

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn Dr. B...,
2. des Herrn Dr. G...,
3. des Herrn Dr. H...,
4. der Frau M...,
5. des Herrn A...,

gegen Art. 2 Nr. 1.2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (GVBl 2006, S. 519)

hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Broß,  
die Richterin Osterloh  
und den Richter Mellinghoff

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 14. Januar 2008 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

**Gründe:**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Gesetz, mit dem die 5 %-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Freien und Hansestadt Hamburg wiedereingeführt wurde. Die nächste Wahl zu den Bezirksversammlungen findet am 24. Februar 2008 statt.

1

**I.**

1. In der Freien und Hansestadt Hamburg werden gemäß Art. 4 Abs. 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (nachfolgend: HV) staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt. Der Stadtstaat erfüllt alle Funktionen, die in Flächenländern auf Land, Kreise und Gemeinden aufgeteilt sind. Allerdings können gemäß Art. 4 Abs. 2 HV durch Gesetz für Teilgebiete Verwaltungseinheiten gebildet werden. Dementsprechend wurden in Hamburg durch das Bezirksverwaltungsgesetz vom 21. September 1949 (in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1978) sieben Bezirke gebildet, die die dezentrale Verwaltungsebene bilden. Da die Bezirke keine Selbstverwaltungskörperschaften im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern nur Verwaltungseinheiten sind, haben sie keine originären Aufgaben, deren Wahrnehmung sie beanspruchen könnten. Sie nehmen die ihnen vom Senat übertra-

2

genen Verwaltungsaufgaben, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen, wahr (§ 2 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz, nachfolgend: BezVG). Der Senat (die Landesregierung) kann auch gegenüber den Bezirken allgemein und im Einzelfall Weisungen erteilen, und er hat auch gegenüber den Bezirken ein allumfassendes Evokationsrecht: er kann alle Angelegenheiten, für die ein Bezirksamt zuständig ist, an sich ziehen und selbst erledigen.

Verwaltungsorgan der Bezirke sind die von dem jeweiligen Bezirksamtsleiter geführten Bezirksamter. Ihnen allein ist die Durchführung der Bezirksaufgaben zugewiesen (§ 2 Satz 1 BezVG). Die Bezirksversammlung ist ihnen zur Seite gestellt. Durch sie soll die Bevölkerung an den Angelegenheiten des Bezirks und den Aufgaben des Bezirksamts mitwirken (Art. 56 Satz 1 HV). Die Bezirksversammlung wird wie die Bürgerschaft auf vier Jahre gewählt. Sie ist kein den Gemeindevertretungen vergleichbares Vertretungsorgan, aber mehr als ein beratender Verwaltungsausschuss. Sie regt Verwaltungshandeln an, kontrolliert die Führung der Geschäfte des Bezirksamts und entscheidet in den ihr vorbehaltenen Angelegenheiten (näher zu den Aufgaben der Bezirksversammlungen vgl. BVerfGE 83, 60 <63 ff., 77 ff.>).

3

2. Die Mitglieder der Bezirksversammlung werden vom Volk nach dem Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen (WahlGBezV) direkt gewählt. Das Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen hat in den vergangenen Jahren mehrfach Änderungen erfahren; die letzte Änderung des Gesetzes ist Gegenstand dieses Verfahrens.

4

Nach dem Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Fassung vom 22. Juli 1986 (GVBI 1986, S. 230 ff.) nahmen an der Verteilung der Sitze in der Bezirksversammlung nur diejenigen Bezirkswahlvorschläge teil, die mindestens fünf vom Hundert der insgesamt im Bezirk abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hatten (§ 4 Abs. 2 WahlGBezV).

5

Nach der erfolgreichen Durchführung eines Volksbegehrens und -entscheid ver kündete der Senat am 5. Juli 2004 das durch Volksentscheid beschlossene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Hamburgischen Meldesetzes (GVBI 2004, S. 313 ff.). Danach sah § 1 Abs. 1 WahlGBezV vor, dass auf die Wahl zu den Bezirksversammlungen die Vorschriften des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft entsprechend anzuwenden waren, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt war. § 1 Abs. 3 WahlGBezV sah so dann vor, dass § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürger schaft in der Fassung vom 5. Juli 2004, wonach bei der Verteilung der nach Landes listen zu vergebenden Sitze nur diejenigen Landeslisten berücksichtigt werden, die mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Parteistimmen erhalten haben, keine Anwendung fand. Damit war die 5 %-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen abgeschafft worden.

6

Noch vor Ablauf der Legislaturperiode und noch bevor eine Wahl zu den Bezirksversammlungen nach dem neuen Gesetz vom 5. Juli 2004 durchgeführt werden konnte, wurde das Gesetz

über die Wahl zu den Bezirksversammlungen erneut durch das hier angegriffene 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 (GVBl 2006, S. 519 ff.) geändert.

§ 1 Abs. 1 WahlGBezV ordnet nach wie vor die entsprechende Anwendung der Vorschriften des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft an; nur wird nunmehr § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft (5 %-Sperrklausel) nicht mehr von der entsprechenden Anwendung ausgenommen. Damit wurde die 5 %-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen wieder eingeführt.

3. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat mit Urteil vom 27. April 2007 (HmbJVBl 2007, S. 60 ff.) einen Normenkontrollantrag von 58 Mitgliedern der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg gegen 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 im Hinblick auf die Wiedereinführung der 5 %-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen als unbegründet zurückgewiesen. In seinem Urteil beschäftigte sich das Hamburgische Verfassungsgericht zum einen mit der Frage, ob das angegriffene Gesetz die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg dadurch verletzt, dass es das im Wege eines Volksentscheids beschlossene Wahlrecht teilweise änderte, und zum anderen mit der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Wiedereinführung der 5 %-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen.

Das angegriffene Gesetz verletzt nach Ansicht des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue und sei daher nicht in seiner Gesamtheit nichtig. Die Beachtung des Grundsatzes der Organtreue finde zwar auch im Verhältnis zwischen der Bürgerschaft und dem Volksgesetzgeber Anwendung. Eine Verletzung der aus dem Grundsatz der Organtreue folgenden Pflichten der Bürgerschaft gegenüber dem Volksgesetzgeber sei jedoch nicht festzustellen (HmbJVBl 2007, S. 60 <73>).

Die Wiedereinführung der 5 %-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen verletze weder den nach Art. 6 Abs. 2 HV gewährleisteten Grundsatz der gleichen Wahl noch Art. 56 HV. Die 5 %-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen sei 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, nicht zu beanstanden. Das Hamburgi-

sche Verfassungsgericht habe bereits mit seinen Urteilen vom 6. November 1998 (NVwZ-RR 1999, S. 358 ff.) und vom 26. November 1998 (NVwZ-RR 1999, S. 354 ff.) entschieden, dass der Gesetzgeber 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 habe (HmbJVBI 2007, S. 60 <75>). Die für die Zulässigkeit einer 5 %-Sperrklausel relevanten Verhältnisse hätten sich nicht wesentlich geändert.

Anhaltspunkte für eine Unvereinbarkeit der 5 %-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen mit Art. 56 HV gebe es nicht. Gemäß Art. 56 Satz 1 HV sei das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen. Gemäß Art. 56 Satz 2 HV geschehe die Mitwirkung insbesondere durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden. Der hamburgische Gesetzgeber sei nach Art. 56 HV aber nur gehalten, das Volk an der Verwaltung mitwirken zu lassen; er sei hingegen nicht verpflichtet, Volksvertretungen in den Bezirken zu schaffen. Dementsprechend ließen sich besondere verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Regelungen über die Wahl zu den Bezirksversammlungen nicht aus Art. 56 HV herleiten (HmbJVBI 2007, S. 60 <75 f.>).

12

## II.

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Art. 2 Nr. 1.2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes, mit dem die 5 %-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen wiedereingeführt wurde. Sie sehen sich durch die 5 %-Sperrklausel in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

13

1. Ihrer Beschwerdebefugnis stehe der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998 (BVerfGE 99, 1 ff.) nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht habe lediglich festgestellt, dass bei Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern die Verletzung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl über Art. 3 Abs. 1 GG nicht mit der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden könne. Bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen handle es sich jedoch nicht um Wahlen zu einer Volksvertretung. Volksvertretungen seien nur diejenigen durch Wahl gebildeten Vertretungskörperschaften aller stimmberechtigten Bürger, die durch Verfassung oder Gesetz einen eigenverantwortlichen Wirkungsbereich zugewiesen bekommen hätten. Das seien, wie in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998 ausgeführt, neben dem Bund und den Ländern die Gemeinden, denen ein eigener Wirkungsbereich in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert sei. Der Begriff der Volksvertretung besage als Zentralbegriff des repräsentativen Systems, dass die Vertretung durch die unmittelbare Wahl der Volksvertreter legitimiert für das Volk handle.

14

Hingegen handle es sich bei Bezirksversammlungen lediglich um Teile der Verwaltungseinheit Bezirk und nicht um Selbstverwaltungskörperschaften im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach Art. 4 Abs. 2 HV seien durch Gesetz für die Teilgebiete Bezirksämter zu bilden, denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliege. An der Aufgabenerledigung wirkten die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit. 15

Betroffen sei daher nicht der „Anwendungsbereich der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG“ im Sinne des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998 (BVerfGE 99, 1 <7>). Vielmehr gehe es allein um die unmittelbare Legitimation der Verwaltung als Teil der Staatsgewalt. Staatliche und kommunale Verwaltungen seien keine mit Volksvertretungen vergleichbare Wahlkörperschaften, sondern das Objekt der ständigen Kontrolle durch die Volksvertretung. 16

2. Die 5 %-Sperrklausel verletze die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz. Da die Bezirksversammlungen keine gesetzgeberischen Funktionen im eigentlichen Sinne hätten und auch keine Regierung bilden müssten, überwiege der Grundsatz der Wahlgleichheit gegenüber dem Ziel, mit Hilfe einer Sperrklausel einer möglichen Parteienzersplitterung innerhalb der Bezirksversammlungen entgegen zu wirken. 17

Außerdem laufe das Ziel, einer möglichen Parteienzersplitterung entgegenwirken zu wollen, der praktischen Arbeit der Bezirksverwaltung, bei der es nicht zuletzt auch um die Erörterung all der kleinmaßstäblichen, aber ortspolitisch wichtigen Fragen innerhalb eines hamburgischen Bezirks gehe, entgegen. Gerade die Erörterung ortsbezogener Probleme sei ein wesentlicher Aspekt für die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlung. 18

### III.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, weil den Beschwerdeführern ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Recht nicht zur Seite steht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG). Ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist für den Bereich der allgemeinen politischen Wahlen in den Ländern und auch für die Wahl zu den hamburgischen Bezirksversammlungen ausgeschlossen. 19

1. a) Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Beschluss vom 16. Juli 1998 (BVerfGE 99, 1 ff.) seine bisherige Rechtsprechung, wonach die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl als Anwendungsfälle des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG angesehen wurden, aufgegeben. Im Anwendungsbereich der spezifischen wahlrechtlichen Gleichheitssätze der Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kann seitdem im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht nicht mehr auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden. Dies hat zur Folge, dass die Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze bei politischen Wahlen in den Ländern nicht mehr mit der Verfassungsbeschwerde über Art. 3 Abs. 1 GG gerügt werden kann. Die in 20

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geregelten Wahlrechtsgrundsätze gelten nur für die Bundestagswahl. Eine analoge Anwendung des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auf der Ebene der Länder scheidet mit Rücksicht auf die selbständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern aus (BVerfGE 99, 1 <7>). Der Bürger kann die Beachtung der Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nur mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen, soweit es um politische Wahlen auf Bundesebene geht.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt zwar, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Allerdings vermittelt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG keine mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige subjektive Rechtsposition (BVerfGE 99, 1 <8>).

21

Die Anforderungen an demokratische Wahlen sind für die Verfassungsräume des Bundes in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und der Länder in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG jeweils in gesonderten Vorschriften spezialgesetzlich normiert. Gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG haben Bund und Länder in ihren jeweils eigenen Verfassungsräumen Vertretungen des Volkes zu schaffen, die aus Wahlen hervorgegangen sind. Dabei haben Bund und Länder jeweils für die Einhaltung der Grundsätze allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen Sorge zu tragen. In den Grenzen föderativer Bindungen gewährleistet das Grundgesetz Bund und Ländern eigenständige Verfassungsbereiche. Die Länder genießen im Rahmen ihrer Bindung an die Grundsätze des Art. 28 GG im staatsorganisatorischen Bereich Autonomie. In diesem Bereich dürfen sie Wahlsystem und Wahlrecht zu ihren Parlamenten und den kommunalen Vertretungen des Volkes selbst regeln.

22

b) Bei den hamburgischen Bezirksversammlungen handelt es sich nicht um Volksvertretungen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 83, 60 <76>; David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 13 Rn. 59), so dass die Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998 die Wahl zu den hamburgischen Bezirksversammlungen nicht unmittelbar miterfasst. Gemäß Art. 4 Abs. 1 HV erfüllt die hamburgische Bürgerschaft sowohl die Funktionen eines Landesparlaments als auch die einer kommunalen Volksvertretung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Staatliche und gemeindliche Tätigkeit werden in der Freien und Hansestadt Hamburg nicht getrennt. Die auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 HV geschaffenen Bezirke sind keine Gebietskörperschaften. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ist damit für Wahlen zu den Bezirksversammlungen nicht unmittelbar anwendbar. Aber auch eine entsprechende Anwendung der Vorschrift ist nicht möglich, weil sich die Bezirke wegen mangelnder Rechtsfähigkeit und der ihnen fehlenden Allzuständigkeit, die die gemeindliche Selbstverwaltung prägt, mit den Kommunen nicht vergleichen lassen (BVerfGE 83, 60 <76>; daran anschließend HbgVerfG, Urteil vom 3. April 1998 - HVerfG 2/97 -, NVwZ-RR 1998, S. 697 <698>).

23

2. Grundsätzlich gilt, dass bei anderen Wahlen außerhalb der Anwendungsbereiche der speziellen Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 GG zum Tragen kommen (Jarass, in: Jarass/Pie-

24

roth, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 3 Rn. 73; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 43; Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 2. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 94). Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Wahlen der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung (BVerfGE 30, 227 <246>), der Personalvertretung und der Arbeitnehmerkammern (BVerfGE 60, 162 <169 ff.>; 71, 81 <94 f.>) sowie der Arbeitnehmervertreter zum Aufsichtsrat (vgl. BVerfGE 111, 289 <300 ff.>) an Art. 3 Abs. 1 GG gemessen. Bei der Prüfung der Wahlgleichheit ist das Bundesverfassungsgericht auch in diesen Fällen, wenn auch unter großzügigerer Zulassung von Differenzierungen, von einem streng formalen Gleichheitssatz ausgegangen (vgl. nur BVerfGE 71, 81 <94 f.>; 111, 289 <300 f.>). Hinsichtlich der Wahlen der Richtervertretungen (BVerfGE 41, 1 <12>) und der Selbstverwaltungsorgane an Hochschulen (BVerfGE 39, 247 <254>; 54, 363 <388 f.>) hat das Bundesverfassungsgericht wegen der Besonderheiten der zu wählenden Vertretungen einen weniger strengen Gleichheitsgrundsatz angelegt und Differenzierungen in größerem Umfang zugelassen, soweit sie dem Charakter der Wahl Rechnung tragen und nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen.

3. Obwohl mithin Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG im vorliegenden Fall nicht einschlägig sind, ist auch bei der Überprüfung der Wahlvorschriften für die Wahl zu den hamburgischen Bezirksversammlungen ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht nicht möglich. 25

a) Die Wahl zu den hamburgischen Bezirksversammlungen unterscheidet sich grundlegend von den Wahlen, bei denen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG möglich ist. 26

aa) Die Bezirksversammlungen wirken als Organe der unmittelbaren Staatsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg an der Ausübung von Staatsgewalt mit. Nach Art. 56 Satz 1 HV ist das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen. Die Mitwirkung geschieht nach Art. 56 Satz 2 HV insbesondere durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden. Verwaltungsbehörden sind die Fachbehörden (Ministerien) und die Bezirksämter. An den Angelegenheiten des Bezirks und den Aufgaben des Bezirksamts wirkt die Bevölkerung insbesondere durch die Bezirksversammlung mit. In der Wahl der Mitglieder der Bezirksversammlung liegt damit der Akt der Berufung zur Mitwirkung des Volkes im Sinne des Art. 56 HV. 27

Mittels der Mitglieder der Bezirksversammlung wirken die jeweiligen „Bezirksvölker“ an der Verwaltung mit (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 56 Rn. 32). Diese Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung bedeutet Mitwirkung an der Ausübung von Staatsgewalt durch die Exekutive (David, a.a.O., Art. 56 Rn. 28). Durch die Ermöglichung des Einflusses der Bezirksbürger auf die Verwaltung wirkt das Volk bei der Staatswillensbildung mit (vgl. David, a.a.O., Vorbemerkung Rn. 24). Denn die Bezirksversammlungen haben nicht lediglich beratende Funktion; sie sind nicht bloße Beiräte, die sich an der Ausübung von Staatsgewalt 28

durch andere Organe nur vorbereitend beteiligen. Das Bezirksverwaltungsgesetz räumt ihnen vielmehr - wenn auch unter dem Vorbehalt der Einzelweisung durch Fachbehörden und der Evokation durch den Senat (vgl. § 42 BezVG) - nicht wenige durchaus wichtige Entscheidungskompetenzen ein, bei deren Wahrnehmung sie Staatsgewalt ausüben (BVerfGE 83, 60 <76 ff.>). Die Bezirksversammlungen üben damit selbst Staatsgewalt aus und bedürfen der demokratischen Legitimation. Diese Legitimation wird den Mitgliedern der Bezirksversammlungen unmittelbar durch Volkswahl vermittelt. Auf der Grundlage dieser staatsorganisatorischen Einordnung der Bezirksversammlungen hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 60) das Ausländerwahlrecht zu den Bezirksversammlungen für mit dem Demokratieprinzip unvereinbar erklärt. An Wahlen, die im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch legitimieren, können nur Deutsche im Sinne des Grundgesetzes teilnehmen.

Im Unterschied zu Personal-, Richter- und Arbeitnehmersvertretungen sowie der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung und im Bereich der Hochschulen üben die Bezirksversammlungen unmittelbare Staatsgewalt aus. Es geht nicht lediglich um die Selbstverwaltung von eigenen Angelegenheiten, sondern um die unmittelbare Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

29

bb) Anders als bei den Wahlen zu Personal-, Richter- und Arbeitnehmersvertretungen, in der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung und im Bereich der Hochschulen handelt es sich bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen um eine allgemeinpolitische Wahl, an die besondere Anforderungen zu stellen sind (vgl. BVerfGE 111, 289 <300>: „Für den Bereich allgemeinpolitischer Wahlen hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen des Gleichheitssatzes durch die Formalisierung des Gebots der Gleichheit der Wahl verschärft. Diese Grundsätze lassen sich nicht schematisch auf Wahlen in anderen Bereichen übertragen. Sie haben ihren tragenden Grund in der absoluten Gleichheit aller Bürger bei der staatlichen Willensbildung. Bei Wahlen in anderen Bereichen kann der Grundsatz der formalen Wahlgleichheit gewissen Einschränkungen unterliegen.“).

30

cc) Bei den Wahlen zu Personal-, Richter- und Arbeitnehmersvertretungen, in der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung und im Bereich der Hochschulen handelt es sich zudem um Wahlen, zu denen jeweils nur ein eng begrenzter Personenkreis zugelassen ist und die jeweils nur der Legitimation eines Organs dienen, dessen Handeln nur für diesen eng begrenzten Personenkreis wirkt. Bei der Wahl der Bezirksversammlungen geht es demgegenüber um die demokratische Legitimierung von Organen, die alle wahlberechtigten Bewohner eines Bezirks repräsentieren (vgl. BVerfGE 41, 1 <10>).

31

b) Es entspricht auch der föderativen Ordnung der Bundesrepublik, dass die Beschwerdeführer nicht unter Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG die Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel vor dem Bundesverfassungsgericht rügen können.

32

Zur föderativen Ordnung der Bundesrepublik gehört, dass die Länder im staatsorga-

33



nisatorischen Bereich im Rahmen des Art. 28 GG Autonomie genießen. Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG lässt den Ländern bei ihrer eigenen Staatsorganisation eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten (Bull, in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1998, S. 85; vgl. auch Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Stand IV/02, Art. 28 Rn. 48). Im Rahmen der Bestimmungen, die das Grundgesetz den Verfassungen der Länder vorgibt, können die Länder ihr Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht selbst ordnen (BVerfGE 98, 145 <157>). Da die Länder im Rahmen ihrer Bindung an die Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 GG im staatsorganisatorischen Bereich Autonomie genießen, müssen ihre staatsorganisatorischen Entscheidungen möglichst unangetastet bleiben und Eingriffe in ihren Verfassungsraum auf das geringstmögliche Maß beschränkt werden (BVerfGE 103, 111 <141>).

Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder stehen im föderativ gestalteten Bundesstaat grundsätzlich selbständig nebeneinander (BVerfGE 41, 88 <118 f.>; 60, 175 <209>; 96, 231 <242>; 98, 145 <157>; 99, 1 <11>). Entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder (BVerfGE 60, 175 <209>; 96, 231 <242>). Es ist Sache der Länder, den subjektiven verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz im eigenen Organisationsbereich zu erfüllen.

34

Die Einrichtung von Bezirksversammlungen ist Ausdruck der staatsorganisatorischen Autonomie der Freien und Hansestadt Hamburg. Es muss dementsprechend auch Sache des Hamburgischen Verfassungsgerichts und nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts sein, diese Organisationsentscheidung der Freien und Hansestadt Hamburg nachzuprüfen.

35

c) Die Beschwerdeführer werden durch den Ausschluss des Rückgriffs auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht rechtsschutzlos gestellt. Die Wahlrechtsgrundsätze werden für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen landesverfassungsrechtlich geschützt.

36

Das Hamburgische Verfassungsgericht hat erstmals mit Urteil vom 3. April 1998 ausgeführt, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts zu den Bezirksversammlungen in Hamburg zwar nicht nach Bundes-, jedoch nach hamburgischem Verfassungsrecht den Grundsätzen der Gleichheit und Allgemeinheit verpflichtet ist (NVwZ-RR 1998, S. 697 <698>). Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg schreibe nicht ausdrücklich Grundsätze für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen vor. Sie beschränke sich vielmehr darauf, in Art. 6 Abs. 2 HV unter anderem die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl für die Wahl zur Bürgerschaft zu verlangen. In Art. 56 HV sei lediglich geregelt, dass das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung durch ehrenamtlich tätige Mitglieder der Verwaltungsbehörden berufen sei. Er enthalte aber keine Vorgaben für das Wahlrecht.

37

Art. 6 Abs. 2 HV sei jedoch als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz zu entnehmen, dass die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts über den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 2 HV hinaus auch für

38

sonstige demokratische Wahlen politischer Art gelten, für die das Land Hamburg die Regelungskompetenz habe. Dieser Verfassungssatz des Landes Hamburg stimme inhaltlich mit jenem ungeschriebenen Rechtssatz des Bundesverfassungsrechts überein, den das Bundesverfassungsgericht (Hinweis auf BVerfGE 13, 54 <91>; 30, 227 <246>; 60, 162 <167>) der insoweit mit Art. 6 Abs. 2 HV identischen Regelung des Art. 38 Abs. 1 GG entnommen habe. Der ungeschriebene Landesverfassungsrechtssatz, dass die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts in Hamburg über Art. 6 Abs. 2 HV hinaus auch für sonstige demokratische Wahlen politischer Art gelten, sei auf die Wahl zu den Bezirksversammlungen anwendbar.

An dieser Rechtsprechung hat das Hamburgische Verfassungsgericht in der Folgezeit mit seinen Urteilen vom 6. November 1998 (HbgVerfG - HVerfG 1/98 u.a. -, NVwZ-RR 1999, S. 358), vom 29. Mai 2001 (HbgVerfG - HVerfG 3/00 -, unveröffentl., S. 13 f.) und vom 27. April 2007 (HbgVerfG - HVerfG 4/06 -, HmbJVBI 2007, S. 60 <75>) weiter festgehalten.

39

d) Ebenso wie die Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1998 führt auch hier der Ausschluss des Rückgriffs auf Art. 3 Abs. 1 GG dazu, dass den Beschwerdeführern ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Grundrecht nicht zur Seite steht und eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ausgeschlossen wird. Den Bürgern steht aber zur Verteidigung ihres subjektiven Wahlrechts dennoch ein Rechtsweg zur Verfügung. § 10 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 2 ff. des Gesetzes über die Prüfung der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen vom 25. Juni 1997 (WahlprüfG) sieht die Prüfung der Wahl zu den Bezirksversammlungen durch die Bürgerschaft vor. Gegen die Entscheidung der Bürgerschaft kann dann von dem Wahlberechtigten in zweiter Instanz gemäß § 14 Nr. 7, §§ 47 ff. des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 23. März 1982 (HmbVerfGG) eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts herbeigeführt werden. Im Rahmen eines auf Antrag eines Bürgers eingeleiteten Wahlanfechtungsverfahrens kann zwar die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Wahlrechtsvorschrift nicht zum selbständigen Streitgegenstand gemacht werden. Dennoch beschränkt das Hamburgische Verfassungsgericht in einem Wahlanfechtungsverfahren seine Prüfung nicht auf die Frage, ob die gegebenen Wahlvorschriften richtig angewandt worden sind. Es untersucht als Vorfrage vielmehr auch, ob sich die für die Wahl geltenden Vorschriften als verfassungsmäßig erweisen, weil sich ohne eine Aussage über deren Verfassungsmäßigkeit keine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl treffen lässt (HbgVerfG, Urteil vom 6. November 1998 - HVerfG 1/98 u.a. -, NVwZ-RR 1999, S. 358; Urteil vom 29. Mai 2001 - HVerfG 3/00 -, unveröffentl., S. 13).

40

Hingegen besteht ein subjektiver verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz wegen Verletzung des Rechts auf Gleichheit der Wahl nicht, weil die Hamburgische Verfassung eine Verfassungsbeschwerde oder einen ihr vergleichbaren Rechtsbehelf nicht kennt. Dies steht der hier zu treffenden Entscheidung aber nicht entgegen (vgl. be-

41

reits BVerfGE 99, 1 <18 f.>).

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

42

Broß

Osterloh

Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom  
14. Januar 2008 - 2 BvR 1975/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Januar 2008 - 2 BvR 1975/07 - Rn. (1 - 42), [http://www.bverfg.de/e/rk20080114\\_2bvr197507.html](http://www.bverfg.de/e/rk20080114_2bvr197507.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20080114.2bvr197507