

Artikel 4 (Bezirksverwaltung)

(1) In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.

(2) ¹Durch Gesetz sind für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksamter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. ²An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit.

(3) ¹Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. ²Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. ³Das Gesetz bestimmt das Nähere; für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.

Gliederung

	RdNrn.
1. Bezirksverfassungsrecht – Änderungen	1
1.1 Bezirke für Teilgebiete	3
1.2 Wahlrecht – Sperrklauseln	5
1.2.1 Einfache Gesetzgebung zur Sperrklausel und Rechtsprechung bis 2013	6
1.2.2 Verfassungsrang – Rechtsprechung 2015	9
2. Bezirksverwaltung	15
2.1 Grundlagen und Ziele	15
2.2 Status der Bezirke	17
2.3 Bezirksamter	18
2.3.1 Organisation	18
2.3.2 Aufgaben	19
2.3.3 Leitung	21
2.3.4 Aufsicht	22
2.4 Bezirksversammlungen	23
2.4.1 Status	23
2.4.2 Das Recht der Wahl zu den Bezirksversammlungen	25
2.4.2.1 Rechtsgrundlagen	25
2.4.2.2 Wahlberechtigung	26
2.4.2.3 Wahltag	27
2.4.2.4 Amtsduauer	28
2.4.2.5 Wahlsystem – Mehrmandatswahlkreise	29
2.4.2.6 Zweimal fünf Stimmen	30

2.4.2.7	Sitzvergabe nach Bezirkslisten	31
2.4.2.8	Sitzvergabe nach Wahlkreislisten	33
2.4.2.9	Gesamtzahl der Mitglieder von Bezirksversammlungen	34
2.4.3	Befugnisse der Bezirksversammlungen	36
2.4.3.1	Angelegenheiten des Bezirksamtes	37
2.4.3.2	Befugnisse in Angelegenheiten anderer Behörden	40
2.4.3.3	Wahlen und Vorschlagsrechte	41
2.4.4	Fraktionen, Gruppen, Ausschüsse, Entschädigung	42
2.4.4.1	Fraktionen, Gruppen	42
2.4.4.2	Ausschüsse	43
2.4.4.3	Entschädigung	45
2.5	Zielerreichung	46
2.5.1	Zweistufigkeit	47
2.5.2	Aufgabentrennung	48
2.5.3	Stärkung der Bezirksversammlungen	51

1. Bezirksverfassungsrecht – Änderungen

- 1 Drei Verfassungsänderungen haben zu einer wesentlichen Neugestaltung der Bezirksverwaltung geführt. Das Prinzip der Nichttrennung von staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit gemäß Art. 4 Abs. 1 blieb dabei unverändert aufrechterhalten. Absatz 2 hat dagegen seine Fassung durch das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg¹ erhalten. Absatz 3 hat das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg² neu geschaffen unter Übernahme des bisherigen Satzes 3 des Absatzes 2, den das Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg³ dem Absatz 2 im Jahr 2009 angefügt hatte. Dieser Satz 3 blieb unverändert erhalten als Absatz 3 Satz 3, 2. Halbsatz. Der neugefasste Absatz 3 enthält die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechts der Wahl zu den Bezirksversammlungen.

Art. 4 Abs. 3 Satz 1 erklärt die Geltung aller fünf Wahlrechtsgrundsätze auf der Ebene der Verfassung für verbindlich für die Wahl zu den Bezirksversammlungen. Das Hamburgische Verfassungsgericht hatte zuvor in ständiger Rechtsprechung die Geltung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz auch für diese Wahlen anerkannt⁴. Diese Rechtspre-

1 Vom 16.10.2006 (HmbGVBl. S. 517).

2 Vom 13.12. 2013 (HmbGVBl. S. 499).

3 Vom 8.7.2009 (HmbGVBl. S. 221).

4 HVerfG, Urteile vom 3.4.1998 in: LVerfGE 8, S. 227, 238 f. = HmbJVBl. 1998, S. 57, 61 f. = NordÖR 1998, S. 146, 147 f.; vom 6.11.1998 in: LVerfGE 9, S. 157, 162 = HmbJVBl. 1999, S. 4, 6 = NordÖR 1999, S. 17; vom 26.11.1998 in: LVerfGE 9, S. 169, 186 f. = HmbJVBl. 1999, S. 14, 23 = NordÖR 1999, S. 19, 20; vom 2.7.2001 in: LVerfGE 12, S. 169, 180 = HmbJVBl. 2001, S. 85, 91 = NordÖR 2001, S. 390, 393; vom 27.4.2007 in: LVerfGE 18, S. 232, 258 f. = HmbJVBl. 2007, S. 60, 75 = NordÖR 2007, S. 301, 305 f.; BVerfG, Beschluss vom 14.1.2008 in: DVBl. 2008, S. 236, 240.

chung hat das Verfassungsgericht 2013 bestätigt, dies auch für die Verankerung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien im Hamburgischen Verfassungsrecht, was nicht nur aus Art. 6 Abs. 2 HV und seit der Verfassungsänderung von 2013 für die Bezirksversammlungen aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV folge, sondern zudem seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG habe⁵.

Mag auch das Hamburgische Verfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung insoweit vorangegangen sein, so liegt der Grund der Einfügung der Wahlrechtsgrundsätze für die Wahl zu den Bezirksversammlungen in die Verfassung nicht einfach in der formalen Sanktionierung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts begründet, sondern in der Absicht des Verfassungsgesetzgebers, die Bezirke und die Bezirksversammlungen zu stärken, ohne ihnen damit aber den Status von Verfassungsorganen einzuräumen⁶.

Dieser Absicht soll zum einen die Einführung der Sperrklausel von drei Prozent in Art. 4 Abs. 3 Satz 2 HV dienen. Die Anwendbarkeit der Sperrklausel setzt ein Verhältniswahlrecht voraus, das mit dem Bezirkswahlrecht auch vorgesehen ist (siehe RdNr. 31). Ein reines Mehrheitswahlrecht würde die Sperrklausel funktionslos machen. Der Absicht des Gesetzgebers dient zum anderen der für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen entsprechend für geltend erklärte Art. 6 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 HV in Art. 4 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz HV, mit dessen Anwendung die Änderung von Bezirkswahlrecht erschwert werden soll. Zugleich soll damit ein einheitliches Schutzniveau für die Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen hergestellt werden⁷. Allen drei Verfassungsänderungen von 2006, 2009 und 2013 liegt das Ziel zu Grunde, den Bestand von Bezirken und ihrer Versammlungen zu verstetigen und Änderungen nur unter den erschweren Voraussetzungen des Art. 51 HV zuzulassen.

Die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ hat in ihrem Gesetzentwurf in der Fassung vom 24. März 2016 eine Änderung des Art. 4 Abs. 3 Satz 3 HV mit dem Inhalt vorgesehen, dass allein die Bestimmung erhalten bleibt: Das Gesetz bestimmt das Nähere. Dies entspricht dem ersten Halbsatz der geltenden Fassung. Die im zweiten Halbsatz vorgesehene entsprechende Geltung des Art. 6 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 HV musste konsequenterweise entfallen, weil diese Bestimmungen auch in Art. 6 Abs. 4 aufgehoben werden sollten. An die Stelle dessen sollte auch für das Bezirkswahlrecht, nämlich gemäß einem neuen Art. 51a ein fakultatives Referendum bezüglich des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, § 4 und § 32 Bezirksverwaltungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz,

2

5 Urteile vom 15.1.2013 in: LVerfGE 24, S. 163, 175 = HmbJVBl. 2013, S. 29, 35 = NordÖR 2013, S. 156 f., siehe dazu HILLGRUBER, JA 2013, S. 717 ff.; vom 8.12.2015 in: LVerfGE 26, S. 144, 155 f. = HmbJVBl. 2016, S. 6, 13 = NordÖR 2016, S. 102, 103; vom 8.12.2015 in: HmbJVBl. 2016, S. 83, 92 = NordÖR 2016, S. 147, 151; Beschluss vom 11.12.2014 in: HmbJVBl. 2015, S. 45, 49 f. = NordÖR 2015, S. 119, 120; BVerfG, Urteile vom 13.2.2008 in: BVerfGE 120, 82, 104; vom 9.11.2011 in: BVerfGE 129, 300, 319; vom 26.2.2014 in: BVerfGE 135, 259, 285 ff.

6 Antrag, Bürgerschafts-Drucks. 20/9961 vom 13.11.2013; zum Status siehe HVerfG, Beschluss vom 11.12.2014 (Fn. 5) = HmbJVBl. 2015, S. 45 = NordÖR, 2015, S. 121.

7 Siehe dazu Art. 6, RdNrn. 6 ff., 9 und Art. 50, RdNrn. 122 ff. sowie Antrag, Bürgerschafts-Drucks. 19/3255 vom 10.6.2009, Begründung I. Allgemeines und II. Einzelbegründung Zu Artikel 1 Zu Nr. 1, S. 2.

und das Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz treten. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat zu dieser Änderung entschieden, dass der Änderungsvorschlag mangels Quorums gegen unverrückbare Grundentscheidungen der Verfassung verstöße⁸.

1.1 Bezirke für Teilgebiete

- 3 Das Zehnte Änderungsgesetz hat den bis dahin geltenden Art. 4 Abs. 2 wie folgt geändert. Den bisherigen Begriff der „Verwaltungseinheiten“ für Teilgebiete ersetzt Absatz 2 Satz 1 im Klammerzusatz durch „Bezirke“. Die bisher fakultative Bildung von Verwaltungseinheiten wird zur Pflicht, für Teilgebiete Bezirksämter zu bilden. Nicht geändert hat sich hingegen, dass den Bezirksämtern, wie zuvor den Verwaltungseinheiten, die selbstständige Erledigung allein übertragener Aufgaben obliegt. An dieser Aufgabenerledigung wirken nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit.

Der interfraktionelle Antrag zum Beschluss des Zehnten Änderungsgesetzes entbehrt allerdings der Begründung für die mit ihm beabsichtigten Änderungen⁹. Aufschluss für die Ziele der Änderungen gibt die parlamentarische Behandlung des Antrags. Mit der Aufnahme in die Verfassung solle den Bezirken und den Bezirksversammlungen der Rang zugebilligt werden, der ihnen faktisch seit vielen Jahren zustehe¹⁰. Hinsichtlich der Bezirksversammlungen wurde betont, dass sie in die „Verfassung aufgenommen werden sollen, weil das deutlich macht, dass die kommunale Ebene unterhalb der Bürgerschaft auch als gewählte Ebene eine große Bedeutung für das Gemeinwesen der Stadt Hamburg hat“¹¹. Der Änderungsantrag manifestiere, dass die Bezirke in der Verfassungswirklichkeit der Stadt mehr als bloße Verwaltungseinheiten darstellten. Die Verfassungsänderung solle eine politische Signalwirkung haben, denn die Bezirksversammlungen erlebten dadurch eine Aufnahme in die Verfassung¹².

Allerdings lag seit Inkrafttreten der Verfassung dem Begriff der Verwaltungseinheiten für Teilgebiete stets das Verständnis zu Grunde, dass es sich dabei um Bezirke mit ihren Bezirksämtern handelt¹³.

Nicht nur Bezirksämter, sondern auch Bezirksversammlungen besitzen damit zwar eine Anerkennung seitens der Verfassung, nicht den Status von Verfassungsorganen (siehe RdNr. 1). Dieser so gearteten Stellung beider muss bei der Aufgabenübertragung allerdings Rechnung getragen werden. Ihr wird nur eine Übertragung substantieller Aufgaben in genügendem Umfang ge-

8 HVerfG, Urteil vom 13.10.2016 in: LVerfGE 27, S. 267, 279, 307f. = NordÖR 2017, S. 20, 26, 31; siehe Vorbem., RdNr. 10, 15, Art. 6, RdNr. 15 und Art. 50, RdNr. 122.

9 Antrag Bürgerschafts-Drucks. 18/4590 vom 28.6.2006.

10 Plenarprotokoll 18/59 über die Sitzung am 28.6.2006, S. 3043, 3066 D.

11 Plenarprotokoll (Fn. 10), S. 3070 C.D.

12 Bericht des Verfassungsausschusses über den in Fn. 9 genannten Antrag, Bürgerschafts- Drucks. 18/4997 vom 15.9.2006, S. 1.

13 DAVID, HV, Art. 4, RdNr. 25; siehe auch MEHDE, VerwArch 2018, S. 336, 357.

recht. Die Bezirksversammlungen ihrerseits müssen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungen der Bezirksamter haben, nicht nur beratenden (siehe RdNrn. 36 ff.). Die Zugehörigkeit der Bezirksversammlungen zu den Bezirksamtern stellt Art. 1 § 3 des Zweiten Gesetzes zur Reform der Bezirksverwaltung¹⁴ klar.

In der Aufnahme der Bezirke und der Bezirksversammlungen in die Verfassung liegt die Besonderheit der Änderung des Art. 4 Abs. 2. Die Verfassung schließt eine bis zu dieser Änderung einfach-gesetzlich möglich gewesene vollkommene Zentralisierung der Verwaltung und damit eine Abschaffung der Bezirksamter und ihrer Bezirksversammlungen aus. Diese verfassungsrechtliche Absicherung kann Art. 56 nicht gewährleisten. Die Historie seiner Entstehung zeigt, dass allein die ehrenamtliche Mitwirkung in den Deputationen der Fachbehörden Verfassungsrang besitzt. Einen entsprechenden Rang sichert Art. 56 allein dagegen nicht für die Mitwirkung in anderen Gremien, auch nicht für die in den Bezirksversammlungen¹⁵.

Die Verfassungsänderung betrifft nicht Art. 4 Abs. 1. Darauf ist hinzuweisen. Die parlamentarischen Beratungen bezeugen, dass am „Prinzip der Einheitsgemeinde“ festgehalten werden soll¹⁶. Das bedeutet, dass der Senat für jegliches Handeln der Verwaltung, also auch für das der Bezirksamter einschließlich ihrer Bezirksversammlungen gegenüber der Bürgerschaft verantwortlich bleibt¹⁷.

Die Bestimmung der Zahl und Namensgebung der Bezirke bleibt dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Art. 4 Abs. 2 geht von einer Mehrzahl von Bezirken aus.

4

1.2 Wahlrecht – Sperrklauseln

5

Die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 4 Abs. 3 Satz 1 und die entsprechende Gelung des Art. 6 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 in Art. 4 Abs. 3 Satz 3, 2. Halbsatz HV werden an anderer Stelle erläutert¹⁸. Darauf wird zur Vermeidung von Wiederholungen hingewiesen. Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich an dieser Stelle auf die Sperrklausel in Art. 4 Abs. 3 Satz 2. Danach werden Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen

¹⁴ Vom 6.7.2006 (HmbGVBl. S. 404, 452), zuletzt geändert am 14.5.2018 (HmbGVBl. S. 119, 131); siehe Gottschalck/Stüber, NordÖR 2006, S. 476.

¹⁵ HVerfG, Urteil vom 27.4.2007 (Fn. 4) in: LVerfGE, S. 259 = HmbGVBl. 2007, S. 76 = NordÖR 2007, S. 306; David, HV, Art. 56, RdNrn. 4 ff., 19 ff.

¹⁶ Plenarprotokoll (Fn. 10), S. 3070ff.; Bericht (Fn. 12), S. 1; zur Nichttrennung staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit siehe David (Fn. 13), RdNrn. 1 ff. und 5 ff.

¹⁷ Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucks. 18/2498 vom 28.6.2005, Einführung, 1.1.3, S. 3; Bürgerschafts-Drucks 18/3418 vom 20.12.2005, Begründung I. Allgemeines, 1. Ausgangslage und Zielsetzung, S. 13; David (Fn. 15), RdNr. 33; GOTTSCHALCK/StÜBER (Fn. 14), S. 476.

¹⁸ Zu den Wahlrechtsgrundsätzen siehe DAVID, HV, Art. 6, RdNrn. 42 ff.; zu Art. 6 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 siehe Art. 6, RdNrn. 7 ff. und HVerfG, Urteil vom 23.1.2017 in: NordÖR 2017, S. 271, 274 ff.

Stimmen erhalten haben. Zuvor ist auf die bis 2013 geltende Rechtslage hinzuweisen.

1.2.1 Einfache Gesetzgebung zur Sperrklausel und Rechtsprechung bis 2013

- 6 Sperrklauseln für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen weisen eine durchaus wechselvolle gesetzgeberische Entwicklung auf. Die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts hat sie kontinuierlich begleitet. Zu einer früher geltenden Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent hatte das Hamburgische Verfassungsgericht 1998 festgestellt, dass sie nicht gegen die Verfassung verstöße¹⁹. Das mittels Volksentscheids beschlossene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes²⁰ sah eine Sperrklausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen nicht mehr vor. 2006 allerdings beschloss die Bürgerschaft die Wiedereinführung der fünfprozentigen Sperrklausel²¹. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat seine Rechtsprechung von 1998 zu dieser Wiedereinführung bestätigt²², auch sie also für verfassungsgemäß gehalten. 2009 schließlich senkte die Bürgerschaft die Sperrklausel auf drei Prozent ab, was das Achte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen 2018 in § 5 Abs. 2 aufnahm²³.
- 7 Das Hamburgische Verfassungsgericht ist allerdings in dem seinem Urteil vom 15. Januar 2013 konkret zugrunde liegenden Fall im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens von seiner bisherigen Rechtsprechung abgewichen. Es hat entschieden, dass selbst die auf drei Prozent abgesenkte Sperrklausel einer verfassunggerichtlichen Nachprüfung in jenem Fall nicht standhalte. Die Bürgerschaft habe mit der Einführung der Klausel auch in dieser Höhe den Grundsatz der Wahlgleichheit und den der Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt. Das Verfassungsgericht hat die einschlägigen einfach-gesetzlichen Bestimmungen, nämlich Art. 2 § 1 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 des Vierten Änderungsgesetzes für mit Art. 6 Abs. 2 unvereinbar und nichtig erklärt. Das Verfassungsgericht ist zwar seiner Rechtsprechung zu den Grund-

19 Urteile vom 6.11.1998 (Fn. 4) in: LVerfGE, S. 162 = HmbJVBl. 1999, S. 6 = NordÖR 1999, S. 18; vom 26.11.1998 (Fn. 4), in LVerfGE, S. 186 f., = HmbJVBl. 1999, S. 23 = NordÖR 1999, S. 22; siehe dazu StGH Bremen, Urteil vom 14.5.2009 in: NordÖR 2009, S. 251, 252.

20 Vom 5.7.2004 (HmbGVBl. S. 313).

21 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19.10.2006, (HmbGVBl. S. 519).

22 HVerfG, Urteil vom 27.4.2007 (Fn. 4) in: LVerfGE, S. 258 f. = HmbJVBl. 2007, S. 75 = NordÖR 2007, S. 305 f.; BVerfG (Fn. 4), S. 237; StGH Bremen (Fn. 19), siehe dazu auch DAVID, ZParl. 2010, S. 604 ff.

23 Art. 2 § 1 Nr. 2.2 Viertes Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 7.7.2009, (HmbGVBl. S. 213, 219); siehe auch Antrag, Bürgerschafts-Drucks. 19/3280, Neufassung vom 24.6.2009, Begründung II. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu Artikel 2, Zu Nummer 2.2, S. 28 f., geändert durch Art. 2 des Siebenten Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften – Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen vom 14.5.2018 (HmbGVBl. S. 119, 120), geändert am 6.12.2018 (HmbGVBl. S. 376).

lagen der Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts und der Chancengleichheit der Parteien weiterhin gefolgt²⁴.

Einschränkungen der Gleichheitsgrundsätze durch einfaches Gesetz bedürften zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Einschränkungen könnten im Wahlrecht auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht seien, das der Wahlgleichheit die Waage halten könne²⁵. Dazu zählten mit der Wahl verfolgte Ziele, so auch das Ziel, ein funktionierendes Vertretungsorgan hervorzu bringen²⁶. Der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen komme in diesem Sinn verfassungsrechtlicher Rang zu. Das Verfassungsgericht hat von der Verfolgung eines verfassungslegitimen Zwecks durch die Sperrklausel gesprochen²⁷.

Ob die Sperrklausel zur Erreichung ihres verfassungslegitimen Zwecks auch erforderlich sei, sei nach den konkreten Funktionen des zu wählenden Organs zu beurteilen²⁸. Der Gesetzgeber dürfe sich nicht auf die Feststellung der theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung beschränken. Das Verfassungsgericht folgt insoweit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, es sei zu prüfen und zu beurteilen, ob eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei²⁹. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts hätten im entschiedenen Fall keine Hinweise vorgelegen, die es ermöglichen, die Wahrscheinlichkeit, dass es zu relevanten Funktionsbeeinträchtigungen oder gar Funktionsstörungen der Bezirksversammlungen komme werde, verlässlich abzuschätzen.

8

24 Urteil vom 15.1.2013 (Fn. 5), LVerfGE, S. 175 = HmbJVBl. 2013, S. 35 = NordÖR 2013, S. 156 f.; weitere Nachweise in Fn. 5; BerlVerfGH, Urteil vom 13.5.2013 in: LVerfGE 24, 9, 17 f.; siehe DAVID, HV, Art. 3, RdNr. 3, Art. 51, RdNr. 14 jeweils m. w.N.; MEHDE (Fn. 13), S. 357 f.

25 HVerfG, Urteile vom 6.11.1998 (Fn. 4), LVerfGE, S. 163 = HmbJVBl. 1999, S. 7 = NordÖR 1999, S. 18; vom 15.1.2013 (Fn. 5), LVerfGE, S. 177 f. = HmbJVBl. 2013, S. 37 = NordÖR 2013, S. 158; vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 161 = HmbJVBl. 2016, S. 17 = NordÖR 2016, S. 105; vom 8.12.2015 (Fn. 5), HmbJVBl. 2016, S. 93 = NordÖR 2016, S. 151; vom 26.1.2016 in: HmbJVBl. 2016, S. 96, 104 = DÖV 2016, S. 351 f. LS.; vom 26.1.2016 in: HmbJVBl. 2016, S. 135, 145 = NordÖR 2016, S. 287, 292; BVerfG, Urteile vom 10.4.1997 in: BVerfGE 95, 408, 418; vom 13.2.2008 (Fn. 5), S. 107; vom 9.11.2011 (Fn. 5), S. 320; Beschluss vom 31.1.2012 in: BVerfGE 130, 212, 227 f.; Urteil vom 26.2.2014 (Fn. 5), S. 286, Rn. 51; StGH Bremen (Fn. 19), S. 254.

26 Ebenso BVerfG, Urteile vom 10.4.1997 (Fn. 25), S. 418; vom 13.2.2008 (Fn. 5), S. 107, 111; vom 9.11.2011 (Fn. 5), S. 320 f., vom 26.2.2014 (Fn. 5), S. 286, Rn. 52.

27 HVerfG, Urteil vom 15.1.2013 (Fn. 5), LVerfGE, S. 177 f. = HmbJVBl. 2013, S. 37 = NordÖR 2013, S. 158.

28 HVerfG, Urteil vom 15.1.2013 (Fn. 5), LVerfGE, S. 181 = HmbJVBl. 2013, S. 37 = NordÖR 2013, S. 159; BVerfG, Urteile vom 9.11.2011 (Fn. 5), S. 321, vom 26.2.2014 (Fn. 5), S. 286 f.

29 HVerfG, Urteile vom 15.1.2013 (Fn. 5), LVerfGE, S. 185 = HmbJVBl. 2013, S. 39 = NordÖR 2013, S. 159, siehe dazu HILLGRUBER (Fn. 5), S. 720; vom 6.11.1998 (Fn. 4), S. 163 = HmbJVBl. 1999, S. 7 f. = NordÖR 1999, S. 18; vom 27.4.2007 (Fn. 4), LVerfGE, S. 259 = HmbJVBl. 2007, S. 306 = NordÖR 2007, S. 75; ebenso BVerfG, Urteile vom 26.2.2014 (Fn. 5), S. 289 f., RdNr. 58, 59; vom 9.11.2011 (Fn. 5), S. 323; vom 13.2.2008 (Fn. 5), S. 114, betr. das Kommunalwahlrecht Schleswig-Holsteins. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 13.9.2013 (LVerfG 9/12) betrifft den Landtag; StGH Bremen (Fn. 19), S. 254 bis 258; zur Funktionsfähigkeit siehe MEHDE (Fn. 13), S. 339 bis 342, 345, 357 f.

1.2.2 Verfassungsrang – Rechtsprechung 2015

- 9 Den Antrag mit dem Betreff „Funktionsfähigkeit von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen sichern – Maßvolle Sperrklausel in der Hamburger Verfassung verankern“ zum Beschluss des Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg haben die in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen der SPD, CDU und Grünen gestellt³⁰.

Der Verfassungsrang der Sperrklausel solle folgenden Zielen dienen. Zum einen solle ihre Änderung oder gar Aufhebung im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Art. 51 erschwert werden. Zum anderen sollten die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Funktionsbeeinträchtigungen oder -störungen der Bezirksversammlungen auf eine allein abstrakte beschränkt bleiben. Die Antragsteller haben sich ausdrücklich auf das Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs bezogen, dem zufolge mit einer Sperrklausel im Verfassungsrang schon allgemeine, abstrakte Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen abgewehrt werden könnten³¹. Deshalb komme es nicht darauf an, ob Berechnungen eine Prognose einer nicht nur unerheblichen konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Gremien hätten tragen können³².

In der Sperrklausel, nicht im Wahlsystem, sahen die Antragsteller die Möglichkeit, in verfassungsrechtlich zulässiger Weise inhaltliche Vorgaben für das Recht der Wahl zu den Bezirksversammlungen zu machen³³. Bei der Entscheidung zwischen einer Anpassung des Wahlsystems als Korrektiv oder der Einführung einer Sperrklausel hat sich der Gesetzgeber des Fünfzehnten Änderungsgesetzes für die Sperrklausel als Korrektiv entschieden.

- 10 Zur Erörterung der mit der Einführung der Sperrklausel auf Verfassungsebene verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen hat der Verfassungs- und Bezirksausschuss der Bürgerschaft zwischen den beiden gemäß Art. 51 Abs. 2 erforderlichen Lesungen Auskunftspersonen angehört³⁴.

Daraus haben sich folgende Erkenntnisse ergeben:

- 11 Die Gleichrangigkeit des Grundsatzes der Wahlgleichheit und der Sperrklausel auf der Ebene der Hamburgischen Verfassung biete als solche jedenfalls prinzipiell keinen Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Einheit der Verfassung gebiete, dass beide Regelungen zu einem Ausgleich zu bringen seien³⁵. Art. 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 besäßen den gleichen Rang. Auf der Ebene der Verfassung seien ranghöhere und rangniedrigere Normen in dem Sinne nicht denkbar. Eine „verfassungswidrige Verfassungsnorm“ komme einer praktischen Unmöglichkeit gleich³⁶.

30 Antrag, Bürgerschafts-Drucks. 20/9961 vom 13.11.2013.

31 Antrag (Fn. 30), S. 5, 8; BerlVerfGH (Fn. 24), S. 17, 18.

32 BerlVerfGH (Fn. 24), S. 18, a.M. Sondervotum (abweichende Meinung), S. 21, 24 f.; siehe auch MEHDE (Fn. 13), S. 345 bis 355, 357 f., 361 f.

33 Antrag (Fn. 30), S. 8.

34 Bericht, Bürgerschafts-Drucks. 20/10226 vom 9.12.2013.

35 Bericht (Fn. 34), Anhörungen HEUN, S. 2; WINTERHOFF, S. 5.

36 BVerfG, Urteil vom 18.12.1953 in: BVerfGE 3, 225, 231, 233.

Auf der Ebene des Grundgesetzes gelte als Maßstab Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, nicht dagegen dessen Satz 2. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wurde als alleiniger Maßstab erkannt³⁷. Im Rahmen der Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bestehe ein weit gefasster Spielraum zur Ausgestaltung von Landesverfassungen einschließlich des Wahlrechts³⁸.

Unter Ausnutzung dieses Rahmens ließen sich aus dem Demokratieprinzip keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung der Sperrklausel auf der Ebene der Hamburger Verfassung herleiten³⁹.

Im Hinblick auf den Maßstab des Grundgesetzes gebe es geringere Rechtfertigungsanforderungen, als die, die der einfache Gesetzgeber gegenüber der Hamburgischen Verfassungsregelung zu erfüllen habe. In der Regel reiche eine abstrakte Gefährdung der Funktionsfähigkeit aus. Es müsse nicht nachgewiesen werden, dass eine solche Gefahr mit einiger Wahrscheinlichkeit drohe⁴⁰.

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat am 8. Dezember 2015 ebenfalls im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens entschieden, dass die in Art. 4 Abs. 3 Satz 2 verankerte Fünf-Prozent-Klausel nicht gegen die landesverfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien und auch nicht gegen das Grundgesetz verstöße⁴¹. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 enthalte nicht nur expressis verbis die fünf Wahlrechtsgrundsätze, sondern auch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Er ergebe sich zudem aus dem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien, der unmittelbar für die Länder gelte und Bestandteil der Landesverfassungen sei (siehe RdNr. 7)⁴².

Verfassungsrechtliche Bindungen, denen der verfassungsändernde Gesetzgeber unterliegen könnte, würden eingehalten. Die Sätze 1 und 2 des Art. 4 Abs. 3 bildeten eine Einheit in gleichem Rang. Beide in ihnen verankerten Rechte habe der verfassungsändernde Gesetzgeber uno actu von vornherein nur in dem Umfang und mit dem Inhalt gewährleistet, in dem sie in der Verfassung ausgestaltet seien. Aus der Gleichrangigkeit folge, dass keine der Verfassungsbestimmungen geeignet sei, die Rechtswidrigkeit der jeweils anderen zu begründen. Insoweit bestehe ein grundsätzlicher Unterschied zu der Konstellation, in der die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Par-

12

37 Bericht (Fn. 34), Anhörungen HEUN, S. 3, 15, 23; WINTERHOFF, S. 5f.

38 BerlVerfGH (Fn. 24), S. 19f. m. w.N.; ebenso HVerfG, Urteil vom 8.12.2015, (Fn. 5), LVerfGE, S. 164ff. = HmbJVBl. 2016, S. 19 = NordÖR 2016, S. 104; MEHDE in: MAUNZ/DÜRIG, GG, Art. 28 Abs. 1, RdNrn. 16ff.; MANN in: KAHL/WALDHOFF/WALTER, GG, Art. 28, RdNrn. 12ff.; DREIER in: DREIER, GG, Art. 28, RdNrn. 49ff., 53ff., 75 (zur Sperrklausel auf Kommunalebene), siehe weiter DAVID (Fn. 24), RdNrn. 12 ff. m. w.N.; ders. Art. 50, RdNrn. 37ff.; ebenso Bericht (Fn. 34), Anhörungen HEUN, S. 3; WINTERHOFF, S. 6; Bull, S. 29.

39 Bericht (Fn. 34), Anhörungen HEUN, S. 3; WINTERHOFF, S. 6; für Berlin siehe BerlVerfGH (Fn. 24), S. 19f.

40 Bericht (Fn. 34), Anhörungen HEUN, S. 15f., 23; WINTERHOFF, S. 17, 24f., 30.

41 HVerfG, Urteil vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 155ff. = HmbJVBl. 2016, S. 12ff. = NordÖR 2016, S. 104f.

42 HVerfG, Urteile vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 155f. = HmbJVBl. 2016, S. 13 = NordÖR 2016, S. 103; vom 8.12.2015 (Fn. 5), HmbJVBl. 2016, S. 92 = NordÖR 2016, S. 150; StGH Bremen (Fn. 19), S. 253f.

teien ohne Sperrklausel in der Verfassung garantiert, deren Gewährleistungen aber einfachgesetzlich durch eine Sperrklausel beschränkt würden⁴³.

- 13 Bei der Lösung des Konflikts widerstreitender Verfassungsgüter, nämlich der Stärkung der von der Verfassung eingerichteten Bezirksversammlungen einerseits und der Beschränkung der Gleichheitsgrundsätze andererseits, dürfe nicht von unantastbaren demokratischen Kerngewährleistungen abgewichen werden, die sich aus Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergäben, den das Verfassungsgericht als alleinigen Maßstab zu Grunde gelegt hat. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ist nicht anwendbar (siehe RdNr. 23).

Das Homogenitätserfordernis des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beschränke sich allein auf die darin genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen, zudem nur auf deren Grundsätze, als Mindestmaß. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz selbst gefunden hätten, seien für den Landesverfassungsgeber nicht verbindlich. Im Rahmen dieser Grundsätze könnten die Länder ihr Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht selbst regeln. Das gelte auch für das Wahlrecht. Die Sperrklausel stelle eine nähere dem Landesverfassungsrecht eingeräumte Ausgestaltung der Grundsätze dar. Das Mindestmaß gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1GG lasse eine Beschränkung der Gleichheitsgrundsätze zu, die beide im vorliegenden Fall landesverfassungsrechtlich verankert seien. Die Sperrklausel verstöße nicht gegen die geschützten Grundsätze in Bezug auf die materiell-rechtliche Ausgestaltung des Wahlrechts⁴⁴.

Die Sperrklausel überschreite nicht die äußersten Grenzen der Gerechtigkeit, Sie stelle nicht das grundsätzliche Mehrheitsprinzip in Frage. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe einen ihm gegenüber dem einfachen Gesetzgeber eingeräumten größeren Gestaltungsspielraum dazu ausnutzen können⁴⁵.

- 14 Der verfassungsändernde Gesetzgeber konnte sich in seiner mit dem Fünfzehnten Änderungsgesetz angestrebten Zielsetzung auf seine eigenen ihrer Verwirklichung dienenden verfassungsrechtlichen Begründungen (siehe RdNr. 9) und auf die Darlegungen in der Anhörung (siehe RdNrn. 10f.) verlassen. Das Verständnis von der auf Verfassungsebene angesiedelten Sperrklausel führt dazu, dass sie, solange sie gilt, ungeprüft und unabhängig von zukünftigen Wahlausgängen der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen generell dient. Sie enthält gewissermaßen eine wertende Prognoseentscheidung in der Erwartung, eine Gefährdung bestehe⁴⁶. Gleichermaßen bleiben korrespondierend die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien eingeschränkt, solang eben die Klausel gilt. Es handelt sich insoweit also um einen dauerhaften Wirkungsvorrang der Drei-Prozent-Klausel gegenüber den Gleichheitsgrundsätzen.

43 HVerfG, Urteil vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 156 = HmbJVBl. 2016, S. 13 = NordÖR 2016, S. 105 f.

44 HVerfG, Urteil vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 164 ff. = HmbJVBl. 2016, S. 18 ff. = NordÖR 2016, S. 106 f.

45 HVerfG, Urteil vom 8.12.2015 (Fn. 5), LVerfGE, S. 157 ff. = HmbJVBl. 2016, S. 14 ff. = NordÖR 2016, S. 105 f.

46 So BULL in der Anhörung, Bericht (Fn. 34), S. 31.

2. Bezirksverwaltung

2.1 Grundlagen und Ziele

Rechtsgrundlage für die Bezirksverwaltung bildet das Zweite Gesetz zur Reform der Bezirksverwaltung vom 6. Juli 2006 mit der letzten Änderung vom 14. Mai 2018⁴⁷.

15

Dieses Gesetz wurde als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform verstanden⁴⁸. Allein sein Artikel 1 betrifft das Bezirksverwaltungsgesetz. Es regelt das Recht der Bezirksamter und der Bezirksversammlungen als deren Teil. Den umfassenden Ansatz der Reform dokumentieren zwei weitere 2006 beschlossene Gesetze, nämlich das Gesetz über die räumliche Gliederung der Freien und Hansestadt Hamburg⁴⁹, das die Grenzen der in § 1 BezVG genannten sieben Bezirke bestimmt, und das Achte Gesetz zur Änderung des Bauleitplanfeststellungsgesetzes⁵⁰.

Zwölf weitere Artikel des Zweiten Reformgesetzes besitzen durchaus unterschiedliche Inhalte, beschränken sich aber weitgehend auf formale Anpassungen an das neue Bezirksverwaltungsgesetz. Eine Übersicht über Bürgerschafts-Drucksachen mit Bezug zur Verwaltungsreform ab 2006 enthält die Anlage 1 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft⁵¹.

16

Die Reform hat drei Ziele angestrebt, die Entflechtung von Ministerial- und von Durchführungsaufgaben⁵², die Herstellung einer konsequent zweistufigen Verwaltung und eine Stärkung der Bezirksversammlungen⁵³.

In der Übertragung von Durchführungsaufgaben von den Fachbehörden auf die Bezirksamter und andere nachgeordnete Einheiten, wie z.B. Landesbetriebe, hat der Senat einen wichtigen Schritt zu einer konsequent zweistufig ausgerichteten Verwaltung gesehen⁵⁴. Organisatorisch sollte die Konsequenz in der Auflösung der Ortsämter⁵⁵ als Instanzen dezentraler Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben⁵⁶ zum 1. Februar 2007⁵⁷ bestehen.

47 Siehe Fn. 14; GOTTSCHALCK/Stüber (Fn. 14), S. 476.

48 GOTTSCHALCK/Stüber (Fn. 14), S. 475

49 Vom 6.7.2006 (HmbGVBl. S. 404,452), zuletzt geändert am 4.4.2017, (HmbGVBl. S. 92, 94).

50 Vom 6.7.2006 (HmbGVBl. S. 418).

51 Bürgerschafts-Drucks. 18/7615 vom 18.12.2007.

52 Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucks. 18/5011 vom 19.9.2006, S. 3 und Bürgerschafts-Drucks. 18/7615 (Fn. 51), S. 3.

53 Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucks. 18/2498 (Fn. 17), S. 4, 5; Bürgerschafts-Drucks. 18/5011 (Fn. 52), S. 3.

54 Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucks. 18/7615, (Fn. 51), S. 7.

55 Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Druck. 18/2498 (Fn. 17), S. 4, 7; Bürgerschafts-Drucks. 18/3418 (Fn. 17), S. 13; Bürgerschafts-Drucks. 18/7615 (Fn. 51), S. 3; GOTTSCHALCK/Stüber (Fn. 14), S. 476.

56 DAVID (Fn. 13), RdNr. 32 f.; DERS., HV, Art. 57, RdNr. 46 ff.

57 Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bürgerschafts-Drucks. 18/7615 (Fn. 51), S. 3; GOTTSCHALCK/Stüber (Fn. 14), S. 476.