



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

Urteil

HVerfG 04/06

Im verfassungsgerichtlichen Verfahren

von 58 Mitgliedern der Bürgerschaft
der Freien und Hansestadt Hamburg

1. Herrn Michael Neumann MdHB,
Fraktionsvorsitzender der
SPD-Bürgerschaftsfraktion Hamburg
2. Frau Christa Goetsch, MdHB,
Fraktionsvorsitzende der GAL-Bürgerschaftsfraktion
Hamburg
3. Frau Tanja Bestmann, MdHB
4. Frau Sabine Boeddinghaus, MdHB
5. Herrn Thomas Böwer, MdHB
6. Frau Petra Brinkmann, MdHB
7. Frau Dr. Barbara Brüning, MdHB
8. Herrn Wilfried Buss,
9. Frau Ingrid Cords, MdHB
10. Herrn Hans-Christoff Dees, MdHB
11. Herrn Werner Dobritz, MdHB
12. Frau Gesine Dräger, MdHB
13. Herrn Dr. Andreas Dressel, MdHB
14. Frau Barbara Duden, MdHB
15. Herrn Ingo Egloff, MdHB
16. Frau Britta Ernst, MdHB
17. Frau Luisa Fiedler, MdHB
18. Herrn Günter Frank, MdHB
19. Herrn Uwe Grund, MdHB

20. Frau Dr. Andrea Hilgers, MdHB
21. Herrn Dirk Kienscherf, MdHB
22. Herrn Rolf-Dieter Klooß, MdHB
23. Herrn Lutz Kretschmann-Johannsen, MdHB
24. Herrn Gerhard Lein, MdHB
25. Frau Doris Mandel, MdHB
26. Herrn Wolfgang Marx, MdHB
27. Frau Aysan Özoguz, MdHB
28. Herrn Dr. Mathias Petersen, MdHB
29. Herrn Erhard Pumm, MdHB
30. Herrn Jan Quast, MdHB
31. Herrn Jan Peter Riecken, MdHB
32. Frau Karin Rogalski-Beeck, MdHB
33. Herrn Jenspeter Rosenfeldt, MdHB
34. Frau Dr. Monika Schaal, MdHB
35. Herrn Dr. Martin Schäfer, MdHB
36. Herrn Jürgen Schmidt, MdHB
37. Herrn Rüdiger Schulz, MdHB
38. Frau Dr. Dorothee Stapelfeldt, MdHB
39. Frau Karin Timmermann, MdHB
40. Frau Carola Veit, MdHB
41. Frau Silke Vogt-Deppe, MdHB
42. Herrn Walter Zuckerer, MdHB
43. Frau Christiane Blömeke, MdHB
44. Frau Martina Gregersen, MdHB
45. Frau Nebahat Güclü, MdHB
46. Frau Katja Husen, MdHB
47. Herrn Jens Kerstan, MdHB
48. Frau Gudrun Köncke, MdHB
49. Frau Dr. Verena Lappe, MdHB
50. Herrn Claudius Lieven, MdHB
51. Herrn Jörg Lühmann, MdHB
52. Herrn Christian Maaß, MdHB
53. Herrn Dr. Willfried Maier, MdHB
54. Frau Antje Möller, MdHB
55. Herrn Farid Müller, MdHB
56. Frau Dr. Heike Opitz, MdHB
57. Herrn Manuel Sarrazin, MdHB
58. Herrn Dr. Till Steffen, MdHB

sämtlich: Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Antragsteller,
Beteiligte zu 1),

Prozessbevollmächtigter:
Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz in Kanzlei
Reinert, Appy, Hey & Partner, Steinhäuserstr. 17, 76135 Karlsruhe

g e g e n

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Präsidenten Berndt Röder,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte
Graf von Westphalen Bappert & Modest,
Große Bleichen 21, 20354 Hamburg,

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch den Ersten Bürgermeister Ole von Beust,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

Beteiligter zu 3),

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch seinen Präsidenten Rapp, die Verfassungsrichterinnen v. Paczensky und Wirth-Vonbrunn sowie die Verfassungsrichter Dr. Augner, Hardt, Dr. Maselewski, Nesselhauf, Dr. Westphal und Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. April 2007 für Recht erkannt:

- 1. Art. 1 Nr. 3.3 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 519) ist mit Art. 3 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unvereinbar und nichtig.**
- 2. Im Übrigen ist das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 519) mit der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vereinbar.**

Tatbestand:

I.

Die Antragsteller und die Beteiligte zu 2), die Bürgerschaft, streiten darüber, ob das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes (v. 19.10.2006, HmbGVBl. S. 519 – im Folgenden: Wahlrechtsänderungsgesetz –) die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (– HV –, v. 6.6.1952, HmbBL I 100-a, m. spät. Änd.) verletzt.

Strittig ist zum einen die Frage, ob das Wahlrechtsänderungsgesetz die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verletzt, weil es das im Wege eines Volksentscheides beschlossene Wahlrecht teilweise ändert. Strittig ist zum anderen die Verfassungsmäßigkeit von vier Bestimmungen des Wahlrechtsänderungsgesetzes, nämlich von Art. 1 Nr. 3.3, Art. 1 Nr. 4.2, Art. 1 Nr. 4.4 und Art. 2 Nr. 1.2.

Im Rahmen der Durchführung eines Volksentscheides nach Art. 50 Abs. 3 HV war dem hamburgischen Volk am 13. Juni 2004 ein von den Initiatoren der Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte, ein neues Wahlrecht für Hamburg“ verfasster Gesetzentwurf zusammen mit einem eigenen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Entscheidung über die Ausgestaltung des Wahlrechts für die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft und die Wahl zu den Bezirksversammlungen vorgelegt worden. Der Volksentscheid führte zur Annahme des von den Initiatoren vorgelegten Gesetzentwurfes. Das so zustande gekommene Gesetz wurde durch den Senat ausgefertigt und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt am 14. Juli 2004 als Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes (v. 5.7.2004, HmbGVBl. S. 313 – im Folgenden: Volkswahlgesetz –) verkündet.

Die Initiative zur Änderung dieses Volkswahlgesetzes beruht auf einem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft (Bü-Drs. 18/4339). Dieser Gesetzentwurf wurde am 31. Mai 2006 im Plenum der Bürgerschaft diskutiert (Plenarprotokoll 18/58, S. 3005D - 3015C) und sodann an den Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft verwiesen. Nach insgesamt fünf Beratungen im Verfassungsausschuss, darunter eine öffentliche Anhörung und eine Anhörung von Sachverständigen, am 8., 16. und 21. Juni sowie am 4. und 12. Juli 2006 (Ausschussprotokolle 18/20, 18/21, 18/22, 18/23, 18/24) wurde

der Gesetzentwurf mit den vom Verfassungsausschuss empfohlenen Änderungen (vgl. Ausschussbericht des Verfassungsausschusses vom 28. August 2006, Bü-Drs. 18/4889 sowie Änderungsantrag der CDU-Fraktion, Bü-Drs. 18/5060) im Plenum der Bürgerschaft am 27. September 2006 beraten und in erster Lesung angenommen (Plenarprotokoll 18/64, S. 3358B - 3378B). Nach Stellung eines weiteren Änderungsantrages der CDU-Fraktion (Bü-Drs. 18/5111) wurde das Gesetz am 11. Oktober 2006 nochmals im Plenum der Bürgerschaft beraten, in zweiter Lesung mehrheitlich mit den Stimmen der CDU gegen die Stimmen von SPD und von GAL angenommen (Plenarprotokoll 18/65, S. 3444D - 3459D) und am 27. Oktober 2006 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (HmbGVBl. S. 519).

Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete auszugsweise wie folgt:

§ 2

(1) Die Bürgerschaft besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 121 Abgeordneten. Sie werden nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.

(2) Von den Abgeordneten werden mindestens 71 nach offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen und die Übrigen nach offenen Landeslisten gewählt.

§ 3

(1) Die Wahlberechtigten haben fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten und fünf Parteistimmen für die Wahl nach Landeslisten. Die Stimmen können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen genannten Personen verteilt werden.

1. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmenzahl können einer Person bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).
2. Die Stimmen können an Personen aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).
3. Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Personen können Stimmen auch an Wahlkreis- oder Landeslisten in ihrer Gesamtheit gegeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.

(2) Die Verteilung der 121 Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen richtet sich nach dem Verhältnis der Parteistimmen.

§ 4

(1) Die Wahlkreisstimmen, die auf die Personen einer Wahlkreisliste und auf die Wahlkreisliste in ihrer Gesamtheit entfallen sind, werden zusammengezählt.

(2) Die Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis nach § 18 Absatz 1 zu vergebenden Sitze auf die Wahlkreislisten erfolgt nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung. Dabei erhält jede Wahlkreisliste so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer Wahlkreisstimmen durch die Wahlzahl ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl, ab 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl gerundet. Die

Wahlzahl wird zunächst berechnet, indem die Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen durch die Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird. Falls hiernach mehr Sitze auf die Wahlvorschläge entfallen, als im Wahlkreis zu vergeben sind, ist die Wahlzahl so heraufzusetzen, dass bei der Berechnung nach den Sätzen 2 und 3 insgesamt genau so viele Sitze auf die Wahlkreislisten entfallen, wie im jeweiligen Wahlkreis zu vergeben sind. Entfallen zu wenige Sitze auf die Wahlvorschläge, ist die Wahlzahl in entsprechender Weise herunterzusetzen. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das von der Bezirkswahlleitung zu ziehende Los.

(3) Die einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden den Personen in der Reihenfolge der Stimmenzahl zugewiesen; bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag.

(4) Entfallen auf eine oder mehrere Wahlkreislisten mehr Sitze als Personen benannt sind, so werden diese unbesetzten Sitze sowie die auf die übrigen Wahlkreislisten entfallenden Sitze erneut entsprechend Absatz 2 auf die übrigen Wahlkreislisten verteilt. Entstehen hierbei nochmals Sitze, die nicht besetzt werden können, wird dieses Verfahren wiederholt, bis alle Sitze besetzt werden können.

Durch Art. 1 Nrn. 1 bis 3 Wahlrechtsänderungsgesetz sind diese Bestimmungen wie folgt geändert worden:

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 Stimmenzahl 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 Stimmenzahl 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 Stimmenzahl 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.“

Nachdem die Wahlkreiskommission ihre abschließenden Empfehlungen vorgelegt hatte, wurde die Anlage zu dem (ansonsten unveränderten) § 18 Abs. 8 WahlGBü durch Gesetz vom 6. März 2007 (HmbGVBl. S. 83) geändert. Danach gibt es insgesamt 17 Wahlkreise. In sieben Wahlkreisen sind jeweils fünf, in sechs Wahlkreisen jeweils vier und in vier Wahlkreisen jeweils drei Sitze zu vergeben.

Durch Art. 1 Nrn. 4.1 und 4.2 Wahlrechtsänderungsgesetz wurde § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) 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.“

Durch Art. 1 Nr. 4.4 Wahlrechtsänderungsgesetz wurde § 5 Abs. 4 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) wie folgt neu gefasst:

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.“

Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (WahlGBü) in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete weiter auszugsweise wie folgt:

§ 5

(1) Bei der Verteilung der nach Landeslisten zu vergebenden Sitze werden nur Landeslisten berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Parteistimmen erhalten haben.

Diese Bestimmung ist durch das Wahlrechtsänderungsgesetz nicht geändert worden.

Das Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Fassung des Volkswahlgesetzes lautete schließlich auszugsweise wie folgt:

§ 1

Anwendung des Bürgerschaftswahlrechts

(1) Auf die Wahl der Bezirksversammlungen finden die Vorschriften des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft unter Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen entsprechende Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

[...]

(3) § 5 Absatz 1, § 10 Absatz 2 Nummer 3, § 18 Absätze 6 bis 8 und § 39 finden keine Anwendung.

Durch Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz sind diese Bestimmungen wie folgt geändert worden:

1.2 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

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

II.

Mit Schriftsatz vom 4. Dezember 2006 haben 58 Mitglieder der Bürgerschaft beim Hamburgischen Verfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren anhängig gemacht. Sie rügen eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue und darüber hinaus, dass Art. 1 Nr. 3.3, Art. 1 Nr. 4.2, Art. 1 Nr. 4.4 und Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz den verfassungsrechtlichen Grundsatz der gleichen Wahl verletzen.

Zur Begründung ihres Antrags führen sie im Wesentlichen aus:

Trotz der prinzipiell geltenden Gleichrangigkeit eines durch Volksentscheid geschaffenen und eines durch die Bürgerschaft beschlossenen Gesetzes habe die Bürgerschaft kein Recht, das volksbeschlossene Wahlrecht noch in der gegenwärtigen Wahlperiode mit Wirkung schon für die nächste Bürgerschaftswahl zu ändern.

Die Reichweite des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes, dass das Handeln von Staatsorganen an die Beachtung des Gebots der Organtreue der Staatsorgane untereinander gebunden sei, müsse hier für das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte bestimmt werden: Das volksbeschlossene Wahlrecht unterscheide sich wegen seiner besonderen gesetzlichen Materie – nämlich: der Regelung des Aktes, mit dem das Volk seine Vertreter zum Handeln überhaupt erst legitimiere – von allen anderen Gesetzen. Zudem zeichne es sich dadurch besonders aus, dass sich das Hamburger Staatsvolk dieses Wahlrecht mit der Annahme des Volksentscheids selbst geschaffen habe. Durch die Annahme dieses Wahlrechts im Rahmen eines Volksentscheids habe sich die Mehrheit nach umfassender öffentlicher Diskussion unter Ablehnung eines parlamentarischen Gegenentwurfs schließlich für ein Wahlrecht entschieden, das – im Gegensatz zu dem bis dahin geltenden Wahlrecht mit nur einer Stimme für gebundene Landeslisten im Einheitswahlkreis – dem Bürger sowohl auf der Landesliste wie auf der Wahlkreisliste die größtmögliche Freiheit lasse, auf der Grundlage des Verhältniswahlsystems die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft zu bestimmen.

Ausgehend von der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, das in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004, HVerfG 6/04, für eine durch Volksentscheid beschlossene Aufforderung an den Senat entschieden habe, dass die Bürgerschaft nicht gehindert sei, einen von der Aufforderung abweichenden Beschluss zu fassen, sofern die Bürgerschaft gewisse prägnante Verfahrenspflichten zur Würdigung und Abwägung des im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes beachte, ergebe sich für die Änderung des volksbeschlossenen Wahlrechts, dass dessen gebotene Würdigung durch die Bürgerschaft im Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung der vorstehend genannten besonderen Aspekte des volksbeschlossenen Wahlrechts mangels abgewogener sachlicher Auseinandersetzung und nachvollziehbarer Begründungen fehlgeschlagen sei.

Bereits die Begründung des Gesetzes, mit dem das volksbeschlossene Wahlrecht geändert werde, zeige, dass weder eine Würdigung des volksbeschlossenen Wahlrechts, die ein Ernstnehmen in der Sache voraussetze, noch eine entsprechende Abwägung stattgefunden habe. Die Gesetzesbegründung verweise darauf, dass es im Kern bei der auch von der Volksgesetzgebung gewünschten Einführung eines stark personalisierten Verhältniswahlrechts bleibe. Tatsächlich jedoch sei von der Intention des volksbeschlossenen Wahlrechts, eine Personalisierung der Wahl auf allen Ebenen zu erreichen, im Änderungsgesetz nichts erhalten geblieben. So entfalle bei der Wahl nach Landeslisten die Möglichkeit der personellen Gewichtung der Kandidaten ganz. Bei der Wahl nach Wahlkreislisten würden die Möglichkeiten der Persönlichkeitswahl durch die Einführung der so genannten Relevanzschwelle beseitigt, nach der die Persönlichkeitswahl nur Wirkungen für Personen zeige, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigten als 30 vom Hundert der Wahlzahl; das ist der Quotient aus der Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen und der Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze. Zudem werde die Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen wieder eingeführt. Die Einführung einer geschlossenen Landesliste beruhe auf nicht nachvollziehbaren Erwägungen. Soweit in der Gesetzesbegründung gesagt werde, Ziel sei die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft durch Heterogenität in der Zusammensetzung, fehle es an einer hinreichenden Prognose. Soweit es dort weiter heiße, mit der Rückkehr zum Einstimmenmodell sollten Fehlermöglichkeiten beim Wahlvorgang reduziert werden, überwiege dieser Gesichtspunkt nicht die nach dem volksbeschlossenen Wahlrecht gewährte Freiheit der Wahl in der Kandidatenauslese. Auch hinsichtlich der Einführung der so genannten Relevanzschwelle sei das Gesetzgebungsverfahren zu beanstanden. Die Relevanzschwelle habe die Wirkung, dass dem Wähler die theoretisch gegebene Möglichkeit einer kandidatenbezogenen Wahlentscheidung praktisch wieder genommen werde. Eine diesbezügliche Abwägung sei nicht erfolgt. Die Gesetzesbegründung führe hierzu aus, dass die Relevanzschwelle Veränderungen der Listenrei-

henfolge in beachtlichem Umfang zulasse. Die dortige Bezugnahme auf einen im Internet veröffentlichten Artikel, nach dem es bei der Kommunalwahl 2001 in Hannover 14 Veränderungen der Listenreihenfolge gegeben hätte, und die Behauptung, bei Anwendung der Relevanzschwelle auf die dort wiedergegebenen Ergebnisse ergäben sich 12 Veränderungen der Listenreihenfolge, was die neue Regelung also nahezu wirkungsgleich mache, seien irreführend, da die in der Internetquelle genannten 14 Veränderungen in der Listenreihenfolge mandatsrelevante Veränderungen betrafen. Bei Anwendung der Relevanzschwelle ergäbe sich tatsächlich nicht eine einzige mandatsrelevante Veränderung. Angesichts dieser Sachlage sei der Abwägungsvorgang durch eine Täuschung beeinflusst und verfehle daher unzweifelhaft die Anforderungen des Grundsatzes der Organtreue. Schließlich habe auch hinsichtlich der Wiedereinführung der Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen keine Abwägung mit der nach dem Ziel des volksbeschlossenen Wahlrechts unbeschränkten Wahlfreiheit stattgefunden. Stattdessen sei die Ausdehnung der Fünfprozentklausel auf die Wahl zu den Bezirksversammlungen laut Begründung – unzutreffend – allein mit der Zugehörigkeit der Bezirksverwaltung zur Hamburger Stadtverwaltung gerechtfertigt worden.

Darüber hinaus sei die Änderung des volksbeschlossenen Wahlrechts unter dem Aspekt der funktionellen Gewährleistung des Verfassungsinstituts der direkten Demokratie organtreuwidrig. Für die ohne hinlängliche Gründe erfolgte Abänderung des volksbeschlossenen Wahlrechts noch in der gleichen Wahlperiode gebe es eine Missbrauchsschranke. Das volksbeschlossene Wahlrecht sei im Hinblick auf eine bevorstehende reguläre Bürgerschaftswahl entstanden und nur wegen der vorzeitigen Auflösung der Bürgerschaft und der deshalb erforderlich gewordenen Neuwahlen nach altem Wahlrecht um seine Wirkung gebracht worden. Zudem müsse man sich vergegenwärtigen, dass die Bürgerschaft dem Volk bei der Abstimmung über das Volkswahlrecht einen eigenen Entwurf zur Abstimmung vorgelegt habe, der nicht angenommen worden sei. Verändere die Bürgerschaft nach erfolgreichem Volksentscheid das Wahlrecht, mache sie aus dem Gewinner den Verlierer. Da die Bürgerschaft nach den Normen der Verfassung und der parlamentarischen Geschäftsordnung im Vergleich zu der schwierigen Prozedur der Volksgesetzgebung immer handlungsfähiger sei als das Volk, herrsche zwischen den beiden Gesetzgebern keine „Waffengleichheit“. Dieser Umstand sei bei dem von der Bürgerschaft dem Volk gegenüber zu erbringenden Respekt zu beachten.

All diese Erwägungen seien dahin gehend zu pointieren, dass die Bürger nach dem volksbeschlossenen Wahlrecht mehr Rechte bei der Wahl der Abgeordneten gehabt hätten und in diesen Rechten durch das Wahlrechtsänderungsgesetz wieder beschnitten worden seien.

Hinsichtlich der Einschränkung bereits bestehender politischer Bürgerrechte, die zum Kernbereich des demokratischen Prinzips gehörten und ein Optimum an demokratischer Einwirkungsmöglichkeit der Bürger auf die Zusammensetzung der Bürgerschaft darstellten, gebe es keinen Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, jedenfalls solange nicht, als dieser nicht durch eine auf der Grundlage des volksbeschlossenen Wahlrechts abgehaltene Bürgerschaftswahl legitimiert worden sei.

Unbeschadet des prinzipiellen Einwandes gegen eine Wahlrechtsänderung in der gegenwärtigen Wahlperiode bestünden verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Wahlrechtsänderungsgesetz auch hinsichtlich einzelner Bestimmungen.

Dies gelte zum einen für die so genannte Relevanzschwelle. Die nach Art. 6 Abs. 2 HV verbürgte Wahlgleichheit gebiete, dass alle fünf Wahlkreisstimmen eines Wählers unabhängig davon, ob diese Stimmen einer Wahlkreisliste oder einzelnen Kandidaten gegeben würden, gleichmäßig ins Gewicht fallen. Die Gleichheit des Stimmgewichts im Zählwert in der Verhältniswahl verlange, dass ein Kandidat vorrücke, wenn die von ihm erreichte Stimmenzahl größer sei als es seiner Platzierung auf der Wahlliste entspreche. Dieser durch den Grundsatz der Wahlgleichheit gesteuerten Prozedur der gleichmäßigen Verteilung aller Kandidaten bzw. Parteien nach dem Stimmgewicht widerspreche es, wenn § 4 Abs. 3 WahlGBü den Wählern mit offenen Wahlkreislisten und fünf Stimmen zum Panaschieren und Kumulieren die Möglichkeit einer Kandidatenauslese offeriere, diese Stimmen aber durch das Quorum von 30 % praktisch in eine Parteistimme verwandele. Damit würden die Stimmen zwar gezählt, aber nicht gewogen, es sei denn, sie erreichten die Relevanzschwelle. Dies sei ein Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz des gleichen Gewichts der Stimmen aller Wähler sowie gegen das den Kandidaten aus dem Gleichheitsgrundsatz zustehende Recht auf Realisierung des Erfolgswertes der abgegebenen Stimmen. Zudem führe die Anwendung der Relevanzschwelle bei Kandidaten von Parteien, die nur wenige Stimmen auf sich vereinigen könnten, zu einer unverhältnismäßig stärkeren Erschwerung des Überspringens der Relevanzschwelle als bei Kandidaten von Parteien, die viele Stimmen auf sich vereinigen könnten, da im ersten Fall ein höherer prozentualer Stimmenanteil gemessen an der Gesamtwählerschaft der Partei zum Überspringen der Relevanzschwelle erforderlich sei. Auch dies sei mit der Chancengleichheit der Wähler und Bewerber nicht vereinbar. Darüber hinaus verstoße die Relevanzschwelle gegen das Demokratiegebot des Art. 3 Abs. 1 HV, da sie die Parteientscheidung über die Reihenfolge der Listenkandidaten dadurch, dass dieser Reihenfolge eine größere Beständigkeit verliehen werde, höher bewerte als die Entscheidung des Wählers, ob er mit dieser Reihenfolge einverstanden sei.

Weiter sei § 5 Abs. 4 Satz 3 WahlGBü, wonach eine Partei oder Wählervereinigung, welche die absolute Mehrheit der insgesamt für die Landesliste abgegebenen Stimmen erziele, auch die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate erhalte, nicht mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit zu vereinbaren. Diese Vorschrift prämiere diejenigen Wählerstimmen, die auf die Landesliste entfielen. Da die Mehrzahl der Bürgerschaftsabgeordneten in den Wahlkreisen gewählt werde, seien die Wahlkreisstimmen in gleicher Weise dazu bestimmt, die Hamburger Wahlbürgerschaft zu repräsentieren wie die Listenstimmen. Da es aber nach der genannten Bestimmung nur von den Listenstimmen abhängt, ob eine Partei mit der absoluten Mehrheit der Bürgerschaftsmandate regieren dürfe, würden die beiden Gruppen von Wählerstimmen ungleich behandelt. Die Bestimmung könne auch nicht mit der in der Gesetzesbegründung angeführten Erreichung des gleichen Erfolgswertes aller Stimmen gerechtfertigt werden. Fokus des Verhältniswahlrechts sei, die Identität zwischen dem Wahlergebnis und der parlamentarischen Zusammensetzung herzustellen. Eine Vorschrift, die der mit absoluter Mehrheit siegenden Partei eine Prämie – das Recht, mit absoluter Mehrheit zu regieren – verspreche, sei nur dann unangreifbar, wenn diese Partei die absolute Mehrheit aller abgegebenen gültigen Stimmen erhalten habe, also unter Einschluss der Stimmen, die erfolglos geblieben seien oder Einzelbewerbern gegolten hätten. Denn nur dann hätten die Wähler überwiegend einer Partei das Vertrauen ausgesprochen. Darüber hinaus verstoße die Vorschrift – jedenfalls in der von dem Senat in Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage (Bü-Drs. 18/5546) gegebenen Lesart, wonach es über den Wortlaut hinaus auf die absolute Mehrheit der insgesamt für die nach § 5 Abs. 1 WahlGBü erfolgreichen Landeslisten abgegebenen Stimmen ankommen solle – gegen die Systemgerechtigkeit des demokratischen Wahlrechts. Die Fünfprozentklausel habe die Intention, Splitterparteien von der Bürgerschaft fernzuhalten. Damit reproduziere die Fünfprozentklausel nicht das Wahlergebnis, sondern korrigiere es im Sinne eines nach dem Wahlergebnis zugeteilten Qualitätsmerkmals. Dies habe jedoch nichts mit dem Vertrauen zu tun, das die Stimmberechtigten einer einzigen Partei entgegenbrächten. Die für die Zuteilung von Mandaten erforderliche Identität der Abordnenden mit den Abgeordneten sei damit bei der vom Senat verfolgten und für den Landeswahlleiter maßgebenden Auslegung der Vorschrift nicht gewährleistet.

Ferner verstoße auch Art. 1 Nr. 4.2 Wahlrechtsänderungsgesetz gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit, da für den nach § 5 Abs. 2 Satz 1 WahlGBü in die Bürgerschaft gewählten freien Wahlkreisabgeordneten gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 WahlGBü ein zusätzliches, nicht gerechtfertigtes Parteimandat erzeugt werde.

Schließlich verstoße § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Die aus der Fünfprozentklausel resultierende Be-

schränkung des Erfolgswerts von Stimmen als eine Beeinträchtigung der Wahlgleichheit sei gegen den Gesichtspunkt der Verhinderung einer möglichen Parteienzersplitterung in den Bezirksversammlungen abzuwägen. Dabei sei die für den Bereich des Kommunalwahlrechts fortentwickelte neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 6.7.1999, NVwZ 2000, S. 666 ff.) heranzuziehen. Danach reiche nur eine hinreichende, also konkrete Prognose als Voraussetzung für die Vermutung, der Fortfall der Sperrklausel werde zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretung führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für die Beschlussfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern. Für das „staatliche Amt“ der Bezirksversammlungen gelte dies wegen deren spezifischer Aufgabensstellung in erhöhtem Maße. Wegen der Vielfalt der in den Bezirksversammlungen zur Verhandlung kommenden örtlichen Probleme, die in den meisten Fällen ganz andere seien als diejenigen, die die Parteien aus höherer Warte im Blick hätten, leide die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen, wenn die Bezirksversammlungen ausschließlich von den größeren Parteien beherrscht würden. Auch nach dem Bild des Art. 56 HV, der das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung berufe, dürfe die volle Mitwirkung der Bürger in den Bezirksversammlungen nicht durch eine Fünfprozentklausel verhindert werden. Die für das Wahlrechtsänderungsgesetz gegebene Begründung, die Zugehörigkeit der Bezirksverwaltung zur Hamburger Stadtverwaltung rechtfertige die Fünfprozentklausel auch bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen, überzeuge nicht. Wenn es tatsächlich nur um den Vollzug dessen gehe, was Senat und Bürgerschaft beschlossen hätten, bedürfe es zur Herstellung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen der Fünfprozentklausel nicht.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen,

1. Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 19. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 519) verletzt den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue und ist nichtig.
2. Art. 1 Nr. 3.3 des unter 1. genannten Gesetzes verletzt den Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 6 Abs. 2 HV) und ist nichtig.
3. Art. 2 Nr. 1.2 des unter 1. genannten Gesetzes verletzt insoweit den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und den Verfassungsgrundsatz der Mitwirkung des Vol-

kes an der Verwaltung (Art. 56 HV), insofern aus der Verweisung gestrichen worden ist, dass § 5 Abs. 1 WahlG (5 %-Klausel für die Landesliste) nicht für die Wahlen zur Bezirksversammlung gilt; die Bestimmung ist in diesem Umfang nichtig.

4. Art. 1 Nr. 4.2 und 4.4, dortselbst Satz 3, des unter 1. genannten Gesetzes verletzen den Verfassungssatz der Gleichheit der Wahl und den Verfassungssatz der Systemgerechtigkeit eines demokratischen Wahlgesetzes und sind nichtig.

Die Beteiligte zu 2) beantragt,

die Anträge zurückzuweisen,

und begründet dies wie folgt:

Sie habe nicht gegen den Grundsatz der Organtreue verstoßen. Von Verfassungs wegen verfüge sie über die uneingeschränkte Kompetenz zum Erlass des Wahlrechtsänderungsgesetzes. Aus dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen parlamentarischem und Volksgesetzgeber ergebe sich keine Beschränkung ihres Rechts auf Änderung eines volksbeschlossenen Gesetzes. Nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04) sei von einer Gleichrangigkeit von Volks- und parlamentarischer Willensbildung auszugehen. Einer Höherrangigkeit des Volksgesetzgebers sei das Hamburgische Verfassungsgericht in dieser Entscheidung wegen der in mehrfacher Hinsicht herausgehobenen Stellung der Bürgerschaft gegenüber dem Volksgesetzgeber und dem verfassungsrechtlich gebotenen Übergewicht der parlamentarischen Legislative ausdrücklich entgegen getreten. Eine andere Beurteilung rechtfertige sich auch nicht daraus, dass es sich bei dem geänderten Gesetz um ein Wahlgesetz handle. Unabhängig von der geregelten Materie handle es sich in formeller Hinsicht um ein Gesetz wie jedes andere. Auch dass das Wahlgesetz durch Volksentscheid beschlossen worden sei, ändere nichts daran, dass es sich um ein „normales“ Gesetz handle. Ein Mehr an demokratischer Legitimität komme dem Gesetz nicht zu, da sowohl Volk als auch Bürgerschaft jeweils in Ausübung verfassungsrechtlich begründeter Befugnisse wahlgesetzliche Regelungen erlassen dürften. Schließlich verschaffe auch die mit dem volksbeschlossenen Wahlrecht beabsichtigte größtmögliche Wahlfreiheit diesem keine besondere Stellung. Es handle sich bei dem volksbeschlossenen Wahlrecht nicht um die Umsetzung eines Verfassungsauftrages zur Optimierung der Entschließungsfreiheit der Wähler, die gegenüber restriktiveren Tendenzen des parlamentarischen Wahlrechtsgesetzgebers zu verteidigen wäre. Vielmehr

besage der Grundsatz der Freiheit der Wahl in erster Linie, dass jeder sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können müsse. Darüber hinaus verbiete er Ausgestaltungen des Wahlverfahrens, die die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise einengten. Daraus könne jedoch keinesfalls ein verfassungsrechtliches Optimierungsgebot für ein Höchstmaß an Entschließungsfreiheit hergeleitet werden.

Eine Einschränkung der Kompetenz zum Erlass des Wahlrechtsänderungsgesetzes unter dem Gesichtspunkt der Organtreue bestehe bereits deshalb nicht, weil allein die Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte, ein neues Wahlrecht für Hamburg“ als Inhaber eines Organtreueanspruchs in Betracht komme und diese nach Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens über keinerlei verfassungsrechtliche Kompetenz mehr verfüge. Das Organtreuegebot diene der Ausbalancierung konfligierender Kompetenzen verschiedener Verfassungsorgane bzw. Beteiligter des Verfassungslebens. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg begründe aber keinerlei eigene Rechte für eine Volksinitiative nach dem förmlichen Abschluss eines Volksgesetzgebungsverfahrens. Die durch Art. 50 HV begründeten Rechte bezögen sich allein auf die Durchführung des Verfahrens plebiszitärer Willensbildung und seien mit dem Abschluss jenes Verfahrens erschöpft. Ein Recht auf tatsächliche Wirksamkeit eines rechtsförmlich verabschiedeten und in Kraft getretenen Gesetzes verleihe die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg einer Volksinitiative demgegenüber weder ausdrücklich noch implizit. Vielmehr beschränke sie sich darauf, das Verfahren der (Volks-)Gesetzgebung zu regeln, das mit Verkündung und In-Kraft-Treten des (volksbeschlossenen) Gesetzes seinen formellen Abschluss erreiche. Der von der Volksinitiative für sich in Anspruch genommene Grundsatz der Organtreue komme damit einer nachwirkenden Rücksichtnahmepflicht gleich, die auf eine in der bisherigen Rechtsprechung nicht anerkannte Ausdehnung der Organtreuepflichten hinausliefe. Eine derartige nachwirkende Rücksichtnahmepflicht sei mit dem grundlegenden Ziel des Grundsatzes der Organtreue, die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane zu schützen und die Ausübung verfassungsrechtlich zugewiesener Befugnisse nicht zu einem bedeutungslosen Formalakt werden zu lassen, nicht zu vereinbaren. Zudem würden bei einer Anerkennung nachwirkender Rücksichtnahmepflichten die verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen der Verfassungsorgane in nicht vorhersehbarer und daher Rechtsunsicherheit bewirkender Weise überlagert und eingeschränkt.

Im Übrigen habe sie, die Bürgerschaft, den aus dem Grundsatz der Organtreue abzuleitenden Anforderungen vollen Umfangs genügt. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 einen Organtreueverstoß hinsichtlich eines Volkstent-scheides über eine „andere Vorlage“ geprüft und im Ergebnis verneint. Das Gericht habe

dort dargelegt, dass in der Bürgerschaft mehrere Anträge gestellt und im Plenum der Bürgerschaft beraten worden seien und dass der Senat sich mit der Beantwortung mehrerer Kleiner Anfragen und in Gestalt einer Senatsvorlage mit dem Volkentscheid und der Notwendigkeit einer Abweichung davon auseinandergesetzt habe. Dabei habe das Gericht allein formal betrachtet, in welchem Umfang in einen Prüfungs- und Abwägungsprozess eingetreten worden sei, d. h. für die Bürgerschaft, wie häufig sich diese – sei es als Plenum, sei es in Gestalt ihrer Ausschüsse – mit dem Vorhaben einer Abweichung vom Inhalt des Volkentscheides beschäftigt habe. Eine inhaltliche Würdigung der entsprechenden parlamentarischen Vorgänge habe das Gericht hingegen nicht vorgenommen. Den danach durch das Organtreuprinzip allein und allenfalls begründeten verfahrensrechtlichen Prüfungs- und Berücksichtigungspflichten sei sie hinreichend nachgekommen. Dies zeige sich an mehreren Debatten in Aktuellen Stunden im Plenum der Bürgerschaft vor Einleitung des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens sowie an den nach Vorlage des Entwurfes des Änderungsgesetzes erfolgten mehrfachen Beratungen im Plenum der Bürgerschaft sowie im Verfassungsausschuss unter Einbeziehung einer öffentlichen Anhörung und einer Sachverständigenanhörung.

Die im Bericht des Verfassungsausschusses niedergelegten Erwägungen zeigten zudem, dass eine hinreichende Auseinandersetzung mit den widerstreitenden Argumenten stattgefunden habe. Selbst wenn man schließlich die stattgefundene Auseinandersetzung für inhaltlich unzureichend hielte, wäre dennoch ein Verstoß nicht gegeben, weil der Grundsatz der Organtreu lediglich als Missbrauchsschranke wirke. Ein Missbrauch der Kompetenzen durch den parlamentarischen Gesetzgeber liege aber nicht bereits dann vor, wenn er sich in einen bewussten Widerspruch zu einer vorherigen Entscheidung des Volksgesetzgebers setze. Vielmehr müssten weitere, konkret nachweisbare Umstände hinzutreten, die einen Missbrauch begründen könnten, wie beispielsweise das Fehlen jeglicher sachlicher Erwägungen. Derartige Umstände lägen aber nicht vor.

Die von den Antragstellern beanstandete Regelung der so genannten Relevanzschwelle sei verfassungsgemäß. Insbesondere verletze sie nicht den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit. Der erhalte seinen konkreten Inhalt erst im Zusammenhang mit dem jeweils anzuwendenden Wahlsystem. Die Wahl der Bürgerschaft sei eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl. Für die Zusammensetzung der Bürgerschaft seien allein die Landeslistenstimmen ausschlaggebend. Von der nach dem Stimmenanteil für jede Landesliste ermittelten Abgeordnetenzahl würden die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen errungenen Sitze abgezogen und die restlichen Sitze sodann nach der Reihenfolge der Landesliste zugewiesen. Dadurch werde eine Stimmenverzerrung durch die Ergebnisse in den

Wahlkreisen vermieden, so dass im Ergebnis das Prinzip der Verhältniswahl gewahrt bleibe. Die jedem Wahlberechtigten zustehenden fünf Wahlkreisstimmen könnten beliebig auf die in den Wahlvorschlägen genannten Personen verteilt bzw. statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Personen auch als Listenstimmen an Wahlkreislisten in ihrer Gesamtheit gegeben werden. Die im Wahlkreis zu vergebenden Sitze würden nach der Anzahl der auf jede Wahlkreisliste entfallenen Parteistimmen, das sind die Listen- und Persönlichkeitsstimmen, verteilt, wobei die Zahl der auf eine Wahlkreisliste entfallenen Parteistimmen in Relation zu der für die Erlangung eines Sitzes im jeweiligen Wahlkreis notwendigen Stimmenzahl gesetzt werde. Damit kämen auch insoweit die Grundsätze der Verhältniswahl zur Anwendung. Erst in einem zweiten Schritt werde ermittelt, welche auf der jeweiligen Wahlkreisliste geführten Bewerber in die Bürgerschaft einzögen. Dabei würden zuerst die Personen, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigten als 30 vom Hundert der Wahlzahl, nach Maßgabe der Reihenfolge der erhaltenen Persönlichkeitsstimmen berücksichtigt – insoweit sei die Wahlkreisliste offen – und sodann die verbleibenden, auf die jeweilige Wahlkreisliste entfallenen Sitze in der Reihenfolge der Nennung der verschiedenen Wahlkreisbewerber auf der Wahlkreisliste vergeben – insoweit sei die Wahlkreisliste gebunden. Damit handele es sich bei diesem Verfahren der Personalisierung der Wahlkreisabgeordneten um ein System sui generis, welches ein mehrheitswahlrechtliches Element insofern enthalte, als innerhalb der Gruppe der Wahlkreisbewerber in der Reihenfolge der erhaltenen Stimmen verfahren werde. Allerdings stehe das Wirksamwerden dieses mehrheitswahlrechtlichen Elements unter der Bedingung, dass eine Mindeststimmenzahl erreicht werde, nämlich das Überschreiten der Relevanzschwelle von 30 vom Hundert der Wahlzahl. Allein insoweit hänge mithin die Bedeutung der Stimme vom Erreichen der so genannten Relevanzschwelle ab. Da die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber überlasse, der insoweit innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens des Art. 6 Abs. 2 HV über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum verfüge, sei dieser berechtigt, durch die Kombination von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht ein derartiges System sui generis zu schaffen. Bei dem danach geschaffenen Verfahren der Personalisierung der Wahlkreisabgeordneten sei die fehlende Erfolgswertgleichheit der Stimmen nicht zu beanstanden. Das Gebot der Wahlgleichheit verlange, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müsse. Während in einem reinen Mehrheitswahlrecht die Gleichheit des Zählwertes reiche, müsse bei der Verhältniswahl jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben können, d. h. es müsse eine spezifische Erfolgswertgleichheit gegeben sein. Soweit keine verhältniswahlrechtlichen Grundsätze Anwendung fänden, gelte auch nicht das mit jenem Wahlsystem spezifisch verknüpfte Gebot der Erfolgswertgleichheit. Das bedeute für die Relevanzschwelle Folgendes: Soweit

einer oder mehrere Kandidaten die Relevanzschwelle überwinden, kämen mehrheitswahlrechtliche Grundsätze zum Zuge, so dass das Gebot der Erfolgswertgleichheit hier keine Geltung beanspruchen könne. Aber auch dann, wenn keiner der Wahlkreislistenkandidaten die für die Überwindung der Relevanzschwelle notwendige Stimmenzahl erreiche, sei die fehlende Erfolgswertgleichheit nicht zu beanstanden. Denn insoweit komme es auf Wahlkreisebene zu einer reinen Listenwahl, bezüglich derer über die Berücksichtigung von Persönlichkeitsstimmen als Parteistimmen für die Verteilung der zu vergebenden Wahlkreissitze nicht nur der Zählwert, sondern auch die Erfolgswertgleichheit aller Stimmen gewährleistet sei. Abgesehen davon bestehe ohnehin kein Anspruch auf kandidatenbezogene Erfolgswertgleichheit. Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit betreffe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein Listenwahlsysteme und damit ausschließlich die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments. Die von der Relevanzschwelle betroffene Personenwahl sei davon nicht umfasst.

Soweit die Antragsteller eine unverhältnismäßige Erschwerung des Überspringens der Relevanzschwelle bei Kandidaten von Parteien, die wenige Stimmen auf sich vereinigen könnten, behaupteten und als mit der Chancengleichheit unvereinbar rügten, überzeuge dies nicht. Die Relevanzschwelle gelte ausschließlich für die Wahl einzelner Kandidaten in den Wahlkreisen, so dass verfassungsrechtlich bedeutsam allein die kandidatenbezogenen Stimmen, nicht hingegen „Parteistimmen“ seien. Dies gelte umso mehr, als wegen des zugelassenen Panaschierens von Stimmen von einer als geschlossene Einheit zu verstehenden Wählerschaft einer Partei nicht ausgegangen werden könne.

Ergänzend sei darauf hinzuweisen, dass die Höhe der Relevanzschwelle das Ergebnis eines langen Beratungsprozesses sei, in dessen Verlauf es angesichts kontinuierlich durchgeführter Wirkungsberechnungen immer wieder Veränderungen gegeben habe. Im Ausgangspunkt sei auf den Beschluss des CDU-Landesausschusses vom 27. September 2005 zu verweisen, demzufolge in den Wahlkreisen – abweichend von der nach dem volksbeschlossenen Wahlrecht eröffneten, aber für die personelle Auswahl bedeutungslosen Möglichkeit, für eine Wahlkreisliste in ihrer Gesamtheit zu stimmen – echte Listenstimmen eingeführt werden sollten. Damit habe man der nach dem volksbeschlossenen Wahlrecht im Extremfall bestehenden Möglichkeit, dass die Stimmen nur eines einzigen Wählers oder einer sehr geringen Anzahl von Wählern die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft bestimmen könnten, entgegenwirken wollen. In Reaktion auf die als berechtigt empfundene Kritik von Seiten der im Internet veröffentlichten „Wahlrechts-News“ aus dem Oktober 2005 an den ersten Änderungsplänen der CDU – u. a. Einführung eines Quorums dergestalt, dass nur diejenigen Kandidaten einen Sitz aufgrund der auf sie entfallenen Persönlichkeitsstimmen erhielten, für

die mehr Stimmen abgegeben würden, als für die Erlangung eines Sitzes erforderlich seien – seien die Beratungen wieder aufgenommen worden mit dem Ziel, eine Regelung zu finden, die einerseits tatsächlich Veränderungen der Listenreihenfolge im Wahlkreis ermögliche, andererseits aber weiterhin ausschließe, dass allein die Persönlichkeitsstimmen darüber entschieden, wer gewählt sei. Ergebnis dieser Überlegungen sei die im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion (Bü-Drs.18/4339) vorgesehene Regelung einer Relevanzschwelle mit einem Quorum von 33 % der Wahlzahl gewesen. Im Zuge der Beratungen im Verfassungsausschuss der Bürgerschaft habe die CDU-Fraktion die Relevanzschwelle auf ein Quorum von 30 % der Wahlzahl reduziert. Hintergrund dieser Änderung sei gewesen, dass es nach den Berechnungen der CDU bei Geltung einer Relevanzschwelle mit einem Quorum von nur 30 % im Beispielsfall Hannover zu 12 und nicht nur – wie dies bei einem Quorum von 33 % der Fall gewesen sei – zu acht bis neun Veränderungen der Listenreihenfolge gekommen wäre. Da somit eine nur geringfügige weitere Absenkung der Relevanzschwelle zu einer deutlichen Annäherung an die bei Geltung des volksbeschlossenen Wahlgesetzes zu verzeichnende Listenvariabilität – nach den Angaben in der Ausgabe der „Wahlrecht-News“ vom 31. Oktober 2005: 14 Veränderungen der Listenreihenfolge – führe, sei der Gesetzentwurf entsprechend modifiziert verabschiedet worden.

Auch die Einführung der Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen verletze nicht den Grundsatz der Wahlgleichheit und sei damit verfassungsgemäß. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien Sperrklauseln im Wahlrecht zur Sicherung des Parlaments als funktionsfähiges Staatsorgan grundsätzlich zulässig. Dies gelte auch für das Kommunalwahlrecht. Dort nehme zwar das zu wählende Organ keine parlamentarischen Aufgaben – Gesetzgebung und Regierungsbildung – wahr. Jedoch werde in der Verfassungswirklichkeit auch die Kommunalpolitik von den politischen Parteien maßgeblich gesteuert. Die Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel hänge davon ab, welches Gewicht den von dem zu wählenden Organ zu erfüllenden Aufgaben beizumessen sei, wobei als Beurteilungsmaßstab die konkreten Verhältnisse des Landes heranzuziehen seien. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe sich in seinem Urteil vom 6. November 1998 (HVerfG 1/98) an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelehnt und die Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen aus Gründen der Bekämpfung von Splitterparteien und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen für verfassungsgemäß gehalten. Das Gericht habe dabei dem Gesetzgeber hinsichtlich der Frage, ob eine Störung der Funktionsfähigkeit zu gewärtigen sei, einen weiten Spielraum zugestanden. Des Weiteren ergebe sich aus diesem Urteil, dass auch aus Art. 56 Satz 1 HV die Unzulässigkeit einer Sperrklausel nicht abgeleitet werden könne, da dieser nicht einmal die Wahl von Bezirksversammlungen gebiete. Ausgehend von dieser Rechtsprechung sei

die Zulässigkeit der Wiedereinführung der Fünfprozentklausel zu bejahen, da sich weder die rechtlichen noch die tatsächlichen Verhältnisse seitdem grundlegend geändert hätten. Die von den Initiatoren der Volksinitiative in der Begründung ihres Gesetzentwurfes angeführte, aus der Regelgröße der Bezirksversammlungen von 41 Abgeordneten sich angeblich ergebende natürliche Hürde von ca. 1,2 % könne nicht als Argument für die Notwendigkeit eines Verzichts auf eine Sperrklausel angeführt werden. Durch die zwischenzeitliche Vergrößerung der Bezirksversammlungen sei eine Reduzierung des Prozentsatzes, der für die Erlangung eines Sitzes in der Bezirksversammlung erzielt werden müsse, zu verzeichnen. Dies hätte bei Fehlen einer Sperrklausel zur Folge, dass kleinen Parteien der Zugang zu den Bezirksversammlungen weiter erleichtert und die Gefahr einer Zersplitterung vergrößert werde. Zwischenzeitliche Rechtsänderungen sprächen sogar dafür, im Bezirksversammlungswahlrecht auch künftig nicht auf eine Sperrklausel zu verzichten. Den Bezirken seien in letzter Zeit weitere Befugnisse übertragen, die Bezirkskompetenzen also aufgewertet worden. Auch sei die Rechtsstellung der Bezirksversammlungen durch die Übertragung zusätzlicher Rechte gestärkt worden. Dies spreche für ein noch deutlicheres Überwiegen des Ziels der Funktionssicherung der Bezirksversammlungen. Schließlich habe sich auch das Wahlverhalten der Bezirkseinwohner nicht in einer Weise geändert, die die Sperrklausel nunmehr als unzulässig erscheinen lasse. Die Ergebnisse der letzten vier Bezirksversammlungswahlen zeigten, dass sich die Anzahl der Parteien, auf die Stimmen in einer Größenordnung von weniger als 5 % entfielen, tendenziell vergrößert habe. Die von den Antragstellern unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen von dem Wahlgesetzgeber verlangte Prognose zur drohenden Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese lasse Sperrklauseln auch zur Vermeidung der bloßen Erschwerung der Mehrheitsbildung zu. Hilfsweise sei vorzutragen, dass die Notwendigkeit einer Sperrklausel im Gesetzgebungsverfahren hinreichend begründet worden sei. Dies ergebe sich aus den Ausführungen im Bericht des Verfassungsausschusses sowie den Beratungen in der Plenarsitzung der Bürgerschaft vom 27. September 2006.

Der Senat hat keinen Antrag gestellt.

Er hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass er nach Art. 52 Satz 1 HV berechtigt und verpflichtet gewesen sei, das endgültig beschlossene, aus der Mitte der Bürgerschaft eingebrachte Wahlrechtsänderungsgesetz auszufertigen und zu verkünden. Die ihm zustehende Prüfungskompetenz in Bezug auf die materielle Verfassungsmäßigkeit eines auszufertigenden Gesetzes, die im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Stellung des parlamentarischen Gesetzgebers nur in Fällen evidenten Verfassungsbruchs durch den Gesetzgeber bzw. für

Fälle schwerer, offensichtlicher und zweifelsfreier Verfassungsverstöße zu einer Kompetenz zur Nichtausfertigung führe, habe einen derartigen Verfassungsverstoß nicht erkennen lassen. Von einer weiteren Stellungnahme hat der Senat abgesehen.

Auf Ersuchen des Verfassungsgerichts hat der Landeswahlleiter rechnerische Veranschaulichungen der Auswirkungen der in § 4 Abs. 3 WahlGBü geregelten Relevanzschwelle in Form von Modellrechnungen vorgelegt und in der mündlichen Verhandlung erläutert. Auf die Einzelheiten wird verwiesen.

Entscheidungsgründe:

I.

Der Normenkontrollantrag ist gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 HV, §§ 14 Nr. 3, 40 ff. HVerfGG zulässig. Insbesondere sind die Antragsteller gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 HV, § 14 Nr. 3 HVerfGG antragsbefugt, da sie Mitglieder der Bürgerschaft sind und auch ihrer Anzahl nach mit 58 von 121 Mitgliedern der Bürgerschaft die formelle Voraussetzung von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft erfüllen.

II.

Der Normenkontrollantrag ist nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

1.

Der Antrag zu 1) ist unbegründet. Das Wahlrechtsänderungsgesetz verletzt nicht den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue und ist daher nicht in seiner Gesamtheit nichtig. Die Beachtung des Grundsatzes der Organtreue im Gesetzgebungsverfahren ist zwar im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zu überprüfen (dazu a)) und findet auch im Verhältnis zwischen der Bürgerschaft und dem Volksgesetzgeber Anwendung (dazu b)). Eine Verletzung der aus dem Grundsatz der Organtreue folgenden Pflichten der Bürgerschaft gegenüber dem Volksgesetzgeber ist jedoch nicht festzustellen (dazu c)).

a)

Ein in der Beschlussfassung über ein Gesetz liegender möglicher Verstoß des Gesetzgebers gegen den Grundsatz der Organtreue kann im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle verfassungsgerichtlich überprüft werden. Zur Verfassung im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 HV gehören auch die den geschriebenen Verfassungstext ergänzenden ungeschriebenen Regeln der Verfassung (Thieme, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl. 1998, Art. 65 Erl. 6.b S. 187). Der für das Grundgesetz entwickelte ungeschriebene und für die Landesverfassungen ebenfalls geltende Rechtsgrundsatz der Organtreue besagt, dass sich die Staatsorgane im Verhältnis zueinander so zu verhalten haben, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Damit ist er eine ungeschriebene Regelung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Da auch die gesetzgebende Bürgerschaft als mit verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten versehenes Staatsorgan zu dem Kreis der dem Grundsatz der Organtreue verpflichteten Staatsorgane gehört, ist ein Verstoß der Bürgerschaft gegen den Grundsatz der Organtreue im Rahmen des vorliegenden Normenkontrollverfahrens mit der Folge einer etwaigen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zu prüfen.

b)

Es besteht auch eine aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue herzuleitende Pflicht der Bürgerschaft gegenüber dem – hier als Anspruchsberechtigten allein in Betracht kommenden – Volk, das seinen Willen in einem volksbeschlossenen Gesetz zum Ausdruck gebracht hat und insoweit als verfasstes Staatsorgan tätig geworden ist (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 5, 11), m. a. W. also gegenüber dem Volksgesetzgeber.

Der Grundsatz der Organtreue gilt nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts auch im Verhältnis zwischen dem parlamentarischen Gesetzgeber und dem Volksgesetzgeber (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Das Verfassungsgericht hält an dieser Rechtsprechung fest, die zu einer durch Volksentscheid beschlossenen „anderen Vorlage“ i. S. v. Art. 50 Abs. 3 Satz 4, 2. Alt. HV ergangen ist; es überträgt die in jenem Urteil allgemein gefassten Ausführungen zur Organtreue im Verhältnis zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber auf das Verfahren bei einem volksbeschlossenen Gesetz. Eine Organtreue gegenüber dem Volksgesetzgeber erscheint – anders als gegenüber der das Volksgesetzgebungsverfahren initiiierenden Volksinitiative, deren

Kompetenzen mit Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens enden (vgl. dazu die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom heutigen Tage zu HVerfG 3/06) – auch dann geboten, wenn das Volksgesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist. Der durch Gesetz formierte Volkswille verleiht dem Volksgesetzgeber gerade über den Abschluss des Volkswillensbildungsverfahrens hinaus seine verfassungsrechtliche Bedeutung als verfasstes Staatsorgan und gebietet insoweit eine über den Abschluss des Volkswillensbildungsverfahrens hinausgehende Rücksichtnahme anderer Staatsorgane auf den im volksbeschlossenen Gesetz zum Ausdruck gekommenen Volkswillen. Während eine Volksinitiative den Volkswillen während des Volkswillensbildungsverfahrens kanalisiert und entsprechend den Stufen des Volkswillensbildungsverfahrens näher formiert, bildet das Volk als Volksgesetzgeber den Träger des mit einer erfolgreichen Volksentscheidung zum Ausdruck gekommenen abschließenden und damit über das Volkswillensbildungsverfahren hinaus Geltung beanspruchenden Volkswillens. Zudem ist von der Gleichrangigkeit von Volks- und parlamentarischer Willensbildung auszugehen (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Auch daran zeigt sich, dass der Parlamentsgesetzgeber ein volksbeschlossenes Gesetz jedenfalls bei seiner eigenen Entscheidung über einen Gesetzesbeschluss nicht von vornherein unbeachtet lassen kann, sondern es vielmehr im Sinne gegenseitiger Organtreue berücksichtigen muss.

c)

Die Bürgerschaft hat die aus dem Grundsatz der Organtreue gegenüber dem Volksgesetzgeber folgenden Pflichten nicht verletzt.

Die Gesetzgebungskompetenz der Bürgerschaft hinsichtlich des Wahlrechtsänderungsgesetzes wird durch das Volkswahlgesetz nicht im Wege der Organtreue beschränkt. Das Verfassungsgericht hält an seiner Rechtsprechung fest, dass von einer Gleichrangigkeit von Volks- und parlamentarischer Willensbildung auszugehen ist; ein höherer Rang der Willensbildung des Volkes im Vergleich zur parlamentarischen Willensbildung ist mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, die keinen derartigen Vorrang regeln, und das Verfassungsrecht des Bundes, wonach u. a. der Grundsatz der Staatsform der repräsentativen Demokratie auch in den Ländern zu gelten hat (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz – GG –), zu verneinen (vgl. HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04). Hiervon ausgehend ergibt sich keine andere Beurteilung des Rangverhältnisses zwischen volksbeschlossenem Gesetz und parlamentsbeschlossenem Gesetz unter Berücksichtigung des Umstandes, dass es sich um ein Gesetz handelt, mit dem die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft geregelt wird. Die Legitimität der Bürger-

schaft für die laufende Wahlperiode beruht auf der letzten Wahl. Ein volksbeschlossenes Wahlgesetz, das gerade Wirkung erst für eine nachfolgende Wahl begründen kann, vermag nicht der für die laufende Wahlperiode gewählten Volksvertretung die Legitimation zu nehmen. Daher bleibt die aus der Verfassung folgende Gesetzgebungskompetenz der Bürgerschaft von dem volksbeschlossenen Wahlgesetz unberührt und besteht als solche uneingeschränkt fort.

Die Bürgerschaft hat jedoch im Rahmen der parlamentarischen Willensbildung über eine Änderung des volksbeschlossenen Wahlgesetzes besondere Prüfungs- und Berücksichtigungspflichten. Der Grundsatz der Organtreue erfordert bei der Wahrnehmung der Kompetenzen der Verfassungsorgane eine gegenseitige Rücksichtnahme, insbesondere eine Berücksichtigung der Auffassung des anderen Staatsorgans bei der eigenen Entscheidung. Im Verhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung bedeutet dies, dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss (HVerfG, Urteil vom 15.12.2004, HVerfG 6/04).

Dies bedeutet, dass die Bürgerschaft die für die politische Willensbildung im Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Diskussions- und Abstimmungsprozesse sowie, soweit erforderlich, die Erkenntnis- und Beratungsmöglichkeiten in parlamentarischen Fachgremien im Rahmen sachgerechter Arbeit ausschöpfen muss. Nur wenn anhand ausführlicher und abwägender Ausführungen erkennbar wird, dass sich der parlamentarische Gesetzgeber mit dem Volksentscheid und dem darin zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes in der Sache auseinandergesetzt und diesen bei seiner eigenen Entscheidungsfindung berücksichtigt hat, kann davon ausgegangen werden, dass der Parlamentsgesetzgeber nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggegangen ist. Demgegenüber hat sich das Verfassungsgericht einer Bewertung der getroffenen Entscheidung, m. a. W. einer eigenen Abwägung über den in Rede stehenden Regelungsgegenstand der politischen Willensbildung, zu enthalten. Eine derartige Bewertung durch das Verfassungsgericht widerspräche dem dem Grundsatz der Organtreue zugrunde liegenden Gedanken, dass den am Verfassungsleben beteiligten Staatsorganen „nur“ eine gegenseitige Rücksichtnahme – und nicht die Einhaltung kodifizierter konkret benannter Verhaltenspflichten – innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzausübung abzuverlangen ist. Damit kommt der gerichtlichen Zurückhaltung bei der Handhabung dieses ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes eine besondere Bedeutung zu, die sich insbesondere bei der Ableitung von bestimmten Verhaltenspflichten auf die Prüfung eines Missbrauchs bzw. die Fest-

stellung schwerer und evidenter Verstöße beschränkt (vgl. in diesem Sinne: Schenke, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 140 ff.). Dem entspricht es, hinsichtlich der inhaltlichen Auseinandersetzung des Parlamentsgesetzgebers mit einem volksbeschlossenen Gesetz nur eine eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit der nach dem Grundsatz der Organtreue gebotenen Rücksichtnahme des Parlamentsgesetzgebers zuzulassen. Dies gilt umso mehr, als die Qualität der intellektuellen Durchdringung der zu regelnden Materie in der parlamentarischen Auseinandersetzung Sache der politischen Willensbildung ist. Die gerichtliche Überprüfbarkeit beschränkt sich mithin darauf, anhand der parlamentarischen Vorgänge und der vom Parlamentsgesetzgeber gegebenen Begründung für seine Beschlussfassung über ein von einem volksbeschlossenen Gesetz abweichendes Gesetz festzustellen, ob sich der Parlamentsgesetzgeber – in Abgrenzung zu einem missbräuchlichen Hinweggehen über den Volksentscheid – mit dem Volksentscheid überhaupt inhaltlich sachlich auseinandergesetzt hat und diesen bei seiner eigenen Beschlussfassung mit einbezogen hat. Erst wenn anhand von Parlamentsdokumenten festzustellen wäre, dass eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Volksentscheid gar nicht stattgefunden hat, die abweichende parlamentarische Entscheidung vielmehr allein von dem Willen getragen ist, die volksbeschlossene Regelung um deren Beseitigung willen durch eine abweichende parlamentarische Regelung zu ersetzen, liegt ein missbräuchliches „Hinweggehen über den Volksentscheid“ vor (ähnlich für das Organtreueverhältnis zwischen Bürgern und Rat bei plebiszitärer Willensbildung im Kommunalrecht auch: OVG Münster, Beschluss vom 29.3.2004, NWVBI 2004, S. 312, 313).

Nach dem vorstehend aufgezeigten verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab ist ein Verstoß der Bürgerschaft gegen die ihr obliegenden Prüfungs- und Berücksichtigungspflichten hinsichtlich des volksbeschlossenen Wahlgesetzes nicht festzustellen. Die parlamentarischen Diskussions- und Abstimmungsprozesse sowie die Erkenntnis- und Beratungsmöglichkeiten in den parlamentarischen Fachgremien sind durchgeführt bzw. ausgeschöpft worden: Der von der Mehrheitsfraktion eingebrachte Gesetzentwurf wurde im Plenum der Bürgerschaft sowie im Verfassungsausschuss der Bürgerschaft – unter Durchführung einer öffentlichen Anhörung und einer Sachverständigenanhörung – beraten; darüber hinaus liegen auch hinreichende abwägende Ausführungen der mit der Beschlussfassung des Wahlrechtsänderungsgesetzes befassten Gremien vor, anhand derer erkennbar wird, dass sich der parlamentarische Gesetzgeber mit dem Volksentscheid und dem darin zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes in der Sache auseinandergesetzt und diesen bei seiner eigenen Entscheidungsfindung berücksichtigt hat; das zeigen insbesondere die Protokolle der Sitzungen des Verfassungsausschusses und der Bericht des Verfassungsausschusses über den Gesetzentwurf zum Wahlrechtsänderungsgesetz und die Gesetzesbegründung zum Wahlrechtsänderungsgesetz. Danach sind zahlreiche Sachargumente eingeführt worden,

wie etwa die folgenden: Hinsichtlich der Wiedereinführung gebundener Landeslisten sind die Stärkung der Rolle der Parteien bei der politischen Willensbildung und Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Parlaments und die dadurch bezweckte Sicherung einer am Prinzip der Repräsentation und Heterogenität orientierten Ausgestaltung des Parlaments und einer Förderung seiner Funktionsfähigkeit sowie die Vereinfachung des Wahlvorgangs als Argumente angeführt worden. Bezüglich der Ausgestaltung des Wählereinflusses auf die personelle Besetzung der nach Wahlkreislisten zu vergebenden Sitze ging es um die Frage nach der angemessenen Berücksichtigung der Wählerstimmen, die für eine Wahlkreisliste in ihrer Gesamtheit abgegeben werden. Hinsichtlich der Wiedereinführung der Fünfprozentklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen wurden die Verhinderung der Zersplitterung des Parteiensystems auf Bezirksebene sowie die Organisation und Funktion der Bezirksverwaltung thematisiert. Zudem zeigt der Umstand, dass auch die Sommerpause mit zahlreichen Beratungen voll ausgenutzt wurde, eine ausführliche parlamentarische Befassung mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz. Ferner ist zu berücksichtigen, dass dem Änderungsantrag der CDU-Fraktion, wie aus der Presse bekannt, eine innerparteiliche, durchaus kontroverse Diskussion und Auseinandersetzung mit der Materie vorausgegangen ist, die sich bis in die parlamentarischen Beratungen hinein ausgewirkt hat. Auch sind schließlich einige Elemente des Volkswahlgesetzes, die einen verstärkten Einfluss des Wählers auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen beinhalten, wenn auch teilweise in stark abgeschwächter Form, beibehalten worden. Dies gilt für die Mehrmandatswahlkreise wie für die grundsätzlich eröffnete Möglichkeit, in den Wahlkreisen Persönlichkeitsstimmen zu kumulieren und zu panaschieren.

Inwieweit die Bürgerschaft dem ursprünglichen Anliegen des Volkswahlgesetzes im Rahmen des Wahlrechtsänderungsgesetzes vom Ergebnis her Rechnung getragen und mit welchem Gewicht sie die Ziele des volksbeschlossenen Wahlrechts bewertet und mit Rücksicht auf gegenläufige Ziele oder Praktikabilitäts- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte abgewogen hat, mag zwar Anlass zur politischen Kritik geben. Die parlamentarischen Diskussionen lassen insbesondere eine nähere Befassung mit der Frage der Stimmzählung innerhalb der Wahlkreislisten nach § 4 Abs. 3 WahlGBü in der Fassung des Volkswahlgesetzes vermissen, desgleichen mit den Auswirkungen der dazu durch Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz eingefügten Relevanzschwelle. Dies zu bewerten, ist jedoch im Rahmen der Überprüfung der von der Bürgerschaft geschuldeten Organtreue gegenüber dem Volksgesetzgeber nicht Sache des Verfassungsgerichts.

2.

Der Antrag zu 3) ist unbegründet. Die Wiedereinführung der Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen verletzt weder den nach Art. 6 Abs. 2 HV gewährleisteten Grundsatz der gleichen Wahl (dazu a)) noch Art. 56 HV (dazu b)).

a)

Art. 2 Nr. 1.2 Wahlrechtsänderungsgesetz ist mit Art. 6 Abs. 2 HV vereinbar.

Nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts ist die Fünfprozentklausel bei den Bezirksversammlungenwahlen verfassungsgemäß; dies gilt auch im Hinblick auf den aus Art. 6 Abs. 2 HV folgenden ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz, dass die Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts über den Anwendungsbereich dieser Vorschrift hinaus auch für sonstige demokratische Wahlen politischer Art und damit auch für die Wahl zu den Bezirksversammlungen gelten; der Gesetzgeber hat danach in zulässiger Weise im Rahmen des ihm insoweit zustehenden Spielraums die Belange der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen durch Fernhalten von Splitterparteien mit den Geboten der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit zum Ausgleich gebracht (vgl. Urteile vom 6.11.1998, HVerfG 1/98, und vom 26.11.1998, HVerfG 4/98). Dabei hat das Hamburgische Verfassungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen ausgeführt, dass die Frage, was zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Volksvertretung geboten ist und ob dementsprechend eine Wahlrechtsbestimmung über eine Sperrklausel in einem Verhältniswahlrechtssystem rechtmäßig ist, nicht abstrakt beurteilt werden dürfe, eine erneute Beurteilung der Sperrklausel sich daher später als notwendig erweisen könne, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern. Der Wahlgesetzgeber müsse eine Sperrklausel daher unter Kontrolle halten (vgl. Urteile vom 6.11.1998, HVerfG 1/98, und vom 26.11.1998, HVerfG 4/98). Des Weiteren hat das Hamburgische Verfassungsgericht ausgeführt, dass die Funktion der Bezirksverwaltungen und ihrer Bezirksversammlungen keinen Grund dafür zu liefern vermag, dass eine Sperrklausel, die im Parlamentswahlrecht unangefochten ist, im Bezirkswahlrecht unzulässig sei (vgl. Urteile vom 6.11.1998, HVerfG 1/98, und vom 26.11.1998, HVerfG 4/98).

Die für die Zulässigkeit einer Fünfprozentklausel relevanten Verhältnisse (vgl. dazu im Einzelnen HVerfG, Urteile vom 6.11.1998, HVerfG 1/98, und vom 26.11.1998, HVerfG 4/98) haben sich nicht wesentlich geändert.

Insbesondere ergeben sich keine maßgeblichen Änderungen aus dem Zweiten Gesetz zur Reform der Bezirksverwaltung vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404). Die Art der den Bezirksverwaltungen übertragenen Aufgaben und die grundsätzlichen Eingriffs- und Aufsichtsrechte des Senats sind unverändert geblieben. Für die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlungen ist unabhängig von der Art der übertragenen Aufgaben und ohne Rücksicht auf Aufsichts- und Eingriffsrechte des Senats allein auf die normale ordnungsgemäße Ausübung der Funktionen der Bezirksversammlungen abzustellen.

b)

Anhaltspunkte für eine Unvereinbarkeit der Fünfprozentklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen mit Art. 56 HV gibt es nicht. Gemäß Art. 56 Satz 1 HV ist das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen. Gemäß Art. 56 Satz 2 HV geschieht die Mitwirkung insbesondere durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden. Der hamburgische Gesetzgeber ist nach Art. 56 HV nur gehalten, das Volk an der Verwaltung mitwirken zu lassen; er ist hingegen nicht verpflichtet, Volksvertretungen in den Bezirken zu schaffen (HVerfG, Urteile vom 6.11.1998, HVerfG 1/98, und vom 26.11.1998, HVerfG 4/98). Dementsprechend lassen sich besondere verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Regelungen über die Wahl zu den Bezirksversammlungen nicht aus Art. 56 HV herleiten.

3.

Der Antrag zu 4) ist unbegründet.

a)

Art. 1 Nr. 4.4 Wahlrechtsänderungsgesetz, wonach eine Partei oder Wählervereinigung, welche die absolute Mehrheit der insgesamt für die Landesliste abgegebenen Stimmen bekommt, auch die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate erhält, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl, Art. 6 Abs. 2 HV, ist nicht festzustellen. Die Ansicht der Antragsteller, die Stimmen für die Wahl nach Landeslisten (§ 3 Abs. 3 WahlGBü) und die Wahlkreisstimmen (§ 3 Abs. 1 WahlGBü) würden ungleich behandelt, vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil nach dem personalisierten Verhältniswahlssystem, für das der Wahlgesetzgeber sich entschieden hat (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 WahlGBü),

allein die Stimmen für die Wahl nach Landeslisten ausschlaggebend für die Verteilung der 121 Bürgerschaftssitze auf die Parteien und Wählervereinigungen sind (vgl. §§ 3 Abs. 4, 5 Abs. 3 WahlGBü). Demgegenüber sind die Wahlkreisstimmen grundsätzlich nur insoweit für die Repräsentation des Wahlvolkes von Bedeutung, als sie bestimmen, mit welchen konkreten Personen 71 der 121 Bürgerschaftssitze besetzt werden (vgl. §§ 2 Abs. 2, 5 Abs. 5 WahlGBü). Es handelt sich folglich bei den Stimmen für die Landeslisten und den Wahlkreisstimmen nicht um „in gleicher Weise“ zur Repräsentation des Wahlvolkes bestimmte Wählerstimmen.

Keine abweichende Beurteilung ergibt sich, soweit aufgrund der Wahlkreisstimmen Sitze auf in den Wahlkreisen gewählte Personen entfallen, die dort als Einzelbewerber antreten oder die von einer Partei oder Wählervereinigung vorgeschlagen sind, für die keine Landesliste zugelassen ist oder deren Landesliste wegen der Fünfprozentklausel nicht zu berücksichtigen ist (vgl. § 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 WahlGBü). Nichts anderes gilt bei den so genannten Überhangmandaten (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 WahlGBü). Hinsichtlich der Überhangmandate sieht das Gesetz weiter vor, dass das nach den Stimmen für die Landeslisten maßgeblich zu bestimmende Sitzverteilungsverhältnis dadurch nicht berührt wird. Denn nach § 5 Abs. 4 Satz 1 WahlGBü werden entsprechende Ausgleichsmandate gewährt. Auch im Übrigen bleibt für die Frage, wie sich im Rahmen des Verhältniswahlsystems die Mehrheitsverhältnisse hinsichtlich der auf Landeslistenebene angetretenen und erfolgreichen Parteien und Wählervereinigungen bestimmen, allein das Wählervotum bei der Wahl nach Landeslisten entscheidend. Auch insoweit handelt es sich also bei den Stimmen für die Wahl nach Landeslisten und den Wahlkreisstimmen nicht um „in gleicher Weise“ zur Repräsentation des Wahlvolkes bestimmte Wählerstimmen.

Wie die Passage „insgesamt für die Landesliste abgegebenen Stimmen“ in § 5 Abs. 4 Satz 3 WahlGBü zu verstehen ist, braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn selbst wenn sie dahin gehend ausgelegt würde, dass nur die abgegebenen gültigen Stimmen i. S. v. § 3 Abs. 3 WahlGBü, die auf nach § 5 Abs. 1 WahlGBü zu berücksichtigende Landeslisten entfallen, gemeint seien, ergäbe sich kein Verstoß gegen die Verfassung, namentlich nicht gegen das Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1 HV. Es entspricht dem als Ausgestaltung eines demokratischen Wahlsystems zulässigen personalisierten Verhältniswahlsystem (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 352), die Zuteilung der Sitze in der Bürgerschaft im Proportionalverfahren nach den Stimmen für die Landeslisten vorzunehmen. Dabei bleiben – in verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstandender Weise – Stimmen, die für Landeslisten abgegeben wurden, die nicht mindestens 5 % der Stimmen erhalten haben, unberücksichtigt. Einer im Proportionalverfahren erfolgenden Sitzzuteilung entspricht es, bei Erreichen

einer absoluten Mehrheit einer Partei oder Wählervereinigung dieses absolute Mehrheitsverhältnis in einer entsprechenden Sitzzuteilung mit der absoluten Mehrheit der Sitze abzubilden und dafür ggf. auch erforderliche zusätzliche Sitze zu gewähren.

b)

Zu beanstanden ist auch nicht die durch Art. 1 Nr. 4.2 Wahlrechtsänderungsgesetz in § 5 Abs. 2 Satz 2 WahlGBü geschaffene Regelung über die Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze um einen Sitz, wenn sich vorher eine gerade Zahl ergeben hat, und zwar nach der vorherigen Hinzufügung der Zahl der in den Wahlkreisen gewählten Personen, die als Einzelbewerbung oder von einer Partei oder Wählervereinigung vorgeschlagen sind, für die keine Landesliste zugelassen ist oder deren Landesliste wegen der Fünfprozentklausel nicht zu berücksichtigen ist (§ 5 Abs. 2 Satz 1 WahlGBü). Der Wahlgesetzgeber hat mit der Regelung beabsichtigt, eine Patt-Situation in der Bürgerschaft durch die Zuteilung eines zusätzlichen Sitzes zu vermeiden (vgl. Bü-Drs. 18/4339, S. 7). Hier gilt wie bei § 5 Abs. 4 Satz 3 WahlGBü, dass dies der Umsetzung des im Rahmen des Verhältniswahlsystems zum Ausdruck gekommenen Wählervotums durch eine proportionale Sitzzuteilung in der Bürgerschaft dient und dass die dafür erforderliche Zuteilung eines zusätzlichen Sitzes nach den Landeslistenstimmen erfolgen kann.

4.

Der Antrag zu 2) ist begründet. Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz schränkt die mit den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens auf Wahlkreisebene grundsätzlich eröffnete Beeinflussung der Kandidatenreihenfolge der Wahlkreislisten ein. Dies ist zwar mit den Grundsätzen der gleichen Wahl und der freien Wahl nach Art. 6 Abs. 2 HV zu vereinbaren. Die Bestimmung genügt jedoch nicht den Anforderungen, die gemäß dem aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 3 Abs. 1 HV folgenden Gebot der Normenklarheit zu stellen sind.

a)

§ 4 Abs. 3 WahlGBü in der Fassung des Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz regelt für die Wahl von mindestens 71 Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft „nach offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen“ (vgl. § 2 Abs. 2 WahlGBü) hinsichtlich der Zuweisung der einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze zu den in der Wahlkreisliste aufgeführten Personen, dass die ersten Plätze auf der Wahlkreisliste in der Reihenfolge der erhalte-

nen Persönlichkeitsstimmen an diejenigen Personen fallen, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigen als 30 vom Hundert der Wahlzahl – das ist der Quotient aus der Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen und der Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 4 WahlGBü, im Einzelfall ggf. entsprechend anzupassen gemäß § 4 Abs. 2 Sätze 5 und 6 WahlGBü) –; die weiteren Plätze werden in der Reihenfolge der Wahlkreisliste zugewiesen (so genannte Relevanzschwelle).

Auf der Grundlage der rechnerischen Veranschaulichung der Wirkungen der Relevanzschwelle anhand der von dem Landeswahlleiter vorgelegten Modellrechnungen geht das Gericht zusammengefasst von folgenden Regelungswirkungen der Relevanzschwelle aus:

Geht man anhand eines Vergleichs mit der Stadtverordnetenwahl 2006 in Frankfurt am Main von einem Kumulier- und Panaschierverhalten der Wähler mit einem Anteil von etwa 40 % Persönlichkeitsstimmen (§ 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 WahlGBü) und etwa 60 % Listenstimmen (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 WahlGBü) aus, ergibt sich nach den Modellrechnungen unter Zugrundelegung der Ergebnisse der Bürgerschaftswahl 2004 Folgendes:

CDU und SPD können für die auf ihren Wahlkreislisten kandidierenden Wahlkreiskandidaten in der Gesamtheit jeweils derart viele Persönlichkeitsstimmen gewinnen, dass eine die Relevanzschwelle überschreitende Häufung dieser Persönlichkeitsstimmen auf einen einzelnen (oder sogar auch mehrere einzelne) Kandidaten der Wahlkreisliste und damit eine Verdrängung eines vor diesem (bzw. diesen) Kandidaten auf der Wahlkreisliste etwaig platzierten Kandidaten – also eine Listenveränderung – theoretisch möglich ist. Inwieweit es zu konkreten Listenveränderungen käme, hängt von den beiden folgenden – nicht vorhersagbaren und daher für eine verallgemeinernde Bewertung nicht verwertbaren – Umständen ab, ob – erstens – sich die verfügbaren Persönlichkeitsstimmen derart auf die Kandidaten der Wahlkreisliste verteilen, dass einzelne Kandidaten die Relevanzschwelle überspringen, und – zweitens – wo Kandidaten, die die Relevanzschwelle überspringen, auf der Liste stehen.

Demgegenüber zeigt sich, dass innerhalb der Wahlkreislisten kleinerer Parteien oder Wählervereinigungen, sofern sie überhaupt einen Wahlkreissitz erlangen, das Persönlichkeitsstimmenpotential in der Regel zu niedrig sein dürfte, um eine die Relevanzschwelle übersteigende Persönlichkeitsstimmenhäufung auf einen Kandidaten und damit eine Veränderung der Liste zu ermöglichen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für die Modellrechnungen ein standardisiertes Kumulier- und Panaschierverhalten der Wähler zugrunde gelegt wurde.

Je stärker sich das Verhältnis zwischen abgegebenen Persönlichkeitsstimmen und abgegebenen Listenstimmen zugunsten der Persönlichkeitsstimmen verschiebt, desto einfacher wird es für Wahlkreiskandidaten, genügend Persönlichkeitsstimmen auf sich zu vereinigen, um die Relevanzschwelle zu überspringen. Verschiebt sich das Verhältnis zwischen abgegebenen Persönlichkeitsstimmen und abgegebenen Listenstimmen hingegen zulasten der Persönlichkeitsstimmen, so wird es für Wahlkreiskandidaten äußerst schwierig bzw. unmöglich, so viele Persönlichkeitsstimmen auf sich zu vereinigen, dass sie die Relevanzschwelle überspringen.

Diese Ergebnisse gelten im Wesentlichen für alle drei „Wahlkreistypen“, also für den 3-, 4- und 5-Mandatswahlkreis. Dabei ist jedoch in der Tendenz die Relevanzschwelle umso leichter mit dem jeweils verfügbaren Potential an Persönlichkeitsstimmen zu übertreffen, je mehr Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind.

Die Relevanzschwelle führt also zu erheblichen Einschränkungen der damit nur noch grundsätzlich eröffneten Möglichkeit, die von den Parteien festgelegte Reihenfolge der Kandidaten auf der Wahlkreisliste zu verändern. Trotz dieses Erschwernisses bleibt es jedoch (selbst bei einem anteilig eher zurückhaltenden Kumulier- und Panaschierverhalten, d. h. einem verhältnismäßig geringen Anteil an abgegebenen Persönlichkeitsstimmen im Verhältnis zu abgegebenen Listenstimmen) möglich, dass die Relevanzschwelle von einzelnen Kandidaten überschritten wird. Die Relevanzschwelle schränkt daher zwar die durch personenbezogene Wählerentscheidung gesteuerte Mandatzuteilung innerhalb einer Wahlkreisliste deutlich ein, führt jedoch nicht zu einem vollständigen „Leerlaufen“, d. h. einem totalen Ausschluss der nach § 3 Abs. 2 WahlGBü eröffneten Wirkungsmöglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens auf Wahlkreisebene.

b)

Die aufgezeigten Regelungswirkungen der durch Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz in § 4 Abs. 3 WahlGBü eingefügten Relevanzschwelle verletzen nicht den nach Art. 6 Abs. 2 HV gewährleisteten Grundsatz der gleichen Wahl.

Der besagt, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss. Er verlangt, dass jeder nach den allgemeinen Vorschriften Wahlberechtigte seine Stimme abgeben darf und dass jede gültig abgegebene Stimme ebenso bewertet wird, wie alle anderen Stimmen. Alle Wähler sollen mit ihren Stimmen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, BVerfGE 79, 161, 166

m.w.N.). Aus diesem Grundsatz folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss (BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 353). Die verfassungsrechtlich vorgegebene Wahlgleichheit wirkt sich in der Mehrheitswahl und in der Verhältniswahl – beides sind im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Wahlgesetzgebers zulässige Ausgestaltungen des Wahlsystems – jeweils unterschiedlich aus: Dem Zweck der Mehrheitswahl, bei der die Mehrheit der gültigen Stimmen den erfolgreichen Kandidaten bestimmt, die übrigen Stimmen aber ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments bleiben, entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen mit gleichem Zählwert zur Mandatzuteilung führen, die auf den Minderheitskandidaten entfallenden Stimmen hingegen bei der Mandatzuteilung unberücksichtigt bleiben. Die Wahlgleichheit fordert hier, dass bei einer Personenwahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationsvorgang teilnehmen können. Hingegen bedeutet Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl, bei der die Repräsentation dadurch bewirkt wird, dass die Parteien ihre Kandidaten und Programme den Wahlberechtigten vorstellen und die Wähler in der Wahl einer Liste die Entscheidung für eine parteipolitische Richtung treffen, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben kann. Daraus ergeben sich Anforderungen einer spezifischen Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl für das Sitzverteilungsverfahren nach der Stimmabgabe, in welchem die Zahlen der für die Listen abgegebenen Stimmen zueinander ins Verhältnis gesetzt und danach die in der Listenwahl zu vergebenden Sitze zugeteilt werden. Die Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem bedeutet zugleich, dass der Gesetzgeber die im Rahmen des jeweiligen Systems geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit zu beachten hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 353 f.).

Die Antragsteller sind der Ansicht, dass die Relevanzschwelle die „Gleichheit im Stimmgewicht des Zählwerts in der Verhältniswahl“ hinsichtlich der Persönlichkeitsstimmen in Bezug auf die Personenauswahl innerhalb der Wahlkreisliste verhindere, da die Persönlichkeitsstimmen gezählt, aber nicht gewogen würden, es sei denn, sie erreichten die Relevanzschwelle; die Relevanzschwelle verwandele die Persönlichkeitsstimmen praktisch in Parteistimmen. Den Persönlichkeitsstimmen komme daher, je nach Über- oder Unterschreiten der Relevanzschwelle, nicht der gleiche „Erfolgswert“, d. h. hier im Sinne eines gleichen Gewichts der Einflussnahme auf die Listenreihenfolge, zu.

Die Entscheidung, ob in Bezug auf die Personenwahl innerhalb der Wahlkreisliste eine „Erfolgswertgleichheit“ der Persönlichkeitsstimmen verfassungsrechtlich nach dem Grundsatz

der gleichen Wahl geboten und daher ggf. durch die Relevanzschwelle in unzulässiger Weise beeinträchtigt wird, setzt eine Bestimmung des insoweit vom Wahlgesetzgeber ausgestalteten maßgeblichen Wahlsystems voraus.

Für die Verteilung der Wahlkreismandate auf die Wahlkreislisten gilt das Verhältniswahlsystem, da die Zahlen der auf die einzelnen Wahlkreislisten abgegebenen Stimmen, die sich aus Persönlichkeitsstimmen und Listenstimmen zusammensetzen, zueinander ins Verhältnis gesetzt und danach die zu vergebenden Wahlkreissitze auf die Wahlkreislisten verteilt werden, vgl. § 4 Abs. 1 Buchst. c, Abs. 2 WahlGBü. Es handelt sich also im Ausgangspunkt – entgegen der Formulierung in § 2 Abs. 2 WahlGBü – um eine Listenwahl mit starren Wahlkreislisten, der die Bürgerschaft dadurch Vorrang eingeräumt hat, dass eine Listenveränderung durch die Abgabe von Wahlkreisstimmen in der Form von Persönlichkeitsstimmen (vgl. § 3 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 WahlGBü) nur unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich ist. Nur dann, wenn das Wählervotum nicht nur eine Präferenz für einen Listenbewerber zum Ausdruck bringt (dafür reichte eine Stimme mehr im Vergleich zu dem höher platzierten Kandidaten), sondern diese Präferenz von einem gewissen Mindestanteil aller Wählerstimmen getragen wird (mehr als 30 % der Wahlzahl), soll sich die personenbezogene Wählerentscheidung gegenüber der Listenreihenfolge durchsetzen können. Im Ergebnis handelt es sich damit bei dem vorliegenden Wahlsystem für die Wahlkreise um eine Verhältniswahl nach (nur) eingeschränkt offenen Wahlkreislisten.

Im Rahmen des Verhältniswahlsystems sind starre Listen verfassungsrechtlich uneingeschränkt zulässig (vgl. BVerfG, Urteil vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 283). Dementsprechend ist die nach dem Wahlgesetz eröffnete Möglichkeit, die im Ausgangspunkt starre Wahlkreisliste unter gewissen Bedingungen durch eine in bestimmter Weise qualifizierte Persönlichkeitsstimmehäufung (Relevanzschwelle) in eine variable und damit offene Liste zu verwandeln, eine dem Wähler innerhalb des zulässigen Verhältniswahlsystems nach starren Listen zusätzlich offerierte Gestaltungsvariante. Dem grundsätzlich starren Listensystem mit einer zusätzlich gewährten Einflussnahme auf die Listenreihenfolge unter der Voraussetzung des Erreichens einer gewissen Anzahl an Persönlichkeitsstimmen ist systemimmanent, dass sich die vom Wahlsystem eröffnete zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit des Wählers darin erschöpft, durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung für solche Kandidaten, die mit ihren Persönlichkeitsstimmen die Relevanzschwelle überschreiten, eine Veränderung der Listenreihenfolge herbeizuführen. Es hängt nach dem vom Wahlsystem vorgesehenen Instrumentarium einer zusätzlichen Einflussnahmemöglichkeit auf die an sich starre Listenreihenfolge vom einem bestimmten Wählervotum ab, ob und inwieweit sich die einzelne Persönlichkeitsstimme in einer personenbezogenen Mandatszuteilung für einen Wahlkreiskan-

didaten realisiert; der Wähler hat es (nur) durch ein entsprechend deutliches qualifiziertes Mehrheitsvotum in der Hand, einem Kandidaten ein Wahlkreismandat abweichend von der Listenplatzierung zuzuteilen.

Damit kommt es nach dem Wahlsystem in Bezug auf die Personenwahl in den Wahlkreisen unterhalb der Relevanzschwelle insoweit allein auf eine Zählwertgleichheit der Persönlichkeitsstimmen, aber nicht auf deren „Erfolgswertgleichheit“ im Sinne eines gleichen Gewichts der Einflussnahme auf die Listenreihenfolge an. Letztere greift erst dann, wenn die Relevanzschwelle überschritten wird. Die Erfolgswertgleichheit („Gleichheit im Stimmgewicht“) aller Persönlichkeitsstimmen in Bezug auf die Personenwahl ist somit im Wahlsystem des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft unter dem Gesichtspunkt der gleichen Wahl verfassungsrechtlich nicht geboten. Vielmehr stellt sich die Beschränkung der Gleichheit im Stimmgewicht für Stimmen unterhalb der Relevanzschwelle als Teil der zulässigen Ausgestaltung eines Verhältniswahlsystems mit nur eingeschränkt offenen Listen dar.

Die Antragsteller sind weiter der Ansicht, diese Regelung benachteilige die Wähler und Kandidaten kleinerer Parteien und Wählervereinigungen und sei auch deshalb mit dem Grundsatz der gleichen Wahl nicht vereinbar. Richtig an dieser Ansicht ist, dass Wahlkreislisten kleinerer Parteien oder Wählervereinigungen, so sie denn die erforderliche Anzahl an Wahlkreisstimmen auf sich vereinigen können, um überhaupt einen Wahlkreissitz zugeteilt zu bekommen, entsprechend ihrem geringen Wahlkreisstimmenanteil in der Regel auch nur einen entsprechend geringen Persönlichkeitsstimmenanteil auf sich vereinigen können. Damit ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kandidat einer solchen Wahlkreisliste aus dem vorhandenen Persönlichkeitsstimmenpotential genügend Stimmen für die Überschreitung der Relevanzschwelle auf sich vereinigt, wegen der regelmäßigen Stimmenstreuung auf die verschiedenen Kandidaten innerhalb einer Wahlkreisliste tendenziell geringer als bei Kandidaten von Wahlkreislisten größerer Parteien und Wählervereinigungen. Darin liegt jedoch kein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl. Die nach dem Wahlrechtssystem eröffneten Möglichkeiten der Wähler, einem Kandidaten einer Wahlkreisliste einer kleineren Partei oder Wählervereinigung so viele Persönlichkeitsstimmen zukommen zu lassen, dass dieser die Relevanzschwelle überschreitet, und damit auch die Chancen des Wahlbewerbers, ein Mandat abweichend von der Wahlkreislistenreihenfolge zugeteilt zu bekommen, sind jedenfalls theoretisch in gleichem Maße gegeben wie bei Kandidaten, die für Wahlkreislisten von Parteien oder Wählervereinigungen mit einem größeren Wählerpotential kandidieren. Denn unabhängig von den auf eine Wahlkreisliste insgesamt entfallenden Wahlkreisstimmen ist für das Überspringen der Relevanzschwelle stets eine Quorum an Persönlichkeitsstimmen von mehr als 30 % der Wahlzahl, also 30 % der für einen Wahlkreissitz erforderlichen Stimmen-

anzahl, erforderlich. Diese Anforderung ist aber für alle Wahlbewerber gleich, da allein die auf den Wahlbewerber kandidatenbezogen abgegebenen Persönlichkeitsstimmen den Ausschlag geben.

c)

Die aufgezeigten Regelungswirkungen des Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz verletzen auch nicht den nach Art. 6 Abs. 2 HV gewährleisteten Grundsatz der freien Wahl.

Freie Wahl heißt, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, also ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Darüber hinaus erfordert der Grundsatz der freien Wahl, dass eine Auswahlmöglichkeit zumindest zwischen verschiedenen Listen gegeben sein muss. Wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht, ist eine freie Wahl nicht mehr gewährleistet (vgl. BVerfG, Urteil vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 283). Wahlfreiheit gewährleistet also auch eine materielle Freiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen hält, so dass eine Auswahlfreiheit besteht (vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 82; Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2005, § 46 Rn. 28, S. 560).

Die verfassungsrechtlich zu gewährleistende Auswahlfreiheit wird durch die einschränkenden Wirkungen der Relevanzschwelle nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Wie vorstehend unter b) ausgeführt, hängt es vom Stimmverhalten der anderen Wähler, nämlich von einem qualifizierten Mehrheitsvotum für einen Wahlkreiskandidaten, ab, ob und inwieweit die einzelnen Persönlichkeitsstimmen eines Wählers sich in einer personenbezogenen Mandatzuteilung für einen Wahlkreiskandidaten tatsächlich realisieren. Aus den vom Landeswahlleiter vorgelegten Modellrechnungen wird – wie unter a) ausgeführt – erkennbar, dass das insoweit erforderliche qualifizierte Mehrheitsvotum der Wählerschaft, also das Überspringen der Relevanzschwelle, in verschiedenen Szenarien denkbaren Wählerverhaltens möglich ist. Damit besteht für den Wähler eine Möglichkeit, durch die Vergabe von Persönlichkeitsstimmen tatsächlich auch Einfluss auf die Listenreihenfolge zu nehmen.

d)

Art. 1 Nr. 3.3 Wahlrechtsänderungsgesetz verletzt jedoch das Gebot der Normenklarheit, das sich aus dem nach Art. 3 Abs. 1 HV verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsstaatsgebot ableitet (vgl. David, a.a.O., Art. 3 Rn. 12 m.w.N.).

Das Gebot der Normenklarheit fordert, dass die von einer gesetzlichen Regelung Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einzurichten vermögen (BVerfG, Beschluss vom 22.6.1977, BVerfGE 45, 400, 420; Urteil vom 19.3.2003, BVerfGE 108, 1, 20, jeweils m.w.N.). Gesetze müssen hinreichend klar gefasst sein, um dem Bürger zu gestatten, sich ein eigenes Bild von der Rechtslage zu machen (Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band III, Stand: November 2006, Art. 20, Abschnitt VII Rn. 53 m.w.N.). Eine der Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.4.1964, BVerfGE 17, 306, 318). Zur Normenklarheit gehört auch die Normenwahrheit (vgl. BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, BVerfGE 108, 1, 20 für die Ausgestaltung von Gebührentatbeständen). Wahlrechtsregelungen und insbesondere die für die Stimmrechte des Wählers maßgeblichen Vorschriften erfordern eine hinreichende Normenklarheit in besonders hohem Maße (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, BVerfGE 79, 161, 168; Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 21.7.1976, BayVBl 1976, S. 751, 753; Entscheidung vom 7.3.1991, Bay. VerfGHE 44, 23, 26). Insbesondere muss der Wähler vor dem Wahlakt erkennen können, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 350).

Gemessen an diesen Maßstäben ist die in § 4 Abs. 3 WahlGBü geregelte Relevanzschwelle nicht hinreichend klar gefasst. Zwar sind sowohl die Voraussetzungen, unter denen eine Veränderung der Reihenfolge der Wahlkreisliste vorgesehen ist, als auch die diesbezüglichen Handlungsmöglichkeiten des Wählers als solche – Abgabe von Persönlichkeitsstimmen im Wege des Kumulierens und/oder Panaschierens – für sich gesehen klar. Sie spiegeln dem Wähler allerdings ein falsches Bild vor: Er kann nicht erkennen, dass die ihm angebotenen Handlungsmöglichkeiten in Wirklichkeit eher theoretischer Natur sind. Er kann daher sein Wahlverhalten in Bezug auf die Möglichkeiten, bei der Wahl in den Wahlkreisen Persönlichkeitsstimmen im Wege des Kumulierens und Panaschierens zu vergeben, nicht an den Vorgaben des Wahlgesetzes ausrichten, sein Wahlrecht also nicht in der Weise ausüben, wie es für den zentralen Akt, mit dem der Wähler als Teil des Staatsvolkes seine Volksvertreter legitimiert, angemessen und geboten ist.

Dies ergibt sich im Einzelnen aus Folgendem:

Inwieweit sich eine Möglichkeit der Listenveränderung unter Berücksichtigung der Relevanzschwelle tatsächlich eröffnet, hängt von faktischen Gegebenheiten, insbesondere von dem nicht vorhersehbaren konkreten Verhalten der anderen Wähler hinsichtlich der Abgabe und

Verteilung von Persönlichkeitsstimmen, ab. Dabei stellt die Höhe der Relevanzschwelle – wie bereits ausgeführt – eine Hürde dar, die zwar theoretisch und auch faktisch überschritten werden kann, jedoch derart hoch ist, dass dafür in sehr weitreichendem Umfang Stimmenhäufungen auf einen Kandidaten erforderlich sind. Die Gegebenheiten, unter denen es zu einer Überschreitung der Relevanzschwelle kommen kann, sind dabei in ihrer Vielgestaltigkeit und Wirkungsweise derart komplex, dass dem Wähler nicht ohne weiteres erkennbar wird, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen er durch die Vergabe seiner Wahlkreisstimmen als Persönlichkeitsstimmen tatsächlich Einfluss auf die Reihenfolge der Wahlkreisliste nehmen kann. Insbesondere wird anhand der Regelung nicht in für den Wähler hinreichend klarer und verständlicher Weise deutlich, dass die Relevanzschwelle derart hoch ist, dass sie nur bei sehr hohen Stimmenhäufungen auf einen Kandidaten überhaupt überschritten werden kann. Die dem Wähler nach dem Wahlgesetz eröffneten Handlungsmöglichkeiten, nach denen er tatsächlich auf die Reihenfolge der Wahlkreisliste durch seine Stimmabgabe Einfluss nehmen kann, werden infolge der mangelnden klaren Erkennbarkeit der äußerst engen Grenzen, in denen die Wahlkreisliste „geöffnet“ werden kann, intransparent. Der Wähler kann folglich angesichts der in ihren tatsächlichen Auswirkungen nur äußerst schwer erfassbaren Relevanzschwelle nicht erkennen, dass die ihm vom Wahlgesetz grundsätzlich eröffnete Möglichkeit, Persönlichkeitsstimmen im Wege des Kumulierens und Panaschierens auf Kandidaten zu verteilen, aufgrund der Regelungswirkungen der Relevanzschwelle faktisch auf ein Minimum reduziert wird, zumal in § 2 Abs. 2 WahlGBü irreführend von „offenen“ Wahlkreislisten die Rede ist. Dieser Effekt der Intransparenz wird noch dadurch verstärkt, dass das Wahlgesetz mit der Möglichkeit, Stimmen nicht nur auf einen Kandidaten zu kumulieren, sondern im Wege des Kumulierens und Panaschierens auf verschiedene Kandidaten einer oder mehrerer Wahlkreislisten zu verteilen oder als Listenstimmen für eine Wahlkreisliste in ihrer Gesamtheit zu vergeben, eine Stimmenstreuung zwischen verschiedenen Kandidaten ermöglicht und sogar nahe legt. Eine solche Stimmenstreuung wirkt jedoch angesichts der hohen Relevanzschwelle kontraproduktiv, weil sie die Wahrscheinlichkeit, dass einer der von dem Wähler mit Persönlichkeitsstimmen bedachten Kandidaten tatsächlich die Relevanzschwelle überspringt, zusätzlich schmälert. Dies gilt umso mehr, als der Wähler sich beim Wahlakt in der Regel an den auf dem Wahlzettel angebotenen Handlungsmöglichkeiten orientiert (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.1.1997, ESVGH 47, 130, 132 f.). Diese bieten dem Wähler eine Persönlichkeitsstimmengabe mit uneingeschränkten Kumulier- und Panaschiermöglichkeiten, ohne dass zugleich erkennbar würde, in welchem stark reduziertem Umfang die Wahlkreislisten tatsächlich „offen“ sind bzw. aufgrund des Wählervotums „geöffnet“ werden können. Dieser Irreführung leistet Vorschub, dass es weder in Hamburg noch, soweit ersichtlich, in anderen Bundesländern der Relevanzschwelle vergleichbare Regelungen gab oder gibt. Der Wähler hat also weder

Kenntnisse noch Erfahrungen aus einer tradierten Wahlrechtspraxis, um sein Wählerverhalten angemessen zu orientieren.

e)

Darüber hinaus ist auch für den Wähler, der seine Wahlkreisstimmen als Listenstimmen an Wahlkreislisten in ihrer Gesamtheit gibt (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 WahlGBü), die in § 4 Abs. 3 WahlGBü vorgesehene Regelung nicht hinreichend klar. Nach der Regelung werden bei der Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze auf die Kandidaten die Listenstimmen nicht gewertet. Vielmehr sollen die Plätze für Kandidaten, die die Relevanzschwelle überschreiten, allein in der Reihenfolge der erhaltenen Persönlichkeitsstimmen vergeben werden. Wer das Wahlrecht ausübt, darf aber davon ausgehen, dass grundsätzlich die Stimmen auch so gezählt werden, wie sie nach dem Wahlgesetz vorgesehen sind und auf dem entsprechend aufgemachten Stimmzettel abgegeben werden können. Soweit bisher ersichtlich, war ein Wahlrecht wie das vorliegende, bei dem bei offenen Wahlkreislisten ausdrücklich sowohl Listenstimmen als auch Persönlichkeitsstimmen abgegeben werden können und beide zwar bei der Aufteilung der Wahlkreissitze auf die Wahlvorschläge gezählt werden, die Listenstimmen aber bei der Verteilung der Sitze auf die Kandidaten irrelevant sind, nicht bekannt. Bei der Abgabe der auf dem Stimmzettel oberhalb der Persönlichkeitsstimmen gesetzsgemäß gesondert vorgesehenen Listenstimmen rechnet der Wähler daher üblicherweise nicht damit, dass seine Listenstimmen für die Liste der von ihm gewählten Partei oder Wählervereinigung nur hinsichtlich der Sitzzahl, nicht aber hinsichtlich der in der Liste aufgeführten Reihenfolge der Kandidaten gewertet werden. Dass die Listenstimmen bei der Verteilung der auf die Listen entfallenden Sitze gewissermaßen unter den Tisch fallen oder wie Enthaltungen behandelt werden, ist bei der Ausübung des Wahlrechts nicht klar. Darin liegt ein weiterer Widerspruch zwischen einerseits gesetzlich eingeräumten und andererseits nicht gezählten Listenstimmen bei der Sitzverteilung innerhalb der Liste.

Zwar würde die Relevanzschwelle hier insoweit als Korrektiv wirken, als eine Veränderung der Listenreihenfolge durch – ausschließlich – Persönlichkeitsstimmen ohne die gleichzeitige Wertung von Listenstimmen nur dann erfolgen könnte, wenn eine derartig starke Persönlichkeitsstimmenhäufung auf zumindest einen Kandidaten zu verzeichnen wäre, dass dieser die – sehr hohe – Relevanzschwelle überschritte. Solange die Relevanzschwelle nicht überschritten würde, verbliebe es bei der vorgegebenen Listenreihenfolge, so dass – mangels personenbezogener Auswahl – auch keine Nichtwertung der abgegebenen Listenstimmen bei der Sitzverteilung innerhalb der Liste erfolgte. Sobald ein Kandidat die Relevanzschwelle durch entsprechend hohe Persönlichkeitsstimmenanteile jedoch überschritte, käme es zu

einer Sitzverteilung innerhalb der Liste unter Berücksichtigung der für diesen Kandidaten abgegebenen Persönlichkeitsstimmen, ohne dass die abgegebenen Listenstimmen einen Einfluss auf die Sitzverteilung innerhalb der Liste nähmen. Wollte der Wähler für den Fall, dass es wegen des Überschreitens der Relevanzschwelle zu einer personenbezogenen Sitzverteilung innerhalb der Liste käme, die auf der Liste jeweils an oberer Stelle platzierten Kandidaten wählen, so müsste er dies durch eine entsprechende Persönlichkeitsstimmenvergabe tun. Eine Listenstimme hingegen wirkte sich wie eine Enthaltung aus. Auch dies ist eine Irreführung des Wählers.

f)

Das Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass § 4 Abs. 3 WahlGBü in der Fassung des Volkswahlgesetzes hinsichtlich der Nichtwertung der Listenstimmen bei der Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze auf die Kandidaten aus den vorstehenden Gründen die Anforderungen der Normenklarheit ebenfalls verfehlt. Dabei dürften, da es bei der nach dem Volkswahlgesetz vorgesehenen Regelung das insoweit wirkende Korrektiv der Relevanzschwelle nicht gibt, die aus der Normenunklarheit resultierenden Folgen hinsichtlich der Nichtwertung der Listenstimmen für die Personenauswahl als noch gravierender zu bewerten sein. Es bleibt Aufgabe des Gesetzgebers, für eine verfassungsgemäße Regelung zu sorgen, die der Normenklarheit hinsichtlich der Berücksichtigung der ausdrücklich vorgesehenen Listenstimmen bei der Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreislisten genügt. In Ansehung sowohl der bereits laufenden Wahlvorbereitungen als auch der sonst drohenden Wahlanfechtungen wird der Gesetzgeber diese Aufgabe schnellstmöglich zu erfüllen haben.

III.

Eine Kostenentscheidung ist nicht zu treffen, da gemäß § 66 HVerfGG im Verfahren vor dem Verfassungsgericht keine Kosten erhoben werden und weil auch eine Auslagenerstattung, wie sie für einige besondere Verfahrensarten vorgesehen ist, hier nicht in Betracht kommt.

Die Entscheidung zu Nr. 1 des Tenors ist mit 8 zu 1 Stimmen ergangen.

Die Entscheidungsgründe zu diesem Teil des Tenors sind im Punkt 4 b) mit 7 zu 2, in den Punkten 4 c) - 4 f) mit 8 zu 1 Stimmen beschlossen worden.

Die Entscheidung zu Nr. 2 des Tenors ist mit 7 zu 2 Stimmen ergangen.

Die Entscheidungsgründe zu diesem Teil des Tenors sind im Punkt 1 mit 7 zu 2 Stimmen, im Übrigen einstimmig beschlossen worden.

Rapp

Dr. Augner

Hardt

Dr. Maselewski

Nesselhauf

v. Paczensky

Dr. Westphal

Dr. Willich

Wirth-Vonbrunn