landesverfassungsgeber hier hat, groß genug ist, dass er auch für solche Bezirksversammlungen eine entsprechende 3-Prozent-Klausel verankern kann.

Der zweite sozusagen einschränkende Gesichtspunkt ist der, dass die Wahlen zu den Bezirksversammlungen nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 fallen, weil es sich eben nicht um in vollem Sinne Kommunalvertretungen in dem Sinne, die Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 meint, handelt. Und deswegen, meine ich, ist der Spielraum hier so groß, dass immerhin jedenfalls eine 3-Prozent-Klausel damit vereinbar ist.

Was man sicher sagen kann, ist, dass allerdings eine entsprechende Sperrklausel nicht eingeführt werden kann, ohne dass es irgendwelche Anhaltspunkte und Rechtfertigungsgründe gibt. Soweit wird man die Wirkungsweise des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz schon nehmen müssen.

Also das ist der eine Punkt. Die zwei anderen Ansatzpunkte sind einmal der Artikel 21 Grundgesetz, da mag man sich ja zunächst einmal wundern, wie der überhaupt hier zur Anwendung kommen soll. Ich habe mich auch außerordentlich gewundert. Aber die Rechtsprechung seltsamerweise sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch der Landesverfassungsgerichte geht davon aus, dass Artikel 21 Grundgesetz unmittelbar für das Landesverfassungsgericht gilt, und nimmt allerdings dann in einer neuen Wendung, was die Sache dann wieder etwas entspannter macht für Sie, wieder zurück, indem es sagt, das hat allerdings nur den Rang des Landesverfassungsrechtes, und damit gilt da dasselbe, was ich eingangs gesagt habe für die Regelungen der Hamburgischen Landesverfassung, das heißt, hier hätte dann eine entsprechende Sperrklausel gleichen Rang.

Letzter Ansatzpunkt wäre dann das Demokratieprinzip. Das Bundesverfassungsgericht selbst sagt, und die Landesverfassungsgerichte sagen das auch, dass die Chancengleichheit der Parteien letztlich auch im Demokratieprinzip wurzelt, und deswegen kann man natürlich sagen, über die Geltung der allgemeinen Grundsätze des Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz wirkt natürlich auch das Demokratieprinzip auf die Regelungen innerhalb der Hamburgischen Landesverfassung ein, und insofern kann man dann sagen, gilt hier noch einmal aber etwas Ähnliches, was wir schon oben gesagt haben, im Hinblick auf Artikel 28 Absatz 1 Satz 2, dass diese Grundsätze jetzt nicht sozusagen wieder 1:1 umzusetzen sind, sondern im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder ein nicht ganz unerheblicher Spielraum besteht, sodass jedenfalls auch hier eine entsprechende Sperrklausel wohl, aus meiner Sicht jedenfalls, zulässig wäre.

Wie gesagt, was die Wirkungen dieser Regelungen des Bundesverfassungsrechtes wohl bewirken, ist, dass was jedenfalls nicht ganz ohne Rechtfertigung machbar ist, aber ich denke, dass jedenfalls die Rechtfertigungsgründe, die hier auch in dem Papier vorgebracht werden und die auch im Übrigen ja das Hamburgische Landesverfassungsgericht im Einzelnen debattiert hat, hier ausreichen und insofern auch dies Votum und das Verdikt des Hamburgischen Landesverfassungsgerichts durch eine entsprechende Absicherung der Verfassung abgesichert wird. Damit darf ich aber auch schon schließen.

Vorsitzende: Ja, herzlichen Dank. Mit dem Papier, auf das Sie eben verwiesen, meinen Sie den Antrag, über den die Bürgerschaft beschlossen hat, beziehungsweise die Gesetzesbegründung. Dann auch noch für alle, dass das klar ist. Vielen Dank, Professor Heun. Wer mag anschließen? Professor Bull, gerne.

Herr Dr. Bull: Danke schön. Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich kann anschließen an das, was Herr Heun gesagt hat. Ich stimme ihm im Ergebnis zu. Ich kann die Begründung ergänzen durch Hinweise auf ein Urteil des benachbarten Lan-

desverfassungsgerichts, des schleswig-holsteinischen. Das ist das wohl jüngste Urteil zu der Thematik, das es von einem Landesverfassungsgericht gibt, vom 13. September dieses Jahres. Sie wissen vielleicht, dass in Schleswig-Holstein die letzte Landtagswahl angefochten worden ist von verschiedenen Wählern. In einem der Verfahren, das ein bisschen weniger beachtet worden ist, weil es über das hinausging ... der Vortrag des Beschwerdeführers ging über das hinaus, was die anderen gesagt hatten, da ist die Problematik der Sperrklausel bei Landtagswahlen sehr ausführlich nachdrücklich behandelt und die Zulässigkeit, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, bejaht worden.

Vielleicht sollte man auch noch hinzufügen, dass der Beschwerdeführer damals nicht, wie die Mehrheit der Beschwerdeführer, etwa aus der Jungen Union oder so etwas kam, sondern der Landesvorsitzende der NPD war. Der hat also die Sperrklausel angefochten, während die anderen sagten, nur die Ausnahme zugunsten des Südschleswigschen Wählerverbandes ist verfassungswidrig.

Und das Landesverfassungsgericht hat ganz eindeutig gesagt, die Sperrklausel ist gerechtfertigt, obwohl sie nicht in der Landesverfassung vorgesehen war. Das steht hier in dem Absatz 107: „Da die Sperrklausel nicht in der Landesverfassung, sondern einfachgesetzlich im Landeswahlgesetz geregelt ist, bedarf es hoher Anforderungen an ihre Rechtfertigung.“ Das entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und darüber will ich gleich noch etwas sagen. Aber im Ergebnis, allein der Umstand, dass die Sperrklausel keinen unmittelbaren Verfassungsrang hat, macht sie jedoch nicht verfassungswidrig. Also, selbst wenn Sie hier jetzt diese Verfassungsänderung nicht beschließen würden, wäre nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein, jedenfalls für die Bürgerschaftswahl, mit der Landtagswahl hat es sich befasst, die Sache rechtlich ganz klar.

Der Hintergrund ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Da gibt es ja Ansätze für eine Erklärung von Sperrklauseln als unzulässig, Europawahlgesetz und Kommunalwahlgesetz Schleswig-Holstein. In der Folge haben Landesverfassungsgerichte anderer Länder die kommunale Sperrklausel von 5 Prozent für verfassungswidrig erklärt. Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein distanziert sich übrigens ausdrücklich oder fast ausdrücklich von dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sperrklauseln, indem es sagt, diese Rechtsprechung sei nicht ohne Kritik geblieben, beide Entscheidungen seien nicht unumstritten. Und zwar einerseits im Hinblick auf die wichtigen Funktionen des Europäischen Parlaments, gerade nach dem Vertrag von Lissabon, andererseits auf kommunaler Ebene hinsichtlich der Gefahr der Zersplitterung, die eine gemeinwohlverträgliche Arbeit der kommunalen Volksvertreter, etwa im Zusammenhang mit dem Erlass der Haushaltssatzung, die Grundlage gemeindlicher Politik gefährden könnte. Also das ist schon ein ziemlich deutlicher Hinweis, dass in Schleswig die Dinge etwas anders gesehen werden als in Karlsruhe, und offensichtlich auch, als am Sievekingplatz sie gesehen worden sind.

Die entscheidende Basis dieser Einschätzung des Schleswiger Gerichts ist die Berufung auf die allgemeinen Überlegungen, die das Bundesverfassungsgericht angestellt hat. Es befindet sich also auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts, wenn es sagt, solche Sperrklauseln sind Einschränkungen der Erfolgsgleichheit der Wählerstimmen, das ist nicht bestritten, aber sie sind gerechtfertigt oder sie können gerechtfertigt werden, und zur Rechtfertigung wurden ursprünglich, also, wie man meinen könnte, sehr hohe Anforderungen gestellt in der Rechtsprechung. Schleswig-Holstein hat ja eine fast schon jahrhundertealte Rechtsprechung zu dem Thema, 1952 ist das erste Urteil dazu ergangen. Da hat das hohe Bundesverfassungsgericht gesagt, eine 7,5-Prozent-Sperrklausel ist unzulässig, aber eine 5-Prozent-Klausel ist zulässig im Allgemeinen. Man hatte damals also eine sehr hohe Hürde gelegt, die ist vom SSW damals mit Recht gekippt worden.

Dann wird immer formuliert, es müsse zwingende Gründe geben für diese Sperrklausel als Ausnahme von der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Übrigens, parallel dazu wird immer genauso argumentiert in Bezug auf die Chancengleichheit der Parteien. Das ist immer die genau gleiche Argumentation im Ergebnis, also dann entweder zulässig oder unzulässig.

Das Verfassungsgericht hat zunächst zwingende Gründe gefordert, aber schon bald kann man in Entscheidungen lesen, dass das Wort „zwingende“ in Anführungsstriche gesetzt wird, und von Entscheidung zu Entscheidung wird es deutlicher, dass es um eine ganz normale Abwägung von Verfassungsgütern geht. Also, die sachliche Rechtfertigung für die Sperrklausel muss gegeben sein. Und die letztlich immer wiederholte Formel lautet, die Gegengründe, die Gründe für eine Sperrklausel, müssen der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können, das schöne Bild, die Gerechtigkeit besteht im Ausgleich von Interessen und Kräften, und damit also identifiziert sich das Bundesverfassungsgericht seit Langem in verschiedensten Urteilen, sagt also, hier gibt es wichtige Gründe, gewichtige Gründe, Gründe, die die Waage halten gegenüber der individuellen Wahlrechtsgleichheit, und zwar, die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Integration des Volkes, die also auch durch das Wahlrecht stattfindet, durch den Wahlakt als solchen. Da wird ein Parlament geschaffen, das ist mehr als irgendwie eine abgezählte Auswahl aus dem Volk, sondern das ist ein eigenes Organ, ein Staatsorgan, das wirkungsfähig, handlungsfähig sein soll, das den Staatswillen bilden soll auf der Grundlage der Wahl, die natürlich fair, gerecht sein muss, aber die nicht zwingend so sein muss, dass jeder, und noch die kleinste Gruppe, im Parlament ihr Abbild finden muss. Und dass das Letztere nicht geboten ist, sondern vielmehr Gegengründe bestehen, das wird wahrscheinlich ja auch noch Gegenstand weiterer Äußerungen sein, wie weit ist es also mit der Funktionsfähigkeit bestellt, und speziell haben Sie sich hier befasst mit der ... wollen sich befassen mit der Frage der Bezirksversammlungen, und ich denke, dass dies dann in der inhaltlichen Bewertung ausgeführt werden sollte, insbesondere von Praktikern der Bezirkspolitik, die wissen können, wie sich die Zusammensetzung oder eben gerade auch die Zersplitterung von Bezirksversammlungen auswirken kann und wahrscheinlich wird.

Ich denke, damit sollte ich erst einmal Schluss machen.

Vorsitzende: Ganz herzlichen Dank, Professor Bull, für dieses Statement, und Professor Winterhoff meldet sich und hat sehr gern das Wort. Bitte.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten, ich bin im Ergebnis auch der Meinung meiner Vorredner, würde aber gerne noch den einen oder anderen Akzent hervorheben. Und ich würde mich dann, wenn das an dieser Stelle der Sitzung schon gewünscht ist, auch äußern zu der Frage, ob die Verfassungsänderung das fakultative Referendum eröffnet oder ob das nicht der Fall ist. Oder soll das erst später erfolgen? Das ...

Vorsitzende: Also, ich denke, sprechen Sie es gleich mit an, sonst haben wir ja so zwei Blöcke und wissen gar nicht, wie weit wir nach hinten rutschen. Wir müssten dann in der Diskussion ein bisschen gucken, dass wir die Themen vielleicht sortieren, aber bitte, alles was Ihnen am Herzen liegt.

Herr Dr. Winterhoff: Gut, dann werde ich auf beide Punkte eingehen. Der erste Aspekt, auf den ich gerne aufmerksam machen möchte, ist der, dass man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein, von der wir gerade gehört haben, nicht unmittelbar auf die hier interessierende Verfassungsänderung übertragen kann, denn diese Rechtsprechung hat die Frage zum Gegenstand, ob einfachgesetzliche Sperrklauseln ihrerseits mit der Verfassung vereinbar sind. Hier stellt sich die Frage, ob eine selbst in die Verfassung aufgenommene Sperrklausel aus irgendwelchen rechtlichen Gründen beanstandet werden kann. Das ist eine völlig anders gelagerte Frage. Und wenn man diese Frage beantworten will, dann muss man, genauso, wie der Kollege Heun dies getan hat, zwei rechtliche Maßstäbe auseinanderhalten. Der erste rechtliche Maßstab könnte die Hamburgische Verfassung selbst sein. Stellt sich also die Frage, ob die Hamburgische Verfassung der Aufnahme einer 3-Prozent-Sperrklausel für die Bezirksversammlungenwahlen entgegensteht. Und die andere Frage ist, da bin ich ebenso auf der Linie von Herrn Professor Heun, die, ob das Grundgesetz der Verankerung einer solchen Sperrklausel in der Hamburgischen Verfassung im Wege steht.

Für die Hamburgische Verfassung möchte auch ich die Auffassung vertreten, dass diese einer Sperrkauseinführung nicht entgegensteht, denn Artikel 51 der Hamburgischen Verfassung enthält keine Ewigkeitsklausel nach dem Vorbild des Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes, das heißt, die Hamburgische Verfassung statuiert keine

inhaltlichen Grenzen für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Deswegen also aus Sicht der Hamburgischen Verfassung keine Schwierigkeiten.

Aus Sicht des Grundgesetzes würde ich gerne das aufgreifen, was Herr Heun schon gesagt hat, und dabei vielleicht doch den einen oder anderen Akzent etwas anders setzen. Artikel 28 Absatz 1 enthält zwei Sätze, auf die es hier ankommt. Der zweite Satz, auf den sich der Kollege Heun maßgeblich bezogen hat, sieht vor, dass in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss, die nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze gewählt worden sind. Dieser Grundsatz, dieser Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes, gilt aber nach der Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht für die Bezirksversammlungen. Das heißt, all das, was zu Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes judiziert wurde, kann man nicht, jedenfalls nicht ohne Weiteres, auf die hier infrage stehende Verankerung einer Sperrklausel unmittelbar in der Verfassung übertragen.

Meiner Meinung nach kommt als Maßstab stattdessen nur Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 in Betracht, der nämlich sagt, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern unter anderem den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss. Und das ist, aus meiner Sicht, ein anderer Beurteilungsmaßstab. Es gelten hier nicht, anders als in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 vorgesehen, unmittelbar die Wahlrechtsgrundsätze, sondern es gilt als Beurteilungsmaßstab allein und ausschließlich das Demokratieprinzip. Und ob dieses Demokratieprinzip, das ja nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Anwendung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 in den Ländern nicht 1:1 umgesetzt werden muss, sondern nur in groben Zügen, ob dieses Demokratieprinzip als solches dann auch schon den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in der Ausprägung als absolute Erfolgswertgleichheit enthält, das erscheint mir doch als höchst zweifelhaft, um nicht zu sagen, ich möchte das verneinen. Deswegen steht Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes der Einführung eine Sperrklausel also nicht im Wege, sondern ich bin ganz auf der Linie von Herrn Professor Heun der Meinung, dass das Grundgesetz dem verfassungsändernden Gesetzgeber der Freien und Hansestadt Hamburg insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt, dessen Grenzen hier nicht überschritten sind.

Dann vielleicht zu der Frage, ob eine solche Verfassungsänderung den Referendumsvorbehalt des Artikel 6 Absatz 4 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung auslöst. Wenn man diese Frage beantworten will, muss man, meiner Auffassung nach, ausgehen von Artikel 4 Absatz 2, denn das ist die Bestimmung, die für die Bezirksversammlungenwahlen gilt und die hier in erster Linie interessiert. Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass an der Aufgabenerledigung die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes, so heißt es in der Verfassung, mitwirken. Das ist, nach meinem Verständnis, ein Ausgestaltungsvorbehalt zugunsten des einfachen Gesetzgebers. Und daran anknüpfend sagt Artikel 4 Absatz 2 Satz 3, ich zitiere: „Für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.“ Zitat Ende. Gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlung sind nach meinem Verständnis nur solche, die der einfache Gesetzgeber erlässt. Das zeigt der systematische Zusammenhang mit dem Ausgestaltungsvorbehalt des Artikel 4 Absatz 2 Satz 2.

Dann eine Kontrollüberlegung, die dieses Ergebnis bestätigt aus meiner Sicht. Entsprechend gelten soll für Bezirksversammlungenwahlen und die darauf bezogenen gesetzlichen Bestimmungen gemäß Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 unter anderem Artikel 6 Absatz 4 Satz 2. Das ist der Satz, der besagt, Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Was wäre nun, wenn auch verfassungsändernde Gesetze gesetzliche Bestimmungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 wären? Dann würde für derartige Verfassungsänderungen, die das Wahlrecht inhaltlich modifizieren, ein zweites Verfahren der Verfassungsänderung eröffnet. Dann gäbe es nicht nur das Verfahren nach Artikel 51 Absatz 2, sondern offenbar ein separates Verfahren, in dem gilt, dass eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ausreicht, nämlich nach Maßgabe des Artikel 6 Absatz 4 Satz 2. Und dieses aus meiner Sicht widersinnige Ergebnis bestätigt, dass man Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 nicht in dem Sinne lesen kann, dass auch für verfas-

sungsändernde Gesetze der Referendumsvorbehalt des Artikel 6 Absatz 4 eröffnet ist. Soweit vielleicht für den Moment.

Vorsitzende: Ja, ganz herzlichen Dank, Professor Winterhoff. Ihm folgt Herr Hansen.

Herr Hansen: Ja, (...) hier reinbringen, aber schon einmal vielleicht einige kritische Töne vielleicht einmal äußern.

Vorsitzende: Machen Sie, nur zu.

Herr Hansen: Also, ich will das ja gar nicht ...

Vorsitzende: Einmal Mikro. Und Sie können das auch zu sich ranziehen, damit es bequemer ist.

Herr Hansen: Ja, okay. Ich will es, glaube ich, alles gar nicht wiederholen, denn die Frage ist ja so klar formuliert und in einem so engen Terminus, dass wir nicht mehr unterhalten müssen, wo die Grenzen sind. Die einzige Frage, die sich entscheidend stellt, das Hamburger Verfassungsgericht hat ja letztendlich die einfachgesetzliche Verordnung für unwirksam erklärt, also stellt sich nur noch die Frage, ändert sich etwas, wenn es quasi höher verortet wird, also hier in der Verfassung. Das ist ja die einzige Frage, die hier zu diskutieren ist. Und da gebe ich den Vorrednern insoweit recht, dass das rechtlich wohl gehen wird. Nur, und da, denke ich, werden wir heute oder wir nicht drum rum kommen, wir brauchen irgendwie einen sachlichen Grund. Also das ist einfach nur, ja, das klang vorhin so an, so, es hat den gleichen Rang und damit lässt sich nicht mehr viel diskutieren, aber was ich den Rednern, Vorrednern, entnommen habe, dass es darum geht, ob tatsächlich diese Beeinträchtigung der Bezirksversammlung tatsächlich besteht.

Und noch ein Punkt, den ich noch auch als Akzent hinzufügen würde, wir haben hier das Problem, dass natürlich der Gesetzgeber, wie das Bundesverfassungsgericht ja sehr häufig betont, auch in eigener Sache dann tätig wird (...). Das heißt also, die, es ist nicht ... Also die Wahlrechtsgleichheit ist schon, sage ich einmal, vielleicht ein besonderer Grund. Das heißt, die Rechtfertigungsgründe, die vorgebracht werden müssen, die brauchen schon eine gewisse Bedeutung, damit nicht der Eindruck entsteht, als ob der Mehrheitsgeber letztendlich dann auch die Minderheiten fernhält. Und das will ich nur als Problem noch einmal in den Raum werfen, dass die Gefahr besteht, dass auch das Bundesverfassungsgericht vielleicht der Ansicht sein könnte, dass es so nicht gehen könnte, weil letztendlich auch die Minderheiten hier etwas zu kurz kommen. Das wollte ich noch einmal als Kritikpunkt einbauen.

Vorsitzende: Und, wenn ich nachfragen darf, wie beurteilen Sie diese Fragen?

Herr Hansen: Da kann ich ... Also, wenn letztendlich die Begründung des Hamburgischen Verfassungsgerichts so steht, dann sehe ich jedenfalls eine Funktionsbeeinträchtigung, wie das Gericht sie zwar sehr lange ausgeführt hat, aber wohl deutlich mit Nein erklärt hat, sehe ich das mindestens als Problem, dass es diesen Grund nicht gibt. Egal, wie hoch man ihn ansiedelt, ob nun ein sachlicher Grund oder ein stark rechtfertigender Grund. Die Gefahr sehe ich, dass es den nicht geben wird. Und damit kann es nur, weil es eine Stufe höher gehoben wird, auch nichts ändern.

Vorsitzende: Okay, dann herzlichen Dank für den Moment. Und Lutz Schmidt aus Eimsbüttel ist der Nächste, der bereit ist, uns ein erstes Statement zu geben.

Herr Schmidt: Ja, der erste Nichtjurist. Vielen Dank.

Vorsitzende: Ja, genau. Mit den Professoren sind wir jetzt durch, jetzt kommen wir zur Praxis.

Herr Schmidt: Jetzt wird es praktisch. Fangen wir einmal so an. Also, ich bin seit 2001 Bezirksabgeordneter, zuerst war ich das in Hamburg-Nord, damals noch ohne dieses tolle Bezirksverwaltungsgesetz, das seit 1. April 2008 ... 2004 gilt, Entschuldigung, und seit 2008 bin ich jetzt in der Bezirksversammlung Eimsbüttel.

Alle meine Parteifreunde, und nicht nur die, auch viele Bezirksabgeordnete, sind davon ausgegangen, dass dieses Urteil, was am 15. Januar 2013 beschlossen wurde, Bestand hat, und jetzt wundern wir uns, zehn Monate später, am 13. November 2013,

kommt dann dieser gemeinsame Antrag von drei Fraktionen heraus. Das hat sehr viele, ja, eben sehr viele Probleme mit sich gebracht, unter anderem hat es auch ganz praktisch, wenn man sich das anschaut, nicht so wirklich dazu geführt, dass das, was die Bürger hier in dieser Stadt nämlich erwarten dürfen, dass ein Urteil, was vor Kurzem gesprochen wurde, dann auch Bestand hat. Das ist das Erste. Das Zweite ist, dass es ziemlich abrupt kommt, das bisher, meines Wissens nach, bis auf die Bezirksversammlung Altona in einer aktuellen halben Stunde noch überhaupt keine Bezirksversammlung in irgendeiner Weise dazu sich geäußert hat oder sich damit befasst hat. Das ist selbstverständlich auch in Eimsbüttel nicht passiert.

Und ein großes Problem sehe ich darin, dass dieser Vorstoß so spät gekommen ist, zu einem Zeitpunkt, als die Aufstellungen schon in vollem Gange sind. Also, als Beispiel kann ich da den Bezirk Eimsbüttel nennen. Wir haben sämtliche Direktwahlkreise schon längst gewählt, die Bezirksgesamtliste wird morgen gewählt, eingeladen war vor dem 13. November 2013 dazu natürlich, insofern ist das auch ein bisschen merkwürdig, dass dann so etwas um die Ecke kommt. Es gab auch keine Möglichkeit, öffentliche Veranstaltungen dazu zu machen. Also, es ist ein bisschen sehr schnell und übers Knie gebrochen.

Was bedeutet das nun? Welche Gründe hat das denn, dass man so ein Gesetz überhaupt machen muss? Gibt es massive Funktionsstörungen? Ich kann, ehrlich gesagt, keinerlei massive Funktionsstörungen erkennen. Der Landeswahlleiter sitzt mir ja im Rücken, der darf mich gleich notfalls korrigieren. Wenn ich einmal das Wahlergebnis 2011 zu Rate ziehe und mir Eimsbüttel angucke, dann hätte das ohne 3-Prozent-Hürde zur Wirkung gehabt, dass genau drei Fraktionen einen Sitz weniger hätten. Welche drei Fraktionen sind das? Wir wissen es, SPD, CDU und GRÜNE. Und diese drei Sitze, die wären wie folgt verteilt worden: zwei hätten die Piraten bekommen und einen hätten die Freien Wähler bekommen, sämtlich nicht in Fraktionsstärke, wie man sieht, sämtlich also auch keine Änderung der Funktionsweise dieser Bezirksversammlung, wie sie jetzt im Moment gegeben ist. Weitere Parteien hätten keine Chance gehabt reinzukommen.

Was aber dabei noch interessanter ist, ist die Geschichte, gibt es überhaupt einen positiven Effekt davon, wenn man eine 3-Prozent-Hürde hätte. Also, man sieht, drei Sitze wären anders verteilt worden. Es gibt keine Fraktion für diese, außer, die schließen sich zusammen, was sie natürlich machen können. Und es gibt auch immer wieder, in anderen Bezirksversammlungen hat man das gesehen, Bezirksabgeordnete, die von ihren Fraktionen abgesprungen sind, die in andere Fraktionen gegangen sind. Das hat mehr Auswirkungen, wenn die in eine andere Fraktion und gehen und womöglich Mehrheitsverhältnisse verändern, als wenn es irgendwelche Einzelabgeordnete gibt. Das muss man auch im Hinterkopf mit behalten.

Es wurde dann auch gesagt, ja, mein Gott, dann können also irgendwelche Koalitionen nicht zustande kommen oder nur zwischen den zwei größten Parteien, weil das ja so wahnsinnig viele Abgeordnete unterschiedlicher Parteibücher sind. Auch das trifft nicht zu. Beispiel Eimsbüttel: Hätte man dies jetzt ein wenig anders gegeben, wären zwei Koalitionen möglich, einmal die, die jetzt sozusagen im Amt ist, SPD und GRÜNE, natürlich wäre auch SPD und CDU möglich.

Es gibt auch diese Geschichte, Funktionsfähigkeit sei im Wesentlichen, glaube ich, dadurch begründet, dass die Bezirksamtsleiterwahl ja zustande kommen soll. Gut, dann gehen wir noch ein bisschen weiter zurück. 2008 bis 2011 gab es in Eimsbüttel ein sogenanntes Kernbündnis, bestehend aus SPD und GRÜNEN, die keine Sitzmehrheit hatten, keine Sitzmehrheit. Fünf Fraktionen damals. Was war das Ergebnis? Die haben wunderbar regiert, in Führungsstrichen. Sie haben es immer geschafft, auf vernünftige Anträge vernünftige Diskussionen zu bekommen und jeweils dann womöglich auch die entsprechenden Bezirksabgeordneten anderer Parteien oder Gruppierungen in den Verbandsparteien noch dann eine Zustimmung dazu bekommen haben. Es wurde ein Bezirksamtsleiter in Eimsbüttel gewählt, mit großer Mehrheit, wenn Sie sich erinnern. Herr Dr. Sevecke hat eine große Mehrheit bekommen.

Es ist also vollkommen irrelevant, welcher Couleur diese Abgeordneten sind, es ist wichtig, wie miteinander umgegangen wird. Und das ist das Entscheidende. In der Bezirksversammlung wird, glaube ich, etwas weniger hart miteinander umgegangen

als in einer Bürgerschaft, wo es dann doch sehr stark auf Fraktionen ankommt. In der Bezirksversammlung und insbesondere in den Ausschüssen, muss ich auch einmal sagen, da geht es darum, und ich weiß nicht, ob da Eimsbüttel nun das Parade- oder Musterbeispiel dafür ist, da geht es um Argumente. Da werden auch Positionen mitunter in Ausschusssitzungen gewechselt. Da kommt es dazu, dass Argumente überzeugen können. Und da ist es vollkommen egal, wer dies nun sagt. Sei dies nun womöglich demnächst ein Pirat oder ein Freier oder ein CDU-Mensch, völlig egal. Und das ist der wesentliche Unterschied. Insofern sehe ich dort keine Funktionsstörungen, ganz und gar nicht. Die größte Funktionsstörung, die wir hatten die war nun vor meiner Eimsbütteler Zeit, aber ich habe davon natürlich auch mitgekriegt, das war diese vermaledeite Bezirksamtsleiterwahl. Wer erinnert sich noch in der SPD daran? Müssten einige sein. Es ging darum, Herrn Dr. Mantell zu wählen, und irgendwie hat der nie eine Mehrheit gekriegt. Was hat man gemacht? Der Senat hat von oben eingesetzt, und auch da gab es keine Funktionsunfähigkeit in Eimsbüttel. Im Gegenteil. Und das muss man sich immer vor Augen führen, wenn man hier so einen tiefen Eingriff macht und gleich die Verfassung ändern will. Also, ich finde das, insbesondere auch zu diesem Zeitpunkt, im höchsten Maße schwierig, muss ich ganz ehrlich sagen, schwierig.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Schmidt. Jetzt Harburg, Herr Fischer.

Herr Fischer: Ja, liebe Frau Vorsitzende, liebe Abgeordnete, das letzte Statement fordert natürlich Widerspruch heraus. Ich bin hier geladen als ein Experte für die Fragen der Bezirksversammlung, aber auch als Jurist. Lassen Sie mich zwei verfassungsrechtliche Vorbemerkungen machen. Ich schließe mich im Übrigen voll und ganz den hoch kompetenten Vorrednern Professor Heun und Professor Bull an und komme zum gleichen Ergebnis. Aber ich wollte noch hinzufügen, das Hamburgische Landesverfassungsgericht hat in seiner hier doch diskutierten Entscheidung, diese 3-Prozent-Hürde für verfassungswidrig zu erklären, aus meiner Sicht bestimmte verfassungsrechtliche Vorgaben aus früheren Entscheidungen übersehen.

Die älteste ist die zum Ausländerwahlrecht im Jahre 1990, als Hamburg und Schleswig-Holstein das Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene, Hamburg für die Bezirksversammlung, Holstein für die kommunale Ebene, einführen wollten, hat das Bundesverfassungsgericht, anders als unser Landesverfassungsgericht das jetzt sieht, die Bedeutung der Bezirksversammlung in der Entscheidung – das ist im 83. Band auf Seite 60 ff. dargestellt – ganz anders gesehen. Es hat gesagt, eine Bezirksversammlung hat ganz erhebliche hoheitliche Rechte. Und das war schon nach dem alten Recht, vor der Reform der Bezirksverwaltung. Es hat erhebliche Rechte, die die Bezirksversammlung auszuüben hat, und von daher halte ich die Entscheidung, die in Hamburg jetzt getroffen worden ist, zumindest auf Basis dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben doch für zweifelhaft.

Lassen Sie mich eine weitere Bemerkung machen. Ich meine, durch die Einführung der Bezirksversammlungen und der Bezirke in der Verfassung, Artikel 4 Absatz 2 – ich weiß nicht, wann das genau geschehen ist, 2004 der 2006 oder in dem Zeitraum, vorher stand das nämlich nicht drin, da waren die Bezirke durch einfaches Gesetz geregelt, da war nur eine Kannbestimmung in der Verfassung enthalten – zwischenzeitlich, meine ich, haben wir in Artikel 4 Absatz 2 eine Bestandsgarantie für Bezirke und für Bezirksversammlungen, und auch der Landesverfassungsgeber hat in gewisser Weise eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, diese Garantie nicht auszuhöhlen. Wenn man das nämlich so macht, wie das Landesverfassungsgericht es gemacht hat, nach dem Motto, die Bezirke sind ja eigentlich nicht so ein richtiges Parlament, sie sind eigentlich relativ unbedeutend, und alles, alles, was da entschieden wird, kann ja letztendlich der Senat an sich ziehen, evozieren und durch Weisungen und Einzelweisungen entscheiden, diese Auffassung halte ich nicht für zutreffend, denn dann höhlt man Artikel 4 Absatz 2 mit dieser Bestandsgarantie aus. Soweit verfassungsrechtliche Vorbemerkung.

Aber ich soll ja ein bisschen 'was hier auch zu den Rechtfertigungsgründen einer solchen zulässigen Klausel sagen. Ich habe der Bezirksversammlung Harburg von 1978 bis 1982 angehört, dann 15 Jahre dem Rechtsausschuss der Bürgerschaft und diesem Ausschuss angehört und seither bin ich dann wieder in der Bezirksversammlung als Fraktionsvorsitzender tätig, und ich darf Ihnen berichten, gestern Abend haben die

fünf Fraktionsvorsitzenden – auf Basis des jetzigen Rechtes haben wir fünf Fraktionen in Harburg, keine Splittergruppen und keine Einzelbewerber – gemeinsam mit dem Vorsitzenden der Bezirksversammlung und dem zuständigen Dezernenten, der auch noch der bezirkliche Wahlleiter ist, zusammengesessen und zum vierten Mal stundenlang darüber debattiert, wie wir die Geschäftsordnung in Harburg so ändern können, dass wir die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlung wieder herstellen können. Wieder herstellen können.

Alle Fraktionen sind der Meinung, dass auf Basis des jetzigen Rechtes, der jetzigen Geschäftsordnung, der jetzigen Gesetzeslage, wir an den Grenzen der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlung angelangt sind. Das ist einmal die zeitliche Komponente, es steht überall in den Bestimmungen, Geschäftsordnung, glaube ich, drin, länger als vier Stunden soll eine Bezirksversammlung, die ja ein Feierabendgremium ist, viel mehr, als es die Bürgerschaft heute noch ist, viel länger als vier Stunden soll eine Bezirksversammlung nicht andauern. Das hat regelmäßig dazu geführt, dass nach dreieinhalb Stunden die Sitzung unterbrochen werden musste, damit alle möglichen Leute zusammenkamen, auf welche Debatten kann man verzichten, welche Dinge kann man verschieben, auf was legen die Fraktionen keinen Wert mehr. Und das wurde dann nicht in die nächste Sitzung vertagt, sondern das wurde einfach dann abgestimmt oder unter den Tisch gekehrt, Verzicht auf Debatten und Ähnliches, weil einfach die Befürchtung bestand, sonst geht es entweder länger, durch Einzelbeschluss, eher nach Mitternacht hin, oder aber man muss sich am nächsten Tag noch einmal treffen, das hätte natürlich die Bezirksabgeordneten in erheblicher Weise in einen Zwang gebracht, der mit Familie, mit Beruf und verschiedenen Dingen dann nicht mehr in Einklang zu bringen wäre.

Wir sind sogar soweit gestern gegangen, dass diskutiert wurde, die Rechte der Bezirksversammlung, die Rechte der Abgeordneten, erheblich einzuschränken, um wieder funktionsfähig zu werden, also eine aktuelle Stunde aus der Geschäftsordnung zu streichen, die Bürgerfragestunde möglicherweise zu straffen und teilweise auch zu streichen, weil sonst man in dieser Bezirksversammlung eigentlich mit 26 Tagesordnungspunkten im Schnitt nicht mehr zurande kam, auch mit den Redezeiten der einzelnen Abgeordneten war das alles außerordentlich schwierig.

Lassen Sie mich einige konkrete Dinge zur Praxis sagen. Wir haben in der gesetzlichen Regelung zum Bezirksverwaltungsgesetz drinstehen, dass ein Hauptausschuss existiert, dieser hat 15 Mitglieder. Da gibt es keine Grundmandate, das gibt es nur in den Fachausschüssen, und wenn da mehrere Nichtfraktionen, zwei Abgeordnete oder Einzelabgeordnete, vertreten wären ohne eine entsprechende Klausel, dann würde das bedeuten, dass der Hauptausschuss nicht mehr die Funktion ausüben kann, die er jetzt hat, dass ihm gesetzlich oder durch Beschluss der Bezirksversammlung bestimmte Dinge und Aufgaben übertragen werden, die er dann abschließend selbst entscheiden kann. Dann hätte natürlich unter dem Gesichtspunkt Chancengleichheit aller Abgeordneten jeder Einzelbewerber oder jeder einzelne Abgeordnete oder jede Zweiergruppe das Recht, dass alles auch im Plenum der Bezirksversammlung beraten und abgestimmt werden würde. So wäre die Situation. Zumindes wäre es sonst aus meiner Sicht verfassungsrechtlich zweifelhaft, wenn wir Abgeordnete zweier Klassen hätten. Die einen Abgeordneten, die an allen Dingen mitwirken können, und die anderen Abgeordneten, die das nicht können.

Das ist nicht nur im Hauptausschuss so, das ist sicherlich auch in den Fachausschüssen so. Die gesetzliche Regelung sieht vor, die Fachausschüsse haben maximal 15 Mitglieder, auch da ist dann nicht sichergestellt, dass alle Gruppierungen, die ohne eine Klausel hineinkommen können, mit Sicherheit in dem Fachausschuss vertreten sind.

Wozu führt das? Das führt dazu, dass der Fachausschuss sich nicht mehr mit allen Dingen beschäftigen kann, weil er davon ausgehen muss, dass einige, die dort nicht vertreten sind, wiederum das Thema debattenmäßig oder abstimmungsmäßig in das Plenum der Bezirksversammlung bringen. Dann kann man die Fachausschüsse eigentlich an vielen Stellen auflösen, einsparen, weil ohnehin alles im Plenum behandelt werden muss. Auch die Verwaltung, die verschiedene Berichte an die Fachausschüsse gibt, Straßensperrungen oder irgendwelche Ausbaumaßnahmen, die immer nicht

das ganze Plenum so sehr interessieren, müsste dann davon Abstand nehmen, nur den Fachausschuss zu informieren, sondern müsste alle anderen Abgeordneten ja auch in irgendeiner Weise informieren, um die Funktionsfähigkeit dann für alle herzustellen. Von daher bin ich der Meinung, dass eine solche Klausel nicht nur verfassungsrechtlich zulässig ist, sondern dass sie wegen der Funktionsfähigkeit oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit einer Bezirksversammlung oder der Bezirksversammlung zwingend geboten ist.

Die Frage Bezirksamtsleiterwahl. Wir müssen uns vorstellen, die Hamburger Bezirke sind vergleichbar von ihrer Einwohnerzahl her Großstädten der Bundesrepublik Deutschland. Und jetzt stelle ich mir einmal vor einen Oberbürgermeister, das ist ein bisschen eine andere rechtliche Lage, das ist mir klar, ein Oberbürgermeister wird nicht gewählt und dann wird das einmal so ein Jahr lang irgendwie durch einen Vertreter oder anderthalb Jahre oder zwei Jahre irgendwo verwaltet. Auch das ist sicherlich auch unter Demokratiesichtspunkten, Ableitung vom Volk der Entscheidungen auch der Verwaltung, nicht das, was wir uns alle wünschen. Und ein Grundmandat für jedermann einzuführen in den Ausschüssen oder in den Gremien, das schließt sich sicherlich aus. Dann würden wir gesetzliche Grenzen oder Funktionsfähigkeit auch der Ausschüsse überstrapazieren. Von daher meine ich, wir haben schon ganz erhebliche Rechtfertigungsgründe, wenn wir die Bezirksversammlung funktionsfähig machen oder erhalten wollen, um diese Klausel einzuführen. Schönen Dank.

Vorsitzende: Herzlichen Dank, Herr Fischer. Und nun als Vertreter von Mehr Demokratie Herr Dr. Brandt bitte.

Herr Dr. Brandt: Ja, danke.

Vorsitzende: Nehmen Sie auch ein Mikro? Danke.

Herr Dr. Brandt: Frau Vorsitzende, das passt gut. Ja, Ja, es ist ja immer so, wenn man drinnen ist, ja, dann macht man ungern die Tür auf, es könnte ja ziehen. Das fällt mir so ein bisschen immer ein vor dem Hintergrund.

Ich habe ja den Vorteil, dass ich ja einmal ein richtiger Gemeindevertreter war und den Laden von drinnen eigentlich ganz gut kenne. Und zunächst möchte ich eingehen auf diese Frage Wahlrechtskonsens. Es hat nie einen Konsens über die 3-Prozent-Klausel gegeben in den Verhandlungen. Es war immer ein Kompromiss. Konsens heißt, der gleichen, wirklich der gleichen Meinung auch in der Sache zu sein. Und das ist etwas anderes. Ein Kompromiss, der lebt davon, dass jeder nachgibt in einer Sache und dass man dann eine gemeinsame Vereinbarung trifft, aber dass man in der Sache nicht übereinstimmen muss. Und als wir diese Regelung getroffen haben mit 3 Prozent, da war uns vor dem Hintergrund der Entwicklung der Rechtsprechung in allen deutschen Bundesländern, die ja die Sperrklausel gestrichen haben, völlig klar, über kurz oder lang wird diese Sperrklausel als verfassungswidrig erkannt. Und da haben wir auch sehr offen drüber gesprochen, das war eigentlich allen Beteiligten an diesem Kompromiss auch klar, dass das unsere Sicht der Dinge war.

Wir haben das eigentlich ganz gut verstanden, dass man die 3-Prozent-Klausel ganz gut oder auch brauchte, um einen Verhandlungserfolg auch vorweisen zu können. Das ist ganz normal so bei Kompromissen, im Moment erleben wird das bei der Maut, da haben wir eine völlig ähnliche Geschichte. Also, dass wir einen Kompromiss verlassen und dass der jetzt geheilt werden muss durch eine Verfassungsänderung, das trifft in der Sache und auch in der Geschichte nicht zu.

Der Antrag, der wirft ja nun ein paar spannende, interessante Rechtsfragen auf. Die eine Frage, die uns natürlich sehr interessiert, ist ein fakultatives Referendum zulässig oder nicht, da gibt es unterschiedliche Meinungen dazu. Und dann ist es immer gut, wenn das Verfassungsgericht diese Frage klärt. Wenn ich das richtig verstanden habe, will oder soll ja der Senat vorlegen, um diese Rechtsfrage zu prüfen, und das finde ich eine gute Entscheidung.

Wir haben natürlich, als wir eingeführt haben das fakultative Referendum, das ist ja gemeinsam entstanden, haben wir auch darüber diskutiert, ob es nicht vernünftig ist, jedenfalls intern ein obligatorisches Referendum einzuführen. Das heißt, dass jede Wahlrechtsänderung ... und woanders, in Bayern und Hessen ist es ja auch so, dass

jede Verfassungsänderung ... und in der Schweiz sind alle wichtigen Dinge, wenn das sehr viel Geld kostet, Verfassungsfragen sowieso, ist weltweit auch Standard, muss es dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Ich bin eigentlich kein großer Freund davon, weil das das sehr starr macht, sehr stark zementiert.

Die Versuchung ist natürlich sehr groß, falls dieses fakultative Referendum nicht zulässig sein soll, dann immer dann, wenn Volksentscheidungen nicht genehm sind oder wenn das Wahlrecht, das einfachgesetzliche, geändert werden soll, weil Regelungen nicht passen, und da wird ja intern drüber diskutiert, was aus Parteiensicht nicht so glücklich ist, das dann auf die Verfassungsebene zu schieben. Das wäre dann wirklich etwas anderes, als wir gemeinsam wollten. Glaube ich jedenfalls. Zumindest als das, was die GRÜNEN wollten und was das Ergebnis nun war. Und da muss man neu diskutieren, ob da nicht ein Änderungsbedarf besteht.

Die Frage, die hier angesprochen ist, ja, ist es möglicherweise verfassungswidriges Verfassungsrecht. Nur dadurch, dass ich eine Regelung auf die Verfassungsebene schiebe, die einfachgesetzlich verfassungswidrig eingestuft wurde, das ist natürlich schwierig. Das ist auch für den Laien nicht so ganz einfach nachzuvollziehen. Und dann stellt sich natürlich die Frage, wer kann das überprüfen lassen. 20 Prozent der Bürgerschaftsabgeordneten können das machen. Es wäre eigentlich gut, wenn diese Frage auch gleich mit geprüft werden würde vom Verfassungsgericht. Und das ist auch ein Appell an die Bürgerschaft, dass sich 20 Prozent finden mögen und hier auch diese Frage klären lassen vom Hamburgischen Verfassungsgericht.

Ob das Bundesverfassungsgericht angerufen werden kann, kann ich im Moment nicht beurteilen. Hier ist ja ausgeführt worden, dass möglicherweise Bundesverfassungsrecht betroffen ist. Da stellt sich auch wieder die Frage, wer kann dann klagen. Ich habe den guten Mann, der die Aufhebung der 3-Prozent-Klausel bewirkt hat vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht, was soll der machen. Wartet er bis zur nächsten Wahl und dann macht er wieder eine Wahlanfechtung und dann wird ihm wieder erzählt, du hast recht, aber dieses Mal werden auch die Mandate nicht anders verteilt, als sie so verteilt wurden. Das ist ein richtiges Problem. Aber auch diese Frage muss natürlich geprüft werden, das ist eine wichtige Frage. Wer darf wann klagen? Ist nicht so ganz einfach.

Jetzt möchte ich zur Funktionsfähigkeit kommen. Das kann man ja auch sehen. Und da habe ich ja einige Erfahrung aus kommunalpolitischer Erfahrung. Wir haben ja eine Entwicklung in den Kommunen, und das gilt auch für die Bezirksversammlung, Koalitionsbildungen, so, nach dem Muster. Das hat es früher nicht so gegeben. In den Fünfziger-/Sechzigerjahren war das völlig untypisch. Und was bewirken diese Koalitionsbildungen? Sie verstärken den Fraktionszwang, das ist eine ganz normale Situation, und verlagern die Entscheidungsprozesse aus den kommunalen Parlamenten in Vorstufen, wo die Mehrheitsfraktionen sich zusammensetzen und eigentlich vorbe-sprechen, was zu entscheiden ist. Wenn eine Partei das alleine macht, dann ist das einfacher. Und die Entscheidungsprozesse sind nicht mehr offen und transparent, wenn das vorher abgesprochen wird zum Teil mit der Exekutive. Das ist gängige Praxis. Jeder, der kommunalpolitisch aktiv ist, weiß das. Weiß auch Herr Fischer.

Und der Vorteil könnte ja auch einmal sein, wenn da mehr Fraktionen oder mehr Vertreter in den Parlamenten sind, dass die Mehrheitsbildungen nicht mehr so einfach sind, dass die Fraktionszwänge nicht mehr so durchschlagen, dass die Entscheidungsprozesse stärker wieder in die kommunalen Parlamente verlagert werden und dass es dann wirklich dort das Ringen um die besten Lösungen gibt. Diese Koalitionsbildungen führen ja auch zu unechten Mehrheiten. Es gibt Mehrheiten in den Koalitionsfraktionen, eine starke Minderheit in diesen beiden Fraktionen oder drei Fraktionen, die die Koalition bilden, stimmen überein mit der Opposition im Parlament. Und die hätten eigentlich die Mehrheit, aber durch die Mehrheiten, die sie nicht haben in den eigenen Fraktionen, unterliegen sie in ihrer Meinung. Und das ist ja auch eine Funktionsstörung möglicherweise, die man durch mehr Fraktionen beheben könnte. Also, das kann man sehr unterschiedlich sehen und die Frage der Funktionsstörung, da gibt es ja sehr viel Erfahrung. In allen Flächenländern haben wir keine Sperrklauseln mehr, und da haben wir die meisten Kommunalvertretungen, und da gibt es die größten Erfahrungen. Im Münchener Stadtparlament, 80 Abgeordnete, gibt es zehn

Fraktionen, und das gibt es schon sehr lange da. Liegt München danieder? Ich kann es nicht erkennen. Und wir können das für eine ganze Reihe anderer Parlamente ... Das war eine andere Entscheidung auf einer anderen Ebene, und deswegen ist wirklich in der Tat die Kernfrage, lässt sich Funktionsstörung wirklich begründen, ist es möglicherweise auch nur ein vorgeschobenes Argument.

Zum Schluss lassen Sie mich eine kleine Geschichte erzählen. Neuseeland ist ja nicht nur ein wunderschönes Land, die haben auch ein paar wunderbare Einstellungen dazu, ob Parteien in eigener Sache entscheiden sollten oder Fraktionen in eigener Sache entscheiden sollten. Die haben das Wahlrecht mehr verändert in den letzten 20 Jahren. Die haben eine unabhängige Kommission gebildet, haben gesagt, welches Wahlsystem wollen wir haben, haben Vorschläge gemacht, das Volk hat darüber abgestimmt, die haben sich für ein Wahlsystem entschieden und haben dann Vorschläge für die Ausgestaltung dieses Wahlsystems gemacht, und darüber hat auch das Volk entschieden. Das kommt richtig gut an. Und das Problem, das ich auch habe mit diesem Verfahren, so kurzfristig, das kommt überhaupt nicht gut an. Wir haben das Kernproblem im Moment, dass das Vertrauen in die Parteien und deren Vertreter permanent abnimmt, möglicherweise ist das sogar ein Prozess, der sich beschleunigt. Und vor diesem Hintergrund muss man eigentlich alles tun, um das Ansehen der Parteien wieder zu verbessern, sonst gefährdet man parlamentarische Demokratie. Und ich kann nur dringend davor warnen, solche Wahlrechtsänderungen, die ja auch Entscheidungen in der eigenen Sache sind, übers Knie zu brechen und nicht zu versuchen, das auf sehr breite Beine zu stellen. Danke.

Vorsitzende: So. Vielen Dank für diese Eingangsstatements. Jetzt haben die Fraktionsvertreter die Gelegenheit, Fragen zu stellen. Und ich würde noch einmal bitten, dass wir tatsächlich uns auf Fragen konzentrieren. Die Statements und Diskussionsbeiträge haben wir ja auch in der Bürgerschaft schon gehalten und werden da ja auch noch einmal Gelegenheit zu haben, sodass wir hier das nutzen, dass wir unsere Experten beisammen haben und tatsächlich richtig fragen können. So, Herr Dr. Dressel hat sich schon gleich gemeldet. Dann startet er, und ihm folgt Herr Trepoll und dann Herr Dr. Duwe. Herr Dr. Dressel. Ich würde sagen, wir gucken einmal, wie viele Fragen sich so ansammeln, dann sammeln wir vielleicht ein bisschen und gehen dann in Antwortrunden. Und es muss auch nicht jeder zu allem, sozusagen zu jeder Frage antworten, sondern wer sich jeweils vielleicht berufen fühlt. Herr Dr. Dressel.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Genau. Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte drei kleine Fragen. Einmal an die Verfassungsjuristen, wer antworten mag, ob der Hinweis – ich weiß nicht, Herr Hansen hatte den gebracht, aber auch Herr Schmidt – hinsichtlich der Frage des Zeitpunktes, ob sozusagen hier ein verfassungsrechtliches Risiko im Hinblick auf den Beschlusszeitpunkt gesehen wird. Natürlich haben wir uns als Antragsteller die Frage auch gestellt, aber dann noch einmal ein bisschen geguckt. Das letzte Bundeswahlgesetz wurde, glaube ich, irgendwie zwei Monate vor der Bundestagswahl beschlossen, was sicherlich auch kein Schönheitspreis in Gesetzgebung verdient, was den Zeitpunkt angeht. Aber dass wir jedenfalls hier mit Blick darauf, dass Ende März der Einreichschluss für die Wahlvorschläge ist, wie er aus unserer Sicht zeitlich ausreichend ... klar, früher wäre immer schöner, aber dass es zeitlich ausreichend ist. Und da wollte ich die Verfassungsjuristen fragen, ob sie diese Sichtweise teilen oder dort ein Problem sehen.

Dann die zweite Frage betrifft noch einmal die Beurteilung der Funktionsstörung, auf die ja auch Herr Hansen und Herr Schmidt auch eingegangen sind. Wo sind eigentlich da Probleme von solch einem Gewicht, dass die das rechtfertigen? Da würde ich auch die Verfassungsjuristen noch einmal fragen wollen, weil wir uns sehr stark bezogen haben auf das Berliner Urteil – das, finde ich, ist noch nicht ganz zur Geltung gekommen in der Anhörung bisher –, also ob Sie sich damit auch in der Vorbereitung noch einmal befasst haben. Das Berliner Urteil, was ja sehr stark abstellt darauf, dass zwar der einfache Gesetzgeber gesteigerten Darlegungsanforderungen unterliegt, was die Begründung einer Sperrklausel angeht, aber dass jedenfalls für den Verfassungsgesetzgeber auch die abstrakte Gefährdung reicht. In der Tat haben wir natürlich im Moment nur eine abstrakte Gefährdung, weil all die Fälle, die da auch genannt worden sind, sind ja Beispiele aus Zeiten, wo es die Hürde gab. Also, bisher gab es die ja, und deshalb kann man ... Aber unsere Meinung ist eben, wir warten nicht, bis die Funkti-

onsstörung eintritt, sondern wir wollen es sozusagen vorher regeln, um die Funktionsstörung gar nicht erst eintreten zu lassen. Und da hat das Verfassungsgericht Berlin gesagt, dass für eine verfassungsrechtliche Regelung auf der Ebene der Verfassung die abstrakte Gefahr ausreichend ist. Und da wollte ich fragen, ob Sie das teilen. Und auch mit Blick auf die Begründung in der Drucksache, auch mit Blick darauf, die Erwägung, die Herr Fischer, glaube ich, auch noch einmal sehr plastisch noch einmal benannt hat, aus Sicht einer Bezirksversammlung im Hamburger Süden, ob Sie das auch teilen, dass das dieser abstrakten Gefahr auch genügt.

Vorsitzende: Vielen Dank. Jetzt nehmen wir noch Herrn Dr. Trepoll – Herrn Trepoll, Verzeihung – auf jeden Fall dazu, zu diesen zwei Fragen.

Abg. André Trepoll: Ja, solange es kein Professor wird, Frau Vorsitzende. Herzlichen Dank auch von meiner Seite für Ihre Stellungnahmen. Da waren ja interessante Ansichten von den Problemen in Harburg bis zu den paradiesischen Zuständen in der Bezirksversammlung Eimsbüttel. Ich hoffe, es findet trotzdem noch politischer Streit bei Ihnen statt. Und bei Herrn Brandt muss man ja aufpassen, wenn da schon die semantische Unterscheidung zwischen Kompromiss und Konsens stattfindet, inwiefern man mit Ihnen in Zukunft verhandelt. Aber das nur am Rande und zur Einleitung.

Mich würde auch die Frage interessieren, die Herr Dr. Dressel gestellt hat, nach dem Aufstellungsverfahren. Das hatten Sie angesprochen, Herr Schmidt, es läuft. Wir können ja nach dem Gesetz ein Jahr vor der nächsten Wahl mit den Aufstellungsverfahren beginnen. Inwiefern hindert uns das jetzt, in die Verfassung diese Sperrklausel aufzunehmen, inwiefern können wir als Verfassungsgesetzgeber dort nicht mehr tätig sein? Das will sich mir nicht so ganz erschließen, vielleicht kann mir das noch einmal jemand erklären, diese Argumentation.

Und dann hätte ich noch eine Frage. Wir haben ja jetzt auch einen neuen Sachverhalt. Wir haben bisher die Bezirksversammlung immer parallel zur Landtagswahl, zur Bürgerschaftswahl gewählt. Jetzt haben wir sie abgekoppelt in diesem Konsens, Kompromiss, wie immer man es beurteilen möchte, und ... Aber da gehen Sie nicht von einer Verfassungswidrigkeit aus, ich möchte das nur am Rande noch einmal klarstellen. Also, was bedeutet das, dass wir jetzt nicht mehr in dieser Bugwelle der Landtagswahlkämpfe und der auch stärkeren politischen Auseinandersetzung mitschwimmen – und dadurch auch aus meiner Sicht der stärken Wahlbeteiligung –, sondern dass wir jetzt sozusagen eine eigenständige ..., zwar mit der Europawahl, aber wenn Sie sich die Zahlen angucken, 35 Prozent Wahlbeteiligung das letzte Mal in Hamburg bei der Europawahl, was kann das auch in puncto Funktionsbeeinträchtigung der Bezirksversammlung bedeuten?

Und dann habe ich einen Satz gefunden im Urteil des Verfassungsgerichts aus dem Januar, der uns ja jetzt hier auch im Endeffekt zusammenführt. Den möchte ich Ihnen einmal zitieren, weil er mir nicht ganz klar ist. Der lautet: „Bei der Gewichtung der Belange, Wahlrechtsgrundsätze einerseits und erwartete relevante Funktionsbeeinträchtigung oder gar Funktionsstörung andererseits, sind auch Mechanismen zu berücksichtigen, durch welche die Auswirkungen solcher Störungen abgemildert werden können, ohne dass es einer Sperrklausel bedarf und schließlich auch die Bedeutung einer funktionsfähigen Bezirksversammlung zu würdigen. Diese Vorgaben hat der Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigt.“ Das erschließt sich mir nicht ganz, was das Verfassungsgericht damit meint, was es sein könnte, welche Maßnahmen wir da treffen könnten oder Mechanismen, um vielleicht auf die Sperrklausel zu verzichten. Vielleicht fällt Ihnen dazu auch etwas ein. Herzlichen Dank.

Vorsitzende: Gut. Ich glaube, dann fassen wir soweit einmal zusammen. Das waren jetzt vier Fragen, wenn ich das richtig verstanden habe. Zeitablauf beziehungsweise Aufstellungsverfahren, von Ihnen beiden, dann noch einmal auf die Funktionsstörung Bezug nehmend in besonderem Hinblick auf das Berliner Urteil. Reicht die abstrakte Gefahr? Und dann die Frage der abgekoppelten Wahl von der Bürgerschaft, womöglich niedrige Wahlbeteiligung, und diese Abmilderungsbemerkung des Verfassungsgerichts. Wer mag beginnen? Professor Bull.

Herr Dr. Bull: Vielen Dank. Also, was die Frage des Zeitpunkts angeht, sollte man sich doch einfach überlegen, was muss denn ein Bewerber oder eine sich bewerbende Partei oder Gruppe ändern, wenn sie relativ kurzfristig vor der Wahl erst mit der 3-Prozent-Sperrklausel konfrontiert wird. Sie muss doch gar nichts ändern, sie wird ihre Anstrengungen vielleicht noch erhöhen. Das tut sie aber im Zweifel sowieso, jeder will gewinnen, jeder will Mandate gewinnen. Also, das Argument kann ich nicht wirklich wichtig finden. Was die abstrakte Gefahr angeht, da finde ich in der Tat das, was das Hamburgische Verfassungsgericht gemeint hat, doch etwas befremdlich. Also, im Grunde wird der Gesetzgeber, das Parlament vom Verfassungsgericht hierauf verwiesen, nachträglich einzugreifen, wenn die Dinge schief laufen. Erst soll der Senat helfen, soll evozieren oder irgendwie vielleicht auch Tricks anwenden, damit die Bezirksversammlungen wieder ordentlich arbeiten. Und dann in zweiter Linie wird gesagt, ja, der Gesetzgeber kann das ja reparieren. Das finde ich nicht angemessen im Sinne einer richtigen Verteilung der staatlichen Gewalten und Funktionen. Und wenn gesagt wird in dem Zusammenhang, das Parlament entscheide hier in eigener Sache, dann finde ich das auch nicht zutreffend. Das ist nicht eigene Sache, das ist eine Sache, die nur das Parlament entscheiden kann, wie die Spielregeln sein sollen, die Spielregeln hier auf der bezirklichen Ebene, aber auch für das Wahlrecht gilt das natürlich. Es kann doch nicht eine Gruppe aus dem Volke sich dransetzen und nun die Grundregeln bestimmen und sagen, das stimmt jetzt ab, die Bürgerschaft würde ja in eigener Sache entscheiden. Ein Monopol sozusagen der Volksgesetzgebung auf diesem Feld kann ich nicht erkennen.

Und schließlich erlauben Sie mir doch noch eine Bemerkung zu Ihren Ausführungen, Herr Brandt, am Schluss. Neuseeland, schön und gut, da gibt es eine andere politische Kultur, vielleicht ist das auch ein relativ kleines Land, sehr weit fern von unseren Verhältnissen hier. Also, das würde ich zunächst einmal nicht auf Anhieb als Vorbild für unsere Wahlrechtsdiskussion ansehen. Aber gewichtiger sind ja Ihre allgemeinpolitischen Ausführungen, dass das Vertrauen in die Parteien vernachlässigt oder gar gestört werde oder weiter verletzt werde, wenn die Parteien sich hier eine solche Regelung ausdenken, die die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlung erhöhen soll oder verbessern soll in der Zukunft. Das finde ich genau verkehrt herum gedacht. Man kann nicht immer wieder sagen, die Parteien sind so schlecht oder böse oder so egoistisch, und deswegen müssen wir mehr jetzt andere entscheiden lassen als die Parteien. Im Gegenteil, es müssen die Parteien in die Pflicht genommen werden, ordentliche Regeln zu finden und die auch anzuwenden und zu ihren Grundsätzen zu stehen. Dann wird sich das Ansehen der Parteien verbessern.

Vorsitzende: Vielen Dank. Professor Heun.

Herr Dr. Heun: So, ich darf auch kurz zu den vier Fragen Stellung nehmen. Zunächst zu der Frage des Beschlusszeitpunkts, da bin ich ganz ähnlicher Auffassung wie Herr Bull. Es muss nur rechtzeitig natürlich vor dem eigentlichen Wahlakt stattfinden, dass die Wähler genau wissen zu dem Zeitpunkt, welches Wahlrecht gilt. Das ist notwendig. Aber ich würde jetzt auch nicht sagen, dass sozusagen für den gesamten Aufstellungsprozess ein Jahr vorher bereits die Wahlrechtsänderung durchgeführt sein muss. Zweitens, zur Funktionsstörung. Das ist natürlich immer eine Frage, wie man das beurteilt. Ich muss gestehen, als ich zunächst einmal das Hamburger Urteil gelesen habe vom Anfang des Jahres, habe ich bis auf ... ich weiß jetzt nicht mehr genau, welche Seite, aber erst einmal gedacht, eigentlich begründen die hier doch, dass die 3-Prozent-Klausel eigentlich zulässig ist. Und am Schluss machen sie plötzlich eine Volte und sagen, na ja, es ist aber alles nicht so. Die Wahrscheinlichkeit ist jetzt nicht so ganz hinreichend. Also, man kann natürlich diese Frage der Funktionsstörung immer etwas unterschiedlich beurteilen, aber ich würde schon auch sagen, dass erstens natürlich der Verfassungsgeber unter ganz anderen Rechtfertigungsanforderungen ist als der einfache Gesetzgeber, nämlich sehr viel geringeren. Natürlich kann der Verfassungsgeber relativ frei entscheiden und ist allenfalls an die Grundsätze, die aus dem Artikel 28 Absatz 1 und allgemeinen Gesichtspunkten des Demokratiegebotes folgen, gebunden und hat einen erheblich größeren Spielraum und geringere Rechtfertigungsanforderungen zu erfüllen als der einfache Gesetzgeber. Insofern kann man das vielleicht auf die vereinfachte Formel in der Tat bringen, die das Berliner Verfassungsgericht genommen hat, dass hier in der Regel eine abstrakte Gefährdung aus-

reicht. Ich denke schon jedenfalls, dass diesen Anforderungen auch im Hinblick auf die Bezirksversammlungen durchaus Genüge getan wird.

Und ich kann auch nicht das Argument teilen, dass das ein Problem sei, dass es hier eine Entscheidung in eigener Sache ist. Das Parlament trifft eigentlich immer nur Entscheidungen in eigener Sache, denn im Wesentlichen sind auch die Parlamentarier immer dadurch betroffen in irgendeiner Weise durch die Entscheidungen des Parlaments. Und das ist der Ort, und Demokratie besteht darin, dass hier Entscheidungen in eigener Sache getroffen werden. Auch das Volk trifft eine Entscheidung in eigener Sache. Also, das kann eigentlich kein Einwand sein gegen eine Entscheidung durch das Parlament.

Ganz kurz, Abkoppelung von der Bürgerschaftswahl ist jedenfalls verfassungsrechtlich kein Problem, das kann man politisch unterschiedlich beurteilen, ob das sinnvoll ist, um die Wahlbeteiligung hoch oder gering zu halten. Das überlasse ich Ihrer Einschätzung, was Sie da für richtig halten. Verfassungsrechtlich kann man da weder für noch gegen diese Abkoppelung etwas sagen. Und was mit Abmilderung gemeint ist, ist natürlich in der Tat etwas dunkel, aber es gibt natürlich ... Ich meine, jede Ausgestaltung des Wahlrechts, mit der kann man ganz viele Drehschrauben nutzen, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen. Das Bundesverfassungsgericht lässt das ja sogar in einem erheblichen Umfang zu, weil es – aus meiner Sicht auch wieder etwas widersprüchlich – der Auffassung ist, dass sozusagen die Wahl des ... die Systemwahl, also ob ich Verhältniswahl oder Mehrheitswahl mache, sozusagen vorgelagert ist vor der Beurteilung durch die Wahlrechtsgrundsätze. Wenn man den Wahlrechtsgrundsatz der Wahlgleichheit ganz strikt versteht, könnte man ja sagen, die Mehrheitswahl ist eigentlich unzulässig und es darf nur die Verhältniswahl geben. Es gibt ja einige Kollegen, die das zu sehen. Das tut das Bundesverfassungsgericht ja nicht, sondern sagt ja nur sozusagen, systemimmanent ist das zu beurteilen. Also, es könnte ja durchaus auch das Parlament hier auf die Idee kommen, die Mehrheitswahl einzuführen, dann hätten wir das Problem mit der Sperrklausel nicht. Also, es gibt da viele Möglichkeiten, ich sage jetzt 'mal, das Wahlrecht so zu gestalten, dass Sie natürlich die Effekte abmildern. Und die Vielzahl der Wahlsysteme zeigt, dass das Spektrum nahezu unendlich ist zwischen ganz radikalen Ausgestaltungen des Mehrheitswahlrechts und ganz strikten Verhältniswahlsystemen. (...) ein ganzes Spektrum, wo Sie gar die unterschiedlichsten Effekte erzielen. Und im Prinzip sind Sie da auch relativ frei, das zu tun, auch sogar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte. Danke.

Vorsitzende: Gut. Herzlichen Dank. Herr Schmidt, dann Professor Winterhoff.

Herr Schmidt: Ja, ganz kurz dazu, weil hier war ... Aufstellung, inwiefern das die Aufstellung betrifft. Für kleine Parteien ist das sehr maßgeblich, ob es eine 3-Prozent-Hürde gibt oder nicht. Das Wahlrecht hat sich sehr massiv ...

(Zuruf Abg. Dr. Andreas Dressel: Nicht für die FDP.)

- Nicht für die FDP, das ist richtig, aber für die anderen, die jetzt drin wären und Ihnen vielleicht einen Sitz weggenommen hätten. Nichtsdestotrotz ist es dann für die taktische Aufstellung ja entscheidend, ob die sich in einem Direktwahlkreis bemühen und all ihre Kraft da hineinwählen, um dort vielleicht jemanden direkt zu bekommen oder ob sie über die Liste gehen. Und selbst wenn sie über die Liste gehen, sind die Direktwahlkreise auch interessant. Schließlich ist ja die Reihung der Bezirkswahlvorschläge auf der Bezirksgesamtliste danach, wie viele Direktkandidaten in den jeweiligen Wahlkreisen aufgestellt werden. Also, das ist doch durchaus entscheidend für deren Erfolgsaussichten, für kleinere Parteien.

Jetzt war noch diese eine Sache mit der Europawahl. Ich kann nur sagen, Europawahl ist ja auch ambivalent sozusagen, dass das mit der zusammen ist. Okay, aber die Veränderung, die wir haben, ist ja die, in Hamburg wurde ja relativ häufig das Landesparlament neugewählt, die Bürgerschaft. Und das hatte immer dazu geführt, dass sämtliche Bezirksversammlungen mit aufgelöst wurden, ob das nun einen Sinn macht oder nicht macht. Dass das jetzt entkoppelt ist, das ist durchaus ein Vorteil und das sorgt auch dafür, Herr Fischer, dass die Funktionsfähigkeit von Bezirksversammlungen, wenn die sich dann ... die wenigen Fraktionen, die jetzt bei Ihnen da sind, wenn

die sich einigen können. Ich verstehe auch diese ganzen Einlassungen, die Sie gemacht haben, dass das eigentlich gar nicht funktioniert ..., dann kann ich nur sagen, dann müsste man ganz andere Änderungen machen, damit es in Harburg funktioniert.

(Zuruf Herr Fischer: Wir tun mehr für die Bevölkerung.)

Vorsitzende: Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, vielen Dank. Ich würde auch gerne zunächst auf den Zeitpunkt der Änderung eingehen. Wie meine Vorredner, mit Ausnahme von Ihnen, Herr Schmidt, habe ich da aus rechtlicher Perspektive auch keine Bedenken. Insbesondere vielleicht als kleine Replik auf das, was Sie gesagt haben, für den Zeitpunkt so einer Änderung kommt es meines Erachtens nicht darauf an, ob es zu einer Beeinflussung der Erfolgsaussichten einer Partei oder einer Wählervereinigung kommt. Es geht nur um die Frage, ob das Wahlsystem rechtzeitig vor dem Wahltag noch einmal geändert wird oder nicht. Und hier, die Einfügung einer Sperrklausel lässt das System als solches unbeeinflusst. Es hat natürlich Auswirkung auf die Erfolgchancen einzelner Parteien, aber insbesondere das Verfahren der Kandidatenaufstellung, die Frage, müssen in Wahlkreisen Kandidaten gewählt werden, gibt es eine Liste, gibt es nur eine Personenwahl, wie auch immer, diese Fragen, die stellen sich hier nicht. Insoweit bleibt das Wahlsystem gänzlich unbeeinflusst, und deswegen sehe ich auch keine Schwierigkeiten darin, dass jetzt die Beschlussfassung über die Sperrklausel vergleichsweise kurz vor der nächsten Bezirksversammlungswahl stattfinden wird.

Der nächste Punkt ist die Frage, brauchen wir eigentlich den Nachweis von Funktionsstörungen, um die Verankerung einer Sperrklausel in der Verfassung zu rechtfertigen. Auch da muss man, glaube ich, wieder sich vergegenwärtigen, dass es hier nicht darum geht, durch ein einfaches Gesetz so eine Sperrklausel zu begründen, sondern darum, sie in die Verfassung selbst aufzunehmen. Man muss deswegen nicht im Lichte der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und auch nicht der Chancengleichheit der politischen Parteien begründen, warum eine solche Sperrklausel erforderlich ist. Das wäre der falsche Beurteilungsmaßstab. Die Frage, die man sich also stellen muss, ist, welchen Begründungs- und Rechtfertigungsanforderungen unterliegt eigentlich der verfassungsändernde Gesetzgeber. Und das ist eben nicht der einfache Gesetzgeber, sondern das ist etwas anderes, der verfassungsändernde Gesetzgeber. Er darf ja auch nur in einem erschwerten Verfahren die Verfassung ändern. Und wenn man sich diese Frage stellt, dann wird die Luft schon relativ dünn.

Natürlich entspricht es einem guten Brauch und ist im Rechtsstaat auch mehr oder weniger geboten und naheliegend, dass man begründet, warum eine Verfassung geändert wird. Aber woraus man eine Rechtfertigungspflicht ableiten will, streng dogmatisch, für eine Verfassungsänderung, mit der eine Sperrklausel in die Verfassung aufgenommen wird, das erschließt sich mir nicht ohne Weiteres. Der einzige Anknüpfungspunkt, den ich insoweit sehe, ist tatsächlich das Grundgesetz, das nämlich in Gestalt des schon erwähnten Homogenitätsprinzips in Artikel 28 Absatz 1 auch Vorgaben für den verfassungsändernden Gesetzgeber auf Landesebene enthält. Insoweit ist es sicherlich sinnvoll und aus Sicht des Grundgesetzes auch geboten, rechtfertigende Erwägungen anzustellen, aber dabei ist der Maßstab, der anzulegen ist, deutlich weniger streng als der Maßstab, der an den einfachen Gesetzgeber anzulegen ist. Insofern kann man das tatsächlich, wie das das Landesverfassungsgericht in Berlin getan hat, auf den Punkt bringen, indem man sagt, es reichen abstrakte Gefährdungen.

Möglicherweise ist aber auch das sogar noch ein wenig zu viel gesagt, denn ich möchte auf einen Punkt hinweisen, in dem ich mich jedenfalls, was meine Rechtsauffassung angeht, vom Landesverfassungsgericht Berlin unterscheide. Das Landesverfassungsgericht in Berlin, der dortige Verfassungsgerichtshof, scheint davon auszugehen, dass es ungeschriebene Schranken der Verfassungsänderung gibt. Er sagt nämlich, dass bei der Änderung der Verfassung, auch wenn es keine ausdrückliche Schranken gibt, grundlegende Gerechtigkeitspostulate beachtet werden müssten. Und dann nennt er einige Bestimmungen aus der Verfassung auf Seite 8 des Urteils. Dieser Auffassung würde ich mich so für Hamburg nicht anschließen, und auch die Kommentierung von David sagt eindeutig, dass es in Hamburg keine Schranken der Verfassungsänderung in inhaltlicher Art gibt. Und wenn man diese Prämisse nicht

zugrunde legt, dass es Schranken der Verfassungsänderung gibt, dann müsste die Conclusio sein, dass für die Rechtfertigung einer solchen Verfassungsänderung sogar noch geringere Anforderungen gelten können als diejenigen, die der Verfassungsgerichtshof in Berlin zugrunde gelegt hat.

Zum nächsten Punkt, zur Frage Entkoppelung der Wahltermine, da kann ich mich kurz fassen, da sehe ich in rechtlicher Hinsicht auch keine Bedenken. Und es bleibt die letzte Frage von Ihnen, Herr Abgeordneter Trepoll, wie ist es mit der Aussage des Hamburgischen Verfassungsgerichts, dass man Funktionsstörungen, so sie denn vorliegen sollten, auch abmildern könnte. Ich habe die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts so verstanden, dass einmal Instrumente zur Abmilderung in Betracht kommen, die einzelfallbezogen sind, nämlich Weisung und Evokation. Die hat das Hamburgische Verfassungsgericht dann aber schnell wieder ad acta gelegt, weil es gesagt hat, man kann ein grundlegendes Problem, wie Funktionsstörungen nicht durch Instrumente beseitigen, die nur im Einzelfall angewendet werden können. Dann kamen aber jene anderen Instrumente, die nach meinem Verständnis gerade den Anlass für den Antrag auf Verfassungsänderung gegeben haben, nämlich die Erwägung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, dass man durch Globalrichtlinien Fachanweisungen und auch durch Änderungen bei der Zuständigkeitsverteilung, sprich, durch Abzug von Zuständigkeiten von den Bezirken, dieser Funktionsstörung entgegenwirken könne. So verstehe ich das Urteil, und ich verstehe Ihren Antrag so, dass gerade dieser Argumentation nicht gefolgt werden soll.

Vorsitzende: Vielen Dank. Ist das ganz direkt dazu? Gut. Herr Fischer.

Herr Fischer: Ja, vielleicht ganz kurz. Problem Zeitpunkt sehe ich, ähnlich wie Herr Professor Bull, überhaupt nicht. Ich befinde mich auch im Augenblick als Kreisvorsitzender mitten im Aufstellungsverfahren. Wir haben in Kenntnis dieser Vorlage, die hier beraten wird, auch das Aufstellungsverfahren jedenfalls in meiner Partei durchgeführt. Kein einziger Kandidat von 80, die wir in Harburg hatten, hat das abhängig gemacht von dem Vorhandensein einer Klausel, ja oder nein. So weit die praktische Situation.

Zur Frage der abgekoppelten Wahl nur ein Hinweis, den wir gestern vom Bezirkswahlleiter bekommen haben. Er geht davon aus, dass bei den geringen Wahlbeteiligungen – wir hatten bei der Bezirksversammlungswahl 49 Prozent, das letzte Mal bei der Europawahl 37 Prozent –, dass 500 Stimmen reichen könnten, um ein Mandat zu gewinnen. Und das ist natürlich wieder eine neue Frage, die dann aufkommt, dass ein Sportverein mit 5.000 Mitgliedern überlegt werden kann, das geht auch um Gelder auf der Bezirksebene und Ähnliches, schicken wir einmal einen Abgeordneten von einem großen Sportverein ...

(Zuruf)

- Beispielsweise, aber bei der Partei ist es ja nach wie vor so, dass wir die Aufgabe haben, verschiedenste Interessen gegeneinander abzuwägen und dann Entscheidungen zu treffen und nicht Partikularinteressen an ein Parlament einbringen. Das ist ja noch ein gewisser Unterschied.

Zur abstrakten oder konkreten Gefahr. Wenn wir das so machen, wie das also vom Verfassungsgericht da auch angedeutet worden ist – Einzelmaßnahmen geht sicherlich nicht, aber auch das andere, Globalrichtlinien und alles, was erwähnt worden ist –, das würde zum Totalschaden für die Bezirksversammlungen führen. Das wäre die Realisierung der konkreten Gefahr, keinerlei Rechte mehr für die Bezirksversammlungen. Ich sehe – auf die Frage von Herrn Trepoll – eigentlich keine Möglichkeit, mildere Maßnahmen irgendwo zu suchen oder zu finden. Diese wollen wir sicherlich alle nicht, dass inhaltlich die Bezirksversammlungen ausgehöhlt oder abgeschafft werden sollen, dass möglicherweise der Senat sagt, die haben sowieso so viele Rechte, die sind auch schneller fertig mit ihren ganzen Beratungen und Dingen, wenn sie weniger Rechte haben. Auch das kann sicherlich keiner wollen, auch das wäre eine konkrete Gefahr, die sich dann verwirklicht hätte. Was bliebe, sind dann doch gesetzliche Maßnahmen. Da schaue ich einmal ins Bezirksverwaltungsgesetz. Da steht in Paragraph 12 zum Beispiel drin – 12.2, wo ist das hier? –, „auch fraktionslosen Mitgliedern ist eine angemessene Redezeit zuzubilligen“. Wollen Sie das möglicherweise oder will das Verfassungsgericht das reduzieren, dass wir bestimmte Rechte, die auch für Minder-

heiten, Schutzrechte, die da drin sind, für Oppositionen, aber auch für kleinere Gruppierungen, dass die aus den gesetzlichen Bestimmungen gestrichen werden sollen? Das kann sicherlich auch nicht der Weg sein. Und es kann auch nicht so sein, dass das Verfassungsgericht oder der Senat unmittelbaren Einfluss nimmt auf die Gestaltungsrechte, die eine Bezirksversammlung durch ihre Geschäftsordnung hat, dass man da also Durchgriff macht, ihr müsst das so und so machen, um etwaige spätere Schäden, die eintreten könnten, zu vermeiden.

Eine Bemerkung wollte ich noch zu Herrn Brandt machen. Er hat ja hier ein Plädoyer geführt, nicht bei Funktionsstörungen, die sind ja schon gegeben bei Koalitionen, wenn ich das richtig verstanden habe. So war ja der Beitrag. Okay, schönen Dank.

Vorsitzende: Gut. Vielen Dank. Eine minikurze Nachfrage von Herrn Dr. Dressel an Herrn Professor Winterhoff.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Nein, es war tatsächlich jetzt eine Nachfrage.

Vorsitzende: Oder ist die geklärt?

Abg. Dr. Andreas Dressel: Nein, die hat sich nicht geklärt. Also, die ... Weil das ja eben Herr Fischer ja noch einmal angesprochen hat, bezogen auf das Urteil, wo quasi die Ausweichmöglichkeit, die das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts skizziert hat, ob das eigentlich bei denjenigen, die das hier kritisch sehen, eigentlich Ihren Vorstellungen von bezirklicher Demokratie entspricht, wenn dieser Ausweg gegangen wird. Damit können Sie eigentlich ... Also zumindest, Herr Brandt, ich habe Ihre Meinung zur bezirklichen Demokratie, verbindliche Bürgerentscheide, am liebsten sollen das alle Gemeinden werden, alles soll völlig selbstständig in den Bezirken entschieden werden, eigentlich immer anders verstanden. Aber das Verfassungsgericht weist einen Weg, der in genau die andere Richtung geht. Das kann ja eigentlich Ihren Vorstellungen sonst auch nicht entsprechen.

Vorsitzende: Das war jetzt ehrlicherweise keine Verständnisnachfrage, sondern ein Diskussionsbeitrag, und wir haben noch ... die Rednerliste ist länger. So, jetzt machen wir das eben zu Ende und Herr ... Doch, bitte antworten Sie, Herr Dr. Brandt.

Herr Dr. Brandt: Natürlich ist es rechtlich kein Problem, dass kurzfristig das Wahlrecht hier geändert wird. Es ist ein politisches Problem, kein rechtliches. Wie kommt es an? Fördert es das Ansehen der Parteien, die das machen, ja oder nein? Das ist das Problem, das ich sehe. Und wir haben doch in Hamburg das Problem, dass wir keine saubere Kompetenzverteilung haben zwischen Bezirken und zwischen der Landesebene. Das ist das Kernproblem.

Dann müssten wir uns auch ... würden wir hier auch eine ganz andere Diskussion führen. Und das ist eigentlich das Kernproblem. Wir brauchen eine saubere Trennung in Hamburg. Wo man die Kompetenzlinien nachher zieht, das sieht im Stadtstaat sicherlich anders aus als in einem Flächenland, aber das ist ... und das hat jetzt ... Ob hier über die Hintertür und Dienstanweisungen ... Herr Fischer weiß doch genau, wie schwierig das ist, ein Hinweisschild gegen den Willen einer Fachbehörde aufzustellen. Da kann die Bezirksversammlung beschließen, solange sie will, und hat ein richtiges Problem damit. Und das ist eigentlich ... das hat nichts mehr mit Kommunalpolitik zu tun, das hat etwas mit irgendwelchen Machtfragen, auf welcher Ebene sie auch immer sind, zu tun. Das ist eigentlich das Kernproblem. Und das andere ist natürlich grundsätzlich bei Wahlrechtsänderungen. Wir wollten, dass Wahlrechtsänderungen sehr zurückhaltend gemacht werden und dass die Bürgerschaft in sich auch sehr vorsichtig damit umgeht. Und das ist der tiefere Sinn. Natürlich befassen wir uns immer, Selbstbefassung ist immer ein Problem, aber wenn ein Parlament über Diäten beschließt, ist das immer eine unmittelbar sich auswirkende Sache oder wenn es über Wahlrechtsregelungen ... Normalerweise ist eigentlich von der Logik her, dass die Gewählten nicht eigentlich entscheiden sollten, nach welchem System sie gewählt werden. Dass das häufig anders ist auf dieser Welt, das wissen wir. Aber der saubere Ansatz ist, dass die Wählenden auch entscheiden, wie sie wählen wollen.

Vorsitzende: Möchten Sie das ergänzen, Herr Hansen?

Herr Hansen: Ja. Ich muss auch noch etwas sagen.

Vorsitzende: Bitte, bitte und dann Herr Schmidt.

Herr Hansen: Genau. Ich wollte direkt auf Herrn Dr. Dressels Frage noch einmal antworten, inwieweit eine abstrakte Gefahr ausreicht. Also, ich kann mich, ehrlich gesagt, – das Urteil haben nun alle ja gelesen – ich kann mir nicht vorstellen, dass das Hamburgische Verfassungsgericht, wenn es denn irgendwie wieder eingeschaltet werden sollte, plötzlich die Argumentation total umdreht und sagt, jetzt ist es in der Verfassung drin und jetzt verzichten wir auf ...

(Zuruf)

Eben. Also, das kann ich mir in dem Sinne nicht vorstellen und auch nach der Sichtung der verschiedenen Urteile auch des Verfassungsgerichts gerade zu diesen Sperrklauseln in dem Kommunalwahlrecht, Sie haben immer nach legitimen Zielsetzungen gesucht und gefordert. Also, da habe ich zumindest einmal die Bedenken. Und zum Zeitpunkt selber kann ich natürlich nicht, weil ich nicht mit der Kandidatenaufstellung nicht so ganz vertraut bin, aber ich will noch zu bedenken geben, dass es seit Januar keine Sperrklausel gab, seit Januar gibt es sie nicht mehr, und jetzt wird sie wieder eingeführt. Das ist nur ... also, es ist nicht, dass durchgehend eine war, sondern dass keine bestand und jetzt eine eingeführt wird. Auch da könnte ich mir als Gericht vorstellen, das durchaus mit zu berücksichtigen. Dass von keine Hürde bis Einführung einer Hürde, dass da durchaus auch Bedenken kommen könnten. Auch was ein Eilverfahren anbelangt. Was drohen könnte.

Vorsitzende: Gut. Dann waren das die ersten, die Fragen vielleicht stellen. Behalten Sie sich noch, was Sie jetzt noch einmal ergänzen wollten, weil, da nehmen wir erst noch einmal ein paar Fragen dazu und kommen dann vielleicht weiter. Ich würde jetzt gern Herrn Dr. Duwe, dann Herrn Dr. Steffen und Frau Schneider die Möglichkeit geben, ihre Fragen zu stellen. Herr Dr. Duwe bitte.

Abg. Dr. Kurt Duwe: Ja. Es ist natürlich sehr interessant, dass man ein Problem dadurch lösen will, dass man es auf eine andere rechtliche Ebene hebt. Ich sag 'mal ganz provokant, wenn es höchstens abstrakte Rechtfertigungen für etwas gibt und man das einzelgesetzlich nicht regeln kann, dann gibt es die Lösung, wir packen das einfach in die Verfassung, ich sag das 'mal so, und dann ist es ganz schwierig, das wieder zu verändern. Ich denke, ich frage einmal, gibt es Grenzen innerhalb der Verfassung, sprich also Regelungen, die man in Verfassungen schreiben kann, die aber trotzdem verfassungswidrig ist, und wo sind da die wirklichen Grenzen, so etwas zu tun? Sie haben es ein bisschen angedeutet, aber es ist mir auch nicht ganz klar, wo da eigentlich jetzt die Grauzone ist. Politisch gesehen halte ich das für sehr, sehr fraglich, aber das ist jetzt eine rechtliche Frage.

Die zweite Frage ist eine Frage: Wie kann man die Berliner und die Hamburger Verhältnisse bezüglich auf die Bezirksversammlungen vergleichen? Da wird ja immer drauf abgehoben auf das Berliner Urteil. Wir wissen, dass Berlin und Hamburg eben nicht gleich sind, auch wenn die Bezirksversammlungen nicht gleich sind. Und gibt es da eben dann auch mögliche Differenzen und kann man das Urteil in Berlin 1:1 auf Hamburg übertragen?

Das Dritte ist: Ist es auf die Funktionsfähigkeit oder Funktionsunfähigkeit abgehoben worden? In Deutschland gibt es Tausende von kommunalen Vertretungen und meines Erachtens, auch wenn andere vielleicht das vertreten, es möge nur eine abstrakte Gefahr bestehen, möchte ich doch gerne von Ihnen hören, wo es denn wirklich eine wirklich merkliche Gefahr in der Bundesrepublik Deutschland in kommunalen Vertretungen gegeben hat, wo die obere Ebene dann eben so wie der Senat hier angedroht wurde in dem Hamburger Urteil eingreifen musste, und ist diese geringe Gefahr, ich sag das 'mal vorher, diese geringe Gefahr überhaupt ein Grund, um die Hamburger Verfassung zu ändern und ist das Verfahren einfach unverhältnismäßig?

Das sind erst einmal die ersten drei Punkte, die ich ansprechen wollte beziehungsweise fragen wollte.

Vorsitzende: Dann, denke ich, nehmen wir Herrn Dr. Steffen noch dazu. Bitte.

Abg. Dr. Till Steffen: Ja, ich habe, glaube ich, vier Fragen. Zum einen, Herr Hansen, Sie hatten ja bei Ihrem Eingangsstatement gesagt, das Verfassungsgericht könnte zu dem Ergebnis kommen, dass es so nicht gehen könnte. Ich würde gern noch einmal hören, welchen Weg Sie sehen, den das Verfassungsgericht dahingehend rechtlich gehen könnte. Herr Professor Heun, Herr Professor Winterhoff und Herr Professor Bull hatten ja jeweils die möglichen Wege abgeprüft und sie für nicht gangbar gehalten. Das würde mich an der Stelle noch einmal interessieren. Und das ist der zweite Punkt. Das ist ja in der Tat, Herr Professor Winterhoff hatte das ja herausgearbeitet, dass es da einen kleinen ... dass die Entscheidung des Verfassungsgerichts ja insofern irritiert, als dass ausdrücklich mit dem Abzug von Zuständigkeiten argumentiert wird, der ja dann das Problem löst. Jetzt gucke ich in die Hamburgische Verfassung und stelle fest, da steht ja im Artikel 4 Absatz 2 Satz 1, „durch Gesetz sind für Teilgebiete Bezirksämter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt“. Da ist ja dann schon die Frage, ob der Entzug jeglicher Aufgaben dann nicht in einem Spannungsfeld zu dieser Bestimmung steht. Und dann geht es ja weiter: „An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit.“ Das wiederum beschränkt ja, steht ja unter Umständen in einem Spannungsfeld, wenn die Bezirksämter zwar noch die Aufgabe behalten, aber umfänglich durch Fachanweisungen gesteuert werden, sodass die Bezirksversammlungen dann nichts mehr zu entscheiden hätten, dann würden sie nicht mehr mitwirken. Und das führt mich zu der nächsten Frage. Herr Schmidt, Sie hatten ja gesagt, die Arbeit in den Bezirksversammlungen, dieses Finden von Mehrheiten und sich gegenseitig überzeugen, das passiere insbesondere in den Ausschüssen. Jetzt hat ja Herr Fischer darauf hingewiesen, dass die Ausschüsse natürlich dann eine hilfreiche Funktion für das Plenum haben, wenn sie die gleichen Mehrheitsverhältnisse haben. Und das würde mich noch einmal interessieren, Herr Schmidt, wie Sie das eigentlich lösen wollen, wenn Sie dann Einzelbewerber, erfolgreiche Einzelbewerber haben, die ja nach dem Bezirksverwaltungsgesetz sowieso keine Sitze in den Ausschüssen kriegen, aber auch rein rechnerisch selbst bei einer einfachen gesetzlichen Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes logischerweise nicht repräsentativ in den Ausschüssen abgebildet werden kann, wenn es so ist. Also, es ist ja eben nicht so, wie Herr Brandt das dargestellt hat, dass wir durchgehend immer feststehende Koalitionen in den Bezirken hätten, sondern wir haben eigentlich in jeder Wahlperiode mindestens eine Bezirksversammlung, die mit wechselnden Mehrheiten arbeitet. Sie haben es beschrieben, Eimsbüttel letztes Mal, Bergedorf immer und Altona jedes dritte Mal. So ist es ja eigentlich. Und das insbesondere ist ja darauf angewiesen, jene Situation, dass man dann in den Ausschüssen Mehrheiten bildet, damit dann das im Plenum so entschieden werden kann. Wenn man fest zementierte Koalitionen hat, braucht man auch nicht zwingend funktionsfähige Ausschüsse. Aber das ist ja eben nicht die Situation. Und ich nehme es auch so wahr, dass in vielen, selbst in vielen Situationen, wo Koalitionen gebildet sind, einzelne Abgeordnete ausscheren, weil sie tatsächlich dann doch sich nach ihrer Überzeugung leiten lassen. Also auch da ist wohl das Ringen in repräsentativen Ausschüssen erforderlich.

Dann letzte Frage. Also, Herr Brandt, Sie hatten das ja so ein bisschen noch einmal angeführt, es wäre bei dieser Frage eigentlich geboten, dass man in einer Volksabstimmung diese Frage regelt. Jetzt geht es ja hier im Kern um den Schutz von ziemlich kleinen Minderheiten. Also, es geht ja nicht um eine Drittelminderheit, sondern es geht um eine Minderheit, die so klein ist, dass sie nicht einmal mehr 3 Prozent der an der Wahl Teilnehmenden erreicht. Und da ist ja die Frage, ob das wirklich das zum Ziel führende Instrument ist und das führt mich noch einmal zu der Frage. Wir haben ja das Auszählverfahren nach Sainte-Laguë. Das führt ja dazu, dass kleine Fraktionen bei der Sitzverteilung eher begünstigt werden, sodass, wenn man in die Bezirksversammlung kommt, man dann auch eher in halbwegs arbeitsfähiger Größe dort vertreten ist, also vielleicht einmal eher mit Dreien statt nur mit Zweien, hätte aber bei dem Wegfall der Klausel zur Folge, dass man rechnerisch nur ein halbes Mandat erringen muss, um eins am Ende zu bekommen. Da würde mich noch einmal interessieren, ob das dann im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit tatsächlich ein – ja – verfassungspolitisches Ideal wäre, was dann erreicht wäre.

Vorsitzende: Wollen wir Frau Schneider noch dazunehmen? Mögen Sie? Ja, ich finde ja.

Abg. Christiane Schneider: Ja, weil ich gar nicht mehr so viel Fragen habe, weil meine Fragen eigentlich im Wesentlichen schon gestellt und beantwortet wurden. Deswegen würde ich auch gar nicht ... also insbesondere die nach der abstrakten Gefahr. Aber was jetzt für mich ein bisschen schwierig ist, zu fragen ist, weil, ich habe gar nicht die Frage, ob man das kann, das habe ich ja schon in der Bürgerschaftssitzung gesagt, sondern ob man das wollen soll. Und da können mir jetzt natürlich Juristen überhaupt nicht helfen, glaube ich jedenfalls, weil das ja mehr eine demokratietheoretische Frage ist. Jetzt habe ich aber Herrn Fischer aufmerksam zugehört mit Ihren großen Funktionsstörungen, die Sie ja in Harburg haben, habe mir noch einmal angeguckt, welches Wahlergebnis da war. Wie hoch hätten Sie denn die Hürde gerne? Also, die müsste ja schon eigentlich bei mindestens 5 Prozent sein. Dann wäre die FDP gerade nicht drin gewesen. Dann hätten Sie vielleicht etwas weniger Schwierigkeiten. Ist denn nicht die 3-Prozent-Sperrklausel extrem willkürlich? Man könnte ... warum 3 Prozent, warum nicht 2 ½ Prozent, warum nicht 4 Prozent, warum nicht 5 Prozent, warum nicht 6 Prozent. Wäre sie noch über 6 Prozent gewesen, wäre vielleicht DIE LINKE nicht drin gewesen, dann hätten Sie es noch leichter in Harburg. Also, ist ja ein echtes Problem.

Wo soll denn die Sperrklausel angesetzt werden und warum 3 Prozent und gibt es dafür einen irgendwie vernünftigen Grund, frage ich einmal.

Dann habe ich auch noch einmal die Frage: Ist überhaupt jemals in den Flächenländern irgendwo festgestellt worden, dass ein Gemeinderat, ein Stadtrat, sagen wir einmal, in der Größe wie so ein Bezirk, in der Stadt in der Größe eines Bezirks, dass der funktionsunfähig ist, weil es keine Sperrklausel gibt? Das würde ich jetzt wirklich einfach einmal gerne wissen, weil, das berührt ja praktisch noch einmal die Frage einer abstrakten Gefahr oder einer konkreten Gefahr. Und ich frage: Ist diese konkrete Gefahr irgendwo festgestellt worden? Mir ist ja bekannt, dass NRW und so weiter auch und dass da Parteien, nicht alle, aber Parteien überlegen, dass man eine Sperrklausel wieder einführt, aber trotzdem interessiert mich: Ist irgendwo konkret festgestellt worden, so kann der Stadtrat also echt nicht funktionieren, die ganze Stadt bricht uns hier irgendwie weg?

Vorsitzende: Vielen Dank. Dann haben wir jetzt ein ganzes Fragenbündel. Und Herr Schmidt darf natürlich beginnen.

Herr Schmidt: Ich darf, weil ich noch mir etwas gemerkt habe. Es geht um die Politikverdrossenheit. Diese Änderung produziert definitiv Politikverdrossenheit. Ganz klar, weil man ganz klar auch sehen kann, wer davon Vorteile hat. Genau die drei Fraktionen, die das beantragen, die behalten dadurch mehr Sitze. Das ist schon einmal Fakt, das kann man nicht wegdiskutieren. Und die andere Geschichte ist, Herr Dr. Steffen hat eine sehr interessante und intelligente Frage gestellt, auch an mich direkt mit den Ausschüssen, wie denn was funktionieren kann. In den Ausschüssen wird nicht abschließend abgestimmt. In den Ausschüssen – ich habe es gesagt – da sollen und da tut es ... da funktioniert das auch meistens, da wird argumentiert und da werden dann Anträge, die irgendwo gestellt worden sind, nämlich über die Bezirksversammlung von oben nach unten normalerweise, die dort behandelt werden, werden verändert. So. Dann kommen sie am Ende zur Abstimmung ja wieder zurück in die Bezirksversammlung, wo sämtliche Abgeordnete darüber abstimmen. Ob das einzelne Abgeordnete oder Fraktionsabgeordnete sind, völlig unbenommen. Insofern besteht immer die Möglichkeit, dort mitzutun. Man hat als Einzelabgeordneter dann womöglich nicht in jedem Ausschuss, in dem man sein möchte, das Stimmrecht. Das ist richtig. Das ist in der Tat ein Problem. Aber dieses Problem gab es vorher und gibt es nachher auch. Das gab es vorher. Als die Direktwahlkreise noch größer waren, war die Wahrscheinlichkeit, dass es Direktabgeordnete noch gibt, sogar noch höher als jetzt, wo die Direktwahlkreise ja viel kleiner geworden sind. Die sind ja nur drei, vier oder fünf, die dort direkt gewählt werden. Und da sind wir nämlich genau bei dieser Geschichte, wo man ... wie das mit der Wahrscheinlichkeit aussieht, dass da eine kleinere Gruppierung reinkommt. Und da ist dieses Beispiel von dem Sportverein, der so viele Mitglieder hat, die sich auf einen einigen, der dann da reingewählt wird und dann womöglich bei Sondermittelanträgen – über viel mehr entscheidet die Bezirksversammlung ja nicht – dann dem eigenen Verein noch Geld ...

(Zuruf)

– Ja, Moment ... dem eigenen Verein noch Geld zuschustert. Da kann ich nur sagen, dieser Mensch ist befangen, der darf in dem Moment gar nicht darüber mit abstimmen. Das ist gar kein Problem. Und das größte Problem, was wir haben bei der Bezirksversammlung, dieser Verwaltungsbeirat, ist, dass ihm zunehmend natürlich Aufgabenkompetenzen entzogen werden, und zwar in der Gestalt, dass wir ja eine ... am Bezirk auch weiterhin gespart werden muss und dass Aufgaben in Landesbetriebe gegeben werden und diese Landesbetriebe selbstverständlich nicht mehr von den Bezirksversammlungen in irgendeiner Weise kontrolliert werden. Also, da sehe ich im Moment die viel größere Gefahr für Bezirksversammlungen, was Kompetenz betrifft, dass dort etwas abwandert und etwas verloren geht.

Vorsitzende: Vielen Dank. Professor Heun, dann Professor Winterhoff.

Herr Dr. Heun: So, ganz knapp zu den relativ vielen Fragen, die aufgeworfen worden sind. Also Grenzen der Verfassungsänderung, da hat im Wesentlichen Herr Winterhoff ja schon etwas gesagt, aber auf der Ebene der Hamburger Verfassung gibt es dafür keine Grenzen. Die einzigen Grenzen können sich ergeben aus Artikel 28 Absatz 1 und das ist das, was ich schon auch versucht habe zu umreißen, was hier an Gesichtspunkten maßgebend sein können.

Zweitens, zum Berliner Urteil. Also erstens, das Berliner Urteil ist natürlich nicht 1:1 zu übertragen möglicherweise auf Hamburg. Das bleibt in der Entscheidung des Hamburger Verfassungsgerichts, aber die Verfassungsgerichte gucken natürlich auch untereinander, was haben die anderen gesagt, und nehmen dann auch derartige Dinge zur Kenntnis, übertragen das, aber sie sind dann natürlich in einem gewissen Umfang auch frei, sodass man natürlich nicht ohne Weiteres jetzt von dem einen Urteil auf eine spätere Entscheidung des Hamburger Verfassungsgerichts schließen kann.

Drittens, zur abstrakten Gefahr. Also, man soll das jetzt nicht so nur darauf zuspitzen, auf diese Formulierung der abstrakten Gefahr. Ich meine nur, dass es darum geht, dass es sozusagen geringere Rechtfertigungsanforderungen im Hinblick auf die Regelungen des Grundgesetzes gibt, als es der einfache Gesetzgeber gegenüber der Verfassungsregelung der Hamburger Verfassung zu erfüllen hätte. Im Übrigen kann man natürlich sagen, also, man darf es jetzt auch wieder nicht übertreiben. Also von totaler Funktionsunfähigkeit spricht da auch niemand. Die Frage ist ja nur, sind gewisse Verbesserungen der Funktionsfähigkeit, die durch das Wahlrecht, durch eine Sperrklausel hier erreicht werden, ausreichend als Rechtfertigungsgrund, die Wahlrechtsgleichheit einzuschränken. Und da kann man schon, da gibt es schon Argumente dafür zu sagen, die Sperrklausel verfolgt vernünftige Zwecke, die in Abwägung mit der Wahlrechtsgleichheit eine solche Sperrklausel rechtfertigen. Und da scheint es mir schon ein wichtiges Argument zu sein, die Repräsentationsfunktion der Ausschüsse als Argument hier heranzuziehen, weil auch gerade die Verfassungsrechtsprechung sehr großen Wert darauf legt, dass die Ausschüsse sozusagen immer die Mehrheitsverhältnisse im Parlament, im Plenum widerspiegeln. Und diese Widerspiegelungsfunktion wird natürlich beeinträchtigt durch sozusagen zusätzliche Splitterparteien, wenn sie denn kommen. Nun darf man auch da nun wieder nicht sagen, na ja, wir haben jetzt gerade eben die letzte Wahl und wenn wir da die Wahlverhältnisse uns angucken würden, hätten wir jetzt nur drei Abgeordnete mehr. Das muss man schon auch ein bisschen langfristiger sehen. Das kann man nicht nur auf die Momentaufnahme beziehen, sondern man muss schon die langfristige Perspektive im Auge haben, dass möglicherweise, wenn Sperrklauseln völlig wegfallen, langfristig sich eine zusätzliche Zersplitterung entwickelt, und zwar über das hinaus. Dass es dann nicht nur die Piraten gibt und andere kleine Parteien, sondern das sich das zunehmend sozusagen auswirkt. Und diese Gefahr kann man durchaus sehen. Das ist jedenfalls keine völlig unplausible Annahme.

Der nächste Punkt, Abzug der Kompetenzen. Das scheint mir auch in der Tat eine eher, ich sag 'mal jetzt, beinahe schon abwegige Gedankenführung des Hamburger Verfassungsgerichts, zu sagen, einfach die Kompetenzen zu entziehen, um sozusagen das Demokratieprinzip nun zu verwirklichen. Also, das ist sicher keine wirklich überzeugende Lösung und ich würde da immerhin sagen, also, das scheint mir kein tragfähiges Argument zu sein, selbst wenn es das Verfassungsgericht gesagt hat. Im

Übrigen gilt natürlich, dass der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum hat bei der Zuweisung von Funktionen an die Bezirksversammlungen. Also, auch da geht es wieder nicht um sozusagen die Perspektive Totalentzug aller Kompetenzen und sozusagen weitgehende Übertragung, sondern da hat natürlich der Gesetzgeber auch einen ganz erheblichen Spielraum, wie er darüber entscheidet. Also insofern ist das auch wieder eine Frage der Gesetzgebung.

Damit will ich schließen.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Professor Winterhoff, dann Dr. Brandt, Professor Bull.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, vielen Dank. Ich würde auch gerne zu den einzelnen Fragen etwas sagen. Zunächst zu Herrn Dr. Duwe. Zu den Grenzen der Verfassungsänderung haben wir schon viel gehört. Deswegen will ich mich da tatsächlich kurz fassen. Die Hamburgische Verfassung enthält keine dem Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes nachgebildete Ewigkeitsklausel. Es gibt also keine ausdrücklichen Schranken für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Dann kann man überlegen: Kann es gleichwohl Beschränkungen geben? Und da sind Sie dann in Kategorien wie derjenigen des Naturrechts oder so wie es das Berliner Verfassungsgericht formuliert hat, grundlegender Gerechtigkeitspostulate. Es gibt Landesverfassungsgerichte, die so etwas bejahen. Ob das rational mit der juristischen Methodik herleitbar ist, ist eine andere Frage. Ich persönlich hätte da Schwierigkeiten.

Zum nächsten Punkt, zu der Frage, kann man das Urteil aus Berlin auf die Hamburger Verhältnisse übertragen. Es gibt natürlich keine Garantie dafür, dass das Hamburgische Verfassungsgericht eine vergleichbare Rechtslage genauso beurteilt. Das ist ohnehin klar, das hat Herr Kollege Heun eben schon gesagt. Darüber hinaus habe ich Ihre Frage so verstanden, dass Sie abstellen darauf, dass es in der Ausgestaltung der Bezirksverfassung Unterschiede gibt zwischen Berlin und Hamburg und deswegen wissen wollten, spielt das eine Rolle für die Übertragbarkeit dieses Urteils. Wenn ich die Frage so verstehe, möchte ich sie verneinen, und zwar deswegen, weil der Verfassungsgerichtshof Berlin sich nicht mit Details der Bezirksverfassung beschäftigt hat, sondern mit einer schlicht verfassungsrechtlichen Frage, nämlich der Frage, ob und wenn ja, welche verfassungsrechtlichen Schranken dem verfassungsändernden Gesetzgeber für die Einführung einer Sperrklausel gezogen sind. Und diese Frage stellt sich in Hamburg genauso. Und deswegen bin ich der Meinung, dass man das Urteil insoweit übertragen kann, aber eben ohne die Garantie, dass das Hamburgische Verfassungsgericht diese Fragen genauso beurteilt.

Ihre dritte Frage leitet gewissermaßen über und deckt sich ein bisschen mit der Frage von Frau Schneider, nämlich, gibt es eigentlich bei den kommunalen Vertretungen irgendwelche Anhaltspunkte dafür, dass schon einmal tatsächlich eine – so haben Sie es formuliert – merkliche Gefahr bestanden hat, oder Sie haben gefragt, ist denn schon einmal die Funktionsunfähigkeit konkret bejaht worden. Mir ist nicht bekannt, dass es solche Entscheidungen gibt. Das ist aber auch nicht verwunderlich, und zwar aus folgenden Gründen. Hier in Hamburg beispielsweise galt ja bis im Januar dieses Jahres eine Sperrklausel auf Bezirksebene, sodass nie ausprobiert, in Anführungszeichen, werden konnte, welche Resultate eintreten, wenn es keine Sperrklausel gibt. Das gilt für viele andere kommunale Gebietskörperschaften ebenso. Das ist der erste Aspekt, warum man nicht fündig wird, wenn man derartige Entscheidungen sucht. Und der zweite Aspekt scheint mir auch von nicht ganz unwesentlicher Bedeutung zu sein. Das ist nämlich der, dass sich die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in den letzten Jahren insoweit deutlich geändert hat, dass es dort eine Akzentverschiebung gegeben hat. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat lange Zeit Sperrklauseln immer gebilligt mit der Begründung, dass der Gesetzgeber – in dem Fall ja der einfache Gesetzgeber – über einen weiten Gestaltungsspielraum verfüge. Und das leitet dann gewissermaßen über zu diesem Begriff der abstrakten Gefahr. Die Verfassungsgerichte haben es nicht beanstandet, wenn der Gesetzgeber gesagt hat, wir sehen die Gefahr, dass es zu einer Störung der Funktionsfähigkeit kommt. Es sprechen gute Gründe dafür, aber wir müssen nicht nachweisen, dass eine solche Gefahr mit einiger Wahrscheinlichkeit droht. Und das war genau die Formulierung, die sich in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nun, nicht zuletzt seit der Entscheidung zum Europawahl-

recht, in Anklängen aber auch schon bezogen auf die schleswig-holsteinische Sperrklausel, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit eine solche Funktionsstörung nachgewiesen werden muss. Und das ist eine neue Rechtsprechung, die es so früher noch nicht gab. Und deswegen erstaunt es auch nicht, dass es noch keine Entscheidungen gibt, die die Funktionsunfähigkeit irgendwelcher Parlamente konkret festgestellt haben, weil früher die Anforderungen schlicht weniger streng waren.

Dann noch zu dem letzten Punkt, das war eine Frage von Herrn Dr. Steffen, nämlich zu dem Abzug von Zuständigkeiten und der Frage, verstößt das nicht gegen die Hamburgische Verfassung, wenn man den Bezirken ihre Aufgaben entzieht. Ja, das sehe ich genauso wie Herr Kollege Heun. Und das Hamburgische Verfassungsgericht hat diese Problematik interessanterweise ja auch selbst erkannt. Es hat nämlich in seinem Urteil zunächst gesagt, man könne diesen Funktionsstörungen begegnen durch Zuständigkeitsverlagerungen und auch durch Fachweisungen Globalrichtlinien, hat sich dann aber selber eingeschränkt auf Seite 33 unten, indem es gesagt hat, dass auch die Reduzierung der bezirklichen Zuständigkeiten faktisch zu einem unzulässigen Unterlaufen der durch die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg garantierten Selbstständigkeit in der Erledigung der übertragenden Aufgaben führen kann. Insofern hat das Hamburgische Verfassungsgericht also seine Aussage, die es vorher getroffen hat, zu einem guten Teil sofort wieder zurückgenommen, was natürlich die Entscheidung in dem Punkt als umso fragwürdiger erscheinen lässt.

Vorsitzende: Herzlichen Dank. Jetzt Herr Dr. Brandt.

Herr Dr. Brandt: Ja. Ich möchte zwei Punkte nehmen, einmal zum Zuteilverfahren der Stimmen. Wie werden Ausschüsse besetzt, wie werden Mandate berechnet? Das kann man ja sehr unterschiedlich machen, da gibt es sehr viele Erfahrungen auf dem Gebiet und es hat hier ja auch im Vorfeld die Diskussion gegeben, sollen wir nicht D'Hondt einführen in Hamburg, dann können wir das Problem der fehlenden 3-Prozent-Klausel vielleicht etwas mildern. Welches Zuteilverfahren ist gerecht? Das ist ja die politische Frage. Wir haben damals, das ist ja der Vorschlag, den wir gemacht haben hier, das ist eigentlich der Standard des Zuteilverfahrens, das wir jetzt in Hamburg haben, das sich in der Bundesrepublik durchgesetzt hat. Und ich denke, man kann sich darauf auch ganz gut verständigen und sollte dann ... Ich habe immer gedacht, das Hamburgische Verfassungsgericht hätte auch an diese Frage gedacht, dass man über das Zuteilverfahren die Dinge mildern kann, aber ich nehme jetzt wahr, dass es wohl nicht so war.

Das andere ist, das ist wirklich die spannende Frage, was ist eine Funktionsstörung, ja. Und das wird, wir haben ja auch jetzt auch im Vorfeld hierzu, welche Auswirkungen hat das eigentlich gehabt in den Großstädten, in denen Abgeordnetenwatch dort auch aktiv ist. Man kann davon ausgehen, dass die Zahl der Fraktionen oder der Einzelbewerber in etwa so um 5 Prozent zunimmt. Also, die großen Städte ... also München hat eben zehn verschiedene Fraktionen und das ist immerhin so bei acht bis zehn Fraktionen bei Großstädten über 500.000 Einwohner. Also, das bleibt immer unter 5 Prozent der gesamten Mandate, auch wenn man eine 3-Prozent-Klausel versucht nachzuvollziehen. Also, es bleibt überschaubar. Wann tritt eine Funktionsstörung ein? Das muss man dann ja auch vergleichen zu den anderen Gegebenheiten, die in einem Parlament passieren. Und die meisten Funktionsstörungen, die treten ja dann ein, wenn eine Fraktion auseinanderfliegt. Das ist hier auch schon gesagt, also wenn es Übertritte von einer Partei in die andere gibt. Und das ist das eigentliche Problem, wo wirklich Funktionen, wo dann Neuwahlen erforderlich werden oder so etwas. Eine Neuwahl ist ja ... basiert immer auf einer Funktionsstörung. Und ich habe noch nie gehört, dass wegen einer fehlenden Sperrklausel eine Neuwahl erforderlich wurde, also, dass das die Funktionsstörung war. Und deswegen, ich glaube auch, bei der rechtlichen Beurteilung und da bin ich auch nicht besonders fündig geworden, da braucht man klare Definitionen, was ist eine Funktionsstörung. Und das wird man sicher messen müssen, wann sind gemeinwohlorientierte Entscheidungen am ehesten gewährleistet. Und da hatte ich am Anfang schon eine Ausführung zu gemacht. Das kann man sehr unterschiedlich sehen. Und wenn Sie Leute befragen, wo viele Fraktionen sind in den Parlamenten, bekommen Sie sehr unterschiedliche Antworten, ob das als Funktionsstörung wahrgenommen wird, wenn viele Fraktionen da sind, ja oder nein. Auch aus derselben Fraktion. Wenn jemand häufig in der Minderheitenposi-

tion in seiner Fraktion ist, sieht er es ganz anders, als wenn einer das macht, der dort Meinungsführer ist.

Vorsitzende: Herr Professor Bull bitte.

Herr Dr. Bull: Ja, ich denke, die Diskussion bisher, oder gerade der letzte Abschnitt, hat gezeigt, dass die quantitative Dimension des Problems eher gering ist. Wenn ich davon ausgehe, dass bei einer Bezirksversammlung von ungefähr 50 Mitgliedern eine Gruppe, die einen Sitz bekommen will und ich das rein mathematisch berechne, muss mindestens 2 Prozent der Wähler dafür stimmen. Hier geht es also um die Differenz zwischen 2 und 3 Prozent. Das ist nicht sehr viel. Wenn man das Wahlzählsystem nach Sainte-Laguë anwendet, ist es noch etwas mehr, dann ist das Einzelmandat mit weniger Stimmen zu erhalten. Also vielleicht sind es dann 2 Prozent Differenz. Insgesamt eine Problematik, die jedenfalls nicht verdient, zu einem Grundthema und einem Konfliktthema für unsere Demokratie hochstilisiert zu werden. Das geschieht nur, wenn es entsprechend deklariert wird, wenn es entsprechend aufgemotzt wird als Thema. Und davor würde ich genauso warnen, wie Sie, Herr Brandt, vor der Politikverdrossenheit warnen. Die Politikverdrossenheit ist ja eine Funktion von Darstellung der Politik in den verschiedensten Ebenen.

Kleine Gruppen, um die es hier also geht, haben manchmal einen unverhältnismäßig großen Einfluss. Jedenfalls können Sie Entscheidungen verzögern oder erschweren und genau das ist dann auch gemeinwohlschädlich. Und insofern ist es dann doch gerechtfertigt, dass sich das Parlament mit solch einer Frage befasst und die Entscheidungsprozesse verbessern will.

Nichts anderes steht an als eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kommunalen oder bezirklichen Vertretungen. Und alles, was gesagt wird zum Thema Demokratiegefährlichkeit oder so etwas ist überzogen, übertrieben. Der einzelne Wähler, die einzelne Wählerin, die vor der 3-Prozent-Klausel steht bei der Abgabe ihrer oder seiner Stimme, kann die eigene Position eingeben, indem eine andere Partei oder Gruppe gewählt wird. Es gibt eine große Auswahl von Möglichkeiten. Es ist nicht erforderlich, dass jede im Volke vertretene Meinung durch eine besondere Repräsentanz, durch eine Person im Parlament oder in der Bezirksversammlung vertreten wird. Das ist gewährleistet durch unser System, durch unsere Regeln, Wahlsystem- und Abstimmungsregeln im Parlament, in der Bezirksversammlung, dass auch kleine Gruppen zu ihrem Recht kommen, mitzureden, mitzubestimmen, mitzuentcheiden.

Der Wähler und die Wählerin erwarten von dem Wahlsystem auch, dass es garantiert, dass Entscheidungen, und zwar klare, erkennbare Entscheidungen, zustande kommen. Die Wähler geben ihre Stimme ab im Hinblick auf Parteiprogramme, auf Versprechungen, Erklärungen von Gruppen, meinetwegen auch von Einzelbewerbern, die sie im Parlament vertreten wollen. Und diese Möglichkeit, anzuknüpfen an solche Programme, müssen die Wähler haben. Die wird immer kleiner, je mehr Gruppen auftreten, und die faktische Einflussmöglichkeit ist dann höchst unsicher. Sie kann, wie gesagt, sehr groß sein, sie kann aber auch ganz klein sein. All das macht eben die Dimension dieses Problems fragwürdiger. Und ich denke, dass wir uns darüber nicht nun zu Äußerungen versteigen sollten wie, die Demokratie sei in Gefahr, wenn dieses oder jenes geschähe.

Vorsitzende: Vielen Dank. Ralf-Dieter Fischer.

Herr Fischer: Ja, Frau Schneider hatte mich direkt angesprochen, deshalb will ich eine kurze Antwort nicht schuldig bleiben. Werte Abgeordnete Schneider, Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit einer parlamentarischen Vertretung haben im Vordergrund zu stehen. Und deshalb maße ich mir auch nicht an, hier zu beurteilen, ob 2,5 Prozent oder 3,5 Prozent oder 4 Prozent oder was weiß ich die richtige Klausel wäre. Darauf kommt es gar nicht an. Ich bin hier eingeladen, um zu diesem Gesetzentwurf 3 Prozent Stellung zu nehmen und das habe ich getan. Ich werde mich auch nicht auf das Glatteis begeben und da sollten wir uns alle hüten, dass wir hier eine Lex Partei X oder Partei Y machen, sondern es geht hier einzig und allein um diese Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit eines parlamentarischen Gremiums. Und damit Sie ganz beruhigt sind, weil Sie Angst und Sorge hatten, da wird dann irgendwann sogar die Linke ausgeschlossen oder betroffen. Also seien Sie vergewissert, ich

betrachte zumindestens in dieser Legislaturperiode die Abgeordneten der Linken in der Bezirksversammlung Harburg als eine Bereicherung.

Vorsitzende: Ja, dann wäre ja eigentlich alles geklärt. Vielen Dank. Dann können wir in eine neue Fragerunde einsteigen. Herr Dr. Dressel hat sich bereits gemeldet und beginnt dann entsprechend.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Genau. Ich will noch einmal anknüpfen an dem, was Herr Dr. Brand gesagt hat zu seiner Schwelle, wo eine Funktionsstörung beginnt. Also das auch noch einmal als Frage an die Verfassungsjuristen. Wenn ich das richtig sehe, können kommunale Vertretungen sich auch nicht selbst auflösen und sagen, der Gemeinderat von Rothenburg ob der Tauber sagt jetzt, hier klappt das nicht mehr, ich ordne jetzt eine Neuwahl an und dann führt er eine Neuwahl durch. Also ich glaube, diese Option gibt es gar nicht. Vielleicht kann aber dazu etwas gesagt werden.

Aber was ist eigentlich die Schwelle, wo man sagen kann, dann liegt eine Funktionsstörung vor? Ist das in diesen ganzen vielen Urteilen, die wir alle hierzu vorliegen haben, also das ist nirgendwo legal definiert, das ist klar, aber es wird ja irgendwo einmal definiert worden sein, was ist eigentlich Maßstab für eine Funktionsstörung, weil das ja ein Begriff ist, der überall auftaucht. Also greift die tatsächlich erst dann, wenn das so nicht mehr geht, dass die alle die Segel streichen und sagen, wir gehen jetzt nach Hause? Das kann ja irgendwie nicht ganz sein. Das heißt, ist das irgendwie irgendwo einmal definiert, dass wir da noch einmal einen Anknüpfungspunkt haben?

Und dann würde ich gerne noch einmal eingehen auf das, was Professor Winterhoff in seinem Eingangsstatement als zweiten Punkt auch gesagt hat, weil wir natürlich uns auch prozessuale Fragen stellen müssen, Herr Brandt hat das ja auch vorhin schon ausgeführt, also die Zusage haben wir auch in der Bürgerschaftsdebatte gemacht, dass, wenn Sie nicht heute Abend noch sagen, die Rechtsauffassungen haben mich überzeugt und Sie ein Referendum anstreben mit einem Bündnis dann nach dem 12. Dezember 2013, dass dann der Senat dann auch seine rechtliche Verpflichtung aus Paragraph 26 Volksabstimmungsgesetz wahrnehmen würde, um die Sache auch verfassungsrechtlich klären zu lassen. Aber das setzt ja auch natürlich voraus, wie das rechtlich gesehen wird. Wird also die Einschätzung, die Professor Winterhoff hier vorhin genannt hat, das ist jetzt eine die tiefen Dunkelnormen des Hamburger Volksabstimmungsgesetzes ... ob da auch schon irgendjemand anders auch noch einmal draufgeguckt hat, ist das ein Fall, wo der Referendumsvorbehalt greift oder nicht? Oder sollen wir nachher einmal das Landeswahlamt dazu befragen? Das kann ja auch eine Antwort sein.

Vorsitzende: Das ist uns ja ohnehin unbenommen. Wollen wir noch einmal sammeln oder ist das sozusagen jetzt die letzte Frage vonseiten der Abgeordneten? Doch, dann Herr Müller bitte noch gleich dazu.

Abg. Farid Müller: Ich hatte bei Herrn Schmidt und, ich glaube, auch bei Herrn Hansen so ein bisschen rausgehört, dass Sie sich daran stoßen, dass es ja nun ein Verfassungsgerichtsurteil gibt in Hamburg und dass sich nun der Verfassungsgesetzgeber erdreistet, dem sozusagen eine Verfassungsänderung entgegenzusetzen. Und öffentlich wurde ja auch schon über Provokation des Verfassungsgerichtes gesprochen.

Ich würde gerne noch einmal Ihre Einschätzung dazu wissen, ob der Verfassungsgesetzgeber sich jetzt hier tatsächlich auch aus Ihrer Sicht in den Gegensatz zum Verfassungsgericht mit seinem Urteil begibt oder ob es so ist, dass das Urteil durchaus diese Möglichkeit offenlässt und überhaupt keine Konfrontation hier erkennbar ist? Das würde ich gern noch einmal wissen von denjenigen, die sich dazu vielleicht äußern mögen.

Vorsitzende: Gut, dann sind das erst einmal die beiden letzten Fragen. Herr Professor Heun beginnt, gerne.

Herr Dr. Heun: Weil ich auch irgendwann gehen werde.

Vorsitzende: Genau, 25 Minuten haben Sie noch.

(Zuruf: Vorher kommen Sie hier nicht raus!)

Herr Dr. Heun: Gut, ganz kurz noch einmal zur Funktionsstörung. Also, da gibt es jetzt keine gesetzliche Definition oder auch keine verfassungsgerichtliche Definition, vor allem orientieren sich natürlich alle Landesverfassungsgerichte auch an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Und das hat jedenfalls im Ausgangspunkt darauf abgestellt, dass es zwei Hauptgesichtspunkte gibt für die Frage der Funktionsstörung. Das ist einmal die Gesetzgebungsfunktion, jedenfalls des Bundesparlaments: Kann ein Parlament in hinreichender Form Mehrheiten bilden, um Gesetze zu verabschieden? Und die andere Frage ist die der Regierungsbildung gewesen. Und daran haben sich dann letztlich mit gewissen Abwandlungen auch die Landesverfassungsgerichte orientiert.

Andere Anhaltspunkte dafür, wann eine vorliegt, gibt es eigentlich nicht, sodass es darauf ankommt, werden also wesentliche Entscheidungsfunktionen, sowohl, was Personalentscheidungen angeht, wenn man es ganz allgemein und abstrakt formuliert, und was Sachentscheidungen angeht, beeinträchtigt, weil die Mehrheitsbildung hier nicht hinreichend funktioniert. Und das ist alles weitgehend natürlich auch eine Frage der Dezision der Verfassungsgerichte. Also da soll man sich auch keinen Illusionen hingeben, das ist nichts Objektives und die Auffassungen wandeln sich auch, was man da als Funktionsstörung oder wann man eine Funktionsstörung annimmt oder nicht annimmt. Also das ändert sich vermutlich auch, wenn sich andere Verhältnisse ergeben. Am Anfang der Bundesrepublik hat das Bundesverfassungsgericht, wie überhaupt die gesamte Verfassungsordnung, ganz stark unter dem Einfluss der Erfahrungen der Weimarer Republik gestanden mit relativ stark zersplitterter Parteienlandschaft. Und daran hat man sich orientiert. Da haben sich die Verhältnisse auch geändert und das ist natürlich ein Grund dafür, dass auch sich ein gewisser Wandel der Rechtsprechung natürlich in dem Bereich vollzogen hat, dass sie das sozusagen insgesamt entspannter sehen und damit natürlich auch Funktionsstörungen eher geneigt sind noch nicht anzunehmen und die Anforderungen da etwas höher zu schrauben. Und das kann sich auch wieder ändern. Also ich meine, das ist nichts Feststehendes, Fixes. Und insofern ist das mit gewissen Spielräumen auch versehen.

Zur Referendumsfrage kann ich jetzt nichts sagen, da ich dazu nicht genügend im Hamburger Verfassungsrecht drin bin und da auch mir das jetzt nicht vorher angeguckt habe. Zu der anderen Frage von Herrn Müller, dass hier die Annahme, die hier verschiedentlich geäußert worden ist, dass es sozusagen eine Provokation des Verfassungsgerichts wäre oder dass sozusagen das Urteil, so war eine Formulierung hier, Bestand hat und jetzt nicht konterkariert werden darf durch den Verfassungsgesetzgeber, das ist natürlich nicht richtig. Das Verfassungsgericht steht sozusagen unter der Verfassung und der Verfassungsgeber steht über dem Verfassungsgericht. Und insofern kann natürlich, und das ist auch der Sinn mancher verfassungsgerichtlicher Urteile, dass dann entsprechend der verfassungsändernde Gesetzgeber die Verfassung ändert, um zu reagieren auf bestimmte Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Das haben wir auf der bundesverfassungsrechtlichen Ebene genauso. Auch da ist es nicht selten, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber, weil er bestimmte Entscheidungen des Verfassungsgerichts für falsch hält, dann die Verfassung ändert. Und das ist vollauf legitim, das ist die Aufgabe auch des verfassungsändernden Gesetzgebers. Das wird nur auf der Bundesebene eben schwierig wegen Paragraph 79 Absatz 3 und führt beim Bundesverfassungsgericht auch zu einer gewissen Neigung, den sehr extensiv auszulegen.

Gut, insofern haben Sie aber das Problem nicht, sondern den Paragraphen 79, 3, der fehlt hier, wie schon festgestellt worden ist. So viel dazu. Vielen Dank.

Vorsitzende: Kommt darauf an, ob er fehlt oder einfach nur nicht da ist. Gut. Herr Hansen, bitte.

Herr Hansen: Ja, doch, ich muss ja noch Herrn Dr. Steffen noch einmal kurz ...

(Abg. Dr. Till Steffen: Ich dachte, da gäbe es einfach nichts.)

– Nein, doch, doch, das vergesse ich nicht. Wenn ich richtig erinnere, war ja Ihre Frage, ob es eine Alternative gäbe oder ob es sozusagen, habe ich Sie richtig verstanden? Ob es eine Möglichkeit gäbe quasi, das anders einzuführen oder ...

(Abg. Dr. Till Steffen: Nein.)

– So habe ich Sie verstanden, ob ...

Vorsitzende: Dann präzisieren Sie gerne noch einmal, Herr Dr. Steffen.

Abg. Dr. Till Steffen: Ja, gerne. Also, Sie haben ja gesagt, Sie sehen da das Problem, dass das Verfassungsgericht sagen könnte, dass es so nicht gehen könnte, so haben Sie sich ausgedrückt. Und mich würde interessieren, welchen Weg ...

(Zuruf Herr Hansen: Gar keinen!)

... das Hamburger Verfassungsgericht dazu gehen soll, um zu dem Ergebnis zu kommen, was Sie sehen.

Herr Hansen: Indem es genau, was hier mehrfach angesprochen wurde, deshalb muss ich Herrn Professor Winterhoff ein bisschen widersprechen, ich glaube schon, der Fantasie ist da keine Grenze gesetzt, inwieweit auch bundesverfassungsrechtliche Vorgaben in die Hamburger Verfassung reingelesen werden. Und da, glaube ich, wäre schon die Möglichkeit, die Frau Vorsitzende hat es gerade angedeutet, wer weiß, wer weiß, ob nicht ein Gericht auch diese Ewigkeitsklausel nicht doch, wenn es darauf ankommt, auf die Hamburger Verfassung überträgt. Als Einstiegstor wäre 28, 1 Satz 1 Grundgesetz, das wäre letztendlich die einzige Möglichkeit. Und dem Professor Heun gebe ich natürlich recht, dass es dadurch, dass es auf die nächsthöhere Ebene gesetzt wird, die Verfassungsebene, vielleicht ... in Berlin hat es ja offenbar ja auch gereicht, wenn ich nicht ganz falsch liege, haben sie auch damals die 5-Prozent-Klausel ja auch erst einmal gekippt, also über das einfache Gesetz. Und dann wurde die 3-Prozent-Klausel in die Verfassung eingeführt und das hat geklappt.

Aber ich wäre, was das Hamburger Verfassungsgericht angeht, also jetzt stecke ich nicht drin, aber auch das Verfassungsgericht, ich glaube, wenn die Möglichkeit besteht, auf welchen Wegen auch immer, das einzuschalten, die gibt es, ich weiß nicht, ob das dann doch es dann auch anders sehen wird als Hamburg selber. Weil, es geht einfach um Kommunalparlamente oder Kommunalwahlen und Bezirkswahlen und nichts anderes, also um Verwaltung und nicht um Gesetzgebung. Das ist, finde ich nach wie vor, und die Tendenz ist eindeutig, Herr Professor Winterhoff hat es ja angesprochen, die Tendenz hat sich gewandelt im letzten Jahrzehnt, dass auf dieser Ebene quasi an sich gar keine Klausel existieren sollte. Und da könnte es hinführen.

Aber ich muss natürlich, dass man nicht die Ebene erkennt, ich meine, Volk ist, ich meine, wir haben eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament, ich meine, da können auch die Gerichte nicht einfach vorbeigehen und sagen, das interessiert mich eigentlich nicht, wenn die verfassungsändernde Mehrheit dieses Gesetz will oder diese Verfassungsänderung will, wo sollen da die Grenzen gezogen werden? Es waren ja nur Bedenken, die geäußert werden könnten, um die Entscheidung der Abgeordneten zu erleichtern. Aber ich wäre nicht überrascht, wenn das Ding keinen Bestand hat, das würde mich nicht überraschen.

Vorsitzende: Okay, vielen Dank dafür. Professor Bull, Herr Professor Winterhoff, Herr Brandt.

Herr Dr. Bull: Danke schön. Zu Artikel 28, der Homogenitätsklausel, die Sie ja als Einstieg in eine überverfassungsrechtliche Prüfung der Hamburger Regelung wählen würden, gibt es eine Standardformel des Bundesverfassungsgerichts, die lautet: „Homogenität bedeutet nicht Uniformität oder Konformität, sondern eben eine gewisse Ähnlichkeit, eine gewisse Übereinstimmung in Grundsätzen.“ Und „das Demokratieprinzip ist unterschiedlich ausgestaltbar“, steht dann in den Entscheidungen auch immer drin, dass die Länder befugt sind, ihre eigene Ausgestaltung des Demokratieprinzips zu wählen. Das muss ja auch so sein, sonst hätten sie ja überhaupt keine Organisationsgewalt mehr, wenn man nicht sagen wollte, sie müssen genau eine Demokratie nach dem Muster des Grundgesetzes aufbauen. Vielen Dank.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Dr. Brandt, dann Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Brandt: Ja, vielleicht darf ich doch kurz antworten auf Herrn Bull. Ich sehe es ja auch so, dass das kein Kernproblem unserer Demokratie ist, wenn es eine 3-Pro-

zent-Hürde gäbe. Ist es nicht, das Kernproblem. Man kann das wirklich als Bagatelle bezeichnen. Aber warum wird es dann auf die Verfassungsebene gehoben?

(Zuruf: Genau.)

Nicht? Das kann man sich ja auch fragen.

Ich möchte noch einmal auf die Funktionsstörung zurückkommen. Wir haben ja doch eine ganze Menge Bundesländer mit vielen Gemeinden, wo schon sehr viel Erfahrung mit dem Arbeiten ohne Sperrklausel, mit dem Wählen ohne Sperrklausel vorliegt. Und da kann man doch nicht einfach dran vorbeigehen. Und ich kenne wirklich keine Untersuchung, die sagt, das ist so gravierend, also auch aus dem politischen, nicht nur aus dem rechtlichen Bereich. Ich kenne keine, meines Wissens gibt es da auch keine, vielleicht ist es nicht ausreichend untersucht worden, aber wo wirklich gesagt wird, das ist jetzt so gravierend. Und es gibt auch Vorteile, also ich weiß das aus dem Münchener Parlament, wo mitunter das als (...), da gibt es Einzelvertreter, die sehr lange da drin sind, die 20 Jahre als Einzelvertreter drin waren, wo die richtig als Bereicherung empfunden wurden. Also man muss da dann auch bei der Funktionsstörung beide Seiten sehen und diese Abwägung.

Was für mich ganz wichtig ist, hier auch aus dieser Diskussion, wir brauchen einfach Rechtsklarheit. Wir müssen Rechtsklarheit ..., ob ein fakultatives Referendum zulässig ist und wir brauchen Rechtsklarheit, ob das hier verfassungswidrig ist, verfassungsrecht ist, ja oder nein.

Vorsitzende: Ja, die Frage war ja auch noch einmal an die Verfassungsexperten aufgeworfen, fakultatives Referendum zulässig oder nicht. Jetzt Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, bevor ich die Fragen beantworte, vielleicht noch eine kurze Replik auf den Kollegen Hansen. Ich würde es für ausgeschlossen halten, dass das Hamburgische Verfassungsgericht über den Umweg von Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 Artikel 79 Absatz 3, also die auf Basis des Grundgesetzes geltende Ewigkeitsklausel in die Hamburgische Verfassung hineinliest, denn das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die Verfassungsautonomie der Länder, das ist freie Entscheidung der Länder, wie sie ihre Verfassung gestalten. Und Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 stellt lediglich eine Ausnahme davon dar, die gewisse Mindeststandards gewährleisten soll. Und man kann nicht Artikel 79 Absatz 3, also eine Entscheidung des Verfassungsgebers auf Bundesebene, durch Verfassungsinterpretation in eine Landesverfassung hineinlesen, in die der Verfassungsgeber dort keine derartige Beschränkung aufgenommen hat.

Dann zu den Fragen. Herr Dr. Dressel, Sie haben gefragt, wo beginnt eigentlich eine Funktionsstörung, was sind da die Maßstäbe. Ich glaube, man muss zwei verschiedene Elemente im Zusammenhang mit dieser Frage voneinander unterscheiden. Das eine ist die Frage, welche Fakten müssen vorliegen, um eine Funktionsstörung zu begründen, und die zweite Frage, die davon zu unterscheiden ist, mit welcher Wahrscheinlichkeit muss es tatsächlich dann zu einer derartigen Beeinträchtigung kommen? Und wenn man so vorgeht und erst einmal fragt, was begründet eine Funktionsstörung, dann kann man aus der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus dem Januar dieses Jahres doch aus Sicht der hiesigen Antragsteller viel Positives abgewinnen, denn das Hamburgische Verfassungsgericht hat wörtlich geschrieben: „Zunehmende Aufgliederungen in der Zusammensetzung der Bezirksversammlungen können zu relevanten Funktionsbeeinträchtigungen der Bezirksversammlungen mit erheblichen Folgewirkungen“ – und ich verkürze jetzt – „führen.“

Das heißt, das Hamburgische Verfassungsgericht hat das Vorliegen von Funktionsbeeinträchtigungen im Grundsatz schon bejaht, allerdings nur, und jetzt kommt das zweite Kriterium, auf Ebene der bloßen Möglichkeit. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat lediglich gesagt, es sei nicht hinreichend wahrscheinlich, dass es konkret zu derartigen Funktionsbeeinträchtigungen komme. Das ist aber eine andere Ebene, die muss man voneinander unterscheiden. Und wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Sperrklausel einführt, ich wiederhole mich, dann unterliegt er nicht diesen strengen Rechtfertigungsanforderungen, wie sie für den einfachen Gesetzgeber gelten.

Die Frage, gibt es in Gemeinderäten eine Neuwahloption, ich kann das aus dem Stegreif so auch nicht beantworten, dazu ist das Kommunalverfassungsrecht der Länder zu unterschiedlich, aber ich glaube, selbst wenn es die gäbe, würde es an dem Problem der Funktionsunfähigkeit nichts ändern. Erstens, wenn ein Gemeinderat Funktionsstörungen feststellt, weil sich keine Mehrheiten bilden, dann wird sich im Zweifel auch nicht die Mehrheit für eine Selbstauflösung finden, die ja möglicherweise, nee, höchstwahrscheinlich sogar, eine qualifizierte Mehrheit ist. Und selbst dann, wenn es zu einer Selbstauflösung kommt, es kommt wieder zu einer Neuwahl ohne Sperrklausel, dann haben Sie das gleiche Problem noch einmal. Das heißt, ich glaube, dieser Gedankengang führt im Ergebnis auch nicht weiter.

Zu dem fakultativen Referendum habe ich mich schon geäußert. Dazu würde ich an dieser Stelle erst einmal nichts weiter ausführen. Und zur Konfrontation mit dem Hamburgischen Verfassungsgericht kann ich mich nur in vollem Umfang dem Herrn Kollegen Heun anschließen, ich sehe da keine Konfrontation.

Vorsitzende: Ja, vielen Dank. Weitere Antworten auf die aufgeworfenen Fragen oder sonst noch Bemerkungen Ihrerseits, wenn ich die Herren Experten anschau? Noch einmal Herr Professor Bull? Gerne.

Herr Dr. Bull: Ja, vielleicht noch eine kleine Randbemerkung, noch einmal das Urteil des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 13. September. Da ist ja diese Frage, wer denn eigentlich etwas sagen kann über die Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Sperrklausel, nicht Juristen, ja, das ist natürlich richtig, thematisiert mit der Formulierung: „Da das Wahlrecht und der politische Prozess in einem Wechselverhältnis stehen, ist die Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Sperrklausel einer empirischen Überprüfung allein mit den Mitteln der politischen Wissenschaften“ – oder man kann auch sagen, politischen Erfahrung – „oder der Mathematik nicht zugänglich. Die Ergebnisse vergangener Wahlen ermöglichen keine gesicherte Aussage über den Ausgang zukünftiger Wahlen. Das geltende Wahlrecht wirkt auf die Wahlergebnisse und das Wahlverhalten zurück.“ Ich habe dazu vorhin ja auch eine Bemerkung gemacht, dass man dann eine andere Wahl wahrscheinlich treffen wird, wenn so eine Klausel gilt.

„Insoweit“, sagt das schleswig-holsteinische Gericht, „bleibt die Entscheidung über die Aufrechterhaltung einer Sperrklausel“ – und das gilt natürlich für die Einführung einer Sperrklausel genauso – „eine wertende Prognoseentscheidung.“ Wertende Prognoseentscheidung, man muss es voraussagen können, aber dabei ist viel Wertung drin. Und wer wertet? Natürlich das Organ, das entscheidet, also das Parlament. Und um noch einen ganz kleinen Zusatz zu machen, bei den Bezirksversammlungen ist die Funktionsfähigkeit ja nicht allein zu beziehen auf Rechtsetzung oder das Pendant zur Regierungsbildung oder die Wahl von Bezirksamtsleitern und so weiter, sondern ganz wesentlich auf Verwaltungsentscheidungen, Mitwirkung an Bebauungsplänen und manches andere, Verteilung von Sondermitteln wurde genannt. Das sind alles Dinge, die für die Bürger von Bedeutung sind und die in angemessener Zeit ohne unnötige Störungen, Verzögerungen durchgeführt werden müssen. Danke schön.

Vorsitzende: Ja, vielen Dank. Herr Dr. Duwe noch eine weitere Frage oder Bemerkung? Dann bitte.

Abg. Dr. Kurt Duwe: Ja, ich habe noch zwei Fragen. Eine Frage relativ einfach höfentlich zu beantworten. Welche Funktionsstörungen können nicht über Änderungen der Geschäftsordnung der Bezirksversammlung durch die Bezirksversammlung selbst behoben werden? Weil sehr viele angesprochene Sachen kann ja die Bezirksversammlung selbst durch Änderungen in der Geschäftsordnung verändern, sodass also zum Beispiel die Bezirksversammlung selbst in den Sitzungen eben noch arbeitsfähig ist. Da gibt es eine Menge Möglichkeiten, auch die Redezeiten et cetera und Anträge, wie sie behandelt werden, und es gibt ja zum Beispiel auch teilweise einen Ältestenrat, wo dann sich vielleicht einmal Fraktionen einmal zusammenreißen und nicht alle Anträge, die sie einbringen, auch noch zur Debatte anmelden, um das einmal so auszudrücken. Selbstdisziplin sollte vielleicht auch in Parlamenten vernünftig sein. Also einmal, welche Geschäftsordnungsänderungen bestehen für die Bezirksversammlung, wenn es denn mehr Einzelkandidaten in den Parlamenten gibt, um da die Geschäftsfähigkeit herzustellen?

Das Zweite ist, wir haben ja hier eine Verfassungsänderung. Und wenn man sich anschaut, in welcher Geschwindigkeit diese Verfassungsänderung durch das Parlament gebracht wird, das sind vier Wochen vom Einbringen des Antrages bis zur zweiten Lesung. Und es sind, ich sage einmal, nicht alle Bürger, alle Bezirksversammlungen und alle Betroffenen, auch Abgeordnete, so eingehend mit diesen Grundsätzen vertraut, dass sie nach vier Wochen solch eine Entscheidung treffen können. Welche Auswirkungen könnte es haben bei späteren Klagen, dass diejenigen, die dieses Gesetz verabschiedet haben, gar nicht in der Lage waren, das, was wir jetzt beschließen, überhaupt durchzudringen und zu erkennen? Ich sage, das ist eine Verfassungsänderung. Und wenn Sie sagen, das ist eine kleine Verfassungsänderung, da frage ich mich, wozu brauchen wir eine Verfassungsänderung, wenn es sowieso eine kleine Änderung ist? Das sind die beiden Fragen, die ich hätte. Vielleicht ein paar Antworten dazu.

Vorsitzende: Ich will dazu als Präsidentin dieses Hauses insofern eine kurze Bemerkung machen, als ich schon sagen will, dass es relativ weitgehend ist, den Kolleginnen und Kollegen abzusprechen, auch unsere Vorlagen ordentlich zu durchdringen und dass wir in der Verfassung tatsächlich auch Vorkehrungen getroffen haben bei Verfassungsänderungen, dort Spielräume zu lassen. Und das sind die 13 Tage, die zwischen den zwei Lesungen liegen müssen. Aber das nur als Nebenbemerkung, damit wir da vielleicht nicht in eine Diskussion kommen, die etwas neben unserem heutigen Thema wäre.

(Zuruf Abg. Frank Schmitt: Über die 3-Prozent-Klausel reden wir auch schon seit März.)

(Zuruf: Richtig. Ja!)

(Zuruf Abg. Dr. Kurt Duwe: Intern!)

– Ja, das ist dann vielleicht eine Frage der Wertung. Jetzt haben wir dazu aber noch einmal Antworten, das ist gut. Und mit Blick auf die Uhr beginnt Professor Heun und dann Ralf-Dieter Fischer, Herr Dr. Brandt, Herr Professor Winterhoff.

Herr Dr. Heun: So, nur ganz kurz. Also, Änderungen in der Geschäftsordnung können vielleicht im Einzelfall auch bestimmte Dinge auffangen, aber sie können natürlich grundlegende Dinge nicht ändern. Sie können nicht im Wege der Geschäftsordnung praktisch die grundlegende Zusammensetzung gewissermaßen des Parlaments aufheben und Sie können beispielsweise auch nicht ändern die Frage der Repräsentativität der Ausschüsse durch Änderung der Geschäftsordnung, also indem Sie etwa alle Einzelabgeordneten von vornherein rauskegeln. Das widerspricht ebenfalls dem Verfassungsrecht. Also da sind die Spielräume, glaube ich, auf der Ebene der Geschäftsordnung, Funktionsstörungen zu beheben, dann doch nicht groß, vielleicht gewisse Abmilderungen sind denkbar, aber doch nicht mehr. Ich glaube, also zu der Frage der Verfassungsänderung aus rechtlicher Sicht kann man nur sagen, solange die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, wird man dagegen jedenfalls aus rechtlicher Sicht keine Bedenken haben. Und ansonsten ist das immer auch eine Frage, natürlich, also ich meine, über Sperrklauseln reden wir seit Beginn der Bundesrepublik, das ist also keine neue Thematik, die jetzt ganz überraschend auf die Abgeordneten einstrahlt, sodass man schon davon ausgehen kann, dass das durchaus eine zu bewältigende Aufgabe ist, die Entscheidung zu treffen. Vielen Dank.

Vorsitzende: Vielen Dank. Ralf-Dieter Fischer.

Herr Fischer: Ja, Herr Dr. Duwe, ich bin bei Durchsicht der alten Unterlagen auf eine Entscheidung des Hamburgischen Obergerichtes gestoßen zur Frage, wie kann eine Geschäftsordnung einer Bezirksversammlung gestaltet werden. Da ging es darum, ob zwei oder drei Leute eine Fraktion bilden können. Das war altes Recht. Aber immerhin gibt es in dieser Entscheidung des Obergerichtes, eine Eilentscheidung aus dem Jahre 1994, den Hinweis: „Grundsätzlich steht den Bezirksversammlungen bei der Gestaltung der Geschäftsordnung ein weiter Spielraum zu.“ Erster Punkt. Dann kommt aber das Wichtige. Man hat übertragen Kommunalvertretungsrechte in den Flächenstaaten auf die Bezirksversammlung und hat dann gesagt: „Danach hat die Vertretungskörperschaft bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnungen im Verhältnis zu ihren Mitgliedern und Fraktionen neben dem Willkürverbot auch die

Grundsätze der Chancengleichheit und des Minderheitenschutzes zu beachten.“ Und dann kommt eine ganze Kette von Entscheidungen, Bundesverfassungsgericht, Bundesverwaltungsgericht und was auch immer. Das führt mich zu dem Ergebnis, dass wir kaum eine Möglichkeit haben, durch Geschäftsordnungen Funktionsstörungen zu beseitigen, denn zum Beispiel steht es, habe ich ja gesagt, im Gesetz, Bezirksverwaltungsgesetz, dass auch Einzelabgeordneten ausreichend Redezeit zu gewähren ist. Und wenn Sie da viele Einzelabgeordnete haben und jeder macht von dieser Bestimmung Gebrauch und das wird durch Geschäftsordnung abgeändert, da müsste man wahrscheinlich das Gesetz erst ändern, dann haben wir aber immer noch die Schranke des Verwaltungsgerichtes. Also ich sehe da keine Chance.

Vorsitzende: Vielen Dank. Ihnen auch vielen Dank, Professor Heun, und guten Heimweg. Schön, dass Sie da waren! Professor Winterhoff bitte.

Herr Dr. Winterhoff: Ja, ich kann mich auch kurz fassen. Durch Änderungen des Geschäftsordnungsrechts wird man die grundlegenden Probleme wirklich nicht beseitigen können. Das Hauptproblem ist doch, dass die Mehrheitsbildung erheblich erschwert wird, insbesondere im Hinblick auf die Wahl des Bezirksamtsleiters und auch im Hinblick auf sonstige Entscheidungen, die die Bezirksversammlung zu treffen hat. Und wenn die Mehrheitsbildung erschwert wird, dann kann man das durch Änderungen der Geschäftsordnung denknotwendig nicht beheben, dieses Problem. Und im Übrigen ist zu berücksichtigen, was zwei meiner Vorredner schon gesagt haben, dass nämlich die Rechte der einzelnen Abgeordneten und auch die Zusammensetzung der Ausschüsse von Verfassungen wegen zu einem Gutteil vorgegeben ist. Und die Abgeordnetenrechte kann man nicht durch die Geschäftsordnung beschränken über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus. Insofern eine kleine, eine gewisse Abmilderung ja, aber das Hauptproblem, das sich hier stellt, können Sie durch Geschäftsordnungsänderungen aus meiner Sicht nicht beseitigen.

Und dann noch zum Tempo der Verfassungsänderung. Da hätte ich auf das hingewiesen, was auch die Frau Vorsitzende und Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft gesagt hat. Es müssen zwischen den beiden Beschlussfassungen über die Verfassungsänderung mindestens 13 Tage liegen. Dadurch ist schon für sich genommen gewährleistet, dass jeder Abgeordnete ausreichend Zeit hat, sich mit der Thematik zu befassen und Sie haben angesprochen die Verstehbarkeit des Inhalts der Verfassungsänderung. Ist das eigentlich gewährleistet innerhalb der Kürze der Zeit? Und das wirft die Frage auf, was ist denn der Inhalt der Verfassungsänderung? Aus meiner Sicht doch nur, dass die 3-Prozent-Sperrklausel, die bisher gesetzlich verankert war, nunmehr in der Verfassung verankert wird, nicht mehr und nicht weniger. Alle anderen Fragen betreffen die Zulässigkeit, also die rechtliche Beurteilung dieser Verfassungsänderung und das ist, glaube ich, von Verfassungen wegen nichts, was der einzelne Abgeordnete vor einer Entscheidung eruieren muss. Das ist Aufgabe des Verfassungsgerichts.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Schmidt und dann Herr Dr. Brandt.

Herr Schmidt: Ja, ich mache es ganz kurz. Also erstens Mal, jetzt kommen wir auch im Prinzip zur Frage von Herrn Dr. Steffen zurück mit den Ausschüssen. Wenn man die Geschäftsordnung anpasst, wenn Einzelabgeordnete vorher sagen, ich möchte in den Ausschuss XY, dann kann man natürlich die Größe des Ausschusses entsprechend hinbekommen über die Geschäftsordnung, dass dann dieser dort Stimmrecht und alles hat. Das ist möglich und das ist in der Tat, Herr Fischer, das ist in der Tat auch schlecht, dann dieses Urteil zu zitieren, was so lange zurückliegt, weil das Bezirksverwaltungsgesetz ja zum 1. April 2008 so weitgehend geändert worden ist, dass das wohl wenig Anknüpfungspunkte momentan hat. Die größte Änderung ist die, dass ja festgeschrieben wurde, drei sind ... drei Abgeordnete stellen eine Fraktion. Das ist mit Abstand die größte. Früher wurde so etwas in der Geschäftsordnung geregelt. Das muss man sich einmal vorstellen, da kommen also die Fraktionen zusammen, da kommt irgendeine neue Gruppierung dazu, die haben meinetwegen drei, vier oder fünf Abgeordnete und dann beschließen die alten mal eben, ja, jetzt machen wir aber Fraktion ab sechs. Also, das ist zum Glück schon geändert und so soll es auch bitte bleiben.

Hier wurde angesprochen, Mehrheitsbildung ist faktisch erschwert. Das sehe ich überhaupt nicht und ich habe es an diesem Beispiel gesagt. Wenn da einzelne Abgeordnete sind, die meinen, sie haben jetzt den Superkandidaten für einen Bezirksamtsleiter, dann können sie den selber natürlich vorschlagen und dann wird er entsprechend dort auch angeschaut und angehört und dann wird entsprechend abgestimmt und diese Abstimmung kommt in jedem Fall zu einer Mehrheit, und zwar schneller zu einer Mehrheit – ich habe es vorhin gesagt –, als wenn da drei Fraktionen sind, wo sich zwei partout nicht einigen können, die eine Koalition bilden. Das ist ein viel größeres Problem im aktuellen Geschehen.

Und eine Sache wollte ich noch ganz ansprechen. Vorhin wurde das ja gesagt mit den Kompetenzen der Bezirksverwaltung. Der Senat kann bei ganz vielen Dingen evozieren und er tut es. Und ich glaube, das ist die größte Einschränkung, die Bezirksversammlungen überhaupt haben, was ihre kleinen Kompetenzen betrifft. Und kleine Kompetenzen sind Sondermittel. Haushaltsrecht zum Beispiel. Wie viel Haushaltsrecht hat eine Bezirksversammlung? Das ist wirklich ein schlechter Witz. Das ist keine Kommunalvertretung wie, sagen wir einmal, in der Nachbargemeinde, sagen wir einmal, hier in Norderstedt oder in irgendeiner kleinen Gemeinde, die haben alle sämtlich mehr Kompetenzen. Und die haben teilweise, wie gesagt, dann auch mehr Fraktionen, mehr Einzelabgeordnete. Da funktioniert das und hier wird dann gleich geschrien, Hilfe, Hilfe, Hilfe, Funktionsstörung. Ich sehe absolut keine Funktionsstörung, selbst wenn es sieben oder zehn Fraktionen gäbe.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Dr. Brandt.

Herr Dr. Brandt: Ja. Zur Frage, wie vermeide ich Funktionsstörungen. Ich glaube, das sichere Mittel ist immer die Mehrheit der Vernünftigen. Und wenn die drei Fraktionen, die hier ja die Mehrheit deutlich überall haben, auch in der Bezirksversammlung, ich kann überhaupt nicht erkennen, dass in diesen drei Fraktionen auch in den Bezirken nicht genügend Vernünftige sind, die im Zweifelsfalle dann die Funktionsfähigkeit wiederherstellen. Deswegen halte ich die ganze Diskussion für völlig überzogen und die Bewertung der Funktionsstörung halte ich auch für ein bisschen vorgeschoben, auch nach dieser Diskussion.

Vorsitzende: Vielen Dank. Dann danke ich Ihnen ganz herzlich. Herr Professor Bull hat vorhin gesagt, das Parlament wertet, das Parlament entscheidet, aber natürlich nicht, ohne dass es sich beraten lässt und auch Entscheidungshilfe holt. In dem Sinne darf ich Ihnen ganz herzlich danken, dass Sie bereit waren, uns hier als Experten zur Verfügung zu stehen. Damit ist diese Expertenanhörung dann auch abgeschlossen. Ich schlage vor, dass wir jetzt eine Pause machen bis zehn vor acht und dann fortsetzen mit der Senatsbefragung und dem Abschluss dieser Selbstbefassung. Ja? Gut. Dann sehen wir uns um zehn vor acht hier wieder.

Pause

Vorsitzende: So, meine Damen und Herren, wollen wir fortsetzen?

(Zurufe: Ja.)

Ich höre keinen Widerstand. Wollen Sie nicht alle nach vorne kommen, die Herren? Das wäre nett. Und auch den Landeswahlleiter und den Leiter des Landeswahlamts hätten wir gerne hier vorne als Senatsvertreter. Der Staatsrat hat uns schon verlassen, auch die Reihen der Bezirksleiter haben sich deutlich gelichtet, wenn ich das richtig überblicke. Aber die Finanzbehörde ist uns noch treu geblieben. Wunderbar.

Dann setzen wir fort mit der Senatsbefragung zu unserer Funktionsfähigkeit von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen. Wie wollen wir es halten? Wollen wir den Senat ...

(Zuruf Abg. André Trepoll: Kurz.)

– Kurz wollen wir es halten? Das ist gut, Herr Trepoll. Wollen Sie beginnen, oder wollen wir den Senat um eine kurze Einschätzung zu den angerissenen Punkten bitten, die er für vertiefenswert hält?

Ich nehme an, wir werden jetzt insbesondere auf die Referendumsfrage eingehen und auch den weiteren Ablauf möglicherweise, das werden die Fraktionen dann vielleicht miteinander ein bisschen besprechen. Aber Herr Dr. Schween, mögen Sie?

Abg. Farid Müller: Ich würde auch noch einmal eine Frage ...

Vorsitzende: Dann machen wir noch gern vorab und dann ...

Abg. Farid Müller: ... mit beantwortet haben wollen. Wir hatten ja vorhin öfter gesprochen, was heißt das jetzt eigentlich, wenn keine Sperrklausel mehr ist, ab wie viel Prozent man noch ein Mandat bekommt. Das schwang vorhin schon bei der Expertenanhörung mit, aber vielleicht kann der Landeswahlleiter dazu auch noch einmal etwas sagen.

Vorsitzende: Wobei wir das auch schon behandelt haben bei unserer Sitzung, als wir das letzte Mal über das Verfassungsgerichtsurteil gesprochen haben. Aber wir können das sicher gerne wiederholen. Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Ja, danke schön. Ich kann ganz kurz etwas sagen zu den angerissenen Themen, wie Sie das gewünscht haben. Es sind ja eigentlich zwei Themen, nämlich einmal die 3-Prozent-Klausel selber und zum anderen die Referendumsfrage. Zur 3-Prozent-Klausel selber hat der Senat nur eine ganz verhaltene Meinung hier zu sagen. Das ist rollenbedingt. Wir stehen im Augenblick vor der Aufgabe, möglicherweise ein verfassungsänderndes Gesetz ausfertigen zu müssen, falls das beschlossen wird. In dem Zusammenhang gibt es ein Prüfungsrecht und eine Prüfungspflicht des Senates, die auch die materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzes erfassen würde. Es gibt eine Prüfungspflicht und ein Prüfungsrecht des Senates im Rahmen der Ausfertigung, die sich auch auf die materielle Rechtmäßigkeit der beschlossenen Gesetze bezieht, allerdings mit der Einschränkung, dass die Ausfertigung, das ist so ständige Praxis sowohl des Bundes als auch der anderen Länder als auch des Hamburger Senates, dass eine Ausfertigung nur zu verweigern ist, wenn ein Gesetz offensichtlich rechtswidrig, in diesem Fall verfassungswidrig, ist. Und auch nach dem Inbegriff dieser Anhörung sind wir eigentlich darin bestätigt, dass dieser Fall nicht vorliegt. So. Alles Weitere ist ganz schnell ein Orakeln einer möglichen Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichtes. Wobei Sie mir vielleicht noch eine Bemerkung erlauben. Es ist hier ja darauf hingewiesen worden, dass man etwas vom einfachen Gesetz einfach in die Verfassung packt und dann ist etwas, was vorher zutiefst ungerecht war, plötzlich völlig in Ordnung, was natürlich so ein gewisses Erstaunen auslöst. Es ist natürlich auch für uns der entscheidende Punkt, weshalb wir dieses Gesetz zunächst einmal nicht für offensichtlich verfassungswidrig halten, der, dass es selber Bestandteil der Verfassung wird.

Ich möchte dazu nur eins sagen. Es wirkt so ein bisschen rechtsdogmatisch-spielerisch, wenn dann gesagt wird, gut, wir erheben das in einen anderen Rang und dann ist plötzlich alles in Ordnung. Ich möchte nur darauf aufmerksam machen, dass dahinter natürlich eine ganz eminente, auch politische Frage steckt. Wenn wir etwas in der Interpretation in die Verfassung hineinlesen, dann bedeutet das materiell Versteinern. Das heißt eigentlich das Ende politischer Gestaltung. Denn Sie sagen, das steht in der Verfassung, das kann man nur noch dann durch Verfassungsänderung ändern beziehungsweise jetzt, nächste Stufe, nicht einmal mehr durch Verfassungsänderung ändern, weil es den Kernbestand der Verfassung bildet, den man nicht einmal durch Verfassungsänderung ändern kann. So wäre ja die Argumentation. Das heißt, materiell versteinern Sie etwas. Im Verfahren geben Sie eigentlich die verbleibende Gestaltungsmöglichkeit ab an Gerichte.

Und wenn man das einmal so auf sich wirken lässt, auch vielleicht demokratietheoretisch auf sich wirken lässt, dann wird man verstehen, dass die Interpretation nicht unbedingt darauf ausgerichtet ist, diesen Effekt zu erzielen, wenn sie aus der Praxis kommt. Also das heißt, das ist wirklich etwas, was man auch gravierend als politisches Problem betrachten muss, wenn man sagt, verfassungsfest seien jetzt sogar Bestandteile der Verfassung. Also, wir haben da mit einem echten Problem zu tun und da ist sicher eine eher zurückhaltende Interpretation angebracht.

Zur Frage des Referendums. Der Senat ist ja durch das Volksabstimmungsgesetz verpflichtet worden, innerhalb eines Monats nach einem Gesetzesbeschluss einen Antrag an das Verfassungsgericht zu richten, wenn erhebliche Zweifel am Vorliegen eines Referendumsfalls, sage ich jetzt einmal kurz, bestehen. Das kann natürlich nicht bedeuten, dass Sie jetzt mit jedem Gesetz zum Verfassungsgericht marschieren. Bei den meisten stellt sich ja umgekehrt gar nicht die Frage, dass es Referendumsfälle sein könnten. Das heißt, der Zweifel muss erst einmal vorliegen, und der kann nur vorliegen in einem realen Streit. Sicherlich auch nicht alleine darin, dass Sachverständige etwas sagen. Das bedeutet praktisch, dieser Fall liegt für uns dann vor, wenn wir einerseits das Gesetz haben und andererseits einen Antrag beziehungsweise eine Anzeige eines Referendumsbegehrens haben. Das ist dann in der Tat der Fall, indem der Senat verpflichtet wäre, vor das Verfassungsgericht zu ziehen. Wobei für die Klärung, die ja hier als der wesentliche Gewinn angesehen wird, dann fast gleichgültig ist, ob der Senat mit dem Antrag vor das Verfassungsgericht zieht, festzustellen, dass es ein Referendumsfall ist oder dass es keiner ist. Also, das Verfassungsgericht wird ja auf jeden Fall eine Meinung haben.

Zu der Frage, ob es nun ein Fall ist oder nicht, kann vielleicht das Landeswahlamt noch Weiteres beitragen.

Herr Beiß: Ja, also das Landeswahlamt schließt sich in der Frage, liegt ein Referendumsfall vor oder nicht, den Ausführungen von Herrn Professor Winterhoff an. Wir sehen das genauso wie er. Die Verfassungsänderung, die ja hier vorliegt, wird von den Vorschriften der Artikel 4 und 6 der Hamburger Verfassung nicht erfasst. Herr Professor Winterhoff hatte das ja vorher an der Vorschrift des Artikels 4 festgemacht. Ich kann das gerne noch einmal wiederholen für den Artikel 6, auf den der Artikel 4 ja verweist, da lautet der Absatz 4: „Das Gesetz bestimmt das Nähere. Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Auf die so beschlossenen Gesetze ist Artikel 50 mit dem Referendum analog anzuwenden.“ Sagt die Vorschrift. Und wie Herr Winterhoff auch schon dargestellt hat, alleine schon die grammatikalische Auslegung führt ja dazu, dass man sagt, das Gesetz bestimmt das Nähere, da steht ja nicht, die Verfassung bestimmt das Nähere, sondern das Gesetz. Also ist ein einfaches Gesetz gemeint.

Der zweite Punkt ist, dass die systematische Auslegung dazu führt, dass man sagt, mit dieser Vorschrift, Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, wird als Lex specialis geregelt, dass der Beschluss der Bürgerschaft, abweichend von Artikel 19 der Hamburger Verfassung, wonach eine einfache Mehrheit genügt, eben halt hier verlangt für solche Gesetze, dass eben eine Mehrheit von zwei Dritteln erforderlich ist. Allerdings ...

(Zuruf Vorsitzende: Von den Stimmen.)

– Genau.

... ist eben halt, dass eine Bestimmung, die als Qualifizierung sozusagen eines einfachen Gesetzesbeschlusses gemeint ist, denn für verfassungsändernde Gesetze gibt es eine eigene Qualifizierung in Artikel 51 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung. Danach bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. Wenn man das jetzt auf diese Vorschrift anwenden würde und sagen würde, so eine Verfassungsänderung würde dann der qualifizierenden Vorschrift nur von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen unterworfen, dann wäre das eine Abwertung sozusagen für die verfassungsrechtliche Bestimmung, und das geht nicht, aus systematischer Sicht. Herr Professor Winterhoff hatte ja gesagt, das provoziert einen Widerspruch innerhalb der Verfassung.

Die historische Ausdehnung führt zum gleichen Ergebnis. Wir haben noch einmal nachgesehen in den Gesetzesmaterialien. In der Drucksache 19 aus Nummer 3255, Begründung zu diesem Artikel 6 Absatz 4 Satz 2, wird ausdrücklich angeführt, dass auf ein Mindestquorum der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten wie in Artikel 51 Absatz 2 der Verfassung verzichtet werde. Daraus kann man schließen, dass der Gesetzgeber eine Qualifizierung für einen einfachgesetzlichen Beschluss zum Wahlrecht regeln wollte und keine verfassungsrechtliche Bestimmung im Auge hatte. Und das ist natürlich dann auch die teleologische Auslegung, die letzte für die

Juristen dann wichtige, wenn man eben eine Verfassungsänderung unter diesen Artikel 6 Absatz 4 Satz 2 fassen wollte, dann würde man im Grunde genommen den Widerspruch aufgreifen, den wir schon einmal vorhin genannt hatten. Das sollte ja dazu führen, ausweislich auch des Plenarprotokolls zur Sitzung am 10. Juni 2009, dass durch dieses Mehrheitserfordernis von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die Änderungsfestigkeit des Wahlrechts festgesetzt werden sollte. Es sollte also eine Verstärkung sozusagen herbeigeführt werden und keine Verminderung der Anforderung an ein verfassungsänderndes Gesetz. Also von daher ist die Absicht, die der Gesetzgeber mit dieser Qualifizierung verfolgt hat, eindeutig auf einfache Gesetze bezogen und nicht auf verfassungsändernde Gesetze, sodass wir zu dem Ergebnis kommen, dass tatsächlich hier der Fall nicht ausgelöst ist, der in Artikel 4 und Artikel 6 aufgeschrieben ist in der Hamburger Verfassung, und damit auch ein Referendumsfall nicht vorliegt. Ziemlich klar, finde ich.

Vorsitzende: Herzlichen Dank. Ja, Herr Dr. Dressel, Fragen oder Bemerkungen.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Genau, vielleicht dazu noch einmal eine Nachfrage, weil natürlich wir ja auch mit den potenziellen Anmeldern eines Referendumsbegehrens ja auch schon gesprochen haben und im Gespräch sind, die natürlich noch einmal darauf verweisen, dass sozusagen gesetzliche Bestimmungen ja einfachgesetzliche sein können und Verfassungsänderungen. Also sozusagen, das ist ja jetzt eine formelle Betrachtungsweise. Vielleicht können Sie dazu einfach noch einmal etwas sagen, warum in jedem Fall hier nur die Einfachgesetzlichen sind und ob es sozusagen irgendwo tatsächlich sogar eine Grenze wäre. Ich meine, dann könnte man ja theoretisch, das ist ja die Befürchtung, die Mehr Demokratie hat, alles, was uns im einfachen Wahlrecht nicht gefällt, dann packen wir jetzt alles einfach in die Verfassung und dann ist Ruhe im Karton. Also, ist das irgendwo ... gibt es da eigentlich irgendwo dann auch eine ...

(Zuruf: Das war der Kompromiss und nicht der Konsens.)

Genau, ja, darauf wollte ich jetzt nicht Bezug nehmen, aber dass Sie da noch einmal diese formelle und materielle Betrachtung dieses Artikels 4 Absatz 2 Satz 3 vielleicht noch einmal und Artikel 6 Absatz 4 noch einmal vielleicht drauf eingehen können. Das wäre das eine.

Ansonsten habe ich jetzt vernommen, dass Herr Dr. Schween gesagt hat, dass Anhaltspunkte, die für eine formelle und materielle Verfassungswidrigkeit sind, die dazu führen, dass der Senat nicht ausfertigen und verkünden würde, nicht bestehen. Trotzdem würde mich noch einmal interessieren, das ist dann vor allem ans Landeswahlamt gerichtet, wir haben ja jetzt eine Regelung auf der Ebene der Verfassung, die natürlich sozusagen sich kompatibel in das bestehende Wahlrecht einfügen muss, weil natürlich das sozusagen eine Sache quasi vor die Klammer zieht, nämlich die Frage dieser Sperrklausel, aber dann natürlich auch sich natürlich auf konkrete Bestimmungen im jetzigen Wahlrecht bezieht und sie unberührt lässt, ob sozusagen die Interpretation, die Begründung, die wir hier dargelegt haben, das sozusagen, auf welche Sitze sich das bezieht und so weiter, auch quasi mit der Sichtweise des Landeswahlamtes übereinstimmt. Das heißt also: Könnten Sie, wenn das so Gesetz würde, also Verfassungsgesetz würde, mit dieser Bestimmung so arbeiten als Landeswahlleiter?

Vorsitzende: Ja, direkt an Herrn Beiß. Dürfen wir, oder ... von hinten an beginnend.

Herr Beiß: Ja, vielleicht nur eine kurze Ergänzung. Also, wenn man von hinten anfangen wollte ... Wir können damit arbeiten natürlich, weil eben die verfassungsrechtlichen Bestimmungen natürlich bei der Durchführung der Wahl genauso zu beachten sind wie einfachgesetzliche Bestimmungen. Und die Frage der Sperrklausel ist hier eindeutig geregelt in dem Gesetzentwurf, sodass ich für die praktische Ausführung keinerlei Probleme sehe.

Die andere Frage war ja, inwieweit jetzt mit diesem sogenannten Wahlrechtskompromiss oder -konsens, wie auch immer, gemeint war, dass verfassungsändernde Gesetze nicht vorgesehen gewesen sein mögen. Aber das schließt aus unserer Sicht nicht aus, dass man eben halt eine Regelung, die eben halt sozusagen der Festigkeit der wahlrechtlichen Bestimmungen dienen sollte, hinsichtlich der Ausformung durch ein-

fache Gesetze halt in der Weise anders sieht, dass eben halt jetzt eine verfassungsändernde Bestimmung erlassen wird, die im Grunde genommen den gleichen Rechtscharakter hatte nach der Normhierarchie wie eben die ursprüngliche verfassungsrechtliche Sicherung. Und der Verfassungsgesetzgeber kann natürlich seine Verfassung so verändern, wie er das für richtig hält. Insoweit ist vielleicht auch zu Herrn Winterhoff noch einmal zu sagen, er hat ja festgestellt, in der Hamburger Verfassung gibt es eben keine Grenze, die noch einmal verfassungsimmanente Schranken eröffnen würde, sodass hier die Regelungsbefugnis für den Verfassungsgesetzgeber aus meiner Sicht unbeschränkt ist.

Vorsitzende: Ja, zum Übrigen Herr Dr. Schween, oder ...

(Zuruf Abg. Christiane Schneider: Herr Müller hatte noch etwas zu klären.)

Herr Beiß: Sonst sage ich noch einmal schnell etwas zu dieser Frage, Herr Müller, wenn Sie erlauben.

(Zuruf Abg. Farid Müller: Nein, das machen wir nachher noch einmal.)

Vorsitzende: Okay, dann bitte Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Entschuldigung, ich bin mir jetzt nicht völlig darüber im Klaren, bei welcher Frage wir sind. Ich meine, bei der Frage, ob das ja gesagt wird, es stehe ja Gesetz da drin, und Gesetz kann ja auch Verfassungsgesetz sein.

Vorsitzende: Genau. Herr Dr. Dressel hatte gebeten, noch einmal Artikel 4 und Artikel 6 da dranzunehmen.

Herr Dr. Schween: Also, es ist tatsächlich so, dass das Ergebnis, dass es sich hier nur um einfache Gesetze handelt, die dem Referendum unterworfen werden, im Wesentlichen nicht ein Ergebnis einer Wortlautauslegung ist, sondern einer systematischen Auslegung. Herr Winterhoff hat ja versucht, das darzulegen, das ist immer sehr sperrig, weil es, auch wenn man es aufschreibt ... Man kann es an sich kaum sagen, weil es sich aus dem Zusammenhang der Regelungen ergibt. Herr Beiß hat ja das schon in Grundzügen dargelegt. Es ist richtig, Gesetz meint in der Hamburger Verfassung bisweilen einfaches Gesetz, bisweilen Verfassungsgesetz, bisweilen beides. Sie haben, wenn Sie gucken, wo steht das erste Mal Gesetz, dann haben Sie den Artikel 2 und da ist schon einmal ein Verfassungsgesetz gemeint. Da steht nämlich, Gebietsveränderungen bedürfen eines die Verfassung ändernden Gesetzes, also haben Sie das Wort Gesetz, und das bedeutet in diesem Fall Verfassungsgesetz. Wenn Sie einen Artikel weitergehen, haben Sie da eine Bestimmung, die ausdrücklich unterscheidet zwischen Verfassung und Gesetz. Da ist natürlich klar. Aber das ist auch schon wieder diese Frage der Systematik eben. Sie haben dort natürlich eine Begrifflichkeit, in der Gesetz etwas anderes bedeutet als Verfassung, sonst würde man sie nicht gegenüberstellen.

Und in ähnlicher Weise, also es zieht sich jetzt durch die ganze Verfassung, müssen Sie sich natürlich den konkreten Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 4 und des Artikels 4 Absatz 2 nähern, und da ist einfach klar, wenn in Artikel 6 Absatz 4 Satz 1 die Regelung des Näheren von der Verfassung dem Gesetz aufgegeben wird, dann ist es natürlich völlig sinnlos, wenn das ein Auftrag der Verfassung an sie selbst wäre, sondern die Verfassung formuliert keinen Auftrag an sich selbst, sondern sie formuliert sich dann so, wie man meint, dass die Verfassung formuliert sein sollte. Und deshalb bedeutet an der Stelle, das Nähere bestimmt das Gesetz, wie auch durchgehend in allen anderen Bestimmungen, in der die Verfassung diesen Satz verwendet – den verwendet sie ja sehr häufig –, bedeutet das immer das einfache Gesetz. Das ist ein systematisches Ergebnis.

So, jetzt kann man sagen, bei Artikel 4 Absatz 2 ist die Sache nicht so eindeutig. Da steht zwar im Satz 1 auch drin, dass durch Gesetz Teilgebiete ... also für Teilgebiete Bezirksämter gebildet werden, das ist ein Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber. Ist auch wieder klar, würde sonst keinen Sinn machen. Sonst würde in der Verfassung drinstehen müssen, per Verfassung gibt es folgende Bezirke. So. Das ist da nicht der Fall. Das ist übrigens auch nach der Verteilung der Organisationsgewalt generell so in Hamburg, dass „das Gesetz“ im Sinne eines einfachen Gesetzes regelt,

welche Verwaltungseinheiten es gibt. Siehe Artikel 57. Da ist also auch das einfache Gesetz gemeint.

Dann geht man weiter zum nächsten Satz, der dann einen Teilaspekt dessen gewissermaßen regelt, in Satz 1 gibt es schon 'mal Bezirksämter, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen, daran knüpft Satz 2 an, indem er sagt, an der Erledigung dieser Aufgaben sind Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes und natürlich des Gesetzes, das vorher auch schon gemeint ist, nämlich des einfachen Gesetzes, zu beteiligen. Und dann schließlich kommt als dritter Satz, der ja später angefügt worden ist und für den es ansonsten, wie Herr Beiß schon sagte, auch in historischer oder teleologischer Auslegung eigentlich keine Gegenargumente gibt, kommt der Satz, dass gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlung bestimmten anderen Vorschriften unterliegen, und diese gesetzlichen Bestimmungen bilden an der Ecke wieder eine Bezugnahme auf die vorhergehenden Gesetze und damit auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen. Und das, was Professor Winterhoff dann als Kontrollüberlegung bezeichnet hatte, ist der wesentliche Punkt, dass Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 nicht verweist auf Artikel 50 Absatz 4. Wenn da jetzt stünde, für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlung gilt Artikel 50 Absatz 4, dann hätten wir in der Tat eine völlig andere Situation. Dann müsste man anders nachdenken.

Steht da aber nicht, sondern da steht, es gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4, und das erfasst nun in allererster Linie den Artikel 6 Absatz 4 Satz 2, der nämlich sagt, es gilt ein besonderes Mehrheitserfordernis. Und man könnte sich für eine Verfassungsbestimmung natürlich jetzt gar nicht erklären, wieso dort eine besondere Mehrheitserfordernisregelung geschaffen würde, die zurückbleibt hinter der Regelung der Verfassung, wenn dies für die Verfassung gelten sollte. Zudem bliebe natürlich völlig unklar, was mit den sonstigen Regelungen für Verfassungsänderungen aus dem Artikel 51 eigentlich werden soll. Soll dann auch gelten, dass es eine Frist von 13 Tagen zwischen den beiden Beschlüssen gibt? Muss es überhaupt irgendeine Frist geben? Oder gilt das, was Sie bei einfachen Gesetzen, die dem Artikel 4 Absatz 2 unterfallen, ja durchaus jederzeit sagen würden, nämlich, das gilt natürlich alles nicht, sondern man braucht nur die Zwei-Drittel-Mehrheit.

Und das alles passt nicht. Das ist so das Problem. Das eigentliche Problem der Gegenposition, die ich ja durchaus verstehe, muss ich auch dazu sagen, ist die, dass sie sagt, wir haben auf der einen Seite ein generelles Anliegen der Verfestigung des Wahlrechtes, das heißt, eine Beschränkung der Änderbarkeit von Wahlrecht, und diese Beschränkung unternehmen wir auf zwei Seiten, nämlich einmal auf der Bürgerschaftsseite und einmal auf der Seite einer Eingriffsmöglichkeit der direktdemokratischen Komponente in Form eines Referendums. So. Und da haben wir jetzt auf der Seite der Bürgerschaft sowohl bei den einfachen Gesetzen, weil wir dort die Mehrheitsanforderungen erhöhen, als auch bei wahlrechtlichen Regelungen durch die Verfassung, weil nämlich dort sowieso eine noch höhere Mehrheitsanforderung gilt, zwei Drittel bei Anwesenheit eines bestimmten Quorums, haben wir also auf der Bürgerschaftsseite in beiderlei Fällen eine Absicherung der geringeren Änderbarkeit, sage ich einmal.

Und jetzt ist natürlich der Gedanke ... Und wir haben zusätzlich bei den einfachen Gesetzen noch, und das ja ganz unbestritten, die weitere Sicherung, nämlich die Möglichkeit, ein Referendum zu beantragen. Dieses fällt aber bei Verfassungsänderung dann aus. Und dann kann man sich sagen: Ist das jetzt eine Regelungslücke, ist das gar nicht so gemeint? An der Ecke sagen wir aber, und das halten wir auch für richtig, dass die Systematik der Regelung, die weitere Hinterfragung der Gesetzgebungsgeschichte zu dem Ergebnis führen, dass man nicht zu dem Ergebnis kommen kann, dass da eine Lücke ist, die man einfach ausfüllen könnte, indem man sagt, das steht da zwar nicht, aber trotzdem gibt es ein Referendum.

Vorsitzende: Also keine Lücke, sondern ein Kompromiss, würde ich damit zusammenfassen. Herr Müller noch einmal mit einer Frage und dann nachher noch einmal Dr. Dressel.

Abg. Farid Müller: Ich wollte auch noch einmal zum Referendum fragen, aber anders, nicht in der verfassungsrechtlichen Frage, ob es nun eins sein kann und darf oder nicht, sondern wie das Verfahren läuft. Das wendet sich jetzt im Wesentlichen an den Landeswahlleiter. Wir haben ja jetzt gehört, dass der Senat, sollte das Gesetz nun beschlossen werden, auf jeden Fall eine Prüfungspflicht hat, die wir ja selber auch hier im Parlament noch beschlossen haben in diesem Jahr, und gleichzeitig ja aber Folgendes stattfindet, zumindest wenn man den Verlautbarungen jetzt von Mehr Demokratie weiter Glauben schenkt, dass es diesen Antrag gibt auf ein Referendum, ein Volksbegehren. Und nun ist es ja so, jetzt würde ich gerne von Ihnen einmal hören, was passiert denn dann? Also, der Senat überlegt dann, wann er wie wo klagt, ob er jetzt das Verfassungsgericht dazu anruft und fragt, wie seht ihr das, und auf der anderen Seite sind Sie ja handelnde Personen beim Landeswahlamt. Und da würde mich einmal jetzt interessieren, was müssen Sie jetzt tun, wenn es diesen Antrag gibt, und wie geht das Verfahren dann weiter? Und auf der anderen Frage dann doch noch Herrn Schween einmal fragen, wenn es die geäußerte Absicht gibt, das zu tun, will der Senat denn solange warten, bis es denn tatsächlich diesen Antrag gibt und das ganze Verfahren sozusagen in Gang gesetzt wird für dies Volksbegehren, oder kann er sich auch vorstellen, eine zügigere Klärung beim Verfassungsgericht sozusagen in Angriff zu nehmen, um gewisse schnellere Rechtssicherheit in der Stadt zu bekommen, was denn eigentlich möglich ist. Das soweit zu meinen Fragen.

Vorsitzende: Wollen wir auch hier vielleicht mit der letzteren Frage beginnen und der Landeswahlleiter würde dann darauf aufbauen? Macht ja möglicherweise Sinn. Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Die Zeitfrage ist ja eine, die sich für uns genau genommen gar nicht wirklich stellt, denn wir haben eine Frist von einem Monat – und das ist sicherlich eine leichte Fehlkonstruktion dieses Gesetzes – nach Beschluss des Gesetzes. Zugleich müssen wir aber als Gegenstand unseres Antrages ein Gesetz darstellen. Das heißt, wir müssen behaupten oder beantragen, dass ein bestimmtes Gesetz ein Änderungsgesetz sei oder nicht sei. So steht es in Artikel 26 Absatz 1 Nummer 3, da wird ein Gesetz vorausgesetzt. Die Frist beginnt zu laufen mit dem Gesetzesbeschluss der Bürgerschaft. In diesem Moment gibt es natürlich noch gar kein Gesetz, also folgt noch eine Ausfertigung und eine Verkündung. Das heißt, der früheste Zeitpunkt, zu dem man an einen solchen Antrag denken kann, ist der, zu dem ein Gesetz vorliegt. Jetzt ist der Senat in der Lage, Gesetze auch einmal relativ schnell auszufertigen und zu verkünden, was hier mit Sicherheit dann noch im Laufe ... also, vor Weihnachten passieren wird.

Dann ist der nächste Punkt, der, den ich schon ansprach, wir brauchen Zweifel für die Verpflichtung, das Verfassungsgericht anzurufen. Zweifel daran, ob ein Änderungsgesetz vorliegt. Wenn jetzt die Damen und Herren hinter uns der Meinung wären, das, was wir hier sagen, ist derart überzeugend, dass sie sehen, dass das alles überhaupt kein Referendumfall ist, dann gibt es natürlich im umgekehrten Sinne gar keine Zweifel, die uns noch berechtigen würden, zum Verfassungsgericht zu gehen. Wenn man darüber einmal hinwegsieht, dann hätte man noch die Möglichkeit, zum Verfassungsgericht deshalb zu gehen, weil die Zweifel schon durch das Ergebnis dieser Anhörung begründet wurden, weil nämlich einerseits gesagt wurde, ja, muss doch ein Referendum geben, andere sagen, gibt es keins. Das würde bedeuten, dass wir aber, um dem Verfassungsgericht etwas zu geben, spätestens oder frühestens dann den Antrag stellen könnten, wenn uns das Protokoll dieser Sitzung vorliegt. Nicht? Also das einfach nur so zum Zeitrahmen.

Aber am 12. Januar 2014 ist sozusagen sowieso alles vorbei, weil dann unsere Antragsfrist abläufe. Und die Vorstellung, dass das Verfassungsgericht quasi zwischen Weihnachten und Neujahr entscheiden würde, wenn wir schon schneller wären, ist nach unseren Erfahrungen nicht gerechtfertigt.

Vorsitzende: Herr Beiß dann.

Herr Beiß: Ja, ich kann das kurz ergänzen. Ich kann es auch in der Tat kurz machen. Der Landeswahlleiter kann im Grunde genommen die Entgegennahme einer Anzeige, dass Unterschriften gesammelt werden, nicht ablehnen. Es sei denn, es ist so offenkundig rechtsmissbräuchlich, dass hier eine Anzeige zur Unterschriftensammlung für

ein Referendum eingereicht wird, dass man sagen könnte, das kann man sofort sehen, es trägt sozusagen die Unzulässigkeit auf der Stirn. Das kann man in diesem Fall vielleicht tatsächlich nicht sagen, sodass ich als Landeswahlleiter in diesem Fall, wenn eine Anzeige eingehen würde, eben halt die Vorschriften zur Anwendung bringe, die die Durchführung des Referendums eben vorsehen nach Artikel 25 f. des Volksabstimmungsgesetzes. Genügt Ihnen das?

Vorsitzende: Ja, fragen Sie gerne nach, Herr Müller.

Abg. Farid Müller: Vielleicht können Sie das noch einmal ausführen, was Sie dann alles machen müssen.

Herr Beiß: Also, ich würde ...

Abg. Farid Müller: Das ist ja neu, also es ist ja ein Novum. Wir haben das jetzt ja erst beschlossen in einem Gesetz, dass es nun dieses Referendumsbegehren gibt. Es wurde noch nie angewandt und deswegen wäre es, glaube ich, ganz gut, wenn Sie sagen, was denn eigentlich alles folgt und parallel das Verfassungsgericht dann berät und so weiter.

Herr Beiß: Ja, das ist in der Tat unter der Parallelität der Fristen vielleicht ein gewisses Problem. Also die Personen, die eine Sammlung von Unterschriften für ein Referendum vornehmen wollen, müssen dem Senat diese schriftliche Anzeige nach Paragraph 25a des Volksabstimmungsgesetzes, und die Landesabstimmungsleitung macht die Unterschriftensammlung unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach der Anzeige nach Absatz 1 dieser Vorschrift öffentlich bekannt. Darin sind eben das Änderungsgesetz und das durch Volksentscheid beschlossene Gesetz, je nachdem wie es eben das so genannte Änderungsgesetz, Vor- und Familiennamen sowie Erreichbarkeitsanschrift der Vertrauenspersonen, den Ablauf der Frist zur Unterstützung des Referendumsbegehrens, die Möglichkeiten der Eintragung jeweils bekannt zu machen. Und die Initiatoren unterstützen die Sammlung der Unterschriften durch eine freie Sammlung in Eintragungslisten, die ja nach dem Gesetzes als Muster eben auch vorgesehen sind, und soweit der Landesabstimmungsleiter die Unterschriftensammlung öffentlich bekannt gemacht hat, soll auch die Eintragung bei Eintragungstellen oder durch Briefeintragung ermöglicht werden. Das würde der Landesabstimmungsleiter dann auch tatsächlich machen. Und die Eintragungslisten sind innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung des Änderungsgesetzes beim Senat einzureichen. Der Senat teilt der Bürgerschaft die Einreichung der Unterschriftlisten unverzüglich mit und der Senat stellt binnen vier Monaten nach Verkündung dieses Änderungsgesetzes fest, ob das Referendumsbegehren zu einem Änderungsgesetz insgesamt von mindestens 2 ½ Prozent der zur letzten Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt wurde und damit zustande gekommen ist.

Diese Feststellung ist – das ist ja jetzt nicht mehr unvertraut – unverzüglich einer Vertrauensperson zu jeder angezeigten Unterschriftensammlung, die Unterschriften eingereicht hat, zuzustellen und der Bürgerschaft mitzuteilen.

So, und beim Zustandekommen führt der Senat das Referendum über das Änderungsgesetz am Tag der folgenden Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag durch, frühestens jedoch vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens des Referendumsbegehrens. Ich glaube, das ist so der allgemeine Ablauf. Insoweit würden wir dann eben sehen, wenn es dazu kommt, wie schnell das Hamburgische Verfassungsgericht jetzt über den Antrag entscheidet, den der Senat dann einreichen könnte, damit wir rechtzeitig Klarheit haben am 25. Mai 2014.

Vorsitzende: Ja, vielen Dank. Dann Herr Dr. Dressel.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Also, ich glaube, es gibt ... das ist, glaube ich, unabhängig davon, wo wir jetzt politisch stehen bei der Frage, glaube ich, ein hohes Klärungsinteresse, dass das alles sehr schnell passiert, auch um ... und zwar nicht erst nur mit Blick auf den 25. Mai 2014, sondern natürlich auch auf das Datum des Einreichschlusses für die Wahlvorschläge. Also insofern wäre, glaube ich, hier allen daran gelegen, sozusagen möglichst schnell ... und ich glaube auch, meine ich, vorhin aus den Äußerungen von Herrn Brandt gehört zu haben, auch im Sinne von Mehr Demokratie, dass wir sozusagen so schnell wie möglich Rechtsklarheit haben, ob der Refe-

rendumsvorbehalt gilt oder nicht. Meine Nachfrage wäre jetzt noch einmal und auch einmal an Herrn Dr. Schween, dass eben auch ein Referendumsvorbehalt nicht durch ergänzende Verfassungsauslegungen hergeleitet werden könnte. Also, das könnte ich mir jetzt auch schwer vorstellen, wenn so etwas nicht ausdrücklich drinstünde in der Verfassung, dass man so etwas per ergänzender Verfassungsinterpretation herleitet. Dafür ist es jedenfalls so nach meinem Empfinden irgendwie zu gewichtig. Oder gibt es solche Möglichkeiten der ergänzenden Verfassungsinterpretation?

Vorsitzende: Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Also prinzipiell gibt es natürlich auch in der Verfassung die Möglichkeit, dass es eine Lücke gibt, die Sie durch Analogien überbrücken. Das ist natürlich nichts anderes als in einfachen Gesetzen. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Sie überhaupt feststellen, dass hier eine unbewusste Lücke besteht, und wie hier so richtig gesagt wurde, es ist dann keine Lücke, sondern Bestandteil des Kompromisses. Also, so würde man das mit Sicherheit sehen müssen. Und es ist allerdings praktisch wirklich so, dass ich jetzt nicht sagen könnte, dass in Bezug auf die Hamburgische Verfassung schon jemals erwogen wurde, irgendeine Vorschrift analog anzuwenden mit Ausnahme – und deshalb war ich insgesamt natürlich auf den Gedanken gekommen – der ganzen Verfahren, die Sie im Augenblick haben für die Wahlprüfungsbeschwerden bei Bezirksversammlungenwahlen. Das steht nämlich nirgends. Das ist zum Beispiel so ein Fall, in dem das Verfassungsgericht unter Herleitung eines Analogieschlusses gesagt hat, wir, das Hamburgische Verfassungsgericht, sind auch zuständig für Wahlprüfungsbeschwerden, die sich auf Bezirksversammlungenwahlen beziehen. Das steht so nirgends. Also das ist so ein praktischer Fall, wo einmal Analogie im Verfassungsrecht stattgefunden hat.

Vorsitzende: Ja. Gern eine Nachfrage, Herr Dr. Dressel.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Aber sonst hätte man doch also normalerweise dann ja in Artikel 51 irgendwie noch reinschreiben müssen, was weiß ich, „Artikel 4 und Artikel 6 mit den Absätzen bleibt unberührt“ oder so etwas. Also irgendein Hinweis hätte doch dann, wenn wir ... Also, ich war ja dabei bei diesem Wahlrechtskompromiss, Konsens, je nachdem wie man es jetzt bezeichnet und ich will sozusagen dieser historischen Auslegung noch den Hinweis hinzufügen, dass der ja vor allem deshalb so zustande gekommen ist, weil es darum ging, dem einfachen Gesetzgeber Hürden aufzuerlegen. Also das ist die einzige kritische Bemerkung Richtung CDU jetzt, die ich heute noch mache, weil, das war ja ein bisschen die Lehre aus den Wahlrechtsbeschlüssen der 17. Wahlperiode oder 18., wenn ich das richtig sehe ...

(Zuruf Vorsitzende: 18.)

– 18., genau, der 18. Wahlperiode, dass sozusagen die Veränderungen, die damals dann am volksbeschlossenen Wahlrecht von 2004 durch die einfache Mehrheit der CDU mit gegen wütende Proteste von SPD und GRÜNEN. Ich weiß nicht, DIE LINKE gab es, glaube ich, damals noch nicht.

(Zuruf Abg. Christiane Schneider: Doch die gab es, aber nicht im Parlament.)

– Nicht im Parlament, genau.

(Zwischenbemerkung: Das waren noch Zeiten.)

So. Das heißt, das war der historische Anknüpfungspunkt und darauf bezog sich auch genau dieser Referendumsvorbehalt und diese hohen Hürden und die bezogen sich auf den einfachen Wahlrechtsgesetzgeber und darauf ... das war sozusagen die Ratio legis, die wir dabei hatten miteinander. Und deswegen beschäftigt mich so ein bisschen die Frage, ob man daraus jetzt nachträglich noch dranschräuben kann. Und das hätte ja eigentlich mindestens bedeutet, wenn wir das hätten regeln wollen, dass man eigentlich in Artikel 51 dann irgendwie gesagt hätte, sozusagen Artikel 4 und 6 und so weiter bleiben unberührt. Oder sehe ich das jetzt völlig falsch?

Vorsitzende: Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Nein, das ist in der Tat Bestandteil der Argumentation, die versuchen würde herzuleiten, dass eben so ein Analogschluss oder eine ergänzende Verfassungsauslegung hier nicht in Betracht kommt. Das ist richtig. Und diese Auffassung ist unseres Erachtens auch durchgreifend. Ansonsten ist es so, dass notwendige Beteiligte dieses Verfahrens, zu dessen Initiierung der Senat verpflichtet ist, die Bürgerschaft und die Initiatoren des Referendumsbegehrens sind, also, sodass in der Hinsicht sichergestellt ist, dass das Verfassungsgericht sicher die ganze Breite auch der historischen Erkenntnisse der verschiedenen Beteiligten erfahren wird.

(Zuruf Abg. Dr. Andreas Dressel: Da freuen sich alle schon im Zuschauerraum.)

Vorsitzende: – Ja, hoffentlich auch zwischen Weihnachten und Neujahr. Das wird dann ja tatsächlich auch ein bisschen aufwändiger vermutlich.

Gut. Gibt es dazu weitere Fragen an den Senat, Bemerkungen und Wünsche, dass der Senatsvertreter uns noch irgendetwas mit auf den Weg zu geben?

(Zuruf Abg. Dr. Andreas Dressel: Ich habe noch eine ...)

Ja, Herr Dr. Dressel.

Abg. Dr. Andreas Dressel: ... eine Frage nur, weil das auch eine Frage war, die von Mehr Demokratie an mich herangetragen wurde. Würde dann mit dem Antrag der Fristenlauf gehemmt werden für das Referendumsbegehren?

Herr Dr. Schween: Nein! Soll ich das erläutern? Also, es ist in der Tat so, es wird ...

Vorsitzende: Bitte. Das macht Sinn. Im Wortprotokoll haben wir das dann alles genau stehen.

Herr Dr. Schween: Nein, nein, es wird gar nichts dadurch gehemmt. Das hatte Herr Beiß ja auch bereits erklärt, dass praktisch beides nebeneinander herläuft. Das hat damit zu tun, dass die Konstruktion des Paragraphen 26 Absatz 1 Nummer ...

Abg. Dr. Andreas Dressel: Es geht um die Frist für die Unterschriftensammlungen, die werden doch gehemmt. Nicht?

Herr Dr. Schween: Nein. Nein, nein.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Denn sonst bei ...

Herr Dr. Schween: Es wird gar nichts gehemmt.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Bei Klageverfahren ...

Herr Dr. Schween: Nein, es wird gar nichts gehemmt. Es ist so, Sie müssen sich einfach einmal die Nummer 3 im Paragraph 26 Absatz 1 wegdenken. Dann hätten Sie die Situation, dass Sie die jetzige Nummer 4 haben, in der steht dann in der Tat, dass der Senat zur Verhinderung eines Referendums das Verfassungsgericht anrufen kann und Sie werden auch eine Vorschrift finden, die sagt, es wird das Referendum gehindert. Es steht aber nirgends, dass das Referendumsbegehren gehindert wird. Hintergrund dafür ist, wenn ich das richtig, ich bin da nicht so drin, aber wenn ich das beurteilen sollte, ist eine spezifische Gesetzgebungsgeschichte, die einfach darin bestand, dass ursprünglich einmal eine Referendumsinitiative angedacht war, die also im gesellschaftlichen Raum stattfindet, sodass eine Mitwirkung staatlicher Stellen zu diesem Zeitpunkt, der jetzt Referendumsbegehren heißt, überhaupt nicht infrage stand, sodass es staatlichen Stellen ganz gleichgültig sein konnte, ob eine Unterschriftensammlung stattfindet, so wie bei Volksinitiativen. Und erst dann, im Moment des Mitwirken-Müssens, nämlich im Stadium des Referendums, wäre dann eine Klage möglich gewesen und man hätte auch eine Hemmung der Fristen gehabt für die Durchführung des Referendums. Nun hat man im Laufe des Gesetzgebungsganges aber gewissermaßen diesen Initiativenansatz verwandelt in einen Begehrensansatz mit der Folge, dass der Senat plötzlich in einem früheren Stadium, oder der Landesabstimmungsleiter, in einem früheren Stadium selbst mitzuwirken hatte. Prozessual ist aber nur die Folge gezogen worden, dass man die Nummer 3 eingefügt hat, die ganz unabhängig vom Verhindern eines Referendumsbegehrens, ja nunmehr Begehrens, ganz unabhängig davon ein besonderes Rechtsmittel eingefügt hat, nämlich die Feststellung nach Paragraph 26 Absatz 1 Nummer 3, ob es sich um ein Änderungsgesetz

handelt oder nicht. Und das, wenn ich das so als persönliche Einschätzung sagen darf, das passt nicht so ganz. Wäre sicherlich auch etwas, was man wahlkritisch überlegen müsste.

Vorsitzende: Ja, fragen Sie nach.

Abg. Dr. Andreas Dressel: Also, ich meine, wir waren ja auch wieder alle daran irgendwie beteiligt. Und das stimmt in der Tat, wenn man jetzt den Paragraf 28 liest, da hätte dann eigentlich stehen müssen dann auch: Referendumsbegehren ruht. Das haben wir alle miteinander nicht darein beschlossen. Also, wobei die Kollegen von Mehr Demokratie auch mit am Tisch waren. Das ist in den vielen Normen, die wir dann da gemeinsam besprochen haben, haben wir das nicht, wir haben das übersehen, ja. Aber wir lernen ja bei diesen ganzen Verfahren auch immer unheimlich viel.

Vorsitzende: Na ja, irgendjemand führt hier auch eine Liste mit allen möglichen Renovierungsvorhaben, die dann in Kompromissen oder Konsensen irgendwann einmal enden können.

Herr Müller.

Abg. Farid Müller: Ja, wobei wir eigentlich gedacht haben, wir sind mit dem Gesetz dieses Jahr erst einmal durch. Aber gut, wir lernen ja auch.

Wenn das aber so ist, dass die Fristen nicht gehemmt werden, wie wir jetzt vom Senat die Einschätzung gehört haben, ist es ja schon für diejenigen, die es anstrengen, jetzt eine besondere Herausforderung, weil im Grunde genommen ein auf das Gericht Zuwarten auch zu ihren Lasten geht, was die Zeit betrifft, vorausgesetzt sie bekämen recht. Und deswegen noch einmal meine Frage dahingehend, dann werden ja tatsächlich die Tage und die Fristen jetzt von entscheidender Bedeutung sein. Und wir reden ja hier tatsächlich unabhängig von dem Standpunkt, den man jetzt hat in dieser Frage, sondern hier geht es ja um ein faires Verfahren. So. Das wollen wir ja. Und da ist noch einmal meine Frage: Darf dann schon mit dem Beschluss der Bürgerschaft das Referendumsbegehren bei Ihnen angezeigt werden oder erst bei Ausfertigung seitens des Senates? Das wäre noch einmal die eine Frage. Und dann würde sozusagen sich ja dann die Fristen nach der Ausfertigung dann sozusagen erst beginnen zu laufen. Vielleicht können Sie dazu noch einmal etwas sagen und dann noch einmal eine Frage an Herrn Schween: Was haben Sie für Erfahrungen – das ist natürlich jetzt auch gerade ein neuer Fall – in welchen Fristen das Verfassungsgericht denn so in der Regel zu einer Entscheidung kommt oder ob es möglicherweise noch eine mündliche Verhandlung macht oder was auch immer? Damit man jetzt einmal so ein bisschen überlegt, wie das alles vonstatten gehen kann, wenn jetzt die Maschine da angeschmissen wird beim Landeswahlleiter.

Vorsitzende: Herr Dr. Schween.

Herr Dr. Schween: Ja, dann von hinten. Die Schnelligkeit des Verfassungsgerichtes ist ein Problem. Das Verfassungsgericht hat ganz ersichtlich Schwierigkeiten, seine Mitglieder zusammenzubekommen zu Beratungen. Da das Verfassungsgericht, wie ich erfahren habe, im Schnitt drei Beratungen pro Fall braucht, nämlich eine Vorberatung, eine Beratung vor der mündlichen Verhandlung und eine Beratung nach der mündlichen Verhandlung, stellt das also eine organisatorische Herausforderung dar. Die Verfahren, die wir zuletzt geführt haben, hat das Verfassungsgericht dann ja auch noch so gemeinsam terminiert. Also, die haben dann bis zu einem Jahr in etwa gedauert.

(Zuruf Abg. Dr. Andreas Dressel: Das wäre hier zu lang.)

– Das wäre hier zu lang. Deshalb kommt die Hoffnung, kommt die Hoffnung über einen anderen Fall, nämlich der Antrag gegen die Durchführung des Volksentscheides über die Netze, ist vom Verfassungsgericht in dem Bewusstsein, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt das Verfahren beginnen muss, musste, um überhaupt die Bundestagswahlen noch erreichen zu können, ist vom Verfassungsgericht so beschleunigt worden, dass die Entscheidung vorlag, bevor gewissermaßen Herr Beiß seine erste Amtshandlung in der Hinsicht unternehmen musste.

Vorsitzende: Na ja, wir haben ja auch gerade noch einmal nachgewählt. Also, so mehr verstärkt, das Verfassungsgericht.

So. Herr Müller noch einmal, oder? Alles erledigt? Weitere Fragen oder Bemerkungen. Herr Dr. Dressel noch ein Schlusssatz? Ja, er blättert noch.

Alles gefragt, alles erläutert. Es wird mit Sicherheit nicht das letzte Mal sein, dass wir zu diesem Thema hier zusammengekommen sind. Dann haben wir diesen Punkt hiermit beendet, die Selbstbefassung abgeschlossen und werden hoffentlich dann noch zeitnah, spätestens Anfang nächster Woche das Wortprotokoll haben und den entsprechenden Bericht dann noch einvernehmlich auf die Tagesordnung der nächsten Doppelsitzung setzen, sodass er dann auch gerne im Zusammenhang eventuell debattiert werden kann mit der zweiten Lesung. Gut. Dann haben wir das.

III. Ausschussempfehlung

Der Verfassungs- und Bezirksausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, von seinen Beratungen Kenntnis zu nehmen.

André Trepoll (i.V.), Berichterstattung