

Eine Entscheidung mit Donnerhall – zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993*

Von Gerhard Strate

Am 4. Mai 1993 betraten gegen 11 Uhr acht Richter des Hamburgischen Verfassungsgerichts den Plenarsaal des Hanseatischen Oberlandesgerichts. Kaum einer hatte mit der Entscheidung, die kurze Zeit später verkündet werden sollte, gerechnet. Der ernste Blick des Vorsitzenden Richters *Helmut Plambeck* wirkte jedoch bedeutungsschwanger. Nach vier Minuten bat er die Fotografen und Kameraleute hinaus. Um 11.05 Uhr verkündete er alsdann die Entscheidungsformel:

„Auf die Wahlbeschwerden werden die Wahlen vom 2. Juni 1991 zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek für ungültig erklärt“.

Die „CDU-Rebellen“ *Markus Wegner, Hans Schirren, Gerhard Orgaß, Peter Koch* und *Ursula Hoffmann*¹ hatten sich mit ihren Beschwerden gegen die undemokratischen Machenschaften der damaligen Führung des Hamburger CDU Landesverbandes durchgesetzt. In der anschließenden anderthalbstündigen Urteilsbegründung geißelte Plambeck die Satzungsbestimmungen der CDU Hamburg und die mit ihr verbundenen Praktiken schonungslos. Das Gericht habe zwar alle Möglichkeiten „*unterhalb der Schwelle zu Neuwahlen*“ bedacht, sei jedoch nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme zu dem Ergebnis gekommen, dass Ermahnungen nicht mehr ausreichten, ebenso wenig wie bloße Satzungsänderungen. „*Die Entscheidung ist im wahrsten Sinne des Wortes bitter, aber sie war bitter nötig*“, schloss Plambeck seine Urteilsbegründung.

In den Sog dieser Entscheidung gerieten nicht nur die CDU-Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft, sondern auch die Abgeordneten der anderen Parteien, die am 2. Juni 1991 gewählt worden waren, deren Kandidatur zur Bürgerschaft in einem ordnungsmäßigen (jedenfalls nicht beanstandeten) Verfahren zustande gekommen war. Doch dazu sogleich, zunächst eine kleine Abschweifung:

1. Die Hamburger und ihr Verfassungsgericht

Die Bürger Hamburgs wännen sich gerne als Bewohner einer „Metropole“. Besucher Hamburgs, kommen sie aus New York City (oder einer anderen wirklich großen Stadt), sprechen eher von einer „beautiful little town“, wenn sie zum Ärger der Hamburger etwas Nettes über

*Zuerst erschienen in der Festschrift für Christian Kirchberg zum 70. Geburtstag, Stuttgart 2017, S. 179 ff.

¹ Sie hatten als Prozessbevollmächtigte die Rechtsanwälte *Siegfried H. Rummel* und *Trutz Graf Kerssenbrock* sowie den Verfasser an ihrer Seite. Außerdem trat *Prof. Dr. Winfried Steffani* als Beistand für *Hans Schirren* auf.

deren Stadt sagen wollen. Die Fehleinschätzung, (jedenfalls ein bisschen) zum Nabel der Welt zu gehören, prägte auch den Umgang der Hamburger mit dem Urteil ihres höchsten Gerichts. Für sie war das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts am Tag seiner Verkündung ein Donnerschlag, in den folgenden zwei Wochen das vorrangige und lautstark geführte Stadtgespräch. Was rundherum geschah, trat zeitweise in den Hintergrund – so bundespolitisch der am 3. Mai 1993 erfolgte Rücktritt des *Björn Engholm* von allen Ämtern und weltpolitisch der eskalierende Krieg in Bosnien.

Denn ebenso, wie die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg ein Feierabendparlament ist, gehört auch das Hamburgische Verfassungsgericht gewissermaßen zum „Feierabend“. Keines seiner Mitglieder ist im Hauptamt oder Hauptberuf Verfassungsrichter. Keiner von ihnen erhält dafür ein festes Salär. Wer dorthin berufen wird, für den ist dieses Amt eine Ehrensache. Ämter dieser Art sind in Hamburg zahlreich. Zum Zeitpunkt der Verhandlung bestand das Hamburgische Verfassungsgericht aus neun Richtern. Sein „geborener“ Präsident war der Präsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts, weiterhin gehörten ihm an zwei hamburgische Richter, die vom Senat auf fünf Jahre ernannt wurden, und sechs Beisitzer, die von der Bürgerschaft auf ebenfalls fünf Jahre gewählt wurden². Für jeden Richter und Beisitzer war auf die gleiche Weise ein ständiger Vertreter zu bestellen. Die enumerativ in Art. 65 Abs. 2 der Hamburgischen Verfassung aufgezählten Aufgaben des Hamburgischen Verfassungsgerichts gaben seinen Mitgliedern in den Anfangsjahren wenig zu tun³. Erst durch das Gesetz vom 18. Februar 1971⁴, mit dem die Rechte der Opposition gestärkt wurden (z.B. durch den neu eingeführten Anspruch auf Erteilung von Auskünften und auf Aktenvorlage in Art. 32 HmbVerf⁵), wurden zunehmend auch politisch bedeutsame Sachverhalte vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht verhandelt. Dennoch blieb auch in der jüngeren Vergangenheit eine Hauptbeschäftigung des Hamburgischen Verfassungsgerichts die Prüfung von Beschwerden gegen Entscheidungen der Bürgerschaft, welche die Gültigkeit der Wahl betreffen (Art. 65 Abs. 2 Nr. 5 HmbVerf).

2. Die Prüfung der Wahlbeschwerden durch das Hamburgische Verfassungsgericht: Offenbarung eines Jammers

Bevor am Schluss dieses Beitrages noch einige weitere Hamburger Besonderheiten angesprochen werden, sei zunächst die Prüfung der Wahlbeschwerden zur Bürgerschaftswahl vom 2. Juni 1991 in den Fokus gerückt. Sie wurde vom Hamburgischen Verfassungsgericht sehr ernst genommen. In den Wochen vor der Verhandlung füllten sich die Akten der Verfahrensbeteiligten mit den Ergebnissen von vorbereitenden Aufklärungsverfügungen des Präsidenten und des Berichterstatters. Die Verhandlung war dicht und ganztägig terminiert auf drei Sitzungstage am 28. April 1993, 29. April 1993 und am 30. April 1993. Am 20. April 1993 übersandte der Präsident des Gerichts einen dreiseitigen Verhandlungsplan, in dem insgesamt

² Die Verfassungsreform von 1996 (genauer: das Sechste Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 20.06.1996 – GVBl. S. 129) hat das bis dahin bestehende gemischte System der Bestellung der Richter beseitigt. Nunmehr werden alle Richter durch die Bürgerschaft gewählt. Die Amtsidentität zwischen dem Präsidenten des Hanseatischen Oberlandesgerichts und dem des Hamburgischen Verfassungsgerichts wurde aufgehoben, die Amtszeit wurde auf sechs Jahre verlängert.

³ Zwischen 1953 bis 1972 hat es insgesamt sieben Urteile erlassen: so *Drexelius/Weber*, Die Hamburger Verfassung, 2. Aufl., 1972, Anm. 15 zu Art. 65.

⁴ GVBl. S. 21.

⁵ Seit 2001: Art. 30 HmbVerf.

zehn Fragen aufgelistet waren, zu denen das Gericht teilweise durch Anhörung der Landeswahlleiterin und von Zeugen, vor allem aber im Rechtsgespräch mit den Verfahrensbeteiligten Klarheit gewinnen wollte. Unter 5a und 5b des Verhandlungsplans formulierte es die zentralen Punkte:

„Können etwaige Mängel bei der Kandidatenfindung innerhalb einer Partei überhaupt auf die Gültigkeit der Wahl selbst durchschlagen?

Beeinflussen solche Mängel ggf. nur die Zusammensetzung der betreffenden Fraktion?“

Noch vor der Verhandlung musste das Hamburgische Verfassungsgericht über drei Fälle der Inhabilität entscheiden. In der kleinen Großstadt Hamburg kennt unter den Juristen von Rang fast jeder jeden. Immer wieder gibt es Vernetzungen und Interessenübereinstimmungen, die tatsächlich Interessenkollisionen sind, aber gerne camoufliert werden. So meinte allen Ernstes ein Mitglied des Verfassungsgerichts, dass er in dem gegen die Präsidentin der Bürgerschaft gerichteten Wahlbeschwerdeverfahren unbefangen mitwirken könne, obwohl er selbst in einem parallel beim Bundesverfassungsgericht anhängigen und dort noch andauernden Organstreitverfahren als Anwalt ebendiese Präsidentin der Bürgerschaft vertrat. Ein weiteres Mitglied des Verfassungsgerichts war Sozium eines Anwalts, der in dem Wahlbeschwerdeverfahren die CDU vertrat. Er hielt immerhin schon von sich aus eine Besorgnis der Befangenheit für naheliegend und zeigte diese an. In beiden Fällen (und in einem dritten Fall) wurde die Besorgnis der Befangenheit durch das Gericht bejaht. Dies führte dazu, dass das Hamburgische Verfassungsgericht nur mit acht, statt ordnungsgemäß mit neun Richtern auftreten konnte, da zwei Befangenheitsentscheidungen sowohl den erstrangigen Richter als auch dessen Stellvertreter ausscheiden ließen.

In der Verhandlung trat der Jammer der CDU in Hamburg grell zutage. In der schriftlichen Urteilsbegründung wird der entscheidende Punkt wie folgt beschrieben:

„2.4.2. Einen sehr schweren Verstoß gegen die Wahlfreiheit und speziell den aus dem Demokratiegebot folgenden Minderheitenschutz sieht das Gericht jedoch in den für die Vertreterversammlung am 26. Januar 1991 geltenden Satzungsbestimmungen zur Beschränkung von Gegenvorschlägen zu den Vorschlägen der Wahlausschüsse.

In § 24 Abs. 1 bis 3 der Satzung war geregelt, daß Gegenvorschläge aus der Mitte der Vertreterversammlung durch 15 Vertreter erst für den dritten Wahlgang zugelassen werden, wenn nämlich zweimal nacheinander die Wahlvorschläge der Wahlausschüsse für den jeweiligen Wahlabschnitt abgelehnt worden waren. Diese Regelung beschränkt das Initiativ- und Antragsrecht der Mitglieder der Vertreterversammlung so weitgehend, daß von einer freien Wahl i.S. einer Auswahl von Kandidaten keine Rede mehr sein kann.

Indem die gewählten Vertreter selbst keine Gegenlisten zu den Wahlvorschlägen der Wahlausschüsse zur Abstimmung stellen und auch keine Änderungsvorschläge zu den einzelnen Positionen der Wahlvorschläge der Wahlausschüsse anbringen durften, ehe nicht zwei Wahlgänge erfolglos abgeschlossen waren, wurden sie in dem ihnen als Wahlberechtigten zustehenden grundsätzlich freien Wahlvorschlagsrecht und damit in

ihrer Wahlfreiheit erheblich beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 47, 253, 282 f.). Es fehlte zudem an der Gleichheit der Wahl.

Diese ohnehin schon undemokratische Beeinträchtigung des freien Wahlvorschlagsrechts wirkte sich als sehr schwerer Wahlrechts- und Demokratieverstoß bei der Wahl der Bürgerschaftskandidaten der Beigeladenen ab Platz 6 ihrer Landesliste aus, die jeweils in festen Zehner-Blöcken zur Abstimmung gestellt wurden. Das gleiche gilt für die Listenvorschläge für die Bezirksversammlungen, die jeweils geschlossen zur Abstimmung gestellt wurden. Zwar ist gegen die Abstimmung über "Zehner-Blöcke" von Kandidaten für bestimmte Listenplätze wahlrechtlich nichts einzuwenden, solange kein abweichender Vorschlag vorliegt, er aber rechtlich zulässig und tatsächlich möglich wäre. Das Wahlsystem der Abstimmung über Zehner-Blöcke gemäß § 24 Abs. 2 der Satzung der Beigeladenen vom 28. August 1990 zusammen mit der dort geregelten Beschränkung des Gegenvorschlags- und Abänderungsrechts der Vertreter führte wegen der damit verbundenen, das Abstimmungsverhalten beeinflussenden Rücksichtnahmen und Abhängigkeiten im Ergebnis jedoch dazu, daß Gegenvorschläge noch zuverlässiger abgeblockt wurden als bei der Abstimmung über Einzelkandidaten. Entsprechendes gilt bei den geschlossenen Abstimmungen über die Wahlvorschlagslisten für die Bezirksversammlungen.“⁶

Gegenvorschläge zu den Vorschlägen der Wahlausschüsse waren erst zulässig, wenn deren Vorschläge zuvor *zweimal* hintereinander abgelehnt worden. Das war faktisch eine Abschaffung des freien Wahlvorschlagsrechts. Da half es auch nicht, dass *Ole von Beust*, damals noch als Justitiar der CDU⁷, darauf hinwies, die fragliche Satzungsbestimmung sei inzwischen geändert worden: das Gegenvorschlagsrecht entstehe nunmehr bereits nach einer *einmaligen* Ablehnung der Vorschläge der Wahlausschüsse. Insgesamt kam das Hamburgische Verfassungsgericht zu dem Ergebnis:

„Somit steht zur Überzeugung des Gerichts fest: Es liegen schwere, teilweise sehr schwere und seit langem eingefahrene Verstöße gegen Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 GG) und das Gebot innerparteilicher Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes vor. Das von der Beigeladenen entsprechend ihrer Satzung praktizierte Verfahren bei der Aufstellung der Kandidaten für die Bürgerschaftswahl und für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen am 2. Juni 1991 war keine Wahl im Sinne des § 24 Abs. 1 BüWG. Die festgestellten schweren, teilweise sehr schweren Wahlrechtsverstöße hätten der Zulassung dieser Wahlvorschläge entgegengestanden.“⁸

Warum aber wurde die Wahl insgesamt für ungültig erklärt? Hätte es nicht ausgereicht, lediglich die Wahl der CDU-Abgeordneten in der Bürgerschaft und den Bezirksversammlungen für ungültig zu erklären? Was war mit den Abgeordneten, die ihr Mandat einer

⁶ HmbVerfG in NVwZ 1993, 1083, 1086, 1087.

⁷ Der damalige Parteivorsitzende *Dirk Fischer* und sein Stellvertreter *Martin Willich* blieben der Verhandlung wohlweislich fern. Sie hatten das öffentliche Desaster für ihren Landesverband wahrscheinlich vorausgesehen. Sie überließen es *Ole von Beust*, seinen Kopf für eine Sache hinzuhalten, die nicht die seine war. Das war den selbstkritischen Zwischentönen in seinen Bemerkungen und Stellungnahmen während der Verhandlung unüberhörbar anzumerken.

⁸ HmbVerfG (Fn. 6), S. 1087.

verfassungsrechtlich einwandfreien (jedenfalls im Wahlprüfungsverfahren nicht beanstandeten) Aufstellung verdankten?⁹

Das Hamburgische Verfassungsgericht sah eine nicht ausreichende Prüfungsintensität bei den staatlichen Zulassungsinstanzen. Die Bedenken gegen den demokratischen Charakter der Kandidatenfindung im CDU-Landesverband seien der Landeswahlleiterin bereits seit Jahren bekannt gewesen. Vor diesem Hintergrund sei eine „Grobrasterprüfung“ – diese nahm die damalige Landeswahlleiterin in der Verhandlung für sich in Anspruch – nicht mehr ausreichend. Die Zulassung der CDU-Kandidaten habe beim Wähler das Vertrauen geschaffen, dass diese Kandidaten in einem demokratischen Wahlverfahren aufgestellt worden sind, was aber tatsächlich nicht der Fall war. Hätten die Wähler um die tatsächlichen Umstände bei der Kandidatenaufstellung der CDU gewusst, hätten sie entweder keiner oder einer anderen Partei ihre Stimme gegeben. Dies hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer anderen Mandatsverteilung geführt. Das Hamburgische Verfassungsgericht hält die Mängel der Kandidatenfindung für so gewichtig, dass sie zur Ungültigkeit der Wahlen führen mussten:

„Würden die für die hamburgischen Wahlen und deren Prüfung zuständigen Organe so schwere und mandatsrelevante Mängel bei der Kandidatenfindung, wie sie hier vorliegen, auch weiterhin sanktionslos lassen, dann könnte dies zu einer Gefährdung für die Demokratie selbst werden.“¹⁰

All das ist detailliert nachzulesen in den wenige Wochen nach der Urteilsverkündung veröffentlichten schriftlichen Urteilsgründen. Es wurde aber in *allen* wesentlichen Gründen schon vorgetragen in der sehr konzentrierten und sorgfältigen mündlichen Urteilsbegründung durch den Präsidenten des Verfassungsgerichts *Helmut Plambeck*.

3. Nach dem Urteil: kurze Identitätskrise eines Landesparlaments

Und so kommen wir von dem kurzzeitigen Ausflug in die Höhen des Staatsrechts wieder zurück in die Niederungen des kleinen Stadtstaates Hamburg und seinem Verfassungsgericht des Feierabends. Während bei den professionellen Kollegen in Karlsruhe schon seit Jahrzehnten mit der mündlichen Verkündung eines Urteils taggleich auch die schriftliche Begründung veröffentlicht wird, arbeitet das Hamburgische Verfassungsgericht wie ein Strafgericht, dessen schriftliche Urteilsbegründung erst nach der Verkündung von dem Berichterstatter

⁹ *Claus Arndt*, Sohn des SPD-Kronjuristen *Adolf Arndt* und ebenfalls ein begnadeter Staatsrechtler, hat dies in einer klugen Anmerkung zu dem Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts (NVwZ 1993, 1066) zum Thema gemacht. Die Entscheidung des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1952 zum Verbot der SRP (BVerfGE 2, 1ff.) war – so die nicht unberechtigte Vermutung von *Arndt* – dem Hamburgischen Verfassungsgericht nicht in den Blick gerückt. Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerzeit den ersatzlosen Wegfall der Mandate von Abgeordneten, die zum Zeitpunkt des Verbots noch Angehörige dieser Partei waren, verfügt (BVerfGE 2, 1. 77), und zwar „*im Bundestag und in den Landtagen (Bürgerschaften)*“. Nach *Arndt* werde die vom BVerfG gefundene Lösung dem Organstatus der ordnungsgemäß gewählten Abgeordneten eher gerecht als der unterschiedslose Wegfall aller Mandate durch die Ungültigkeitserklärung der gesamten Wahl. Auch entspreche es einem Gebot „innerer Gerechtigkeit“, dass die Folgen verfassungswidriger Manipulationen nur diejenigen Partei treffe, die sich dieser Handlungen zum Mandatserwerb bedient haben.

¹⁰ HmbVerfG (Fn. 6), S. 1089.

niedergeschrieben und dessen Textfassung vor der Unterzeichnung noch beraten wird. Es kann also in der Regel noch Wochen dauern, bis die schriftlichen Urteilsgründe vorliegen. Das hätten die Hausjuristen des Senats und der Bürgerschaft eigentlich wissen müssen. Die waren bei der Urteilsverkündung am 4. Mai 1993, offenbar in der Erwartung, dass nichts Spektakuläres passieren werde, jedoch alle ferngeblieben. Auch ein Stenograph war nicht zugegen. Das wäre nützlich gewesen, denn die mündliche Urteilsbegründung war gut vorbereitet und enthielt weitgehend vollständig die Erwägungen, die später auch in den schriftlichen Urteilsgründen nachzulesen waren. Die selbstverschuldete Unwissenheit über die Erwägungen des Gerichts führte zu absurden Diskussionen:

Am Tag nach der Urteilsverkündung hatte die Bürgerschaft, deren Wahl nun ungültig war, wieder eine turnusmäßige Sitzung. Das stellte die Abgeordneten vor Identitätsprobleme. Der damalige Bürgermeister *Henning Voscherau* nannte die Gesellschaft, die am Mittwoch des 5. Mai 1993 um 16 Uhr zusammenkam, eine „intakte Bürgerschaft“. Aber hatte er damit Recht? „Eine informelle Zusammenkunft ehemaliger Abgeordneter, eine Art Party also“ – mehr wollte der damalige FDP-Chef *Robert Vogel* dem Treffen im Saal der Bürgerschaft als Status nicht zuerkennen.¹¹

Henning Voscherau – in Hamburg unvergessen – hatte Recht. Und *Helmut Plambeck* nutzte schließlich am 7. Mai 1993 die Pause des Wartens auf den verspäteten Festredner zum Übersee-Tag (*Theo Waigel*), um im Überseeclub unvermittelt das Mikrofon zu ergreifen und der Hamburger Noblesse das Gerichtsurteil kurz zu erläutern sowie zu bekräftigen, dass alle Institutionen weiterhin ihre Funktionen bis zu einer Neuwahl wahrnehmen könnten. Das war ein ungewöhnlicher Akt, aber offenbar erforderlich in einer Stadt, in der mündliche Urteilsbegründungen nur selten kundige und aufmerksame Zuhörer haben.

4. Tacheles und Tatkraft

Das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 hat in der Bekräftigung der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 des Grundgesetzes und des Gebots der innerparteilichen Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes nichts Neues gesagt¹². Neu war allein, dass es über die schwerwiegenden Verstöße gegen die Wahlrechtsgrundsätze nicht nur Tacheles geredet hat, sondern ihnen mit Tatkraft und richterlicher Entscheidungsfreude entgegengetreten ist¹³. *Helmut Plambeck* und den anderen Mitgliedern des Hamburgischen Verfassungsgerichts gebührt bleibender Dank.

¹¹ Alle Zitate sind dem SPIEGEL vom 10. Mai 1993 entnommen.

¹² Vgl. die vom Hamburgischen Verfassungsgericht zitierten Entscheidungen in BVerfGE 11, 266, 272; 60, 162, 167; 78, 350, 357.

¹³ Das gilt nicht unbedingt für die Wahlbeschwerdeverfahren bei anderen Landesverfassungsgerichten; vgl. nur SaarlVerfGH, NVwZ 2011, 169 ff.