

A N T R A G

**der Abgeordneten Krzysztof Walczak, Dr. Alexander Wolf, Dirk Nockemann,
Detlef Ehlebracht, Olga Petersen, Thomas Reich, Marco Schulz (AfD) und
Fraktion**

Betr.: Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg – Gesetz zur Stärkung von Transparenz und Demokratie bei der Wahl von Mitgliedern und Stellvertretern des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Laut einem Bericht der „Welt“ redete die 2009 auf Vorschlag der Grünen zur Verfassungsrichterin gewählte Asylrechtsanwältin Cornelia Ganten-Lange mehrfach während ihrer laufenden Amtszeit als Verfassungsrichterin auf Veranstaltungen der beiden vom Verfassungsschutz als linksextremistisch eingestuften Organisationen „Rote Hilfe“ und „Azadi“.¹ Die entsprechenden Recherchen der „Welt“ legen nahe, dass Frau Ganten-Langes Unterstützung als Rechtsanwältin und Aktivistin für linksextreme Gruppen und Individuen einen bedeutenden Teil ihrer Biographie durchzieht und sie ihre Wahl zur Verfassungsrichterin nicht davon abhielt, ihr diesbezügliches Engagement fortzusetzen, statt es mit Rücksicht auf das Amt einzustellen.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist durch die Berufung von Barbara Borchardt, der linksradikalen Mitgründerin des vom Verfassungsschutz als linksextremistisch beobachteten Zusammenschlusses der „Antikapitalistischen Linken“ innerhalb der Linkspartei, als Verfassungsrichterin an das dortige Landesverfassungsgericht ebenfalls in die Schlagzeilen geraten. Frau Borchardt bestätigte unter anderem in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, dass sie zu der Aussage, „die

¹ *Leubecher, Marcel*, Verfassungsrichterin mit „extremistischen“ Verbindungen auch in Hamburg, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article208616783/Auch-in-Hamburg-Verfassungsrichterin-mit-extremistischen-Kontakten.html>, abgerufen am 8. Juni 2020.

[Berliner] Mauer sei für DDR und Sowjetunion alternativlos gewesen“, nach wie vor „stehe“ und die Charakterisierung der DDR als Unrechtsstaat ablehne.²

Beide Fälle, sowohl der Hamburger Fall als auch der Fall aus Mecklenburg-Vorpommern, belegen, dass der derzeitige Prozess zur Wahl von Verfassungsrichtern defizitär ist. Eine öffentliche Debatte über die Verquickung beider Richterinnen mit linksextremistischen Gruppen und Gedankengut erfolgte erst, nachdem diese bereits gewählt wurden – im Falle von Frau Ganten-Langes erst elf Jahre nach ihrer ursprünglichen erstmaligen Wahl.

Mit verantwortlich hierfür ist vor allem die auch in Hamburg übliche Praxis, die Wahl von Verfassungsrichtern ohne Aussprache, ohne öffentliche Anhörung und Befragung und teilweise sogar ohne vorherige oder jedenfalls nur sehr kurzfristig vor der Wahl in der Bürgerschaft getätigte Bekanntgabe der Identität der Verfassungsgerichtskandidaten durchzuführen. Obwohl das Verfassungsgericht ein Verfassungsorgan ist, einige seiner Entscheidungen Gesetzeskraft haben und das Verfassungsgericht an der Spitze der Hamburger Judikative steht, bildet das derzeitige Wahlprocedere in keiner Weise die Bedeutung des Verfassungsgerichts für das demokratische System Hamburgs ab.

Aus Sicht der Antragsteller muss die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichts und ihrer Stellvertreter deshalb auf eine transparentere und demokratischere Grundlage gestellt werden. Verfassungsgerichtskandidaten müssen der Öffentlichkeit mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf bekannt gegeben werden. Es muss auch möglich sein, die Kandidaten im Rahmen eines bürgerschaftlichen Ausschusses öffentlich anzuhören und zu befragen. Und schließlich ist es geboten, bei kontroversen Personalvorschlägen angemessene parlamentarische Debatten zu führen – und zwar bereits vor einer entsprechenden Wahl, und nicht erst im Nachgang. Der Demokratie hilft es insofern kaum, wenn bereits ein ungeeigneter Kandidat als Verfassungsrichter gewählt wurde und die öffentliche

² *Burghardt, Peter*, Grundgesetz als Maßstab, <https://www.sueddeutsche.de/politik/barbara-borchardt-landesverfassungsgericht-mecklenburg-vorpommern-antikapitalistische-linke-1.4919632>, abgerufen am 8. Juni 2020.

**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**
22. Wahlperiode

Drucksache **22/**
03.08~~xx.xx~~.2020

Auseinandersetzung hierüber erst nachträglich aufgrund von Presserecherchen erfolgt.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft das folgende verfassungsändernde Gesetz gemäß Artikel 51 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg beschließen:

**Gesetz zur Stärkung von Transparenz und Demokratie bei der Wahl von
Mitgliedern und Stellvertretern des Hamburgischen Verfassungsgerichts**

Vom ...

Artikel 1

Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBI I 100-a), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2020 (HmbGVBl. S. 379), wird wie folgt geändert:

Artikel 65 wird wie folgt geändert:

I. In Absatz 1 werden die Wörter „Europäischen Gemeinschaften“ durch die Wörter „Europäischen Union“ ersetzt.

II. Nach dem Absatz 2 werden folgende Absätze 2a und 2b eingefügt:

„(2a) Das Verfahren zur Wahl eines Mitgliedes des Verfassungsgerichts sowie ihrer Stellvertreter muss den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz und Debatte genügen. Diese Grundsätze umfassen mindestens

1. die öffentliche Bekanntmachung der Identität jedes vorgeschlagenen Kandidaten spätestens am 21. Tag vor seiner Wahl durch Drucksache der Bürgerschaft (Offenheit),

2. eine Möglichkeit zur Anhörung und Befragung jedes vorgeschlagenen Kandidaten durch die Abgeordneten der Bürgerschaft in öffentlicher Sitzung eines Ausschusses der Bürgerschaft spätestens am 14. Tage vor seiner Wahl (Transparenz) und

3. auf Verlangen von mindestens fünf vom Hundert der Abgeordneten der Bürgerschaft eine Aussprache im Plenum der Bürgerschaft vor seiner Wahl (Debatte).

Bei einer Wiederwahl kann auf die in Satz 2 Nummer 2 vorgeschriebene Anhörung und Befragung verzichtet werden, wenn kein Abgeordneter der

Bürgerschaft diesem Vorgehen vor der Wiederwahl widerspricht. Wahlen von Mitgliedern des Verfassungsgerichts sowie ihrer Stellvertreter, die entgegen einer Bestimmung der Sätze 2 und 3 erfolgen, sind nichtig.

(2b) Mitglieder des Verfassungsgerichts sowie ihre Stellvertreter können vor Ablauf ihrer Amtszeit nur durch

1. das in Artikel 63 Absatz 3 festgelegte Verfahren oder

2. den Beschluss einer Mehrheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft in Fällen, in denen die abzubrufende Person im Amt oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland oder dieser Verfassung vor seiner Wahl in das Verfassungsgericht verstoßen hat und dieser Verstoß zum Zeitpunkt der Wahl nicht öffentlich bekannt war,

abberufen werden. Gesetzliche Bestimmungen zur Entlassung von Mitgliedern des Verfassungsgerichts sowie ihrer Stellvertreter infolge grober Pflichtverletzungen oder zur Entbindung von Mitgliedern des Verfassungsgerichts infolge körperlicher und geistiger Behinderungen bleiben unberührt.“

III. Absatz 6 Satz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Andere Entscheidungen sind zumindest in Textform über das Internet zu veröffentlichen.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht

Das Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2017 (HmbGVBl. S. 319), wird wie folgt geändert:

In § 4 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „ohne Aussprache“ gestrichen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Gesetzesbegründung

A. Allgemeiner Teil der Begründung

Das vorgeschlagene Gesetz reformiert das bestehende Procedere für die Wahl von Mitgliedern des Hamburgischen Verfassungsgerichts, indem mehrere prozedurale Garantien in die Hamburgischen Verfassung aufgenommen werden. Diese Garantien haben den Zweck, die Transparenz – vor allem im Sinne einer stärkeren Information, Beteiligung und Debatte der Öffentlichkeit – des (Aus)wahlverfahrens zu stärken und hierdurch zu einer insgesamt stärkeren demokratischen Legitimierung der indirekt durch die Bürgerschaft gewählten Verfassungsrichter beizutragen. Sämtliche Bestimmungen im Hinblick auf die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgericht betreffen hierbei die stellvertretenden Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichts gleichermaßen.

B. Besonderer Teil der Begründung

Zu Artikel 1

Sämtliche Änderungen auf verfassungsrechtlicher Ebene werden in den bestehenden Artikel 65 der Verfassung inkorporiert. Dies wahrt insofern die Systematik der Verfassung, die alle wesentlichen Festlegungen zum Verfassungsgericht in eben diesem Artikel 65 trifft.

Zu Römisch Erstens

In Artikel 65 Absatz 1 Satz 4 der Hamburgischen Verfassung wird bei der Regelung verschiedener Unvereinbarkeiten einer Mitgliedschaft im Verfassungsgericht mit den Mitgliedschaften in anderen Organen noch auf die Europäischen Gemeinschaften Bezug genommen. Mit der Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften mit der Europäischen Union ist dieser Verweis jedoch anachronistisch geworden. Im Zuge der Änderung des Artikels 65 der Hamburgischen Verfassung drängt sich daher eine Aktualisierung des Verfassungswortlauts auf.

Zu Römisch Zweitens

– Zu Absatz 2a

Satz 1 schreibt für das Verfahren zur Wahl von Verfassungsrichtern die Grundsätze der Offenheit, Transparenz und Debatte als Leitbild fest. Es handelt sich hierbei in

ihrer Tendenz um unbestimmte Rechtsbegriffe, die es einem zukünftigen Gesetzgeber ermöglichen sollen, noch höhere Offenheits-, Transparenz- und Debattenstandards auf einfachgesetzlicher Ebene zu verankern. Die Bestimmung dient also vor allem dazu, um potenziell denkbaren weitergehenden Reformen eine verfassungsrechtliche Legitimation zu verleihen.

Satz 2 konturiert diese Begriffe jedoch gleichzeitig in ihrem Wesenskern und in ihrem Minimum, in dem konkrete prozedurale Verfahrensgarantien festgeschrieben werden.

Satz 2 Nummer 1 stellt sicher, dass durch die Bekanntmachung der Identität von Verfassungsgerichtskandidaten eine öffentliche Debatte über die Besetzung des Verfassungsgerichts ermöglicht wird, das insofern Teil des politischen Systems der Freien und Hansestadt Hamburg ist und an der Spitze der Hamburger Judikative als einer von drei Staatsgewalten die gleiche kritische Begleitung und Diskussion durch die Öffentlichkeit verdient wie Legislative und Exekutive. Zugleich wird durch die vorgeschriebene zeitliche Mindestfrist gewährleistet, dass die Abgeordneten der Bürgerschaft sich in angemessenem Umfang über jeden Verfassungsgerichtskandidaten informieren und mit ihm auseinandersetzen können.

Satz 2 Nummer 2 sieht vor, dass eine Möglichkeit zur Anhörung und Befragung von Verfassungsrichterkandidaten in einer öffentlichen Sitzung eines bürgerschaftlichen Ausschusses spätestens am 14. Tag vor der Wahl bestehen muss. Hierbei handelt es sich um eine Neuerung, die in der Bundesrepublik Deutschland bis dato ohne Beispiel, aber nichtsdestoweniger geboten ist, da sie einen nicht unwesentlichen Konstruktionsfehler der Staatsordnung in Hamburg korrigiert, nämlich die faktische Unbekanntheit von Verfassungsgerichtskandidaten und ihre Wahl unter stark überwiegender Nichtbeachtung durch die Öffentlichkeit.

Im Regelfall sind Verfassungsgerichtskandidaten nur einem äußerst kleinen Kreis, vor allem einem Teil der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Mitglieder des Senats, bekannt. Dieser Mangel an Transparenz muss hierbei vor dem Hintergrund der Stellung des Verfassungsgerichts im politischen System gesehen werden: Das Verfassungsgericht nimmt in der Freien und Hansestadt Hamburg eine äußerst wichtige und machtvolle Position ein, da es letztverbindlich über die Auslegung und damit auch die Anwendung der Hamburgischen Verfassung entscheidet, die allen anderen Landesgesetzen vorgeht. Artikel 65 Absatz 5 der Verfassung normiert

sogar, dass bestimmte Entscheidungen des Verfassungsgerichts Gesetzeskraft haben.

Nimmt man diese wichtige Rolle des Verfassungsgerichts ernst, ist es nicht angemessen, Verfassungsgerichtskandidaten von den gewöhnlichen Mechanismen demokratischer Auswahl- und Debattenprozesse vollständig auszunehmen. Diese Prozesse werden insofern durch die hier vorgeschlagene Anpassung der Verfassungslage gefördert, indem mehr Transparenz geschaffen wird.

Erstes wichtiges Transparenzelement ist insofern, dass eine angemessene Befassung mit den Kandidaten stattfindet und die Möglichkeit zur Information über die Kandidaten besteht. Zweites wichtiges Element ist auch eine Auseinandersetzung mit den Kandidaten, in dem sowohl die Kandidaten selbst gehört werden als auch Fragen an sie gerichtet werden können, um ihre Eignung zu überprüfen. Ein transparenter Auswahlprozess gewährleistet somit, dass positive wie negative Eigenschaften der Kandidaten offengelegt werden.

Durch die Möglichkeit zur Anhörung und Befragung in einem bürgerschaftlichen Ausschuss wird bereits darauf Rücksicht genommen, dass es sich bei Verfassungsrichtern – im Idealfall – zwar um politische Akteure handelt, diese aber zur politischen Neutralität verpflichtet sind. Die Anhörung und Befragung über einen Ausschuss ist insofern ein Mittelweg zwischen der geltenden Verfassungslage, bei der höchstens auf reiner Gefälligkeitsbasis eine Möglichkeit besteht, mit Verfassungsgerichtskandidaten in einen Dialog einzutreten, und einem denkbaren radikaldemokratischen Modell, in dem Richter durch direkte Volkswahl berufen werden und beispielsweise wie Vertreter von Legislative und Exekutive in den öffentlichen Meinungs- und Wahlkampf eintreten müssen.

Sowohl der hier vorgeschlagene Mittelweg als auch radikaldemokratische Ansätze zur Besetzung der Judikative lassen sich durchaus auf internationaler Ebene in gefestigten demokratischen Rechtsstaaten wie zum Beispiel den Vereinigten Staaten finden. So werden Kandidaten für das Richteramt am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten zum Teil mehrtägigen Befragungen im Justizausschuss des US-Senats unterzogen. US-Bundesstaaten wie Alabama, Illinois, Louisiana, New Mexico, North Carolina, Pennsylvania und Texas wählen die Richter an ihren Obersten Gerichtshöfen sogar durch direkte Volkswahl.

Die Regelung des Satz 2 Nummer 2 ist dabei bewusst so weit gefasst, dass die weiteren Details – auch in Rückgriff auf Artikel 65 Absatz 7 der Verfassung – vom Gesetzgeber auf einfachgesetzlicher Ebene bzw. auf Ebene der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft autonom geregelt werden können.

Satz 2 Nummer 3 sieht vor, dass auf Verlangen einer Minderheit – in der Praxis dürfte dies auf eine Fraktion hinauslaufen – über die zur Wahl gestellten Kandidaten auch eine Aussprache innerhalb der Bürgerschaft erfolgen kann. Dies ist allein schon deshalb geboten, damit eine etwaige Debatte zu den Kandidaten sich nicht auf den außerparlamentarischen Raum beschränkt, sondern auch in dem eigentlichen Organ, das die Kandidaten wählt, stattfinden kann.

Satz 3 erlaubt es, bei der Wiederwahl eines Mitgliedes des Verfassungsgerichts von einer erneuten öffentlichen Anhörung und Befragung abzusehen. Dies trägt insofern auch dem Charakter eines „Vorstellungsgespräches“ Rechnung, das entsprechend vor Berufung an das Verfassungsgericht erfolgen soll und nicht zwingend bei einer Wiederwahl wiederholt werden muss. Eine solche erneute Anhörung und Befragung kann jedoch trotzdem durch Widerspruch eines einzelnen Abgeordneten erzwungen werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass bei Auffälligkeiten, die sich während der laufenden Amtsperiode bei einem Verfassungsrichter ergeben haben, erneut ein transparenter demokratischer Entscheidungsprozess durchlaufen werden muss.

Satz 4 regelt die Rechtsfolge, die sich aus Verstößen gegen eine oder mehrere Bestimmungen der Sätze 2 und 3 ergibt. Insofern wird hier durch die Nichtigkeitsregelung festgelegt, dass verfassungswidrig in ihr Amt gewählte Verfassungsrichter so zu behandeln sind, als ob sie von Anfang an nicht in ihr Amt gewählt wurden. Zu beachten ist hierbei, dass bei Verstößen gegen Satz 1 bewusst nicht die Rechtsfolge der Nichtigkeit angeordnet wird. Dies trägt dem oben bereits beschriebenen Charakter des Satz 1 als Legitimationsnorm für weitergehende Reformen Rechnung, die nicht unter das scharfe Schwert der Nichtigkeit gestellt werden sollen. Nur das in Satz 2 und 3 festgelegte Mindestprogramm führt bei Verletzung zur Nichtigkeit.

– Zu Absatz 2b

Satz 1 Nummer 1 stellt zunächst klar, dass Artikel 63 Absatz 3 der Hamburgischen Verfassung auch für die Mitglieder des Verfassungsgerichts anwendbar ist.

Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in dem das in Artikel 63 Absatz 3 normierte tatbestandliche Verhalten (Verstoß gegen die Grundsätze des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland oder der Hamburgischen Verfassung) sich bereits vor der Wahl in das Verfassungsgericht ereignet hat. Soweit dieses Verhalten – insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr in Absatz 2a festzuschreibenden Prinzipien – der Öffentlichkeit und damit der Bürgerschaft nicht vorab zur Kenntnis gebracht wurde, wird mit Satz 1 Nummer 2 in solchen Fällen nunmehr die direkte Abberufung durch die Bürgerschaft selbst mit einer Mehrheit von drei Vierteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder gestattet.

Satz 2 wurde notwendigerweise ergänzt, um sicherzustellen, dass Regelungen wie in § 9 Absätze 2 und 3 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht nicht verfassungswidrig werden.

Zu Römisch Drittens

Die Regelung modernisiert die Verfassungslage durch die Pflicht zur Veröffentlichung von Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die keine Gesetzeskraft haben, im Internet. Soweit erkennbar tut dies Verfassungsgericht dies bereits auch gegenwärtig durch Veröffentlichung von Entscheidungen auf seiner Internetpräsenz. Die Bestimmung stellt insofern sicher, dass dies auch in Zukunft pflichtgemäß erfolgt und nicht im Ermessen des Verfassungsgerichts verbleibt.

Zu Artikel 2

Im Falle der Realisierung der in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Verfassungsänderung wird die in § 4 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vorhandene Regelung getilgt, dass die Wahl von Verfassungsrichtern ohne Aussprache der Bürgerschaft zu erfolgen hat. Dies ist notwendig, weil eine solche Regelung aufgrund des neuen Artikel 65 Absatz 2a Satz 1 sowie Satz 2 Nummer 3 der Hamburgischen Verfassung verfassungswidrig wäre.

Zu Artikel 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.