

Bericht

des Verfassungsausschusses

über die Drucksache

**18/4339: Wahlrecht zur hamburgischen Bürgerschaft und zu den
Bezirksversammlungen
(Antrag der CDU-Fraktion)**

Vorsitzender: **Dr. A.W. Heinrich Langhein**

Schriftführer: **Farid Müller**

I. Vorbemerkungen

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 31. Mai 2006 die Drs. 18/4339 auf Antrag der CDU-Fraktion zur weiteren Beratung an den Verfassungsausschuss überwiesen.

Der Verfassungsausschuss befasste sich in seinen Sitzungen am 8. Juni, 16. Juni, 21. Juni, 4. Juli und abschließend am 12. Juli 2006 mit der Drucksache.

II. Beratungsverlauf

Beratung am 8. Juni 2006

Der Vorsitzende nahm nach einer kontroversen Beratung über die Terminierung einer Sachverständigenanhörung und einer öffentlichen Anhörung eine Abstimmung über die Termine und Uhrzeiten für die Anhörungen vor.

Zunächst wurde der CDU-Vorschlag für eine öffentliche Anhörung gemäß § 59 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft am 16. Juni 2006 um 17.00 Uhr mehrheitlich mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten angenommen.

Der CDU-Vorschlag für die Sachverständigenanhörung gemäß § 58 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft am 21. Juni 2006 wurde mehrheitlich mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten und gegen die Stimmen der SPD- bei Enthaltung des GAL-Abgeordneten angenommen.

Der CDU-Vorschlag für den Beginn der Sachverständigenanhörung am 21. Juni 2006 um 18.00 Uhr wurde mehrheitlich mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten und gegen die Stimmen der SPD- bei Enthaltung des GAL-Abgeordneten angenommen.

Der CDU-Vorschlag für die Auswertung und Beschlussfassung der Drs. 18/4339 am 4. Juli 2006 wurde mehrheitlich mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten angenommen

Beratung am 16. Juni 2006

Der Ausschuss nahm eine öffentliche Anhörung vor. Die Beratung wurde als Wortprotokoll dokumentiert und kann in der Parlamentsdokumentation oder der Parlamentsdatenbank der Bürgerschaftskanzlei eingesehen werden.

Beratung am 21. Juni 2006

Der Ausschuss nahm eine Sachverständigenanhörung vor. Die Beratung wurde als Wortprotokoll dokumentiert und kann in der Parlamentsdokumentation oder der Parlamentsdatenbank der Bürgerschaftskanzlei eingesehen werden.

Beratung am 4. Juli 2006

Der Ausschuss nahm eine Auswertung der Anhörungen vor. Die Beratung wurde als Wortprotokoll dokumentiert und kann in der Parlamentsdokumentation oder der Parlamentsdatenbank der Bürgerschaftskanzlei eingesehen werden.

Beratung am 12. Juli 2006

Der Ausschuss beriet den von der CDU-Fraktion eingebrachten Änderungsantrag. Die Beratung wurde als Wortprotokoll dokumentiert und kann in der Parlamentsdokumentation oder der Parlamentsdatenbank der Bürgerschaftskanzlei eingesehen werden.

Abschließend stimmte der Ausschuss über den von der CDU-Fraktion eingebrachten Änderungsantrag (Anlage) zur Drs. 18/4339 ab. Der Änderungsantrag wurde mehrheitlich mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten gegen die Stimmen der SPD- und GAL-Abgeordneten angenommen.

Der Ausschuss fasste sodann mehrheitlich mit den Stimmen der CDU- und gegen die Stimmen der SPD- und GAL-Abgeordneten folgende Ausschussempfehlung.

III. Ausschussempfehlung

Der Verfassungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, die Drs. 18/4339 in der wie folgt geänderten Fassung anzunehmen:

**Gesetz
zur Änderung des Gesetzes über die
Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft,
des Gesetzes über die
Wahl zu den Bezirksversammlungen
und des Bezirksverwaltungsgesetzes**

**Artikel 1
Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft**

Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung vom 22. Juli 1986 (HmbGVBl. S. 223) zuletzt geändert am 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313) wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 2 wird das Wort „offenen“ vor dem Wort „Landeslisten“ durch das Wort „gebundenen“ ersetzt.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

2.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Wahlberechtigten haben fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten.“

2.2 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Wahlkreisstimmen können beliebig auf die in den Wahlvorschlägen genannten Personen verteilt werden.“

Nr. 1. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmzahl können einer Person bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).

Nr. 2. Die Stimmen können als Persönlichkeitsstimmen an Personen aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).

Nr. 3. Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Personen können Stimmen auch als Listenstimmen an Wahlkreislisten in ihrer Gesamtheit gegeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.“

2.3 Hinter Absatz 2 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Die Wahlberechtigten haben je eine Stimme für die Wahl nach gebundenen Landeslisten.

(4) Die Verteilung der 121 Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen richtet sich nach dem Verhältnis der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen.“

3. § 4 wird wie folgt geändert:

3.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Es wird festgestellt, wie viele

a) Listenstimmen auf die einzelnen Wahlkreislisten,

b) Persönlichkeitsstimmen für jeden Listenbewerber und

c) Listen- und Persönlichkeitsstimmen für die Wahlkreislisten (Parteistimmen)

abgegeben wurden.“

3.2 In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Wahlkreisstimmen“ durch das Wort „Parteistimmen“ ersetzt.

3.3 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Personen, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigen als 30 vom Hundert der Wahlzahl, erhalten die ersten Plätze auf der Wahlkreisliste in der Reihenfolge der erhaltenen Persönlichkeitsstimmen. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag. Die weiteren einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden dann den Personen in der Reihenfolge der Wahlkreisliste zugewiesen.“

3.4 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Entfallen auf eine oder mehrere Wahlkreislisten mehr Sitze als Personen benannt sind, so werden diese unbesetzten Sitze durch Personen der entsprechenden Landesliste besetzt. Ist die Landesliste ebenfalls erschöpft, werden die Sitze den bisher noch nicht gewählten Personen der anderen Wahlkreislisten derselben Partei zugewiesen. Über die Reihenfolge entscheidet die Anzahl der erzielten Persönlichkeitsstimmen. Ist auch die Stimmzahl gleich, entscheidet das von der Landeswahlleitung zu ziehende Los. Ergibt die Berechnung mehr Sitze für einen Wahlvorschlag als Bewerberinnen oder Bewerber auf Wahlkreis- und Landesliste vorhanden sind, so bleiben diese bis zum Ablauf der Wahlperiode unbesetzt.“

4. § 5 wird wie folgt geändert:

4.1 In Absatz 2 wird die Textstelle „Von den 121 Abgeordnetensitzen wird die Zahl der in den Wahlkreisen gewählten Personen abgezogen,“ durch die Textstelle „Zu den 121 Abgeordnetensitzen wird die Zahl der in den Wahlkreisen gewählten Personen hinzugefügt,“ ersetzt.

4.2 In Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Ist die hierdurch erhöhte Gesamtzahl der Sitze eine gerade Zahl, so wird diese um einen zusätzlichen Sitz erhöht.“

4.3 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Jene nach Absatz 2 zu vergebenden Sitze, welche nicht nach Absatz 2 Satz 2 hinzuzufügen sind, werden nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung auf die Landeslisten auf Grundlage der erhaltenen Listenstimmen verteilt. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das von der Landeswahlleitung zu ziehende Los.“

4.4 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Hat eine Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen mehr Sitze errungen als ihr nach Absatz 3 insgesamt zustehen (Überhangmandate), erhöht sich die Gesamtzahl der nach Absatz 3 zu vergebenden Sitze um so viele, wie erforderlich sind, um unter Einbeziehung der Überhangmandate die Sitzverteilung im Lande nach dem Verhältnis der Parteistimmzahlen zu gewährleisten (Ausgleichsmandate). Ist hierdurch die erhöhte Gesamtzahl der Sitze eine gerade Zahl, so wird diese um einen zusätzlichen Sitz erhöht. Eine Partei oder Wählervereinigung welche die absolute Mehrheit der insgesamt für die Landeslisten abgegebenen Stimmen erhält, erhält auch die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate. Die betreffende Partei oder Wählervereinigung erhält gegebenenfalls zu diesem Zweck erforderliche zusätzliche Mandate.“

4.5 Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen errungenen Sitze abgerechnet. Die restlichen Sitze werden nunmehr nach der Reihenfolge der Landesliste zugewiesen. Personen, die bereits in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben unberücksichtigt.“

4.6 Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Personen benannt und zu berücksichtigen sind, so werden diese Sitze an die noch nicht gewählten Personen auf den Wahlkreislisten der jeweiligen Partei oder Wählervereinigung vergeben. Die Reihenfolge bestimmt sich entsprechend § 4 Absatz 4 Satz 3 und 4.“

5. In § 18 Absatz 4 wird der Klammerzusatz „(§ 1 Absatz 2 des Ausländergesetzes)“ durch den Klammerzusatz „(§ 2 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes)“ ersetzt.

6. § 25 Absatz 1 Satz 4 wird gestrichen.

7. § 27 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Reihenfolge der Landeslisten richtet sich nach den Stimmzahlen der Wahlvorschläge bei der letzten Bürgerschaftswahl. Die übrigen Wahlvorschläge schließen sich in alphabetischer Reihenfolge der Namen der Parteien oder Wählervereinigungen an. Die Reihenfolge der Wahlkreislisten richtet sich nach der Reihenfolge der entsprechenden Landeslisten. Die übrigen Wahlvorschläge

schließen sich in alphabetischer Reihenfolge der Namen der Parteien oder Wählervereinigungen oder bei Einzelbewerbungen des Kennwortes an.“

8. § 32 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Der Landeswahlausschuss stellt fest, wie viele Stimmen in der Freien und Hansestadt Hamburg für die einzelnen Landeslisten abgegeben worden sind und wie viele Sitze auf die einzelnen Landeslisten entfallen und welche Personen gewählt sind.“

9. § 38 wird wie folgt geändert:

9.1 In Absatz 1 Satz 2 wird die Textstelle „gemäß § 5 Absatz 6“ durch die Textstelle „gemäß § 4 Absatz 4“ ersetzt.

9.2 In Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Unberücksichtigt bleiben Personen, die seit dem Zeitpunkt der Aufstellung des Wahlvorschlages aus der Partei oder der Wählervereinigung ausgeschieden sind.“

9.3 In Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Unberücksichtigt bleiben Personen, die seit dem Zeitpunkt der Aufstellung des Wahlvorschlages aus der Partei oder der Wählervereinigung ausgeschieden sind.“

10. § 39 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

10.1 Satz 2 wird durch folgenden Satz ersetzt:

„Hat das Mitglied des Senats den Sitz über die Wahlkreisliste erlangt, erfolgt die Nachberufung ebenfalls über die Wahlkreisliste, ansonsten über die Landesliste.“

10.2 Der bisherige Satz 2 wird zu Satz 3.

Artikel 2 Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen

Das Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Fassung 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313, 318), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

Absatz 2 Nummer 6 wird wie folgt geändert:

Der Punkt am Ende wird durch ein Komma ersetzt; es wird folgender Teilsatz angefügt: „ausgenommen ist § 24 Absatz 4.“

1.2 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) § 10 Absatz 2 Nummer 3, § 18 und § 39 finden keine Anwendung.“

2. In § 2 Absatz 1 werden die Wörter „zum Europäischen Parlament“ durch die Wörter „zur hamburgischen Bürgerschaft“ ersetzt.

3. § 3 wird wie folgt geändert:

3.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Abgeordneten werden nach Wahlkreislisten und gebundenen Bezirkslisten gewählt. Das Zahlenverhältnis der über Wahlkreislisten zu wählenden Abgeordneten zu denen, die über Bezirkslisten gewählt werden, entspricht demjenigen

zwischen Wahlkreislisten und Landeslisten bei der Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft.“

3.2 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Einteilung der Wahlkreise entspricht § 18 Absatz 8 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft.“

3.3 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die insgesamt nach Wahlkreisvorschlägen zu vergebenden Sitze werden nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung entsprechend der Bevölkerungsverteilung auf die Wahlkreise verteilt. Es ist von der gleichen Bevölkerungsverteilung wie bei der Wahl zu hamburgischen Bürgerschaft auszugehen.“

3.4 Absatz 4 wird aufgehoben.

4. § 5 wird wie folgt geändert:

4.1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) In Bezirkslisten benannte Personen werden von den Mitgliedern oder Vertreterinnen oder Vertretern einer Partei oder Wählervereinigung gewählt, die im Bezirk wahlberechtigt sind. Wahlkreislisten müssen von mindestens fünfzig Wahlberechtigten des Wahlkreises, Bezirkslisten von mindestens zweihundert Wahlberechtigten des Bezirks unterzeichnet sein. Dies gilt nicht für Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerbungen, die in der Bezirksversammlung, im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl ununterbrochen vertreten waren. Bezirkslisten können auch von Einzelpersonen eingereicht werden.“

4.2 Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) In Wahlkreislisten benannte Personen werden von den Mitgliedern einer Partei oder Wählervereinigung gewählt, die im Wahlkreis wahlberechtigt sind. Die Wahl durch eine Vertreterversammlung ist unzulässig.“

Artikel 3 Bezirksverwaltungsgesetz

§ 7 Absatz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 11. Juni 1997 (HmbGVBl. S. 205, 206) zuletzt geändert am 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313, 319) erhält folgende Fassung:

„(3) Die Amtsdauer der Bezirksversammlung beträgt vier Jahre. Sie endet spätestens mit Ablauf der Wahlperiode der hamburgischen Bürgerschaft; dies gilt auch bei vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode durch die Bürgerschaft.“

Begründung

A. Allgemeines

I. Befugnis der Bürgerschaft, das durch Volksgesetzgebung geschaffene Wahlrecht abzuändern

1. Das Gesetz ändert das derzeit geltende Wahlrecht, welches auf der Grundlage eines Volksentscheids vom 13. Juni 2004 eingeführt worden ist. In diesem sprachen sich 21,1 % der Hamburger Wahlberechtigten für dieses neue, das bisherige Recht wesentlich und strukturell verändernde Wahlrecht aus; 16,3 % votierten für den Gegenentwurf der Bürgerschaft, der vorsah, ein dem Bundestagswahlrecht nachgebildetes 2-Stimmen-Wahlrecht auch in der Freien und Hansestadt Hamburg einzuführen. Mit dem nunmehr vorgeschlagenen Änderungsgesetz soll in Übereinstimmung mit dem Grundgedanken der Volksgesetzgebung für Hamburg ein neues Wahlrecht geschaffen werden, damit die Wählerschaft – aber auch die einzelnen Mitglieder der Parteien – mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen nehmen können.
2. Gesetze, die gemäß Artikel 50 Absatz 3 HV auf einem Volksentscheid beruhen, sind nach geltendem Verfassungsrecht gleichrangig mit denen im parlamentarischen Wege gemäß Artikel 48 Absatz 1, 49 Verf. verabschiedeten Gesetzen der Bürgerschaft. Da das Parlament Gesetze, die es selbst erlassen hat, jederzeit auch wieder aufheben darf, gilt dieses grundsätzlich auch für Gesetze, die durch Volksentscheid entstanden sind (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Artikel 50, Rn. 15). Dies hat das Hamburgische Verfassungsgericht in der Verfassungsstreitsache der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“, Az.: HVerfG 6/04, Entscheidungsgründe Seite 17 ff., unmissverständlich klargestellt. Weder in zeitlicher Hinsicht noch inhaltlich besteht für die Bürgerschaft eine rechtlich relevante Bindungswirkung an durch Volksgesetzgebung entstandene Rechtsnormen. Die Bürgerschaft schließt sich im Ergebnis und in der Begründung dieser Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts an. Hätte der Verfassungsgeber bei der Einführung der Volksgesetzgebung eine Bindungswirkung des parlamentarischen Gesetzgebers normieren wollen, dann hätte er dieses ausdrücklich im Text der Verfassung verankern müssen. Auch im Hinblick auf die Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG darf die Primärverantwortung des Parlaments nicht angetastet werden.
3. Allerdings ergeben sich für die parlamentarische Willensbildung nach einem auf Volksentscheid beruhenden Gesetz gewisse verfassungsrechtliche Grenzen aus dem Prinzip der Organtreue. Hiervon geht auch das Hamburgische Verfassungsgericht in dem erwähnten Urteil, Entscheidungsgründe Seite 26 ff., zu Recht aus. Danach ist eine etwaige Konfliktlage zwischen Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung durch das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme möglichst zu minimieren. Für die Bürgerschaft bedeutet dies, dass sie sich mit den Zielen und Lösungen der vorhandenen Volksgesetzgebung auseinandersetzen muss und diese, soweit dies mit eigenen parlamentarischen Zielen und Grundsätzen vereinbar ist, auch inhaltlich zu berücksichtigen hat.

Dies ist im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des geltenden Wahlrechts geschehen: Das Plenum debattierte das Thema Änderung des Wahlrechts bereits am 28. September 2005 ausführlich. Es folgten Debatten am 10. Mai 2006 und am 31. Mai 2006 zum Änderungsantrag der CDU-Bürgerschaftsfraktion, jeweils im Rahmen der Aktuellen Stunde. Der Verfassungsausschuss führte am 16. Juni 2006 eine öffentliche Anhörung und am 21. Juni 2006 eine Sachverständigenanhörung zum Entwurf des Änderungsgesetzes durch. Die Abgeordneten des Ausschusses werteten beide Anhörungen in der Sitzung vom 4. Juli 2006 aus. Im Rahmen der bürgerschaftlichen Befassung

gen sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede des auf den Volksentscheid vom 13. Juni 2006 beruhenden Wahlrechts und seiner Änderung durch die Bürgerschaft im vorliegenden Gesetz eingehend erörtert und im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen, gesellschaftlichen und allgemein politischen Implikationen bewertet worden. Die Bürgerschaft hat dabei einerseits dem Willen des Volkes, in den Wahlkreisen einen stärkeren Einfluss auf die Personenauswahl durch Kumulieren und Panaschieren zu gewinnen, Rechnung getragen; sie hat gegenüber dem geltenden Wahlrecht jedoch die Bedeutung der Landesliste erheblich gestärkt. Dies geschah nicht willkürlich, sondern aus wohlwollenden Gründen des Gemeinwohls, so dass das vorliegende Wahlgesetz insgesamt von einem begründeten, sachlich gerechtfertigten Kompromiss geprägt wird. Deshalb wird das durch Volksentscheid geschaffene geltende Wahlrecht nur soweit geändert, wie dies zur Erreichung bestimmter legitimer Ziele (insbesondere Heterogenität der Zusammensetzung des Parlaments und Sicherung seiner Funktionsfähigkeit) sachgerecht und erforderlich erscheint. Deshalb bleibt es im Kern bei der auch von der Volksgesetzgebung gewünschten Einführung eines stark personalisierten Verhältniswahlrechts, welches entsprechend den Erfahrungen in anderen Bundesländern den Einfluss der Wählerschaft stärkt, die innerparteiliche Demokratie verbessert und die Akzeptanz des parlamentarischen Systems fördert, gleichwohl für die Wählerinnen und Wähler gut durchschaubar und einfach zu handhaben ist. Es berücksichtigt zudem die Besonderheiten des Stadtstaates Hamburg.

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem in der Sachverständigenanhörung zum Entwurf des Änderungsgesetzes vom 21. Juni 2006 erörterten Grundsatz der „Systemgerechtigkeit“, der u. a. in der Verfassungsrechtsprechung der Länder bei der Überprüfung kommunaler Neugliederungsmaßnahmen, insbesondere bei mehrfach Neugliederungen, als verfassungsrechtlicher Maßstab gelegentlich herangezogen worden ist. Denn damit ist nicht eine Bindung an die bisherige Rechtslage, hier also an das durch die Volksgesetzgebung neu geschaffene Wahlrecht, gemeint, sondern die innere Systemkonformität, also die Schlüssigkeit, die Widerspruchsfreiheit und das Absehen von willkürlichen Ausnahmen. Dies ist in der Verfassungsrechtsprechung Folge des Umstandes, dass den Gerichten im Hinblick auf parlamentarische Gestaltungsspielräume nur eine begrenzte Kontrollbefugnis zukommt. Das vorliegende Gesetz zur Änderung des geltenden Wahlrechts ist aber nach Auffassung der Bürgerschaft in sich schlüssig, widerspruchsfrei und nachvollziehbar.

II. Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft

1. Nach dem auf der Volksgesetzgebung beruhenden geltenden Wahlrecht werden von den 121 Abgeordneten der Bürgerschaft mindestens 71 nach offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen gewählt. Hier besteht für die Wahlberechtigten die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens; der Volksgesetzgeber hat also in erheblichem Maße die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger bei der Wahl der Mitglieder zur Hamburger Bürgerschaft gestärkt und damit zugleich den Einfluss der politischen Parteien in den Wahlkreisen relativiert. Das vorliegende Gesetz schließt sich dieser Willensäußerung des Volkes grundsätzlich an. Auch die Bürgerschaft hält es für sinnvoll, in den Bezirken, deren räumliche Grenzen von den jeweiligen Wahlkreisen für die Bürgerschaftswahlen und die Wahlen zu den Bezirksversammlungen eingehalten werden, den unmittelbaren Einfluss der Wählerinnen und Wähler zu verbessern. Dies kann dazu beitragen, einerseits das Vertrauen in die Mandatsträger zu erhöhen, andererseits deren Bereitschaft zu mehren, sich für die Belange des jeweiligen Stadtteils einzusetzen.
2. Das geltende, auf Volksgesetzgebung beruhende Wahlrecht sieht diese erhöhte Partizipationschance auch für die Auswahl derjenigen Personen vor, die für die verbleibenden 50 Bürgerschaftssitze über die Landesliste kandidieren. Insoweit soll auch hier nach offenen Landeslisten gewählt werden. Dem folgt das vorliegende Gesetz nicht. Nunmehr steht dem Wähler nur eine Stimme für

die Wahl nach Landesliste zur Verfügung, wodurch hinsichtlich der 50 nach Landeslisten zu wählenden Abgeordneten die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens entfällt. Die Reihenfolge der Kandidaten auf der Landesliste kann daher vom Wähler nicht mehr verändert werden. Damit bleibt insoweit – allerdings nur für 50 der 121 Mitglieder der Bürgerschaft – der unbeschränkte Einfluss der politischen Parteien für die personelle Vorauswahl erhalten. Bei dieser Änderung des geltenden Wahlrechts hat sich die Bürgerschaft von folgenden grundsätzlichen Erwägungen leiten lassen:

- Gemäß Artikel 21 GG, der auch für den Inhalt des Verfassungsrechts und der Verfassungswirklichkeit der Freien und Hansestadt Hamburg maßgeblich ist, sind die politischen Parteien als wesentliche Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems anerkannt. Sie wirken nicht nur, wie der Wortlaut des Artikel 21 Absatz 1 GG sagt, an der politischen Willensbildung des Volkes mit; vielmehr erfüllen sie bei der Vorformung und Organisation des politischen Willens, bei der Kreation der Staatsorgane, bei der inhaltlichen Ausrichtung politischer Entscheidungen usw. eine wesentliche Funktion. Wegen dieser Bedeutung muss anders als bei anderen Organisationen und Verbänden die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen, müssen die Parteien über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft geben, sind die Parteien im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht als quasi Staatsorgane anerkannt und lässt sich eine gewisse Parteienfinanzierung durch Steuergelder rechtfertigen. Jedenfalls die Verfassungswirklichkeit in Bund und Ländern geht im Grundsatz unbestritten davon aus, dass innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen die parlamentarische Demokratie unterdessen notwendig eine „parteienstaatliche“ Demokratie ist (Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, Seite 279). Schon vor diesem Hintergrund ist es im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums zu rechtfertigen, dass im Blick auf die Bedeutung des Wahlrechts zumindest auf staatlicher Ebene der dominierende Einfluss der politischen Parteien erhalten bleibt.
- Gemäß Artikel 7 Absatz 1 HV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Diesem „Vertretungs“ Charakter der Bürgerschaft entspricht es, bei der personellen Zusammensetzung des Parlaments eine möglichst weitgehende politische, soziale, kulturelle, alters- und geschlechtsbezogene Heterogenität zu erreichen. Die Erfahrungen mit dem Wählerverhalten in Mehrheits- und Verhältniswahlssystemen (insbesondere auch bei geschlossenen Listen) zeigen, dass die Heterogenität der Zusammensetzung des Parlaments eher als Entscheidungskriterium für die politischen Parteien bedeutsam ist und für die einzelnen Wählerinnen und Wähler eine nur nachrangige Bedeutung spielt. Auch insoweit ist es legitim, die politischen Parteien über ein Verhältniswahlsystem, welches jedenfalls mit einer gebundenen Landesliste operiert, in die Verantwortung zu nehmen, bei ihren Listenentscheidungen die vielfältigen Strukturen der gesamten Stadt angemessen zu berücksichtigen. So entsteht nach Auffassung des Gesetzgebers ein sachgerechter Kompromiss zwischen dem Ziel einer weitestgehenden Partizipation der Wählerinnen und Wähler einerseits und einer am Prinzip der Repräsentation und Heterogenität orientierten Ausgestaltung des Parlaments andererseits: Bei 71 Mandaten ist der Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren letztlich ausschlaggebend, bei 50 ist der auf umfassende Repräsentanz gerichtete Gestaltungswille der politischen Parteien entscheidend.
- Die Freie und Hansestadt Hamburg ist einerseits Land (Mitgliedstaat der Bundesrepublik Deutschland mit staatlichen Landesaufgaben, Mitwirkungsbefugnissen im Bund und auf europäischer Ebene), andererseits aber auch Einheitsgemeinde mit Aufgaben, die in den Flächenstaaten Großstädte als kommunale Gebietskörperschaften erfüllen. Gerade in den Kommunalverfassungssystemen der einzelnen Bundesländer ist im Hinblick auf die gewünschten größeren Einflussnahmen der Bürgerinnen und

Bürger das Kommunalwahlrecht durch Einwirkungen auf die Personalauswahl (Kumulieren und Panaschieren) erweitert worden, während Vergleichbares bei den Wahlen zu Landesparlamenten nicht stattgefunden hat. Auch dies spricht nach Auffassung der Bürgerschaft für den diesem Gesetz zugrunde liegenden Kompromiss. Obwohl die Bezirksverwaltungen einige der ihnen übertragenen Aufgaben, wie z. B. die Bauleitplanung, im Wesentlichen eigenverantwortlich wahrnehmen, sind sie organisationsrechtlich als teilverselbständigte Stadtteile zu bewerten. Aufgrund einer gewissen Weisungsabhängigkeit namentlich im Verwaltungsvollzug und des Evokationsrechts des Senats nach § 1 Absatz 4 des Verwaltungsbehördengesetzes, stellen sie gerade keine Gebietskörperschaften mit kommunalem Charakter dar, und demgemäß sind auch die Bezirksversammlungen keine Kommunalvertretungen im Sinne der Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG. Dies folgt auch aus Artikel 4 Absatz 1 HV. Gleichwohl ist es – wenn schon der Wahlgesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes Kumulieren und Panaschieren in der Freien und Hansestadt Hamburg zulassen will – bei diesem strukturellen Vergleich zwischen den Bundesländern und den Stadtstaaten eher angezeigt, diesen vermehrten Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf der Bezirksebene zu verwirklichen. Denn auch im Verwaltungsvollzug allgemein ist durch die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder der Gedanke der Betroffenenpartizipation seit Mitte der 70er Jahre vielfältig verankert worden.

- Orientiert man, was nach Auffassung der Bürgerschaft notwendig ist, die Ausgestaltung des Wahlrechtssystems gerade auch an den von dem jeweils zu wählendem Gremium zu erfüllenden Aufgaben, dann scheint es im Rahmen des Gestaltungsbefugnis des Wahlrechtsgesetzgebers ohne weiteres gerechtfertigt, für einen (nicht einmal 50 % ausmachenden) Teil der zu vergebenden Mandate die Wahl über eine gebundene Landesliste ohne die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vorzusehen. Denn im Hinblick auf die grundlegenden Aufgaben der Bürgerschaft im Bereich der Gesetzgebung, der Mitwirkung auf Bundes- und europäischer Ebene, der Kontrolle des Senats und des Verwaltungsvollzugs, der Mitwirkung bei Personalentscheidungen und der öffentlichen Debatte allgemeiner politischer Ziele, Grundsätze, Programme und von Großprojekten u. Ä. muss es den politischen Parteien ermöglicht werden, letztlich maßgeblichen Einfluss auf die Heterogenität der Zusammensetzung der Bürgerschaft und damit im wohlverstandenen Sinne auch auf ihre qualitative Zusammensetzung zu nehmen. In diesem Sinne ist es auch Ziel der Wahlrechtsnovelle, die Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft zu fördern.

III. Gesetz über die Wahl zu Bezirksversammlungen

1. Dem vorliegenden Gesetz liegt die Absicht zu Grunde, dass Wahlrecht zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen möglichst anzugleichen, und zwar über die Homogenitätsgrundsätze hinaus, die gemäß Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG in den Flächenländern im Verhältnis zwischen Bund und Ländern einerseits und den Gemeinden und Kreisen als Gebietskörperschaften andererseits gelten. Dies ist nach Auffassung der Bürgerschaft grundsätzlich sachgerecht; die dadurch bewirkte Abweichung von dem auf der Volksgesetzgebung beruhenden geltenden Wahlrecht lässt sich insoweit rechtfertigen.
2. Die Bezirksversammlungen entscheiden nach geltendem Bezirksverwaltungsgesetz über das Verwaltungshandeln in so genannten Bezirksangelegenheiten. Dies sind Aufgaben, die der Senat den Bezirksämtern durch Zuständigkeitsanordnungen zugewiesen hat. Das Entscheidungsrecht ist begrenzt durch Gesetze und Rechtsverordnungen, Globalrichtlinien und Senatsentscheidungen. Vor allem steht den Bezirksversammlungen das Recht zu, die Bezirksamtsleiter durch Wahl zur Ernennung vorzuschlagen. Schließlich ob-

liegt den Bezirksversammlungen die so genannte Feinspezifikation der durch Rahmenzuweisungen zugewiesenen Gelder für die Wahrnehmung der Bezirksaufgaben. Auch nach dem neuen Bezirksverwaltungsgesetz, welches – rechtzeitige Verkündung vorausgesetzt – in seinen wesentlichen Teilen zum 1. August 2006 in Kraft treten soll, bleibt dieses System im Wesentlichen beibehalten. Zusätzlich werden konkretere Mitwirkungsmöglichkeiten bei Zuständigkeiten anderer Behörden begründet. Damit wird insbesondere an dem Prinzip der Einheitsgemeinde nichts geändert.

3. *Hiervon ausgehend erfüllt die Freie und Hansestadt Hamburg insgesamt staatliche Landesaufgaben sowie Aufgaben, die in Flächenländern kommunalen Gebietskörperschaften obliegen. Im Hinblick auf letztere Aufgaben sind Bezirksverwaltungen daher eher den Stadtteilen im Rahmen entsprechender Ortsverfassungen bei größeren, insbesondere kreisfreien Städten vergleichbar. Insbesondere kommt den Bezirksversammlungen keine echte Autonomie zu; sie haben nicht Selbstverwaltungsrechte im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG, also keine eigenen und originären Aufgaben, die im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu erfüllen sind. Zudem sind die Bezirksämter voll in die staatliche (zugleich auch „kommunale“) Organisation des Landes Freie und Hansestadt Hamburg integriert. Im Wesentlichen geht es um Vollzug dessen, was Senat und Bürgerschaft entschieden haben. All dies rechtfertigt es, keine signifikanten Unterschiede zwischen den Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen zu machen, zumal letztere mangels gebietskörperschaftlichen Charakters der Bezirksämter nicht durch Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG bundesverfassungsrechtlich vorgeschrieben sind. Demgemäß war es aus der Sicht der Bürgerschaft notwendig, auch das durch die Volksgesetzgebung geschaffene Wahlrecht für die Bezirksversammlungen mit diesem Gesetz zu modifizieren. Dies gilt namentlich für die Festsetzung des Termins der Wahl zu den Bezirksversammlungen in § 2 des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen.*

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1 (§ 2)

Die Änderung ist Konsequenz des Umstandes, dass dem Wähler für die Wahl nach Landeslisten gemäß § 3 nur eine Stimme zur Verfügung steht.

Zu Nr. 2 (§ 3)

2.1 und 2.2 Hinsichtlich der 71 nach Wahlkreisen zu vergebenden Sitze bleibt es beim geltenden, durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht; die Wahlberechtigten haben demnach 5 Wahlkreisstimmen für die Wahl nach den Wahlkreislisten. Sie können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen genannten Personen verteilt werden. Insoweit bleibt der erhebliche Einfluss der Wahlberechtigten auf die Personalauswahl der politischen Parteien trotz der eingeführten Relevanzschwelle erhalten.

2.3 Die Wiedereinführung des Einstimmenwahlrechts für die Landesliste dient vor allem der Verwirklichung der im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung beschriebenen Ziele. Zusätzlich wird der Wahlvorgang vereinfacht. Mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens auf Bezirksebene und dem Einstimmenwahlrecht für die Landesliste wird nach Auffassung der Bürgerschaft ein sachgerechter Kompromiss zwischen vermehrtem Einfluss der Wahlberechtigten einerseits und der Verantwortung der politischen Parteien für eine heterogene, die Funktionsfähigkeit des Parlaments fördernde Zusammensetzung der Bürgerschaft andererseits erzielt. Denn neben der Sitzverteilung zwischen den einzelnen Par-

teien und Wählergemeinschaften ist die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft von entscheidender Bedeutung. Wegen der großen Bandbreite parlamentarischer Aufgaben im städtischen und staatlichen Bereich, auf Bundesebene und im Blick auf die Mitwirkung am europäischen Entscheidungsprozess gilt es, insbesondere über vordere Listenplätze Kandidaten abzusichern, die sich innerparteilich, im Rahmen der parlamentarischen Arbeit oder in Gesellschaft, Wirtschaft, kulturellen Angelegenheiten oder im öffentlichen Sektor für bestimmte Fachthemen qualifiziert und Berufserfahrungen gesammelt haben. Auch die Förderung von Nachwuchskräften ist ein legitimes Ziel, welches über die Listenreihenfolge verfolgt werden kann. Der Einfluss der politischen Parteien auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments gehört zu den zentralen Elementen einer Parteiendemokratie. Im Wahlrecht der Freien und Hansestadt Hamburg ist dieser Einfluss ohnehin dadurch relativiert, dass er nur für die 50 über die Landesliste zu wählenden Abgeordneten uneingeschränkt gilt, während bei der Mehrheit der 71 über die Wahlkreisliste zu bestimmenden Abgeordneten ein weitgehender Einfluss der Wahlberechtigten gewährleistet wird.

Durch die Rückkehr zum Einstimmenmodell werden überdies Fehlermöglichkeiten beim Wahlvorgang reduziert. Das Volksentscheidswahlrecht ist viel komplizierter als das alte Wahlrecht. Ein vergleichbar kompliziertes Wahlrecht, welches bei den Stadtverordnetenwahlen in Frankfurt Anwendung fand, führte dazu, dass sich der Anteil der ungültigen Stimmen mehr als verdreifachte. Bei der ersten Wahl nach Einführung im Jahre 2001 betrug der Anteil der ungültigen Stimmen stattliche 5 %, während er bei den vier vorausgegangenen Wahlen im Durchschnitt 1,575 % betragen hatte. Durch die Reduktion von Fehlermöglichkeiten nehmen mehr Bürger an der Wahlentscheidung teil.

Die Sitzverteilung richtet sich allein nach dem Verhältnis der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen. Dies entspricht der Zielsetzung des vom Gesetz verwirklichten Verhältniswahlsystems, mit der Zusammensetzung des Parlaments möglichst genau das Stärkeverhältnis der politischen Richtungen im Wahlvolk widerzuspiegeln (vgl. BVerfGE 1,108/148; 6,84/92; 82,322/338; 95,335/352).

Zu Nr. 3 (§ 4)

3.1 Die Änderung ist mathematischer Natur und dient allein zur späteren Feststellung, welche Personen gewählt wurden; sie entspricht § 32.

3.2 Es handelt sich um eine sprachliche Klarstellung, die erforderlich ist, da in den neuen Regelungen genau zwischen Listen-, Partei- und Persönlichkeitsstimme unterschieden wird.

3.3 Mit der Änderung wird eine „Relevanzschwelle“ in das Wahlrecht eingeführt. Änderungen der Reihenfolge der Wahlkreislisten bleiben weiterhin möglich. Allerdings ist ein bestimmtes Wählervotum erforderlich, um solche Änderungen herbeiführen zu können. Nach dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht genügte hierzu unter bestimmten Umständen die Abgabe einer einzigen Persönlichkeitsstimme. Dies erscheint der Bürgerschaft nicht sachgerecht. Durch die neue Regelung wird ausgeschlossen, dass unter Umständen eine sehr geringe Anzahl von Wahlberechtigten Änderungen der personellen Zusammensetzung der Bürgerschaft herbeiführen kann. Damit werden hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments auch die Stimmen berücksichtigt, die Wählerinnen und Wähler der gesamten Wahlkreisliste unabhängig von einzelnen Kandidaten gegeben haben.

Eine Relevanzschwelle in Höhe von 30 % lässt Veränderungen der Listenreihenfolge in beachtlichem Umfang zu: nach einem unter www.wahlrecht.de/news/2005/36.htm veröffentlichten Artikel hätte es bei der letzten Kommunalwahl in Hannover (nach dem niedersächsischen Kommunalwahlgesetz) 14 Veränderungen der Listenreihenfolge gegeben. Wendet man auf die dort wiedergegebenen Ergebnisse die Relevanzschwelle von 30 % an, wie sie hier eingeführt wird, so ergäben sich 12 Veränderungen der Listenreihenfolge. Die neue Regelung ist also nahezu wirkungsgleich.

3.4 Der bisherigen Regelung steht entgegen, dass die Qualifikation der Listen- und Einzelbewerber im Vordergrund stehen sollte und nicht ihre Quantität. Einer „Umverteilung“ der Sitze auf andere Wahlkreislisten steht außerdem der erklärte Wählerwille entgegen. Sie wäre im Übrigen mit den Prinzipien der Verhältniswahl unvereinbar.

Entsprechend soll nach der neuen Fassung auch die Nichtbesetzung erfolgen, wenn keine Bewerber vorhanden sind, die dem erklärten politischen Willen der Wähler entsprechen.

Zu Nr. 4 (§ 5)

4.1 Die Regelung des durch die Volksgesetzgebung geschaffenen geltenden Wahlrechts, welche vorsah, dass von Einzelbewerbern errungene Sitze von den 121 grundsätzlich zu vergebenden Sitzen abgezogen werden, beinhaltet das Risiko, dass die Bürgerschaft infolge des Ausscheidens der Einzelbewerbers neu gewählt werden muss. Denn das Ausscheiden wird nicht über Nachrücker kompensiert und könnte zur Unterschreitung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindestzahl von 120 Abgeordneten führen.

4.2 Die Erhöhung auf eine ungerade Zahl soll Patt-Situationen in der Bürgerschaft verhindern.

4.3 Die Funktion des neuen Absatzes 3 entspricht der des alten Absatzes 4. Die Anfügung des Absatzes 4 Satz 2 soll Patt-Situationen in der Bürgerschaft verhindern.

4.4 Die Anfügung des Satzes 3 beugt der theoretischen Möglichkeit vor, dass eine Partei oder Wählervereinigung zwar die absolute Mehrheit der Listenstimmen erhält, aber, etwa aufgrund des Einzugs von Einzelbewerbern, nicht die absolute Mehrheit der Mandate. Dies entspricht der konsequenten und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Zielsetzung des Verhältniswahlsystems. Zwar findet auch auf der Bezirks- und damit Wahlkreisebene (anders als im Bundeswahlrecht) eine Verhältniswahl, die allerdings als personalisierte Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl verbunden wird (vgl. BVerfGE 6,84/90; 7,63/70; 16,130/139; 95, 335/356) statt; der Gesetzgeber hat sich jedoch ausdrücklich dafür entschieden, dass sich die Sitzverteilung dieser Bürgerschaft allein nach dem Verhältnis der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen richtet. Damit wird im Gesamtergebnis unter dem Aspekt der Chancen der politischen Parteien ein gleicher Erfolgswert der Stimmen erreicht (vgl. auch BVerfGE 7,63 ff.; 16, 130 ff.; 79, 161/167 ff.). Auch das durch die Volksgesetzgebung neugeschaffene Wahlrecht sollte, wie aus der Begründung zu § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 des Artikels 1 (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft) hervorgeht, mit der Landesstimme für die Verhältnisgerechtigkeit der Sitzverteilung sorgen. Gerade dies wird durch die nunmehr eingeführte Mehrheitssicherungsklausel erreicht.

4.5 Der neue Absatz 5 Satz 1 entspricht dem alten Absatz 6 Satz 1. Der neue Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Landesliste nunmehr eine gebundene Liste ist. Der neue Satz 3 entspricht dem zweiten Halbsatz des alten Absatzes 6 Satz 2.

4.6 Es handelt sich hierbei um eine Angleichung an das System des § 4.

Zu Nr. 5 (§ 18)

Es handelt sich um eine Anpassung an das geänderte Bundesrecht.

Zu Nr. 6 (§ 25)

Eine Begrenzung der Landeslisten sollte den Parteien überlassen werden, die letztlich ihre Vorschläge zu verantworten haben.

Zu Nr. 7 (§ 27)

Das letzte Wahlergebnis ist eine objektive Aufstellungsgrundlage, berücksichtigt die Hamburger Wahlhistorie und entspricht der allgemeinen Bundespraxis.

Zu Nr. 8 (§ 32)

Es handelt sich um eine Angleichung an das System mit gebundener Landesliste.

Zu Nr. 9 (§ 38)

9.1 Dies ist eine redaktionelle Angleichung an die neuen Regelungen der §§ 4 und 5.

9.2 Es wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Personen, die seit dem Zeitpunkt der Wahl aus einer Partei oder Wählervereinigung ausgeschieden sind, sich erkennbar nicht mehr mit der Partei/Wählervereinigung identifizieren. Auch wenn durch das neue Wahlrecht die Persönlichkeit des Bewerbers mehr in den Vordergrund gestellt wird, verkörpert der Bewerber auch immer politische Inhalte und Ziele der Partei, für die er antritt. Ein Austritt oder Ausschluss signalisiert ein Abwenden von diesen Zielen. Der Bewerber steht dann nicht mehr zu den Zielen, für deren Verfolgung er gewählt wurde. Eine Nichtberücksichtigung ist daher zwingend. Dies folgt auch aus dem Gesichtspunkt, dass nach dem Verhältniswahlrecht die Sitze nach den Listenstimmen verteilt werden und nicht nach den Persönlichkeitsstimmen.

Zu Nr. 10 (§ 39)

Es handelt sich hier lediglich um die Klarstellung bisherigen Rechts.

Zu Artikel 2

Zu Nr. 1 (§ 1)

§ 1 Absatz 1 enthält eine globale Verweisung auf die Vorschriften der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft. Dies entspricht dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen neuen Wahlrecht (vgl. Begründung zu § 1 Absatz 1). Dadurch wird der Wille des Gesetzgebers, das Recht zur Wahl der Bezirksversammlungen und zur Wahl der Bürgerschaft so weit als möglich anzugleichen, besonders augenfällig. Die Angleichung des Wahlrechts zielt entsprechend den Absichten der Volksgesetzgebung (vgl. Begründung zu Artikel 3 § 1 Absatz 1) im Übrigen darauf, die Durchführung der Wahlen sowohl für die Wähler als auch für die Verwaltung zu erleichtern. Die Vorzüge des Bürgerschaftswahlrechts treffen im Wesentlichen auch für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen zu. Dies gilt auch für die Regelungen in § 5 Absatz 4 mit der Folge, dass die Gesamtzahl der Mandate in den Bezirksversammlungen unter den dort genannten Voraussetzungen ebenfalls erhöht wird. Auch hier sprechen keine zwingenden verfassungsrechtlichen Gründe gegen diese Lösung; denn auch die Wahlen zu den Bezirksversammlungen folgen den Prinzipien des Verhältniswahlsystems. Diese erfordern Zusammensetzungen der Bezirksversammlungen, welche die Kräfteverhältnisse der politischen Parteien in den jeweiligen Bezirken widerspiegeln.

1.1 Nach geltendem Recht würden die Bezirkslisten von den Mitgliedern oder Vertretern der Parteien oder Wählervereinigungen gewählt, die in der FHH wahlberechtigt sind, also unabhängig von ihrer Wahlberechtigung im jeweiligen Bezirk. Die Neuregelung befindet sich in § 5 Absatz 1.

1.2 Der Verweis in § 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Nichtanwendung des § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft wurde gestrichen mit der Folge, dass nunmehr – wie im Wahlrecht vor der Volksgesetzgebung – auch bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen die 5%-Klausel gilt. Sie

hat sich nach Auffassung der Bürgerschaft bewährt, insbesondere nachhaltig dazu beigetragen, dass eine Zersplitterung des Parteiensystems auch auf der Bezirksebene verhindert wird. Dies dient letztlich dazu, die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen zu stärken und das Wahlrecht für die Wahlen zur Bezirksversammlung und zur Bürgerschaft anzugleichen. Immerhin hat auch das durch die Volksgesetzgebung geschaffene neue Wahlrecht die 5%-Klausel (in der Begründung zu § 22 ist fälschlicherweise von „3%-Hürde“ die Rede) im Wahlrecht für die Bürgerschaft für sinnvoll erachtet und insoweit auf den von ihr ausgehenden Konzentrationseffekt verwiesen. Dieser gilt aber auch für die vergrößerten Bezirksversammlungen. In den Bezirksversammlungswahlkreisen sind in Zukunft wesentlich mehr Abgeordnete zu wählen als in den Bürgerschaftswahlkreisen, die räumlich mit den Bezirksversammlungswahlkreisen identisch sind.

Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen sah sich die Bürgerschaft nicht genötigt, die 5%-Klausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen aufzuheben. In seinem Urteil vom 6. November 1998 (Az.: 1/98, 2/98, 10/98, 13/98 und 15/98) hat das Hamburgische Verfassungsgericht mit eingehender Begründung entschieden, dass die 5%-Klausel im damaligen Bezirkswahlgesetz nicht gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien verstößt. Beide Grundsätze seien zwar ungeschriebener Bestandteil des Artikel 6 Absatz 2 HV bzw. über Artikel 21 GG für das Landesverfassungsrecht gültig; im Rahmen seines Gestaltungsspielraums und der ihm von Verfassungswegen eingeräumten Einschätzungsprärogative habe jedoch der parlamentarische Gesetzgeber die Befugnis, die Belange der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen höher zu gewichten und den Grad der Wahrscheinlichkeit von Funktionsstörungen, die bei Aufhebung der 5%-Klausel und einer Zersplitterung des Parteiensystems auf Bezirksebene eintreten könnten, eigenverantwortlich abzuschätzen. Dies könne zwar nicht abstrakt und für alle Zukunft verbindlich geschehen; eine Änderung der Rechtslage sei jedoch allenfalls dann geboten, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern, etwa durch erhebliche Erweiterung des räumlichen Geltungsbereiches des Wahlgesetzes um ein Gebiet anderer Parteienstruktur (Hamburgisches Verfassungsgericht, NordÖR 1999, 17 ff.; DÖV 1999, 296 ff.; NVwZ –RR 1999, 358 ff.; vgl. auch VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 1997, Az.: 82/95; LKV 1998, 147 ff.; JR 1998, 146 ff.). Insoweit müsse der Landesgesetzgeber „eine Sperrklausel unter der Kontrolle halten“ (vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1995, 479 f.). Nach Auffassung der Bürgerschaft liegt in diesem Sinne eine relevante Veränderung der Verhältnisse nicht vor. Organisation und Funktionen der Bezirksverwaltung (Bezirksämter und Bezirksversammlungen) bleiben im Wesentlichen unverändert. Dies gilt auch für die kürzlich von der Bürgerschaft beschlossene Reform der Bezirksverwaltung. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die etwas strengere Verfassungsrechtsprechung in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern (Urteil vom 14. Dezember 2000, LVerfG 4/99, NordÖR 2001, 64) zu den Kommunalwahlen ergangen ist, für die striktere verfassungsrechtliche Anforderungen aus der Homogenitätsbestimmung des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 GG folgen.

Bei dieser verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bewertung ist sich die Bürgerschaft bewusst, dass die Wahlrechtslage in der Freien und Hansestadt Hamburg sich gegenüber der Situation, über die die Landesverfassungsgerichte bislang zu entscheiden hatten, unterscheidet: Hier geht es gesetzestechisch nicht um die Weitergeltung der 5%-Klausel, sondern um deren zeitnahe Wiedereinführung, nachdem diese Klausel durch Volksgesetzgebung abgeschafft worden war. Dies geschieht jedoch in der laufenden Legislaturperiode des amtierenden Parlaments und in Ansehung der verfassungsrechtlichen Abänderungsbefugnis durch die Bürgerschaft. Nach dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht ist bislang noch keine Wahl zur Bürgerschaft oder zu den Bezirksversammlungen erfolgt. Damit gelten für das amtierende Parlament der Gestaltungsspielraum und die Einschätzungsprärogative bei der Entscheidung über die Abschaffung, Ausgestaltung oder auch kurzfristigen Wiedereinführung der 5%-Klausel, die von der zitierten Verfassungsrechtsprechung anerkannt werden. Würde man dies bei anders lautender Entscheidung durch die Volksgesetzgebung in laufender Legislaturperiode verfassungsrechtlich anders bewerten, so käme das faktisch und rechtlich einer inhaltlichen Bindung des parlamentarischen Ge-

setzgebers an die Volksgesetzgebung in dieser Frage gleich. Dies kann aus den im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung dargestellten Gründen nicht akzeptiert werden.

Die Anwendung des § 18 wird im Hinblick auf die Neufassung des § 3 Absatz 2 überflüssig, wonach bei den Wahlen der Bezirksversammlungen künftig dieselbe Wahlkreiseinteilung gilt wie bei der Bürgerschaftswahl.

Zu Nr. 2 (§ 2)

Schon im Hinblick auf die im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung beschriebenen Aufgaben der Bezirksämter und der Bezirksversammlungen (im Wesentlichen Vollzug von Landesrecht), hält die Bürgerschaft die Kopplung der Wahlen zur Bezirksversammlung an die Wahl zum Europäischen Parlament für sachfremd. Demgegenüber spricht die Integration der Bezirksverwaltung als stadtteilsbezogene, allenfalls teilverselbstständigte Einheiten der Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg für eine Verknüpfung des Wahltermins und der Wahlperiode mit den Bürgerschaftswahlen. Dies gilt umso mehr, als die Wahlkreise bei beiden Wahlen identisch sind. Nach den bisherigen Erfahrungen ist überdies damit zu rechnen, dass die Wahlbeteiligung bei einer Koppelung an die Wahl zur Bürgerschaft auf einem deutlich höheren Niveau liegen wird. Die Koppelung mit den Europawahlen ist daher auch nicht geeignet, das politische Gewicht der Bezirksversammlungswahlen zu erhöhen (vgl. Begründung zu Artikel 3, § 2 Absatz 1). Der Gedanke des Volksgesetzgebers (im allgemeinen Teil seiner Wahlrechtsbegründung), die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament durch Zusammenlegung mit den Bezirksversammlungswahlen zu verbessern, ist sachfremd.

In Verbindung mit den Mandaten, die in den Bezirkswahlkreisen unter Einbeziehung der Befugnis zum Kumulieren und Panaschieren ermittelt werden, vergrößert sich der politische Einfluss der stadtteilbezogenen Belange.

Zu Nr. 3 (§ 3)

3.1 Mit der Einführung von Wahlkreislisten auf Bezirksebene wird einem Kernanliegen des Volksentscheids Rechnung getragen. Die Angleichung des Verhältnisses der Sitzverteilung an § 2 Absatz 2 des Bürgerschaftswahlrechts erhöht sogar die Bedeutung der Wahlkreislisten.

Die Neuregelung des Absatzes 2 (Bezugnahme auf § 18 Absatz 8 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft) und die Aufhebung des Absatzes 4 dienen der gewünschten Angleichung des Wahlrechts für die Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen. Zugleich werden verfassungsrechtliche Bedenken beseitigt, welche gegen das von der Volksgesetzgebung vorgesehene Verfahren der Wahlkreiseinteilung bestanden. Bei der Bestimmung der Wahlkreise handelt es sich um einen wesentlichen staatlichen Organisationsakt, der das aktive Wahlrecht ausgestaltet. Deshalb gilt der Gesetzesvorbehalt; Wahlkreiseinteilungen dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.

Zu Nr. 4 (§ 5)

4.1 Die Einführung des Satz 1 ist nötig, da nach geltendem Recht (§ 1 Absatz 2 Nummer 6) die Bezirkslisten nicht zwingend nur durch im Bezirk Wahlberechtigte gewählt werden können. Satz 2 entspricht § 22 Absatz 1 Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und ist somit lediglich Umsetzung. Sätze 3 und 4 entsprechen derzeitigem Recht ohne den Bezug auf die Wahlkreise. Satz 2 entspricht dem alten Satz 1. Satz 3 entspricht dem alten Satz 2.

4.2 Entspricht § 24 Absatz 3 des Bürgerschaftswahlrechts.

Zu Artikel 3

Die Änderung ist erforderlich, damit die Wahl der Bezirksversammlung künftig immer am selben Tag wie die Bürgerschaftswahl stattfindet. Sie stellt insoweit die vor dem Volksentscheid geltende Rechtslage wieder her.

Diese vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Koppelung der Wahlen zu den Bezirksversammlungen und zur Hamburgischen Bürgerschaft ist mit dem Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 18. Juli 1994 (Az.: 1 S 1885/94, der im summarischen Verfahren der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ergangen ist, NVwZ 1994, 1231 ff.), vereinbar: Zum einen fordert das Gericht, dass eine derartige Kopplung durch parlamentarisches Gesetz zu erfolgen habe, was mit der vorliegenden Gesetzesänderung der Fall ist. Zum anderen betont das Gericht, dass kein ausdrückliches Verbot einer Zusammenlegung einer Kommunalwahl mit anderen Wahlen besteht, unter bestimmten Umständen jedoch der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, der in Bezug auf die Kommunalwahlen in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG verankert sei (BVerfGE 11, 351), verletzt sein könnte. Dies ist bei dem vorliegenden Gesetz erkennbar nicht der Fall. Wahlen zu den Bezirksversammlungen unterfallen nicht der Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG. Die durch Zusammenlegung der Bundestagswahl mit der Kommunalwahl denkbare Verschiebung der Wettbewerbslage der Kandidaten und der politischen Parteien im Hinblick auf die höchst unterschiedlichen politischen Themen kann bei der Koppelung von Bürgerschaftswahl und der Wahl zu den Bezirksversammlungen gerade nicht eintreten. Die Bezirke sind teils selbstständige, im Übrigen aber voll integrierte Verwaltungseinheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie erfüllen überwiegend Vollzugsaufgaben. Insoweit sind die in Betracht kommenden politischen Themen teils deckungsgleich, teils miteinander eng verknüpft. Lediglich bezüglich stadtteilbezogener Sonderinteressen könnte es zu Divergenzen kommen. Insoweit ist der Gesetzgeber jedoch der Auffassung, dass sowohl die Wahlberechtigten als auch die Kandidaten bzw. die konkurrierenden Parteien in der Lage sind, im Wahlkampf auf Besonderheiten der Stadtteile und damit Unterscheide der Gewichtung der Themen für die Wahl der Bürgerschaft aufmerksam zu machen.

Die Anfügung am Ende von § 7 Absatz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes stellt klar, dass die Simultanität der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen auch im Fall der Selbstauflösung der Bürgerschaft gegeben bleiben soll.

Farid Müller, Berichterstatter

Änderungsantrag

der CDU-Fraktion

zu Drucksache
18/4339

Die CDU-Abgeordneten des Verfassungsausschusses beantragen, der Verfassungsausschuss möge beschließen: Der Ausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, die Drs. 18/4339 mit den folgenden Änderungen anzunehmen:

A. Änderungen im Gesetzestext

Artikel 1

In Artikel 1 Nr. 3.3 (zu § 4 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft) wird der Satzteil „ein Drittel“ durch den Satzteil „30 vom Hundert“ ersetzt.

Artikel 3

In Artikel 3 (zu § 7 Absatz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes) am Ende wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt. Es wird folgender Halbsatz angefügt:
„dies gilt auch bei vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode durch die Bürgerschaft“.

B. Änderungen der Begründung

Die Begründung erhält folgende Fassung:

„A. Allgemeines

I. Befugnis der Bürgerschaft, das durch Volksgesetzgebung geschaffene Wahlrecht abzuändern

1. Das Gesetz ändert das derzeit geltende Wahlrecht, welches auf der Grundlage eines Volksentscheids vom 13. Juni 2004 eingeführt worden ist. In diesem sprachen sich 21,1 % der Hamburger Wahlberechtigten für dieses neue, das bisherige Recht wesentlich und strukturell verändernde Wahlrecht aus; 16,3 % votierten für den Gegenentwurf der Bürgerschaft, der vorsah, ein dem Bundestagswahlrecht nachgebildetes 2-Stimmen-Wahlrecht auch in der Freien und Hansestadt Hamburg einzuführen. Mit dem nunmehr vorgeschlagenen Änderungsgesetz soll in Übereinstimmung mit dem Grundgedanken der Volksgesetzgebung für Hamburg ein neues

Wahlrecht geschaffen werden, damit die Wählerschaft – aber auch die einzelnen Mitglieder der Parteien – mehr Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen nehmen können.

2. Gesetze, die gemäß Artikel 50 Absatz 3 HV auf einem Volksentscheid beruhen, sind nach geltendem Verfassungsrecht gleichrangig mit denen im parlamentarischen Wege gemäß Artikel 48 Absatz 1, 49 Verf. verabschiedeten Gesetzen der Bürgerschaft. Da das Parlament Gesetze, die es selbst erlassen hat, jederzeit auch wieder aufheben darf, gilt dieses grundsätzlich auch für Gesetze, die durch Volksentscheid entstanden sind (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Artikel 50, Rn. 15). Dies hat das Hamburgische Verfassungsgericht in der Verfassungsstreitsache der Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“, Az.: HVerfG 6/04, Entscheidungsgründe Seite 17 ff., unmissverständlich klargestellt. Weder in zeitlicher Hinsicht noch inhaltlich besteht für die Bürgerschaft eine rechtlich relevante Bindungswirkung an durch Volksgesetzgebung entstandene Rechtsnormen. Die Bürgerschaft schließt sich im Ergebnis und in der Begründung dieser Auffassung des Hamburgischen Verfassungsgerichts an. Hätte der Verfassungsgeber bei der Einführung der Volksgesetzgebung eine Bindungswirkung des parlamentarischen Gesetzgebers normieren wollen, dann hätte er dieses ausdrücklich im Text der Verfassung verankern müssen. Auch im Hinblick auf die Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG darf die Primärverantwortung des Parlaments nicht angetastet werden.
3. Allerdings ergeben sich für die parlamentarische Willensbildung nach einem auf Volksentscheid beruhenden Gesetz gewisse verfassungsrechtliche Grenzen aus dem Prinzip der Organtreue. Hiervon geht auch das Hamburgische Verfassungsgericht in dem erwähnten Urteil, Entscheidungsgründe Seite 26 ff., zu Recht aus. Danach ist eine etwaige Konfliktlage zwischen Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung durch das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme möglichst zu minimieren. Für die Bürgerschaft bedeutet dies, dass sie sich mit den Zielen und Lösungen der vorhandenen Volksgesetzgebung auseinandersetzen muss und diese, soweit dies mit eigenen parlamentarischen Zielen und Grundsätzen vereinbar ist, auch inhaltlich zu berücksichtigen hat.

Dies ist im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des geltenden Wahlrechts geschehen: Das Plenum debattierte das Thema Änderung des Wahlrechts bereits am 28. September 2005 ausführlich. Es folgten Debatten am 10. Mai 2006 und am 31. Mai 2006 zum Änderungsantrag der CDU-Bürgerschaftsfraktion, jeweils im Rahmen der Aktuellen Stunde. Der Verfassungsausschuss führte am 16. Juni 2006 eine öffentliche Anhörung und am 21. Juni 2006 eine Sachverständigenanhörung zum Entwurf des Änderungsgesetzes durch. Die Abgeordneten des Ausschusses werteten beide Anhörungen in der Sitzung vom 4. Juli 2006 aus. Im Rahmen der bürgerschaftlichen Befassungen sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede des auf den Volksentscheid vom 13. Juni 2006 beruhenden Wahlrechts und seiner Änderung durch die Bürgerschaft im vorliegenden Gesetz eingehend erörtert und im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen, gesellschaftlichen und allgemein politischen Implikationen bewertet worden. Die Bürgerschaft hat dabei einerseits dem Willen des Volkes, in den Wahlkreisen einen stärkeren Einfluss auf die Personenauswahl durch Kumulieren und Panaschieren zu gewinnen, Rechnung getragen; sie hat gegenüber dem geltenden Wahlrecht jedoch die Bedeutung der Landesliste erheblich gestärkt. Dies geschah nicht willkürlich, sondern aus wohlwogenen Gründen des Gemeinwohls, so dass das vorliegende Wahlgesetz insgesamt von einem begründeten, sachlich gerechtfertigten Kompromiss geprägt wird. Deshalb wird das durch Volksentscheid geschaffene geltende Wahlrecht nur soweit geändert, wie dies zur Erreichung bestimmter legitimer Ziele (insbesondere Heterogenität der Zusammensetzung des Parlaments und Sicherung seiner Funktionsfähigkeit) sachgerecht und erforderlich erscheint. Deshalb bleibt es im Kern bei der auch von der Volksgesetzgebung gewünschten Einführung eines stark personalisierten Verhältniswahlrechts, welches entsprechend den Erfahrungen in anderen Bundesländern den Einfluss der Wählerschaft stärkt, die innerparteiliche Demokratie verbessert und die Akzeptanz des parlamentarischen Systems fördert, gleichwohl für die Wählerinnen und Wähler gut durchschaubar und einfach zu handhaben ist. Es berücksichtigt zudem die Besonderheiten des Stadtstaates Hamburg.

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem in der Sachverständigenanhörung zum Entwurf des Änderungsgesetzes vom 21. Juni 2006 erörterten Grundsatz der „Systemgerechtigkeit“, der u. a. in der Verfassungsrechtsprechung der Länder bei der Überprüfung kommunaler Neugliederungsmaßnahmen, insbesondere bei mehrfach Neugliederungen, als verfassungsrechtlicher Maßstab gelegentlich herangezogen worden ist. Denn damit ist nicht eine Bindung an die bisherige Rechtslage, hier also an das durch die Volksgesetzgebung neugeschaffene Wahlrecht, gemeint, sondern die innere Systemkonformität, also die Schlüssigkeit, die Widerspruchsfreiheit und das Absehen von willkürlichen Ausnahmen. Dies ist in der Verfassungsrechtsprechung Folge des Umstandes, dass den Gerichten im Hinblick auf parlamentarische Gestaltungsspielräume nur eine begrenzte Kontrollbefugnis zukommt. Das vorliegende Gesetz zur Änderung des geltenden Wahlrechts ist aber nach Auffassung der Bürgerschaft in sich schlüssig, widerspruchsfrei und nachvollziehbar.

II. Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft

1. Nach dem auf der Volksgesetzgebung beruhenden geltenden Wahlrecht werden von den 121 Abgeordneten der Bürgerschaft mindestens 71 nach offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen gewählt. Hier besteht für die Wahlberechtigten die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens; der Volksgesetzgeber hat also in erheblichem Maße die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger bei der Wahl der Mitglieder zur Hamburger Bürgerschaft gestärkt und damit zugleich den Einfluss der politischen Parteien in den Wahlkreisen relativiert. Das vorliegende Gesetz schließt sich dieser Willensäußerungen des Volkes grundsätzlich an. Auch die Bürgerschaft hält es für sinnvoll, in den Bezirken, deren räumliche Grenzen von den jeweiligen Wahlkreisen für die Bürgerschaftswahlen und die Wahlen zu den Bezirksversammlungen eingehalten werden, den unmittelbaren Einfluss der Wählerinnen und Wähler zu verbessern. Dies kann dazu beitragen, einerseits das Vertrauen in die Mandatsträger zu erhöhen, andererseits deren Bereitschaft zu mehr, sich für die Belange des jeweiligen Stadtteils einzusetzen.
2. Das geltende, auf Volksgesetzgebung beruhende Wahlrecht sieht diese erhöhte Partizipationschance auch für die Auswahl derjenigen Personen vor, die für die verbleibenden 50 Bürgerschaftssitze über die Landesliste kandidieren. Insoweit soll auch hier nach offenen Landeslisten gewählt werden. Dem folgt das vorliegende Gesetz nicht. Nunmehr steht dem Wähler nur eine Stimme für die Wahl nach Landesliste zur Verfügung, wodurch hinsichtlich der 50 nach Landeslisten zu wählenden Abgeordneten die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens entfällt. Die Reihenfolge der Kandidaten auf der Landesliste kann daher vom Wähler nicht mehr verändert werden. Damit bleibt insoweit – allerdings nur für 50 der 121 Mitglieder der Bürgerschaft – der unbeschränkte Einfluss der politischen Parteien für die personelle Vorauswahl erhalten. Bei dieser Änderung des geltenden Wahlrechts hat sich die Bürgerschaft von folgenden grundsätzlichen Erwägungen leiten lassen:
 - Gemäß Artikel 21 GG, der auch für den Inhalt des Verfassungsrechts und der Verfassungswirklichkeit der Freien und Hansestadt Hamburg maßgeblich ist, sind die politischen Parteien als wesentliche Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems anerkannt. Sie wirken nicht nur, wie der Wortlaut des Artikel 21 Absatz 1 GG sagt, an der politischen Willensbildung des Volkes mit; vielmehr erfüllen sie bei der Vorformung und Organisation des politischen Willens, bei der Kreation der Staatsorgane, bei der inhaltlichen Ausrichtung politischer Entscheidungen usw. eine wesentliche Funktion. Wegen dieser Bedeutung muss anders als bei anderen Organisationen und Verbänden die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen, müssen die Parteien über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft geben, sind die Parteien im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht als quasi Staatsorgane anerkannt und lässt sich eine gewisse Parteienfinanzierung durch Steuergelder rechtfertigen. Jedenfalls die Verfassungswirklichkeit in Bund und Ländern geht im Grundsatz unbestritten davon aus, dass

innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen die parlamentarische Demokratie unterdessen notwendig eine „parteienstaatliche“ Demokratie ist (Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, Seite 279). Schon vor diesem Hintergrund ist es im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums zu rechtfertigen, dass im Blick auf die Bedeutung des Wahlrechts zumindest auf staatlicher Ebene der dominierende Einfluss der politischen Parteien erhalten bleibt.

- Gemäß Artikel 7 Absatz 1 HV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Diesem „Vertretungs“ Charakter der Bürgerschaft entspricht es, bei der personellen Zusammensetzung des Parlaments eine möglichst weitgehende politische, soziale, kulturelle, alters- und geschlechtsbezogene Heterogenität zu erreichen. Die Erfahrungen mit dem Wählerverhalten in Mehrheits- und Verhältniswahlssystemen (insbesondere auch bei geschlossenen Listen) zeigen, dass die Heterogenität der Zusammensetzung des Parlaments eher als Entscheidungskriterium für die politischen Parteien bedeutsam ist und für die einzelnen Wählerinnen und Wähler eine nur nachrangige Bedeutung spielt. Auch insoweit ist es legitim, die politischen Parteien über ein Verhältniswahlssystem, welches jedenfalls mit einer gebundenen Landesliste operiert, in die Verantwortung zu nehmen, bei ihren Listenentscheidungen die vielfältigen Strukturen der gesamten Stadt angemessen zu berücksichtigen. So entsteht nach Auffassung des Gesetzgebers ein sachgerechter Kompromiss zwischen dem Ziel einer weitestgehenden Partizipation der Wählerinnen und Wähler einerseits und einer am Prinzip der Repräsentation und Heterogenität orientierten Ausgestaltung des Parlaments andererseits: Bei 71 Mandaten ist der Einfluss der Wählerinnen und Wähler durch Kumulieren und Panaschieren letztlich ausschlaggebend, bei 50 ist der auf umfassende Repräsentanz gerichtete Gestaltungswille der politischen Parteien entscheidend.
- Die Freie und Hansestadt Hamburg ist einerseits Land (Mitgliedstaat der Bundesrepublik Deutschland mit staatlichen Landesaufgaben, Mitwirkungsbefugnissen im Bund und auf europäischer Ebene), andererseits aber auch Einheitsgemeinde mit Aufgaben, die in den Flächenstaaten Großstädte als kommunale Gebietskörperschaften erfüllen. Gerade in den Kommunalverfassungssystemen der einzelnen Bundesländer ist im Hinblick auf die gewünschten größeren Einflüsse der Bürgerinnen und Bürger das Kommunalwahlrecht durch Einwirkungen auf die Personalauswahl (Kumulieren und Panaschieren) erweitert worden, während Vergleichbares bei den Wahlen zu Landesparlamenten nicht stattgefunden hat. Auch dies spricht nach Auffassung der Bürgerschaft für den diesem Gesetz zugrunde liegenden Kompromiss. Obwohl die Bezirksverwaltungen einige der ihnen übertragenen Aufgaben, wie z. B. die Bauleitplanung, im Wesentlichen eigenverantwortlich wahrnehmen, sind sie organisationsrechtlich als teilverselbstständigte Stadtteile zu bewerten. Aufgrund einer gewissen Weisungsabhängigkeit namentlich im Verwaltungsvollzug und des Evokationsrechts des Senats nach § 1 Absatz 4 des Verwaltungsbehördengesetzes, stellen sie gerade keine Gebietskörperschaften mit kommunalem Charakter dar, und demgemäß sind auch die Bezirksversammlungen keine Kommunalvertretungen im Sinne der Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG. Dies folgt auch aus Artikel 4 Absatz 1 HV. Gleichwohl ist es – wenn schon der Wahlgesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes Kumulieren und Panaschieren in der Freien und Hansestadt Hamburg zulassen will – bei diesem strukturellen Vergleich zwischen den Bundesländern und den Stadtstaaten eher angezeigt, diesen vermehrten Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf der Bezirksebene zu verwirklichen. Denn auch im Verwaltungsvollzug allgemein ist durch die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder der Gedanke der Betroffenenpartizipation seit Mitte der 70er Jahre vielfältig verankert worden.
- Orientiert man, was nach Auffassung der Bürgerschaft notwendig ist, die Ausgestaltung des Wahlrechtssystems gerade auch an den von dem jeweils zu wählenden Gremium zu erfüllenden Aufgaben, dann scheint es im Rahmen des Gestaltungsbefugnis des Wahlrechtsgesetzgebers ohne weiteres gerechtfertigt, für einen (nicht einmal 50 % ausmachenden) Teil der zu vergebenden Mandate die Wahl über eine gebundene Landesliste ohne die Möglichkeit des

Kumulierens und Panaschierens vorzusehen. Denn im Hinblick auf die grundlegenden Aufgaben der Bürgerschaft im Bereich der Gesetzgebung, der Mitwirkung auf Bundes- und europäischer Ebene, der Kontrolle des Senats und des Verwaltungsvollzugs, der Mitwirkung bei Personalentscheidungen und der öffentlichen Debatte allgemeiner politischer Ziele, Grundsätze, Programme und von Großprojekten u. Ä. muss es den politischen Parteien ermöglicht werden, letztlich maßgeblichen Einfluss auf die Heterogenität der Zusammensetzung der Bürgerschaft und damit im wohlverstandenen Sinne auch auf ihre qualitative Zusammensetzung zu nehmen. In diesem Sinne ist es auch Ziel der Wahlrechtsnovelle, die Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft zu fördern.

III. Gesetz über die Wahl zur Bezirksversammlungen

1. Dem vorliegenden Gesetz liegt die Absicht zu Grunde, dass Wahlrecht zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen möglichst anzugleichen, und zwar über die Homogenitätsgrundsätze hinaus, die gemäß Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG in den Flächenländern im Verhältnis zwischen Bund und Ländern einerseits und den Gemeinden und Kreisen als Gebietskörperschaften andererseits gelten. Dies ist nach Auffassung der Bürgerschaft grundsätzlich sachgerecht; die dadurch bewirkte Abweichung von dem auf der Volksgesetzgebung beruhenden geltenden Wahlrecht lässt sich insoweit rechtfertigen.
2. Die Bezirksversammlungen entscheiden nach geltendem Bezirksverwaltungsgesetz über das Verwaltungshandeln in so genannten Bezirksangelegenheiten. Dies sind Aufgaben, die der Senat den Bezirksämtern durch Zuständigkeitsanordnungen zugewiesen hat. Das Entscheidungsrecht ist begrenzt durch Gesetze und Rechtsverordnungen, Globalrichtlinien und Senatsentscheidungen. Vor allem steht den Bezirksversammlungen das Recht zu, die Bezirksamtsleiter durch Wahl zur Ernennung vorzuschlagen. Schließlich obliegt den Bezirksversammlungen die so genannte Feinspezifikation der durch Rahmenzuweisungen zugewiesenen Gelder für die Wahrnehmung der Bezirksaufgaben. Auch nach dem neuen Bezirksverwaltungsgesetz, welches – rechtzeitige Verkündung vorausgesetzt – in seinen wesentlichen Teilen zum 1. August 2006 in Kraft treten soll, bleibt dieses System im Wesentlichen beibehalten. Zusätzlich werden konkretere Mitwirkungsmöglichkeiten bei Zuständigkeiten anderer Behörden begründet. Damit wird insbesondere an dem Prinzip der Einheitsgemeinde nichts geändert.
3. Hiervon ausgehend erfüllt die Freie und Hansestadt Hamburg insgesamt staatliche Landesaufgaben sowie Aufgaben, die in Flächenländern kommunalen Gebietskörperschaften obliegen. Im Hinblick auf letztere Aufgaben sind Bezirksverwaltungen daher eher den Stadtteilen im Rahmen entsprechender Ortsverfassungen bei größeren, insbesondere kreisfreien Städten vergleichbar. Insbesondere kommt den Bezirksversammlungen keine echte Autonomie zu; sie haben nicht Selbstverwaltungsrechte im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG, also keine eigenen und originären Aufgaben, die im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu erfüllen sind. Zudem sind die Bezirksämter voll in die staatliche (zugleich auch „kommunale“) Organisation des Landes Freie und Hansestadt Hamburg integriert. Im Wesentlichen geht es um Vollzug dessen, was Senat und Bürgerschaft entschieden haben. All dies rechtfertigt es, keine signifikanten Unterschiede zwischen den Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen zu machen, zumal letztere mangels gebietskörperschaftlichen Charakters der Bezirksämter nicht durch Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG bundesverfassungsrechtlich vorgeschrieben sind. Demgemäß war es aus der Sicht der Bürgerschaft notwendig, auch das durch die Volksgesetzgebung geschaffene Wahlrecht für die Bezirksversammlungen mit diesem Gesetz zu modifizieren. Dies gilt namentlich für die Festsetzung des Termins der Wahl zu den Bezirksversammlungen in § 2 des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1 (§ 2)

Die Änderung ist Konsequenz des Umstandes, dass dem Wähler für die Wahl nach Landeslisten gemäß § 3 nur eine Stimme zur Verfügung steht.

Zu Nr. 2 (§ 3)

2.1 und 2.2 Hinsichtlich der 71 nach Wahlkreisen zu vergebenden Sitze bleibt es beim geltenden, durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht; die Wahlberechtigten haben demnach 5 Wahlkreisstimmen für die Wahl nach den Wahlkreislisten. Sie können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen genannten Personen verteilt werden. Insoweit bleibt der erhebliche Einfluss der Wahlberechtigten auf die Personalauswahl der politischen Parteien trotz der eingeführten Relevanzschwelle erhalten.

2.3 Die Wiedereinführung des Einstimmenwahlrechts für die Landesliste dient vor allem der Verwirklichung der im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung beschriebenen Ziele. Zusätzlich wird der Wahlvorgang vereinfacht. Mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens auf Bezirksebene und dem Einstimmenwahlrecht für die Landesliste wird nach Auffassung der Bürgerschaft ein sachgerechter Kompromiss zwischen vermehrtem Einfluss der Wahlberechtigten einerseits und der Verantwortung der politischen Parteien für eine heterogene, die Funktionsfähigkeit des Parlaments fördernde Zusammensetzung der Bürgerschaft andererseits erzielt. Denn neben der Sitzverteilung zwischen den einzelnen Parteien und Wählergemeinschaften ist die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft von entscheidender Bedeutung. Wegen der großen Bandbreite parlamentarischer Aufgaben im städtischen und staatlichen Bereich, auf Bundesebene und im Blick auf die Mitwirkung am europäischen Entscheidungsprozess gilt es, insbesondere über vordere Listenplätze Kandidaten abzusichern, die sich innerparteilich, im Rahmen der parlamentarischen Arbeit oder in Gesellschaft, Wirtschaft, kulturellen Angelegenheiten oder im öffentlichen Sektor für bestimmte Fachthemen qualifiziert und Berufserfahrungen gesammelt haben. Auch die Förderung von Nachwuchskräften ist ein legitimes Ziel, welches über die Listenreihenfolge verfolgt werden kann. Der Einfluss der politischen Parteien auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments gehört zu den zentralen Elementen einer Parteiendemokratie. Im Wahlrecht der Freien und Hansestadt Hamburg ist dieser Einfluss ohnehin dadurch relativiert, dass er nur für die 50 über die Landesliste zu wählenden Abgeordneten uneingeschränkt gilt, während bei der Mehrheit der 71 über die Wahlkreisliste zu bestimmenden Abgeordneten ein weitgehender Einfluss der Wahlberechtigten gewährleistet wird.

Durch die Rückkehr zum Einstimmenmodell werden überdies Fehlermöglichkeiten beim Wahlvorgang reduziert. Das Volksentscheidswahlrecht ist viel komplizierter als das alte Wahlrecht. Ein vergleichbar kompliziertes Wahlrecht, welches bei den Stadtverordnetenwahlen in Frankfurt Anwendung fand, führte dazu, dass sich der Anteil der ungültigen Stimmen mehr als verdreifachte. Bei der ersten Wahl nach Einführung im Jahre 2001 betrug der Anteil der ungültigen Stimmen stattliche 5 %, während er bei den vier vorausgegangenen Wahlen im Durchschnitt 1,575 % betragen hatte. Durch die Reduktion von Fehlermöglichkeiten nehmen mehr Bürger an der Wahlentscheidung teil.

Die Sitzverteilung richtet sich allein nach dem Verhältnis der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen. Dies entspricht der Zielsetzung des vom Gesetz verwirklichten Verhältniswahlsystems, mit der Zusammensetzung des Parlaments möglichst genau das Stärkeverhältnis der politischen Richtungen im Wahlvolk widerzuspiegeln (vgl. BVerfGE 1,108/148; 6,84/92; 82,322/338; 95,335/352).

Zu Nr. 3 (§ 4)

3.1 Die Änderung ist mathematischer Natur und dient allein zur späteren Feststellung, welche Personen gewählt wurden; sie entspricht § 32.

3.2 Es handelt sich um eine sprachliche Klarstellung, die erforderlich ist, da in den neuen Regelungen genau zwischen Listen-, Partei- und Persönlichkeitsstimme unterschieden wird.

3.3 Mit der Änderung wird eine „Relevanzschwelle“ in das Wahlrecht eingeführt. Änderungen der Reihenfolge der Wahlkreislisten bleiben weiterhin möglich. Allerdings ist ein bestimmtes Wählervotum erforderlich, um solche Änderungen herbeiführen zu können. Nach dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht genügte hierzu unter bestimmten Umständen die Abgabe einer einzigen Persönlichkeitsstimme. Dies erscheint der Bürgerschaft nicht sachgerecht. Durch die neue Regelung wird ausgeschlossen, dass unter Umständen eine sehr geringe Anzahl von Wahlberechtigten Änderungen der personellen Zusammensetzung der Bürgerschaft herbeiführen kann. Damit werden hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments auch die Stimmen berücksichtigt, die Wählerinnen und Wähler der gesamten Wahlkreisliste unabhängig von einzelnen Kandidaten gegeben haben.

Eine Relevanzschwelle in Höhe von 30 % lässt Veränderungen der Listenreihenfolge in beachtlichem Umfang zu: nach einem unter www.wahlrecht.de/news/2005/36.htm veröffentlichten Artikel hätte es bei der letzten Kommunalwahl in Hannover (nach dem niedersächsischen Kommunalwahlgesetz) 14 Veränderungen der Listenreihenfolge gegeben. Wendet man auf die dort wiedergegebenen Ergebnisse die Relevanzschwelle von 30 % an, wie sie hier eingeführt wird, so ergäben sich 12 Veränderungen der Listenreihenfolge. Die neue Regelung ist also nahezu wirkungsgleich.

3.4 Der bisherigen Regelung steht entgegen, dass die Qualifikation der Listen- und Einzelbewerber im Vordergrund stehen sollte und nicht ihre Quantität. Einer „Umverteilung“ der Sitze auf andere Wahlkreislisten steht außerdem der erklärte Wählerwille entgegen. Sie wäre im Übrigen mit den Prinzipien der Verhältniswahl unvereinbar.

Entsprechend soll nach der neuen Fassung auch die Nichtbesetzung erfolgen, wenn keine Bewerber vorhanden sind, die dem erklärten politischen Willen der Wähler entsprechen.

Zu Nr. 4 (§ 5)

4.1 Die Regelung des durch die Volksgesetzgebung geschaffenen geltenden Wahlrechts, welche vorsah, dass von Einzelbewerbern errungene Sitze von den 121 grundsätzlich zu vergebenden Sitzen abgezogen werden, beinhaltet das Risiko, dass die Bürgerschaft infolge des Ausscheidens der Einzelbewerbers neu gewählt werden muss. Denn das Ausscheiden wird nicht über Nachrücker kompensiert und könnte zur Unterschreitung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindestzahl von 120 Abgeordneten führen.

4.2 Die Erhöhung auf eine ungerade Zahl soll Patt-Situationen in der Bürgerschaft verhindern.

4.3 Die Funktion des neuen Absatzes 3 entspricht der des alten Absatzes 4. Die Anfügung des Absatzes 4 Satz 2 soll Patt-Situationen in der Bürgerschaft verhindern.

4.4 Die Anfügung des Satzes 3 beugt der theoretischen Möglichkeit vor, dass eine Partei oder Wählervereinigung zwar die absolute Mehrheit der Listenstimmen erhält, aber, etwa aufgrund des Einzugs von Einzelbewerbern, nicht die absolute Mehrheit der Mandate. Dies entspricht der konsequenten und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Zielsetzung des Verhältniswahlsystems. Zwar findet auch auf der Bezirks- und damit Wahlkreisebene (anders als im Bundeswahlrecht) eine Verhältniswahl, die allerdings als personalisierte Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl verbunden wird (vgl. BVerfGE 6,84/90; 7,63/70; 16,130/139; 95, 335/356) statt; der Gesetzgeber hat sich jedoch ausdrücklich dafür entschieden, dass sich die Sitzverteilung dieser Bürgerschaft allein nach dem Verhältnis der für die Landeslisten

abgegebenen Stimmen richtet. Damit wird im Gesamtergebnis unter dem Aspekt der Chancen der politischen Parteien ein gleicher Erfolgswert der Stimmen erreicht (vgl. auch BVerfGE 7,63 ff.; 16, 130 ff.; 79, 161/167 ff.). Auch das durch die Volksgesetzgebung neugeschaffene Wahlrecht sollte, wie aus der Begründung zu § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 des Artikel 1 (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft) hervorgeht, mit der Landesstimme für die Verhältnismäßigkeit der Sitzverteilung sorgen. Gerade dies wird durch die nunmehr eingeführte Mehrheitssicherungsklausel erreicht.

4.5 Der neue Absatz 5 Satz 1 entspricht dem alten Absatz 6 Satz 1. Der neue Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Landesliste nunmehr eine gebundene Liste ist. Der neue Satz 3 entspricht dem zweiten Halbsatz des alten Absatzes 6 Satz 2.

4.6 Es handelt sich hierbei um eine Angleichung an das System des § 4.

Zu Nr. 5 (§ 18)

Es handelt sich um eine Anpassung an das geänderte Bundesrecht.

Zu Nr. 6 (§ 25)

Eine Begrenzung der Landeslisten sollte den Parteien überlassen werden, die letztlich ihre Vorschläge zu verantworten haben.

Zu Nr. 7 (§ 27)

Das letzte Wahlergebnis ist eine objektive Aufstellungsgrundlage, berücksichtigt die Hamburger Wahlhistorie und entspricht der allgemeinen Bundespraxis.

Zu Nr. 8 (§ 32)

Es handelt sich um eine Angleichung an das System mit gebundener Landesliste.

Zu Nr. 9 (§ 38)

9.1 Dies ist eine redaktionelle Angleichung an die neuen Regelungen der §§ 4 und 5.

9.2 Es wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Personen, die seit dem Zeitpunkt der Wahl aus einer Partei oder Wählervereinigung ausgeschieden sind, sich erkennbar nicht mehr mit der Partei/Wählervereinigung identifizieren. Auch wenn durch das neue Wahlrecht die Persönlichkeit des Bewerbers mehr in den Vordergrund gestellt wird, verkörpert der Bewerber auch immer politische Inhalte und Ziele der Partei, für die er antritt. Ein Austritt oder Ausschluss signalisiert ein Abrücken von diesen Zielen. Der Bewerber steht dann nicht mehr zu den Zielen, für deren Verfolgung er gewählt wurde. Eine Nichtberücksichtigung ist daher zwingend. Dies folgt auch aus dem Gesichtspunkt, dass nach dem Verhältniswahlrecht die Sitze nach den Listenstimmen verteilt werden und nicht nach den Persönlichkeitsstimmen.

Zu Nr. 10 (§ 39)

Es handelt sich hier lediglich um die Klarstellung bisherigen Rechts.

Zu Artikel 2

Zu Nr. 1 (§ 1)

§ 1 Absatz 1 enthält eine globale Verweisung auf die Vorschriften der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft. Dies entspricht dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen neuen Wahlrecht (vgl. Begründung zu § 1 Absatz 1). Dadurch wird der Wille des

Gesetzgebers, das Recht zur Wahl der Bezirksversammlungen und zur Wahl der Bürgerschaft so weit als möglich anzugleichen, besonders augenfällig. Die Angleichung des Wahlrechts zielt entsprechend den Absichten der Volksgesetzgebung (vgl. Begründung zu Artikel 3 § 1 Absatz 1) im Übrigen darauf, die Durchführung der Wahlen sowohl für die Wähler als auch für die Verwaltung zu erleichtern. Die Vorzüge des Bürgerschaftswahlrechts treffen im Wesentlichen auch für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen zu. Dies gilt auch für die Regelungen in § 5 Absatz 4 mit der Folge, dass die Gesamtzahl der Mandate in den Bezirksversammlungen unter den dort genannten Voraussetzungen ebenfalls erhöht wird. Auch hier sprechen keine zwingenden verfassungsrechtlichen Gründe gegen diese Lösung; denn auch die Wahlen zu den Bezirksversammlungen folgen den Prinzipien des Verhältniswahlsystems. Diese erfordern Zusammensetzungen der Bezirksversammlungen, welche die Kräfteverhältnisse der politischen Parteien in den jeweiligen Bezirken widerspiegeln.

1.1 Nach geltendem Recht würden die Bezirkslisten von den Mitgliedern oder Vertretern der Parteien oder Wählervereinigungen gewählt, die in der FHH wahlberechtigt sind, also unabhängig von ihrer Wahlberechtigung im jeweiligen Bezirk. Die Neuregelung befindet sich in § 5 Absatz 1.

1.2 Der Verweis in § 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Nichtanwendung des § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft wurde gestrichen mit der Folge, dass nunmehr – wie im Wahlrecht vor der Volksgesetzgebung – auch bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen die 5%-Klausel gilt. Sie hat sich nach Auffassung der Bürgerschaft bewährt, insbesondere nachhaltig dazu beigetragen, dass eine Zersplitterung des Parteiensystems auch auf der Bezirksebene verhindert wird. Dies dient letztlich dazu, die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen zu stärken und das Wahlrecht für die Wahlen zur Bezirksversammlung und zur Bürgerschaft anzugleichen. Immerhin hat auch das durch die Volksgesetzgebung geschaffene neue Wahlrecht die 5%-Klausel (in der Begründung zu § 22 ist fälschlicherweise von „3%-Hürde“ die Rede) im Wahlrecht für die Bürgerschaft für sinnvoll erachtet und insoweit auf den von ihr ausgehenden Konzentrationseffekt verwiesen. Dieser gilt aber auch für die vergrößerten Bezirksversammlungen. In den Bezirksversammlungswahlkreisen sind in Zukunft wesentlich mehr Abgeordnete zu wählen als in den Bürgerschaftswahlkreisen, die räumlich mit den Bezirksversammlungswahlkreisen identisch sind.

Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen sah sich die Bürgerschaft nicht genötigt, die 5%-Klausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen aufzuheben. In seinem Urteil vom 6. November 1998 (Az.: 1/98, 2/98, 10/98, 13/98 und 15/98) hat das Hamburgische Verfassungsgericht mit eingehender Begründung entschieden, dass die 5%-Klausel im damaligen Bezirkswahlgesetz nicht gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien verstößt. Beide Grundsätze seien zwar ungeschriebener Bestandteil des Artikel 6 Absatz 2 HV bzw. über Artikel 21 GG für das Landesverfassungsrecht gültig; im Rahmen seines Gestaltungsspielraums und der ihm von Verfassungswegen eingeräumten Einschätzungsprärogative habe jedoch der parlamentarische Gesetzgeber die Befugnis, die Belange der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen höher zu gewichten und den Grad der Wahrscheinlichkeit von Funktionsstörungen, die bei Aufhebung der 5%-Klausel und einer Zersplitterung des Parteiensystems auf Bezirksebene eintreten könnten, eigenverantwortlich abzuschätzen. Dies könne zwar nicht abstrakt und für alle Zukunft verbindlich geschehen; eine Änderung der Rechtslage sei jedoch allenfalls dann geboten, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern, etwa durch erhebliche Erweiterung des räumlichen Geltungsbereiches des Wahlgesetzes um ein Gebiet anderer Parteienstruktur (Hamburgisches Verfassungsgericht, NordÖR 1999, 17 ff.; DÖV 1999, 296 ff.; NVwZ –RR 1999, 358 ff.; vgl. auch VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 1997, Az.: 82/95; LKV 1998, 147 ff.; JR 1998, 146 ff.). Insoweit müsse der Landesgesetzgeber „eine Sperrklausel unter der Kontrolle halten“ (vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1995, 479 f.). Nach Auffassung der Bürgerschaft liegt in diesem Sinne eine relevante Veränderung der Verhältnisse nicht vor. Organisation und Funktionen der Bezirksverwaltung (Bezirksämter und Bezirksversammlungen) bleiben im Wesentlichen unverändert. Dies gilt auch für die kürzlich von der Bürgerschaft beschlossene Reform der Bezirksverwaltung. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die etwas strengere Verfassungsrechtsprechung in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern (Urteil vom 14. Dezember 2000, LVerfG 4/99, NordÖR 2001, 64) zu den

Kommunalwahlen ergangen ist, für die striktere verfassungsrechtliche Anforderungen aus der Homogenitätsbestimmung des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 GG folgen.

Bei dieser verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bewertung ist sich die Bürgerschaft bewusst, dass die Wahlrechtslage in der Freien und Hansestadt Hamburg sich gegenüber der Situation, über die die Landesverfassungsgerichte bislang zu entscheiden hatten, unterscheidet: Hier geht es gesetzestechnisch nicht um die Weitergeltung der 5%-Klausel, sondern um deren zeitnahe Wiedereinführung, nachdem diese Klausel durch Volksgesetzgebung abgeschafft worden war. Dies geschieht jedoch in der laufenden Legislaturperiode des amtierenden Parlaments und in Ansehung der verfassungsrechtlichen Abänderungsbefugnis durch die Bürgerschaft. Nach dem durch die Volksgesetzgebung geschaffenen Wahlrecht ist bislang noch keine Wahl zur Bürgerschaft oder zu den Bezirksversammlungen erfolgt. Damit gelten für das amtierende Parlament der Gestaltungsspielraum und die Einschätzungsprärogative bei der Entscheidung über die Abschaffung, Ausgestaltung oder auch kurzfristigen Wiedereinführung der 5%-Klausel, die von der zitierten Verfassungsrechtsprechung anerkannt werden. Würde man dies bei anders lautender Entscheidung durch die Volksgesetzgebung in laufender Legislaturperiode verfassungsrechtlich anders bewerten, so käme das faktisch und rechtlich einer inhaltlichen Bindung des parlamentarischen Gesetzgebers an die Volksgesetzgebung in dieser Frage gleich. Dies kann aus den im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung dargestellten Gründen nicht akzeptiert werden.

Die Anwendung des § 18 wird im Hinblick auf die Neufassung des § 3 Absatz 2 überflüssig, wonach bei den Wahlen der Bezirksversammlungen künftig dieselbe Wahlkreiseinteilung gilt wie bei der Bürgerschaftswahl.

Zu Nr. 2 (§ 2)

Schon im Hinblick auf die im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung beschriebenen Aufgaben der Bezirksämter und der Bezirksversammlungen (im Wesentlichen Vollzug von Landesrecht), hält die Bürgerschaft die Kopplung der Wahlen zur Bezirksversammlung an die Wahl zum Europäischen Parlament für sachfremd. Demgegenüber spricht die Integration der Bezirksverwaltung als stadtteilsbezogene, allenfalls teilverselbstständigte Einheiten der Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg für eine Verknüpfung des Wahltermins und der Wahlperiode mit den Bürgerschaftswahlen. Dies gilt umso mehr, als die Wahlkreise bei beiden Wahlen identisch sind. Nach den bisherigen Erfahrungen ist überdies damit zu rechnen, dass die Wahlbeteiligung bei einer Koppelung an die Wahl zur Bürgerschaft auf einem deutlich höheren Niveau liegen wird. Die Kopplung mit den Europawahlen ist daher auch nicht geeignet, das politische Gewicht der Bezirksversammlungswahlen zu erhöhen (vgl. Begründung zu Artikel 3, § 2 Absatz 1). Der Gedanke des Volksgesetzgebers (im allgemeinen Teil seiner Wahlrechtsbegründung), die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament durch Zusammenlegung mit den Bezirksversammlungswahlen zu verbessern, ist sachfremd.

In Verbindung mit den Mandaten, die in den Bezirkswahlkreisen unter Einbeziehung der Befugnis zum Kumulieren und Panaschieren ermittelt werden, vergrößert sich der politische Einfluss der stadtteilbezogenen Belange.

Zu Nr. 3 (§ 3)

3.1 Mit der Einführung von Wahlkreislisten auf Bezirksebene wird einem Kernanliegen des Volksentscheids Rechnung getragen. Die Angleichung des Verhältnisses der Sitzverteilung an § 2 Absatz 2 des Bürgerschaftswahlrechts erhöht sogar die Bedeutung der Wahlkreislisten.

Die Neuregelung des Absatzes 2 (Bezugnahme auf § 18 Absatz 8 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft) und die Aufhebung des Absatzes 4 dienen der gewünschten Angleichung des Wahlrechts für die Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen. Zugleich werden verfassungsrechtliche Bedenken beseitigt, welche gegen das von der Volksgesetzgebung vorgesehene Verfahren der Wahlkreiseinteilung bestanden. Bei der Bestimmung der Wahlkreise handelt es sich um

einen wesentlichen staatlichen Organisationsakt, der das aktive Wahlrecht ausgestaltet. Deshalb gilt der Gesetzesvorbehalt; Wahlkreiseinteilungen dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.

Zu Nr. 4 (§ 5)

4.1 Die Einführung des Satz 1 ist nötig, da nach geltendem Recht (§ 1 Absatz 2 Nummer 6) die Bezirkslisten nicht zwingend nur durch im Bezirk Wahlberechtigte gewählt werden können. Satz 2 entspricht § 22 Absatz 1 Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und ist somit lediglich Umsetzung. Sätze 3 und 4 entsprechen derzeitigem Recht ohne den Bezug auf die Wahlkreise. Satz 2 entspricht dem alten Satz 1. Satz 3 entspricht dem alten Satz 2.

4.2 Entspricht § 24 Absatz 3 des Bürgerschaftswahlrechts.

Zu Artikel 3

Die Änderung ist erforderlich, damit die Wahl der Bezirksversammlung künftig immer am selben Tag wie die Bürgerschaftswahl stattfindet. Sie stellt insoweit die vor dem Volksentscheid geltende Rechtslage wieder her.

Diese vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Koppelung der Wahlen zu den Bezirksversammlungen und zur Hamburgischen Bürgerschaft ist mit dem Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 18. Juli 1994 (Az.: 1 S 1885/94, der im summarischen Verfahren der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ergangen ist, NVwZ 1994, 1231 ff.), vereinbar: Zum einen fordert das Gericht, dass eine derartige Kopplung durch parlamentarisches Gesetz zu erfolgen habe, was mit der vorliegenden Gesetzesänderung der Fall ist. Zu anderen betont das Gericht, dass kein ausdrückliches Verbot einer Zusammenlegung einer Kommunalwahl mit anderen Wahlen besteht, unter bestimmten Umständen jedoch der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, der in Bezug auf die Kommunalwahlen in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG verankert sei (BVerfGE 11, 351), verletzt sein könnte. Dies ist bei dem vorliegenden Gesetz erkennbar nicht der Fall. Wahlen zu den Bezirksversammlungen unterfallen nicht der Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG. Die durch Zusammenlegung der Bundestagswahl mit der Kommunalwahl denkbare Verschiebung der Wettbewerbslage der Kandidaten und der politischen Parteien im Hinblick auf die höchst unterschiedlichen politischen Themen kann bei der Koppelung von Bürgerschaftswahl und der Wahl zu den Bezirksversammlungen gerade nicht eintreten. Die Bezirke sind teilverselbstständigte, im Übrigen aber voll integrierte Verwaltungseinheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie erfüllen überwiegend Vollzugsaufgaben. Insoweit sind die in Betracht kommenden politischen Themen teils deckungsgleich, teils miteinander eng verknüpft. Lediglich bezüglich stadtteilbezogener Sonderinteressen könnte es zu Divergenzen kommen. Insoweit ist der Gesetzgeber jedoch der Auffassung, dass sowohl die Wahlberechtigten als auch die Kandidaten bzw. die konkurrierenden Parteien in der Lage sind, im Wahlkampf auf Besonderheiten der Stadtteile und damit Unterscheide der Gewichtung der Themen für die Wahl der Bürgerschaft aufmerksam zu machen.

Die Anfügung am Ende von § 7 Absatz 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes stellt klar, dass die Simultanität der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen auch im Fall der Selbstauflösung der Bürgerschaft gegeben bleiben soll.“