

Impressum:

Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung und
des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten
Hamburg, Dezember 2001

Redaktion: Andreas Dressel und Marcus Schirmbeck (Literaturverzeichnis)

Herstellung: STAMP MEDIA GMBH, Kiel
ISBN: 3-929728-62-1

Hans Peter Bull
(Hrsg.)

**Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung
in
Hamburg**

unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen

Landeszentrale für politische Bildung
und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
Hamburg 2001

Vorwort

Auf der Bundesebene beschränken sich plebiszitäre Elemente als Form der direkten Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen auf die im Artikel 29 GG festgelegte Neugliederung des Bundesgebietes. Anders - teilweise schon seit Ende der 1940er Jahre - sieht es in den Verfassungen der einzelnen Bundesländer aus, die unterschiedliche Formen unmittelbarer Teilhabe der (Wahl-)Bevölkerung am politischen Willensbildungsprozess festgeschrieben haben.

Seit 1996 gibt es im Stadtstaat Hamburg als Volksgesetzgebung die Dreistufigkeit aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Artikel 50 HV). Hamburg war damit das letzte der 16 Bundesländer, das diese Form der direkten Demokratie in der Landesverfassung verankerte, und folgte damit nach mehrjähriger Diskussion im wesentlichen den Empfehlungen einer Enquete-Kommission.

Dieses vom Gesetzgeber geschaffene neue Instrumentarium wurde taggleich mit den Bundestagswahlen 1998 genutzt, um genau dieses institutionalisierte Verfahren der Bürgermitwirkung zu verändern. Trotz einer hohen Beteiligung konnte das für verfassungsändernde Normen geltende Quorum nicht erfüllt werden, so dass es wiederum beim Gesetzgeber blieb, in 2001 Korrekturen zu beschließen. Hamburg gehört seitdem zu den Bundesländern mit den niedrigsten Quoren und hat ein allgemeines und neues Anwendungsfeld für „Gegenstände politischer Willensbildung“ eröffnet. Fünf Jahre nach Einführung der Volksgesetzgebung ist es nunmehr an der Zeit, eine erste Bilanz aufzustellen und die Hamburger Ergebnisse im Kontext der bundesweiten Entwicklung der direkten Demokratie zu analysieren.

Am Tage der Bundestagswahl 1998 stand auch ein Gesetzentwurf zur kommunalen Bürgermitwirkung durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Abstimmung, die bei ungefähr gleicher Beteiligung erfolgreich verlief, da es sich dabei um ein einfaches Gesetz handelte, so dass ein niedrigeres Quorum ausreichte. Nach Einführung des kommunalen Bürgerentscheids in Bayern 1995 wurde damit zum zweiten Mal im Bundesgebiet ein Mitwirkungsgesetz durch ein Instrument der direkten Demokratie eingeführt. Bis Anfang Dezember 2001 hat es in gut drei Jahren schon in 26 Fällen Anwendung gefunden.

Die rechtliche, politische und praxisbezogene Betrachtung dieses Gesetzes (§ 8 a Bezirksverwaltungsgesetz) ist einer der Schwerpunkte der vorliegenden Veröffentlichung. Dabei kommt die Erwartung zum Ausdruck, nach drei Jahren Erfahrung mit dem Gesetz auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung dieses Mitwirkungsinstrumentes zu leisten.

Hamburg, im Dezember 2001

Gerhard Fuchs

Jürgen Warmke-Rose

Landeszentrale für
politische Bildung

Senatsamt für
Bezirksangelegenheiten

Inhaltsübersicht

<i>Vorwort</i>	5
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	9
<i>Erster Teil:</i>	
<i>Einführung</i>	15
<i>Hans Peter Bull:</i>	
<i>Direkte Demokratie in Hamburg - Chancen und Risiken</i>	16
<i>Zweiter Teil:</i>	
<i>Bürgerbeteiligung in Hamburg - Bewährte Wege und neue Herausforderungen</i>	39
<i>Klaus David:</i>	
<i>Bürgerbeteiligung in der Hamburger Verwaltung - eine lange Tradition</i>	40
<i>Peter Henning Feindt:</i>	
<i>Neue Beteiligungsmodelle in einer Großstadt</i>	51
<i>Dritter Teil:</i>	
<i>Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene: Ausgangspunkte und Reformansätze</i>	67
<i>Ulrich Karpen/Thies Bösling:</i>	
<i>Volksgesetzgebung als Kernbestandteil der Verfassungsreform 1996</i>	68
<i>Michael Efler:</i>	
<i>Der Kampf um „Mehr Demokratie in Hamburg“</i>	77
<i>Martin Schmidt:</i>	
<i>Die politische Debatte um eine Reform der Volksgesetzgebung 1997/1998 aus der Sicht der Hamburgischen Bürgerschaft</i>	88

Rolf-Dieter Klooß:
Die Reform der Volksgesetzgebung 2001:
Niedrigere Quoren und mehr Verfahrensflexibilität 96

Vierter Teil:
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Bezirksebene:
Rechtliche Grundlagen und praktische Erfahrungen 101

Andreas Dressel:
„Hier hat das Volk etwas ungenau votiert“ -
die Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren und -entscheid 102

Hartmut Falkenberg/Ernst Heilmann:
Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis
aus Sicht einer Bürgerinitiative: „Wem gehört die Stadt?“ 129

Karsten Vollrath:
„Ohne Bürger geht das nicht!“: Anwendung und Wirkungen von
Bürgerbegehren in den Hamburger Bezirken
- aus Sicht der Gesetzesinitiatoren..... 142

Ingo Egloff/Gerhard Fuchs:
Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis
- aus Sicht der Bezirkspolitik..... 151

Hans-Peter Strenge:
Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis
- aus Sicht des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten 163

Fünfter Teil:
Hamburg, Berlin, Bremen - Direkte Demokratie in den Stadtstaaten..... 169

Andreas Bovenschulte/Andreas Fisahn:
Direkte Demokratie in den Stadtstaaten -
Hamburg, Berlin und Bremen im Vergleich..... 170

Anhang..... 189

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	5
<i>Inhaltsübersicht</i>	7
<i>Erster Teil: Einführung</i>	15
<i>Hans Peter Bull: Direkte Demokratie in Hamburg - Chancen und Risiken</i>	16
I. Einleitung: Die Entwicklung im Überblick	16
II. Der Ausgangspunkt: Erwartungen an die unmittelbare Demokratie	17
1. Motive und Hoffnungen.....	18
2. Skeptiker.....	19
3. Die Realität.....	20
III. Die Besonderheiten im Stadtstaat	23
1. Die politischen Rahmenbedingungen.....	23
2. „Kommunale“ Angelegenheiten.....	24
3. Die Einbindung der Bezirke in den Stadtstaat.....	24
IV. Die notwendigen Regelungen	26
1. Wie entsteht Verbindlichkeit?.....	26
2. Das Mehrheitsprinzip.....	27
3. Die Kernfrage: Höhe der Hürden.....	27
a) Enttäuschungsanfälligkeit der direkten Demokratie.....	27
b) Quoren oder nicht?.....	28
4. Die Gesetzesinitiative.....	32
5. Ausgleich von Defiziten der unmittelbaren Demokratie.....	32
6. Modalitäten der Unterschriftensammlung.....	33
7. Ausschluss bestimmter Angelegenheiten und Gegenstände.....	35
V. Wie geht es weiter?	37
<i>Zweiter Teil: Bürgerbeteiligung in Hamburg - Bewährte Wege und neue Herausforderungen</i>	39
<i>Klaus David:</i>	
<i>Bürgerbeteiligung in der Hamburger Verwaltung - eine lange Tradition</i>	40
I. Eine lange Tradition, aber welche?	40
1. Die demokratische Tradition seit 1921.....	40
2. Eine „altbewährte hamburgische Einrichtung“?.....	41
II. Wesentliche Formen und Gegenstände der Mitwirkung	44
1. Art. 56 HV als offene Norm.....	44
2. Demokratische Legitimation.....	45
3. Die Deputationen.....	45
4. Die Bezirksversammlungen.....	46
a) Aufgaben und Verbindlichkeit der Mitwirkung.....	47
b) Neuordnung der Bebauungs- und Landschaftsplanung.....	47
c) Ingerenzen des Senats.....	48
5. Kommission für Bodenordnung.....	49

6. Reformvorschläge.....	49
<i>Peter Henning Feindt: Neue Beteiligungsmodelle in einer Großstadt.....</i>	51
I. Einleitung	51
II. Deliberative Beteiligungsmodelle	52
1. Partizipative Projekt- und Strategieentwicklung.....	52
a) Selbstauswahl der Teilnehmer	52
b) Ergänzung der Selbstauswahl durch Verfahrenswalter.....	54
2. Konfliktmittelnde Ansätze: Mediation als Beteiligungsverfahren.....	55
3. „Interessenneutralisierende“ Ansätze.....	56
a) Bürgergutachten und andere Bürgerjury-Modelle	56
b) Befragung als Bürgerbeteiligung.....	57
c) Kooperativer Diskurs	58
III. Zwei Fallbeispiele	59
1. Das Mediationsverfahren zur Frage weiterer Gesundheitsräume im Umfeld des Hamburger Hauptbahnhofs.....	59
2. Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Modernisierung der Hamburg Messe ...	62
IV. Schlussbetrachtung	65
 <i>Dritter Teil: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene: Ausgangspunkte und Reformansätze</i>	 67
 <i>Ulrich Karpen/Thies Bösling: Volksgesetzgebung als Kernbestandteil der Verfassungsreform 1996.....</i>	 68
I. Die Vorschläge der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“	68
1. Was spricht für die Volksgesetzgebung?	68
2. Gegenstände von Volksbegehren und -entscheid.....	69
3. Verfahren	69
II. Beratungen in der Bürgerschaft.....	70
1. Konsenterte und kontrovers erörterte Themen.....	70
2. Beratungen im Verfassungsausschuss (14. WP).....	70
3. Weitere Beratungen im Verfassungsausschuss (15. WP)	71
4. Verfassungsänderung und Gesetzesverabschiedung im Plenum.....	73
III. Volksgesetzgebung nach Hamburger Recht - vor der Reform 2001	74
1. Erste Stufe: Volksinitiative	74
2. Zweite Stufe: Volksbegehren.....	75
3. Dritte Stufe: Volksentscheid	75
4. Rechtsschutz und Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung.....	76
 <i>Michael Efler: Der Kampf um „Mehr Demokratie in Hamburg“</i>	 77
I. Vorspiel: Hamburg im Jahr 1996 – eine halbherzige Reform	77
II. Erster Akt: Unsere Volksinitiative startet – „Mehr Demokratie“ ist kein Selbstläufer	78
III. Zweiter Akt: Das Volksbegehren – ein Sensationserfolg.....	80
IV. Dritter Akt: Vor der Abstimmung – Krisen und Kontroversen.....	81
1. Die Parteien suchen nach ihren Positionen	81

2. Die beiden Entwürfe im Vergleich	83
V. Vierter Akt: Der Volksentscheid vom 27. September 1998 – die Premiere direkter Demokratie in Hamburg	85
VI. Nachspiel: Wie ging es weiter?	86

Martin Schmidt:

Die politische Debatte um eine Reform der Volksgesetzgebung 1997/1998 aus der Sicht der Hamburgischen Bürgerschaft..... 88

I. Die Zeit vor und direkt nach dem Volksbegehren	88
1. Vor dem Volksbegehren	88
2. Das Volksbegehren	89
3. Die ersten Wochen nach dem Volksbegehren.....	90
II. Die Entwicklung bis zur Bürgerschaftssitzung vom 2. Juli, besonders innerhalb der Koalitionsparteien.....	90
III. Die Einigung der Koalitionsfraktionen auf gemeinsames Vorgehen.....	92
IV. Das Volk entscheidet	94

Rolf-Dieter Klooß: Die Reform der Volksgesetzgebung 2001:

Niedrigere Quoren und mehr Verfahrensflexibilität..... 96

I. Die gemeinsame Position von SPD, CDU und GAL.....	96
II. Die parlamentarischen Beratungen mit Expertenanhörung	96
III. Die wesentlichen Inhalte der Reform der Volksgesetzgebung	98
III. Fazit und Ausblick	100

Vierter Teil: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Bezirksebene:

Rechtliche Grundlagen und praktische Erfahrungen..... 101

Andreas Dressel: „Hier hat das Volk etwas ungenau votiert“ -

die Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren und -entscheid 102

I. Der lange Weg zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	102
1. Vorstöße für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (1980er und 1990er Jahre).....	103
2. Die Volksgesetzgebung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (1997/1998)	104
II. Die bezweifelte Verfassungsmäßigkeit von § 8 a BezVG.....	106
1. Ist § 8 a BezVG mit dem Grundgesetz vereinbar?	107
a) Wahrung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)?.....	107
b) Beeinträchtigung repräsentativ-demokratischer Vertretungsorgane (Art. 28 Abs. 1 S.2 GG)?.....	107
c) Wahrung des Demokratieprinzips i.S.v. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG?	108
2. Ist § 8 a BezVG mit der Hamburger Verfassung vereinbar?	111
III. Die Bewältigung rechtlicher und praktischer Probleme	112
1. Die Begehrensgegenstände und der Negativkatalog, § 8 a Abs. 1 BezVG	114
2. Die Begehrensanzeige und die Vertrauensleute, § 8 a Abs. 2 BezVG.....	115
3. Das Zustandekommen und seine Streitpunkte, § 8 a Abs. 3 BezVG	117
4. Die Zulässigkeitsentscheidung und ihr Zeitpunkt, § 8 a Abs. 4 BezVG	119

5. Dauer und Reichweite der Sperrwirkung, § 8 a Abs. 5 BezVG	119
6. Folgen der Mitwirkungsverweigerung des Bezirksamtes, § 8 a Abs. 6 BezVG	120
7. Verfahren vor und bei Bürgerentscheiden, § 8 a Abs. 7 - 10 BezVG	121
8. Welche Wirkung haben Bürgerentscheide bei B-Plänen, § 8 a Abs. 11 BezVG?	124
IV. Übersicht über Änderungsbedarfe beim § 8 a BezVG und Ausblick	127

***Hartmut Falkenberg/Ernst Heilmann: Bürgerbegehren und -entscheid
in der Praxis aus Sicht einer Bürgerinitiative: „Wem gehört die Stadt ?“*** 129

I. Ein kurzer Blick zurück – Die Zerstörung Alt-Bergedorfs	129
II. Der neue Plan der regierenden Kommunalpolitik.....	129
III. Das Hochtief-Konzept	130
IV. Widerstand regt sich - Die Gründung der Bürgerinitiative Bahnhofsvorplatz Bergedorf (BBB)	130
V. Der Weg zum erfolgreichen Bürgerbegehren.....	132
VI. Der Wahlkampf zum erfolgreichen Bürgerentscheid	136
VII. Abschließende Bemerkung zum Recht auf Bürgerentscheid.....	141

***Karsten Vollrath: „Ohne Bürger geht dat nich!“:
Anwendung und Wirkungen von Bürgerbegehren in den Hamburger Bezirken
- aus Sicht der Gesetzesinitiatoren.....*** 142

I. Die Anwendung von Bürgerbegehren	142
1. Die Anwendungshäufigkeit	142
2. Die Initiatoren	143
3. Die Themen.....	143
II. Der Umgang der Verwaltung mit Bürgerbegehren	144
1. Administrative Sabotage	144
2. Flexibles Durchwursteln	146
III. Die Wirkungen der Bürgerbegehren.....	147
1. Vorwirkungen	148
2. Frühwirkungen.....	148
3. Bürgerentscheidsergebnisse	149
4. Nachwirkungen.....	149
5. Die Wirkungen im Überblick.....	149
IV. Fazit und Perspektiven.....	149

***Ingo Egloff/Gerhard Fuchs: Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis
- aus Sicht der Bezirkspolitik.....*** 151

I. Anlass der Planungen.....	151
II. Politische Ausrichtung im Bezirk.....	152
III. Aufnahme des Bebauungsplanverfahrens.....	153
IV. Beginnende öffentliche Diskussion.....	153
V. Vorphase des Bürgerbegehrens	154
VI. Bürgerbegehren zum Bebauungsplanentwurf Volksdorf 38.....	155

VII. Zulässigkeitsprüfung durch das Bezirksamt.....	156
VIII. Unterrichtung der Vertrauensleute über die Rechtslage.....	157
IX. Vorschläge für eine Änderung der Zuständigkeit.....	157
X. Gespräche der Kommunalpolitik mit den Vertrauensleuten.....	158
XI. Der Kompromiss.....	159
XII. Veränderter Bebauungsplan Volksdorf 38.....	161
XIII. Ausblick.....	161

***Hans-Peter Strenge: Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis
- aus Sicht des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten 163***

I. Erwartungen in der bezirklichen Praxis.....	163
1. Nach der „schwarz-grünen“ Bezirksverwaltungsreform noch weiteres Neuland?.....	163
2. „Gemischte Gefühle“ in den Bezirken.....	164
II. Die Gewöhnungsphase.....	165
III. Einschätzung.....	165
1. Verschiedene Typen von Bürgerbegehren.....	165
2. Erfahrungen mit dem Bürgerentscheid.....	166
IV. Bilanz aus der Sicht der Praxis.....	167

***Fünfter Teil: Hamburg, Berlin, Bremen -
Direkte Demokratie in den Stadtstaaten 169***

***Andreas Bovenschulte/Andreas Fisahn: Direkte Demokratie in den
Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen im Vergleich 170***

I. Demokratie und Volksgesetzgebung.....	170
II. Überblick über die Entwicklung der Volksgesetzgebung in den Stadtstaaten bis 1990	172
III. Die aktuelle Normierung der direkten Demokratie in den Stadtstaaten	174
1. Verfahren der Volksgesetzgebung.....	174
2. Volksabstimmung über eine Parlamentsauflösung.....	177
3. Unzulässige Gegenstände der Volksgesetzgebung.....	178
4. Massenpetition.....	179
5. Bürgerbegehren unterhalb der Landesebene.....	180
IV. Praxis und Probleme	182
1. Höhe der Quoren und politische Bedeutung der Volksgesetzgebung auf Landesebene	182
2. Verfassungskonformität einer Senkung der Quoren	184
3. Problem der Unzulässigkeit der Volksgesetzgebung zum Haushalt	186
V. Zusammenfassung und Ausblick.....	187

Anhang

I. Rechtsgrundlagen der direkten Demokratie in Hamburg, Berlin und Bremen.....	190
Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) - Auszug -	190
Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (HmbVVVG)	191
Verordnung zur Durchführung des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsverordnung).....	199
Hamburgisches Verfassungsgerichtsgesetz (HmbVerfGG) - Auszug -	217
Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (BezVG).....	217
Begründung zum Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	218
Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) - Auszug -	221
Dienstvorschrift des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken.....	223
Verfassung von Berlin (VvB) - Auszug -	239
Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (BerIVVVG).....	240
Bezirksverwaltungsgesetz (BerlBezVwG) - Auszug -	250
Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremVerf) - Auszug -	252
Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG)	253
Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) - Auszug -	259
II. Direkte Demokratie in der praktischen Anwendung in Hamburg.....	261
Übersicht über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in Hamburg	261
Übersicht über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hamburg	262
III. Literaturverzeichnis.....	265
IV. Autorenverzeichnis.....	278

Erster Teil:

Einführung

Direkte Demokratie in Hamburg - Chancen und Risiken

I. Einleitung: Die Entwicklung im Überblick

Mehr Mitwirkung an politischen Entscheidungen für jeden und jede Einzelne - diesem Reformziel wird wohl kaum ein politisch aktiver Mensch widersprechen. Wir stören uns daran, wie andere über unsere Lebensumstände verfügen, uns Pflichten auferlegen, Steuern und Abgaben beschließen und gleichzeitig manche sozialen Leistungen kürzen. Das aktuelle Bild von der Politik und ihren Akteuren, wie es die Medien vermitteln, lässt wenig Hoffnung auf Verbesserung der Situation aufkeimen: Der Staat, so scheint es, spart an allen Ecken und Enden zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und gibt doch Steuergelder - wie die meisten meinen - mit vollen Händen für die „falschen“ Dinge aus, und bei derart komplizierten und undurchsichtigen Verhältnissen wächst das Misstrauen gegen die „etablierten“ Entscheidungsträger. So liegt es nahe, dass Wählerinnen und Wähler ihre Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen und unmittelbar bestimmen wollen, was bisher von ihren Repräsentanten in Parlament und Regierung geregelt wird. Im Stadtstaat Hamburg scheint dies noch eher möglich zu sein als in Ländern mit großer Fläche und geringer Bevölkerungsdichte. Man kennt die prominenten Akteure (oder glaubt zumindest, sie zu kennen) und kann sich von den örtlichen Verhältnissen selbst ein Bild machen. Man ist von den Entscheidungen betroffen und kann die Gründe über die Medien zur Kenntnis nehmen.

Die Politik kommt dem Wunsch nach mehr Einflussnahme der Betroffenen seit einiger Zeit entgegen. Während bis zum Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts die zentralen Instrumente der unmittelbaren Demokratie - Volksbegehren und Volksentscheid - nur in den südlichen und westlichen Ländern der Bundesrepublik verfassungsmäßig verankert waren¹, hat seit 1990 ein Umschwung stattgefunden. Seitdem war die Bewegung für mehr unmittelbare Demokratie auch in den anderen Bundesländern erfolgreich: Zuerst Schleswig-Holstein² und ihm folgend die neuen Länder³ sowie Niedersachsen⁴ und Berlin⁵ haben Volksbegehren und Volksentscheid eingeführt und einige davon zusätzlich noch eine weitere Form „plebiszitärer“ Demokratie in Gestalt der Volksinitiative⁶.

¹ Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 Art. 59/60; Verfassung des Freistaats Bayern v. 2.12.1946 Art. 72 - 75; Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21.10.1947 Art. 69 - 74; Verfassung des Landes Hessen v. 1.12.1946 Art. 71 u. 124; Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950 Art. 2 u. 68; Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947 Art. 76, 108 u. 109 sowie Verfassung des Saarlandes v. 15.12.1947 Art. 99/100.

² Verfassung des Landes Schleswig-Holstein v. 13.6.1990 (Neufassung der Landessatzung v. 13.12.1949) Art. 41/42.

³ Verfassung des Freistaates Sachsen v. 27.5.1992 Art. 71 - 73; Verfassung des Landes Brandenburg v. 20.8.1992 Art. 76 -78; Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25.10.1993 Art. 45 u. 81/82; Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 23.5.1993 Art. 59/60.

⁴ Verfassung des Landes Niedersachsen v. 6.6.1993 Art. 47 - 50.

⁵ Verfassung von Berlin v. 23.11.1995 Art. 62.

⁶ So die Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen („Volksantrag“, Art. 71), Sachsen-Anhalt und Hamburg (dieses außerdem noch: „Volkspetition“, Art. 25 c bzw. neuestens Art. 29 HV). S. a. den Überblick von *Hartmann*, DVBl. 2001, S. 776 ff.

Hamburg hat sich erst als letztes Land zu einer solchen Verfassungsänderung entschlossen, nachdem die Enquete-Kommission Parlamentsreform in ihrem Bericht vom Oktober 1992⁷ einen entsprechenden Vorschlag gemacht hatte. Die neue Form der Volksgesetzgebung, in Kraft seit 1996, ist sogleich im Jahre 1997 genutzt worden und war im Sinne der Initiatoren teilweise erfolgreich, teilweise scheiterte sie - nämlich mit dem Vorschlag einer Verfassungsänderung zur Erleichterung der soeben eingeführten Volksmitwirkung. Das erfolglos gebliebene Anliegen ist von der Bürgerschaft inzwischen aufgegriffen worden; diese hat die Modalitäten der Volksgesetzgebung so geändert, dass Vorstöße aus der Wählerschaft leichter zum Ziel kommen.

Die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung auf der kommunalen Ebene wird schon länger praktiziert. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Gemeinden und Kreisen sind in Bayern und Baden-Württemberg schon seit längerem gesetzlich vorgesehen. Auch in dieser Frage sind die norddeutschen Ländern den süddeutschen ab etwa 1990 gefolgt⁸.

In den fünf Jahren, die seit Inkrafttreten der Hamburger Verfassungsbestimmungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid vergangen sind, ist die Diskussion über Pro und Contra direkt-demokratischer Einrichtungen weitergegangen. Nach wie vor sind die Meinungen geteilt. Den Verfechtern von „mehr“ (unmittelbarer) Demokratie reicht das neue Recht nicht aus, während auf der anderen Seite die Skeptiker nach wie vor mit Misstrauen betrachten, wie von den neuen Vorschriften Gebrauch gemacht wird.

So ist es angebracht, eine Zwischenbilanz zu ziehen und auf dem Hintergrund der inzwischen gemachten Erfahrungen erneut zu fragen, ob und wie unmittelbare Bürgermitwirkung an politischen Entscheidungen - speziell im Stadtstaat Hamburg - eine sinnvolle und nützliche Ergänzung der repräsentativen Demokratie darstellt. Andere Formen der direkten wie indirekten Bürgerbeteiligung an öffentlichen Angelegenheiten werden insbesondere in den Beiträgen von *David* und *Feindt* behandelt; sie runden das Bild ab⁹.

II. Der Ausgangspunkt: Erwartungen an die unmittelbare Demokratie

Haben sich die neuen Bestimmungen bewährt? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, muss der *Maßstab* genauer geklärt werden, der hier anzulegen ist. Das bedeutet: Zunächst ist zu fragen, welches die *Motive* zu ihrer Einführung waren und welche konkreten *Erwartungen* die Bürger mit den unmittelbar-demokratischen Methoden der politischen Willensbildung verbinden. Gefragt werden muss aber auch, unter welchen Bedingungen diese Erwartungen überhaupt erfüllbar sind.

⁷ *Hoffmann-Riem (Hrsg.)*, Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“.

⁸ Einen guten Überblick über den Rechtszustand zu Beginn des Jahres 1990 liefert der Artikel von *von Arnim*, DÖV 1990, S. 85 ff., der seinerzeit z. B. in Schleswig-Holstein im Rahmen der Reformberatungen von Bedeutung war.

⁹ Einem umfassenderen Ansatz folgen z. B. *Graf Vitzthum/Kämmerer*, Bürgerbeteiligung vor Ort.

1. Motive und Hoffnungen

Die Gesetzgeber haben unmittelbar-demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeführt, weil sie die Kritik an der repräsentativen Demokratie als berechtigt ansahen oder jedenfalls solcher Kritik entgegenkommen wollten. Man wollte wohl auch der verbreiteten Politik- und Parteien-„Verdrossenheit“ den Wind aus den Segeln nehmen¹⁰, so wie umgekehrt manche Verfechter der direkten Demokratie ihren eigentlichen Gegner in den politischen Parteien sahen und sehen¹¹. Bürgerrechtler wollten und wollen damit jedoch sehr viel mehr erreichen. Ihnen schwebte und schwebt vor, dass dadurch bessere oder zumindest akzeptablere Entscheidungen zu Stande kämen. Sie folgen der durchaus plausiblen Vorstellung, die von den Entscheidungen unmittelbar Betroffenen würden am sorgfältigsten prüfen, welche Lösung die angemessene ist. Sie finden, dass die gewählten Volksvertreter den alltäglichen Problemen der „normalen“ Menschen zu fern stünden und deshalb zu unangemessenen, letztlich ungerechten Lösungen neigten.

Bei den demokratischen „Fundamentalisten“ erwächst der Wunsch nach unmittelbarer Teilhabe an möglichst allen politischen Entscheidungsvorgängen aus dem tiefen Misstrauen nicht nur gegen die politischen Parteien, sondern gegen alle Arten von „Vertretung“ und „Vertretern“. Hier äußert - fast 240 Jahre nach Erscheinen des *Contrat social* - Jean Jacques Rousseaus Lehre vom „Gemeinwillen“ noch immer Wirkungen. Rousseau meinte:

„Um eine klare Darlegung des allgemeinen Willens zu erhalten, ist es ... von Wichtigkeit, dass es im Staate möglichst keine besonderen Gesellschaften geben und jeder Staatsbürger nur für seine eigene Überzeugung eintreten soll.“¹²

In einer Fußnote sagt Rousseau noch, „schädlich“ seien vor allem Meinungsverschiedenheiten, die „mit Sekten und Parteileuten verbunden sind“; man solle dafür sorgen, dass die erwähnten „besonderen Gesellschaften“ sich nicht zu Parteien zusammenschließen¹³.

Die (bewussten und unbewussten) Anhänger des französischen Philosophen glauben nach wie vor, aus den Willensäußerungen der vielen Einzelnen (*volonté de tous*) werde auf geheimnisvolle Weise ohne Vermittlung durch irgendwelche Zwischeninstanzen wie Parteien, Vereine und Verbände der „allgemeine Wille“ (*volonté générale*)¹⁴. Im Zuge der Französischen Revolution wuchs auf dieser Grundlage eine konsequente Ablehnung aller „intermediären Gewalten“ heran, die in der berühmten *Loi Le Chapelier*

¹⁰ Kritisch dazu der geistreiche Artikel von *Herzinger*, Die wirklichere Wirklichkeit, in: DIE ZEIT Nr. 21 v. 18.5.2000, S. 47: „Wenn sich ... die Parteien selbst als Einpeitscher einer Antiparteienstimmung betätigen, ist Skepsis angebracht“.

¹¹ So wird *Leicht* mit der Artikelüberschrift zitiert: „Gegen den Parteienstaat helfen nur noch Volksentscheide“ (DIE ZEIT Nr. 9 vom 24.2.2000, vgl. *Jung*, Mehr direkte Demokratie wagen, in: *Jung/Knemeyer [Hrsg.]*, Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, S. 15). *Leicht* hat sich aber an anderer Stelle ganz anders geäußert, vgl. etwa: Wenn die Politiker das Volk entdecken, in: DIE ZEIT Nr. 41 v. 6.10.1995, S. 1: „Die unmittelbare Demokratie, die Basis- oder die Betroffenheitsdemokratie (möglichst ohne die lästigen Politiker, Parteien und Parlamente oder gar Verfassungsgesichte), ist nämlich nur die plebiszitäre Variante des populistischen Rufes nach dem ‚starken Mann‘, der, bitte schön, kurzen Prozeß machen soll“.

¹² *Contrat Social*, II. 3. zitiert nach *Bergsträsser/Oberndörfer*, Klassiker der Staatsphilosophie, S. 260.

¹³ Ebd.

¹⁴ *Fetscher* bezeichnet den Gemeinwillen dementsprechend als eine „metaphysische Größe“ (Politisches Denken im Frankreich des 18. Jahrhundert, in: *ders./Münkler [Hrsg.]*, Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 3, S. 486).

mit dem Verbot aller Vereinigungen ihren Höhepunkt fand (womit vor allem die gewerkschaftlichen Zusammenschlüsse der Arbeitnehmer ausgeschaltet werden sollten¹⁵).

Wer solchen Ideen anhängt, hat in der Regel ein sehr positives Bild von der Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen, sich politisch zu artikulieren und an Entscheidungen zu partizipieren. Manche Verfechter solcher Vorstellungen setzen schon sprachlich sehr hoch an, indem sie abstrakte, feierliche, oft pathetische Formulierungen wie diese benutzen:

„Die Volksgesetzgebung soll ein Jedermensch-Recht sein. Ein den allgemeinen Menschenrechten entsprechendes allgemeines Staatsbürgerrecht. Der Zugang zur Gesetzesinitiative ist individuell zu ermöglichen, denn Gesetzesideen kommen nur in individuellen Menschen zum Bewußtsein. Der einzelne Mensch hat die Souveränität in seiner Erkenntnisarbeit. Wird ihm etwas suggeriert oder oktroyiert, dann wird seine Menschenwürde verletzt“¹⁶.

Auch viele, die nicht so grundsätzlich formulieren, erwarten von der Einführung unmittelbarer Bürgerbeteiligung bedeutende Fortschritte: größere Legitimität politischer Entscheidungen, Abbau der Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten und generell mehr politisches Interesse und Beteiligung¹⁷. Direkte Demokratie soll die Kontrolle der Repräsentanten durch ihre „Auftraggeber“ verbessern, und sie soll neue Anstöße geben, frischen „Wind“ erzeugen, wo die etablierten Kräfte nicht mehr innovativ wirken¹⁸.

Die Erwartung, durch direkt-demokratische Verfahren mehr Bewegung in das zu starr gewordene System zu bringen, korrespondiert mit den Hoffnungen, die seit einiger Zeit in die „Zivilgesellschaft“ gesetzt werden: Wo der Staat mit seinen herkömmlichen, wohlgeordneten Instrumenten und Prozessen nicht mehr genug Veränderungen bewirken kann, die Wirtschaft aber wegen ihrer Orientierung an Gewinnen und Aktienwerten nicht interessiert ist, soll eine dritte, zwischen Staat und Markt angesiedelte Ebene von Vereinigungen der Bürgerinnen und Bürger sich allgemeiner Angelegenheiten annehmen. Dafür gibt es in der Tag eindrucksvolle Beispiele¹⁹.

2. Skeptiker

Skeptiker hingegen misstrauen den Menschen und sehen eine Gefahr für die gesellschaftliche Entwicklung darin, dass durch direkt-demokratische Verfahrensweisen Partikularinteressen verstärkt zur Geltung kommen können, dass insgesamt nicht sorgfältig

¹⁵ Vgl. zu dieser Entwicklung z. B. *Hartmeier* in: Staat und Zivilgesellschaft in Frankreich und Deutschland, in: *Ammon/Hartmeier (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Staat in Europa*, S. 10 ff. (14 ff.). Zur Loi Le Chapelier vgl. *Furet/Richet*, Die Französische Revolution, S. 157 f.

¹⁶ Begründung des Gesetzentwurfs der - inzwischen aufgelösten - Bürgerinitiative „Der Springende Punkt - für wirksame direkte Demokratie in Hamburg. Verwirklichung des Bürgerrechts auf Gesetzesinitiative und Volksentscheid durch Erleichterung der Volksgesetzgebung“ vom 27. April 2000, S. 1.

¹⁷ Vgl. dazu die Studie von *Gabriel*, Zeitschrift für Gesetzgebung 1999, S. 299 ff. (300).

¹⁸ *Jung* (Fn. 11) S. 17, s. a. S. 19..

¹⁹ Vgl. etwa *Hildermeier/Kocka/Conrad (Hrsg.)*, Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West; *Ammon/Hartmeier* (Fn. 15); *Bull*, Zivilgesellschaftliche Eigenverantwortung versus bürokratische Aufgabenerfüllung? in: *Winter (Hrsg.)*, Das Öffentliche heute, Kolloquium für Alfred Rinke (i. E.).

genug über Lösungen diskutiert und zwischen Alternativen abgewogen wird, letztlich also dass Zufallsmehrheiten zu Stande kommen. Die Kritiker weisen auch darauf hin, dass gut organisierte kleine Gruppen die Mehrheit der politisch Uninteressierten zum Nachteil großer anderer Gruppen überwältigen oder gar überlisten können²⁰.

Tatsächlich ist unbestreitbar, dass sich oft gerade diejenigen auf das „Volk“ berufen, die nur eigennützige Interessen einzelner Bevölkerungsteile vertreten. Niemand verzichtet in öffentlichen Angelegenheiten auf die legitimatorische Wirkung der Bezugnahme auf das Volk; selbst Diktatoren behaupten, „im Namen des Volkes“ zu handeln. Unbestreitbar ist auch, dass es „das Volk“ als eine Einheit in Wirklichkeit gar nicht gibt; es existiert überhaupt „nur als ein gedachtes Ganzes und nur im Augenblick des Wahllakts“²¹.

Es ist also unbedingt nötig, genau hinzuschauen, wer jeweils agiert. Die in allgemeinen Wahlen bestimmten Abgeordneten, die nach der Verfassung Vertreter des ganzen Volkes sind (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), sind für ihre politischen Entscheidungen hervorragend legitimiert, während eine Initiative oder ein Begehren aus der Mitte der Wählerschaft sich eine demokratische Legitimation erst durch die Zustimmung vieler Menschen erarbeiten muss. Die Volksabstimmung ist im Ergebnis dem Beschluss des Vertretungsorgans gleichwertig und ebenso verbindlich wie dieser; in den vorangehenden Stufen aber muss sich erst herausstellen, ob wirklich „das Volk“ den Initiatoren folgt oder nicht. Es bedarf klarer Regeln, um hier die Gewichte richtig zu verteilen - wozu eben auch gehört, dass nicht Sonderinteressen von Minderheiten in unangemessener Weise durchgesetzt werden können.

3. Die Realität

Die positiven Erwartungen an das unmittelbare demokratische Verfahren sind keineswegs selbstverständlich. Setzt man die Erfahrungen aus der jahrhundertelangen Praxis zahlreicher Staaten mit der repräsentativen Demokratie gegen die wesentlich geringeren Erfahrungen mit unmittelbar-demokratischen Entscheidungsformen, so fällt es schwer, eine Überlegenheit der einen oder der anderen festzustellen. Volksvertretungen wie Volksversammlungen haben kluge wie törichte Gesetze und Maßnahmen beschlossen. Der Parlamentarismus ist insgesamt eine äußerst erfolgreiche Regierungsform. Selbst ein vehementer Verfechter unmittelbar-demokratischer Einrichtungen wie Otmar Jung räumt ein: „Das moderne demokratische Parlament ist ein Spitzenprodukt der politischen Kultur des Westens“²². Aber auch die plebiszitäre Demokratie ist in einigen Ländern ein Erfolgsmodell, nämlich dort, wo sie - wie in der Schweiz - in eine dazu pas-

²⁰ In diesem Sinne etwa *Stelzenmüller*, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 294: „... da Volksabstimmungen dem Bürger sowohl bei der Willensbildung als auch bei der Willenskundgabe besonderen Einsatz und Aufwand abverlangen, prämiieren sie kleine, gut organisierte Gruppen mit ausgeprägten und spezifischen Interessen. Umgekehrt gilt, dass sie eher weniger geeignet sind, den Wünschen großer nichtformierter Bevölkerungsanteile Ausdruck zu verleihen“.

²¹ Formulierung von *Herzinger* a.a.O. (Fn. 10); zur staatsrechtlichen Ableitung s. a. *Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation, in: *ders.*, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 379 ff. (382 f.): „Der Volkswille existiert nicht als schon in sich Fertiges, das nur des Abrufs bedarf, er wird vielmehr erst auf Frage und Erfahrung hin, die eine Vorformung enthält, in seiner konkreten Bestimmtheit hervorgerufen und aktualisiert. Der sich bestimmt artikulierende Volkswille hat - notwendigerweise - Antwortcharakter“.

²² Ebd. S. 17.

sende politische Kultur eingebunden ist - und in einem gewissen Maße auch über die Schweiz hinaus (z. B. auf kommunaler Ebene in Bayern).

Wir wissen andererseits aber auch, dass Bundes-, Reichs- und Landtage auch fürchterliche Fehlentscheidungen getroffen haben und dass Plebiszite bisweilen schwer verständliche Ergebnisse zeitigten. Fortschritt und Gemeinwohl sind manchmal bei den Parlamenten schlecht aufgehoben - aber es kommen auch Volksentscheide vor, die diesen Zielen offenbar zuwiderlaufen. Dasselbe gilt für die kommunalen Beteiligungsformen. Übrigens werden die direkt-demokratischen Verfahrensweisen nicht selten gerade von den Gruppen genutzt, die im repräsentativen System unterlegen sind, z. B. Parteien, die im Parlament die Opposition bilden.

Ein bekannter Schweizer Demokratieforscher fasst seine Beobachtungen wie folgt zusammen:

„Direkte Demokratie hat, wo sie verwirklicht worden ist, weder die großen Hoffnungen ihrer entschiedenen Befürworter erfüllt noch die Befürchtungen ihrer erbitterten Gegner eintreten lassen. Sie ist ein nützliches, wenn auch kein magisches Instrument in einer (politisch) unvollkommenen Welt. Direkte Demokratie ist keine ‚höherwertige‘ Form von Demokratie. Sie hat, wie jede politische Institution, Vorzüge und Mängel. Sie ist nicht für alle politischen Systeme geeignet. Die Qualität von politischen Systemen hängt eben nicht allein von der Beschaffenheit und Anordnung der Strukturelemente ab, sondern vor allem davon, wie die Akteure diese Elemente handhaben, sie in politischen Prozessen mit Leben erfüllen.“²³

Die Hamburger Erfahrungen der letzten Jahre bestätigen die differenzierte Beurteilung. Die Erwartungen mancher Initiatoren von Volks- und Bürgerbegehren sind nicht erfüllt worden. Erfolgreich war der Volksentscheid zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; die gescheiterte Initiative zur Änderung der Verfassung ist von der Bürgerschaft aufgegriffen worden (s. o. I.). Jenseits dessen gab es noch eine erfolgreiche, weil von der Bürgerschaft übernommene Volksinitiative, bei der die Sonntagsöffnung der Videotheken durchgesetzt wurde.

In den Bezirken ist es zu vergleichsweise vielen Vorstößen gekommen. 26 Bürgerbegehren nach drei Jahren sind zwar auf den ersten Blick beachtlich; sie relativieren sich aber, wenn man sie in Bezug zu den sieben Hamburger Bezirken setzt (siehe die genaue Übersicht im Anhang). Von den 26 Begehren waren neun erfolgreich: Eines wurde in einem Bürgerentscheid von der Bezirksbevölkerung angenommen, und in acht Fällen wurde dem Anliegen auf andere Weise (ganz oder teilweise) Rechnung getragen. Die Sorge, es werde eine Flut von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden über die Bezirke hereinbrechen, hat sich also nicht bewahrheitet. Die Reaktion der Repräsentativorgane zeigt andererseits, dass die von Teilen der Bevölkerung artikulierten Wünsche durchaus ernst genommen werden. Die Verwaltung hat im Umgang mit Bürgerinitiativen ihre ursprüngliche Abwehrhaltung ein wenig modifiziert und ein gewisses Maß an Gelassenheit gelernt, und die Verwaltungsgerichte haben eine ganze Reihe rechtlicher Zweifelsfragen geklärt (dazu insbesondere *Dressel* in diesem Band). Bestätigt hat sich, was

²³ *Möckli*, Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie, S. 16.

für die Schweiz festgestellt wurde, dass nämlich Behörden und Repräsentativorgane nach wie vor „die Grundlast des politischen Prozesses“ bewältigen²⁴. Andererseits aber erkennt man, dass manche Anstöße und Forderungen aus der Bevölkerung als Alternativen zu bisher propagierten Lösungen durchaus einleuchtend oder zumindest diskutabel sind.

Diese Ergebnisse decken sich mit den Erfahrungen, die in anderen Ländern gemacht wurden. Nach einer Untersuchung von Oscar W. Gabriel wurden seit Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Jahr 1956 in den Kommunen der 13 deutschen Flächenländer lediglich 1477 Bürgerbegehren und 1082 Bürgerentscheide durchgeführt, ein im Verhältnis zur Gesamtzahl von etwa 15000 Kommunen sehr kleine Zahl²⁵. „Spitzenreiter“ waren Bayern mit 610 und Schleswig-Holstein mit 151 Begehren; die Zahl der *jährlich* durchgeführten Begehren bewegte sich zwischen 203 in Bayern und 0 im Saarland. Diese Daten

„sprechen ... nicht für eine direkt-demokratische levée-en-masse, sondern sie belegen eher die Annahme, dass die neu eingeführten Mitbestimmungsmöglichkeiten noch nicht fest in das Verhaltensrepertoire der Bevölkerung integriert sind. Ebenso wenig bestätigt sich jedoch die Befürchtung von Kritikern, die Einführung von Bürgerbegehren und -entscheiden könne die kommunalen Gremien einer nicht zu bewältigenden Flut von Anträgen aussetzen. Vielmehr macht die politisch aktive Bevölkerung nur äußerst sparsam von den Möglichkeiten Gebrauch, politische Themen auf die kommunale Agenda zu setzen. Die vorliegenden Daten über Bürger- bzw. Einwohneranträge bestätigen dieses Bild und sprechen für die Annahme, dass Bürgerbegehren vornehmlich die Funktion von Korrektiven im Falle des Versagens der etablierten Formen der Interessenvermittlung erfüllen.“²⁶

Damit ist freilich noch lange kein abschließendes Urteil über den Erfolg oder Misserfolg von Volks- und Bürgermitwirkung gefällt. Schon die Existenz entsprechender Rechtsnormen kann die Volks- und Gemeindevertreter zu besonderer Umsicht bei der Behandlung strittiger Angelegenheiten veranlassen; die unmittelbare Demokratie steht sozusagen als „fleet in being“ im Hintergrund bereit; sie hat die Funktion einer „Eingreifgruppe“, wenn schwere politische Krisen drohen. Diese Konstellation hat wiederum zur Folge, dass viele Anliegen der Bürgerinnen und Bürger von den Vertretungskörperschaften und Behörden aufmerksamer beachtet und nach Möglichkeit berücksichtigt werden, ohne dass es zu einem förmlichen Mitwirkungsverfahren kommt²⁷. Das Potential der Bürgermitwirkung ist überdies wohl deutlich größer als die tatsächlichen Beteiligungszahlen besagen²⁸.

²⁴ Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, S. 531.

²⁵ Gabriel (Fn. 17) S. 308 f. u. 313.

²⁶ Gabriel ebd. S. 312.

²⁷ S. a. Gabriel ebd. S. 319 m.w.N., der sich auch auf Schweizer Erfahrungen beruft.

²⁸ S. a. dazu Gabriel S. 319 ff.

III. Die Besonderheiten im Stadtstaat

1. Die politischen Rahmenbedingungen

In einem Stadtstaat wie Hamburg können die Vorzüge unmittelbar-demokratischer Bürgermitwirkung vermutlich noch stärker zur Geltung kommen als in einem Flächenland. Die Menschen wohnen enger beieinander und können leichter unmittelbar und persönlich miteinander kommunizieren als in schwach besiedelten Gebieten. Viele Entscheidungen der Bürgerschaft und des Senats betreffen die gesamte Bevölkerung der Stadt oder große Teile davon, so die Planung der großen Verkehrswege und anderen raumbezogenen Anlagen und Vorhaben oder die Schulpolitik.

Überdies verbinden einige wenige Medien die Hamburger mit ihren politischen Repräsentanten: zwei Tageszeitungen mit ausführlichem Hamburg-Teil, zwei Boulevard-Zeitungen und die große Rundfunkanstalt NDR samt ihren deutlich kleineren Konkurrenten. Sie prägen die öffentliche Meinung in Hamburg in weitgehender Konkordanz trotz unterschiedlicher politischer Grundhaltung²⁹.

Für außerparlamentarische Aktionen erwächst aus dieser Medienlandschaft eine zusätzliche Erfolgchance. Wenn sich eine der großen Zeitungen eines Themas annimmt, ist es sofort allgemein im Gespräch, und die Politik muss darauf eingehen. Politische „Unternehmer“ nach amerikanischem Vorbild haben infolgedessen mancherlei Entwicklungschancen. Es liegt freilich auf der Hand, dass damit auch die problematischen Aspekte von Bürgermitwirkung aktuell werden können. Gruppen mit großer Organisationskraft, insbesondere finanziell gut ausgestattete Vereinigungen, können ihre Interessen unter Umständen besser zur Geltung bringen als solche Gruppen der Bevölkerung, die sich wenig um politische Fragen kümmern oder schlecht organisiert sind. (Deshalb weisen Bürgerrechtsorganisationen und andere Befürworter der direkten Demokratie mit Recht darauf hin, dass es darauf ankommt, die große Menge der politisch Uninteressierten oder Apathischen für die Teilnahme an Abstimmungen zu gewinnen.)

Zu beachten ist auch, dass viele Fragen, für die sich die Bürger besonders interessieren, nicht auf der Ebene des Landes, sondern des Bundes oder der Europäischen Gemeinschaft entschieden werden. Wo das Land Hamburg keine Kompetenz besitzt, können auch keine Hamburger Volks- und Bürgerbegehren und -entscheide stattfinden. Das gilt u. a. für große Teile des Steuer-, Sozial- und Arbeitsrechts - also die Rahmenbedingungen der individuellen Einkommensentwicklung -, aber auch für die Gesetze über Energiewirtschaft und Atomkraft, Straßen- und Luftverkehr und erst recht für die Verteidigungs- und Außenpolitik. Weil der Wunsch nach bundes- oder gar europaweit einheitlichen Regelungen so verbreitet ist, bleiben überdies selbst manche derjenigen Materien für die Landesgesetzgebung verschlossen, die nach dem Grundgesetz von den Ländern geregelt werden könnten.

²⁹ Dies zeigte sich jüngst wieder bei der Kampagne gegen ein Senatsmitglied und einer ihr nachfolgenden Resolution der Landespressekonferenz; nur Außenseiter wandten sich von diesem „Kartell“ ab.

2. „Kommunale“ Angelegenheiten

Im Stadtstaat Hamburg werden viele Entscheidungen getroffen, die nur Teile der Bevölkerung betreffen, z. B. die Einwohner eines Bezirkes oder Ortsteils. Da staatliche und kommunale Aufgaben in Hamburg nicht unterschieden werden (Art. 4 Abs. 1 HV), nehmen die staatlichen Organe Bürgerschaft und Senat auch Aufgaben wahr, die in einem Flächenland von den gemeindlichen Organen - Gemeindevertretung bzw. Stadtrat und Bürgermeister - wahrzunehmen sind³⁰. Für die Ausgestaltung der Bürgermitwirkung in Hamburg und für ihre Bewertung taugen insofern auch Maßstäbe, die aus den Flächenländern stammen. Die zu bewältigenden Probleme sind gleich: Bauleitplanung, Standortplanung für Schulen und für belastende Einrichtungen, Errichtung von Heimen und anderen typisch kommunalen Einrichtungen sozialer oder kultureller Art oder von Anlagen der Ver- und Entsorgung. Solche Themen können von Einwohnern der Bezirke oder Stadtteile genauer beurteilt werden als von der Landesbevölkerung im Ganzen. Bedenken gegen die Überantwortung derartiger Fragen an einen Bürgerentscheid resultieren freilich gerade daraus, dass die Erfordernisse des Ganzen - hier also des Landes Hamburg und seiner Gesamtbevölkerung - zu kurz kommen können, wenn die Stadtteile, in denen abgestimmt wird, zu klein sind, und damit die Gefahr besteht, dass sich nur die an der Abwehr von Belastungen interessierten Personen beteiligen können oder beteiligen.

Als „kommunale“ Angelegenheiten können in Hamburg die „Bezirksaufgaben“ gelten, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 BezVG definiert sind, nämlich

„diejenigen Aufgaben der Verwaltung, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen“.

Das Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 8 a BezVG) knüpft die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an das Vorlegen von „Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann“. Damit wird die unmittelbar-demokratische Verfahrensweise als ein Ersatz für Entscheidungen der Bezirksversammlungen bereitgehalten.

3. Die Einbindung der Bezirke in den Stadtstaat

Bei all dem ist jedoch eine Besonderheit des Hamburger Rechts zu beachten, die das Themenfeld bezirklicher Bürgerbeteiligung wieder einschränkt: Hamburgs Verfassung und Verwaltungsorganisation sind auch nach dem letzten Bezirksverwaltungsänderungsgesetz³¹ *zentralistisch* geprägt. Aus Art. 4 Abs 2 HV folgt, dass die Bezirke nur „Verwaltungseinheiten für Teilgebiete“ darstellen, „denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt“. Die Bezirke sind also Teile der als rechtliche

³⁰ Der Senat wird deshalb gelegentlich auch mit dem Magistrat einer kreisfreien Stadt verglichen. Richtig ist freilich, dass diese Funktion des Senats staatsrechtlich unerheblich ist.

³¹ Dieses Gesetz (v. 4.11.1997, GVBl. S. 489) ist von den Fraktionen der CDU und der GAL zu Beginn der letzten Legislaturperiode vor der Bildung des SPD/GAL-Senats durchgesetzt worden. Vgl. die kritische Rede von Senator *Hoffmann-Riem* in der 2. Sitzung der Bürgerschaft am 29.10.1997, Protokoll S. 49 ff.; s. a. *Bull.*, Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: *Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.)*, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 77 ff. (95 f.).

Einheit angesehenen Verwaltung der Freien und Hansestadt und eben keine Kommunen; sie haben deshalb nicht das Recht der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BezVG und § 1 Abs. 4 VerwBehG kann der Senat „allgemein und im Einzelfall Weisungen erteilen und Angelegenheiten selbst erledigen“, auch soweit ein Bezirksamt (oder eine Fachbehörde) zuständig ist. Hiervon wird in einer durchaus relevanten Zahl von Fällen Gebrauch gemacht. Da die Instrumente der Bürgermitwirkung in den Bezirken an die Befugnisse des Bezirkes gekoppelt sind, ist die „plebiszitäre“ Entscheidungsweise dadurch in die Zuständigkeitsordnung des landesrechtlich verfassten politischen Systems eingefügt, und es ist gewährleistet, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen zentraler Ebene (Bürgerschaft/Senat) und Bezirksebene (Bezirksamt/Bezirksversammlung) im Sinne der besagten Zentralisierung unberührt bleibt³².

Die Ausübung des Rechts zur Selbsterledigung (Evokationsrecht) gegenüber einem bezirklichen Bürgerbegehren durch den Senat kann zu erheblicher Verärgerung der Bevölkerung führen. Sie ist aber legitim, soweit damit die gesamtstädtischen Interessen gegen die Partikularinteressen durchgesetzt werden sollen. So kommt es immer wieder vor, dass nähere und fernere Nachbarn sich gegen lästige Einrichtungen zur Wehr setzen - von immissionsträchtigen Abfallbeseitigungsanlagen und Verkehrsbauten bis hin zu solchen Vorhaben, deren Nutzer man nicht in der Nähe der eigenen Wohnung wissen möchte, z. B. Strafanstalten, Asylbewerberheime und Hilfseinrichtungen für Drogenabhängige.

Die Bürgerbegehren, die in Hamburg eingeleitet wurden, hatten solche Einrichtungen nicht zum Gegenstand, wohl aber wandten sie sich etwa zur Hälfte gegen Belastungen der Nachbarschaft, so gegen Fixerräume (drei Fälle), gegen offene Jugendwohnungen für Straftäter (zwei Fälle) und gegen Bauwagenplätze (ein Fall); außerdem wurden gewerbliche Bauvorhaben und die Bebauung eines Schulhofes bekämpft. Ganz überwiegend scheiterten diese Vorstöße, z. T. schon daran, dass nicht genügend Unterschriften geleistet wurden. Nur in einem Fall hat der Senat die Sache auf die zentrale Ebene gehoben und dafür gesorgt, dass sie letztlich durch eine Entscheidung der Bürgerschaft beendet wurde³³. So sind die Hamburger Erfahrungen insgesamt bisher eher ermutigend. Das einzige Bürgerbegehren, das durch Bürgerentscheid angenommen ist, nämlich der Vorstoß für ein integriertes Entwicklungskonzept in Bergedorf und Lohbrügge, „stört“ zwar behördliche Planungen, aber genau so wie es dem Sinn der Bürgermitwirkung entspricht: als Korrektiv und Aufforderung zu Alternativplanungen aus der Sicht engagierter Bürger³⁴.

³² Das hat die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bei dem Bürgerbegehren zum Bebauungsplan Altona-Altstadt 21 ausdrücklich bestätigt. Vgl. VG Hamburg v. 9.9.99 Az.: 3 V6 3548/99, OVG Hamburg v. 14.9.99, Az.: 2 Br 314/99 sowie VG Hamburg v. 14.9.99, Az. 3 VG 3701/99.

³³ Initiative „Für öffentliche Promenade am Holzhafen“ (d. h. gegen eine Bebauung mit einem großen Bürohaus etc.).

³⁴ Ganz anders dagegen das schon am Unterschriftenquorum gescheiterte Bürgerbegehren gegen den „Bauboom auf St. Pauli“, das unter teilweiser Umgehung der Bestimmungen des BezVG neue Entscheidungsstrukturen für den Stadtteil St. Pauli durchsetzen wollte, vgl. dazu *Dressel* in diesem Band.

IV. Die notwendigen Regelungen

Wenn die Regeln stimmen, braucht niemand Angst vor der vermeintlichen Irrationalität des Volkes zu haben. Aber auf die richtige Gestaltung der Regelungen kommt es eben ganz entscheidend an.

1. Wie entsteht Verbindlichkeit?

Der „Springende Punkt“ und ähnliche Initiativen geben keine Antwort auf die zentrale Frage, wie denn aus den Vorstellungen der vielen Einzelnen ein gleichgerichteter gemeinsamer Wille und eine entsprechende Entscheidung, also ein Gesetz oder eine politische Grundsatzentscheidung werden soll. Schon Rousseau hat diesen Zusammenhang nicht erklärt, sondern nur als Möglichkeit und Idealbild vorausgesetzt. Seine Lehre führt dazu, dass der Einzelwille hinter dem Gemeinwillen zurücktreten muss³⁵, und je konsequenter diese Norm durchgesetzt wird, desto mehr verwandelt sich die urdemokratische Gleichheit und Würde der Individuen in eine Situation, in der der „Gemeinwille“ die Individuen unterdrückt.

Unmittelbare Demokratie, die nicht zur Unterdrückung von Minderheiten oder gar Mehrheiten oder zu anderen Fehlentwicklungen führen soll, kann nicht urwüchsig aus dem Kampf der Interessen und Meinungen heraus entstehen, sondern bedarf der Verfahrensregeln. Man braucht Verfahrensregeln schon, um überhaupt gemeinsame Entscheidungen zu Stande kommen zu lassen, die gegenüber den Einzelnen verbindlich sind. Solche Regeln müssen *vorher* festgelegt sein, insbesondere um die Gewichtung der Stimmen und ihre Erfolgchancen festzulegen. Ohne solche Regeln gäbe es keine bindenden Beschlüsse und im schlechtesten Fall Chaos. Das Druckpotential und die physische Stärke eines Teils der jeweils Anwesenden oder zumindest rhetorische und taktische Stärke der Abstimmenden würden das Ergebnis bestimmen, vielleicht aber auch schlicht der Zufall. Wenn die Verfahrensregeln möglichst vielen Interessen und Wünschen zur Geltung verhelfen wollen, müssen darüber hinaus solche Normen vorgesehen werden, die die Minderheiten schützen und auf das Zustandekommen von Kompromissen abzielen. Schon aus diesem Grunde kann die Einführung von Verfahren der unmittelbaren Demokratie nicht einfach sein.

Die Regeln könnten zwar ihrerseits von den Beteiligten (also z. B. von der Versammlung, die sich aus einem konkreten Anlass getroffen hat) beschlossen werden, aber dabei wäre die Versuchung allzu groß, sie vom mehrheitlich gewünschten inhaltlichen Ergebnis her zu bestimmen. Zumindest wenn ein Entscheidungsverfahren als Dauereinrichtung ausgestaltet werden soll, müssen die entsprechenden Normen vorab besonders festgelegt werden; sie formen dann die „Verfassung“ dieser Institution. Tatsächlich aber sind die in den Landesverfassungen enthaltenen Normen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid von den repräsentativen Instanzen geschaffen worden, die auch sonst die Gesetze beschließen und die Verfassung ändern. Diese Regeln weisen von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf und sind noch weniger selbstverständlich als das Prinzip, dass die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Sie sind aber

³⁵ Cassirer, Das Problem Jean Jacques Rousseau, in: *ders./Starobinski/Darnton (Hrsg.)*, Drei Vorschläge, Rousseau zu lesen, S. 7 ff. (20, 22).

durch bestimmte historische oder aktuelle Erfahrungen veranlasst und in der Regel gut begründet; zu streiten ist daher im Kern nur über die Einzelheiten.

2. Das Mehrheitsprinzip

Die wichtigste Regel, die das Zustandekommen von Entscheidungen ermöglicht, ist das *Mehrheitsprinzip*. Es gilt in den meisten Fällen, und man könnte meinen, es entstamme einer Art von demokratischem Naturrecht und könne weder missverstanden noch falsch angewendet werden. Direkte Demokratie begünstigt zwar de facto manchmal Minderheiten und bisweilen sogar „periphere“ Gruppen³⁶; sie wird tatsächlich nicht selten von der parlamentarischen Opposition gegen die Mehrheit mobilisiert. Aber auch direkte Demokratie ist Mehrheits Herrschaft³⁷. „Aktive politische Minderheiten“ artikulieren auf diesem Wege Probleme, stellen also die Fragen. „Die Entscheidung aber trifft - die Antwort gibt - nach allgemeinen demokratischen Grundsätzen immer die Mehrheit, freilich - das ist sozusagen der ‚Pfiff‘ in der direkten Demokratie - die jeweils aktuelle Mehrheit und damit potenziell eine *andere Mehrheit* als jene, die bei der letzten Wahl ermittelt und innerhalb des Repräsentativsystems für vier oder wieviel Jahre festgezurr wurde“³⁸.

Das Mehrheitsprinzip allein reicht freilich nicht aus, um einen Entscheidungsprozess hinreichend zu strukturieren. Vielmehr sind auch Normen darüber nötig, von welcher Bezugsgröße aus die Mehrheit berechnet wird, wer sich beteiligen darf, wer Vorschläge machen darf, wie beraten werden soll und wann abzustimmen ist. Wer einmal irgendeine Versammlung miterlebt hat, auf der streitige Gegenstände besprochen wurden, weiß um die Bedeutung von Beratungs- und Abstimmungsregeln und dass der Umgang mit der „Geschäftsordnung“ häufig den Ausgang der Beratung bestimmt. Umso wichtiger sind angemessene, genau durchdachte Regeln für die Bürgermitwirkung bei der Entscheidung „großer“ politischer Themen.

3. Die Kernfrage: Höhe der Hürden

a) Enttäuschungsanfälligkeit der direkten Demokratie

Die Souveränität des Individuums findet notwendig ihre Grenzen der Auseinandersetzung mit anderen. Interessenkonflikte können nie in der Weise gelöst werden, dass alle Wünsche und Forderungen berücksichtigt werden. Wie immer die Abstimmungsregeln gestaltet sein mögen - stets scheitert eine erhebliche Zahl von Initiativen. Dies gilt bei den Verfahren der unmittelbaren Demokratie nicht anders als bei parlamentarischen Entscheidungen. Viele Vorschläge werden gar nicht erst ins Verfahren eingebracht. Dadurch entsteht notwendigerweise immer wieder Enttäuschung gerade bei aktiven Bürgern, die sich Mühe gemacht haben, für ihre Sache zu werben. Diese Folge ist jedoch keineswegs „undemokratisch“, sondern sie ist immer unvermeidlich, wenn die Interessen- und Meinungslage uneinheitlich ist, und eben dies ist natürlich der Normalfall in jeder Gesellschaft, in jedem Staat.

³⁶ Jung, KJ 33 (2000), S. 646.

³⁷ Jung ebd.

³⁸ Jung ebd; s. a. ders. in Jung/Knemeyer (Fn. 11) S. 18.

Es ist deshalb auch nicht angebracht, den Erfolg oder Misserfolg der neuen Instrumente als solcher nur an der Zahl der Initiativen zu messen, die letztlich den konkret angestrebten Erfolg hatten, die also zu einem verbindlichen Beschluss führten oder von den Repräsentativorganen übernommen wurden. Steigen diese Zahlen, so belegt das zwar, dass viele Menschen an der Politik teilnehmen, aber der Gegenschluss ist nicht zutreffend: Sinkende Beteiligungszahlen können vielerlei Gründe haben; sie können ebenso auf eine verbreitete Frustration der Bürgerinnen und Bürger hinweisen wie andererseits auf eine überwiegende Zufriedenheit mit dem repräsentativen System oder aber auf eine eindeutige Ablehnung der von den Initiatoren gewünschten Veränderungen. Vor allem ist auch zu bedenken, dass ein großer Teil der Bevölkerung politisch uninteressiert ist und lieber seinen privaten Arbeiten und Geschäften nachgeht als sich um komplizierte Materien der Landes- oder Kommunalpolitik zu kümmern. Diese Einstellung vieler Mitmenschen mag man bedauern, aber sie ist nicht verboten.

Zur Enttäuschungsanfälligkeit gerade der direkten Demokratie schreibt der bereits zitierte Pierre Tschannen, direkte Demokratie erzeuge „wegen der Vielzahl partizipativer Öffnungen sehr viel häufiger individuelle Niederlagen und Verdrossenheit als das parlamentarische System; Volksrechte setzen die Fähigkeit voraus, einiges ‚einstecken‘ zu können“³⁹. Tschannen liefert aber auch noch eine grundsätzlichere Erklärung: Enttäuschung stelle sich „wesentlich wegen des *Strukturrückstandes der Volksrechte*“ ein: „Zentriert auf die formale Typologie der parlamentarischen Staatsakte, vermögen Initiativen und Referenden der Abwanderung politisch wesentlicher Entscheidungen in vor- und nachparlamentarische Phasen nur schlecht zu folgen“⁴⁰. Wenn politische Streitthemen in diesem Sinne „abwandern“, also nicht zum Gegenstand von Volks- oder Bürgerabstimmungen werden, bedeutet dies aber keineswegs, dass der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger sich verringert - im Gegenteil setzen sich ihre Anliegen häufig auf ganz andere und weniger umständlich zu organisierende Weise durch.

b) Quoren oder nicht?

Die zentrale Streitfrage in der Diskussion um unmittelbare Demokratie besteht darin, ob beim Volks- und Bürgerentscheid allein die Mehrheit der *jeweils Abstimmenden* ausreichen soll, um den Anliegen zum Erfolg zu verhelfen, oder ob darüber hinaus verlangt werden soll, dass diese Mehrheit gleichzeitig einen bestimmten Teil der *Abstimmungsberechtigten (Zustimmungsquorum)* ausmacht, oder dass ein bestimmter Teil der *Abstimmungsberechtigten* sich an der Abstimmung beteiligt hat (*Beteiligungsquorum*). In den meisten Ländern gelten Zustimmungsquoren von 25 oder 33 %, im Saarland sogar eines von 50 %, und Verfassungsänderungen sind durch noch höhere Quoren erschwert.

Hamburg hat im Jahre 1997 ein Anschauungsbeispiel für die Wirkung der Quoren erlebt. Der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ wollte sowohl eine Änderung der Verfassung wie eine Ergänzung des Bezirksverwaltungsgesetzes durchsetzen. Das zweite Vorhaben fand eine ausreichende Zustimmung, das erste hingegen nicht, weil für Verfassungsänderungen die Zustimmung von mindestens der Hälfte der Wahlberechtigten erforderlich

³⁹ A.a.O. (Fn. 24) S. 267.

⁴⁰ Ebd. S. 532.

war⁴¹. Inzwischen sind die Quoren gesenkt worden. In Hamburg ist ein Volksbegehren nunmehr bereits zu Stande gekommen, wenn es von einem *Zwanzigstel* der Wahlberechtigten unterstützt wird⁴², und ein Volksentscheid ist erfolgreich, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein *Fünftel* der Wahlberechtigten zustimmen⁴³. Für Verfassungsänderungen bleibt es bei dem hohen Quorum: es müssen nicht nur zwei Drittel der Abstimmenden dafür sein, sondern mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten.

Nach dem Hamburger Kompromiss von 2001, der bundesweit die niedrigsten Hürden eingeführt hat, dürfte die Frage der Quoren für die Hansestadt auf einige Zeit erledigt sein. Der grundsätzliche Streit darüber, ob überhaupt ein bestimmter Anteil der Abstimmungsberechtigten zustimmen muss, geht aber weiter. Die Verfechter einer „vollkommenen“ direkten Demokratie behaupten, es sei eine „klassische demokratische Regel, dass beim Volksentscheid über einfachgesetzliche ...Vorlagen die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet“⁴⁴. In diesem Sinne wird auch gesagt: „Nicht das Fehlen von Quoren ist demokratie-theoretisch rechtfertigungsbedürftig, sondern ihre Einführung“⁴⁵. Gegen die Einführung oder Aufrechterhaltung von Quoren wird nicht nur angeführt, dass sie als zu hohe Hürden eine abschreckende Wirkung hätten, sondern dass sie den Gegnern von Volksinitiativen die Möglichkeit zu *Boykottstrategien* gäben. Dazu wird auf Ergebnisse von Referenden während der Weimarer Republik und aktuelle Volksentscheide in Italien hingewiesen⁴⁶. Die Gegenmeinung stellt darauf ab, dass Volksentscheidungen nur dann wirklich demokratisch legitimiert sind, wenn eine hinreichend repräsentative Zahl von Stimmberechtigten zugestimmt hat. Andernfalls könne nicht mehr überzeugend davon gesprochen werden, dass die *Mehrheit* entschieden habe. Die Gefahr von Boykottstrategien bestehe nur bei einem sehr hohen Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum, wie es in der Weimarer Verfassung vorgesehen war⁴⁷. Für die einfache Gesetzgebung gilt das hohe Quorum aber inzwischen (außer im Saarland) in keinem Land mehr. Wie die Hamburger Abstimmung von 1998 gezeigt hat, wären Boykottstrategien heute auch äußerst riskant; denn die Wählerschaft ist durchaus mobilisierbar.

Die Landesverfassungsgerichte von Bayern und Bremen haben in neueren Entscheidungen dem Bestreben, Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum abzuschaffen oder sie bis zur Bedeutungslosigkeit zu senken, Einhalt geboten⁴⁸. Der Bremer Staatsgerichtshof hat - übrigens einstimmig - entschieden (BayVBl. 2000, S. 342):

⁴¹ Art. 50 Abs. 3 Satz 4 HV i. d. F. v. 28.5.1996.

⁴² Art. 50 Abs. 2 Satz 3 HV i. d. F. v. 16.5.2001.

⁴³ Art. 50 Abs. 3 Satz 4 HV n.F..

⁴⁴ Jung, in: *Jung/Knemeyer(Hrsg.)*, S. 45 u. 51. Vgl. auch *ders.*, *Recht und Politik* 37 (2001) S. 61 ff.

⁴⁵ *Dreier*, BayVBl. 1999, S. 513 ff. (519, 523).

⁴⁶ *Jung*, *Recht und Politik* 37 (2001) S. 61 (68 f.); *Dreier* a.a.O. S. 521.

⁴⁷ Art. 75 WRV lautete: „Durch den Volksentscheid kann ein Beschluss des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt“. In Art. 76 Abs. 1 Satz 4 hieß es: „Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich“.

⁴⁸ Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVerfGHE 50, 181 (207, 208); Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 14.2.2000, NordÖR 2000, 186 ff., auch in DÖV 2000, 915 ff. und in BayVBl. 2000, 342 ff.. S. a. *Isensee*, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit; *ders.*, DVBl. 2001, S. 1161 ff. (1166, 1167); *Engelken*, DÖV 2000, S. 881 ff. (882, 883); *Thum*, BayVBl. 2000, S. 33 ff. u. 74 ff.; *Zacher*, BayVBl. 1998, S. 737 ff. (741, 742); *Horn*, *Der Staat* 1999, S. 399 ff.

„1. Plebiszitäre Gesetzgebung hat im wesentlichen die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen.

2. Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze müssen verfahrensrechtlich die Gewähr für ihre demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten.

3. Das demokratische Prinzip des Art. 28 Abs. 1 GG erfordert, dass Minderheiten sich für das Recht, das Volk zur Entscheidung aufzurufen, qualifizieren. Dem Zweck demokratischer Qualifizierung dienen Unterstützungsquoten für das Volksbegehren. Sie sollen das Volksbegehren dem Test der Ernsthaftigkeit unterwerfen und verhindern, dass Anliegen, die in der Bevölkerung keinen Widerhall gefunden haben, Zugang zu diesem Verfahren finden.

a) Die erschwerte Abänderbarkeit von Verfassungen im Vergleich zu einfachen Gesetzen gehört im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG. Auch für das Verfahren der plebiszitären Verfassungsänderung gelten erhöhte Anforderungen. Das Unterstützungsquorum für ein Volksbegehren zur Verfassungsänderung muß daher zum Ausdruck bringen, dass damit eine Angelegenheit zum Volksentscheid gebracht werden soll, die nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist.

b) Die Bürgerschaft ist ein zentraler Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung der Freien Hansestadt Bremen. Die vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode stellt einen gravierenden Eingriff in die Verteilung der Gewichte zwischen den Verfassungsorganen dar und hat eine erhebliche Bedeutung für die Stabilität der politischen Ordnung des Landes. Es ist mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbar, im Volksgesetzgebungsverfahren die Hürden für eine Korrektur der Wahlentscheidung des Souveräns übermäßig abzusenken.

c) Obwohl die Verfahren der Volksgesetzgebung Instrumente interessierter Minderheiten sind, müssen sie auch im Verfahren der einfachen Gesetzgebung ihre Fähigkeit erweisen, ihrem Anliegen eine die Bindungswirkung von Gesetzen rechtfertigende Verallgemeinerung zu sichern. Dies erfordert, dass Zulassungsvoraussetzungen für die Volksgesetzgebung nicht übermäßig herabgesetzt werden.“

Das Bremer Urteil behandelt den Gesamtkomplex der plebiszitären Gesetzgebung unter Einschluss der ersten Stufe, des Volksbegehrens. In der Tat kommt es nicht nur auf die Bedingungen der abschließenden Entscheidung, also die Quoren beim Volksentscheid an, sondern auch bereits auf die einleitende Phase von Initiative und Volksbegehren. So wird auch anderswo diskutiert, ob es sinnvoll oder gar geboten sei, die Hürden für die Einleitungsphase zu erhöhen, bei der abschließenden Entscheidung aber geringe Voraussetzungen aufzustellen, oder ob nicht vielmehr umgekehrt ein leichter Zugang zum Verfahren mit höheren Hürden für die verbindliche Entscheidung zu verbinden sei. Der Bremer StGH hatte sich mit einem Volksbegehren zu befassen, das die Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren ganz abschaffen und die Unterstützungsquoten auf 5 % (ein-

fache Gesetze) bzw. 10 % (Verfassungsänderungen), senken wollte⁴⁹. Der Staatsgerichtshof erkennt ausdrücklich das „Spannungsverhältnis“ an, das „zwischen der häufig vorhandenen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits besteht“⁵⁰. Er hält aber die Mindestanforderungen an die demokratische Legitimation einer Verfassungsänderung für unterschritten, wenn für das Volksbegehren nur ein Unterstützungsquorum von 10 % der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebene gültigen Stimmen (faktisch wären das z. Zt. knapp 6 % der Stimmberechtigten) und für den Volksentscheid über eine Verfassungsänderung keinerlei Teilnahme- oder Zustimmungsquoren vorgesehen werden sollten⁵¹. Für die einfache Gesetzgebung würde es der Entwurf der Initiative genügen lassen, dass - gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten - „eine verschwindend geringe Zahl von interessierten aktiven Bürgern für die Gesamtheit verbindliches Recht setzt“⁵².

An dieser Stelle der Argumentation pflegen die Befürworter einer Streichung der Quoren ein „volkspädagogisches“ Argument anzuführen: Die Abschaffung der Quoren werde zur Mobilisierung der sonst uninteressierten Abstimmungsberechtigten führen und damit einen äußerst erwünschten Effekt zur Stärkung der Demokratie erzeugen. Der Bremer Staatsgerichtshof sieht hier jedoch eine ganz andere mögliche Entwicklung voraus: Wenn „zu kleine Minderheiten durch wiederholte oder wechselnde Begehren die Gemeinschaft der Stimmbürger zu wiederholter (Gegen-) Mobilisierung nötigen können“, könnten „sich ausbreitende Ablehnung und wachsende Diskreditierung der plebiszitären Gesetzesregelung bei den Stimmbürgern“ die Folge sein⁵³. Wie dem auch sein mag - die sehr idealistische Vorstellung, durch eine verfassungsrechtliche „Bestrafung“ von Stimmenthaltung die weit verbreitete Apathie der Wählerinnen und Wähler zu brechen, kollidiert mit deren Recht zur Passivität - für die es ja zumindest subjektiv überzeugende Gründe geben mag.

Einzuräumen ist, dass in mehreren Ländern - nämlich Bayern⁵⁴, Hessen⁵⁵, Nordrhein-Westfalen⁵⁶, Rheinland-Pfalz⁵⁷ und Sachsen⁵⁸ beim Volksentscheid über einfache Gesetze allein die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet.

Der Streit um die Zustimmungsquoren geht aber auch auf der Ebene der Bürgermitwirkung an „kommunalen“ Angelegenheiten weiter. Auch hierzu haben sich bereits Verfassungs- und Verwaltungsgerichte geäußert⁵⁹.

⁴⁹ S. dazu auch *Bovenschulte/Fisahn* in diesem Band.

⁵⁰ NordÖR 2000, 186 (188).

⁵¹ Ebd. S. 189.

⁵² Ebenda S. 190.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Art. 74.

⁵⁵ Art. 124 III 2 HsVf.

⁵⁶ Art. 68 IV 1 NWVf.

⁵⁷ Art. 109 IV 2 RPFVf.

⁵⁸ Art. 72 IV 2 SSVf (s. a.: Art. 81 IV 2 SAVf.: nur bei Konkurrenz-Entwurf des Landtags).

⁵⁹ BayVerfGH, BayVBl. 2000, 460 - s. dazu insbesondere den Beitrag von *Dressel* in diesem Band.

4. Die Gesetzesinitiative

Die Forderung der Gruppe „Der springende Punkt“, über die zu II. 1. berichtet worden ist, ging über die Beteiligung des Volkes an Gesetzes*beschlüssen* noch hinaus und wollte allen Bürgern ein individuelles Gesetzesinitiativrecht zuerkennen. Diese Forderung richtete sich gegen Normen wie die des Grundgesetzes (Art. 76 Abs. 1), dass Gesetzesvorlagen beim Bundestage „durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht“ werden - eine für die repräsentative Demokratie typische Verfassungsbestimmung, die in entsprechender Form überall gilt, wo es Parlamente gibt. Aber auch im Rahmen der von den Ländern eingeführten Volksgesetzgebung gilt keineswegs, dass die „Gesetzesinitiative“ jedem Individuum zusteht - jedenfalls nicht, wenn man darunter den förmlichen Anspruch darauf versteht, dass über einen Entwurf mit dem Ziel der Schaffung verbindlichen Rechts abgestimmt wird. Der Grund ist einfach: die Veranstaltung von Volksabstimmungen erfordert so viel organisatorischen Aufwand und kostet so viel, dass nur ein kleiner Teil aller Gesetzgebungsideen in dieses Verfahren gelangen kann. Es muss Hürden geben, bevor die Abstimmung organisiert wird, und diese Hürden können nicht allzu niedrig sein. Menschenwürde und demokratische Gleichheit verlangen zwar, dass die Ideen des Einzelnen ernst genommen werden, aber nicht, dass jede Idee die Chance erhält, Gesetz zu werden.

5. Ausgleich von Defiziten der unmittelbaren Demokratie

Bei der Festlegung der „Spielregeln“ für die Bürgermitwirkung geht es darum, einerseits den Willen des Volkes möglichst effektiv und genau zur Wirkung zu bringen, andererseits die Errungenschaft des Parlamentarismus nicht preiszugeben. Eine solche Errungenschaft ist insbesondere die hohe Problembearbeitungs- und -lösungskapazität der Repräsentativorgane. Bei der parlamentarischen Gesetzgebung sind viele Verfahrensschritte einzuhalten, und es muss immer wieder beraten, Formulierungen müssen verbessert und Schwachstellen ausgemerzt werden. Anders als viele glauben, werden in aller Regel die Gegenstände und die inhaltliche Tendenz ihrer Regelung nicht von der „Spitze“ vorgegeben, sondern in den Parteien und Fraktionen durchaus kontrovers diskutiert, wobei Fachleute der jeweiligen Politikbereiche mitwirken. Die in den Fraktionen abgestimmten Entscheidungen werden von der jeweiligen Gesamtfraktion getragen. Schon damit ist ein hoher Grad an Repräsentativität der parlamentarischen Abstimmungen gewährleistet. Die Entscheider sind in aller Regel umfassend informiert, kennen die Interessenlage der Beteiligten und Betroffenen ziemlich genau und können zwischen verschiedenen Alternativen abwägen. Vor allem können und müssen sie häufig Kompromisse formulieren, durch die das schroffe Gegeneinander der Ausgangspositionen überwunden und ein schlichtes Entweder/Oder vermieden wird.

Dem Volk hingegen können nur Ja/Nein-Fragen vorgelegt werden. Da das Gesamtvolk nicht „fassbar“ und als solches nicht handlungsfähig ist, findet im Vorbereitungsstadium der Volksgesetzgebung keine irgendwie geordnete, regelhafte Willensbildung statt. Zwar wirken in den Bürgerinitiativen, die die Vorlagen für Volksgesetzgebung und Bürgermitwirkung erarbeiten, häufig hervorragende Experten mit, und die Vorschläge sind unter günstigen Umständen durchaus qualitativ gleichwertig mit Arbeitsergebnissen des Parlaments. Nur ist eben nicht gewährleistet, dass wirklich eine intensive Dis-

kussion über Vorschläge, Alternativen, Änderungen und Verbesserungen von Inhalt und Form der Vorlagen stattfindet, und eine produktive kontroverse Diskussion wird durch das Fehlen von Gegenpositionen im Vorbereitungsstadium und die häufig anzutreffende Verengung der Perspektive auf einen von mehreren relevanten Aspekten erschwert. Die Initiatoren müssen im Grunde vor der Auslegung von Unterschriftslisten eine Vielfalt möglicher Einwände geistig vorwegnehmen und ihre Formulierungen so verbessern, dass keine Änderung mehr nötig ist; dies aber kann häufig nicht gelingen, und die Kompromissuche ist durch die zwangsläufige Starrheit des plebiszitären Verfahrens behindert.

Zum Ausgleich solcher Defizite des unmittelbar-demokratischen Verfahrens sind verschiedene Vorkehrungen diskutiert und teilweise eingeführt worden. So dient diesem Ziel einer qualitativen Verbesserung des Entscheidungsprozesses die in den meisten Verfassungen vorgesehene Befugnis des Parlaments, dem Volk eine Alternative zu dem Volksbegehren zur Abstimmung zu unterbreiten. Dies ist eine sinnvolle Modifikation der „rein“ plebiszitären Entscheidungsweise; der Gesetzesvorschlag des Parlaments kann wenigstens in Konkurrenz zu dem aus dem Volke stammenden Entwurf zur Abstimmung gestellt werden. In Hamburg ist überdies darüber nachgedacht worden, ob nicht dem Volksentscheid eine Art von Mediation, ein „Aushandlungsprozess“ zwischen den Initianten eines Volksbegehrens und den Staatsorganen vorgeschaltet werden soll, bei dem die Chance besteht, den ursprünglichen Text des Volksbegehrens aufgrund einer kontroversen Diskussion zu modifizieren (s. dazu den Beitrag von *Klooff*). Solche Vorkehrungen sind auch in der Literatur erörtert worden.

Silvano Möckli nennt auf der Grundlage von Schweizer und kalifornischen Erfahrungen als Reformmöglichkeiten ebenfalls den Aushandlungsprozess und darüber hinaus u. a. die amtliche Beratung der Initianten bei der Formulierung des Textes, ein Hearing im Parlament und eine Vorprüfung der Verfassungsmäßigkeit (durch das Parlament oder das Verfassungsgericht), ferner eine „Rückzugsklausel“⁶⁰ und das Recht der Initianten, zumindest bei Vorlage weiterer Unterschriften den Vorschlag nachträglich zu ändern⁶¹. Solche „Qualitätssicherungsmaßnahmen“ sind ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Ein anderer Ansatz der Qualitätssicherung besteht in der Herstellung von Transparenz der Finanzierung; so könnte die Offenlegung und Begrenzung von Spenden eingeführt werden, damit der Allgemeinheit erkennbar wird, welche Interessengruppen einen Vorschlag unterbreitet haben.

6. Modalitäten der Unterschriftensammlung

Einfluss auf das Ergebnis hat selbstverständlich auch die Methode der Unterschriftensammlung. In Betracht kommt sowohl die private Werbung um Unterstützung wie auch die amtliche Auslegung von Unterschriftslisten. Beide Methoden haben ihre Vor- und Nachteile. Werden die Bürger auf der Straße oder an der Haustür angesprochen, so spielen Überraschung und Überredung eine Rolle, und die Prüfung, ob die Unterschrei-

⁶⁰ So auch § 8 Abs. 1 und § 19 a des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid i. d. F. v. 6. Juni 2001 (GVBl. S. 121).

⁶¹ *Möckli*, Direkte Demokratie: Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, S. 268 ff.

benden wirklich abstimmungsberechtigt sind, ist aufwendig und manchmal kaum möglich. Werden andererseits nur Unterschriften in behördlich ausgelegten Listen anerkannt, so entfallen zwar diese Bedenken, doch gewinnt die Abstimmung einen quasi-amtlichen Charakter, und manche Bürgerinnen und Bürger mögen glauben, es bestehe eine Art Bürgerpflicht, sich in die Listen einzutragen⁶².

Der Hamburger Gesetzgeber hat nunmehr beschlossen, sowohl amtliche wie private Unterschriftensammlungen zuzulassen: In § 9 des Ausführungsgesetzes heißt es jetzt einerseits: „Die Eintragungslisten liegen bei den örtlich zuständigen Stellen aus“, andererseits: „Die Volksinitiatoren sind berechtigt, Eintragungslisten auszulegen“. Außerdem wird (in § 13) sogar die „Briefeintragung“ analog der Briefwahl zugelassen. Hamburg tut also alles, um die Sammlung von Unterschriften für Volksbegehren zu erleichtern.

Die letzte und entscheidende Stufe des Verfahrens, die verbindliche Abstimmung, muss nach dem Muster der Wahlen organisiert werden. Hier taucht ein anderes Problem auf: Die Beteiligung an solchen Abstimmungen ist regelmäßig nicht sonderlich groß. Wer keinen Anreiz empfindet, sich zu der Sache zu äußern, bleibt zu Hause. Dadurch leidet die Aussagekraft der Abstimmung; die „schweigende Mehrheit“ tritt nicht in Erscheinung. In den Ländern aber, in denen ein Zustimmung- oder Beteiligungsquorum gilt, wirkt sich die „Enthaltung“ tendenziell wie eine Ablehnung aus; und für die Befürworter wird es oft schwer sein, eine ausreichende Zahl von Abstimmungsberechtigten für ihre Sache zu mobilisieren. Sofern deswegen nicht auf das Quorum verzichtet wird (s. o. 3. b), sucht man den Ausweg darin, Abstimmungen mit allgemeinen Wahlen zu verbinden. Dann wiederum lässt sich freilich behaupten, dass die Abstimmungen auf dem „Trittbrett“ der Wahlen über die Hürde gebracht werden, dass also eine Verfälschung zugunsten des Volksbegehrens insofern eintrete, als viele Wähler, die sich sonst nicht „bewegt“ hätten, nunmehr auch ihr Kreuz bei dem Volksentscheid anbringen.

Die Entscheidung über die Modalitäten des Abstimmungsverfahrens hat also wahrlich ihre Tücken. Die Idealisten lassen freilich solche Einwände nicht gelten, sondern propagieren - wie schon erwähnt - eine „dynamische“ Betrachtungsweise: Die Einführung von Volks- und Bürgerbegehren und -entscheiden werde gerade dazu beitragen, die Verhaltensweisen der Abstimmungsberechtigten zu verändern. Aus Apathie werde Partizipation, wenn die Menschen nur erst einmal erkannt hätten, dass sie von den Entscheidungen betroffen sind. Die bisherigen Erfahrungen reichen allerdings als Grundlage für derart optimistische Einschätzungen nicht aus. Jedenfalls muss ein erheblicher Informationsaufwand betrieben werden. Dazu schreibt das Hamburger Gesetz nunmehr vor:

„Jeder Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg, in dem mindestens eine wahlberechtigte Person wohnt, erhält ein Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren der Volksinitiative in gleichem Umfang Stellung nehmen. In die Stellungnahme der Bürgerschaft ist diejenige der Minderheit aufzunehmen, wenn sie von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten vorgelegt wird“ (§ 19 Abs. 2).

⁶² Dieser Eindruck konnte bei dem Volksbegehren zur Änderung der Verfassung und zur Einführung der Bürgermitwirkung in den Bezirken im Jahre 1997 entstehen; damals wurde nur *für* die Eintragung in die Listen geworben, und die öffentlichen Aufforderungen entsprachen denen zur Eintragung in die Wählerverzeichnisse bei allgemeinen Wahlen.

Man beachte: Die Gegenposition zu der Initiative aus dem Volk soll nur von der Bürgerschaft und eventuell von einer Minderheit in der Bürgerschaft vertreten werden. Hier ist die Folge davon erkennbar, dass es im gesellschaftlichen Bereich, wo die Initiativen entstehen, keinen „offiziell“ anzuerkennenden Gegner gibt. Das Repräsentativorgan Parlament muss die Rolle der Gegenpartei übernehmen!

7. Ausschluss bestimmter Angelegenheiten und Gegenstände

Der Hamburger Verfassungsgeber hat zunächst (1996) „Einzelvorhaben, Bauleitpläne und vergleichbare Pläne, Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge“ als Gegenstände einer Volksinitiative und eines Volksbegehrens ausgeschlossen⁶³. Wer die unmittelbare Demokratie der repräsentativen grundsätzlich vorzieht oder ihre Ergebnisse grundsätzlich für besser hält, wird dies kritisieren und die Frage nach den zulässigen Gegenständen gar nicht stellen. Wer aber genauer untersucht, welchen Gesetzmäßigkeiten die jeweiligen Entscheider zu folgen pflegen, wird zumindest wissen wollen, ob die Wahrscheinlichkeit, zu angemessenen und akzeptablen Entscheidungen zu kommen, bei manchen Gegenständen generell niedriger ist als im Normalfall. Dies hängt zwar auch von der sonstigen Gestaltung des Verfahrens ab, aber es bleibt ein Diskussionsthema, ob die Wahl der Entscheidungsform von der Art der anstehenden Entscheidungen abhängig sein soll, anders ausgedrückt: ob bestimmte Gegenstände von der unmittelbaren demokratischen Bestimmung ausgeschlossen sein sollten.

In der Diskussion darüber werden regelmäßig Annahmen über die wahrscheinliche Verhaltensweise der Abstimmenden und ihre Motive mit Aussagen über die wahrscheinlichen Folgen von Volksentscheiden vermischt. Einerseits wird den Bürgerinnen und Bürgern unterstellt, sie würden sich grundsätzlich gegen die Erhebung von Steuern, gegen kostendeckende Gebühren und Tarife und gegen angemessene Bezahlung der Beamten und öffentlichen Arbeitnehmer wenden. Aber solche Argumente richten sich im Grunde gegen die direkte Demokratie insgesamt - denn Neid und Eigensucht der Menschen wirken sich nicht nur bei Steuern und Beamtengehältern aus - und sogar gegen die repräsentative Demokratie - denn diese schlechten Eigenschaften vieler Menschen kommen natürlich auch mittelbar über die Abgeordneten zur Geltung.

Wichtiger und ernst zu nehmen ist jedoch die Sorge, dass durch Einzelentscheidungen über Einnahmen oder Ausgaben des Staates die Aufstellung eines ausgeglichenen Staatshaushalts wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht werde. Ein solider, ausgeglichener und realistischer Haushalt - also eine Finanzplanung des Staates, die den unverzichtbaren Bedürfnissen gerecht wird und deren Realisierung möglich und wahrscheinlich ist - bildet eine wesentliche Grundlage für den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates und damit für alle anderen politischen Aufgaben. Werden aus dem hochkomplexen Bauwerk des Haushaltsplans einzelne Stücke herausgebrochen, so muss an anderer Stelle kompensiert werden, aber mit dem ersten Schritt, dem punktuellen Eingriff, wird nicht über den Ausgleich mitentschieden, und dies ist auch gar nicht möglich, weil die Kompensation in aller Regel nicht bei einem einzelnen anderen Etat-

⁶³ Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV i. d. F. v. 4.6.1996.

posten möglich ist, sondern eine Mehrzahl von Ausgleichsmaßnahmen geprüft werden muss⁶⁴.

Es war deshalb vertretbar und lag auf der Linie der Verfassungsrechtsprechung, dass der Hamburger Verfassungsgeber seinerzeit die haushaltswirksamen Entscheidungen von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen hatte. Der Ausschluss der Dienst- und Versorgungsbezüge von direkt-demokratischer Bestimmung rechtfertigt sich schon aus der Verfassungsrechtslage, wonach die Beamtenbezüge durch den Bund (Art. 74 a GG) und die Gehälter der öffentlichen Angestellten und Arbeiter durch Tarifrecht (vgl. Art. 9 Abs. 3 GG) bestimmt werden. Andererseits wurde der Ausschluss der Abstimmung über Einzelvorhaben und Bauleitpläne sowie vergleichbare Pläne schon vielfach kritisiert.

Die Neuregelung von 2001 hat nun eine deutlich einfachere Formulierung gebracht. Ausgeschlossen sind jetzt nur noch „Haushaltsangelegenheiten, Abgaben und Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge“. Außerdem ist die Volksmitwirkung jetzt über die Gesetzgebung hinaus auf andere Gegenstände der politischen Willensbildung erweitert, so dass auch andere Vorlagen als Gesetzentwürfe zur Abstimmung gestellt werden können. Beachtenswert ist ferner die neue Bestimmung im Ausführungsgesetz, wonach einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage, „der oder die im Haushaltsplan enthaltene Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmeminderungen mit sich bringt“, ein *Deckungsvorschlag* beigefügt werden soll (§ 2 Abs. 2). Die Abgrenzung des Haushaltsvorbehalts wird gewiss auch künftig manchen Streit auslösen.

Die Gemeindeordnungen verfahren bei dem Thema „zulässige und unzulässige Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“ auf zweierlei Weise. Zum einen wird vielfach darauf abgestellt, dass es sich um eigene („wichtige“) Angelegenheiten der Gemeinde handeln muss, und es werden teilweise „Positiv-Kataloge“ hinzugefügt (z. B. Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, vgl. § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung)⁶⁵. Gleichzeitig aber werden in allen Ländern eine Reihe von Angelegenheiten vom Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgenommen⁶⁶. Regelmäßig ausgenommen sind insbesondere Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung sowie Personalangelegenheiten und haushaltsrelevante Angelegenheiten. Einige Länder schließen aber auch Bürgerbegehren über Bauleitpläne aus (so die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung § 16 g Abs. 2 Nr. 6).

Das Hamburger Gesetz nimmt von dem bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt aus. Allerdings ist zu bedenken, dass - wie ausgeführt - das Bürgerbegehren nur in den Angelegenheiten stattfindet, „in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann“ (§ 8 a Abs. 1

⁶⁴ In diesem Sinn hat sich auch das BVerfG geäußert. In einer Entscheidung zu Art. 41 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung (BVerfGE 102, 176 [185 ff.]) hebt es die Besonderheiten und Notwendigkeiten der Budgetaufstellung ausführlich hervor. Ebenso der Bayerische VerfGH in BayVBl. 1977, 143 (149, 150) und DVBl. 1995, (419, 425 f.) sowie NVwZ-RR 2000, 401 (403) und der Bremische Staatsgerichtshof, NVwZ 1998, 388 (389) sowie NordÖR 1998, 297 (299); s. a. DVBl. 1998, 830 (832). Zum „Finanztabu“ s. a. den Beitrag von *Bovenshulte/Fisahn* in diesem Band.

⁶⁵ Vgl. hierzu *Gebhardt*, Konkrete Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den verschiedenen Kommunalverfassungen insbesondere im Freistaat Bayern, in: *Jung/Knemeyer (Hrsg.)* (Fn. 11) S. 91 ff. (92 ff.).

⁶⁶ Dazu *Gebhardt* a.a.O. S. 95 ff.

Satz 1 BezVG); damit sind die in Hamburg durch Gesetz oder Senatsanordnung festgelegten organisatorischen Rahmenbedingungen und die Abgabenvorschriften von der Bürgermitwirkung ausgenommen.

V. Wie geht es weiter?

Ob die Volks- und Bürgermitwirkung auf lange Sicht zu einem Erfolg wird, hängt von vielen, im einzelnen nicht vorhersehbaren und nicht vollständig beeinflussbaren Faktoren ab. Die grundsätzlichen Überlegungen und die empirischen Erhebungen aus verschiedenen Zusammenhängen haben gezeigt, dass die Instrumente der direkten Demokratie jedenfalls keine „Wundermittel“ darstellen. Sie können weder gewährleisten, dass sich die Individuen politisch ungehindert entfalten, noch taugen sie als durchschlagende „Waffe“ gegen die Fehlentwicklungen der staatlichen Ordnung. Die empirischen wie auch die politologisch-theoretischen Aussagen erlauben keine eindeutige Prognose und auch keine pauschale Empfehlung pro oder contra direkt-demokratische Bürgermitwirkung. Die tatsächlichen politischen Abläufe werden auch von den Zielvorstellungen der Akteure bestimmt, und in diesem Rahmen gibt es Spielräume für die Verwirklichung demokratischer Ideale.

So besteht die Chance, dass die unmittelbar-demokratischen und die repräsentativen Entscheidungsformen sich künftig noch konstruktiver ergänzen als dies bisher schon geschieht. Sie bieten den einzelnen - sofern sie sich engagieren und etwas für eine politische Idee tun wollen - zusätzliche Möglichkeiten, sie tragen zur Belebung der politischen Auseinandersetzung bei, wirken gegen Apathie und Desinteresse und nötigen die Volksvertreter, stärker auf die Stimmungen im Volke zu achten. Auch wenn Vorstöße aus dem Volke als ungerechtfertigt, unsachlich oder ungerecht erscheinen mögen - ein gut fundiertes politisches System kann daraus Nutzen ziehen; die dadurch ausgelöste politische Debatte stärkt letztlich alle Beteiligten, auch die im Einzelfall Unterlegenen. Wer heute verliert, kann morgen gewinnen. Mögen die Bürger diese Chance nutzen!

Zweiter Teil:

**Bürgerbeteiligung in Hamburg -
Bewährte Wege und neue Herausforderungen**

Bürgerbeteiligung in der Hamburger Verwaltung - eine lange Tradition

I. Eine lange Tradition, aber welche?

1. Die demokratische Tradition seit 1921

Hamburgisches Verfassungsrecht hat sich zur Mitwirkung des Volkes an der Ausübung von Staatsgewalt in seiner dreifachen Erscheinungsform zu sehr unterschiedlichen Zeiten seiner Geschichte bekannt. Zur Ausübung von Staatsgewalt im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft, also der ersten Gewalt, hat unter der Herrschaft der geltenden Verfassung erst die Reform des Jahres 1996 das Volk zugelassen¹. Ein Blick auf Art. 58 der Verfassung von 1921 zeigt, dass Volksbegehren und Volksentscheid nicht traditionslos eingeführt wurden, wenn auch Art. 58 nicht mit Leben ausgefüllt wurde². Art. 62 Satz 2 der Verfassung enthält das Postulat, dass Männer und Frauen aus dem Volke nach Maßgabe der Gesetze an der Rechtsprechung zu beteiligen sind.

Einer sehr viel längeren Tradition erfreut sich die verfassungsrechtlich gesicherte Berufung des Volkes zur Mitwirkung an der Verwaltung, also im Bereich der zweiten Gewalt. Was Art. 56 HV seit 1952 bestimmt, nämlich

„Das Volk ist zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen. Die Mitwirkung geschieht insbesondere durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden.“

sah bereits Art. 59 Abs. 2 und 3 der Verfassung von 1921 vor, solange sie denn gelten konnte. Dieser Mitwirkungsgedanke wurde nach dem Zweiten Weltkrieg, so früh es also ging, in der Vorläufigen Verfassung der Hansestadt Hamburg³ wiederbelebt. Nach ihrem Art. 22 konnte, wenn auch ohne Stimmberechtigung, u.a. jedermann aus der Bevölkerung als Berater in Ausschüsse oder Unterausschüsse hinzugewählt werden, die die Bürgerschaft für die Prüfung von Angelegenheiten der verschiedenen Behörden ernannte. Spricht all dies etwa für einen früh entwickelten Sinn, der sich sogar offen zeigt für jüngere Erscheinungsformen von Bürgerpartizipation, lässt doch Art. 56 HV von Verfassungen wegen vergleichsweise moderne Partizipationsformen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu?

Es scheint jedenfalls so, vergegenwärtigt man sich die Äußerungen der Bürgerschaft aus dem Jahre 1920, mögen sie heute auch pathetisch anmuten:

¹ Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.05.1996, GVBl. S. 77; kompetenzielle Erweiterungen und Erleichterungen der Erfolgsaussichten hat das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.05.2001, GVBl. S. 105 mit sich gebracht.

² *Wulff*, Hamburgische Gesetze und Verordnungen, Band 1, S. 54, Anm. 3, Hamburg 1930.

³ Vom 15.05.1946, GVBl. S. 51.

„Es ist aber eine altbewährte hamburgische Einrichtung, dass das Volk auch in der Verwaltung seine Geschicke selbst bestimmt. Seit Jahrhunderten ist die gesamte hamburgische Staatsentwicklung von der Arbeit der Bürger getragen. Dieser tätigen Anteilnahme des Volkes ist es zu verdanken, dass die hamburgische Verwaltung stets mit dem Volke in enger Fühlung gestanden hat und Entfremdungen zwischen der Bevölkerung und den Verwaltungsbehörden nicht in dem Maße wie anderswo hervorgetreten sind.“

„Wo der Mensch mit dem Staate in Berührung tritt, geschieht dies weitaus überwiegend mit Organen der Verwaltung. Nichts ist mehr geeignet, den Gemeinsinn des Volkes mehr zu erregen und zu erhalten, als seine wirksame Teilnahme an der Verwaltung. Deshalb legt auch die neue hamburgische Verfassung Gewicht darauf, die weitesten Kreise des Volkes zur Mitarbeit heranzuziehen“⁴.

1951 hat der bürgerchaftliche Verfassungsausschuss im Zuge seiner Beratungen und Empfehlungen zu Art. 56 HV bemerkt, dass die Vorschrift - im Entwurf noch Art. 54 - in wesentlichen Punkten der Regelung des Art. 59 der Verfassung von 1921 folgt. Anstelle einer eigenen Begründung hatte er den Bericht des damaligen Verfassungsausschusses zitiert einschließlich der genannten Passagen⁵.

Eine demokratische Tradition von 80 Jahren seit 1921, unterbrochen von 1933 bis 1945, darf die Mitwirkung in der Verwaltung für sich in Anspruch nehmen.

2. Eine „altbewährte hamburgische Einrichtung“?

Die Verfassungsausschüsse der Jahre 1920 und 1951 berufen sich auf die Selbstbestimmung des Volkes auch in der Verwaltung als eine „altbewährte hamburgische Einrichtung“. Die Berichte suggerieren Kontinuität zwischen demokratischer und vor-demokratischer Zeit, als hätten die verfassungsrechtlichen Umwälzungen nach 1918 jedenfalls in diesem Bereich nicht stattgefunden. Was sich seit 1921 als geradezu basisdemokratisch orientiert versteht, musste davor eine ganz andere Stoßrichtung besitzen und tat es auch.

Die Mitwirkung des Volkes entstand nämlich aus dem Bestreben, dem selbstherrlichen Regiment des Rates, des Vorläufers des Senats, Grenzen zu setzen. Für die Begrenzung der Macht, die den Staatsgewalten anvertraut ist, sieht eine demokratische Verfassung dagegen ganz andere Regularien vor.

Der Kampf der Bürger der Stadt um Mitsprache setzte früh ein. Von „alt“ lässt sich daher reden, ob auch von „bewährt“ ist eine andere Frage.

⁴ Bericht des von der Bürgerschaft am 28. März 1919 niedergesetzten Ausschusses zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung Nr. 53, September 1920, S. 21, in: Protokolle und Ausschussberichte der Bürgerschaft im Jahre 1920.

⁵ 2. Bericht des Verfassungsausschusses über den Senatsantrag Nr. 16/50 - Entwurf einer Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg - Nr. 60 vom Dezember 1951, S. 9, Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft 1952, S. 645, 656.

Als zur Mitsprache berechnigte Bürger wurden im Stadtrecht von 1270 die „Wittigsten“, die Weisesten erwähnt. Sie gewannen Einfluss in Angelegenheiten der städtischen Selbstverwaltung⁶. Im Laufe der folgenden Jahrhunderte regelten sogenannte Rezesse die Beziehungen zwischen dem Rat und den Bürgern. Der erste Rezess des Jahres 1410 wurde zwischen dem Rat und 60 zu diesem Zweck gewählten Bürgern ausgehandelt und vereinbart, je 15 aus einem der damals vier Kirchspiele⁷. In ähnlicher Weise wurden 1458 und 1483 zwei weitere Rezesse abgeschlossen⁸. Eine ständige Vertretung hatten die Bürger gegenüber dem Rat damit noch nicht erreicht.

Eine Vertretung der Bürger ließ sich erst mit der Reformation in Hamburg durchsetzen, als sich religiös-kirchliche und politische Bestrebungen derart miteinander verbanden, dass es nicht nur zu einer grundlegenden Neuordnung des kirchlichen Lebens, sondern auch des Verfassungsgefüges kam⁹. Zur besseren Versorgung Armer und Kranker wurden 1527 in den Kirchspielen sogenannte Gotteskästen eingerichtet. Ihnen standen Kollegien von je 12 Personen vor, die insgesamt 48 Armenvorsteher oder Diakone¹⁰. Die jeweils drei ältesten Armenvorsteher eines Kirchspiels bildeten zusammen das Kollegium der Oberalten. 1528 wählten die Bürger für jedes Kirchspiel 24 Verordnete hinzu. Aus ihnen und den Armenvorstehern bildete sich das Kollegium der Einhundertvierundsechziger, nach Zulassung des fünften Kirchspiels 1685 das der Einhundertachtziger mit 60 Armenvorstehern¹¹. Dieses Vertretungsorgan sollte u.a. über Änderungen der Rezesse verhandeln¹². Seine Aufgaben wurden nach und nach erweitert.

Im Langen Rezess von 1529 wurde den Kollegien neben einzelnen Verwaltungsaufgaben die Vollmacht erteilt, über die Tätigkeit des Rates insgesamt zu wachen¹³. Damit war die bürgerliche Mitregierung gesichert, die Alleinherrschaft des Rates gebrochen¹⁴.

In den folgenden Jahrzehnten traten Deputierte der Bürger in die bis dahin ausschließlich von Ratsherren gebildeten Behörden ein, die nun Kommissionen oder Deputationen hießen. Den Anfang machte 1548 die zur Überwachung des Fahrwassers im Hafen und in der Elbe berufene „Düpekommission“¹⁵. 1563 gab der Rat die Verwaltung der öf-

⁶ Bolland, Senat und Bürgerschaft, S. 5; Kopitzsch, Bürgerliche Mitsprache und städtische Selbstverwaltung im alten Hamburg (bis 1848), in: Asendorf/Kopitzsch/Stefani/Tormin (Hrsg.), Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft, S. 37; v. Hein, Bürgerbeteiligung an der Leitung einer Großstadtverwaltung, S. 37 f.; Eckart, Privilegien und Parlament, S. 10.

⁷ Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 8 f.; Eckart, 460 Jahre "Langer Rezess", in: Zeitzeichen, Hamburg macht Schule, S. 28 (zitiert: Rezess); v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 40; Gabrielsson, Die Zeit der Hanse 1300 - 1517, in: Jochmann/Loose (Hrsg.), Hamburg: Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner, Band I, S. 101 (134); Studt/Olsen, Hamburg, Die Geschichte einer Stadt, S. 77.

⁸ Kopitzsch, a.a.O. (Fn. 6), S. 37; Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 9; Bolland, Die Hamburgische Bürgerschaft in alter und neuer Zeit, S. 14 f. (zitiert: Bürgerschaft); Gabrielsson, a.a.O. (Fn. 7), S. 125 ff. (29 ff)

⁹ Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 11; Kopitzsch, a.a.O. (Fn. 6), S. 38.

¹⁰ Postel, Reformation und Gegenreformation 1517 - 1618, in: Jochmann/Loose (Hrsg.), Hamburg Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner, Band I, S. 191, 197; Dunkelberg, Der Bürgerausschuss in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 8 f.; Eckart, a.a.O. (Fn. 6), S. 12 f.; Eckart, Rezess, a.a.O. (Fn. 7), S. 28; Bolland, Bürgerschaft, a.a.O. (Fn. 8), S. 15.

¹¹ Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 11; v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 43 f.; Dunkelberg, a.a.O. (Fn. 10), S. 9; Kopitzsch, a.a.O. (Fn. 6), S. 38.

¹² Postel, a.a.O. (Fn. 10), S. 197 f.; Studt/Olsen, a.a.O. (Fn. 7), S. 77; Dunkelberg, a.a.O. (Fn. 10), S. 10; Kopitzsch, a.a.O. (Fn. 6), S. 38; Eckart, Rezess, a.a.O. (Fn. 7), S. 28.

¹³ Eckart, Rezess, a.a.O. (Fn. 7), S. 29.

¹⁴ Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 12; Studt/Olsen, a.a.O. (Fn. 7), S. 77.

¹⁵ Studt/Olsen, a.a.O. (Fn. 7), S. 78; v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 45.

fentlichen Gelder völlig aus der Hand. Er musste sich Ausgaben von acht Mitgliedern der bürgerlichen Kollegien bewilligen lassen¹⁶.

Der Hauptrezess von 1712 stellte fest und bekräftigte, dass das Kyrion untrennbar beim Rat und der Erbgesessenen Bürgerschaft lag. Zum Konvent der Erbgesessenen Bürgerschaft waren die 180 Mitglieder der bürgerlichen Kollegien zugelassen. Als einzige Konventsmitglieder unterlagen sie der Teilnahmepflicht¹⁷. Den Grundsatz der gemeinsamen Herrschaft von Bürgerschaft und Senat hielt die Verfassung von 1860 aufrecht¹⁸. Aber nicht mehr die Kollegien, wie seit über 300 Jahren, sondern die damals gewählte Bürgerschaft als Repräsentativorgan vertrat die Bürger. Sie war fortan Mitträger des Kyrion.

Als Instrument der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung ließ sich dagegen der bis 1996 existierende Bürgerausschuss nicht begreifen. Mag er auch „in politischer Beziehung als Nachfolger des Oberalten-Collegiums zu betrachten“ gewesen sein¹⁹, der die bürgerlichen Kollegien, insbesondere das der Oberalten abgelöst hat²⁰, so bestand eine Rechtskontinuität zwischen den Kollegen und dem Bürgerausschuss, der seine Regelung in Art. 54 ff. der Verfassung von 1860 gefunden hatte, nicht²¹. Ähnlichkeiten und Übereinstimmungen mochten sich aus den Kompetenzen der Kollegien einerseits und des Bürgerausschusses andererseits ergeben haben²².

Dunkelberg hat die Entstehungsgeschichte des Bürgerausschusses eingehend dargestellt und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass er bewusst und gewollt im Gegensatz zu dem Oberaltenkollegium stehen sollte. Zwischen ihnen gab es keine rechtliche oder tatsächliche Verbindung²³. Strukturell hatte die Verfassung von 1860 mit der von ihr erstmals institutionalisierten Gewaltenteilung den Bürgerausschuss zudem der ersten Gewalt zugeschlagen und damit von der Beteiligung an der Verwaltung entfernt. Allerdings hatte er vom ersten bis zum letzten Tag seiner Existenz u.a. die Aufgabe, über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu wachen. Diese in Art. 31 Abs. 1 HV a.F. mit Verfassungsrang angesiedelte Aufgabe hat in einem auffälligen Missverhältnis zu seiner Bedeutung gestanden, dies insbesondere im Rahmen einer demokratischen Verfassung, in der Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängt und mit der Ausübung von Enquêterechten, vorallem durch Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, unter Kontrolle gehalten wird und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung voller gerichtlicher Überprüfung unterliegt. Demgegenüber nahmen sich die Mittel des Bürgerausschusses zur Durchführung seiner Überwachungsaufgabe bescheiden aus²⁴

¹⁶ Colpe, Die Rechtsstellung der bürgerlichen Mitglieder der hamburgischen Verwaltungsdeputationen, S. 7 f.; Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 12; Bolland, Bürgerschaft, a.a.O. (Fn. 8), S. 15; Eckart, Rezess, a.a.O. (Fn. 7), S. 29; v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 45 f.; Studt/Olsen, a.a.O. (Fn. 7), S. 78; Kopitzsch, a.a.O. (Fn. 6), S. 38.

¹⁷ Studt/Olsen, a.a.O. (Fn. 7), S. 120; Bolland, a.a.O. (Fn. 6), S. 14; Dunkelberg, a.a.O. (Fn. 10), S. 22.

¹⁸ Ahrens, Von der Franzosenzeit bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung 1806 - 1860, in: Jochmann/Loose (Hrsg.), Hamburg Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner, Band I, S. 415 (484).

¹⁹ Wulff, Hamburgische Gesetze und Verordnungen, Band 1, Hamburg 1902, Artikel 54, S. 21, Anm. 1; Dunkelberg, a.a.O. (Fn. 10) S. 3.

²⁰ Perels, Über den hamburgischen Bürgerausschuss, S. 3.

²¹ Perels, a.a.O. (Fn. 20), S. 4.

²² Perels, a.a.O. (Fn. 20), S. 3 f.

²³ Dunkelberg, a.a.O. (Fn. 10), S. 61.

²⁴ David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 31, Randnrn. 3 ff.

Die Tradition der bürgerlichen Ehrenämter setzte sich in der Verwaltung fort. Die Deputationen wurden zu Verwaltungsbehörden²⁵. Die nicht sehr umfangreichen Aufgaben konnten nach 1860 mit diesen ehrenamtlichen Strukturen noch bewältigt werden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts erwiesen sie sich als mangelhaft²⁶. Kurz vor der Wende des 19. zum 20. Jahrhundert konnten qualifizierte Beamte eingesetzt werden²⁷. Die Mitwirkung in den Behördenleitungen wurde ihnen aber nur ausnahmsweise gestattet²⁸. Ehrenamtlichkeit der Verwaltung erwies sich damit als Charakteristikum im Unterschied zu deren Professionalität. Sie konnte nicht verstanden werden als demokratisches Korrektiv einer im übrigen etwa durch Berufsbeamte professionell geführten Verwaltung. Ehrenamtlichkeit war vielmehr Ausdruck der Selbstverwaltung der Stadt durch die sie beherrschende Schicht.

Dem 1921 eingeführten demokratischen Prinzip musste nicht nur die Macht des Senats untergeordnet werden, sondern auch diejenige, die von bürgerlicher Mitwirkung ausging. Das Charakteristikum der Ehrenamtlichkeit machte ihre Demokratisierung nicht entbehrlich, weil sie etwa per se als demokratisches Element anzusehen gewesen wäre. Auf die Konsequenzen, die sich aus dem Demokratieprinzip für die bürgerliche Mitwirkung ergaben, hatte der Senat bereits 1924 aufmerksam gemacht und ausgeführt:

*„Dazu kommt unter der Herrschaft der neuen Verfassung die Erwägung, dass ja der Senat und die einzelnen Senatsmitglieder auch für die Leitung ihrer Verwaltungsbehörden der Volksvertretung verantwortlich sind. Verantwortung hat aber nur da Sinn, wo Handlungsfreiheit besteht. Mit Recht kann also der heutige Präses geltend machen, dass seine Leitungsbefugnisse in der Behörde durch bürgerliche Mitglieder nicht in dem Grade beeinträchtigt werden dürfen, dass er zum Vollzieher fremden Willens herabsinkt.“*²⁹

II. Wesentliche Formen und Gegenstände der Mitwirkung

1. Art. 56 HV als offene Norm

Art. 56 HV schafft mit seiner flexibel gehaltenen Formulierung der Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung auch in anderen Behörden als den Fachbehörden³⁰, und in ihnen nicht ausschließlich durch die Deputationen, die verfassungsrechtliche Grundlage. Er lässt auch die ehrenamtliche Tätigkeit der Mitglieder der Bezirksversammlungen und der Orts- und Kerngebietsausschüsse zu, die nach ihrem politischen Gewicht bedeutendste neben den Deputationen. § 16 VerwBehG³¹ erlaubt darüber hinaus die Einsetzung von Verwaltungsausschüssen in den Fachbehörden.

²⁵ Wulff, a.a.O. (Fn. 19), Artikel 80, S. 32, Anm. 6; v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 59.

²⁶ Jochmann, Handelsmetropole des Deutschen Reiches, in: Jochmann/Loose (Hrsg.), Hamburg: Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner, Band II, S. 15, 84 ff.; Eckart, a.a.O. (Fn. 6), S. 35.

²⁷ Jochmann, a.a.O. (Fn. 26), S. 86.

²⁸ Vgl. Wulff, a.a.O. (Fn. 19), S. 100, Anm. 5; Colpe, a.a.O. (Fn. 10), S. 13; Jochmann, a.a.O. (Fn. 26), S. 86; v. Hein, a.a.O. (Fn. 6), S. 60; Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 26.

²⁹ Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft im Jahre 1924, S. 287.

³⁰ Freitag/Haas, JöR 25 (1976), S. 27 (50); 2. Bericht des Verfassungsausschusses, a.a.O. (Fn. 5).

³¹ In der Fassung vom 30.07.1952, BL I 2000 - a, zuletzt geändert am 02.07.1991, GVBl. S. 247.

Eine besondere Rolle spielen die Kommission für Bodenordnung und die Kreditkommission. Beide haben ehrenamtliche Mitglieder. Sie werden von der Bürgerschaft gewählt, bei der Kommission für Bodenordnung zusätzlich je zwei von jeder Bezirksversammlung³².

Die Zahl der Gremien, die ehrenamtlicher Mitwirkung zugänglich sind, lässt sich nicht überblicken, selbst wenn man diejenigen, die das Hamburgische Schulgesetz³³ vorsieht, außer Acht lässt. Sie verändert sich abhängig davon, wie intensiv von § 16 VerwBehG Gebrauch gemacht wird.

Die Mitwirkung des Volkes erfasst die Aufgaben der Verwaltung der Fachbehörden und der Bezirksämter ohne Unterscheidung nach staatlichen und gemeindlichen Aufgaben.

2. Demokratische Legitimation

Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung bedeutet Mitwirkung an der Ausübung von Staatsgewalt durch die Exekutive. Durch Mitentscheidung wird staatliche Herrschaft ausgeübt, die demokratisch legitimiert sein muss³⁴. Mitwirkung ist damit eingebunden in den Zusammenhang der demokratischen Fundamentalnormen der Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG und des Art. 3 Abs. 2 Sätze 1 und 2 HV.

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die Deputationen (3.) und die Bezirksversammlungen (4.) als die wichtigsten Gremien der Mitwirkung. Einige Anmerkungen gelten der Kommission für Bodenordnung (5.) und Reformvorschlägen (6.).

3. Die Deputationen

Deputationen sind in den Fachbehörden angesiedelt. Die grundsätzlich monokratische Leitung bis zu zwölf Fachbehörden durch die Mitglieder des Senats modifiziert die Deputationsverfassung zu Gunsten kollegialer Leitung. Die Deputationen bestehen aus den vom Senat in die Behörden entsandten Senatoren und 15 bürgerlichen Mitgliedern, den Deputierten, vgl. § 7 Abs. 1 VerwBehG. Einer der in die Behörden entsandten Senatoren oder, was der Regel entspricht, der einzige Senator wird als Präses bestimmt³⁵. Die Deputation der Finanzbehörde entsendet je eines ihrer Mitglieder in die Deputationen der übrigen Fachbehörden. Diese Deputationen besitzen also 17 Mitglieder, die der Finanzbehörde 16.

Die Bürgerschaft wählt die Deputierten nach § 7 Abs. 2 Satz 1 VerwBehG aus den zur Bürgerschaft wählbaren Einwohnern Hamburgs für die Dauer ihrer eigenen Wahlperiode. Dadurch erhalten die Deputierten ihre demokratische Legitimation. Sie nehmen nach § 9 Abs. 1 des Gesetzes insbesondere teil an den Entscheidungen über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplans ihrer Behörde, Änderungen in der Organisation ihrer Behörde, die sachliche

³² § 1 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Gesetz über die Kommission für Bodenordnung vom 29.04.1997, GVBl. S. 131; § 1 Abs. 3 Gesetz über die Kreditkommission vom 29.04.1997, GVBl. S. 133.

³³ Vom 16.04.1997, GVBl. S. 97.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 31.10.1990, in: BVerfGE 83, 60, 74; vgl. auch *Hlepas*, DVBl. 1991, S. 1136 (1137).

³⁵ *Bull*, Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: *Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.)*, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 77 (92).

Erledigung von Beschwerden von allgemeiner Bedeutung und die Vorschläge, die von den Behörden für die Ernennung von Beamten gemacht werden. § 9 Abs. 3 und 4 nimmt einige Bereiche von der Teilnahme aus, nämlich den Verfassungsschutz, Einzelmaßnahmen der Gefahrenabwehr, die Verfolgung strafbarer Handlungen und die Ernennung der Berufsrichter.

Der Kompetenzkatalog umfasst zwar das Essentielle der fachbehördlichen Aufgaben³⁶, er täuscht aber über die wirkliche Bedeutung hinweg. Den Deputierten der Finanzbehörde und der Wirtschaftsbehörde sind mit der Errichtung der Kommission für Bodenordnung und der Kreditkommission wesentliche Mitwirkungsrechte genommen. Dies gilt auch für die Teilnahme der Deputierten an Planverfahren und für die Feststellung von Plänen, für die die Bezirksämter zuständig sind. Beschwerdeentscheidungen sind praktisch entfallen mit der Einrichtung von Widerspruchsausschüssen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit³⁷. Im Rahmen ihrer Kompetenzen bilden die Behörden die obersten kollegialen Leitungsorgane der Fachbehörden³⁸, nicht etwa parlamentarische Kontrollorgane³⁹. Gleichwohl reserviert das Gesetz dem Präses eine starke Stellung. § 12 berechtigt ihn zu selbstständiger Entscheidung auch in den in § 9 bezeichneten Angelegenheiten. § 13 verleiht ihm Recht und Pflicht zum Einspruch gegen Beschlüsse seiner Deputation, die nach seiner Ansicht ein Gesetz verletzen oder dem Staatswohl zuwiderlaufen. Mit Dringlichkeits- und Einspruchszuständigkeiten verfügt er über wesentliche Befugnisse, mit denen er sich gegen die Mehrheit in seiner Deputation durchsetzen kann, notfalls mit Hilfe des Senats⁴⁰. Dem Präses bleibt es weiter unbenommen, den Senat zu einer Evokationsentscheidung nach § 1 Abs. 4 VerwBehG anzuregen. Der Senat hat im Konfliktfall das letzte Wort. Die Exekutive wird, letztlich als Ausfluss des Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV und zur Sicherung einer vollständigen parlamentarischen Verantwortung, stabilisiert⁴¹.

4. Die Bezirksversammlungen

Das Gebiet der Stadt ist auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 HV in sieben Bezirke eingeteilt. Die für sie eingerichteten Bezirksämter erhalten ihre Aufgaben durch Zuständigkeitsanordnung des Senats. § 7 Abs. 1 BezVG⁴² bestimmt, dass die Bevölkerung insbesondere durch die Bezirksversammlungen an den Aufgaben des Bezirks und den Aufgaben des Bezirksamtes mitwirkt. Nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen⁴³ gehören zu den Wahlberechtigten auch die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Bezirksversammlungen haben 41 Mitglieder.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Legitimation der Mitwirkung an den Angelegenheiten des Bezirkes bleiben aber trotz Art. 4 Abs. 2 HV maßgebend die so-

³⁶ Ipsen, a.a.O. (Fn. 28), S. 383.

³⁷ Vgl. im Einzelnen Haas, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.), Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 91, 113 f.

³⁸ OVG Hamburg, Urteil vom 28.04.1986, in: HmbJVBl. 1986, 72, 73.

³⁹ Haas, a.a.O. (Fn. 37), S. 115.

⁴⁰ Ipsen, a.a.O. (Fn. 28), S. 386; Bull, Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung durch die Deputationen der Hamburger Fachbehörden, in: Hamburg - Deutschland - Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, S. 299 (315 ff.).

⁴¹ Ipsen, a.a.O. (Fn. 28), S. 386 f.; Bull, a.a.O. (Fn. 40), S. 318; Glatz/Haas, JöR 6 (1957), S. 223 (241).

⁴² Vom 11.06.1997, GVBl. S. 205, 206, geändert am 04.11.1997, GVBl. S. 489.

⁴³ In der Fassung vom 22.07.1986, GVBl. S. 230, zuletzt geändert am 25.06.1997, GVBl. S. 282.

nannte Einheitsgemeinde gemäß Art. 4 Abs. 1, die parlamentarische Gesamtverantwortung des Senats auch für die Führung und Beaufsichtigung der Bezirksverwaltung nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 sowie die der Mitglieder des Senats nach Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 55.

a) Aufgaben und Verbindlichkeit der Mitwirkung

§ 15 Abs. 1 und 2 BezVG sieht als Rechte und Befugnisse der Bezirksversammlungen vor die Anregung von Verwaltungshandeln durch Empfehlungen, Kontrolle der Führung der Geschäfte des Bezirksamtes, Entscheidung in vorbehaltenen Angelegenheiten, Vornahme der im Bezirksverwaltungsgesetz vorgesehenen Wahlen, die laufende Unterrichtung über die Führung der Geschäfte und die künftigen Vorhaben sowie ein Auskunftsverlangen über die Angelegenheiten des Bezirksamtes⁴⁴. § 16 Abs. 3 BezVG führt über die darin in Bezug genommenen Vorschriften zur Mitwirkung der Bezirksversammlung an Haushaltsangelegenheiten des Bezirksamtes. Hierauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. § 26 sichert das in Art. 45 HV verankerte Recht des Senats zur Ernennung und Entlassung der Beamten auch für den Bezirksamtsleiter.

Wahl, Bestellung und Abberufung des Bezirksamtsleiters regelt § 26 BezVG. In der Wahl durch die Bezirksversammlung liegt ein Vorschlag an den Senat, wie es in Absatz 1 ausdrücklich heißt, an den er rechtlich nicht gebunden ist. Das eigenständige Bestellungsrecht bildet die Voraussetzung dafür, dass der Senat auch für die Leitung der Bezirksamter parlamentarisch zur Verantwortung gezogen werden kann⁴⁵. § 26 sichert das in Art. 45 HV verankerte Recht des Senats zur Ernennung und Entlassung der Beamten auch für den Bezirksamtsleiter.

b) Neuordnung der Bebauungs- und Landschaftsplanung

Unter den übertragenen Aufgaben besitzt die kompetenzielle Neuordnung des Bebauungs- und Landschaftsplanverfahrens besondere Bedeutung⁴⁶. Danach werden im Regelfall Bebauungspläne durch Rechtsverordnung festgestellt, nach § 3 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung⁴⁷ durch den Senat oder unter Ausnutzung der in § 6 des Gesetzes enthaltenen Ermächtigung durch die Bezirksamter⁴⁸. Für die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung bestehender, auch nicht durch Rechtsverordnung des Senats, sondern durch Gesetz festgestellter Bebauungs-, Grünordnungs- und Durchführungspläne hat die Bürgerschaft die notwendigen Regelungen getroffen⁴⁹. Entsprechendes gilt für die Aufstellung und Feststellung von Landschaftsplänen nach § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 1 des Hamburgischen Naturschutzgesetzes⁵⁰ und für die in § 81 Abs. 14 der Hamburgischen Bauordnung⁵¹ sowie in anderen in der Prä-

⁴⁴ *Raloff/Streng*, Das neue Bezirksverwaltungsgesetz, S. 7 f.; *Deutmoser*, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 835, S. 158.

⁴⁵ *Deutmoser*, a.a.O. (Fn. 44), S. 159 f.

⁴⁶ Vgl. Anlage 1 zur Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Reform der Verwaltung - Bürgerschafts-Drucksache 15/5357 vom 23.04.1996, S. 11 ff. und die Antwort auf die Schriftliche Kleine Anfrage gemäß Bürgerschafts-Drucksache 16/381 vom 13.02.1998.

⁴⁷ In der Fassung vom 30.11.1999, GVBl. S. 271.

⁴⁸ Vgl. die Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und Landschaftsplanung vom 28.06.2000, GVBl. S. 134.

⁴⁹ Gesetz über die Ermächtigung des Senats zur Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Gesetzen über Bebauungs- und Landschaftspläne und zur Weiterübertragung dieser Ermächtigung vom 11.06.1997, GVBl. S. 215.

⁵⁰ Vom 02.07.1981, GVBl. S. 167, zuletzt geändert am 02.05.2001, GVBl. S. 75.

⁵¹ Vom 01.07.1986, GVBl. S. 183, zuletzt geändert am 20.02.2001, GVBl. S. 27, 31.

ambel der Ermächtigungsverordnung genannten Gesetze geregelten Fälle. § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung nimmt von der Übertragung der Befugnisse auf die Bezirksämter diejenigen für Beschlüsse über die Aufstellung von Bebauungsplänen aus, die überwiegend gesamtstädtische Bedeutung besitzen. Diese Ausnahmen enthält die Anlage zu der Verordnung⁵².

Für die Mitwirkung der Bezirksversammlungen an der Feststellung von Plänen hat es die Novelle des Bezirksverwaltungsgesetzes vom November 1997 für unverzichtbar gehalten, die Feststellung durch Rechtsverordnung nicht allein dem Senat oder dem Bezirksamt zu überlassen. Erforderlich erschien vielmehr in Anlehnung an § 10 Baugesetzbuch die Mitwirkung eines direkt gewählten Gremiums, sei es der Bezirksversammlungen, sei es der Bürgerschaft.

Bezirksversammlungen können allerdings nicht mittels Subdelegation ermächtigt werden, selbst die Pläne durch Rechtsverordnung festzustellen, weil sich die Verordnungsermächtigung der Bezirksämter von der Rechtssetzungskompetenz der Bürgerschaft in ihrer Funktion als Kommunalparlament ableitet. Die zwischen der Bürgerschaft, dem Senat und einem Adressaten einer Subdelegationsermächtigung aufrecht zu erhaltende Legitimations- und Verantwortungskette gebietet, dass nur das Bezirksamt als Adressat in Betracht kommt, nicht die Bezirksversammlung⁵³.

c) Ingerenzen des Senats

Nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 HV führt und beaufsichtigt der Senat die Verwaltung. Art. 4 Abs. 1 hat zur Konsequenz, dass er und seine Mitglieder die Führung und Beaufsichtigung ungeteilt gegenüber der Bürgerschaft zu verantworten haben⁵⁴. Dementsprechend erhält die Gesamtheit der Verwaltung ihre Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt nur über den Senat und die Bürgerschaft. Die Einheitsgemeinde mit folglich einheitlicher Legitimation und Verantwortung schließt eine weitere Legitimationsebene, nämlich die Bezirksversammlungen mit einer Rückbindung an die sie wählenden Teilvölker aus⁵⁵. Zur Wahrnehmung der Aufgabe der Führung und Beaufsichtigung kommt den Globalrichtlinien und dem System der Aufsicht des Senats über die Bezirksämter wesentliche Bedeutung zu. Die Globalrichtlinien, die der Senat erlässt, begrenzen nach § 17 BezVG die Befugnisse der Bezirksversammlungen. Die Globalrichtlinien als Vorgaben für die selbstständige und in Einzelfällen abschließende Aufgabenerfüllung stärken den Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung der Bezirksaufgaben einerseits und der Verantwortung des Senats andererseits.

Die Aufsicht erhält ihre Wirksamkeit durch die Instrumente der Weisung und der Evokation gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 BezVG⁵⁶. Die Evokation nimmt dem Bezirksamt im Einzelfall die Zuständigkeit und damit den Bezirksversammlungen das entsprechende Beschlusssubstrat. Weisungen begrenzen nach § 17 BezVG die Befugnisse der Bezirksversammlungen in den jeweiligen Fällen, nach der Novelle des Gesetzes vom Novem-

⁵² Vgl. dazu den Bericht des Stadtentwicklungsausschusses, Bürgerschafts-Drucksache 16/1389 vom 09.09.1998.

⁵³ *Raloff/Streng*, a.a.O. (Fn. 44), S.8 f.

⁵⁴ *David*, a.a.O. (Fn. 24), Artikel 33, Randnr. 25, *David*, ZAR 1989, S. 102 (104 f.); *Hlepas*, a.a.O. (Fn. 34), S. 1138; *Deutmoser*, a.a.O. (Fn. 44), S. 163.

⁵⁵ *David*, a.a.O. (Fn. 54), S. 106 f.; *Raloff*, Das hamburgische Bezirksverwaltungsgesetz, in: *Albers/Asche/Gündisch/Seeler/Thieme*, Recht und Juristen in Hamburg, Band II, S. 67 (78).

⁵⁶ *Bull*, a.a.O. (Fn. 40), S. 98 f.; *Raloff*, a.a.O. (Fn. 55), S. 78; *Deutmoser*, a.a.O. (Fn. 44), S. 163, 164.

ber 1997 allerdings nur noch in denen gemäß § 5 Abs. 4. Diese Einschränkung bleibt indes ohne Folgen, weil Weisungen zu den sonstigen Entscheidungen des Senats im Sinne des § 17 zählen.

5. Kommission für Bodenordnung

In der Kommission für Bodenordnung vollzieht sich bürgerliche Mitwirkung auf ganz besondere Weise. Dies ergibt sich aus ihrer Zusammensetzung und ihrer Aufgabenstellung. Art. 72 Abs. 3 HV lässt die Veräußerung von Staatsgut, die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, nur auf Beschluss der Bürgerschaft zu. Soweit der Bürgerschaft danach eine Zuständigkeit fehlt, schließt für die Veräußerung von Grundvermögen und die Bestellung von Erbbaurechten die Kommission für Bodenordnung die Mitwirkung aller anderen Ausschüsse der Verwaltung aus.

Die Kommission setzt sich nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Kommission für Bodenordnung aus ihrem Vorsitzenden, acht von der Bürgerschaft gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern, je zwei von jeder Bezirksversammlung gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern und zwei Angehörigen der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg zusammen. Gemäß Abs. 3 müssen drei Mitglieder der Bürgerschaft angehören. Aufgabenstellung und Zusammensetzung räumen der Kommission eine eigenartige Stellung zwischen der ersten und der zweiten Gewalt ein. Die allein einfach-gesetzliche Basis der Kommission für Bodenordnung muss das in Art. 72 Abs. 3 HV angelegte Verhältnis von Regel und Ausnahme wahren. Nachdem die Kommission 1997 alle Beschlusszuständigkeiten in Grundstücksangelegenheiten erhalten hat, begegnet die Einhaltung dieser Balance größeren Schwierigkeiten.

6. Reformvorschläge

Der gegenwärtige Rechtszustand der Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung ist gelegentlich für verbesserungsbedürftig gehalten worden. Hierzu hat es Vorschläge in zweierlei Richtung gegeben. Zum einen sollte der Kreis der Mitwirkungsberechtigten erweitert werden. Zum anderen sollten die Befugnisse der Bezirke und damit auch der Bezirksämter in einem Umfang ausgebaut werden, der mit denen der Gemeinden der Flächenländer vergleichbar ist.

Den Versuch, den Kreis der Mitwirkungsberechtigten zu erweitern, hatte Hamburg mit der Einführung eines Ausländerwahlrechts schon 1989 unternommen. Er ist am Bundesverfassungsgericht gescheitert, vgl. Fn. 34. Für die Ebene der Deputationen soll dieses Ziel dadurch erreicht werden, dass die Bürgerschaft deren Mitglieder aus den zur Bezirksversammlung wahlberechtigten Einwohnern wählt⁵⁷ und nicht mehr wie nach geltendem Recht aus den zur Bürgerschaft Wahlberechtigten. Damit würden die Angehörigen auch der übrigen EU-Länder passiv wahlberechtigt werden.

Einen doppelten Ansatz verfolgt ein weiterer Antrag. Er hat die „volle Beteiligung der EU-Bürger an kommunalen Entscheidungen in Hamburg“⁵⁸ zum Ziel. Danach sollen entweder die kommunalen Rechte und Verantwortlichkeiten der Bezirke, insbesondere

⁵⁷ Antrag gemäß Bürgerschafts-Drucksache 16/4726 vom 06.09.2000.

⁵⁸ Antrag gemäß Bürgerschafts-Drucksache 16/4965 vom 25.10.2000.

der Bezirksversammlungen, zu einer gegenüber anderen Bundesländern gleichwertigen Stellung der Unionsbürger ausgebaut oder aber das Wahlrecht der Unionsbürger auf die Wahl zur Bürgerschaft erstreckt werden, da nun einmal die Gemeindekompetenzen gemäß Art. 4 Abs. 1 ungetrennt auf die Landes- und die Bezirksebene verteilt sind.

Richten sich diese Vorschläge immerhin auf Neuland, so ist umso bemerkenswerter, dass der Bestand des Vorhandenen nicht auf längere Sicht gegen Reformen gesichert erscheint. Allein die Tatsache, dass es seit 1949 fünf verschiedene Bezirksverwaltungsgesetze gegeben hat, stärkt nicht gerade das Vertrauen in ein langes unverändertes Leben des seit 1997 geltenden, kommt in dieser Zahl der Gesetze doch zum Ausdruck, keine befriedigende Lösung für einen Interessenausgleich zwischen Zentralgewalt und bürgerlicher Mitwirkung gefunden zu haben.

Raloff hat die kontroversen Bemühungen um die Entstehung des jüngsten Gesetzes eingehend dargestellt und seinem Beitrag zu diesem Thema den aufschlussreichen Untertitel „Ein neues Gesetz mit alten Problemen und neuen dazu“ gegeben⁵⁹. Das Bezirksverwaltungsgesetz von 1997 soll nach dem Willen seiner Initiatoren kommunale Demokratie stärken und die Bedeutung der Bezirksversammlungen wieder herstellen⁶⁰. So ganz sicher war sich aber einer der Initiatoren hinsichtlich der Zielerreichung nicht, schlug er doch vor, man solle in zwei Jahren - also 1999 - noch einmal darauf schauen, Erfahrungen auswerten und möglicherweise Schlüsse daraus ziehen⁶¹. Dazu ist es bis heute nicht gekommen.

Sollte Fritz Morstein Marx weiterhin Recht behalten mit seiner Feststellung: „*Es ... trifft aber doch etwas Wesentliches, wenn man sagt, dass die Verwaltung Hamburgs immer reformbedürftig gewesen sei*“?⁶² Diese Erkenntnis stammt immerhin aus dem Jahre 1926.

⁵⁹ Raloff, a.a.O. (Fn. 55), S. 67 ff.

⁶⁰ Vgl. den Beitrag des Abg. Vahldieck (CDU), Plenarprotokoll 16/1 vom 8.10.1997 über die Sitzung der Bürgerschaft am 8.10.1997, S. 9 B bis 11 A.

⁶¹ Vgl. den Beitrag des Abg. Dr. Maier (GAL), Plenarprotokoll 16/2 vom 29.10.1997 über die Sitzung der Bürgerschaft am 29.10.1997, S. 47 D, 49 B.

⁶² Morstein Marx, Fritz, Zur Hamburgischen Verwaltungsreform, in: HansRZ 1926, Sp. 581, 582.

Neue Beteiligungsmodelle in einer Großstadt

I. Einleitung

Im Laufe der 1990er Jahre sind neue Formen der politischen Beteiligung auf kommunaler Ebene von zwei Ansätzen her eingeführt worden. Auf der einen Seite direktdemokratische Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die sich an einer unmittelbaren Ausübung des Mehrheitsprinzips orientieren und den Bürgern die Gelegenheit zur Abstimmung über einzelne Themen ermöglichen sollen. Auf der anderen Seite findet sich ein ganzes Bündel von „kooperativen“ Formen der Bürgerbeteiligung.

Der Hintergrund für die Einführung dieser neuen Formen „kooperativer Demokratie“ ist das gleichzeitige Auftreten von Finanzierungs-, Steuerungs- und Legitimationsproblemen. Die Bürger sollen entweder als politischer Auftraggeber mitreden, als Adressat der kommunalen Leistungserstellung verstärkt einbezogen oder als Koproduzent bei der Erstellung kommunaler Leistungen eingebunden werden.¹ Angestrebt wird die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements im Sinne einer Beteiligung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion, die Bewältigung zunehmender Steuerungsprobleme bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen und die Bearbeitung neuer oder neu wahrgenommener Problemlagen etwa im Bereich der Umweltpolitik, der kommunalen Kriminalprävention, der Wirtschaftsförderung, des Stadtmarketings und der Jugend- und Altenpolitik².

Die im folgenden vorzustellenden Modelle deliberativer Bürgerbeteiligung beschränken sich auf die Einbeziehung des Bürgers in der Auftraggeberrolle, um einen Vergleich mit direktdemokratischen Verfahren zu ermöglichen. Der Begriff der Deliberation fasst dabei die Entscheidungsmodi des Verhandeln und des Argumentierens zusammen und grenzt sie gegenüber Wahlen und Abstimmungen ab.³ Deliberative Verfahren unterscheiden sich von direktdemokratischen dadurch, dass sie Legitimation weniger durch Mehrheiten erzeugen als durch freiwillige Übereinkünfte in Verhandlungen und durch die breite argumentative Einbeziehung von Wissen und von verschiedenen Werten. Die üblichen, mehr oder weniger neokorporatistischen Politik-Netzwerke (zum Beispiel die Bündnisse für Arbeit) sollen dabei über den Kreis der etablierten Akteure hinaus geöffnet werden. Zugleich wird der Expertise-Begriff etwa gegenüber dem üblichen Anhörungswesen erweitert, indem Bürger/Laien als Experten für ihre Lebenswelt und die von einer Entscheidungsmaterie betroffenen Werte angesehen werden. Im Gegensatz zu direktdemokratischen und repräsentativ-demokratischen Verfahren können deliberative Formen der Bürgerbeteiligung jedoch keine Legitimation für die Bindung (beteiligter oder nicht beteiligter) Dritter gegen deren Willen erzeugen. Ihre Ergebnisse haben die Form von Empfehlungen oder von freiwilligen Übereinkünften.

Im folgenden werden zunächst einige Grundmodelle deliberativer Beteiligung vorgestellt. Dabei beschränke ich mich auf solche Modelle, die der Vorbereitung politischer

¹ Bogumil, Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, S. 229.

² Holtkamp, Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, S. 62.

³ Vgl. Elster, Deliberation and Constitution Making, S. 97 ff.

Entscheidungen dienen. Wichtige methodische Fragen wie die der Aktivierung und des *empowerment* von artikulations- und organisationsschwachen Bevölkerungsgruppen, die etwa im Bereich der sozialen Stadtentwicklung eine zentrale Rolle spielen, bleiben dabei aus Platzgründen unbehandelt. Da in der Praxis zumeist an die jeweiligen Erfordernisse angepasste Kombinationen der Werkzeuge zum Einsatz kommen (sollten), wird anschließend anhand zweier Fallbeispiele die Wirkungsweise deliberativer Beteiligungsformen diskutiert. Abschließend werden einige Funktionsbedingungen und Leistungsgrenzen erörtert.

II. Deliberative Beteiligungsmodelle

Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung gehören in den Bereich der nicht verfassten Partizipation. Das in der Verfahrensanlage zu lösende Hauptproblem ist daher, wie bestehenden Macht-, Mobilisierungs- und Ressourcenungleichgewichten zwischen den Vertretern verschiedener Interessen begegnet werden soll. Dabei lassen sich am Modus der Teilnehmersauswahl grundsätzlich drei Strategien unterscheiden, aus denen sich sehr unterschiedliche Rollen der Teilnehmer ergeben:

- die offensive partizipative Öffnung von Verhandlungs- und Beratungsprozessen für alle, die daran teilnehmen wollen (Selbstausswahl der Teilnehmer, zusätzlich Ermutigung mangelhaft organisierter und artikulierter Interessen durch einen Verfahrenswalter);
- die exklusive Einladung von Vertretern aller Positionen durch einen neutralen Dritten, der auf ihre gleichmäßige Vertretung im Verhandlungsprozess achtet (Auswahl der Teilnehmer durch Verfahrensmittler);
- die 'Neutralisierung' von partikularen Interessen (Auswahl der Teilnehmer durch das Los).

Der geeignete Modus der Teilnehmersauswahl ergibt sich dabei zumeist aus dem Zweck eines Beteiligungsverfahrens. Dort, wo Bürger vor allem zur Mitarbeit an der Erstellung von kommunalen Dienstleistungen gewonnen werden sollen oder wo es um die Sammlung von Ideen und Problemwahrnehmungen geht, wird man in der Regel offen einladen. Die Bearbeitung manifester Konflikte erfordert hingegen die Einbeziehung der wesentlichen betroffenen und einflussreichen Akteure. Sollen hingegen vor allem die Werthaltungen der Öffentlichkeit zur Geltung kommen, wird man die Teilnehmer möglichst durch den Zufall bestimmen wollen.

1. Partizipative Projekt- und Strategieentwicklung

a) Selbstausswahl der Teilnehmer

Die Öffnung von Verhandlungs- und Beratungsprozessen für alle Interessierten erscheint als der direkteste Weg der Bürgerbeteiligung. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie verhindert werden kann, dass von der Möglichkeit zur Partizipation nicht vor allem jene gesellschaftlichen Gruppen Gebrauch machen, die ohnehin relativ einflussreich und artikuliert sind. Personen mit geringem Einkommen und wenigen sozialen Beziehungen nehmen Partizipationsmöglichkeiten deutlich weniger wahr. Dies gilt für alle Formen

der politischen Partizipation.⁴ Auch gibt es sehr wenige schlagkräftige Organisationen, die die Interessenlagen benachteiligter Personengruppen vertreten, zu denen in Großstädten insbesondere Migranten zählen. Nur eine aktivierende Strategie, bei der die Prozessbegleiter von Tür zu Tür gehen und betroffene Anwohner persönlich ansprechen, erscheint hier Erfolg versprechend, führt dann aber im Vergleich zu Zeitungsanzeigen und anderen öffentlichen Aufrufen zu einer erheblichen Steigerung der Teilnahmequote partizipationsferner Bevölkerungsgruppen.⁵ Um selbsttragende partizipative Strukturen zu fördern, werden zum Beispiel von der Leipziger Volkshochschule interessierte Einwohner als ‚Bürgermoderatoren‘ ausgebildet, an die sich Mitbürger wenden können, die ihre Aktivitäten koordinieren wollen und dazu methodische Unterstützung benötigen.⁶

Treffen Beteiligungsangebote auf große Resonanz, können sich jedoch aus der hohen Teilnehmerzahl erhebliche Anforderungen an die Strukturierung der Kommunikation ergeben. Einschlägige methodische Vorkehrungen sehen in der Regel vor, die Kommunikationsprozesse zu dezentralisieren.⁷ Besonders radikal ist in dieser Hinsicht die *Open Space*-Methode⁸. Hier wird lediglich ein organisatorischer Rahmen, jedoch kein festes Thema vorgegeben. Demgegenüber wird auf eine größtmögliche Offenheit der Themenfindung und Meinungsbildung im Kommunikationsprozess gesetzt, die jedoch mit keinem bestimmten Modus der Teilnehmerbestimmung und Einladungsform verbunden ist. *Open Space* ist für die Vernetzung und Freisetzung von Kreativität geeignet, doch bleibt es der Vereinbarung der Teilnehmer überlassen und ist damit von ihrer Handlungskapazität abhängig, was mit den Ergebnissen geschieht.

Ein relativ verbreiteter Ansatz sind *Regional-, Stadt- und Stadtteilforen*.⁹ Mit ihnen soll Gelegenheit gegeben werden, kommunalpolitische Themen unter Beteiligung möglichst aller relevanten Akteure und Betroffenengruppen zu erörtern. Ihnen geht in der Regel ein breiter und aufwendiger Einladungsprozess voraus. Durch die unbeschränkte Teilnehmerzahl besteht die Gefahr, dass unübersichtlich große Gruppen mit hoher Fluktuation entstehen und Konfliktregelung an Arbeitsgruppen oder Mediationsrunden delegiert werden muss, deren Ergebnisse dem nicht beteiligten Plenum dann oft nicht vermittelt werden können.¹⁰ Weil die Teilnehmer als Interessierte angesprochen sind und die Foren öffentlich stattfinden, besteht die Tendenz zu strategischer Argumentation. Zudem ist bei vielen Teilnehmern nicht gesichert, mit welchem Mandat sie sprechen (fehlende oder fragliche Selbstbindungsfähigkeit). Daher erscheinen Foren als ein interessantes Element für die breite Einbeziehung von Ideen, doch muss ihr begrenzter, nicht auf bindende Verhandlungen zielender, sondern informativer und vernetzender Charakter im Vorfeld deutlich sein, um Frustrationen zu vermeiden.

⁴ Vgl. aus der reichhaltigen Literatur *Verba/Schlozman/Lehman/Brady*, Voice and Equality, Civic Voluntarism in American Politics; *Gabriel*, Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen, in: *ders./Knemeyer/Strohmeier* (Hrsg.), Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; *Gabriel*, Politische Partizipation und kommunale Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/1988, S. 3.

⁵ *Hillier/van Looij*, Who Speaks for the Poor? In: *International Planning Studies*, 1/2, S. 7, (13-15).

⁶ *Mees*, „Leipzig kommt – Grünau kommt mit!“ – Bürger beteiligen sich an der Entwicklung ihres Stadtteils, in: *Birzer/Feindt/Spindler* (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, S. 86.

⁷ Vgl. z.B. *Cohn*, Großgruppen gestalten mit Themenzentrierter Interaktion.

⁸ *Witthaus*, Open Space.

⁹ Vgl. *Bischoff/Selle/Sinning*, Informieren – Beteiligen – Kooperieren.

¹⁰ Vgl. z.B. *Sellnow*: Verkehrsforum Heidelberg, in: *Claus/Wiedemann* (Hrsg.), Umweltkonflikte, S. 159.

Weitere Probleme bei Veranstaltungen mit offenem Teilnehmerkreis sind das Agenda-Setting und die Strukturierung der Arbeit. Durch den Einsatz einer neutralen, externen Moderation kann zwar auf einen Ausgleich zwischen Offenheit für die verschiedenen Anliegen und dem Interesse an einem Fortschreiten der Diskussion hingewirkt werden. Doch bleibt die Kommunikation durch laufende Selektion der Beiträge und Themen geprägt, was bei politischen Fragen in der Regel auf die Vernachlässigung spezifischer Interessen und damit auf Machtwirkungen im Kommunikationsprozess hinausläuft.

Durch den Einsatz von Fokusgruppen¹¹ kann sichergestellt werden, dass die Sichtweise bestimmter Zielgruppen in einen politischen Prozess eingeht. Für zielgruppenspezifische Beteiligungsangebote spricht generell, dass sich die Opportunitätskosten der Teilnahme verschiedener Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel allein erziehende Mütter, Einzelhändler und Angestellte) zu unterschiedlichen Tages- und Wochenzeiten sehr verschieden darstellen.

b) Ergänzung der Selbstauswahl durch Verfahrenswalter

Gegen Formen der Bürgerbeteiligung, die die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft dem jeweiligen – eventuell durch aktivierende Beteiligung unterstützten – Interesse der Betroffenen überlassen, lässt sich einwenden, dass auf diese Weise nicht sichergestellt wird, dass alle relevanten Aspekte einer Problematik eingebracht werden.

Die *Search Conference*¹² ist ein Modell der strategischen Planung, das die Teilnehmer als Repräsentanten eines sozialen Systems versteht – je nachdem einer Gemeinde, Region, Organisation, eines Verbands o.a.¹³. Durchgeführt wird eine *Search Conference* in der Regel von einem professionellen Prozessbegleiter. Dieser analysiert in der Vorbereitungsphase zusammen mit seinen Auftraggebern das soziale System, um das es geht, identifiziert die relevanten *stakeholder* und versucht, sie für eine Teilnahme zu gewinnen.¹⁴ In der ersten Phase, dem '*environmental scan*', werden im *brainstorming*-Verfahren Trends gesammelt, die von außen auf das soziale System einwirken, das die Teilnehmern repräsentieren. In der zweiten Phase entwerfen die Teilnehmer einerseits wünschbare, andererseits wahrscheinliche Zukünfte. Anschließend wird untersucht, welche Implikationen die verschiedenen Szenarien für das von den Teilnehmern repräsentierte soziale System haben. Als emotional besonders bewegend erweist sich regelmäßig die Phase, in der die Teilnehmer sich die Geschichte ihres sozialen Systems - also ihrer Organisation, Gemeinde, Region o.a. - erzählen. Die dritte Phase beginnt mit einer Stärken-Schwächen-Analyse des Systems („What to Keep, Drop, Create“). Dann werden in Kleingruppen strategische Ziele für die mittelfristige Zukunft (drei bis fünf Jahre) entwickelt und anschließend im Plenum zu Clustern zusammengefasst und vereinbart. Daraufhin bilden sich Projektplanungsgruppen zu den Ziel-Clustern, die Kriterien für ihre Arbeit entwickeln und dem Plenum vorstellen.¹⁵

¹¹ Dürrenberger/Behringer, Die Fokusgruppe in Theorie und Anwendung.

¹² Weisbord/Janoff, Future Search.

¹³ Emery/Purser, The Search Conference, S. 9.

¹⁴ Ebda., S. 235ff.

¹⁵ Die dreistufige Heuristik erinnert an die Zukunftswerkstatt, vgl. Jungk/Müllert, Zukunftswerkstätten.

2. Konfliktmittelnde Ansätze: Mediation als Beteiligungsverfahren

Konfliktmittelnde Ansätze der Bürgerbeteiligung wenden sich im Allgemeinen weniger an individuelle Bürger als an organisierte Gruppen. Sie kommen zur Anwendung, wenn in einem politischen Konflikt die Interessen deutlich artikuliert und durch handlungsfähige Akteure vertreten sind und eine majoritäre oder juristische Entscheidungsfindung vermieden werden soll. Gemeinsames Kennzeichen ist der Einsatz eines neutralen Dritten als Verfahrenswalter, dem formal auch die Teilnehmerauswahl obliegt. De facto geht dem jedoch eine Art von Selbstauswahl oder ‚Bewerbung‘ der betroffenen Interessengruppen u.a. durch politische Einflussnahmen, mediale Artikulation, Mobilisierung und den Aufbau von Droh- und Vetopositionen voraus.

Das Modell der Umweltmediation wurde in den 1970er Jahren in den USA in Reaktion auf die hohe Komplexität von Umweltkonflikten mit vielen Beteiligten entwickelt, die vielfach zu Entscheidungsblockaden geführt hatte¹⁶.

Mediation zielt auf Konfliktlösung durch konsensorientierte, informelle Verhandlungen unter Einbeziehung eines neutralen Dritten, des Mediators oder Konfliktmittlers. Anders als ein Schiedsrichter oder ein Schlichter ist dieser nicht befugt, am Ende der Verhandlungen einen Schiedsspruch zu fällen. Seine Funktion geht aber über die eines bloßen Moderators hinaus. In der Vorbereitungsphase obliegt es ihm, nach eingehender Konfliktanalyse die Teilnehmer so zu benennen, dass alle Interessen angemessen artikuliert werden können. Er hilft den Teilnehmern, arbeitsfähige Spielregeln zu vereinbaren, zu denen es in der Regel auch gehört, dass Aussagen weder gerichtsverwertbar sind noch ohne Zustimmung nach außen getragen werden dürfen. In der Verhandlungsphase sichert der Mediator die Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeit aller Beteiligten in gemeinsamen und getrennten Sitzungen, fungiert als Bote und hilft unterlegenen Teilnehmern bei der Informationsbeschaffung und Artikulation, was bis zur Beschaffung von Finanzierungen für Gutachter ihres Vertrauens reicht.¹⁷ Die Mediation endet, „wenn die Parteien eine Übereinkunft erzielt haben, die sie selbst als eine arbeitsfähige Konfliktlösung bezeichnen“¹⁸, oder bei Abbruch. Vereinbarungen können, müssen aber nicht vertraglich festgeschrieben werden. Gegenstand der Übereinkunft kann sowohl eine Vereinbarung über die Lösung eines gemeinsamen Problems oder Konflikts als auch die Einigung über eine problemrelevante Datenlage sein.¹⁹ Autoren, die das Problem des Umgangs mit werthaltigen Konflikten, welche nicht durch Vereinbarungen in der Sache zu lösen sind, in den Vordergrund stellen, plädieren für eine Erweiterung des Verständnisses von Mediation dahin, dass nicht allein auf Verhandlungslösungen gezielt wird, sondern ebenso auf die Klärung von Urteilsdifferenzen.²⁰

Inzwischen sind in einer Reihe von Industriestaaten vor allem im Bereich der Umweltpolitik Erfahrungen mit Mediation gesammelt worden.²¹ Mediationsverfahren werden dabei nicht nur als Methode der Verhandlung zwischen etablierten Akteuren einge-

¹⁶ Bingham, Resolving Environmental Disputes; Susskind/Cruikshank, Breaking the Impasse.

¹⁷ Gafner/Holznagel/Lahl, Mediation, S. 22f.

¹⁸ So die Definition des Office of Environmental Mediation, zitiert nach Gafner/Holznagel/Lahl, a.a.O., S. 22.

¹⁹ Holznagel/Ramsauer, Konsensuale Sachverhaltsermittlung als Mediationsziel, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 4/10, S. 65-73.

²⁰ Ueberhorst, Mittlergestützte diskursive Verfahren in der Energie- und Umweltpolitik?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 4/10, S. 53; Dukes, Resolving Public Conflict.

²¹ Weidner, Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries.

setzt, sondern ebenso als Ansatz zur Integration der Mitglieder betroffener Gemeinden bei Standortentscheidungen. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass durch diesen Verfahrenstyp Sachfragen geklärt, Wertfragen systematisiert und Szenarien erstellt werden können, während etwa der Versuch, fundamentale Wertkonflikte zu überwinden, vermutlich nicht gelingen kann. Der Einsatz von Konfliktmittlern kann auch dazu dienen, die Konsultationsphase beim Erlass adressatenspezifischer Normen – etwa im Bereich des technischen Umwelt- und Verbraucherschutzes – durch frühzeitige Einbeziehung von Anspruchsgruppen (*stakeholders*) in strukturierte Verhandlungsprozesse unter Leitung eines neutralen *convenor* transparenter und effizienter zu gestalten (sogenanntes '*negotiated rulemaking*').²² Bei adäquater Durchführung kann *negotiated rulemaking* den Zeit- und Ressourcenaufwand für die Entwicklung und Durchsetzung von Regulierungen vermindern, zu einer zügigen Implementation beitragen, die Normbefolgungsrate erhöhen und zu kooperativen Beziehungen zwischen der Regulierungsbehörde und den Akteuren in dem betroffenen Politikfeld beitragen.

Bei Mediationsverfahren und beim *negotiated rulemaking* sind die kritischen Faktoren ähnlich: die Offenheit der Entscheidung, die relative Gleichberechtigung der Teilnehmer, die Bereitschaft der Teilnehmer zu einer gemeinsamen Problemlösung, die Zusammensetzung der Gruppe gemäß dem Prinzip der vollständigen Repräsentation der betroffenen Interessen, das Management der Gruppenprozesse sowie die Verbindung zum politischen und anderen Entscheidungssystemen.²³

3. „Interessenneutralisierende“ Ansätze

a) Bürgergutachten und andere Bürgerjury-Modelle

Der ‚Erfinder‘ des Bürgergutachtens, Peter C. Dienel, ging von der Beobachtung aus, dass es in der Bundesrepublik vom Kindergarten bis zur Krankenkasse zwar die vielfältigsten Formen der Betroffenenbeteiligung gebe, es den Bürgern aber nirgendwo ermöglicht werde, die ‚aktive Bürgerrolle‘ einzunehmen. Ein dafür geeignetes Beteiligungsverfahren müsse folgende Lerneffekte ermöglichen: Artikulation von Eigeninteressen, langfristig im Interesse der Allgemeinheit denken können, Systemvertrauen sowie bürgernotwendiges Verfahrenswissen.²⁴

Diese Leistungen sind von Mediation insofern nicht zu erwarten, als die Teilnehmer dort andere als ihre eigenen Interessen nur so weit einbeziehen müssen, wie ihnen dies bei der Entdeckung von Lösungen zum gegenseitigen Vorteil hilft. Eine ‚Planungszelle‘ setzt sich daher nicht aus Interessenvertretern zusammen, sondern aus einer Gruppe von etwa 25 Bürgern, die nach einem Zufallsprinzip ausgewählt und für begrenzte Zeit, meistens drei bis vier Tage, von ihren arbeitstäglichem Verpflichtungen freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozessbegleitern und informiert von Fachleuten, Lösungen für vorgegebene Planungsprobleme zu erarbeiten.²⁵ Ihre Bewertungen und Lösungsvorschläge fassen sie in einem ‚Bürgergutachten‘ zusammen. In der Regel tagen mehrere Planungszellen parallel.

²² Pritzker/Dalton, *Negotiated Rulemaking Sourcebook*.

²³ Vgl. Amy, *The Politics of Environmental Mediation*; Zilleßen, *Mediation*, S. 31 ff.

²⁴ Dienel, *Die Planungszelle*, S. 64.

²⁵ Dienel, a.a.O., S. 74.

Die Arbeit der Planungszelle verläuft vorwiegend in fünfköpfigen Kleingruppen mit wechselnder Besetzung. Die Ergebnisse sollen nach Möglichkeit im Konsens aller Teilnehmer verabschiedet werden. Auf diese Weise soll die Frage geklärt werden, wie eine informierte öffentliche Meinung zu einer gegebenen Fragestellung aussehen könnte.

Ursprünglich hatte Diemel drei Wochen für erforderlich gehalten, damit sich Bürger als Laienplaner in eine komplexe Materie einarbeiten können. Dies ließ sich wegen der Freistellungsschwierigkeiten und knapper Finanzmittel nicht realisieren. Eine von Diemel²⁶ erstellte Statistik weist 36 Planungszellenprojekte mit insgesamt 214 Planungszellen aus, von denen 18 fünf Tage dauerten, 155 vier Tage, 30 drei Tage und 11 kürzer. Nach Projekten aufgeschlüsselt fanden in vier Projekten fünftägige, in 20 Projekten viertägige, in neun Projekten dreitägige und in drei Projekten kürzere Planungszellen statt.

Von den 36 von Diemel²⁷ aufgeführten Projekten hatten zwanzig Themen aus dem Bereich der Stadtplanung und der Erstellung von Entwicklungsleitbildern zum Gegenstand. Hinzu kommen Projekte wie die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs oder lokale Abfallent- und Energieversorgung. Sieben Projekte befassten sich mit Fragen der Technikfolgenabschätzung und fünf Projekte mit gesellschaftspolitischen Themen wie Gleichstellung oder Ehrenamt.

Ein ähnliches Anliegen wie der Planungszelle liegt auch dem Modell der *citizens' jury* zugrunde,²⁸ die wie ein Geschworenengericht aus im Losverfahren bestimmten Bürgern besteht, denen Sachverständige ihre Konzepte zu einer Sachfrage vorlegen. Anders als bei der Planungszelle sind im Vorwege zwei oder mehr Alternativen ausformuliert, zwischen denen die Jury abstimmt. Aufgrund ihrer starken Orientierung an den in US-amerikanischen Gerichtsverfahren üblichen Abläufen kommt der Befragung von Zeugen in diesem Modell eine größere Bedeutung zu als im Modell der Planungszelle, was das Problem aufwirft, dass Zeugen zum emotionalen Appell tendieren und daher normative und kognitive Fragen nicht hinreichend getrennt werden.²⁹

b) Befragung als Bürgerbeteiligung

Bürgerbefragungen sind in den letzten Jahren vielerorts zum Einsatz gekommen. Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Beteiligungsformen sehen sie jedoch keine gemeinsamen Beratungen der ausgewählten Bürger vor. Ein besonders elaboriertes Befragungsdesign ist das *Citizen Survey Panel*.³⁰ Ende der 1980er Jahre ließ die Universitätsstadt Boulder, Colorado die Erarbeitung eines kommunalen Verkehrsplans durch ein grob nach statistischen Repräsentativitätskriterien zusammengesetztes *Citizen Survey Panel* von 147 Bürgern begleiten. Diese wurden über den Zeitraum von einem Jahr viermal schriftlich, einmal per Telefon und zweimal in etwa zweistündigen Tiefeninter-

²⁶ Diemel, Dauer von Planungszellen.

²⁷ a.a.O.

²⁸ Coote/Kendall/Stewart, Citizen's Juries; Crosby, Citizen, in: Renn/Webler/Wiedemann (Hrsg.), Fairness and Competence in Citizen Participation, S. 157; Armour, The Citizens' Jury Model of Public Participation, in: Renn/Webler/Wiedemann (Hrsg.), a.a.O., S. 175; Crosby/Kelly/Schaefer, Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation, in: Public Administration Review, 2/46, S. 170.

²⁹ Crosby, a.a.O., S. 170 f.

³⁰ Kathlene/Martin, Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formulation, in: Journal of Policy Analysis and Management, Jg. 1/10, S. 46.

views, die im Haus der Befragten stattfanden, zu ihren Ansichten zum Thema befragt. Die dabei erhobenen Daten wurden von einem ebenfalls von der Stadt eingesetzten ad hoc-Komitee als Informationsquelle genutzt, aber auch als Äußerung einer weiteren Interessengruppe neben den in der Stadt etablierten Organisationen oder als Rohdaten, die erst noch von den Verkehrsmanagern konsolidiert werden müssten, interpretiert.³¹ Anders als bei den anderen Modellen in diesem Abschnitt wird beim *Citizen Survey Panel* nicht angestrebt, dass die Teilnehmer im Zuge der gemeinsamen Beratungen eine ‚gemeinwohlorientierte‘ Perspektive einnehmen. Eine intensive Betreuung durch die Interviewer soll jedoch sicherstellen, dass die geäußerten Meinungen auf einer gesättigten Informationsbasis beruhen. Bei entsprechend dialogischem Design der Befragung lässt sich allerdings beobachten, dass Befragte im Dialog mit dem Interviewer zunehmend umfassendere Standpunkte in ihre Überlegungen einbeziehen.³²

Befragungen können jedoch auch als Methode der aktivierenden Bürgerbeteiligung eingesetzt werden. So hebt der US-amerikanische *grassroots*-Aktivist Saul Alinsky die Bedeutung des Zuhörens hervor, um das ‚Selbst-Interesse‘ der zu aktivierenden Bürger zu erfahren, das immer situativ und durch Stereotypen geprägt sei.³³ Er hielt es für notwendig, an Erfahrungen der Adressaten anzuknüpfen, wenn man sie aktivieren wolle.³⁴ Nach Alinskys Tod im Jahr 1972 rückte in der von ihm gegründeten *Industrial Areas Foundation* das Konzept der persönlichen Entwicklung der Betroffenen in den Vordergrund, wobei individualisierte, persönliche Begegnungen und das strukturierte Zuhören zum Kern der Methode wurden.³⁵ Dadurch verschob sich der Fokus der Aktivitäten von einer Themenzentrierung zu einer Wertzentrierung und auf die Herausbildung von persönlichen Netzwerken. In der Folge konnten Personen aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Schichten angesprochen und Koalitionen über die Grenzen ethnischer Minoritäten hinweg etabliert werden: „Interviewing as a political method has proved effective as a way to break down cultural stereotypes. It generates public relationships based on attentiveness to the interests of others“.³⁶

c) Kooperativer Diskurs

Der Kooperative Diskurs³⁷ ist ein theoretisches Modell, das auf die systematische Trennung und Verknüpfung von gesellschaftlichen Werten, Fachwissen und rationaler Abwägung zielt. In einem ersten Schritt werden alle interessierten Gruppen gebeten, ihre Werte und Kriterien für die Beurteilung unterschiedlicher Handlungsoptionen offen zu legen. Die Menge aller Angaben wird nach der Methode der Wertbaumanalyse³⁸ strukturiert, so dass ein Katalog von Bewertungsdimensionen entsteht, der die Werte aller Parteien additiv in sich vereinigt und von dem begleitenden Forschungsteam in einen

³¹ a.a.O., S. 59.

³² Gundersen, *The Environmental Promise of Democratic Deliberation*.

³³ Alinsky, *Rules for Radicals*, S. 53 ff.

³⁴ a.a.O., S. 81 ff.

³⁵ Boyte, *The Growth of Citizen Politics*, in: *Dissent*, 3/37, S. 513, (516).

³⁶ Die folgende Episode illustriert den Kern der Methode: “When leaders of Baltimore BUILD, the nation’s largest mainly black local organization, first met with Senator Paul Sarbanes, he smiled, took out his notebook and asked, ‘What can I do for you?’ ‘Nothing’, replied the leaders. ‘We’re here to get to know you. We want to know why you’re in the U.S. Senate, what are your interests and concerns. We think that will help us develop a working relationship over time.’” Boyte, a.a.O., S. 516.

³⁷ Renn/Webler, *Der kooperative Diskurs*, in: Renn/ Kastenholz/ Schild/ Wilhelm (Hrsg.), *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs*, S. 3.

³⁸ Renn, *Die Wertbaumanalyse*, in: Holderegger (Hrsg.), *Ökologische Ethik als Orientierungswissenschaft*, S. 34.

Satz von Indikatoren übersetzt wird. In einem zweiten Schritt werden die zur Entscheidung stehenden Optionen von einschlägigen Experten anhand der Indikatoren nach der Methode des Gruppendelphi gemeinsam abgeschätzt. Auf der Basis dieser Informationen erfolgt der Prozess der Abwägung durch zufällig ausgewählte Bürger nach dem Modell des Bürgergutachtens. Das Verfahren wurde mindestens zweimal im Bereich der Abfallwirtschaft angewendet.³⁹

Im folgenden sollen zwei Fallbeispiele aus Hamburg die Wirkungsweise und Grenzen deliberativer Beteiligungsverfahren illustrieren.

III. Zwei Fallbeispiele

1. Das Mediationsverfahren zur Frage weiterer Gesundheitsräume im Umfeld des Hamburger Hauptbahnhofs

Dem Mediationsverfahren zur Frage weiterer Gesundheitsräume im Umfeld des Hamburger Hauptbahnhofs⁴⁰ geht eine lange Konfliktgeschichte voraus. Gesundheitsräume sind Einrichtungen der Drogenhilfe, in denen unter anderem die Möglichkeit angeboten wird, in einem eigens für diesen Zweck vorgesehenen Konsumraum unter Aufsicht und unter hygienischen Bedingungen sogenannte ‚harte‘, illegale Drogen wie Heroin und Kokain zu konsumieren.

In Hamburg-Billstedt wurde im Jahr 1994 der erste Konsumraum in der Bundesrepublik Deutschland eröffnet, dem in den Jahren 1994 und 1995 zwei weitere im Schanzenviertel und in Harburg folgten. Mit ihrer Einrichtung wurde neben den gesundheitspolitischen Zielen auch angestrebt, einen Teil der großen offenen Drogenszene am Hauptbahnhof durch attraktive Angebote in andere Stadtteile zu ziehen und so zu einer Verminderung der Szene-Konzentration beizutragen. Diese „Dezentralisierungsstrategie“ wurde 1992 gemeinsam von den beteiligten Behörden sowie Vertretern der Einwohnerschaft des am Hauptbahnhof liegenden Stadtteils St. Georg, der Drogenabhängigen und der Drogenhilfe verabredet. Sie wird durch massive Polizeieinsätze am Hauptbahnhof und in dessen Umfeld unterstützt, seit Mitte 1995 im Rahmen des „Handlungskonzepts für die Polizei im Stadtteil St. Georg“.

Wie bereits in dem Kompromiss von 1992 avisiert, wurde im November 1997 etwa 300 Meter südlich vom Hauptbahnhof ein weiterer Gesundheitsraum, das „Drob Inn“, eröffnet. Das Fehlen eines von allen Seiten akzeptierten Standorts hatte dieses Vorhaben um Jahre verzögert. Das Drob Inn und weitere im Stadtteil St. Georg tätige Drogenhilfeeinrichtungen forderten unterdessen in einer anhaltenden offenen Konfrontation die baldige Einrichtung eines weiteren Gesundheitsraums im Umfeld des Hauptbahnhofs, um angesichts der Größe der dortigen offenen Drogenszene eine unerträgliche Szeneballung im Umfeld einer Einrichtung zu vermeiden. Die zuständige Landesbehörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und das für die bauliche Seite zuständige Bezirksamt Hamburg-Mitte lehnten dieses Ansinnen ab. Die Vertreter des Stadtteils St. Georg forderten

³⁹ Renn/Kastenholz/Schild/Wilhelm, Abfallpolitik im kooperativen Diskurs; Renn,/Schrimpf u.a., Bürger planen ein regionales Abfallkonzept.

⁴⁰ Gessenharter/Feindt/Fröchling, Mediationsverfahren "Weitere Gesundheitsräume in St. Georg?"; Feindt, Regierung durch Diskussion?, S. 539 ff.

die Einrichtung eines weiteren Gesundheitsraums ‚auf der anderen Seite des Hauptbahnhofs‘.

Nach der Niederlage der Koalition aus SPD und STATT-Partei in der Bürgerschaftswahl vom September 1997 einigten sich SPD und GAL im Rahmen ihrer Koalitionsvereinbarung auf die Durchführung eines Mediatorenverfahrens zur Frage weiterer Gesundheitsräume im Umfeld des Hamburger Hauptbahnhofs. Am 28. April 1998 teilte der Senat im Rahmen einer Mitteilung an die Bürgerschaft mit⁴¹, er werde

„im Rahmen eines Mediatorenverfahrens den Bedarf, die Notwendigkeit und die Zweckmäßigkeit weiterer Kapazitäten in St. Georg in Abstimmung mit den Gremien, Institutionen sowie Bürgerinnen und Bürgern vor Ort klären. Mit den Trägern wird geprüft, ob eine bedarfsgerechte Erweiterung der derzeitigen Öffnungszeiten und der vorgehaltenen Gesundheitsraumplätze sinnvoll und möglich ist. Die beteiligten Behörden werden dieses Verfahren für St. Georg rasch einleiten und gemeinsam betreiben.“

Am 15. Oktober 1998 beauftragten die Senatsbehörden für Stadtentwicklung, für Inneres sowie für Arbeit, Gesundheit und Soziales nach einer Ausschreibung den Politikwissenschaftler Prof. Dr. Wolfgang Gessenharter mit der Durchführung. Die Interessengruppen und Initiativen im Stadtteil St. Georg hielten das Verfahren für überflüssig und für einen Affront gegenüber dem Stadtteil und erwägen einen Boykott.⁴² Anlässlich der Vorstellung des Mediators in seiner Sitzung am 4. November wiederholten die Mitglieder des Arbeitskreis „Soziale Probleme am Hauptbahnhof“ ihre Kritik an der Einsetzung eines Mediationsverfahrens. Dieses diene vor allem dazu, die Einrichtung eines weiteren Gesundheitsraums in der Nähe des Hauptbahnhofs zu verzögern.⁴³ Nach intensiver Überzeugungsarbeit nahmen dann aber doch alle angesprochenen Initiativen und Einrichtungen aus dem Quartier mit großer Intensität an dem Verfahren teil.

Das Mediationsteam ging in drei Phasen vor:

In der *ersten Phase* wurden von Mitte November bis Mitte Dezember 1998, vereinzelt noch Anfang Januar 1999, mehr als vierzig leitfadengestützte Interviews mit den beteiligten Akteuren aus dem Stadtteil, dem Bereich der Drogenhilfe und anderen sozialen Hilfeeinrichtungen, den beteiligten Senats- und Bezirksbehörden sowie den Sicherheitskräften und Ordnungsdiensten geführt, um die verschiedenen Sichtweisen zu erheben. Auf Basis dieser Daten wurde eine Konfliktstrukturanalyse erstellt.

In der *zweiten Phase*, der Fraktalen Mediation, wurden zu vier Themenbereichen, die sich als kontrovers bis konfliktär herausgestellt hatten, die jeweiligen Akteure zu ein bis zwei Fokusgruppensitzungen zusammengebeten, um die Konsenspotenziale auszuloten und die Konfliktlinien scharf herauszuarbeiten. Hier wurden insbesondere auch die Fraktionen der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte und die gesundheits- bzw. drogenpolitischen Sprecher der Fraktionen in der Bürgerschaft einbezogen.

⁴¹ Bürgerschafts-Drucksache 16/769.

⁴² Hamburger Abendblatt vom 16.10.1998.

⁴³ Vgl. Wandsbeker Wochenblatt 48/98.

In der *dritten und letzten Phase*, der Zentralen Mediation, wurde in zwei Sitzungen im Juni 1999, die durch umfangreiche schriftliche Meinungserhebungen begleitet wurden, mit den ca. 25 wichtigsten Kontrahenten der Versuch einer einvernehmlichen Klärung der Leitfragen des Verfahrens unternommen. Am Ende der Verhandlungsphase sollte eine Bestandsaufnahme der Punkte stehen, über die Einvernehmen erzielt werden konnte, sowie ein Meinungsbild über die anderen Fragen, jeweils mit den dazugehörigen Begründungen.

Alle drei Phasen wurden von umfangreichen Recherchen mit einer Reihe von Ortsbesichtigungen und Hintergrundgesprächen begleitet.

Nachdem im Rahmen der Mediation keine Einigung zu den Leitfragen erzielt werden konnte, endete das Verfahren mit einer Empfehlung des Mediators an die drei Senatsbehörden, die zum 31. Juli 1999 abgegeben wurde. Darin wurde angesichts eines von allen Beteiligten diagnostizierten dringenden Handlungsbedarfs und der hohen Komplexität und Dynamik der Entwicklung der Wirkungszusammenhänge ein experimentelles Vorgehen in drei Stufen empfohlen, gestaffelt nach möglichst geringem Aufwand.

Die erste Stufe der Umsetzung sah eine Ausweitung der Öffnungszeiten des Drob Inn und eine Intensivierung der Ansprache von Abhängigen im Drob Inn mit dem Ziel vor, diese dazu zu bringen, Drogenhilfeeinrichtungen in anderen Stadtteilen aufzusuchen. Sie wurde fristgerecht zum 31. Juli 2001 mit der Vorlage eines Zwischenberichts durch einen für die Umsetzung des Stufenmodells engagierten Kommunikativen Begleiter beendet. Im Hinblick auf das Stufenmodell bestand das zentrale Ergebnis darin, dass die erste Phase nach einhelliger Meinung der Mediationsgruppe zwar angemessen umgesetzt worden, jedoch nicht so erfolgreich gewesen sei, dass das Verfahren nicht fortgesetzt zu werden bräuchte.

Die zweite Stufe sah für diesen Fall eine Erhöhung der Anzahl der Plätze für intravenösen Konsum im Drob Inn vor, jedoch nur für den Fall, dass keine Probleme im Zusammenhang mit der Sicherheit und Ordnung im Inneren und/oder Umfeld eines vergrößerten Drob Inn zu erwarten seien. In diesem Fall oder bei Erfolglosigkeit der zweiten Stufe wurde die Einrichtung eines weiteren Gesundheitsraumes in fußläufiger Entfernung zum Drob Inn empfohlen.

Nach Abschluss der ersten Stufe konnten die Mitglieder der Mediationsgruppe jedoch keinen Konsens über das weitere Vorgehen erzielen. Während die Vertreter der Fraktionen der SPD und der CDU in der Bezirksversammlung sowie des Bezirksamts Hamburg-Mitte die Verdoppelung der Zahl der Plätze für intravenösen Konsum im Drob Inn durch Aufstockung für die Dauer von einem Jahr wollten und es ablehnten, dass parallel dazu die dritte Stufe als Standortsuche vorbereitet würde, waren alle anderen Teilnehmer der Auffassung, dass die zweite Stufe aufgrund der damit verbundenen Risiken, fraglicher Zielerreichung (keine Entlastung des Stadtteils St. Georg) und des hohen wirtschaftlichen Aufwands nicht umgesetzt werden sollte. Sie hielten es für geboten, mit den Planungen für einen weiteren Gesundheitsraum zu beginnen.

Um eine Blockade jeder weiteren Überlegungen zu entgehen, verzichtete der Senat auf Empfehlung der Kommunikativen Begleitung auf den Ausbau des Drob Inn und beauftragte im Dezember 2000 eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Behörde für Arbeit,

Gesundheit und Soziales, der Innen- und der Stadtentwicklungsbehörde, des Amts für Jugend und des Bezirksamts Hamburg-Mitte mit der Klärung einer Reihe von Fragen, die durch die Ergebnisse der ersten Stufe aufgeworfen worden waren.

Nach Gesprächen mit Vertretern der Polizei, des Stadtteils St. Georg und der Drogenhilfe in Hamburg, die u.a. in Form einer Synopse der Aussagen aller Teilnehmer aufbereitet wurden, wurden die Ergebnisse der behördlichen Arbeitsgruppe Anfang März 2001 dem Senat vorgelegt und im Frühjahr der Öffentlichkeit vorgestellt.⁴⁴ Im Kern wird die Einrichtung einer Beratungsstelle in St. Georg empfohlen, die sich speziell an Crack-Abhängige wendet, jedoch keine Konsummöglichkeit vorsehen soll. Damit nahm die Arbeitsgruppe die Handlungsoptionen wahr, die durch einen entsprechenden Beschluss der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte vom 20. Februar 2001 entstanden waren.

Kurz darauf begann jedoch in der Hamburger Presse eine massive Thematisierung der Kriminalitätssituation und der offenen Drogenszene, die in einen Wechsel im Amt des Innensenators mündete. Der neue Amtsinhaber Olaf Scholz legte am 5. Juli 2001 „behördenübergreifende Neuerungen im Rahmen des Handlungskonzeptes für St. Georg und den Hauptbahnhof“ vor.⁴⁵ Zu diesen gehören die „Einrichtung eines zusätzlichen Drogenkonsumraums in St. Georg sowie spezielle Hilfen für Crackkonsumenten“. Als Zwischenlösung eröffnete Gesundheitssenatorin Roth bereits am 16. August 2001 einen mobilen Konsumraum in der Nähe des „Drob Inn“.⁴⁶

2. Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Modernisierung der Hamburg Messe

Die geplante Erweiterung und Modernisierung der Hamburg Messe⁴⁷ gehört zu den derzeit größten innerstädtischen Planungsvorhaben in Deutschland. Im Dezember 1999 teilte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg der Bürgerschaft mit, dass binnen Jahresfrist geprüft werden solle, unter welchen Umständen eine solche Erweiterung möglich sei. Der Senatsdrucksache lag eine Konzeptskizze des international renommierten Architekten Prof. Maag an, derzufolge für die Erweiterung der Messe neben umfangreichen Brachflächen auch ein großer Teil der Fläche des Fleischgroßmarktes Hamburg (FGH) in Anspruch genommen werden soll. Auf dem Gelände des FGH befanden sich zu diesem Zeitpunkt bei steigender Tendenz 170 Firmen mit einem Jahresumsatz von 1,64 Milliarden DM. Sie beschäftigen direkt 2700 und indirekt weitere ca. 1300 Arbeitnehmer, von denen mehr als die Hälfte in einem Umkreis von weniger als 5 km wohnt. Aber nicht nur aus diesem Grund formierte sich erheblicher Widerstand in den angrenzenden – durch intensive Mischnutzung und hohe urbane Qualität gekennzeichneten – Stadtteilen. Seitens der Bewohner und der Gewerbetreibenden wurde die Inanspruchnahme der Brachflächen ohne nachvollziehbaren Abgleich mit einer möglichen Wohn- oder Mischnutzung kritisiert, und es wurden erhebliche Belastungen durch zusätzlichen Verkehr und weitere Impulse für die Aufwertung des Viertels und damit die Verdrängung der alteingesessenen Betriebe und Anwohner befürchtet.

⁴⁴ Hamburger Abendblatt vom 12.5. 2001, S. 13; Hamburger Morgenpost vom 12.5.2001; taz hamburg vom 12.5.2001.

⁴⁵ Meldungen der Staatlichen Pressestelle vom 05. Juli 2001.

⁴⁶ Meldungen der Staatlichen Pressestelle vom 16. August 2001.

⁴⁷ *Feindt/Gessenharter*, Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Erweiterung der Hamburg Messe.

Zwei öffentliche Informationsveranstaltungen mit dem Oberbaudirektor Walter, dem Senatsdirektor der Wirtschaftsbehörde Klein und dem Geschäftsführer der Messe, Aulich, verliefen äußerst konfliktär und endeten mit Beleidigungen und der Ankündigung von Widerstand aus Reihen der anwesenden Bürger. Am 1. Mai 2000 kam es dann im Umfeld des autonomen Kulturzentrums „Rote Flora“, welches inmitten des an die Erweiterungsflächen der Messe angrenzenden Schanzenviertels liegt, zu einer Straßenschlacht zwischen Autonomen und der Polizei. In Reihen des Senats wurde daher befürchtet, dass die Messeerweiterung als Symbol der Globalisierung und des Kapitalismus wahrgenommen werden und die Aufmerksamkeit der autonomen Szene auf sich ziehen könnte.

Anfang Juni 2000 beauftragten die Stadtentwicklungsbehörde und die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg die Politikwissenschaftler Wolfgang Gesenharter und Peter H. Feindt mit der „Kommunikativen Begleitung des Planungsprozesses zur Erweiterung der Hamburg Messe“.

In der *Vorphase* wurden im Juni und Juli 2000 knapp 20 Hintergrundgespräche und leitfadengestützte Interviews mit wichtigen Akteuren aus der Politik, aus den Sanierungsbeiräten der drei anliegenden Stadtteile (Karo-Viertel, Schanzenviertel und Eimsbüttel-Süd, darunter z.B. auch je ein Vertreter der Handels- und der Handwerkskammer) sowie von Messe und Fleischgroßmarkt geführt.

In der *Ersten Phase* wurden die Anliegen und Bedenken strukturiert und priorisiert. Dazu fand am 8. Juli ein acht-stündiger Workshop mit den drei beteiligten Sanierungsbeiräten, den Vertretern der beteiligten bezirklichen und gesamtstädtischen Behörden, der Messe-Gesellschaft und des Fleischgroßmarktes, dem Sanierungsträger und einer Reihe von Bürgern aus den Stadtteilen statt, die durch Eintragung auf einer Liste bei früheren Informationsveranstaltungen ihr Interesse kundgegeben hatten. Insgesamt nahmen etwa 40 Vertreter der betroffenen Quartiere teil. Im Juli und September 2000 fanden zwei ganztägige Bürger-Workshops statt, zu denen per Postwurfsendung an alle ca. 7000 Haushalte der betroffenen Quartiere eingeladen wurde. An den Veranstaltungen nahmen 17 respektive 25 Vertreter aus den Stadtteilen teil, die am Ende des Tages in einem „Bürger-Votum“ ihre wichtigsten Anliegen zu Protokoll gaben.

In der *zweiten Phase* des Projekts sollte versucht werden, Verabredungen zwischen allen betroffenen Parteien über die Rahmenbedingungen der Planung zu erreichen, die unmittelbar als Voraussetzung in die Aufgabenstellung der Investoren- und Architektenwettbewerbe eingehen konnten. Dabei sollten die Konsens- und Dissensbereiche nachvollziehbar aufbereitet werden.

Nachdem sich die Meinungsbildung in den Gremien der drei Quartiere angesichts der zum Teil heterogenen Interessenlagen bei gleichzeitiger Konsensorientierung als sehr zeitaufwendig erwies, wurden zusätzlich zwei gemeinsame Sitzungen der Sanierungsbeiräte moderiert. Hier wurden auf Basis eines Fragebogens alle vorher im Verfahren gesammelten Optionen bewertet und priorisiert. Außerdem wurden die Zwischenstände einzelner Gutachten diskutiert.

In einer öffentlichen gemeinsamen Sitzung der Sanierungsbeiräte und einem weiteren, der Öffentlichkeit zugänglichen Beiräte-Workshop mit Teilnehmerkreis wie am 8. Juli

wurden im Oktober 2000 die Gutachten zur geplanten Messe-Erweiterung vorgestellt und diskutiert (zusammen 11 Stunden). Am 29. Oktober schließlich wurde auf einem acht-stündigen „Kontrakt-Workshop“ eine Konsensabfrage zu einem 70 Punkte umfassenden Papier zu allen Aspekten der Planung durchgeführt, welches in den Wochen zuvor von der Verkehrsini Karo4tel, einer Bürgerinitiative aus dem am stärksten betroffenen Stadtteil, formuliert worden war. Außerdem wurden alle in der Diskussion befindlichen Planungsoptionen bewertet. Am Ende wurde nochmals ein „Bürger-Votum“ erhoben. An diesen drei Veranstaltungen nahmen jeweils mehr als 40 Vertreter aus den betroffenen Quartieren teil.

Neben den öffentlichen Veranstaltungen wurden für die gesamte Laufzeit des Projekts ein Bürgertelefon und -fax und eine Website angeboten. Die Protokolle der Veranstaltungen und die Zwischen- und Endberichte der Gutachter wurden ebenfalls ins Internet gestellt. Außerdem richtete die Messe einen Infoladen ein. Diese Angebote wurden trotz wiederholter Hinweise in der lokalen Presse und in einer Extra-Ausgabe der Quartierzeitschrift zur Messethematik jedoch nur wenig genutzt.

Als Ergebnis des Kommunikationsprozesses, der am 30. November 2000 abgeschlossen wurde, lag neben der Dokumentation durch Verlaufsprotokolle eine detaillierte Erhebung der Konsens- und Dissenspunkte vor. Zudem hatten sich enge Kommunikationsbeziehungen zwischen den Initiativen vor Ort und den federführenden Behörden ergeben (Netzwerkbildung).

Anfang Dezember wurde unter Vermittlung der Handels- und der Handwerkskammer auch ein Kompromiss zwischen der Messe, dem Fleischgroßmarkt und der Stadt über die Frage der Flächen geschlossen. Vertreter der Stadtteile bemängelten jedoch, dass sie bei diesen Verhandlungen nicht am Tisch saßen. Als das Ergebnis bei einer Informationsveranstaltung im Januar 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, kam es fast zum Eklat, als der Vertreter der Wirtschaftsbehörde anstelle der im Oktober vereinbarten Fortführung der Bürgerbeteiligung nur weitere „Informationsveranstaltungen“ in Aussicht stellte. Um das Vertrauen wiederzugewinnen, stellte der Senatsdirektor in einer schriftlichen Anlage zum Protokoll und in einem Leserbrief an die *tageszeitung* klar, dass er weiterhin an einer „effizienten und effektiven Bürgerbeteiligung“ interessiert sei. Außerdem wurde verabredet, dass die Formulierungen in der Senatsdrucksache, die das Ergebnis der Vorplanungen zusammenfassen soll, mit den Vertretern der örtlichen Initiativen abgestimmt werden.

Die 14 Seiten starke „Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft“ vom 5. Juni 2001 über die „Weiterentwicklung der Hamburg-Messe – Planerisch/bauliches Konzept“ enthält dann tatsächlich den auf dem Kontrakt-Workshop gefundenen Kompromiss. Im Hinblick auf das weitere Verfahren stellt der Senat fest: „Der intensive Beteiligungsprozess zur Messeplanung und seine bisherige Struktur hat sich bewährt und soll deshalb auch in Zukunft beibehalten werden“.⁴⁸

⁴⁸ Bürgerschafts-Drucksache 16/6146, S. 13.

IV. Schlussbetrachtung

Beide Fallbeispiele zeigen, dass die Durchführung von Beteiligungsverfahren nach den allgemeinen Qualitätskriterien auch bei sehr komplexen und konfliktären Themen möglich ist, jedoch einen gewissen zeitlichen Rahmen erfordert. Selbst bei sehr kurzfristiger Einsetzung wie im zweiten Fallbeispiel muss dies aber nicht zu einer Verzögerung der üblichen Planungszeiträume führen.

Im Fall der Kommunikativen Begleitung des Planungsprozesses zur Messerweiterung führte das Verfahren zu einem allseits mit Befriedigung aufgenommenen Ergebnis und entfaltete integrative Wirkungen. Von Bedeutung ist dabei, dass das Vorgehen den Teilnehmern ermöglichte, eine differenzierte Haltung zum Vorhaben einzunehmen. Auch wenn die meisten Beteiligten aus den betroffenen Stadtteilen gegen die Messerweiterung am bestehenden Standort waren und diesen Vorbehalt auch nicht aufgaben, arbeiteten sie für den Fall, dass das Projekt realisiert würde, doch intensiv an den Planungen mit.

Dass sich im Mediatorenverfahren zur Frage weiterer Gesundheitsräume hingegen keine Einigung erzielen ließ, ist zunächst auf die Art der zugrunde liegenden Konflikte zurückzuführen. Insgesamt waren vier Konfliktlinien zentral:

1. ein Fakten- und Ermessenskonflikt über die Mobilität der offenen Drogenszene hin zum Hauptbahnhof ('Sogwirkung') oder weg vom Hauptbahnhof (Möglichkeit der Dezentralisierung der Szene durch attraktivere Angebote in anderen Stadtteilen), der im Zeitrahmen des Mediatorenverfahrens nicht beigelegt werden konnte. Das vom Mediator empfohlene stufenweise und experimentelle Vorgehen ergab dann zwar weitreichende Belege für die Erfolglosigkeit aller diskutierten Alternativen zu weiteren Gesundheitsräumen, aber keinen Konsens für einen weiteren Gesundheitsraum.
2. ein latenter Bewertungskonflikt über Ziele im Umgang mit offenen Drogenszenen, weil aus abstinenzorientierter Sicht die Einrichtung von Gesundheitsräumen nur dann dazu beiträgt, die Suchtstruktur der Abhängigen aufzubrechen, wenn diese durch Aufsuchen einer Einrichtung zumindest zeitweise aus der Szene herausgeholt werden ("Urlaub von der Szene").
3. ein konzeptioneller Konflikt um die Gestaltung von Drogenhilfe-Einrichtungen und den Umfang operativ-repressiver Maßnahmen im Umfeld, in dem sich vier Konflikte vermischen:
 - a) ein Ermessenskonflikt um die Steuerungswirkung verschiedener Maßnahmen zur Lenkung der offenen Drogenszene;
 - b) ein Wahrnehmungskonflikt über die Natur der Sucht und den Umfang, in dem Süchtigen eigenverantwortliches und sozialverträgliches Verhalten abverlangt werden kann;
 - c) ein Wertekonflikt über den Umgang mit Abhängigen und die Gewichtung der Interessen Dritter, die sich durch Erscheinung einer offenen Drogenszene belästigt fühlen, sowie
 - d) im Hintergrund ein Interessenkonflikt zwischen Drogenhilfeeinrichtungen, die verschiedene Konzepte anbieten und um knappe Mittel konkurrieren.

4. ein Konflikt zwischen den Vertretern des Stadtteils (durchgehend Befürworter eines weiteren Gesundheitsraums) und den Mehrheitsfraktionen der SPD und der CDU in der Bezirksversammlung Hamburg-Mitte (Gegner weiterer Gesundheitsräume in ihrem Bezirk), wer legitimerweise die Interessen des Stadtteils vertritt.

Daneben ist ein Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen angebracht. Wesentlich ist dabei, dass die Fraktionen der SPD und der CDU im Bezirk als (einziger definitiver) Gegner weiterer Gesundheitsräume aufgrund der Zuständigkeit des Bezirks für die bauliche Genehmigung eine Veto-Position besaßen. Sie hatten daher eine bessere Alternative zur Wahrung ihrer Position als eine Einigung. Dieses schlug sich streckenweise auch in einem betont antagonistischen Kommunikationsverhalten nieder.

Als problematisch für die Anschlussfähigkeit von Diskurs- und Verhandlungsverfahren erweist sich dabei die Binnenlogik politischer Gremien. Im Bezirk Mitte gibt es seit Jahren eine Beschlusslage zu den Kernfragen des Mediationsverfahrens, auf die sich die Vertreter der Mehrheitsfraktionen und des Bezirksamts bezogen. Eine Veränderung ihrer Position hätte es erfordert, dass diese Vertreter gegenüber ihren Konstituenten aktiv für eine veränderte Position werben, während von ihnen deren offensive Verteidigung erwartet wurde.

Der eng umrissene *scope* des Mediationsauftrags erschwerte zudem die Suche nach Kompensationen, die man dem Bezirk im Rahmen einer Paketlösung hätte anbieten können. Dass das Schnüren von Paketen, die jenseits der Möglichkeiten der Mediation lagen, den Schlüssel für eine Einigung bereithielt, erwies sich im Sommer 2001. Die „behördenübergreifenden Neuerungen im Rahmen des Handlungskonzeptes für St. Georg und den Hauptbahnhof“, die der neue Innensenator Olaf Scholz am 5. Juli 2001 vorlegte, enthielten neben der „Einrichtung eines zusätzlichen Drogenkonsumraums in St. Georg sowie spezielle Hilfen für Crack-Konsumenten“ vor allem eine stark vermehrte Polizeipräsenz und den Einsatz von Brechmitteln zur Beweissicherung gegen Dealer.⁴⁹ Letzteres war von der GAL lange Zeit abgelehnt worden. Offenbar war es Scholz gelungen, angesichts der Konzentration des Hamburger Wahlkampfes auf die Themen Innere Sicherheit und Drogen sowohl der GAL wie auch dem SPD-Kreis Hamburg-Mitte Zugeständnisse abzuverlangen. Bedauerlich ist, dass Scholz sein Handlungskonzept zwar bis in die Formulierung hinein auf Ergebnisse des Mediatorenverfahrens und des Stufenmodells stützte, ohne jedoch auf die kooperative Form der Erarbeitung einzugehen. So musste es dem Außenstehenden erscheinen, als reagiere er vor allem auf den erfolgreichen Wahlkämpfer Ronald Schill.

Eine solch mächtige Wirkung wird von deliberativen Verfahren der Bürgerbeteiligung im allgemeinen nicht zu erwarten sein. Sie verstehen sich nicht zuletzt als Prävention gegen eine durch vereinfachte Bilder und Patentrezepte beeinflusste, im schlechten Sinne populäre Politik.

⁴⁹ Meldungen der Staatlichen Pressestelle vom 05. Juli 2001.

Dritter Teil:

Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene: Ausgangspunkte und Reformansätze

Volksgesetzgebung als Kernbestandteil der Verfassungsreform 1996

I. Die Vorschläge der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“

1. Was spricht für die Volksgesetzgebung?

Die Enquete-Kommission hat der Hamburgischen Bürgerschaft ihren Bericht am 20. Oktober 1992 vorgelegt¹. Sie schlug mit These 99 vor, in einem neuen Art. 49 a HV Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid als Verfahren der Volksgesetzgebung einzuführen. Dieses war jedoch nicht die erste Anregung, die repräsentative Demokratie auf Landesebene durch Formen der direkten Demokratie zu ergänzen. So hat es 1974 eine Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP gegeben, wonach die Möglichkeit eines Volksbegehrens vorgesehen werden sollte. Dieses Projekt kam allerdings nicht zu Verwirklichung². Die Enquete-Kommission sah die Berechtigung der Einführung der Volksgesetzgebung in Hamburg - außer dass sie inzwischen in fast allen Ländern Verfassungsbestandteil sei - vorwiegend in den folgenden vier Argumenten begründet. Erstens hätten plebiszitäre Mitwirkungsrechte der Bürger eine wichtige seismographische Funktion für das Parlament. Sie schufen die Möglichkeit, im politischen Willensbildungsprozess Legitimitätslücken zu schließen. Auch gebe die Volksgesetzgebung den Bürgern das Recht, selbst politische Entscheidungen zu treffen; dadurch werde „Politikverdrossenheit“ abgebaut. Zweitens würden Wahlentscheidungen immer stärker „personalisiert“. Die Medien bewirkten, dass Köpfe, nicht Programme gewählt würden. Hier könne die Volksgesetzgebung einen Ausgleich schaffen. Drittens müsse die Diskussion über die Befürchtung, direkte Demokratie könne die repräsentative Demokratie schwächen, differenziert geführt werden. Sei man - möglicherweise zu Recht - auf Bundesebene eher zurückhaltend, so könnten auf Landes- und kommunaler Ebene Formen direkter Beteiligung sinnvoll sein, denn von Entscheidungen „vor Ort“ seien die Bürger spürbarer „betroffen“. Das gelte besonders für Hamburg als Einheitsgemeinde und Großstadt, in der staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt würden³. Viertens hätten die Erfahrungen in anderen Ländern der Bundesrepublik gezeigt, dass keine empirischen Anzeichen von Missbrauch oder strukturverändernder Wirkung für die repräsentativen Systeme erkennbar seien⁴.

¹ BüDrs. 14/2600; vgl. auch *Hoffmann-Riem (Hrsg.)*, Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“.

² Dazu *Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, S. 96; vgl. auch *Pestalozza*, Der Populärvorbehalt, S. 15 f.; *Obst*, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland; *Luthardt*, Direkte Demokratie, S. 99 f.; *Efler*, Der Kampf um mehr Demokratie in Hamburg, in: *Heußner/Jung (Hrsg.)*, Mehr direkte Demokratie wagen, S. 205 f.; *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?; *Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, S. 194.

³ Art. 4 Abs. 1 HV.

⁴ Drs. 14/2600, S. 218 ff.

2. Gegenstände von Volksbegehren und -entscheid

Da der Volksentscheid sich auf Hamburg als Ganzes beziehe, sollte er sich auf grundsätzliche Angelegenheiten beschränken, meinte die Kommission. Funktional werde der Sinn von Plebisziten verfehlt, wenn sich das Thema nicht durch eine erhebliche Öffentlichkeitswirkung und eine Zuspitzung auf grundlegende politische Handlungsalternativen auszeichnete. Gegenstand des Volksentscheides sollte deshalb nur eine Gesetzesvorlage sein. Für andere Gegenstände komme die von der Kommission ebenfalls vorgeschlagene Volkspetition⁵ in Betracht.

Gegenstand des Volksentscheides könne auch ein verfassungsänderndes Gesetz sein. Es sei nicht zu befürchten, dass die Hamburger Bürger mit diesem Instrument leichtfertig umgingen. Durch die Einführung höherer Quoten für Verfassungsänderungen und die Schaffung einer Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts werde der besonderen Bedeutung von Verfassungsänderungen Rechnung getragen.

Entsprechend den Regelungen in anderen Ländern sollten nach Auffassung der Kommission sogenannte finanzwirksame Volksbegehren ausgeschlossen werden. Das bedeute nicht, dass die bloße Kostenträchtigkeit eines Gesetzentwurfes schon zu dessen Unzulässigkeit führen müsse, da fast alle gesetzlichen Maßnahmen kostenwirksam seien, zumindest für den Verwaltungsvollzug. Es erscheine vielmehr wichtig, einen direkten Zugriff in das Budgetrecht des Parlaments auszuschließen, weil die Bevölkerung einseitig für die sie betreffende Ausgabenentlastung plädieren könne, während sie die Folgen, nämlich für die Deckung zu sorgen, nicht gleichzeitig mit bedenken werde und dafür auch nicht die Verantwortung tragen könne. Zu den hier genannten finanzwirksamen Gesetzesvorhaben gehörten die Dienst- und Versorgungsbezüge, Tarife öffentlicher Unternehmen, Abgaben und Haushaltsangelegenheiten.

3. Verfahren

Am Beginn der Volksgesetzgebung stehe eine Volksinitiative. Ihr müsse noch nicht zwingend, wie beim Volksbegehren, ein Gesetzentwurf zugrunde liegen. An der Initiative als erstem Schritt der Volksgesetzgebung dürften nur wahlberechtigte Bürger teilnehmen. Ein Quorum von 20.000 Bürgern sei sachgerecht. Sei die Volksinitiative zu Stande gekommen, sollte die Bürgerschaft die Möglichkeit haben, ihr Anliegen aufzugreifen und entsprechend zu reagieren. Außerdem sollte ein gesondertes Überprüfungsverfahren vor dem Verfassungsgericht ermöglicht werden, in dem die Vereinbarkeit der Vorlage mit der Verfassung und damit die Zulässigkeit des Volksbegehrens geklärt werden könne. Es obliege dem Senat, das Volksbegehren zu organisieren. Es sei erfolgreich, wenn ihm ein Zehntel der Bürger zustimme. Entspreche die Bürgerschaft dem Gesetzentwurf nicht, müsse der Senat den Volksentscheid anberaumen. Die Kommission hält folgende Quoten für angemessen: Ein Gesetz ist beschlossen, wenn ihm die Mehrheit der am Volksentscheid Beteiligten, mindestens jedoch ein Viertel der wahlberechtigten Bevölkerung zustimmt. Bei verfassungsändernden Gesetzen müssen zwei Drittel der Abstimmenden, mindestens jedoch die Hälfte der wahlberechtigten Bevölkerung, zustimmen.

⁵ These 98, Drs. 14/2600, S. 214 f.

II. Beratungen in der Bürgerschaft

1. Konsentiertere und kontrovers erörterte Themen

Die Bürgerschaft ist den Anregungen der Enquete-Kommission im Wesentlichen gefolgt. Grundsätzlich stimmten alle Fraktionen dem Vorhaben der Volksgesetzgebung zu. Die FDP hatte in der 14. Wahlperiode (1991-93) grundsätzliche Bedenken gegen die 3. Stufe, also den Volksentscheid, angemeldet, die allerdings obsolet wurden, da die Partei in den folgenden Legislaturperioden nicht in der Bürgerschaft vertreten war. Umstritten waren vor allem die Quoren. Hier gab es auch innerhalb einzelner Fraktionen - wie etwa der SPD - unterschiedliche Auffassungen. Diskutiert wurde die Frage, ob schon der Volksinitiative ein begründeter Gesetzentwurf zugrunde liegen müsse. Länger umstritten war auch der Ausschlusskatalog. Während man sich einig war, dass Haushaltsangelegenheiten nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung sein könnten, wurde vorgeschlagen, auch Bauleitpläne und andere Pläne sowie solche Angelegenheiten, die in anderen Ländern Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung sind, von der Volksgesetzgebung auszunehmen. Bauleitpläne und vergleichbare Pläne wurden deshalb ausgenommen, da eine Volksbefassung nicht die nach dem Bundesbaugesetz notwendige sorgfältige Abwägung der Interessen gewährleisten könne. Wiederholt wurde das Thema erörtert, ob Senat oder Verfassungsgericht über die Zulässigkeit eines Volksgesetzgebungsverfahrens entscheiden sollen. Auch über Alternativentwürfe der Bürgerschaft zur Vorlage des Volksbegehrens wurde wiederholt gesprochen. Die GAL konnte sich mit ihrem Antrag, zumindest zur Volksinitiative auch Nichtdeutsche zuzulassen, nicht durchsetzen. Kontrovers wurde die Frage behandelt, wie lange der Zeitraum bemessen sein solle, innerhalb dessen ein volksbeschlossenes Gesetz nicht durch ein neues Volksgesetzgebungsverfahren geändert werden dürfe: zwei oder vier Jahre.

2. Beratungen im Verfassungsausschuss (14. WP)

Die Volksgesetzgebung wurde drei Jahre lang beraten. In der 14. Legislaturperiode behandelte der Verfassungsausschuss (VA) die Vorlage Drs. 14/2600 zuerst am 23. Februar 1993⁶. Die Fraktionen trugen ihre Standpunkte vor. Der Ausschuss richtete an den Senat die Bitte, einen Formulierungsvorschlag für ein Ausführungsgesetz zur Umsetzung der Volksgesetzgebung zu machen, ferner unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern an zwei Beispielen (z.B. Kindergartengesetz und Gesetz zur Wiedereinführung einer Straßenbahn) darzulegen, mit welchem Inhalt solche Volksgesetze zulässig/unzulässig seien. Auch in Bezug auf den Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ wurde der Senat um Konkretisierungshilfe gebeten. Letztlich bat der VA den Senat um Formulierungshilfe für die beiden Alternativen, dass der Senat über die Zulässigkeit der Volksinitiative entscheide oder, wenn er eine solche für unzulässig halte, selbst das Verfassungsgericht anrufe. In den weiteren VA-Sitzungen der 14. WP wurde über zahlreiche Themen des Kommissionsberichts diskutiert, nicht jedoch über die Volksgesetzgebung. Im Zwischenbericht des VA vom 28. Mai 1993⁷ wurde das Parlament über die Beratungen informiert.

⁶ VerA-Pr 14/14.

⁷ Drs. 14/4179.

3. Weitere Beratungen im Verfassungsausschuss (15. WP)

Durch die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 14. Mai 1993⁸ wurde die Bürgerschaftswahl vom 2. Juni 1991 für ungültig erklärt. In der neugewählten Bürgerschaft wurde das Thema Volksgesetzgebung wieder aufgenommen. Als Beratungsmaterial lagen dem VA - neben der Drs. 14/2600 - folgende drei Unterlagen vor: der Antrag der STATT-Partei-Fraktion „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung“ vom 28. Juni 1994⁹, der die Thesen der Enquete-Kommission umfassend verarbeitete, ferner die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: „Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine Volksinitiative, ein Volksbegehren und einen Volksentscheid in Hamburg“¹⁰ vom 21. Februar 1995, welcher in Ausführung der Bitte des VA vom 23. Februar 1993 ausformulierte Vorschläge für den neuen Art. 50 HV sowie ein „Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ enthält. Letztlich legte das „Forum Bürgerinnen- und Bürgerbewegung-Hamburg“ im November 1995 einen Alternativvorschlag zum im VA behandelten, vom Senat ausgearbeiteten Entwurf vor und reichte zusätzlich im März 1996 gutachtliche Stellungnahmen zu dem VA-Entwurf ein. Der VA behandelte die Volksgesetzgebung in mehreren Sitzungen auf der Grundlage des Senatsentwurfs und bei einer Klausurtagung und berichtete dem Plenum in vier Zwischenberichten¹¹ sowie einem Abschlussbericht¹².

Der VA nahm in seiner Sitzung vom 5. April 1994¹³ die in der 14. WP unterbrochenen Beratungen zur Volksgesetzgebung wieder auf. Es wurde deutlich, dass noch weiterer Beratungsbedarf hinsichtlich der Quoren bestand. Die Vorschläge der SPD-Fraktion gingen in Richtung 10% oder 20% der Wahlberechtigten beim Volksbegehren. Umstritten blieb, ob schon der Initiative ein Gesetzentwurf zugrunde liegen müsse. Der VA griff die Bitte an den Senat vom 23. Februar 1993 wieder auf. In der Anlage zum Ausschussprotokoll der Sitzung nahmen die GAL-Fraktion wie STATT-Partei-Fraktion in Kurzform zu den Vorschlägen der Enquete-Kommission Stellung. Beide schlossen sich zu These 99 den Vorschlägen der Kommission an; die GAL-Fraktion vermerkte, sie wolle vorgeschlagenen Abweichungen vom Kommissionsbericht, wie sie aus dem Zwischenbericht hervorgingen, nicht zustimmen. Der VA befasste sich erstmals am 16. Mai 1995¹⁴ mit der Senatsmitteilung zur Volksgesetzgebung¹⁵. Diese geht bei der Volksinitiative von 40.000 Unterschriften aus, für das Volksbegehren von einem Zehntel, für den Volksentscheid von Mehrheit plus einem Viertel, für Verfassungsänderungen von zwei Dritteln plus der Hälfte der Wahlberechtigten. Ein ausformulierter Gesetzentwurf ist erst für das Volksbegehren erforderlich. Der Senat führt das Volksbegehren auf Antrag durch, wenn die Initiative zu Stande gekommen und das Verfassungsgericht nicht angerufen worden ist. Nach Beratung des Art. 50 (neu) HV beschloss der VA einstimmig, dass bereits der Initiative ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde zu legen sei. Die Volksinitiative ist zu Stande gekommen, wenn ihr 20.000 Bürger zustimmen, Volksbegehren ein Zehntel der Wahlberechtigten, Volksentscheid: einfaches Gesetz:

⁸ Abgedr. in DVBl. 1993, 1070-1077. Dazu *Karpen*, Urteilsanmerkung, DVBl. 1993, 1077-1082.

⁹ Drs. 15/1473.

¹⁰ Drs. 15/2881.

¹¹ Zwischenbericht vom 12.06.1995, Drs. 15/3500. Zwischenbericht vom 10.11.1995, Drs. 15/4311. Zwischenbericht vom 25.04.1996, Drs. 15/5353.

¹² Bericht und Zwischenbericht vom 08.05.1996, Drs. 15/5400.

¹³ VerfA-Pr 15/7.

¹⁴ VerfA-Pr 15/31.

¹⁵ Drs. 15/2881.

Mehrheit plus ein Viertel, Verfassungsänderungen: zwei Drittel plus die Hälfte der Wahlberechtigten. Von einer Sperrfrist für Volksgesetzänderungen durch Volksgesetzgebung wurde mit knapper Mehrheit Abstand genommen. Der Zwischenbescheid des VA vom 12. Juni 1995¹⁶ fasste die übrigen Beratungsergebnisse zusammen: So wurde nach kontroverser Diskussion mit knapper Mehrheit entschieden, Bauleitpläne und vergleichbare Pläne sowie Angelegenheiten, die in anderen Ländern zur kommunalen Selbstverwaltung gehören, in den Ausschlusskatalog aufzunehmen. Die Vorlage fand Zustimmung, soweit es die Verfahrensmodalitäten vor dem Verfassungsgericht und die Zulässigkeit von Abstimmungen auch an Wahltagen angeht. Der VA beschäftigte sich in seiner Sitzung vom 12. September 1995¹⁷ mit dem Enquete-Bericht, nicht jedoch mit der These 99. Der Zwischenbericht vom 10. November 1995¹⁸ referierte die früheren Beschlüsse im Rahmen eines Überblicks zum Stand der Beratungen über den Enquete-Bericht. Die VA-Beschlüsse wurden in den vom Senat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eingearbeitet und mit Stand vom 17. Januar 1996 neu vorgelegt. Zu dieser Fassung nahm das „Forum Bürgerinnen- und Bürgerbewegung-Hamburg“ Stellung. Es hielt den Entwurf für einen „Papiertiger“, der dem Volk scheinbar mehr Rechte einräume, die aber dann durch unüberwindbare Hürden wieder zunichte gemacht würden. Die Stellungnahme enthielt eine Detailkritik der Entwurfsvorschriften, die letztlich alle auf eine Erweiterung der Bürgerrechte hinauslaufen.

Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte wies in einer Eingabe vom 13. März 1996 darauf hin, dass die Daten der Eintragung in die Initiativlisten einer strengen Zweckbindung unterliegen müssten. Er machte Vorschläge, wie eine noch bessere Datensicherung möglich sei. In der VA-Sitzung vom 19. März 1996¹⁹ wurde der Antrag des STATT-Partei-Abgeordneten Wegner abgelehnt, den Forum-Entwurf zur Beratungsgrundlage zu nehmen. Erneut wurde über den nach Ansicht von Abgeordneten immer noch vagen Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ gesprochen. Hinsichtlich der Aufnahme der Bauleitpläne in den Ausschlusskatalog bestand innerhalb der Koalitionsfraktionen SPD und STATT-Partei noch Abstimmungsbedarf. Ferner wurde über Einzelheiten des Gesetzesentwurfs - Anzeigepflichten, Fristen etc. - beraten. Seitens der GAL wurde die Auffassung geäußert, die Initiative dürfe auch von Nichtwahlberechtigten unterzeichnet werden. Die Mehrheit war der Auffassung, die Initiative sei der erste Schritt der Volksgesetzgebung und deshalb - anders als die Volkspetition - nur Wahlberechtigten zugänglich. Am 23./23. März 1996 befasste sich der VA auf einer Klausurtagung²⁰ mit verschiedenen Thesen des Enquete-Berichts, u.a. auch der Volksgesetzgebung. Mit Mehrheit wurde abschließend beschlossen: nur Deutsche können die Initiative zeichnen; in anderen Ländern als kommunale Angelegenheiten bezeichnete Fragen sind der Volksgesetzgebung nicht zugänglich; ein volksbeschlossenes Gesetz darf innerhalb zweier Jahre nicht durch Volksgesetz geändert werden.

In der VA-Sitzung vom 23. April 1996²¹ wurde noch einmal der Ausschlusskatalog erörtert. Die GAL-Fraktion machte neue Vorschläge. Ihr Antrag, Bauleitpläne und ver-

¹⁶ Drs. 15/3500.

¹⁷ VerfA-Pr 15/37.

¹⁸ Drs. 15/4311.

¹⁹ VerfA-Pr 15/45.

²⁰ VerfA-Pr 15/46.

²¹ VerfA-Pr 15/49.

gleichbare Pläne sowie Angelegenheiten, die in anderen Ländern zur kommunalen Selbstverwaltung gehören, aus dem Katalog zu streichen, wurde mehrheitlich abgelehnt. Auch über die Quoren wurde erneut verhandelt. Mehrheitlich wurde das bisherige Beratungsergebnis - Mehrheit plus ein Viertel, bei Verfassungsänderungen zwei Drittel plus die Hälfte - angenommen. Der Zwischenbericht vom 25. April 1996²² gab über die Klausurtagung Auskunft. In der folgenden VA-Sitzung vom 7. Mai 1996²³ erfolgte die einstimmige (bei Enthaltung der GAL) Schlussabstimmung über das Hamburgische Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Erörtert wurde die Frage der Kostenerstattung für Volksinitiativen. Die GAL schlug vor, auf der Ebene des Volksentscheides denjenigen Gruppen die Kosten zu erstatten, die bis zum Volksentscheid gekommen sind. Erstattet werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Gesetzesentwurfs. Die Erstattung soll mit 0,50 DM je gültiger Eintragung für das Volksbegehren pauschaliert werden, wobei höchstens 150.000 Stimmen gewertet werden. Auch die SPD-Fraktion legte einen Antrag vor. Danach haben die Initiativen, wenn ein Volksentscheid stattfindet, Anspruch auf 0,20 DM pro Ja-Stimme im Volksentscheid, wobei höchstens 400.000 Stimmen berücksichtigt werden. Zugunsten des SPD-Antrages zieht die GAL ihren Antrag zurück. Der SPD-Antrag wurde einstimmig angenommen.

4. Verfassungsänderung und Gesetzesverabschiedung im Plenum

Am 8. Mai 1996 erstattete der VA dem Plenum den Abschlussbericht²⁴ über verschiedene Vorlagen, u.a. den STATT-Partei-Antrag „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der FHH“²⁵ sowie den weiteren Zwischenbericht über den Enquete-Bericht²⁶. In der 68. Sitzung der Bürgerschaft vom 8. Mai 1996²⁷ wurde das 5. verfassungsändernde Gesetz in 1. Lesung mit sehr großer (verfassungsändernder) Mehrheit bei zwei Gegenstimmen angenommen. Art. 50 der Verfassung wurde dabei aufgehoben und durch den neuen Art. 50 ersetzt, der die Volksgesetzgebung regelt. Nach Art. 51 der Verfassung sind zu einem die Verfassung ändernden Gesetz zwei übereinstimmende Beschlüsse der Bürgerschaft erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens 13 Tagen liegen muss. Außerdem müssen beide Beschlüsse bei Anwesenheit von drei Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten gefasst werden. Die 2. Lesung des 5. verfassungsändernden Gesetzes fand in der 70. Sitzung der Bürgerschaft vom 22. Mai 1996 statt²⁸. Das vom Senat ausgefertigte 5. verfassungsändernde Gesetz wurde im GVBl. 1996, S. 77 vom 4. Juni 1996 veröffentlicht und trat am 5. Juni 1996 in Kraft. Das Hamburgische Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (HmbVVVG) wurde am 22. Mai 1996 in erster und am 12. Mai 1996 in zweiter Lesung beschlossen, am 20. Juni 1996 ausgefertigt und am 25. Juni 1996 verkündet. Die Verordnung zur Durchführung des HmbVVVG (VolksabstimmungsVO) vom 1. Juli 1996 wurde am 11. Juli 1996 publiziert²⁹ und trat am 1. August 1996 in Kraft. Damit waren die Rechtsgrundlagen für die Volksgesetzgebung geschaffen.

²² Drs. 15/5353

²³ VerfA-Pr 15/50.

²⁴ Drs. 15/5400.

²⁵ Drs. 15/1473.

²⁶ Drs. 14/2600.

²⁷ VerfA-Pr 15/68.

²⁸ VerfA-Pr 15/70.

²⁹ GVBl. 1996, S. 309.

III. Volksgesetzgebung nach Hamburger Recht - vor der Reform 2001

Für den Gang der Volksgesetzgebung wurde ein dreistufiges Verfahren vorgesehen, das als erste Stufe die *Volksinitiative* (§§ 2 ff. HmbVVVG a.F.), darauf folgend als zweite Stufe das *Volksbegehren* (§§ 6 ff. HmbVVVG a.F.) und schließlich den *Volksentscheid* (§§ 18 ff. HmbVVVG a.F.) vorsah. Im Folgenden wird der Rechtszustand vor der umfassenden Reform der Volksgesetzgebung 2001 skizziert. Hinsichtlich der Reformdiskussionen nach 1996 und der Reformschritte im Jahre 2001 sei auf die Beiträge von *Schmidt*, *Efler* und *Kloß* in diesem Band verwiesen.

1. Erste Stufe: Volksinitiative

Ausgangspunkt des Volksgesetzgebungsverfahrens ist eine Volksinitiative³⁰, durch die zunächst nur der Erlass eines Gesetzes durch das Volk (§ 2 S. 1 HmbVVVG a.F.) oder die Änderung oder Aufhebung eines geltenden Gesetzes (§ 2 S. 2 HmbVVVG a.F.) durch das Volk eingeleitet werden konnte.³¹ Zur Anstrengung einer Volksinitiative arbeiteten die Initiatoren zunächst einen Gesetzesentwurf aus, um dann für diesen Entwurf in der Bevölkerung Unterstützung in Form von Unterschriften³² zu suchen, mit denen die Unterzeichner ihre Zustimmung zu der Volksinitiative zu dem Entwurf des genannten Gesetzes erklären. Unterzeichnungsberechtigt war und ist dabei jeder zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriften zur Bürgerschaft Wahlberechtigte³³ (§ 4 Abs. 2 HmbVVVG a.F.). Der Beginn der Sammlung von Unterschriften war dem Senat gem. § 3 Abs. 1 HmbVVVG a.F. schriftlich anzuzeigen, wobei die Anzeige neben dem Gesetzesentwurf mit Begründung gem. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbVVVG a.F. die Namen von drei Personen enthalten musste, die einzeln berechtigt sein sollten, für die Initiatoren Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen.³⁴ Der Senat teilte der Bürgerschaft unverzüglich Eingang und Inhalt der Anzeige mit, § 3 Abs. 3 HmbVVVG a.F. Spätestens sechs Monate nach Eingang der Anzeige sind die Unterschriftenlisten unter Nennung des Vor- und Familiennamens, des Jahres der Geburt und der Wohnanschrift der Unterzeichner beim Senat einzureichen (§§ 4 Abs. 3, 5 Abs. 1 Satz 1 HmbVVVG a.F.), was der Senat der Bürgerschaft unverzüglich mitteilt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 HmbVVVG a.F.). Die Volksinitiative galt als zu Stande gekommen, wenn sie von 20.000³⁵ Unterzeichnungsberechtigten unterstützt wurde. Die Feststellung des Zustandekommens wird den nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbVVVG a.F. vertretungsberechtigten Personen zugestellt und der Bürgerschaft mitgeteilt (§ 5 Abs. 3 HmbVVVG a.F.).

³⁰ Der hier verwendete Begriff der "Volksinitiative" wird in den Länderverfassungen nicht in einem einheitlichen Sinne gebraucht. Zum Teil wird darunter - anders als in Hamburg - die Sammlung von Unterschriften mit dem Ziel verstanden, der Landtag möge sich im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung befassen, ohne dass dem ein Gesetzesentwurf aus der Mitte des Volkes zugrundeläge, vgl. etwa Art. 47 S. 1 NdsV.

³¹ Zutreffend bezeichnet *Stern* die Volksinitiative als einen "Antrag aus dem Volk an das Volk", Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland § 25 II 1 b m.w.N.

³² Ein Musterformular des Unterschriftenbogens war als Anlage der Durchführungsverordnung zum HmbGVVV a.F. angefügt.

³³ Die Wahlberechtigung zur Hamburgischen Bürgerschaft ergibt sich aus den §§ 6 ff. des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft.

³⁴ Für den Fall des Ausscheidens vertretungsberechtigter Personen war ein Ersatz zu benennen, § 3 II Nr. 2 a.E. HmbGVVV a.F.

³⁵ Die Reform der Volksgesetzgebung v. 16.05.2001 hat eine Herabsetzung des Quorums auf 10.000 gebracht, vgl. HmbGVBl. S. 105 ff. und den Beitrag von *Kloß* in diesem Band.

2. Zweite Stufe: Volksbegehren

War eine ausreichende Zahl von Unterschriften eingereicht und die Volksinitiative damit zu Stande gekommen, führte der Senat fünf Monate nach Einreichung der Unterschriften ein Volksbegehren durch.³⁶ Etwas anderes galt nur, wenn binnen vier Monaten durch die Bürgerschaft ein dem Anliegen der Volksinitiative entsprechendes Gesetz verabschiedet wurde (Art. 50 Abs. 2 HV a.F.; § 6 Abs. 1 Satz 1 HmbVVVG a.F.).³⁷ Die Initiatoren der Volksinitiative hatten bis zur Durchführung des Volksbegehrens Gelegenheit, den von ihnen vorgelegten Gesetzentwurf noch einmal zu überarbeiten und die überarbeitete Fassung durch zwei gem. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbVVVG a.F. vertretungsberechtigte Personen einzureichen (§ 6 Abs. 2 Satz 1 HmbVVVG a.F.). Der Senat teilte die Einreichung der überarbeiteten Fassung der Bürgerschaft unverzüglich mit (§ 6 Abs. 2 Satz 2 HmbVVVG a.F.). Sechs Wochen nachdem die Durchführung eines Volksbegehrens öffentlich bekannt gegeben³⁸ wurde, hatten die Eintragungsberechtigten³⁹ zwei Wochen lang Gelegenheit, durch Eintragung in öffentlich ausliegende Eintragungslisten⁴⁰ ihre Zustimmung zu erklären⁴¹. Der Gesetzentwurf konnte nach § 8 HmbVVVG a.F. bis zum Beginn der Eintragsfrist durch gemeinsame schriftliche Erklärung von zwei gem. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbVVVG a.F. vertretungsberechtigten Personen gegenüber dem Senat zurückgenommen werden.

Das Volksbegehren war zu Stande gekommen, wenn es von mindestens einem Zehntel⁴² der Wahlberechtigten unterstützt worden war (§ 16 Abs. 1 Satz 1 HmbVVVG a.F.), wobei die Zahl der Wahlberechtigten aus der jeweils vorangegangenen Bürgerschaftswahl zugrunde zu legen war (§ 16 Abs. 1 Satz 2 HmbVVVG a.F.). Die Feststellung des Zustandekommens war nach § 16 Abs. 2 HmbVVVG a.F. öffentlich bekannt zu machen und einer nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbVVVG a.F. vertretungsberechtigten Person sowie der Bürgerschaft zuzustellen bzw. mitzuteilen.

3. Dritte Stufe: Volksentscheid

Nach aus Sicht der Initiatoren erfolgreicher Durchführung eines Volksbegehrens eröffneten sich wiederum zwei Möglichkeiten: Entweder die Bürgerschaft stimmte dem mit dem Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurf oder einem von den Initiatoren der Volksinitiative überarbeiteten Gesetzentwurf binnen drei Monaten nach Zustandekommen des Volksbegehrens zu und schaffte damit selbst eine landesrechtliche Regelung

³⁶ Gem. § 6 IV HmbGVVV a.F. fand während eines Zeitraums von drei Monaten vor einer Wahl zur Bürgerschaft, zum Bundestag oder zum Europäischen Parlament kein Volksbegehren statt.

³⁷ Ob ein Gesetz dem Anliegen der Volksinitiative entsprach, stellte die Bürgerschaft durch Beschluss fest. Die Feststellung war dem Senat und den gem. § 3 II Nr. 2 HmbGVVV a.F. vertretungsberechtigten Personen mitzuteilen bzw. zuzustellen (§ 6 I 2, 3 HmbGVVV a.F.).

³⁸ Gem. § 7 HmbGVVV a.F. musste die durch den Landesabstimmungsleiter oder die Landesabstimmungsleiterin vorgenommene öffentliche Bekanntmachung den Wortlaut des Gesetzes, die Namen und Anschriften der gem. § 3 II Nr. 2 HmbGVVV a.F. vertretungsberechtigten Personen, Beginn und Ende der Eintragsfristen, die örtlich zuständigen Stellen für die Eintragung in die Listen und die Eintragszeiten sowie die Möglichkeit der Briefeintragung enthalten.

³⁹ Eintragungsberechtigt war gem. § 11 I HmbGVVV a.F. jeder, der am Tage des Ablaufs der Eintragsfrist zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist.

⁴⁰ Gem. § 9 I Alt. 2 HmbGVVV a.F. war auch eine Briefeintragung möglich.

⁴¹ Gem. § 12 HmbGVVV a.F. musste die Eintragung den Vor- und Familiennamen sowie die eigenhändigen Unterschriften der eintragungsberechtigten Personen enthalten und konnte nicht zurückgenommen werden.

⁴² Die Reform der Volksgesetzgebung v. 16.05.2001 hat eine Herabsetzung des Quorums auf ein Zwanzigstel gebracht, vgl. HmbGVBl. S. 105 ff. und den Beitrag von *Kloß* in diesem Band.

entsprechenden Inhalts, oder aber es wurde innerhalb von weiteren zwei Monaten ein Volksentscheid durchgeführt, in dem der von den Initiatoren erarbeitete Gesetzentwurf⁴³ dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wurde (§ 18 HmbVVVG a.F.). An dieser Stelle bestand die Möglichkeit der Vorlage mehrerer den gleichen Gegenstand betreffender Gesetzentwürfe, wobei auch die Bürgerschaft einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorlegen konnte (arg. §§ 19 Satz 3, 21 Abs. 2 HmbVVVG a.F.). Stimmberechtigt war auch hier jeder am Tage der Stimmabgabe zur Bürgerschaft Wahlberechtigte, wobei alle Stimmberechtigten so viele Stimmen hatten, wie Gesetzentwürfe zur Abstimmung gestellt wurden (§ 20 Absätze 1, 2 HmbVVVG a.F.). Der Gesetzentwurf war durch Volksentscheid angenommen, wenn er die Mehrheit der abgegeben gültigen Stimmen und mindestens die Stimmen eines Viertels⁴⁴ der Wahlberechtigten erhalten hat (Art. 50 Abs. 3 Satz 3 HV a.F., § 23 Abs. 1 Satz 1 HmbVVVG a.F.).

4. Rechtsschutz und Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung

Bürgerschaft und Senat sowie auch die Vertreter der Volksgesetzgebungsinitiative hatten und haben die Möglichkeit, zur Überprüfung von im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens getroffenen Entscheidungen bei dem Hamburgischen Verfassungsgericht um Rechtsschutz zu ersuchen (§§ 26 f. HmbVVVG a.F.).

Das Hamburgische Verfassungsgericht entschied auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft oder eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft über die Durchführung des Volksbegehrens (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 HmbVVVG a.F.) sowie darüber, ob gemäß § 6 Abs. 2 bzw. § 18 Absätze 1, 2 HmbVVVG a.F. überarbeitete Gesetzentwürfe die Grenzen der Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs wahren (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 HmbVVVG a.F.). Auf Antrag der Initiatoren entschied das Gericht, ob Volksinitiative und Volksbegehren zu Stande gekommen sind (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 HmbVVVG a.F.) sowie über die Frage, ob ein Gesetz dem Anliegen der Volksinitiative entspricht (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 HmbVVVG a.F.). Schließlich entschied das Hamburgische Verfassungsgericht über das Ergebnis des Volksentscheides, wobei die Bürgerschaft, ein Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft, die Initiatoren der Volksinitiative, einzelne Stimmberechtigte und jede Gruppe von Stimmberechtigten antragsberechtigt waren (§ 27 Abs. 3 Satz 1 HmbVVVG a.F.).

⁴³ Wiederum hatten die Initiatoren die Möglichkeit, den von ihnen vorgelegten Entwurf bis zum Ablauf eines Monats nach Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens zu überarbeiten und die überarbeitete Fassung durch zwei der gem. § 3 II Nr.2 vertretungsberechtigten Personen einzureichen, § 18 II 1 HmbGVVV a.F.. Der Senat teilte der Bürgerschaft die Einreichung des überarbeiteten Entwurfs unverzüglich mit (§ 18 II 2 HmbGVVV a.F.).

⁴⁴ Die Reform der Volksgesetzgebung v. 16.05.2001 hat eine Herabsetzung der Quorums auf ein Fünftel gebracht, vgl. HmbGVBl. S. 105 ff. und den Beitrag von *Kloß* in diesem Band.

Der Kampf um „Mehr Demokratie in Hamburg“

Hamburg schrieb am 27. September 1998 (Demokratie-)Geschichte. Zum ersten Mal wurde außerhalb Bayerns über Fragen der direkten Demokratie abgestimmt. Es war die Abstimmung mit der höchsten Zustimmung unter allen Volksentscheiden (die aus der Mitte des Volkes heraus ausgelöst wurden) seit Bestehen der Bundesrepublik. Außerdem war es erst das vierte Mal insgesamt und das zweite Mal außerhalb Bayerns, dass ein Entwurf aus dem Volk Gesetz wurde. Doch ein Wermutstropfen bleibt: Das große Vorhaben, die Hürden für landesweite Volksbegehren und Volksentscheide zu ermöglichen, ist „unecht“ – am undemokratischen Zustimmungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten – gescheitert. Ein Stück in sechs Aufzügen.

I. Vorspiel: Hamburg im Jahr 1996 – eine halbherzige Reform

Im Juni 1996 schloss die Hamburger Bürgerschaft mit der Verabschiedung einiger Ausführungsgesetze das Kapitel Verfassungsreform ab. Ein wichtiger Bestandteil war die Verankerung der Volksgesetzgebung in der Verfassung. Hamburg hatte damit als letztes der 16 Bundesländer direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten geschaffen. Ein Grund zum Jubeln? Nein: Das Ergebnis war eine Volksgesetzgebung „light“, die selbst im Bundesländervergleich völlig unzureichend bleibt.

Diese Einschätzung gründet sich zunächst auf den umfangreichen Ausschlusskatalog: Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge blieben von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen. Das klassische Argument, das Volk könne nicht mit Geld umgehen, wurde also auch in der hochverschuldeten Stadt Hamburg wieder aus der Mottenkiste geholt. Neben diesem klassischen Finanzvorbehalt stand der ärgerliche Ausschluss von Bauleitplänen und vergleichbaren Plänen. Dies war bei den Ausschussberatungen bis zum Schluss umstritten. Der STATT-Partei-Vertreter im Ausschuss, *Achim Reichert*, blamierte sich schließlich mit der Äußerung, wenn die Bauleitpläne der Volksgesetzgebung zugänglich seien, würden sich doch überall sofort Bürgerinitiativen bilden und versuchen, das neue Instrument zu nutzen. Eine bemerkenswerte Aussage des Vertreters einer Partei, die mit dem Versprechen, für mehr Bürgerbeteiligung zu sorgen, ins Hamburger Parlament gewählt worden war. CDU, SPD und STATT Partei stimmten im Ausschuss schließlich gegen die Stimmen der Grün-Alternativen Liste (GAL) für den Ausschluss von Bauleitplänen und vergleichbaren Plänen. Mit dem Begriff „Einzelvorhaben“ wurde ein bundesweit einmaliger Ausschlussbestand kreiert. Hierdurch sollte verhindert werden, dass bestimmte Einzelfragen der Hamburger Politik in Gesetzesform gekleidet würden. Dies wurde nie präzisiert, vermutlich dachte man bei dieser Klausel vor allem an umstrittene Großprojekte wie Hafenerweiterung, Elbvertiefung, Flughafen ausbau oder die vierte Elbtunnelröhre. Ziemlich schnell wurde „Mehr Demokratie“ in Hamburg klar, dass bei den wichtigsten Politikbereichen der Bürgerwille nicht erwünscht ist.

Alsdann verdiente die Regelung des Volksbegehrens Kritik. 10 % der Stimmberechtigten (das waren etwa 120.000 Menschen) sollten sich binnen zwei Wochen auf Ämtern eintragen. Dies war genau die bayerische Regelung, die dazu führte, dass fast die Hälfte der dort durchgeführten Volksbegehren nicht zu Stande kam. Eine Verlängerung der Eintragsfrist wurde mit der Begründung abgelehnt, dies würde einen nicht vertretbaren zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Verwaltung bedeuten. Allerdings gab es einen Lichtblick im Verfahren, der später noch erläutert wird: die Benachrichtigungskarte.

Die Regelung der Mehrheitserfordernisse für den Volksentscheid lässt erkennen, ob der Gesetzgeber ernstlich direkte Demokratie will. Nach diesem Kriterium muss festgestellt werden, dass es der Hamburger Gesetzgeber überhaupt nicht ernst meinte. Denn Volksentscheide waren in der Hansestadt erst gültig, wenn sich neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens 25 % der Stimmberechtigten für „Ja“ entschieden hatten, bei Verfassungsänderungen sogar eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden und 50 % der Stimmberechtigten. Hamburg stand damit im bundesweiten Vergleich ziemlich schlecht da. Insbesondere die Verfassungsänderung war in der Praxis nur bei einer Koppelung des Volksentscheids mit einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl erreichbar.

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass eine sehr schlechte Regelung beschlossen wurde. Das gesamte Verfahren enthielt viele Hürden, Unklarheiten und „kleine Gemeinheiten“. Gerichtliche Auseinandersetzungen waren programmiert. Der Machterhaltungstrieb hatte wieder einmal gesiegt.

War der Inhalt der Volksgesetzgebung schon mehr als ungenügend, war es die Weise, wie sie zu Stande kam, erst recht. Bereits während der Beratungen der Verfassungsreform hatte sich das Forum Bürgerinnen- und Bürgerbewegung – Hamburg e. V. (ein Landesverband von „Mehr Demokratie“ wurde erst im November 1997 gegründet) intensiv mit der direkten Demokratie in der Hansestadt befasst. In mehrjähriger Arbeit hatten wir – lange vor dem Abschluss der „Reform“ – einen eigenen Gesetzentwurf für die Einführung der Volksgesetzgebung in der Hamburger Verfassung vorgelegt. Untermuert durch einige Gutachten von Juristen und Politologen unternahmen wir eindringliche Versuche, zumindest in Teilfragen noch Verbesserungen durchzusetzen. Es wurden Gespräche mit Abgeordneten fast aller Fraktionen und sogar mit dem Justizsenator geführt. Alles vergeblich. Offensichtlich nahm man uns nicht ernst. Eine öffentliche Anhörung zu dem Thema wurde abgelehnt, unser Gesetzentwurf nicht vom Verfassungsausschuss diskutiert. Diese Geringschätzung sollte sich im Laufe des späteren Volksbegehrens noch ändern.

II. Erster Akt: Unsere Volksinitiative startet – „Mehr Demokratie“ ist kein Selbstläufer

Was lag näher als eine Durchsetzung unserer Forderungen mit Hilfe der direkten Demokratie, wenn doch gerade die repräsentative Demokratie sich als immun gegenüber diesen Forderungen erwies? Mit dem erfolgreichen Volksbegehren „Mehr Demokratie in Bayern“ als motivierender Stütze im Hintergrund begannen wir mit den Überlegungen, ein Volksbegehren durchzuführen. Von vornherein war klar, dass dieses Unterfan-

gen nur von Erfolg gekrönt sein würde, wenn uns die Koppelung des abschließenden Volksentscheids mit einer Wahl gelingen würde. Ansonsten erschien uns ein Überspringen des Zustimmungsquorums von 50 % unmöglich. Also wurde ein konkreter Zeitplan ausgearbeitet, der den Termin der Bundestagswahl 1998 als Ziel fest im Visier hatte. Da uns für den Start noch etwas Zeit blieb und inhaltlich ein geradezu symbiotischer Zusammenhang zwischen Bürgerentscheid und Volksgesetzgebung besteht, erarbeiteten wir auch noch einen Gesetzentwurf für die Einführung des Bürgerentscheides in den Bezirken. Unser Plan war es, mit der Sammlung der Unterschriften im Februar 1997 zu beginnen.

Schon am Anfang kamen wir in Verzug. Die Erarbeitung des Gesetzentwurfs zog sich länger hin als geplant. Auch die organisatorische Vorarbeit erwies sich für die kleine Gruppe aktiver Menschen, die wir waren, als sehr schwierig. Die Presse nahm uns nicht sonderlich ernst, zu einer „legendären“ Pressekonferenz kam nicht ein einziger Journalist. Intern waren keineswegs alle von uns überzeugt, dass wir die Kraft hätten, ein solches Volksbegehren zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Einer unserer Unterstützer traute uns noch nicht einmal die Sammlung der für die Volksinitiative erforderlichen 20.000 Unterschriften zu und plädierte für eine Verschiebung des Volksbegehrens. Als „Startkapital“ hatten wir nur ein paar tausend Mark zur Verfügung. Ebenso war die Unterstützsuche sehr zäh, wenngleich die GAL als eine der ersten Organisationen mit dabei war. Je näher der Starttermin rückte, um so nervöser wurden wir. Auf was hatten wir uns bloß eingelassen?

Schließlich begann die Unterschriftensammlung erst am 28. Mai 1997, begleitet von viel „Pressewirbel“ und einer ganzseitigen Anzeige im „Hamburger Abendblatt“. Aufgrund des späten Anmeldetermins blieben uns praktisch nur noch drei Monate für die Unterschriftensammlung; Ende August war der späteste Abgabetermin, wenn wir überhaupt noch eine theoretische Chance für die Koppelung des Volksbegehrens mit der Bundestagswahl haben wollten. Dieser scheinbare Nachteil erwies sich indes in der Rückschau als durchaus nützlich, denn der extreme Zeitdruck spornte uns natürlich stark an. Die SPD blamierte sich wenige Wochen später, als sie in ihrer Mitgliederzeitung „Hamburger Kurs“ dazu aufrief, nicht zu unterschreiben, und sogar den Jusos wegen der Unterstützung für „Mehr Demokratie“ Gelder spernte. Hämische Kommentare in der Presse und die demonstrative Unterzeichnung vieler Bürgerinnen und Bürger waren die Folge. Anfang Juli wurde es dann ernst. Unsere Aktion „Befreit den mündigen Bürger“, bei der 20 Direktdemokraten sich in Drahtkäfige gestellt hatten, lockte neben der Presse ein überdimensioniertes Polizeiaufgebot an. Wegen Verstoßes gegen das Bannmeilengesetz wurde ein Ermittlungsverfahren eingeleitet; einige Wochen später auch gegen den Verfasser wegen des Aufstellens eines Plakates am Rathaus. Beide Verfahren sind natürlich eingestellt worden.

Bis zur Halbzeit der Sechs-Monats-Frist, am 8. Juli, waren erst 5.000 Unterschriften gesammelt worden. Aber jetzt begann der massive Einsatz von Demokratiefreundinnen und -freunden aus dem ganzen Bundesgebiet. Insgesamt haben sicher über 40 Menschen aus anderen Bundesländern in Hamburg geholfen. Die Sammelkurve stieg immer schneller an; 14 Tage später waren bereits 10.000 Unterschriften zusammen. Inzwischen umfasste das Bündnis über 40 Organisationen und prominente Einzelpersonen.

Am 11. und 16. August behandelte der SPD-Landesvorstand überraschend unser Anliegen. Dabei nahm er eine Resolution an, die uns „elitäres Denken“ (wegen des Verzichts auf eine Mindestbeteiligung beim Volksentscheid) vorwarf und dekretierte, dass die nötige verfassungsändernde Mehrheit ja doch nicht zu Stande kommen würde. Noch einmal also sozialdemokratische Arroganz.

Der Endspurt lief überwältigend. Noch Anfang August gab es großes Nervenflattern bei uns. Doch dann kam ein Rücklauf von manchmal 700 Unterschriften pro Tag, und der erste Etappenerfolg war da. Am Ende konnten wir fast 30.000 Unterschriften öffentlichkeitswirksam im Hamburger Rathaus übergeben. Wie im normalen Leben, so kommen auch Unterschriftensammlungen eben erst so richtig in Gang, wenn der Abgabetermin naht.

Bei den Bürgerschaftswahlen im September 1997 gab es große Verluste für die SPD und einen Machtwechsel zu Rot-Grün. In den Koalitionsverhandlungen wurde festgehalten, dass die Partner zum Thema Volksgesetzgebung unterschiedliche Positionen hatten und deswegen bis zum Volksbegehren nicht gesetzgeberisch tätig werden würden. Etwas überraschend ließen dann Bürgerschaft und Senat die Frist für die Anrufung des Hamburgischen Verfassungsgerichts hinsichtlich der Zulässigkeit unserer Gesetzentwürfe verstreichen. Und dies, obwohl verschiedene Abgeordnete die Auffassung vertraten, unsere Gesetzentwürfe seien in wesentlichen Punkten verfassungswidrig. Damit konnte unser Zeitplan weiterhin eingehalten werden. Doch würden wir überhaupt das Volksbegehren schaffen?

III. Zweiter Akt: Das Volksbegehren – ein Sensationserfolg

Für den Erfolg des Volksbegehrens mussten sich 10 % der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Wochen in Unterschriftenlisten eintragen, die nur auf den Ämtern auslagen. Eine freie Unterschriftensammlung wie z. B. in Niedersachsen oder in den meisten neuen Bundesländern gab es nicht. Zudem hatte der rot-grüne Senat Anfang Januar Eintragsbedingungen beschlossen, die wie ein Schlag ins Gesicht wirkten:

Es sollte nur eine einzige Zwischenmeldung am Ende der ersten Woche über die Zahl der Eintragungen geben (wir hatten die tägliche Bekanntgabe der Eintragungen oder eine Abfragemöglichkeit gefordert). Am Samstag, den 14., und Sonntag, den 15. März, sollten die Eintragungsstellen geschlossen bleiben. Am Wochenende des 21./22. März war dagegen geöffnet. Dadurch gab es effektiv nur 13 Eintragungstage. Die Eintragszeiten waren werktags von 8 bis 16 Uhr (donnerstags bis 18 Uhr) sowie samstags und sonntags von 10 bis 16 Uhr. Für ganz Hamburg sollte es lediglich 27 Eintragungsstellen geben. Bei der Bürgerschaftswahl waren es rund 700 Wahllokale.

Eine Klage gegen diese Eintragsbedingungen wurde vom Oberverwaltungsgericht abgewiesen, weil das Gesetz den Behörden bei der Gestaltung der Eintragsbedingungen einen weiten Ermessensspielraum lasse. Glücklicherweise erhielt im Vorfeld des Volksbegehrens jede/r Eintragungsberechtigte eine Benachrichtigungskarte, auf der die Anschrift des nächsten Eintragsraumes und die Eintragszeit standen. Auf der Rückseite war ein Antrag auf Briefeintragung vorgedruckt. Weil bereits zum Volksbe-

gehren die Bestimmungen des Wahlrechtes angewandt werden mussten und es bei Wahlen immer eine Benachrichtigung gibt, wurden vor dem Volksbegehren alle 1,2 Millionen Eintragungsberechtigten schriftlich benachrichtigt. Ein großer Schritt hin zu mehr Fairness bei der Volksgesetzgebung.

Mit dem Näherrücken des Volksbegehrens kam jetzt langsam eine öffentliche Debatte in Gang. Das Medieninteresse stieg; neben der SPD befasste sich jetzt erstmals auch die CDU mit unserem Vorhaben, immer mehr Termine kamen auf uns zu.

Vom 9. bis 23. März 1998 fand das Volksbegehren statt. Mitte Februar verschickte die Stadt Hamburg die Benachrichtigungskarten. Kurz darauf brach unsere Telefonanlage zusammen. Tausende von Bürgern riefen bei uns an, um sich über den Inhalt der beiden Gesetzentwürfe zu informieren. Häufig wurde Unmut darüber geäußert, dass der Benachrichtigung keinerlei inhaltliche Erläuterung beigelegt war. Am Freitag, den 13. März, wurde ein erstes Zwischenergebnis über die Zahl der Eintragungen bekanntgegeben. Diese übertraf noch unsere kühnsten Erwartungen. 85.000 Bürgerinnen und Bürger hatten sich schon in den ersten fünf Tagen eingetragen. Dies waren 7,1 % der Stimmberechtigten, wir waren also schon fast „über den Berg“. Als dann am 23. März Landesabstimmungsleiter *Wolfgang Prill* das Endergebnis bekanntgab, war die Sensation perfekt: Von 1.205.648 Eintragungsberechtigten hatten sich 222.328 gleich 18,4 % für die Verbesserung der Volksgesetzgebung und 218.577 gleich 18,1 % für die Einführung des Bürgerentscheids eingetragen. Nur das legendäre Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen zum Stopp der sogenannten „Koop-Schule“ 1978 hatte noch mehr Zuspruch erhalten (29,8 %).

IV. Dritter Akt: Vor der Abstimmung – Krisen und Kontroversen

Dennoch gab es an diesem Abend einen Dämpfer für uns. Staatsrat *Prill* rechnete auf einer überfüllten Pressekonferenz vor, dass der nun erforderliche Volksentscheid auch zwischen dem 27. und 31. Oktober 1998 stattfinden könnte. In dieser Zeitspanne lag noch nicht einmal ein Sonntag. Ungläubiges Entsetzen mischte sich bei uns in die Freude über den Erfolg des Volksbegehrens. Würde der Senat wirklich einen so dreisten Versuch wagen, uns „das Wasser abzugraben“? Wir gingen auf jeden Fall sofort in die Offensive und wiesen auf den unvermeidbar hohen Aufwand und die Verschwendung von Steuergeldern hin, die bei einer solchen Abkoppelung vom Bundestagswahltermin zwangsläufig die Folge wären. Die zu erwartende verheerende öffentliche Wirkung kurz vor diesen Wahlen gab dann wohl den Ausschlag, dass diese theoretischen Spielereien nicht weiter verfolgt wurden. Bald war es klar, dass wir unser strategisches Ziel erreicht hatten: Der Volksentscheid würde am 27. September 1998, dem Tag der Bundestagswahl, stattfinden.

1. Die Parteien suchen nach ihren Positionen

Am Dienstag, dem 24. März – nur einen Tag nach dem Volksbegehren – lud die CDU-Bürgerschaftsfraktion zu einer Pressekonferenz. Erstaunt nahmen wir zur Kenntnis, dass die CDU jetzt ebenfalls für niedrigere Hürden bei Volksinitiative und Volksbegehren

eintrat. Bislang hatte sie immer davor gewarnt, zu niedrige Hürden führten zu einer Inflation von Volksabstimmungen. Andererseits hielt die CDU an den geltenden Zustimmungsquoren von 25 % für einfache Gesetze und 50 % für Verfassungsänderungen fest. Der praktische Effekt einer solchen Reform wäre, dass es zwar zu mehr Volksentscheiden käme, die dann aber fast ausnahmslos an jenen Quoren scheitern würden. Ein gutes Programm zur weiteren Steigerung der Politikverdrossenheit.

Die SPD stand dem in nichts nach. Auch sie wollte bis zum Volksbegehren überhaupt nicht an der geltenden Hamburger Verfassung rütteln. Aber angesichts einer drohenden Niederlage beim Volksentscheid bewegte sie sich doch ein wenig. Wie bei der CDU sollten die Eingangshürden halbiert werden, das Zustimmungsquorum aber in voller Höhe bestehen bleiben. Der Bürgerentscheid wurde jetzt befürwortet, aber natürlich ohne aufschiebende Wirkung und mit einem 25 %-Zustimmungsquorum. Diese Vorschläge wollte man dem hamburgischen Volk als Gegenentwurf der Bürgerschaft vorlegen, so dass die Bürgerinnen und Bürger die Auswahl zwischen dem Gesetzesvorschlag von „Mehr Demokratie“ und der Konkurrenzvorlage der Bürgerschaft hätten. Diese weitgehende sachliche Übereinstimmung der beiden großen Parteien barg freilich erhebliche politische Probleme. Der rot-grüne Koalitionsvertrag verbot, mit der Opposition zu stimmen. Die GAL lehnte es zunächst ab, gemeinsam mit der SPD einen Gegenentwurf zu beschließen, und warnte ihre Koalitionspartnerin vor einem Zusammengehen mit der CDU; dies könne unter Umständen den Bruch der Koalition zur Folge haben.

Wie die Beratungen der Parteien hektisch wurden, nahm auch die öffentliche Diskussion an Schärfe zu. Nachdem die Einwände bisher überwiegend verfassungstheoretischer Natur waren, wurde jetzt allen Ernstes die Unregierbarkeit der Stadt befürchtet. Unterstützt von Teilen der Springer-Presse und von der Handelskammer „schlug“ die große Koalition gegen das Volk mächtig „auf die Pauke“: „1.000 Unterschriften können 10.000 Arbeitsplätze vernichten“, „Ein verfassungswidriges Auslaufmodell soll eingeführt werden“, „Minderheiten werden drangsaliert“, „Volksentscheide mit niedrigsten Wahlbeteiligungen führen zu Scheindemokratie“, „Hafen und Flughafen werden durch Verschärfung der Lärmschutzverordnung lahmgelegt“, „Wir stehen am Anfang einer verhängnisvollen Entwicklung“. Kein „Argument“ war zu primitiv, um nicht doch ins Feld geführt zu werden. Eine Woche vor dem Volksentscheid warnte der Filmemacher *Hark Bohm* gar vor einer „Kaderdiktatur“, wenn das Konzept von „Mehr Demokratie“ verwirklicht würde. Bayerische Verhältnisse?!

Die Angst vor einer Abstimmungsniederlage und der damit verbundenen Änderung der politischen Praxis ließ insbesondere die SPD sehr nervös werden. Der Abgeordnete *Jan Ehlers* zerriss während einer öffentlichen Parlamentssitzung eine Pressemitteilung von „Mehr Demokratie“. Die SPD-Fraktion schickte einen ihr anonym zugeleiteten persönlichen Brief des Verfassers an den Geschäftsführer der Handwerkskammer, *Jürgen Hogeforster*, kommentarlos an die Presse. In diesem Brief bedauerte ich den vermeintlichen Widerruf der Unterstützung unserer Kampagne durch Herrn *Hogeforster*. Die SPD wollte daraus natürlich Kapital schlagen.

Interessant war aber auch, dass ein Spitzenfunktionär der CDU, der nicht namentlich genannt sein wollte, parteiintern folgenden Vorschlag machte: Man solle die Gesetzentwürfe von „Mehr Demokratie“ komplett übernehmen und nach einer bestimmten

Frist, z. B. nach fünf Jahren, in der Bürgerschaft entscheiden, ob sich die Reformen bewährt hätten oder nicht. Der parteinterne Widerstand war aber so stark, dass dieser Vorschlag sich nicht durchsetzen ließ.

Die Entscheidung über die Konkurrenzvorlage fiel endgültig erst am 26. August (d. h. vier Wochen vor der Abstimmung!) auf einer Sondersitzung der Bürgerschaft. Die GAL knickte dann doch ein und stimmte aus etwas fragwürdiger Koalitionstreue und geradezu panischer Angst vor einem gemeinsamen Abstimmverhalten von CDU und SPD einem Gegenentwurf zu. Der Versuch des Verfassers, dies als Parteimitglied auf einer Mitgliederversammlung zu verhindern, scheiterte zugegebenermaßen kläglich (nur sechs von etwa 100 Anwesenden stimmten für seinen Antrag). Aber lieber eine Abstimmung in der Partei verlieren und dafür eine Abstimmung im Volk gewinnen als umgekehrt ...

2. Die beiden Entwürfe im Vergleich

Der Gegenentwurf der Bürgerschaft hatte aus unserer Sicht zwei zentrale Schwächen, die wir immer wieder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken versuchten. Erstens: das Finanztabu. Der Bürgerschaftsentwurf erhielt das bestehende Finanztabu bei der Volksgesetzgebung in vollem Umfang aufrecht. „Mehr Demokratie“ dagegen wollte den Tabubereich auf „Haushaltsbeschlüsse“ im strikten Sinne beschränken. Was macht das für einen Unterschied? Nach der Konkurrenzvorlage sollten weiterhin alle Volksinitiativen, deren Anliegen sich auf den Haushalt lediglich *auswirkt*, vom Hamburgischen Verfassungsgericht gestoppt werden können. Die praktischen Erfahrungen aus Schleswig-Holstein und Bremen sprechen hier eine deutliche Sprache: Drei der letzten vier Volksbegehren in Bremen wurden vom Staatsgerichtshof aus eben diesem Grunde nicht zugelassen und in Schleswig-Holstein erklärte der Landtag Anfang September 1998 eine Volksinitiative zur Gleichstellung von öffentlichen und privaten Schulen („Schule in Freiheit“) für unzulässig, weil eventuell Mehrkosten auf das Land zugekommen wären. Direktdemokratische Einflussnahme wäre also nach dem Konkurrenzentwurf der Bürgerschaft weiterhin kaum möglich gewesen, denn welches wichtige Thema ist nicht mit einem Eingriff in den Haushalt verbunden?

Zweitens: die Quoren. Dies war sozusagen ein „Dauerbrenner“, über den wir uns mit den Parteien immer wieder stritten. Der Bürgerschaftsentwurf sah gegenüber dem geltenden Recht nur kleine Erleichterungen vor: Bei einfachen Gesetzen sollte das Zustimmungsquorum von 25 % auf 20 % gesenkt werden (alternativ wurde ein 33%iges Beteiligungsquorum neu eingeführt). Bei Verfassungsänderungen sollten statt 50 % „nur“ 40 % der Stimmberechtigten zustimmen müssen (und weiterhin eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden). „Mehr Demokratie“ dagegen warb für die große Lösung: Entscheiden sollten immer die Abstimmenden – bei einfachen Gesetzen mit einfacher Mehrheit und bei Verfassungsänderungen mit Zweidrittel-Mehrheit. Nach dem von der Bürgerschaft vorgeschlagenen Regelwerk wäre nur einer der sechs Volksentscheide, die in der Bundesrepublik Deutschland bisher auf Volksbegehren hin stattgefunden haben, gültig gewesen (in Bayern 1991). Nach dem umfassenden Finanztabu wäre dies der zweite entscheidende Hebel gewesen, um die Volksgesetzgebung lahmzulegen.

Neben diesen beiden Hauptkritikpunkten bauten wir vor allem in unserer Öffentlichkeitsarbeit eine Polarisierung zwischen dem „Bürgerentwurf“ und dem „Politikerentwurf“ auf, die sehr wichtig war. Denn die meisten Bürger kannten sicherlich nicht genau die Unterschiede zwischen den beiden Entwürfen. Dies ließ sich in der kurzen verbliebenen Zeit und angesichts der mangelnden Information durch die Stadt Hamburg kaum ändern. Aber wir konnten auf jenen Gegensatz hinweisen und fragen: Warum sollten Politiker freiwillig Macht abgeben?

Weiterhin visualisierten wir unsere Abstimmungsempfehlung (Ja zu unserem Entwurf, Nein zum Gegenvorschlag) konsequent. Auf unserem Flugblatt, in allen Zeitungsanzeigen, auf Plakaten, im Internet und sogar in unserem Kinospot tauchte der in unserem Sinne angekreuzte Stimmzettel auf. Offensichtlich erinnerten sich viele daran. In einer Großaktion während mehrerer Nächte stellten wir unsere Stellschilder vor fast allen Abstimmungslokalen auf.

Ein Wort muss noch zu den Umständen der Abstimmung gesagt werden. Da aufgrund des späten Beschlusses der Bürgerschaft über die Konkurrenzvorlage die Benachrichtigung für den Volksentscheid von der Wahlbenachrichtigung zur Bundestagswahl abgetrennt worden war, lag die Beteiligung bei der Briefabstimmung deutlich unter der bei der Briefwahl. In einer Modellrechnung unter für uns eher ungünstigen Annahmen haben wir herausgefunden, dass bei einer gleichzeitigen Benachrichtigung über Abstimmung und Wahl das Zustimmungsquorum von 50 % knapp übersprungen worden wäre. Es gab noch zahlreiche andere bürokratische Behinderungen, aber dieser Punkt war der entscheidende.

An der Bundestagswahl beteiligten sich 81,1 % der Berechtigten, am Volksentscheid aber „nur“ 66,7 %, also 14,4 Prozentpunkte weniger. Diese Differenz ist im wesentlichen auf die unterschiedliche Höhe der *Briefbeteiligung* zurückzuführen. Bei der Bundestagswahl haben sich 19,8 % der Wahlberechtigten per Brief beteiligt, bei der Volksabstimmung nur 9,8 % der Stimmberechtigten. An der Urne lag die Abstimmungsbeteiligung nur um 4,4 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung. Werden die zeitgleich durchgeführten Volksentscheide in Hamburg und Schleswig-Holstein miteinander verglichen, so überrascht die deutlich höhere Beteiligung an der Abstimmung in Schleswig-Holstein. Dort haben 76,4 % abgestimmt, die Wahlbeteiligung lag bei 82,7 %. Wenn man sich die Zahlen noch näher ansieht, stellt man fest, dass es in Schleswig-Holstein nicht zu einem derart auffälligen Auseinanderklaffen zwischen Briefabstimmungs- und Briefwahlbeteiligung gekommen ist (die Briefabstimmung liegt nur um 3 Prozentpunkte unter der Briefwahl). In Schleswig-Holstein gab es im Gegensatz zu Hamburg eine gemeinsame Benachrichtigung für die Bundestagswahl und den Volksentscheid. Die „niedrige“ Abstimmungsbeteiligung in Hamburg ist somit verfahrensbedingt.

Wenn also davon ausgegangen wird, dass in Hamburg die Briefabstimmungsbeteiligung ebenfalls nur um 3 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung gelegen hätte, wäre die gesamte Abstimmungsbeteiligung auf 73,7 % gestiegen. Die Zustimmung, bezogen auf die Stimmberechtigten wäre auf 50,26 % gestiegen, das Quorum übersprungen, eine moderne Volksgesetzgebung in Kraft getreten.

V. Vierter Akt: Der Volksentscheid vom 27. September 1998 – die Premiere direkter Demokratie in Hamburg

Gesamtergebnis des Volksentscheids über die Änderung der Volksgesetzgebung (Änderung von Artikel 50 der Hamburger Verfassung)		
		in %
Stimmberechtigte	1 202 147	
Abgegebene Stimmen	801 879	66,70
Davon entfielen auf den Gesetzentwurf des <i>Volksbegehrens</i>		
Ungültige Stimmen	63 313	7,90
Gültige Stimmen	738 566	92,10
Von diesen lauteten auf		
Ja	546 937	74,05
Nein	191 629	25,95
Ja in % der Stimmberechtigten		45,50
Ferner entfielen auf den Gesetzentwurf der <i>Bürger-schaft</i>		
Ungültige Stimmen	91 549	11,42
Gültige Stimmen	710 330	88,58
Von diesen lauteten auf Ja	426 506	60,04
Nein	283 824	39,96
Ja in % der Stimmberechtigten		35,48

Gesamtergebnis des Volksentscheids zur Einführung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren in den Bezirken		
		in %
Stimmberechtigte	1 202 147	
Abgegebene Stimmen	801 879	66,70
Davon entfielen auf den Gesetzentwurf des <i>Volksbegehrens</i>		
Ungültige Stimmen	65 936	8,22
Gültige Stimmen	735 943	91,78
Von diesen lauteten auf Ja	538 995	73,24
Nein	196 948	26,76
Ja in % der Stimmberechtigten		44,84
Ferner entfielen auf den Gesetzentwurf der <i>Bürger-schaft</i>		
Ungültige Stimmen	92 967	11,59
Gültige Stimmen	708 912	88,41
Von diesen lauteten auf		
Ja	422 573	59,61
Nein	286 339	40,39
Ja in % der Stimmberechtigten		35,15

Nach: Staatliche Pressestelle: Wochendienst Nr. 40 v. 9. 10. 1998. / Kursive Zahlen: eigene Berechnung.

Diese Abstimmung war ein Beweis für die Souveränität der Bürgerinnen und Bürger. Die gleichen Bürgerinnen und Bürger, die *Gerhard Schröder* zum Bundeskanzler wählten, entschieden sich bei der Volksabstimmung gegen die Parteilinie. Partei- und Sachpräferenz klafften auseinander. „Mehr Demokratie“ erhielt in den SPD-Hochburgen die meiste Zustimmung, wie folgende Tabelle beweist:

Stadtteil	Ja-Stimmen ^a	SPD-Stimmen ^b
Billbrook	86,7	58,8
Hamm-Süd	83,1	56,8
Kleiner Grasbrook/Steinwerder	82,5	60,0
Harburg	81,6	53,5
Wilhelmsburg	81,5	55,5
Horn	80,4	55,7
Billstedt	80,1	56,2
Steilshoop	77,7	61,4

^a = Ja-Stimmen für den Entwurf von „Mehr Demokratie“ beim Volksentscheid zur Veränderung der Volksgesetzgebung. ^b = Zweitstimmen für die SPD bei der gleichzeitigen Bundestagswahl.

Dieses Ergebnis widerlegt auch die gelegentlich geäußerte Meinung, dass vor allem die bürgerlichen und besserverdienenden Bevölkerungsteile hinter den Forderungen von „Mehr Demokratie“ stünden. Das Gegenteil ist richtig. Die „schlechtesten“ Ergebnisse haben wir in den statushohen CDU- und FDP-Hochburgen Wellingsbüttel (57 %) und Othmarschen (57,5 %) erzielt. In den GAL-Hochburgen hat „Mehr Demokratie“ etwa wie im Landesdurchschnitt abgeschlossen.

Die große Zustimmung bei den ersten Hamburger Volksentscheiden zu den Entwürfen von „Mehr Demokratie“ ist angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen ein sensationelles Ergebnis. Trotz des Gegenentwurfs, teilweise skandalöser Vorkommnisse bei Organisation und Durchführung der Abstimmung, des Widerstandes beider großer Parteien, der wankelmütigen Haltung der GAL und der Ablehnung durch die Handelskammer sowie Teile der Medien (vor allem „Bild“ und „taz“) ist es gelungen, 75 % der Abstimmenden zu einem „Ja“ zu unseren Vorschlägen zu bewegen. Dies sind zugleich historisch denkwürdige 45 % der Stimmberechtigten, was aber nicht ganz ausreichte, um das undemokratische Zustimmungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten für eine Verfassungsänderung zu überwinden. Der Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken aber ist eingeführt worden; Berlin bleibt somit das einzige bürgerentscheidlose Bundesland.

VI. Nachspiel: Wie ging es weiter?

Für „Mehr Demokratie“ war klar, dass das Votum von fast 550.000 Hamburgerinnen und Hamburger nicht ignoriert werden kann. Wir haben seit dem Herbst 1998 darauf gedrängt, dass das Parlament eine Verfassungsänderung vornimmt. Ein weiteres Mal

haben unsere Volksvertreter ihre Resistenz gegenüber der direkten Demokratie bewiesen. Über 2 ½ Jahre benötigten sie, um einen selbst gegenüber der rot-grünen Konkurrenzvorlage abgeschwächten Entwurf zu verabschieden. Erst im Mai 2001 war es dann soweit (vgl. hierzu näher die Beiträge von *Schmidt* und *Klooff*).

Insgesamt kann aber jetzt ein überaus positives Resümee des Kampfes um „Mehr Demokratie“ in Hamburg gezogen werden. Mit dem Bürgerentscheidsgesetz haben wir die modernste Bürgerentscheidsregelung in ganz Deutschland – kein Wunder also, dass es in Hamburg statistisch gesehen am meisten Bürgerbegehren gibt. Zur Zeit versucht der Verfasser den letzten weißen Fleck auf der Landkarte der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern zu beseitigen und Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch in den Berliner Bezirken einzuführen. Dafür sind die bisherigen Hamburger Erfahrungen sehr hilfreich. Auch die Entwicklung auf Landesebene ist insgesamt positiv zu bewerten. Immerhin hat unsere Initiative einen solchen politischen Druck entwickelt, dass die Bürgerschaft in der gleichen Angelegenheit innerhalb von fünf Jahren zweimal die Verfassung geändert hat – ich kenne kein vergleichbares Beispiel. Sieben angemeldete Volksinitiativen innerhalb von fünf Jahren belegen auch das Interesse an der direkten Demokratie. Trotz der Magenschmerzen, die „Mehr Demokratie“ zurecht mit einigen Punkten der neuen Volksgesetzgebung hat, können wir ein klein wenig stolz darauf sein, was wir in den letzten Jahren erreicht haben. Das Ende der Geschichte ist aber ganz sicher noch nicht erreicht...

Die politische Debatte um eine Reform der Volksgesetzgebung 1997/1998 aus der Sicht der Hamburgischen Bürgerschaft

In dem knappen Jahr zwischen dem Zustandekommen der Volksinitiative „Mehr Demokratie in Hamburg“ bis zum Volksentscheid am 27. September 1998 gab es spannende und interessante politische Bewegungen in Hamburg um eine Reform der Volksgesetzgebung, die im folgenden - aus Sicht von Martin Schmidt, der seinerzeit als stellvertretender Fraktionsvorsitzender der GAL-Bürgerschaftsfraktion einer der maßgeblich handelnden Akteure war - geschildert werden.

I. Die Zeit vor und direkt nach dem Volksbegehren

1. Vor dem Volksbegehren

Obwohl die Volksinitiative im Herbst die notwendigen Unterschriften ohne Schwierigkeiten zu Stande gebracht und damit das Volksbegehren erzwungen hatte, gab es bei den Fraktionen der Bürgerschaft (außer bei der GAL, die ja die Volksinitiative von Anfang an unterstützt hatte und auch organisatorisch zum Erfolg bei der Unterschriftensammlung beigetragen hatte), zunächst keinerlei Positionsänderung. Vielleicht hatte ja auch die Art und Weise der offiziellen Zählung dazu beigetragen, dass der Erfolg von „Mehr Demokratie“ nicht in seinem vollen Umfang erkannt wurde. Denn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit waren im Zeitraum vom 28. Mai bis zum 25. August 1997, d.h. in weniger als drei (von sechs möglichen) Monaten weit mehr als 30 000 gültige Unterschriften eingereicht worden. Aber diese Zahl wurde gar nicht offiziell festgestellt, vielmehr wurde das Zählen nach der Feststellung der gesetzlich notwendigen 20 000 Unterschriften beendet. So gab es zunächst auch keine Gespräche zwischen den neuen Koalitionspartnern SPD und GAL über eine mögliche Einigung. Schon bei den Koalitionsverhandlungen hatte man sich bei dieser Frage nur über die Uneinigkeit geeinigt. Der Verfassungsausschuss der Bürgerschaft beriet die formelle Mitteilung des Senats über den Erfolg der Volksinitiative in seiner Sitzung am 2. Dezember 1997. Dabei wurde einem Vertreter von „Mehr Demokratie“, der im Saal anwesend war, die Möglichkeit gegeben, das Anliegen der Volksinitiative darzulegen und einige Fragen zu beantworten. SPD und CDU-Abgeordnete erklärten, dass sie Verfassung und Gesetze nicht ändern wollen. Die GAL-Abgeordneten kritisierten, dass bei der Zählung der eingereichten Unterschriften die Gesamtzahl der eingereichten gültigen Stimmen nicht angegeben worden sei. Beschlossen wurde nichts. Die parlamentarische Prozedur wurde mit „Kenntnisnahme“ erledigt.

Eine von der GAL (zur Aktuellen Stunde) angesetzte Bürgerschaftsdebatte am 28. Januar 1998 brachte nur die Wiederholung bekannter Standpunkte. Für die GAL brachte Martin Schmidt die Unterstützung der Volksinitiative, für die SPD und die CDU die Abg. Franz und Kruse die Ablehnung derselben zum Ausdruck. Ganz offiziell forderten SPD und CDU denn auch in den nächsten Wochen dazu auf, das Volksbegehren zu boykottieren, die Mitteilungskarten in den Papierkorb zu werfen.

Streit gab es vor dem Volksbegehren aber über die vorgesehenen Öffnungszeiten der Eintragungsstellen und über die vorgesehene nur einmalige Bekanntgabe von Zwischenergebnissen des Volksbegehrens innerhalb der vorgeschriebenen zwei Wochen. Obwohl „Mehr Demokratie“ mit einer diesbezüglichen Klage beim Verwaltungsgericht (das sich für unzuständig erklärte) scheiterte, wurden die Öffnungszeiten im Verlauf der Auseinandersetzungen doch publikumsfreundlicher gemacht. Bei der Bekanntgabe von Zwischenergebnissen blieb es, trotz der Proteste von „Mehr Demokratie“ und Einspruch auch von der GAL bei der ursprünglichen Regel.

2. Das Volksbegehren

Das Volksbegehren selbst verlief vom Montag, dem 9. bis einschließlich Montag, 23. März 1998, ohne besondere Auffälligkeiten. „Mehr Demokratie“ hatte an einigen Eintragungsstellen Beobachter postiert, um ungefähr die Beteiligung feststellen zu können. Am Freitag der ersten Woche gab die Innenbehörde als Zwischenergebnis bekannt, dass sich bis dahin, also praktisch zur Halbzeit, rund 86 000 Menschen in die Listen eingetragen haben. Das waren schon fast drei Viertel (nämlich 71%) der notwendigen Unterschriften. Da allerdings nach Ansicht der Beobachter am Anfang der zweiten Woche deutlich weniger Menschen sich eintrugen als in der ersten Woche, gab es bis zum Schluss keine Sicherheit über das Ergebnis.

Am Abend des 23. März 1998 war die Sensation perfekt: Die geforderten 10% wurden weit übertroffen: 222 328 (= 18,4%) bzw. 218 577 (= 18,1%) Wahl- und Stimmberrechtigte trugen sich in die Listen für die beiden Volksbegehren ein und verhalfen so dem Volksbegehren zu einem riesigen, unerwarteten Erfolg.

Einzeldaten der Bezirke:

<i>Altona</i>	19,6 %
<i>Bergedorf</i>	19,0 %
<i>Eimsbüttel</i>	19,5 %
<i>Harburg</i>	17,8 %
<i>Mitte</i>	15,4 %
<i>Nord</i>	17,6 %
<i>Wandsbek</i>	19,2 %

Ortsämter bzw. Stadtteile mit über 20 % Beteiligung:

<i>Walddörfer</i>	22,2 %
<i>Finkenwerder</i>	21,6 %
<i>Blankenese</i>	21,3 %
<i>Lurup</i>	20,8 %
<i>Lokstedt</i>	20,8 %
<i>Eidelstedt</i>	20,7 %
<i>Alstertal</i>	20,5 %
<i>Süderelbe</i>	20,2 %
<i>Stellingen</i>	20,1 %

3. Die ersten Wochen nach dem Volksbegehren

Das erste Echo der Bürgerschaftsparteien nach der Bekanntgabe dieser Ergebnisse war bei der GAL die Aufforderung an die anderen Parteien, nunmehr vom strikten Nein zu den Forderungen von „Mehr Demokratie“ abzugehen, bei SPD und CDU der – nicht unberechtigte - Hinweis darauf, dass die Hamburger Regelungen zu Volksinitiative und Volksbegehren entgegen den Befürchtungen der Kritiker als praktikabel erwiesen hätten. Am nächsten Tag verkündete Ole von Beust für die CDU eine kleine Wende: Man wolle mit den Vertretern von „Mehr Demokratie“ reden und ihnen entgegenkommen. „Alle Parteien wären gut beraten, auf die Initiative zuzugehen“. Aber über die Quoren wolle die CDU nur bei den beiden ersten Stufen (Volksinitiative und Volksbegehren) mit sich reden lassen – und keine Bürgerentscheide in den Bezirken akzeptieren. Die SPD war zu dem Zeitpunkt vorsichtiger und erklärte, man wolle erst einmal das Ergebnis analysieren. Einen Monat später – in der Zwischenzeit hatte der Senat der Bürgerschaft formell das Ergebnis des Volksbegehrens mitgeteilt – bildeten beide Parteien Arbeitsgruppen, die neue Positionen erarbeiten sollten.

Am 8. Mai kündigt der SPD-Vorsitzende Kuhbier auf einem Landesparteitag in Wilhelmsburg an, dass die SPD der Initiative „Mehr Demokratie“ entgegenkommen, aber nicht alles übernehmen wolle. Vielmehr wolle man sich mit CDU und GAL auf einen Bürgerschaftsantrag einigen. Ähnlich wie die CDU wolle die SPD die Quoren nur bei den beiden ersten Stufen senken, anders als die CDU aber auch über Bürgerentscheide in den Bezirken nachdenken. Und sie will auch den Ausschlusskatalog der Verfassung überarbeiten. Damit war die Konfliktlage der nächsten Monate vorgegeben. Während die GAL neben einer Reihe von anderen Punkten insbesondere eine Veränderung der bisher für Volksentscheide festgelegten Quoren erreichen wollte, waren SPD und CDU daran nicht interessiert. Kompliziert wurde diese Sachauseinandersetzung zwischen den Bürgerschaftsparteien durch die Konstellation innerhalb der Koalition. Denn einerseits war die GAL eigentlich in der Bürgerschaft in diesen Fragen gegenüber den in diesen Fragen eher auf einer Linie befindlichen SPD und CDU deutlich in der Minderheit, andererseits war die GAL als Koalitionspartner der SPD in einer stärkeren Position als es ihrer numerischen Stärke in der Bürgerschaft entsprach.

II. Die Entwicklung bis zur Bürgerschaftssitzung vom 2. Juli, besonders innerhalb der Koalitionsparteien

Erst am 7. Mai 1998, eineinhalb Monate nach dem Volksbegehren, kam es zu einem ersten Gespräch zwischen den Koalitionspartnern SPD und GAL. Dabei teilte die SPD der GAL mit, was sie nunmehr bereit war zu akzeptieren. Das war im wesentlichen das, was der Parteivorsitzende am 8. Mai der Öffentlichkeit mitgeteilt hatte, und was bis zum August fast unverändert Position der SPD blieb. Wenige Tage danach billigte auch die SPD-Bürgerschaftsfraktion diese Linie.

Die GAL erklärte zwar einerseits deutlich, dass sie verhandlungsbereit sei, und dass sie, obwohl sie die Position des Null-Quorums bei Abstimmungen grundsätzlich für richtig halte, dennoch bereit sei über ein Quorum zu reden, das Erfolge bei Volksentscheiden nicht von vornherein verhindere. Aber andererseits war in der GAL auch die Hoffnung groß, man könne ein zum Volksbegehren alternatives Votum der Bürgerschaft dadurch

überhaupt verhindern, dass man der SPD nicht entgegenkomme und sie mit Hinweis auf die vereinbarte Koalitionsdisziplin hindere, einen eigenen Antrag in die Bürgerschaft einzubringen und erst recht daran hindere, einem möglichen CDU-Antrag zuzustimmen.

Der Wunsch, eine Bürgerschaftsalternative bei dem Volksentscheid zum Volksbegehren zu verhindern, war aber auch deswegen stark, weil – nicht nur in der GAL, sondern in der Hamburger Presse insgesamt – die Ansicht herrschte, jeder Alternativvorschlag beim Volksentscheid würde die Erfolgsaussichten aller Vorschläge zunichte machen. Die GAL konnte sich dabei sogar auf das Votum der Enquete-Kommission zur Parlaments- und Verfassungsreform von 1992 berufen. Einem solchen Vorwurf wollte sich die GAL auf keinen Fall aussetzen. Der Ausgang des Volksentscheids hat freilich gezeigt, dass die Befürchtung der GAL nicht ganz berechtigt war. Denn – darauf wiesen auch im Sommer 1998 Kritiker der GAL-Position hin – das Abstimmungsverfahren stellte ja Alternativen nicht gegeneinander, sondern erlaubte den Abstimmenden, zu beiden Alternativen Ja oder Nein zu sagen. So kam es zu der etwas skurrilen Situation, dass bei der Beratung des Verfassungsausschusses über die Senatsmitteilung am 2. Juni 1998 keine Fraktion einen Antrag stellte. Die SPD-Abgeordneten teilten mit, dass es zur Zeit Gespräche mit dem Koalitionspartner gäbe und solche mit der CDU geben werde, um zu einem eigenen Vorschlag der Bürgerschaft bei dem am 27. September stattfindenden Volksentscheid zu kommen.

Wenige Tage danach, am 8. Juni, beschloss die SPD-Fraktion einen Bürgerschaftsantrag und übersandte ihn, gemäß den in einer Koalition üblichen Verhaltensweisen, der GAL mit der Bitte, ihn zu akzeptieren, propagierte aber, diesen Verhaltensweisen ganz und gar widersprechend, den Antrag am 9. Juni öffentlich. Die GAL lehnte den Antrag inhaltlich ab und verwehrte der SPD die gewünschte Zustimmung zum Einbringen in die Bürgerschaft. So musste die SPD entscheiden, ob sie sich an die guten Sitten einer Koalition halten wollte oder nicht. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und GAL hieß es: „Die Koalitionsfraktionen werden im Parlament und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen. Dies gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind“. Und in den Koalitionsverhandlungen war am 3. November 1997 ausdrücklich über diese Sache gesprochen worden. Dabei wurde ausdrücklich geklärt, dass die beiden Fraktionen ihre gegenteiligen Ansichten in der Bürgerschaft vortragen können, aber darauf verzichten, Anträge gegeneinander zu stellen.

In einer offenbar dramatischen Fraktionssitzung entschieden die SPD-Abgeordneten am 16. Juni, keinen Fraktionsantrag ohne Zustimmung des Koalitionspartners in die Bürgerschaft einzubringen. Dafür aber trat nun die „6-er-Bande“ auf den Plan. Sechs SPD-Abgeordnete (Elisabeth Kiausch, Jan Ehlers, Wolfgang Franz, Leonhard Hajen, Ingo Kleist und Rolf-Dieter Kloß) reichten am 17. Juni, einen Tag nach der Fraktionssentscheidung, einen eigenen Antrag für einen Alternativantrag der Bürgerschaft bei der kommenden Volksabstimmung ein. Er war identisch mit dem Text, den die SPD der GAL vorher zur Prüfung vorgelegt hatte. Mit diesem Antrag der Sechs war für die GAL eine der beiden politischen Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele (entweder Einigung mit der SPD oder Verhinderung eines Bürgerschaftsvotums) ernsthaft in Frage gestellt. Denn auch wenn die SPD-Fraktion sich den Antrag der Sechs formell nicht zu eigen machte, war nicht mehr auszuschließen, dass es eine Mehrheit jenseits der GAL in der Bürgerschaft geben könne, sei es für den Antrag der Sechs, wenn dem die CDU und weitere SPD-Abgeordnete zustimmen würden, sei es für einen

in der Sache identischen CDU-Antrag, wenn einem solchen ein Teil der SPD-Abgeordneten zustimmen würde oder nur die meisten SPD-Abgeordneten sich der Stimme enthalten würden oder der Abstimmung fern blieben. Auch für die SPD war die Situation alles andere als einfach. Auch sie hatte mehrere ungeliebte Möglichkeiten vor sich: entweder ein auch in eigener Sicht äußerst unfreundliches Verhalten gegenüber dem Koalitionspartner GAL, und dann die Notwendigkeit einem CDU-Antrag zustimmen zu müssen bzw. bei der Mehrheitsbildung von der CDU abhängig zu sein, oder eben sich von der GAL zur Tatenlosigkeit verdammen zu lassen und in einer so wichtigen Fragen keine eigenen Akzente in der Bürgerschaft setzen zu können.

Die CDU hatte es vergleichsweise leichter: Sie bot einerseits der SPD Gespräche über einen gemeinsamen Antrag an (es hatte am 10.6. ein - letztlich ergebnisloses - Gespräch zwischen SPD und CDU gegeben), konnte andererseits abwarten, welches Schauspiel die Koalitionspartner liefern würden und konnte darauf verweisen, dass ihre eigene, irgendwann auch in Form eines Bürgerschaftsantrags gegossene Meinung im großen und ganzen die der Mehrheit der Bürgerschaft widerspiegeln würde. Der CDU-Landesausschuss beschloss am 25. Juni die CDU-Linie, aber für die nächste Bürgerschaftssitzung vom 1. Juli wurde kein Antrag eingebracht.

III. Die Einigung der Koalitionsfraktionen auf gemeinsames Vorgehen

In dieser Situation gab es zahlreiche Gespräche zwischen SPD und GAL, formell wie informell, auch durch verschiedene Papiere (von Martin Schmidt, Jörg Kuhbier, Walter Zuckerer und Jan Ehlers) wurde die Diskussion zwischen den Parteien fortgesetzt. Am 24. Juni kam es dann zu einer ersten Einigung über das Verfahren. Beide Parteien/Fraktionen akzeptierten letztlich, dass sie den Versuch einer Einigung nicht aufgeben dürften. Man unterwarf sich gemeinsam der Hoffnung auf eine solche Einigung und entschied sich für folgendes Vorgehen: Der Antrag der Sechs sollte in der Bürgerschaftssitzung vom 1. Juli in den Verfassungsausschuss verwiesen werden. Der sollte seine Beratungen auch in den Sommerferien fortsetzen. Und erst an ihrem Ende sollte in einer Sondersitzung der Bürgerschaft ein Beschluss gefasst werden. In der damit gewonnenen Zeit sollte zwischen SPD und GAL weiter diskutiert werden. Man beschloss, das Gespräch auch durch gemeinsame öffentliche Diskussionen unter Hinzuziehung von Experten weiterzuführen.

Die Bürgerschaftssitzung vom 1. Juli war eine Zerreissprobe für diese Verfahrenseinigung. Denn die GAL war sich nach den Reden der SPD-Abgeordneten Christier und Zuckerer nicht mehr sicher, ob die SPD nicht doch den Antrag der Sechs sich ganz zu eigen gemacht habe. Und insbesondere die dann noch folgende Rede des Wortführers der Sechs, Jan Ehlers, wurde von Martin Schmidt als eine Kampfansage an die Koalition gewertet. Aber nach einer Sitzungsunterbrechung ging doch alles seinen ordentlichen Gang. Die Verfahrenseinigung hielt. Auch die CDU stimmte dem Termin für eine Sondersitzung der Bürgerschaft am 26. August zu.

Es gab nun zwei parallele Verfahren. Zum einen wurde im Verfassungsausschuss der Bürgerschaft weiter geredet. Er tagte am 7. Juli und beschloss, eine Anhörung zu dem Thema zu machen, und zwar nacheinander sowohl mit geladenen Experten als auch eine allgemeine öffentliche Anhörung. Zum anderen bereiteten SPD und GAL eine ge-

meinsame öffentliche Debatte mit Experten vor, die dazu dienen sollte, eine gemeinsame Position in den strittigen Punkten zu erarbeiten.

Die Anhörung des Verfassungsausschusses fand statt am 4. August und zwar mit folgenden geladenen Experten: Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem (Universität Hamburg), Ministerialdirigent Ulrich Gudat (Innenministerium Schleswig-Holstein), Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg), Prof. Dr. Peter Krause (Universität Trier), Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag) und Michael Efler von „Mehr Demokratie in Hamburg“. Die ebenfalls eingeladenen Prof. Paul Kirchhof (Bundesverfassungsgericht) und Privatdozent Dr. Otmar Jung (Berlin) hatten nur schriftliche Stellungnahmen zu den ihnen vorgelegten Fragen vorgelegt. Die zunächst vorgetragenen Positionen der Experten entsprachen insbesondere in der Hauptfrage der Quoren bei Volksabstimmungen im wesentlichen denen der Fraktionen, von denen ihre Einladung vorgeschlagen worden war. Aber im dann folgenden Gespräch zwischen den Abgeordneten und den Sachverständigen gab es doch auch offenere Positionen. Dennoch war die Berichterstattung in der Presse nicht falsch: Allgemein wurde diese Anhörung als ein Erfolg der Gegner des Volksbegehrens gewertet.

Anders verlief das von den Parteiorganisationen von SPD und GAL veranstaltete Hearing zum Thema Volksabstimmung am 7. August 1998. Unter Leitung der Landesvorsitzenden Jörg Kuhbier-SPD und Antje Radcke-GAL diskutierten Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg), Peter Henning Feindt (Universität der Bundeswehr Hamburg), Prof. Michael-Th. Greven (Universität Hamburg), Andreas Groß (Zürich – sozialdemokratischer Schweizer Nationalrat), Ministerialdirigent Ulrich Gudat (Innenministerium Schleswig-Holstein), Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem (Universität Hamburg), Ministerialbeamter Linke (Nordrhein-Westfälische Landesregierung), Dr. Jürgen Mantell, (Bezirksamtsleiter von Eimsbüttel, SPD), Thomas Meyer (Bundesverband „Mehr Demokratie“, München). Hier kam es sehr bald sowohl zwischen den Podiumsteilnehmern als auch zwischen denen und dem Publikum zu Diskussionen, in denen erkennbar schon Möglichkeiten einer Einigung zwischen GAL und SPD ausgelotet wurden. Insbesondere wurde dabei die Möglichkeit angesprochen, die bislang starren Fronten hinsichtlich der Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden durch Beteiligungsquoren zu verändern. Deutlich zeigte sich auch eine Schwäche der bisherigen gesetzlichen Regelung, nämlich die vorgeschriebene Unbeweglichkeit der Initiatoren einer Volksabstimmung. Kompromissfindung war bislang nicht vorgesehen.

Vom 8. bis zum 22. August gab es dann zahlreiche gegenseitige Vorschläge und gemeinsame Gespräche zwischen SPD und GAL, um zu einer Einigung zu kommen. Schon am Tag nach dem gemeinsamen Hearing schlug die GAL der SPD vor, dadurch zu einer Einigung zu kommen, dass man die bisherigen Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden in Beteiligungsquoren (bei Beibehaltung der Zahlen) verwandle. Dies war noch nicht die Lösung, aber es war – wie sich dann am 22. August ergab - ein Schritt dorthin. Die Verhandlungen der nächsten Tage ergaben immerhin eine Einigung in allen anderen Punkten, mit Ausnahme der Quoren. Zur Lösung dieser letzten, freilich auch wichtigsten Frage wurde dann zum ersten und einzigen Mal der „Koalitionsausschuss“ einberufen. Teilnehmer waren der Bürgermeister und seine Stellvertreterin, die Landesvorsitzenden bzw. –sprecher, die Fraktionsvorstände und einige Senatoren. Nach sechs Stunden wurde ein Ergebnis erzielt, das von den Parteivorsitzenden Kuhbier und Radcke öffentlich gemacht wurde. Es war, als ob Salomon persönlich im Saal anwesend

gewesen wäre. Man einigte sich auf eine Kombination von Zustimmungs- und Beteiligungsquoten (bei einer Volksentscheidung sollte die Mehrheitsentscheidung gültig sein, wenn entweder ein Drittel Abstimmungsberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt habe oder die Mehrheit 20% der Abstimmungsberechtigten umfasse), die nach Ansicht der SPD sicherstellte, dass es keine erfolgreiche Volksabstimmung ohne hinreichende Zustimmung einer relevanten Zahl von Abstimmenden geben würde, nach Ansicht der GAL aber auch sicherstellte, dass eine Volksabstimmung nur von den an ihr Teilnehmenden entschieden werden würde und einigermaßen immun gegen Boykottaufrufe sein würde. Eine Mitgliederversammlung der GAL billigte am nächsten Tag fast einstimmig das Ergebnis der Verhandlungskommission, auch die Zustimmung der SPD und insbesondere ihrer Bürgerschaftsfraktion folgte umgehend – einschließlich der Zurücknahme des eigenen Antrags durch die berühmten Sechs. Die CDU hingegen lehnte die wichtigsten Punkte der SPD/GAL-Einigung ab.

In der Bürgerschaftssitzung am 26. August 1998 wurde nach einer intensiven Debatte der Antrag der Koalitionsfraktionen SPD und GAL gegen die Stimmen der CDU-Fraktion beschlossen. Die beiden Koalitionsfraktionen begründeten aus ihrer jeweiligen Sicht die Plausibilität des eingegangenen Kompromisses vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Position, die CDU erklärte, warum sie diesem Koalitionskompromiss nicht zustimmen könne. Für die GAL ergab sich freilich noch ein besonders Problem hinsichtlich des Verhaltens bei der kommenden Volksabstimmung. Sie hatte ja den Bürgerschaftsvorschlag nicht deswegen zusammen mit der SPD beschlossen, weil sie den Inhalt des Volksbegehrens für falsch hielt, sondern um einen möglichst guten Alternativ-Vorschlag der Bürgerschaft zu Stande zu bringen. Daraus folgte dann logischerweise, dass die GAL zwar für die Annahme des Bürgerschaftsvorschlags warb, aber sich nicht gegen den Entwurf des Volksbegehrens aussprach (Martin Schmidt erklärte schon in der Bürgerschaftssitzung, dass er zweimal mit Ja stimmen werde). Im Grunde nahm die GAL mit ihrer Position schon einen Aspekt des Volksentscheids vorweg: Wie sich am Abstimmungstag ergab, hat die große Mehrheit der Abstimmenden sowohl für das Volksbegehren als auch für den Alternativ-Antrag der Bürgerschaft gestimmt.

IV. Das Volk entscheidet

Am 27. September hat dann das Volk entschieden. Es stellte sich heraus, dass die mühsam erarbeitete Position der Bürgerschaftsmehrheit im Volks durchaus Zustimmung fand, aber diese Zustimmung wurde deutlich überboten durch die Zustimmung zu den Vorschlägen von „Mehr Demokratie“. Dass die Beteiligung an der Abstimmung so groß war, hat sicherlich – neben dem allgemeinen Interesse an der Sache - zwei Gründe: Der eine ist die Tatsache, dass die Menschen sowieso zur Bundestagswahl gegangen sind. Der andere Grund ist die Tatsache, dass die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien im Lauf des Sommers und insbesondere die mühsame Annäherung zwischen den Koalitionsfraktionen das Thema Volksabstimmung in ganz Hamburg bekannt gemacht hat und die Menschen dafür interessiert gemacht hat. Man kann freilich dies auch kritisch sehen: Nur wenn ein politisches Thema als „Krach“, „Krise“ in die Medien kommt oder so von ihnen rezipiert wird, gibt es auch Interesse dafür.

Übersicht über die Veränderungen der Positionen der Parteien im Jahr 1998

- **Halbierung der Quoren für Volksinitiative und Volksbegehren:** SPD und CDU gaben ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Reduzierung der Quoren nach dem Volksbegehren im März auf
- **Verringerung der Quoren für Volksentscheide:** SPD und CDU lehnten eine Verringerung der durch die Verfassungsänderung 1996 festgelegten Quoren auch nach dem Volksbegehren ab. Erst im August 1998 einigte sich die SPD im Koalitionsgespräch mit der GAL auf eine Senkung der Quoren. Die CDU lehnte dies bis zum Volksentscheid ab, akzeptierte aber danach eine Reduzierung der Quoren bei einfachen Abstimmungen (nicht die bei Verfassungsänderung).
- **Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken:** SPD akzeptierte schon direkt nach dem Volksbegehren die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. CDU lehnte dies zunächst noch ab, akzeptierte es aber schon im Juni 1998.
- **Veränderung des Ausschlusskatalogs der Verfassung für Volksentscheide:** Während die SPD schon nach dem Volksbegehren eine Änderung des Ausschlusskatalogs akzeptierte, blieb die CDU bis zum Volksentscheid bei ihrer Position, gab sie erst danach auf.
- **Aufhebung der Beschränkung von Volksinitiative usw. auf Gesetzesvorschläge:** Zunächst blieben CDU und SPD bei der Festlegung auf Gesetze. Die SPD veränderte ihre Position erst im August 1998 in dem gemeinsamen Antrag mit der GAL, die CDU erst nach dem Volksentscheid.
- **Lockerung des starren Abfolge der drei Stufen – Einführung von Antragspflicht:** Dieser Vorschlag der GAL wurde im August 1998 von der SPD akzeptiert und nach dem Volksentscheid auch von der CDU.
- **Möglichkeit der Fristverlängerung bei Aussicht auf Kompromiss:** SPD und GAL brachten diese neue Regelung in ihrem Antrag im August 1998 ein, dies wurde nach dem Volksentscheid auch von der CDU übernommen.
- **Wegfall der Benachrichtigungskarte beim Volksbegehren:** Vorschlag der SPD im August 1998, von der GAL akzeptiert und nach dem Volksentscheid auch von der CDU.
- **Beteiligung von Nichtbürgern an der Volksinitiative:** Die SPD lehnte den Vorschlag der GAL im Juni ab, nach dem Hearing im August war die SPD dazu bereit. Die CDU lehnte dies weiterhin ab und verhinderte so auch danach eine Änderung in diesem Punkt nach dem Volksentscheid.
- **Befristete Sperrwirkung von Bürgerbegehren für Handeln des Bezirksamts:** Die GAL wollte dies zunächst durchsetzen, verzichtete aber nach dem Hearing vom August darauf.
- **Informationsbroschüre an alle Haushalte bei Bürger- bzw. Volksentscheid:** Den Vorschlag der GAL akzeptierte die SPD im August 1998, und nach dem Volksentscheid auch die CDU

Die Reform der Volksgesetzgebung 2001: Niedrigere Quoren und mehr Verfahrensflexibilität

Aus Sicht des rechtspolitischen Sprechers der SPD-Bürgerschaftsfraktion und Mitglied der eigens eingesetzten Arbeitsgruppe Mediationsverfahren des bürgerchaftlichen Verfassungsausschusses, Rolf-Dieter Klooß, soll der Weg und das Ergebnis der Reform der Volksgesetzgebung in 2001 skizziert werden. Besondere Berücksichtigung findet die Diskussion um die Förderung der Kompromissfähigkeit des Volksgesetzgebungsfahrens: Empfiehlt sich die Regelung eines Mediatonsverfahrens?

I. Die gemeinsame Position von SPD, CDU und GAL

Im Jahre 1999 verstärkte sich der Druck auf die politischen Kräfte, die Hürden für die Volksgesetzgebung zu senken und neue Elemente in das Verfahren einzuführen. Einen Durchbruch gab es mit der sog. „Gemeinsamen Position von SPD, CDU und GAL zur Änderung der Verfassung in Sachen Volksabstimmung“ vom 26. März 1999¹. Einer solchen politischen Übereinkunft bedurfte es, weil eine grundlegende Veränderung der bestehenden Regelungen nur mit einer Verfassungsänderung erreicht werden konnte, zu der eine entsprechende parlamentarische Mehrheit erforderlich war. Die wesentlichen Inhalte dieser „Gemeinsamen Position“ waren u.a. die Herabsetzung der für eine Volkssinitiative notwendigen Unterschriften von 20.000 auf 10.000, der für ein Volksbegehren notwendigen Unterschriften von ein Zehntel auf ein Zwanzigstel der für die Bürgerschaft Wahlberechtigten und des Quorums für einen erfolgreichen Volksentscheid von einem Viertel auf ein Fünftel der Wahlberechtigten (wenn dieses Fünftel die Mehrheit der Abstimmenden beträgt). Neu aber war vor allem die Forderung, Art. 50 Abs. 7 HV zu öffnen: Die Möglichkeit, durch Gesetz Zeiträume zu bestimmen, in denen die vorher festgelegten Fristen ruhen, wird erweitert auf den Zweck „besondere Einigungsverfahren“. Dies war, etwas verklausuliert ausgedrückt, der Auftrag, Formen der *Mediation* – was immer darunter verstanden werden mochte – zu ermöglichen. Ferner enthielt die „Gemeinsame Position“ zahlreiche Verfahrensvorschläge, insbesondere auch zum Verfahren der Mediation.

II. Die parlamentarischen Beratungen mit Expertenanhörung

Auf dieser Grundlage wurden die parlamentarischen Beratungen fortgesetzt. Sie wurden vorläufig abgeschlossen durch interfraktionellen Gesetzentwürfe, die die Bürgerschaft dem Verfassungsausschuss zur weiteren Beratung, insbesondere zum Thema der Mediation, überwies². Der Verfassungsausschuss führte zunächst am 2. Dezember 1999

¹ Anlage 1 zu Bü-Drs. 16/5716.

² Bü-Drs. 16/2966 – 16/2968 vom 1. September 1999.

eine Anhörung von Verfassungsexperten durch³. Die „Auskunftspersonen“ waren Universitätsprofessoren und ein Ministerialrat. Dabei ergab sich ein uneinheitliches Bild. Während einige Gutachter ein komplett informelles Verfahren auf freiwilliger Basis befürworteten, forderten andere ein formalisiertes, gesetzliches und verfassungsrechtlich abgestütztes Verfahren, und einige sprachen sich für eine „kleine Lösung“ aus. Ein zentraler Punkt war dabei die Frage, ob die Volksinitiatoren befugt seien, die ursprüngliche Vorlage inhaltlich abzuändern, und wenn ja, auf welcher Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens dies möglich sei. Erörtert wurden u.a. die rechtliche (abgesehen von der politischen) Legitimation der Vertreter bzw. Repräsentanten der Volksinitiative im Zusammenhang mit Änderungen der Vorlage und Einzelheiten eines denkbaren Mediationsverfahrens. Auch insofern gab es keine übereinstimmende Auffassung. Insbesondere wurde nicht abschließend geklärt, ob und welcher Verfassungsänderung es bedurfte, um diese neuen Einigungsverfahren zu installieren.

Diese Probleme diskutierte der Verfassungsausschuss in der Folgezeit weiter. Die Senatskanzlei half mit einer „Technischen Amtshilfe“, einer verfassungsrechtlichen Expertise mit Lösungsvorschlägen. Es zeigte sich aber, dass es für eine Beschlussempfehlung des Verfassungsausschusses für die Bürgerschaft weiterer Erörterung und Vorbereitung im kleineren Kreis bedurfte. In der Sitzung vom 25. Mai 2000 beschloss der Verfassungsausschuss deshalb, eine Arbeitsgruppe „Mediationsverfahren“ einzusetzen. Dieses Vorgehen war ein Beweis für das ernsthafte Bemühen aller Parteien, gemeinsam eine Verbesserung und Erleichterung der Volksgesetzgebung auf der Grundlage der Gesetzesentwürfe vom 1. September zu erreichen. Die Arbeitsgruppe bestand aus den Bürgerschaftsabgeordneten Wolfgang Franz und Rolf-Dieter Kloß (SPD), Viviane Spethmann und Rolf Kruse (CDU) und Dr. Martin Schmidt (GAL), den Vorsitz hatte der Abgeordnete Kruse. Nach vier Sitzungen - die letzte fand am 7. November 2000 statt - stand fest, dass die in der „Gemeinsamen Position“ formulierte Vorstellung von einem geregelten Mediationsverfahren aufgegeben war. Man war sich – obwohl gewisse Einzelheiten noch offen blieben – darin einig geworden, dass stattdessen die Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren beschließen könne, dass die ansonsten laufenden Fristen für drei Monate gehemmt würden, und zwar sowohl zwischen Volksinitiative und Volksbegehren als auch zwischen Volksbegehren und Volksentscheid, und dass die Volksinitiatoren auch inhaltliche Überarbeitungen im Rahmen der Zielsetzung der ursprünglichen Initiative vornehmen dürften. Damit war eine von formalen Anforderungen und einem Regelwerk befreite flexible Lösung gefunden, die insbesondere die Volksinitiatoren nicht in starre Verfahrensabläufe zwängt und die Bürgerschaft nicht dem Verdacht aussetzt, durch Verfahrensvorschriften die Initiative zu behindern. Es sollte vielmehr den Initiatoren und dem Parlament sowie den Fraktionen selbst überlassen sein, unter Ausnutzung der verlängerten Fristen in welcher Form auch immer zu einer Einigung zu kommen, die entweder als Ergebnis eine geänderte Beschlussvorlage der Volksinitiatoren oder eine kompromisshafte Beschlussfassung der Bürgerschaft hätte. Verfassungsrechtlich hat diese Lösung auch den Vorteil, dass das Parlament in keiner Phase des Volksgesetzgebungsverfahrens seine Gesetzgebungskompetenz aufgibt oder einengt.

Natürlich waren bei aller Flexibilität dieser Lösung auch weiterhin (und zum Teil klarstellende neue) Verfahrensregeln erforderlich, z.B. die Notwendigkeit eines Antrags auf

³ Vgl. Bericht des VerfA, Bü-Drs. 16/5716.

Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids (bzw. die Möglichkeit der Rücknahme des Gesetzentwurfs oder der Vorlage). Zugleich galt es, unpraktikable und ungenaue Regelungen des noch geltenden Rechts, aber auch der Gesetzentwürfe vom 1. September 1999 zu überarbeiten. „Technische Hilfen“ gaben dazu, noch von der Arbeitsgruppe erbeten, die Bürgerschaftskanzlei und die Justizbehörde.

Bis zur endgültigen Beschlussfassung in der Bürgerschaft war aber noch ein langer Weg. Zunächst mussten die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Mediationsverfahren“ und das weitere Verfahren in den Fraktionen der Bürgerschaft und den Parteigremien diskutiert werden. Dies geschah in der Zeit zwischen November 2000 und Januar 2001. Am 8. Februar 2001 stand das Thema wieder auf der Tagesordnung des Verfassungsausschusses. Die Beratung erfolgte auf der Grundlage einer Vorlage (in Form einer Synopse) der SPD-Fraktion, in der die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die gebliebenen Forderungen der „Gemeinsamen Position“, die vorgeschlagenen „technischen“ Änderungen und zwischenzeitlich weiterentwickelte Ausformungen verarbeitet worden waren. Zu beschließen waren Änderungen und Ergänzungen der Gesetzentwürfe vom 1. September 1999. Der Verfassungsausschuss stimmte der Vorlage im wesentlichen zu, und zwar einstimmig. Soweit Änderungen beschlossen waren, übernahm es die Bürgerschaftskanzlei, diese einzuarbeiten. Die Regelung über die Rechenschaftslegung blieb noch offen, es gab noch Beratungsbedarf. Am 1. März 2001 kam es im Verfassungsausschuss zur abschließenden Beratung (eine kleine, nur gesetzestechnische Korrektur erfolgte noch am 19. April). Am 30. Mai 2001 verabschiedete die Hamburgische Bürgerschaft die Gesetzesänderungen, indem sie die Petita in der Drucksache 16/5716 vom 22. März 2001 und in der Drucksache 16/5943 vom 25. April 2001 bei sehr wenigen Gegenstimmen annahm.

III. Die wesentlichen Inhalte der Reform der Volksgesetzgebung

Die wesentlichen Änderungen gegenüber der alten Rechtslage (und den Gesetzentwürfen vom 1. September 1999⁴) sind die folgenden:

1. Die Hamburger Verfassung (Art. 50 Abs. 1) erlaubt nunmehr, dass Gegenstand der Volksabstimmungen auch eine „Befassung mit *bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung*“ sein kann, sofern sie im Rahmen der Zuständigkeit der Bürgerschaft liegt.
2. Die *Volksinitiative* ist zu Stande gekommen, wenn mindestens 10.000 (vorher: 20.000) zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.
3. Das *Volksbegehren* ist zu Stande gekommen, wenn es von einem *Zwanzigstel* (vorher: einem Zehntel) der Wahlberechtigten unterstützt wird (Art. 50 Abs. 2 S. 3 HV). Es wird aber nur auf Antrag der Volksinitiatoren durchgeführt (vorausgesetzt, die Bürgerschaft hat nicht im Sinne der Volksinitiative Beschlüsse gefasst); die Volksinitiatoren können ihren Gesetzentwurf oder ihre Vorlage auch zurücknehmen (Art. 50 Abs. 2 S. 1 HV).

⁴ Vgl. Bü-Drs. 16/2966 – 2968.

4. Auch die Durchführung des *Volksentscheids* bedarf der Beantragung durch die Volksinitiatoren, auch können sie ihren Entwurf oder ihre Vorlage zurücknehmen (Art. 50 Abs. 3 S. 1 HV). Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage (auch ein Entwurf oder eine Vorlage, den oder die die Bürgerschaft beigefügt hat), ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel (vorher: ein Viertel) der Wahlberechtigten zustimmen (Art. 50 Abs. 3 S. 4 HV). Diese Erleichterung gilt allerdings nicht bei Verfassungsänderungen, hier ist es bei zwei Dritteln, mindestens jedoch der Hälfte der Wahlberechtigten geblieben.
5. Nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 HV hat die Bürgerschaft die Möglichkeit, ein dem Anliegen der Volksinitiative bzw. des Volksbegehrens entsprechendes Gesetz (resp. die Vorlage) zu verabschieden, und zwar binnen vier bzw. drei Monaten. Hierzu bietet der neue Art. 50 Abs. 7 HV die o.g. *Möglichkeit der Fristenhemmung*: Nunmehr kann die Bürgerschaft nach Maßgabe „des Gesetzes“⁵ auf Vorschlag der Volksinitiatoren beschließen, dass die Fristen nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 HV nicht laufen⁶. Damit besteht Zeit für mögliche Konsensfindungen zwischen Bürgerschaft und Volksinitiatoren.
6. Das Art. 50 HV konkretisierende Gesetz ist das „Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ (HmbVVVG). Es wurde durch die Beschlussfassung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 30. Mai 2001 ebenfalls erheblich verändert. Die vorstehend behandelten Verfassungsänderungen finden sich wieder u.a. in den §§ 1, 5, 6, 18 und 20 HmbVVVG. Hervorzuheben ist ferner:

Mit den erweiterten Kompetenzen der Volksinitiatoren geht einher die Forderung nach der *Legitimation*: Form und Inhalt der Übertragung der Vertretungsberechtigung sind schriftlich nachzuweisen (§ 3 Abs. 2 HmbVVVG).

Neu ist die Einfügung des sog. *Deckungsgebots*: „Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage, die im Haushaltsplan eingestellte Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmемinderungen mit sich bringt, soll einen Deckungsvorschlag enthalten“ (§ 3 Abs. 2 HmbVVVG).

Erhöhte Anforderungen werden an die *Unterrichtung des Volkes* über die Inhalte der Abstimmungen gestellt: Bei der Eintragung in die Unterschriftslisten ist Gelegenheit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts des Gesetzentwurfs oder der anderen Vorlage zu geben, ferner der Namen der vertretungsberechtigten Initiatoren und gesetzlichen Befugnissen (§ 4 Abs. 1 HmbVVVG). Gleiches gilt für die Eintragungslisten beim Volksbegehren (§ 10 Abs.1 HmbVVVG).

Zur Abstimmung über einen Volksentscheid erhält jeder Haushalt, in dem mindestens eine wahlberechtigte Person wohnt, ein *Informationsheft*, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren der Volksinitiative in gleichem Umfang Stellung nehmen. In die Stellungnahme der Bürgerschaft ist diejenige der Minderheit aufzunehmen,

⁵ Gemeint ist das die HV konkretisierende HmbVVVG, dazu nachstehend Ziff. 6.

⁶ §§ 6 Abs. 5 S. 2, 18 Abs. 5 S.2 HmbVVVG lassen die Fristenhemmung für jeweils drei Monate zu.

wenn sie von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten vorgelegt wird (§ 19 Abs. 2 HmbVVVG).

Am Ende ihrer Beratungen einigten sich die Mitglieder des Verfassungsausschusses noch auf die Einführung einer *Rechenschaftslegung*, die dann Eingang in § 30 HmbVVVG fand. Danach haben die Volksinitiatoren die Pflicht, innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des Antrags auf Durchführung des Volksentscheids und innerhalb von zwei Monaten nach Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zweck der Durchführung ihrer Aktivitäten zugeflossen sind, gegenüber der Landesabstimmungsleitung Rechenschaft zu legen. Weitere Einzelheiten regeln das Gesetz und die Volksabstimmungsverordnung. Kommen die Initiatoren dieser Verpflichtung nicht nach, verlieren sie den Anspruch auf Kostenerstattung gemäß § 30 a HmbVVVG.

Der Vollständigkeit halber ist noch hinzuweisen auf die neu gefasste Volksabstimmungsverordnung vom 11. September 2001, die wichtige Verfahrensvorschriften enthält⁷. Bemerkenswert ist dabei, dass der Versand einer Benachrichtigungskarte für das Volksbegehren auf ausdrücklichen Wunsch der Bürgerschaft entfällt⁸.

III. Fazit und Ausblick

Mit diesen Änderungen der Verfassung (Art. 50 HV) und der Neufassung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (HmbVVVG) hat Hamburg einen mutigen Schritt nach vorn gemacht. Die Erweiterung der Volksabstimmungen auf „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“, die Absenkung der Quoren, die Möglichkeit brieflicher Stimmabgabe, das Informationsheft und andere Erleichterungen, aber insbesondere die „Fristenlösung“ als Einstiegshilfe in Kompromissfindungen lassen für die Zukunft eine Belebung der außerparlamentarischen, aber gewiss nicht antiparlamentarischen politischen Willensbildung erwarten. Die Präzisierung der Verfahrensvorschriften und formalen Anforderungen ist eine notwendige Ergänzung angesichts des politischen Potenzials der Volksgesetzgebung. Dabei steht fest, dass nach wie vor die erste Gewalt bei der Hamburgischen Bürgerschaft angesiedelt ist. Die Volksgesetzgebung ist eine Ergänzung dazu, die veränderten Verhältnissen Rechnung trägt.

⁷ S. den Abdruck der VolksabstimmungsVO im Anhang.

⁸ Vgl. Bericht des VerfA, Drs. 16/5716, S. 8, i. V. m. Drs. 16/2968.

Vierter Teil:

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Bezirksebene: Rechtliche Grundlagen und praktische Erfahrungen

„Hier hat das Volk etwas ungenau votiert“¹ - die Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren und -entscheid

„Das Volk ist zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen“ formuliert Art. 56 S. 1 HV einen Appell zur Partizipation der Hamburger Staatsbürger an der Verwaltung. Fast ein halbes Jahrhundert gab es zur Mitwirkung der Bevölkerung an Angelegenheiten des Bezirks „nur“ die alle vier Jahre vom jeweiligen „Bezirksvolk“ direkt gewählten Bezirksversammlungen. 46 Jahre nach Inkrafttreten der Hamburger Verfassung vom 6. Juni 1952 wurde - ausgerechnet durch das Volk selbst im Wege der Volksgesetzgebung - ein Gesetz beschlossen, das eine institutionalisierte Partizipation an der politischen Willensbildung durch direktdemokratische Elemente - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - auf der Ebene der Bezirke ermöglicht: der § 8 a BezVG. Dass Plebiszitäres lange als „unhamburgisch“ galt², dürfte sich spätestens damit erledigt haben. Der § 8 a BezVG und seine Einfügung ins Hamburger Verwaltungsrecht sind ein Novum. Rund drei Jahre „Praxistest“ hat der § 8 a BezVG nun hinter sich. Es ist Zeit, um aus rechtlicher und rechtspolitischer Sicht eine Zwischenbilanz zu ziehen. Da nicht erst im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens 1997/98 über direkte Demokratie auf Bezirksebene diskutiert wurde, lohnt zunächst ein Überblick über den langen Weg zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (I.), ehe auf die anfangs kontrovers diskutierte Verfassungsmäßigkeit (II.) eingegangen wird. Den Schwerpunkt bildet die Bewältigung rechtlicher und praktischer Probleme bei Anwendung des § 8 a BezVG (III.). Der Beitrag schließt mit einem Überblick über Änderungsbedarfe und einem Ausblick (IV.).

I. Der lange Weg zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die Idee direktdemokratischer Elemente auf Bezirksebene entstand schon in den 1980er Jahren, insbesondere durch das immer häufigere Auftreten von Bürgerinitiativen³ und den größer werdenden Einfluss der GAL⁴ in Hamburg, die sich als Anwalt derartiger Initiativen verstand. Gerade in diesem Spektrum wurde bezweifelt, dass die Bezirksversammlungen den steigenden Erwartungen an Partizipation und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Hamburger Verwaltung allein gerecht werden können⁵. So wurden und werden gerade durch die Bezirksversammlungen beim „mündigen Bürger“ häufig Erwartungen geweckt, die nach der tatsächlichen Kompetenzverteilung kaum eingelöst werden können⁶, was unweigerlich zu Politikverdrossenheit führte. Damit wurde der Ruf nach plebiszitären Ergänzungen - insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Verfassungs- und Verwaltungsreform - hörbar.

¹ Staatsrat *Strenge* in der Sitzung des bürgerschaftlichen Verfa, vgl. Protokoll Nr. 16/26, S. 24.

² *Karpen*, Verfassungsrecht, in: *Hoffmann-Riem/ Koch (Hrsg.)*, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 41.

³ *V. Hein*, Bürgerbeteiligung an der Leitung einer Großstadtverwaltung, S. 119; *Bilstein*, Parteien, Bürgerpartizipation und Staat in Hamburg; in: *Bilstein (Hrsg.)*, Staat und Parteien im Stadtstaat Hamburg, S. 46 f.

⁴ Die heutige Partei Bündnis 90/DIE GRÜNEN - GAL Hamburg (im Folgenden kurz GAL genannt) hatte bei der Bürgerschaftswahl am 6. Juni 1982 erstmals neun Bürgerschaftsmandate errungen.

⁵ *Hein* a.a.O. S. 119ff.

⁶ *Strenge*, Verwaltung und Bürger in Hamburg, in: *Albers/Asche/Gündisch/Seeler/Thieme (Hrsg.)*, Recht und Juristen in Hamburg, Bd. 1, S. 91 (93).

1. Vorstöße für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (1980er und 1990er Jahre)

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde ein erster konkreter Vorstoß für direktdemokratische Elemente im BezVG von der GAL-Bürgerschaftsfraktion gemacht⁷. Das BezVG sollte einen eigenen Abschnitt mit dem Titel „Einzelne Rechte der Bürgerinnen und Bürger“ erhalten, in dem neben den Rechtsgrundlagen für ein Bürgerbegehren (§§ 35-37) auch ein Akteneinsichtsrecht (§ 34) vorgesehen war. Im Vergleich zum heutigen § 8 a BezVG waren die §§ 35-36 fast zaghaft. Geplant war danach lediglich die erste Stufe, ein Bürgerbegehren. Die Regelungen sind im wesentlichen den Bestimmungen der §§ 40ff. BerlBezVG nachgebildet, der Rechtsgrundlage für Bürgerbegehren in den Berliner Bezirken⁸. Die Bezirkswahlberechtigten sollten nach § 35 mit dem Bürgerbegehren in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann, Empfehlungen an die Bezirksversammlung richten können. Das Quorum lag nach § 35 S. 2 bei 10% der bei der letzten Wahl zur Bezirksversammlung amtlich ermittelten Zahl der Wahlberechtigten. Der GAL-Antrag⁹ fiel zunächst der Diskontinuität anheim, wurde in der 13. Wahlperiode erneut eingebracht¹⁰ und abgelehnt¹¹. Dem ersten Vorstoß für direktdemokratische Elemente in den Bezirken war damit kein Erfolg vergönnt.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurde neben den nie abbrechenden Diskussionen um Bezirksverwaltungsreformen spätestens nach dem sog. „Diäten-Skandal“ immer stärker auch eine durchgreifende Verfassungs- und Parlamentsreform in Hamburg gefordert¹². Das Ergebnis war eine 1996 verabschiedete Verfassungs- und Parlamentsreform, die insbesondere die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf Landesebene umfasste¹³, sowie eine 1997 verabschiedete Bezirksverwaltungsreform. Ausgangspunkt der Verfassungs- und Parlamentsreform war der 1992 vorgelegte Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“. In der Kommission bestand Einvernehmen darüber, dass plebiszitäre Elemente nicht nur auf Landes- sondern auch auf Bezirksebene geschaffen werden sollten - allerdings nur unter dem Vorbehalt der Stärkung der Kompetenzen der Bezirke. Auf detaillierte Vorschläge wurde zwar verzichtet, die Kommission wies aber darauf hin, dass das Quorum angesichts der kommunalen Qualität der Initiativen niedrig angesetzt werden könne¹⁴. Der bürgerschaftliche Verfassungsausschuss hat Plebiszite auf Bezirksebene trotzdem nicht weiter verfolgt¹⁵.

Im Rahmen der Bemühungen um eine Bezirksverwaltungsreform legte der Senat im April 1996 einen Gesetzentwurf vor¹⁶, der hinsichtlich der Mitwirkung der Bevölkerung durch die Bezirksversammlung eine erhebliche Straffung der Befugnisse vorsah. Jenseits dessen gab es sowohl auf Senats- und SPD-Fraktionsseite als auch auf Seiten der GAL-Fraktion Überlegungen, wie man die Forderung nach *unmittelbarer* Mitwirkung der Bevölkerung auf Bezirksebene in eine Novellierung des BezVG integrieren könnte.

⁷ Antrag der GAL-Fraktion, Bü-Drs 12/471.

⁸ Vgl. hierzu die Rechtsgrundlagen der direkten Demokratie in Berlin im Anhang dieses Bandes.

⁹ Im Schrifttum findet er Anerkennung bei *Thiele*, Die Beteiligung der Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt in Hamburg, S.156 ff.

¹⁰ Antrag der GAL-Fraktion, Bü-Drs. 13/354.

¹¹ Vgl. Plenarprotokoll der 8. Sitzung der Bürgerschaft vom 1. Oktober 1987, PlPr 13/8, S. 404ff.

¹² Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, Bü-Drs. 14/2600, S. 7/8.

¹³ Vgl. hierzu den Beitrag von *Karpen* in diesem Band.

¹⁴ Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, Bü-Drs. 14/2600, S. 226.

¹⁵ Vgl. Zwischenbericht des VerfA an die Bürgerschaft, Bü-Drs 15/3500, S. 16 f.

¹⁶ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Bü-Drs. 15/5357.

Während diese allerdings auf Seiten der Regierungspartei keinen Eingang in Gesetzentwürfe gefunden haben, hat die GAL im Parlament mehrmals mit Gesetzesanträgen vehement für die Einführung plebiszitärer Elemente auf Bezirksebene gestritten. Sie knüpfte mit ihren Gesetzentwürfen¹⁷ an ihre schon in der 12. und 13. Wahlperiode eingebrachten Ideen an. Zu Beginn der parlamentarischen Beratungen über die Bezirksverwaltungsreform wurde im September 1995 ein Gesetzentwurf eingebracht, der bezüglich der plebiszitären Elemente in § 28 einen Bürgerantrag mit einem Quorum von 1% der Einwohner (Abs. 1), ein Bürgerbegehren mit einem Quorum von 10% der Einwohner (Abs. 2-4) und einen Bürgerentscheid ohne Quorum (Abs. 5/6) vorsah. Da im Rahmen der Schlussberatungen des Senatsentwurfs zum BezVG im Rechtsausschuss der GAL-Entwurf abgelehnt wurde¹⁸, entschloss sich die GAL-Fraktion in die Schlussabstimmung in der Bürgerschaft einen veränderten und in vielen Teilen nicht mehr so weitreichenden Gegenentwurf¹⁹ einzubringen - im Ergebnis ebenfalls ohne Erfolg. Die CDU-Fraktion hatte die Forderungen der GAL-Fraktion seinerzeit nicht mitvollzogen; ihr war der Vorschlag der Direktwahl der sog. „Bezirksbürgermeister“ schon genug an Stärkung der bezirklichen Demokratie²⁰. So wurde dann am 4. Juni 1997 die Neufassung des BezVG mit der Mehrheit von SPD- und STATT-Fraktion in der Bürgerschaft beschlossen - ohne Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Nach der Bürgerschaftswahl am 21. September 1997, aber vor Bildung des rot-grünen Senats, haben die Fraktionen von CDU und GAL gemeinsam Gesetzesänderungen für das am 4. Juni 1997 beschlossene BezVG beantragt²¹. Allerdings haben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den gemeinsamen CDU/GAL-Entwurf keinen Eingang gefunden. Offenbar waren der CDU-Fraktion zu diesem Zeitpunkt diese direktdemokratischen Instrumente noch nicht ganz geheuer, obwohl das Volksgesetzgebungsverfahren über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bereits lief und nicht einmal ein Jahr später die CDU-Fraktion eigene Vorschläge diesbezüglich unterbreitet hat²². So wurde auch diese Chance für die Einführung von Bürgerbegehren und -entscheid nicht genutzt.

2. Die Volksgesetzgebung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (1997/1998)

Am 27. September 1998 schrieb Hamburg „Demokratiegeschichte“²³. „Mehr Demokratie e.V.“ konnte sich über den Erfolg freuen, in ihrem Sinne den § 8 a im BezVG verankert zu haben. Der Volksentscheid war Schlusspunkt einer Entwicklung, die - zumindest in Bezug auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - kurz skizziert werden soll.

Parallel zu den Beratungen in der Hamburgischen Bürgerschaft über die Aufnahme der Volksgesetzgebung in die Hamburger Verfassung gründete sich im März 1996 das „Forum Bürgerinnen- und Bürgerbewegung - Verein zur Förderung von Demokratie und Bürgerbeteiligung e.V.“ (FoBü), das in einer gewissen Nähe zur GAL Hamburg stand. Von Anfang an gab es eine enge Zusammenarbeit mit „Mehr Demokratie e.V.“, um die Erfahrungen des erfolgreichen Volksentscheids in Bayern 1995 zu nutzen. Im Arbeits-

¹⁷ Bü-Drs. 15/4000 und 15/7465.

¹⁸ Bericht des Rechtsausschusses, Bü-Drs. 15/7300.

¹⁹ Bü-Drs 15/7465.

²⁰ Antrag der CDU-Fraktion, Bü-Drs. 15/175.

²¹ Antrag von CDU- und GAL-Fraktion, Bü-Drs. 16/3 und 16/4.

²² Antrag der CDU-Fraktion, Bü-Drs. 16/1185.

²³ *Efler*, Der Kampf um mehr Demokratie in Hamburg, in: *Heußner/Jung (Hrsg.)*, Mehr direkte Demokratie wagen, S. 205 (205). S. auch den Beitrag von *Efler* in diesem Band.

kreis Verfassung des FoBü wurde neben einem Gesetzentwurf für eine Volksgesetzgebung auch ein Gesetzentwurf für einen Bürgerentscheid erarbeitet. Dies beruhte insbesondere darauf, dass viele potenzielle Unterstützer aus der Plattform Hamburger Bürgerinitiativen rein bezirkliche Ziele hatten. Die Mitwirkenden im Arbeitskreis Verfassung des FoBü waren überwiegend Personen ohne juristische Ausbildung, es wurde aber juristischer und politikwissenschaftlicher Sachverstand herangezogen. So formulierte *Christoph Irrgang*, Jurist und Mitarbeiter des Bürgerschaftsabgeordneten und STATT-Partei-Gründers *Markus Wegner*, den Rohentwurf des Bürgerentscheidungsgesetzes nach bayerischem Vorbild. In den ersten Entwürfen zum Gesetz über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid waren sogar Bestimmungen über die Möglichkeit der Auflösung der Bezirksversammlungen enthalten. Von diesen Vorstellungen wurde jedoch Abstand genommen, um die Komplexität zu reduzieren. Die Kompatibilität des Bürgerentscheids mit den seinerzeit noch in der Beratung befindlichen und damit ungewissen künftigen Kompetenzen der Bezirksversammlung wurde durch die Bestimmung erreicht, dass die Wirkung eines Bürgerentscheides rechtlich dem Beschluss der Bezirksversammlung entsprechen sollte. Auch eine mögliche Unvereinbarkeit mit dem Evokationsrecht des Senates sollte so umgangen werden. Es wurde davon ausgegangen, dass ein juristisch unverbindlicher Bürgerentscheid durch sein politisches Gewicht letztlich nicht durch den Senat konterkariert werde, sondern im Gegenteil faktisch Kompetenzen auf die Bezirksebene verlagern würde. Nach diesen intensiven Vorbereitungen formierte sich im April 1997 aus dem FoBü der Trägerkreis „Mehr Demokratie in Hamburg“, der mit fast 30.000 Unterschriften bis August 1997 bei der Volksinitiative erfolgreich die erste Hürde meisterte. Das Ergebnis des Volksbegehrens war für die Hamburger Politik eine Sensation: Von ca. 1,2 Mio. Eintragungsberechtigten hatten sich 218.577 (=18,1%) für die Einführung des Bürgerentscheids eingetragen.

Nach dem Zustandekommen des Volksbegehrens konnte die Bürgerschaft einen Volksentscheid nur dadurch abwenden, dass sie den im Volksbegehren geforderten Regelungen ohne eigene Änderung zustimmte, was sie nicht tat. Stattdessen kristallisierte sich nach monatelangen Diskussionen insbesondere zwischen den in dieser Frage zerstrittenen Fraktionen und Parteien von SPD²⁴ und GAL sowie der CDU²⁵, einer Sachverständigenanhörung im bürgerschaftlichen Verfassungsausschuss²⁶ und vielen auch in der Öffentlichkeit und den Medien geführten Debatten ein Gegenentwurf der Bürgerschaft²⁷ heraus, der als Gegenentwurf (BürgerschE) zur Abstimmung gestellt wurde. Dieser BürgerschE orientierte sich in der Grundstruktur an dem Entwurf des Volksbegehrens; in einigen für „Mehr Demokratie“ zentralen Punkten wich er allerdings hiervon ab. So war die sog. Sperrwirkung des Bürgerbegehrens gegen Entscheidungen der Bezirksorgane nach Erreichen des Drittelquorums des Bürgerbegehrens (§ 8 a Abs. 5 BürgerschE) nicht vorgesehen. Dafür wurde ein doppeltes Quorum beim Bürgerentscheid vorgeschlagen (§ 8 a Abs. 8 BürgerschE). Nur bei einer Beteiligung von mindestens einem Drittel der Wahlberechtigten am Bürgerentscheid (sog. Beteiligungsquorum) sollte die einfache Mehrheit der Abstimmenden reichen, ansonsten musste mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten zustimmen (sog. Zustimmungsquorum.): Diese Hürde sei hoch

²⁴ Sechs Abgeordnete der SPD-Fraktion, die sog. „6er-Bande“, hatten einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht, vgl. Bü-Drs. 16/1046, 16/1244 und den Beitrag von *Schmidt* in diesem Band.

²⁵ Die CDU-Fraktion hat einen eigenen Entwurf eingebracht, der ein dreistufiges Verfahren mit Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorsah, sich aber nicht durchsetzte (Bü-Drs. 16/1185, 16/1243).

²⁶ Vgl. Bericht des VerfA, Bü-Drs. 16/1212 mit Wortprotokoll der Anhörung, Anlage 2.

²⁷ BürgerschE, Antrag der SPD- und GAL-Fraktion, Bü-Drs. 16/1284.

genug, „damit Ergebnisse von Bürgerentscheiden allgemein akzeptiert werden können und sich nicht kleine Minderheiten durchsetzen, aber niedrig genug, damit gute Vorschläge sie nehmen können.“²⁸ Auch in anderen Punkten fanden sich relevante, verfahrenstechnisch mehr oder weniger sinnvolle Abweichungen gegenüber dem Entwurf des Volksbegehrens (Verzicht auf Informationsheft für die Abstimmungsberechtigten, § 8 a Abs. 7 BürgerschE; Sperrfrist für Bürgerentscheide drei Monate vor allgemeinen Wahlen, § 8 a Abs. 10 BürgerschE; zweijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids gegenüber abändernden Bürgerentscheiden, § 8 a Abs. 11 BürgerschE; Verordnungsermächtigung für die Ausführungsbestimmungen, § 8 a Abs. 12 BürgerschE).

Am 27. September 1998 stimmten - gekoppelt mit der Bundestagswahl - 74% aller Abstimmenden und 44,8 % aller Stimmberechtigten beim Volksentscheid für den „Mehr Demokratie“-Entwurf; der § 8 a BezVG war damit Gesetz geworden.

II. Die bezweifelte Verfassungsmäßigkeit von § 8 a BezVG

Eine mögliche Unvereinbarkeit des § 8 a BezVG mit höherrangigem Recht ist anfänglich intensiv diskutiert worden. Insbesondere in den Reihen der Bürgerschaft gab es Einschätzungen, § 8 a BezVG sei verfassungsrechtlich problematisch²⁹. Der Senat wollte zunächst als neutraler Verfahrensausrichter des Volksgesetzgebungsverfahrens inhaltlich nicht Stellung nehmen³⁰. Niemand hat verfassungsprozessual mögliche „Notbremsen“ gezogen. Zunächst war darüber diskutiert worden, ob eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nach Art. 50 Abs. 6, 65 Nr. 3 a HV, § 26 Abs. 1 Nr. 1 HmbVVVG, § 14 Nr. 3 a i.V.m. §§ 43 a - 43 c, 67 HVerfGG, eine verfassungsrechtliche Klärung erreichen kann, da es „über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid“ (Art. 50 Abs. 6 HV) entscheidet. § 26 Abs. 1 Nr. 1 HmbVVVG eröffnet Senat, Bürgerschaft und einem Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit eines Volksbegehrens überprüfen zu lassen. Das HVerfG hat dabei eine umfassende Prüfung vorzunehmen, u.a. auch, ob der Vorschlag gegen höherrangiges Recht verstößt³¹. Die Möglichkeit der verfassungsrechtlichen Überprüfung haben die Beteiligten verstreichen lassen. Die Verfassungsmäßigkeit von § 8 a BezVG wurde vor dem Volksentscheid durch eine Anfrage des CDU-Abgeordneten *Rolf Kruse* erneut thematisiert³²: Auf die Frage, ob die Gesetzentwürfe zu Bürgerbegehren und -entscheid durch die HV gedeckt seien, antwortete der Senat mit einem knappen „Ja“. Da Bürgerentscheide dieselbe Wirkung hätten wie Bezirksversammlungsbeschlüsse, seien sie auch in derselben Weise durch die HV gedeckt. Von anderen Landesverbänden von „Mehr Demokratie e.V.“ vorgelegte Gesetzentwürfe zur Ausweitung direktdemokratischer Elemente sind aber von Gerichten als verfassungswidrig eingestuft worden³³. Auch das VG Hamburg hat aufgrund der „Unvollkommenheit der Gesetzesnorm“ verfassungsrechtliche „Bedenken“ geäußert³⁴. Dies sollte Grund genug sein, hinter die Vereinbarkeit des § 8 a BezVG mit dem Grundgesetz (dazu 1.) und der Hamburger Verfassung (dazu 2.) zumindest ein Fragezeichen zu setzen.

²⁸ BürgerschE, Bü-Drs. 16/1284, S.4.

²⁹ Vgl. Große Anfrage der CDU-Fraktion vom 23. April 1998, Bü-Drs 16/718.

³⁰ Vgl. Antwort des Senats auf die Große Anfrage der CDU-Fraktion vom 23. April 1998, Bü-Drs 16/718.

³¹ Gesetzesbegründung zu § 26 HmbVVVG, Bü-Drs 15/5400.

³² Vgl. Kleine Anfrage des CDU-Bürgerschaftsabgeordneten *Kruse*, Bü-Drs 16/1451.

³³ Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 622 ff.; BayVerfGHE 50, 181 ff.; BremStGH, NordÖR 2000, 186 ff.

³⁴ VG Hamburg vom 18. April 2000, Az. 10 VG 283/2000, S. 14.

1. Ist § 8 a BezVG mit dem Grundgesetz vereinbar?

Verfassungsrechtlich problematisch könnte hier der Verzicht auf jegliche Quoren beim Bürgerentscheid nach § 8 a Abs. 9 S. 2 BezVG in Kombination mit den zwei bis drei Prozent-Quoren beim Bürgerbegehren nach § 8 a Abs. 2 BezVG sein. Verletzungen des Grundgesetzes könnten sich insbesondere im Hinblick auf Art. 28 GG ergeben.

a) Wahrung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)?

Durch § 8 a BezVG wird kein Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) vermittelt. Die auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 HV geschaffenen Bezirke sind keine Gemeinden. Das schließt eine unmittelbare Anwendung von Art. 28 Abs. 2 GG von vornherein aus³⁵. Auch eine entsprechende Anwendung dieser Vorschriften ist nach wohl einhelliger Meinung nicht möglich³⁶. Sie scheitert vor allem daran, dass sich die Bezirke wegen mangelnder Rechtsfähigkeit und der ihnen fehlenden Allzuständigkeit mit den Kommunen nicht vergleichen lassen³⁷. Insofern bestehen im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG keine verfassungsrechtlichen Probleme.

b) Beeinträchtigung repräsentativ-demokratischer Vertretungsorgane (Art. 28 Abs. 1 S.2 GG)?

§ 8 a BezVG könnte durch die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und -entscheid eine Beeinträchtigung repräsentativ-demokratischer Vertretungsorgane gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bedeuten. Diese grundgesetzliche Garantie wird tangiert, wenn die freie Entscheidungsfindung der demokratisch-legitimierten Vertreter so unterminiert wird, dass von einem funktionsfähigen Repräsentativorgan nicht mehr gesprochen werden kann. Die Volksvertretung darf insoweit nicht verdrängt werden³⁸. Damit wird eine Grenze für unmittelbar-demokratische Bürgermitwirkung gezogen.

Was ist in Hamburg das repräsentativ-demokratische Vertretungsorgan i.S.v. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG? Nach wohl einhelliger Meinung hat die Hamburger Bürgerschaft gemäß Art. 4 Abs. 1 HV sowohl die Funktionen eines Landesparlaments als auch die einer kommunalen Volksvertretung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG inne³⁹. Die Bezirksversammlungen sind vom Gewährleistungsumfang des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich nicht mitumfasst⁴⁰ und damit eben keine Vertretungsorgane i.S.v. Art. 28 Abs. 1 S. 2, 2. bzw. 3. Alt. GG, deren Rechtsstellung in irgendeiner Weise durch die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid negativ beeinträchtigt wird.

Dass die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die Entscheidungsfindung der Hamburgischen Bürgerschaft so unterminiert, dass von einem funktionsfähigen Repräsentativorgan nicht mehr ausgegangen werden kann, ist abwegig. Realiter können entsprechende Gefahren allenfalls z.B. bei einem einseitig zu Lasten des Repräsentativorgans ausgestalteten Volksgesetzgebungsverfahren in Betracht gezogen werden. Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach § 8 a BezVG be-

³⁵ So BVerfGE 83, 60 (76); HVerfG NordÖR 1998, 146 (147).

³⁶ So BVerfGE 83, 60 (76); HVerfG NordÖR 1998, 146 (147).

³⁷ Vgl. dazu BVerfGE 52, 95 (120).

³⁸ Löwer, Rdn 20 zu Art. 28, in: *Von Münch/Kunig (Hrsg.)*, GGK II.

³⁹ So BVerfGE 83, 60 (76); HVerfG NordÖR 1998, 146 (147).

⁴⁰ BVerfGE 83, 60 (76); HVerfG NordÖR 1998, 146 (147).

schränken sich die entstehenden Verpflichtungen aber nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes auf die Organe des *Bezirks*. Eine Erstreckung auf außerbezirkliche Organe, insbesondere auf die Bürgerschaft, ist auch dem Zweck des Gesetzes nicht zu entnehmen⁴¹, so die zutreffende Rechtsprechung von VG und OVG Hamburg: Kompetenzen der Hamburgischen Bürgerschaft werden durch die von § 8 a BezVG ausgelösten Wirkungen nicht berührt⁴². Insofern scheidet eine Beeinträchtigung repräsentativ-demokratischer Vertretungsorgane aus.

c) Wahrung des Demokratieprinzips i.S.v. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG?

Denkbar ist allerdings, dass der Verzicht auf Quoren beim Bürgerentscheid und/oder die Quoren beim Bürgerbegehren gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1/2 GG verstoßen⁴³. Der § 8 a BezVG könnte durch diese äußerst niedrigen bzw. nicht vorhandenen Hürden das demokratische Prinzip verletzen: Entscheidungen, die im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Stande gekommen sind, sind möglicherweise nicht hinreichend *demokratisch* legitimiert. Auch plebiszitär getroffene Entscheidungen müssen, sofern durch sie Staatsgewalt ausgeübt wird, durch ihre Ausgestaltung hinreichende Gewähr für *demokratische* Legitimation und Verallgemeinerungsfähigkeit bieten, da sie Verpflichtungskraft für alle entfalten - genauso wie Entscheidungen z.B. des parlamentarischen Gesetzgebers.

Hierfür muss eine für Hamburg wichtige Vorfrage geklärt werden: Kann der Prüfungsmaßstab des Demokratieprinzips des Grundgesetzes überhaupt für die Bezirksebene in Hamburg herangezogen werden? Bedürfen die im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid getroffenen Entscheidungen der wahlberechtigten Bezirksbürgerinnen und Bezirksbürger überhaupt *demokratischer* Legitimation? Das ist nach der Rechtsprechung des BVerfG der Fall, wenn durch Bürgerbegehren bzw. den Bürgerentscheid Staatsgewalt ausgeübt wird. Da ein erfolgreicher Bürgerentscheid nach § 8 a Abs. 11 BezVG die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung hat, liegt es nahe, hierfür eine *ähnlich* ausgeprägte demokratische Legitimation zu fordern wie für die Beschlüsse der Bezirksversammlung selbst. Auch an das Bürgerbegehren als formalisierten und im Erfolgsfall für Bezirksamt und Bezirksversammlung verbindlichen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids könnten entsprechende demokratische Anforderungen gestellt werden⁴⁴. Die Notwendigkeit und Reichweite demokratischer Legitimation von Bürgermitwirkung durch die *Bezirksversammlungen* war schon einmal intensiver Diskussionspunkt: im Zusammenhang mit dem Ausländerwahlrecht zu den Bezirksversammlungen⁴⁵ Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre. Das BVerfG hat hierzu in seiner Entscheidung festgestellt, dass die Bezirksversammlungen Staatsgewalt ausüben können, sie mithin demokratischer Legitimation bedürfen. Hinsichtlich

⁴¹ Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 14. September 1999, Az. 2 Bs 314/99.

⁴² Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 14. September 1999, Az. 2 Bs 314/99; VG Hamburg, Beschluss vom 14. September 1999, Az. 3 VG 3701/99, sowie Beschluss vom 9. September 1999, Az. 3 VG 3548/99.

⁴³ Auf die in den Flächenländern diskutierte und im Ergebnis zu bejahende Frage, ob die Einbeziehung der nicht-deutschen EU-Bürger in den Kreis der Abstimmungs- und Unterzeichnungsberechtigten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar ist, kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

⁴⁴ Für die Übertragbarkeit entsprechender Legitimationsanforderungen auf direktdemokratische Elemente *Löwer*, Rdn 19 zu Art. 28, in: *Von Münch/Kunig (Hrsg.), GGK II; Fliegeauf*, LKV 1993, S. 181 (181); Karpen, JA 1993, S. 110 (112 f.).

⁴⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen, Bü-Drs. 13/1680.

ihrer Wahl und Ausgestaltung müsse das Demokratieprinzip eingehalten werden⁴⁶. Ergo: Da Bürgerbegehren und -entscheid die Wirkungen von Bezirksversammlungsbeschlüssen haben, mithin durch sie auch Staatsgewalt ausgeübt werden kann, muss sich ihre Ausgestaltung auch am Demokratieprinzip messen lassen. Der Hamburger Senat hat hier im Zusammenhang mit dem Verfahren über das Ausländerwahlrecht die Auffassung vertreten⁴⁷, das Demokratieprinzip gelte bei der Ausgestaltung der Mitwirkung auf bezirklicher Ebene gar nicht; der Gesetzgeber sei frei, Art und Weise der Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements für die Erfüllung von Exekutivaufgaben im Sinne von Art. 56 HV zu regeln. Konsequenter weitergedacht hieße das: Auch bei Bürgerbegehren/-entscheid geht es nur um Mobilisierung von bürgerschaftlicher „Mitverwaltung“; eine Notwendigkeit, diese in irgendeiner Form demokratisch zu legitimieren und auszugestalten, gäbe es nicht. Das kann nicht sein; es lässt sich auch angesichts des neuen BezVG belegen, dass Bezirksversammlungen Staatsgewalt ausüben können, so dass bezirkliche Bürgermitbestimmung, indirekt über die Bezirksversammlungen oder direkt über Bürgerbegehren und -entscheid, sich am Demokratieprinzip messen lassen muss. Damit wäre das „Ob“, aber noch nicht das „Wie“ geklärt.

Eine erschöpfende - quasi gutachterliche - Klärung der Vereinbarkeit der Quorumslosigkeit des Bürgerentscheids in Koppelung mit den niedrigen Quoren beim Bürgerbegehren mit den Ausprägungen des Demokratieprinzips würde den Rahmen sprengen. *Hans Peter Bull* hat zu Beginn dieses Bandes schon einige Eckpunkte des Grundsatzstreits und Kernaussagen der Rechtsprechung verdeutlicht. Ich möchte daher an dieser Stelle anhand einiger weniger, angesichts der ja immer noch bestehenden Extrempositionen im Quorumsstreit⁴⁸, vermittelnder Prämissen⁴⁹ versuchen, hieraus verfassungsrechtliche Maßstäbe für den § 8 a BezVG zu entwickeln.

Schon bei der Frage, welche Vorgaben das Demokratieprinzip des Grundgesetzes der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und -entscheid in den Hamburger Bezirken macht, ist höchste Zurückhaltung geboten. So lassen sich die vom BremStGH skizzierten Anforderungen aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG⁵⁰ an hinreichende demokratische Qualifizierung auf der Stufe des Begehrens sowie an die verfahrensrechtliche Gewähr für demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit auf der Stufe des Entscheids, selbst wenn man ihnen inhaltlich zustimmt, schon deshalb nicht übertragen, da es sich dabei um Akte der Volksgesetzgebung auf der Landesebene handelte. Bei Bürgerbegehren und -entscheiden in Hamburg geht es nicht um Gesetzgebung, sondern um verbindliche oder unverbindliche Empfehlungen in einer Verwaltungseinheit für ein Hamburger Teilgebiet. Schon das kennzeichnet, wenngleich durch einen Bürgerentscheid auch Staatsgewalt ausgeübt werden kann, einen beachtlichen graduellen Unterschied. Das vielzitierte Urteil des BayVerfGH⁵¹ zu Art. 18 a BayGO, der für den § 8 a BezVG Pate gestanden hat, ist hinsichtlich des quorumslosen Bürgerentscheids noch weniger übertragbar, weil dort eine Verfassungswidrigkeit aus dem Verstoß gegen das gemeindliche Selbstverwal-

⁴⁶ BVerfGE 83, 60 ff.

⁴⁷ Vgl. die Einlassungen des Hamburger Senats vor dem BVerfG, BVerfGE 83, 60 ff.

⁴⁸ Eine gute Übersicht über die Grundpositionen im Quorumsstreit liefert *Thum*, BayVBl. 2000, S. 33 ff. u. 74 ff.

⁴⁹ Instruktiv hierzu: *Schliesky*, ZG 1999, S. 92 ff.; *Engelken*, DÖV 2000, S. 881 ff.

⁵⁰ BremStGH v. 14.2.2000, NordÖR 2000, 186 ff.; in ähnlicher Tendenz auch: BayVerfGHE 50, 181 ff.

⁵¹ BayVerfGH, BayVBl. 1997, 622 ff. Auch die vom BayVerfGH in dieser Entscheidung maßgeblich thematisierte Problematik der sog. *Sperrwirkung* des Bürgerbegehrens stellt sich in Hamburg so nicht, da den Bezirken - wie bereits gezeigt - kein verfassungsrechtlich geschütztes Selbstverwaltungsrecht zusteht.

tungsrecht hergeleitet wurde und u.a. deshalb ausgesprochen wurde, weil ein Bürgerentscheid die Gemeindeorgane drei Jahre lang binden sollte.

Als ein Parameter kommt trotzdem die Bindungswirkung des Bürgerentscheids in Betracht: Je kürzer bzw. schwächer die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids ist, desto niedriger darf ein Beteiligungs- und Zustimmungsquorum ausfallen. § 8 a BezVG sieht für Bürgerentscheide ausdrücklich keinerlei weitere rechtliche Bindungswirkung für die Bezirksversammlung vor; d.h. sie kann rechtlich einen Tag nach dem Bürgerentscheid etwas völlig anderes beschließen. Das ist zumindest ein Indiz dafür, die Quorumsanforderungen äußerst niedrig zu lassen bzw. auf sie zu verzichten.

In der Fachdiskussion Allgemeingut ist mittlerweile die Differenzierung der Quoren nach der Größe der Gebietseinheit, in der abgestimmt wird: Je größer die jeweilige Gebietseinheit für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist - das gilt insbesondere für große Städte -, desto geringer kann ein Entscheidungsquorum ausfallen. Auch dieser Faktor spricht für niedrige bis „0-Quoren“, da Hamburg mit den sieben Bezirken sehr große Gebietseinheiten von 200.000 bis 400.000 Einwohner hat.

Eine weitere Prämisse mag darin gesehen werden, dass die Quorumslosigkeit des Entscheids durch höhere Hürden im Einleitungsstadium ausgeglichen werden kann. D.h.: Je niedriger das Quorum beim Bürgerentscheid ist, umso höher müssen verfahrensmäßige Vorkehrungen beim Bürgerbegehren ausfallen. Das könnten z.B. höhere Quoren, das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nur in amtlicher Sammlung und eine knappe Eintragsfrist sein. Dass die Stufe des Bürgerbegehrens bei § 8 a BezVG besonders hohe Hürden aufbaut, kann allerdings nicht behauptet werden. Im Gegenteil: Die verfahrensmäßige Ausgestaltung ist äußerst initiativenfreundlich geraten: Quoren zwischen 2% und 3%, die Zulässigkeit der - zum Überreden und Beeinflussen gut geeigneten - Straßensammlung und eine Unterstützungsfrist von bis zu sechs Monaten. Das alles würde eher wieder Argumente gegen die Quorumslosigkeit beim Entscheid liefern.

Dass § 8 a BezVG mit seiner Quorumslosigkeit im verfassungsrechtlichen Grenzbereich liegt, wird damit schon anhand dieser wenigen Argumente klar. Was den § 8 a BezVG vor einem Verfassungswidrigkeitsurteil vermutlich bewahren würde, ist, dass die rechtlichen Wirkungen, die Bürgerentscheide entfalten können, so beschränkt sind, dass die Anforderungen an demokratische Qualifizierung und Verallgemeinerungsfähigkeit eben nicht so hoch angesetzt werden müssen wie bei „normalen“ kommunalen Bürgerentscheiden. Der beschränkte Wirkungsbereich von Bürgerentscheiden und die eben nicht verfassungsrechtlich abgesicherte Selbstverwaltungsgarantie der Bezirke lassen die Demokratie-Anforderungen an § 8 a BezVG entsprechend sinken. Ausschlaggebend dürfte allerdings die fehlende rechtliche Bindungswirkung eines Bürgerentscheids für die Bezirksversammlung sein. Damit kann festgehalten werden, dass trotz der Quorumslosigkeit des Entscheids und der niedrigen Quoren beim Begehren gerade noch das notwendige Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Verallgemeinerungsfähigkeit für die Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als gegeben angesehen werden kann. Verfassungsrechtlich auf der sicheren Seite wäre eine Regelung, wie sie Bayern nach dem Urteil des BayVerfGH von 1997 in Art. 18 a GemO getroffen hat: ein 5%- bzw. 3%-Quorum bei Bürgerbegehren und ein 10%-Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid ab 100.000 Einwohnern Gemeindegröße in Verknüpfung mit einer Bindungswirkung von einem Jahr (Ausnahme: Änderung der Sach-

und Rechtslage). Dies wäre auch für Hamburg eine tragfähige und den Anforderungen an die demokratische Legitimation besser entsprechende Lösung. Der geltende § 8 a BezVG steht aber im Ergebnis noch im Einklang mit dem Grundgesetz.

2. Ist § 8 a BezVG mit der Hamburger Verfassung vereinbar?

Im Hinblick auf die Hamburger Verfassung (HV) könnten neben dem untersuchten fehlenden Quorum beim Entscheid in Kombination mit den niedrigen Quoren beim Bürgerbegehren die Sperrwirkung des Begehrens nach § 8 a Abs. 5 BezVG problematisch sein. Danach darf nach Abgabe von einem Drittel der geforderten Unterschriften beim Bezirksamt für drei Monate eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden. In Betracht kommen Verstöße gegen Regelungen der HV über die Verwaltungsorganisation in Art. 4, 33 Abs. 2, 42 Abs. 2 S.1, 55, 56 und das Demokratieprinzip in Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 HV.

Während hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip nach der Hamburger Verfassung auf das zu Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG Gesagte verwiesen werden kann, ist auf die Vereinbarkeit mit Bestimmungen über die Verwaltungsorganisation genauer einzugehen. Da sich § 8 a BezVG in seinen möglichen Wirkungen an Bezirksversammlungsbeschlüssen (§ 8 a Abs. 11 BezVG) orientiert und das grundsätzliche auf Art. 4 HV beruhende Kompetenzgefüge akzeptiert, bestehen im Hinblick auf die Wahrung des Prinzips der Einheitsgemeinde keine Bedenken gegen § 8 a BezVG. Auch die grundsätzliche Führungsrolle des Senats gegenüber der Verwaltung (Art. 33 Abs. 2 HV) wird durch in die Verwaltung der Bezirke eingreifende Bürgerbegehren und -entscheidungen nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise tangiert. Problematischer ist dagegen schon, ob im Konfliktfall - bindender Bürgerentscheid für das Bezirksamt versus Fachsenatorenweisung gegenüber dem Bezirksamt - die Leitungsverantwortung des jeweiligen Senators für die Bezirksverwaltung gegenüber Senat und Bürgerschaft (Art. 42 Abs. 2 S. 1, 55 HV) gewahrt ist. Zwar ist klar, dass in solchen Fällen der Senat als ganzes das letzte, entscheidende Wort hat - aber eben nicht der jeweilige Fachsenator selbst. Ein solches imperfekt ausgestaltetes Weisungs- und Leitungsrecht sei im Hinblick auf Art. 55 HV nicht verfassungsgemäß, hat der Hamburger Senat bezogen auf wirkungsgleiche Bezirksversammlungsbeschlüsse einmal bemerkt⁵². Dass ein Senator keine Verantwortung für solche Entscheidungen trägt, die seinem Einfluss von Rechts wegen, hier also durch das BezVG, vorenthalten sind, belegt *Klaus David*⁵³ und hält das imperfekt ausgestaltete Weisungsrecht zutreffend für verfassungskonform⁵⁴. Insofern kann der § 8 a BezVG auch vor Art. 42 Abs. 2 S. 1 und 55 HV bestehen.

In Betracht kommt weiterhin, dass § 8 a BezVG gegen die in Art. 56 HV niedergelegte Garantie der Mitwirkung der Bevölkerung an der Verwaltung verstößt. Diese Fragestellung mag zunächst befremden, da § 8 a BezVG ja gerade ein Mitwirkungsinstrument darstellen soll. Nach Art. 56 S. 1 HV ist das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen; dies geschieht *insbesondere* durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden. Art. 56 S. 1 HV legt sich dabei nicht auf eine bestimmte Form

⁵² Vgl. Senats-Drucksache Nr. 986 v. 4. Juli 1989, S. 11.

⁵³ *David* Art. 55 Rdn. 5.

⁵⁴ *David* Art. 55 Rdn. 15.

der Mitwirkung an der Verwaltung fest; S. 2 formuliert durch das „*insbesondere*“ auch nur *eine* Form der Mitwirkung an der Verwaltung⁵⁵. Damit wird aber deutlich, dass *ausdrücklichen* Verfassungsrang i.S.v. Art. 56 S. 2 HV nur die Mitwirkung durch die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Verwaltungsbehörden - die Deputationen - besitzt. Der Verzicht auf die Erwähnung z.B. der Mitwirkung auf Bezirksebene durch die Bezirksversammlung führt zu dem Ergebnis, dass diese zwar nicht vom *ausdrücklichen* Verfassungsrang des Art. 56 S. 2 HV mit umfasst⁵⁶, aber trotzdem Ausdruck des Grundprinzips sind. Sie unterliegen dadurch der Disposition des einfachen Gesetzgebers, so dass § 8 a BezVG insoweit zumindest keinen Eingriff in verfassungsrechtliche Positionen der Bezirksversammlung begründet, da es diese eben nicht gibt.

Das sehr weitgefasste Grundprinzip des Art. 56 S. 1 HV ist es allerdings auch, das eine *Wortlautinterpretation* verbietet, nach der plebiszitäre Formen der Mitwirkung *ausdrücklich* ausgeschlossen sind. Der Art. 56 S. 2 HV lenkt zwar das Verständnis auf mittelbare Mitwirkungsinstrumente, schließt ein anderes Verständnis aber nicht aus. Auch die *Verfassungssystematik* spricht nicht für ein streng antiplebiszitäres Verständnis von Art. 56 HV. Zwar könnte Art. 50 HV darauf hindeuten, plebiszitäre Mitwirkung in Hamburg insgesamt auf die Instrumente Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid sowie die Volkspetition nach Art. 29 HV auf Landesebene zu beschränken. Dem steht jedoch entgegen, dass die Bürgerschaft im Rahmen des Volksentscheids über direktdemokratische Elemente in Hamburg 1998 nach Art. 50 Abs. 3 HV Entwürfe mit zur Abstimmung gestellt hat, die von einem Nebeneinander von neugestalteter Volksgesetzgebung auf Landesebene sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Bezirksebene ausgingen⁵⁷. Bei der Neugestaltung der Volksgesetzgebung 2001 hatte der Gesetzgeber zuletzt Gelegenheit, das Verhältnis zwischen direkter Bürgerbeteiligung auf Landes- und Bezirksebene neu auszutarieren; er hat sich allerdings auf Veränderungen der Volksgesetzgebung beschränkt und § 8 a BezVG unangetastet gelassen. Insofern deutet einiges darauf hin, dass plebiszitärer Staatswillensbildung nach Art. 50 HV kein Ausschließlichkeitscharakter zukommen soll. Art. 50 HV anerkennt vielmehr die Instrumente direkter Demokratie im Rahmen der Hamburger Staatsorganisation und liefert damit ein systematisches Indiz *für* die Vereinbarkeit von § 8 a BezVG mit Art. 56 HV. Hinsichtlich der *ratio* belegen zwar alle Ausführungen zur Begründung des Art. 56 HV, dass der Verfassungsgeber im Jahre 1952 die Intention hatte, hier nur Formen der *indirekten* Mitwirkung an der Verwaltung Verfassungsrang zu geben. Gleichwohl wollte der Verfassungsgesetzgeber der Vorschrift eine „gewisse Elastizität“ geben⁵⁸, was dafür spricht, gerade keinen Verstoß des § 8 a BezVG gegen Art. 56 HV anzunehmen. § 8 a BezVG hat damit im Ergebnis auch vor der Hamburger Verfassung Bestand.

III. Die Bewältigung rechtlicher und praktischer Probleme

„Hier hat das Volk etwas ungenau votiert, aber die Verwaltung hat sich darum bemüht ..., aus dieser Ungenauigkeit eine Handhabbarkeit zu machen, und inzwischen sind wir in den Bezirken ... da auch ganz rechtssicher geworden.“

⁵⁵ Bernzen/Sohnke Art. 56 HV Rdn 2.

⁵⁶ David Art. 56 HV Rdn. 20; a.A. Thieme Art. 56 HV Bem 3, der auch die Bezirksversammlungen für verfassungsfest hält.

⁵⁷ Vgl. BürgerschE, Antrag der SPD- und GAL-Fraktion, Bü-Drs. 16/1284.

⁵⁸ 2. Bericht des VerfA über den Senats-Antrag Nr. 16/50, S. 9.

Mit diesen Worten hat der zuständige Staatsrat *Hans-Peter Strenge* den Umgang mit § 8 a BezVG bei einer Senatsbefragung im bürgerschaftlichen Verfassungsausschuss im Oktober 2000 treffend umschrieben⁵⁹. Die rechtssichere Anwendung eines durch Volksentscheid eingeführten und administrativ nicht vorbereiteten Gesetzes stellte die ausführenden Bezirksämter und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten vor viele rechtliche und praktische Schwierigkeiten. Schon ein Kuriosum macht das deutlich: Das BezVG 1978⁶⁰, in das § 8 a BezVG, eingefügt werden sollte, gab es zum Zeitpunkt des Volksentscheids nicht mehr; es war mit der Reform 1997 außer Kraft gesetzt worden⁶¹. Durch die Einfügung des § 8 a BezVG lebt es nun z.T. wieder auf; § 8 a BezVG - genauer BezVG 1978 - steht damit als einzelner Paragraph neben dem neuen BezVG von 1997⁶².

Am 15. November 1998 fand im Senatsamt für Bezirksangelegenheiten mit zahlreichen Behörden- und Bezirksamtsvertretern „zur handwerklichen Abstimmung“⁶³ des § 8 a BezVG eine erste Gesprächsrunde statt. Dieses Zusammenführen des Sachverständs - mal in großer Runde, mal in Arbeitskreisen - stellte sich als effektives Instrument einer zügigen Einarbeitung und einheitlichen Behandlung bezirklicher Bürgerbegehren und -entscheide heraus. Innerhalb eines Jahres wurde dabei eine detaillierte „Dienstvorschrift für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bezirken“ erarbeitet, die nun einen handhabbaren Handlungsrahmen setzt⁶⁴.

Eine beachtliche Rolle im Implementationsprozess spielte die Rechtsprechung von VG und OVG Hamburg. Auch wenn beide Gerichte in ihren 17 Entscheidungen nicht immer zugunsten der jeweiligen Initiativen entschieden haben, so haben sie dennoch aus dem § 8 a BezVG zugunsten der Betreiber von Bürgerbegehren - aber zu Lasten der Verwaltungseffizienz - ein umfassendes Begünstigungs- und Schutzkonzept herausgelesen, das den politisch aktiven Bezirksbürger, der sich mit seinen Interessen nicht von der Bezirksverwaltung (insbesondere der Bezirksversammlung) repräsentiert fühle, selbst in einer Minderheitenposition stärken und unterstützen sollte⁶⁵.

Das erste Jahr nach Inkrafttreten des § 8 a BezVG kam naturgemäß nicht ohne erhebliche „Begleitmusik“ von Seiten von „Mehr Demokratie in Hamburg“ und einiger Initiativen aus - trotz klärender Gespräche mit dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten. Von „Behinderung“ durch die Bezirksämter war die Rede⁶⁶: „Die Widerstände haben ihren Ursprung teilweise in einer ... Dienstvorschrift ..., welche zu allem Überfluss auch noch geheim gehalten wird, so dass keine der Initiativen weiß, woran sie mit der Verwaltung ist.“ Sie war und ist nicht geheim: Wie jede sonstige Dienstvorschrift wirkt sie aber nur verwaltungsintern; einklagbare Ansprüche und nach außen wirkende Rechtspositionen bestehen für Bürger nur aufgrund des Gesetzes selbst. Der Kritik von „Mehr Demokratie in Hamburg“ kann nur entgegengehalten werden, dass die Gesetzesinitiatoren es selbst in der Hand hatten, Konkretisierungen zu regeln bzw. eine Verordnungsermächtigung für Details vorzusehen. Das ist unterblieben. Senat und Bürgerschaft ha-

⁵⁹ Vgl. Fn. 1.

⁶⁰ BezVG v. 22. Mai 1978 i.d.F. v. 14. September 1988, GVBl. S. 179.

⁶¹ Vgl. GVBl. 1997, S. 205, 489.

⁶² Vgl. auch die zutreffende Darstellung bei *Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Sammlung des hamburgischen Rechts, Nr. 22.

⁶³ Staatsrat *Strenge*, in: Hamburger Abendblatt, 24./25. Oktober 1998.

⁶⁴ Dienstvorschrift des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten, vgl. Rechtsgrundlagen im Anhang.

⁶⁵ VG Hamburg vom 15. Februar 1999, Az.: 21 VG 467/99.

⁶⁶ Pressemitteilung v. 27.1.2000, vgl. <http://www.mehr-demokratie-in-hamburg.de>. S. a. den Beitrag von *Vollrath* in diesem Band.

ben sich bisher nicht getraut, Ergänzungen am „Volksgesetz“ vorzunehmen. Im Folgenden wird entlang des Gesetzes auf Problempunkte eingegangen. Besonderes Gewicht hat dabei die z.T. unveröffentlichte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.

1. Die Begehrensgegenstände und der Negativkatalog, § 8 a Abs. 1 BezVG

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können nach § 8 a Abs. 1 BezVG alle Angelegenheiten desjenigen Bezirks sein, in dem der Bürgerentscheid beantragt wird und in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann. Die Beschlussfassungskompetenzen ergeben sich aus den §§ 15 ff. BezVG: Beschlüsse mit *verbindlichem* Charakter gibt es nur in den wenigen Angelegenheiten, in denen das Bezirksamt selbst erledigungsbefugt ist (§ 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG). Nur hier kann ein späterer Bürgerentscheid also verbindlich etwas bewirken. Ansonsten haben Beschlüsse lediglich *empfehlenden* Charakter (§ 15 Abs. 4 BezVG), z.B. wenn andere Fachbehörden oder der Senat zuständig sind. Hier kann der Bürgerentscheid somit „nur“ politischen Druck entfalten - was unter den kleinräumigen politischen Verhältnissen Hamburgs aber erheblich ist.

Wo verlaufen die *Grenzen*? Nach § 17 BezVG werden die Befugnisse der Bezirksversammlung und damit auch von Bürgerbegehren und -entscheid begrenzt durch Gesetze und Verordnungen, den Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, Globalrichtlinien nach § 6 BezVG, Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie durch allgemeine Verwaltungsvorschriften und behördliche Einzelweisungen nach § 5 Abs. 4 BezVG. Bei der Begrenzung durch Gesetze hat sich die Einhaltung von § 40 HmbVwVfG, der Rechtsgrundlage für die Ermessensausübung der Hamburger Verwaltung, als problematisch herausgestellt, wenn es um Bürgerbegehren in Angelegenheiten handelt, in denen ein Bürgerentscheid verbindlichen Charakter nach § 15 Abs. 2 S. 4 BezVG hat. So widersprach ein Bürgerbegehren gegen die Genehmigung von Bauwagenplätzen im Bezirk Hamburg Nord nach Ansicht des VG Hamburg insbesondere den Prinzipien der rechtmäßigen Ermessensausübung nach § 40 HmbVwVfG⁶⁷: Das Bezirksamt muss im Einzelfall zwischen mehreren rechtlich zulässigen Entscheidungen unter Abwägung der öffentlichen und privaten Belange eine sachgerechte Entscheidung treffen können. Eine derartige Einzelfallentscheidung wäre dem Bezirksamt jedoch generell verwehrt, so das VG, wenn durch die verbindliche Empfehlung des Bürgerentscheids von vornherein nur noch eine einzige Entscheidungsmöglichkeit verbliebe, ohne dass eine interessengerechte Einzelfallprüfung erfolgen könne. Denn nach § 15 Abs.2 Satz 4 BezVG habe das Bezirksamt die verbindliche Empfehlung umzusetzen und nicht nur als einen Ermessens Gesichtspunkt⁶⁸ in ihre Abwägung einzustellen. Der Ermessensspielraum wäre entgegen § 40 HmbVwVfG generell auf Null reduziert. Ja/Nein-Bürgerbegehren vertragen sich nicht mit den Prinzipien rechtmäßiger Ermessensausübung. Die aus Initiativensicht ärgerliche Konsequenz: Die rechtlichen Grenzen für Bürgerbegehren werden dann besonders eng, wenn ein Entscheid verbindliche Rechtswirkungen auf Verwaltungshandeln erzielen könnte.

Schwierig sind die *Zulässigkeitsgrenzen* auszuloten, wenn es um komplexe Angelegenheiten der Stadtteilentwicklung und der Bürgerbeteiligung vor Ort geht. Während sich der Bürgerentscheid in Sachen Bahnhofsvorplatz Bergedorf in zulässiger Weise auf ein

⁶⁷ Urteil des VG Hamburg vom 18.10.2000 zur Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, Az. 5 VG 1888/2000.

⁶⁸ So die Argumentation der Vertreter des Bürgerbegehrens, vgl. Urteil des VG Hamburg, Fn. 67.

konkretes Investorenkonzept und das zustimmende Votum der Bezirksversammlung hierzu bezog⁶⁹, schoss das Bürgerbegehren „Stoppt den Baumboom auf St. Pauli“ weit über den Rahmen des BezVG hinaus⁷⁰. Die Bezirksversammlung Hamburg-Mitte befürchtete durch die begehrte dauerhafte Installierung eines Stadtteilrates mit klar fixierten Kompetenzen eine unzulässige „Errichtung einer politischen Parallelstruktur“ und einen erheblichen „Eingriff in die gesetzlichen Kompetenzen der Bezirksversammlung“⁷¹. Eine solche dauerhafte „Entmachtung“ der demokratisch legitimierten bezirklichen Gremien kann nur durch Änderung des BezVG und nicht durch Bürgerbegehren und -entscheid vollzogen werden: Eine zwingende Beteiligung eines Stadtteilrates und Vorgaben für das Zusammenwirken mit der Bezirksversammlung verstoßen gegen die in den §§ 7 ff. BezVG austarierten Formen der Mitwirkung der Bevölkerung an Angelegenheiten des Bezirks, insbesondere wenn es nicht um eine Einzelfallentscheidung sondern um institutionelle und verfahrenstechnische Grundlagen für einen unbefristeten Zeitraum handelt. Damit soll nicht den vielfältigen Stadtteilforen, -beiräten und -konferenzen, die eine wichtige Arbeit vor Ort leisten, das Wasser abgegraben werden. Sie basieren aber auf Freiwilligkeit, auf politischer und gesellschaftlicher Akzeptanz, nicht jedoch auf rechtlicher Verbindlichkeit. Demokratisch legitimiert sind und bleiben Bürgerschaft und Bezirksversammlungen.

Der Negativkatalog des § 8 a Abs. 1 S. 2 BezVG ist eng gefasst. Was sind aber vom Bürgerentscheid ausgenommene *Beschlüsse über den Haushalt* konkret? Zwar verweist die Begründung darauf, dass von dem Ausschluss nicht Beschlüsse betroffen sind, die sich in ihrer *Folgewirkung* auf den Haushalt auswirken⁷². Was das angesichts der Haushaltskompetenzen der §§ 16 Abs. 3, 27 ff. BezVG heißt, lässt der Gesetzgeber offen. Da es sich bei § 16 Abs. 3 Nr. 1 - 3 BezVG um konkrete haushaltsrechtliche Beschlussrechte handelt, die sich nicht nur in ihrer *Folge* auf den Haushalt auswirken, fallen diese in den Negativkatalog - so z.B. die Sondermittelvergabe.

Was sind vom Bürgerentscheid ausgenommene „*Personalentscheidungen*“ im Sinne von § 8 a Abs. 1 S. 2 BezVG? Angesichts der geltenden Rechtslage im BezVG muss man diesen Begriff erweiternd verstehen - im Sinne von „*Personalangelegenheiten*“. Die Bezirksversammlung trifft nach §§ 16 Abs. 1 i. V. m. 26, 16 Abs. 4, 5, 6 in aller Regel keine endgültigen Personalentscheidungen, sondern macht Vorschläge bzw. führt entsprechende Wahlen durch. Der Volksgesetzgeber hat vorgesehen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheid noch weniger dürfen sollen als die Bezirksversammlung, also nicht einmal Vorschläge machen. Eine Bezirksamtsleiterwahl per Bürgerentscheid wird es also nicht geben. Trotz des weit gewollten Anwendungsbereiches zeigt sich, dass ein äußerst eng sitzendes Korsett für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorhanden ist.

2. Die Begehrensanzeige und die Vertrauensleute, § 8 a Abs. 2 BezVG

Das Bürgerbegehren muss nach § 8 a Abs. 2 BezVG schriftlich beim Bezirksamt angezeigt werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende *Fragestellung* enthalten. Hinsichtlich der Abstimmungsfähigkeit der Vorlage konkretisiert die Dienstvorschrift, dass

⁶⁹ Vgl. hierzu den Beitrag von *Falkenberg/Heilmann* in diesem Band.

⁷⁰ Das Bürgerbegehren (vgl. <http://www.karo4tel.de/verkehr/begehr1.htm>) kam übrigens nicht zu Stande.

⁷¹ Interfraktioneller Antrag von SPD- und CDU-Bezirksfraktion v. 2.9.1999, mit dem eine rechtsgutachterliche Prüfung der Zulässigkeit begehrt wurde. Mangels Zustandekommens des Begehrens wurde das Gutachten überflüssig.

⁷² Begründung zu § 8 a Abs. 1 S. 2 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2389.

die Anzeigenden - im Rahmen der nach § 25 HmbVwVfG gebotenen amtlichen Beratung⁷³ - darauf hinzuweisen sind, dass die Fragestellung in einen einzigen Fragesatz gefasst werden soll und hiervon Erläuterungen oder Erklärungen zu trennen sind⁷⁴. Dies sind wichtige Hinweise, die z.B. beim Bürgerbegehren „Stoppt den Baumboom auf St. Pauli“ wohl kaum eingehalten wurden, bei dem ein mehrseitiges Entwicklungskonzept mit „Stimmen Sie diesem Antrag zu?“ zur Abstimmung gestellt wurde⁷⁵.

Die drei nach § 8 a Abs. 2 BezVG zu benennenden *Vertrauensleute* fungieren als Vermittler zwischen Initiatoren und Bezirksamt. Sie müssen, so will es die Dienstvorschrift, zu den stimmberechtigten Bürgern des Bezirkes gehören⁷⁶. So sinnvoll es sein mag, umherreisende Bürgerbegehrens-Manager zu verhindern, so klar ist aber auch, dass für eine solche Einschränkung keine Rechtsgrundlage besteht.

Die Entgegennahme der Anzeige ist die erste *Mitwirkungspflicht* des Bezirksamtes in dem durchstrukturierten Verfahrenskonzept; aus § 8 a Abs. 6 BezVG (amtliche Bekanntmachung und Auslegung von Unterschriftenlisten) bzw. § 25 HmbVwVfG (amtliche Beratung) ergeben sich weitere. Streitpunkt war lange Zeit, ob das Bezirksamt in bestimmten Fällen diese amtlichen Mitwirkungshandlungen verweigern kann. Vor allem in der Anfangszeit bestand seitens der Bezirksamter die Tendenz, entgegen § 8 a Abs. 4 BezVG vorgezogene Zulässigkeitsprüfungen vorzunehmen, was sich auch in der Dienstvorschrift widerspiegelt⁷⁷: Das Bezirksamt sei danach nicht verpflichtet, an der Durchführung von Bürgerbegehren mit verfassungswidrigem, strafrechtlich relevantem oder in anderer Weise gegen zwingende gesetzliche Regelungen verstößendem Inhalt mitzuwirken und durch eine Beratung und die Entgegennahme der Anzeige (sowie die amtliche Bekanntmachung und die Auslegung von Unterschriftenlisten) zu unterstützen. Da Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt nach § 8 a Abs. 1 BezVG nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könnten, müsse - so die Dienstvorschrift - das Bezirksamt die Anzeige eines entsprechenden Bürgerbegehrens ebenfalls nicht entgegennehmen. Zumindest die letztgenannte Einschränkung steht im klaren Widerspruch zur OVG-Rechtsprechung⁷⁸: § 8 a Abs. 4 S. 1 BezVG schließe es zwar nicht aus, dass das Bezirksamt schon vor der Zulässigkeitsprüfung seine Mitwirkung verweigern und sogar die weitere Durchführung der Unterschriftensammlung unterbinden könne. Erschöpfe sich der Streit über die Zulässigkeit nicht in der Frage, ob die Voraussetzungen des § 8 a Abs. 1 BezVG gegeben seien, sondern stelle die Durchführung des Begehrens wegen seines Inhalts einen Verstoß gegen andere zwingende gesetzliche Regelungen (z. B. die Strafgesetze) dar, so dass bereits die öffentlich werbende Aktivität hierfür mit ihnen unvereinbar wäre, dann dürfte das Begehren nicht nur mit den im Einzelfall zur Verfügung stehenden Mitteln (z. B. einer polizeilichen Untersagung) unterbunden werden. Das Bezirksamt wäre auch nicht verpflichtet, bei solchen Bürgerbegehren mitzuwirken. Es spreche nichts dafür, dass der Gesetzgeber für den ersten Teil der Entstehung eines Bürgerbegehrens eine Freistellung von solchen *allgemeinen* gesetzlichen Regelungen wollte. Damit legt das OVG die Hürde für die Verwei-

⁷³ Vgl. hierzu Kleine Anfrage des Abg. Schmidt (GAL), Bü-Drs. 16/1958.

⁷⁴ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift, Ziff. 2.2.1.

⁷⁵ Vgl. den Bürgerbegehrentext unter <http://www.karo4tel.de/verkehr/begehr1.htm>.

⁷⁶ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift, Ziff. 2.2.2.1.

⁷⁷ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift, Ziff. 1.1.3, 1.2; kritisch dazu „Mehr Demokratie in Hamburg“, Merkblatt zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Ziff. 8.

⁷⁸ Beschluss des OVG Hamburg v. 05.05.1999, Az. 2 Bs 150/99.

gerung von Mitwirkungshandlungen deutlich höher als die Dienstvorschrift. Es muss zum einen ein „allgemeines“ Gesetz und zum anderen ein Rechtsverstoß von erheblicher Intensität vorliegen. Der Hinweis auf die Strafgesetze gibt dazu eine Orientierungsmarke. Eine Unvereinbarkeit mit § 8 a Abs. 1 BezVG reicht also keinesfalls aus.

3. Das Zustandekommen und seine Streitpunkte, § 8 a Abs. 3 BezVG

Ein Bürgerbegehren ist nach § 8 a Abs. 3 BezVG zu Stande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von drei Prozent der zur Bezirksversammlung Wahlberechtigten unterstützt wurde⁷⁹. Die Feststellung über das Zustandekommen trifft das jeweilige Bezirksamt.

Hier wird die erste große Regelungslücke des Gesetzes offenbar: Was ist der *maßgebliche Zeitpunkt* für die Bestimmung der notwendigen Unterschriften? Zunächst wurde den Initiativen aufgrund des Melderegisters bei der Anzeige ein unverbindlicher Hinweis über die notwendige Unterschriftenzahl gegeben; maßgeblich war trotzdem der Tag des Eingangs des Bürgerbegehrens beim Bezirksamt⁸⁰. Für diesen Zeitpunkt wurde der Melderegister-Auszug um die „Neuzugänge“ bei den Bezirkswahlberechtigten während des Sammlungszeitraums ergänzt. Da aber „Abgänge“ bei den Wahlberechtigten nicht abgezogen wurden, erhöhte sich die Zahl der erforderlichen Unterschriften gegenüber dem Hinweis am Anfang - aus Sicht der Initiativen misslich⁸¹. Besonders beim Bürgerbegehren „Stoppt den Baumboom auf St. Pauli“ war das Zustandekommen streitig. Das VG Hamburg hat daraufhin zutreffend festgestellt⁸², dass es aus Gründen der Rechtssicherheit und im Hinblick auf Sinn und Zweck des Gesetzes vorzugswürdig erscheine, für die Ermittlung des Quorums die Anzahl von Wahlberechtigten am Tag der *Anzeige* des Begehrens zugrunde zu legen, da dann schon Rechtswirkungen eintreten. Die Dienstanweisung wird jetzt entsprechend praktiziert.

Die Feststellung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens hängt weiter davon ab, wer von den zur Bezirksversammlung Wahlberechtigten im Sinne des § 8 a Abs. 3 S. 1 BezVG als Unterstützer des Begehrens anerkannt wird. Diese Frage hängt davon ab, *wann* deren *Wahlberechtigung* bestanden haben muss, um als Unterstützer zu gelten. Auch hier offenbart § 8 a BezVG eine Regelungslücke. Das VG Hamburg konnte diese Frage bei der Zustandekommensentscheidung über das Bürgerbegehren „Bauboom St. Pauli“ offenlassen, da das Bezirksamt selbst die für die Initiative günstigste Möglichkeit unterstellt hatte⁸³. Das VG legte dabei überzeugend dar, dass verschiedene Zeitpunkte oder Zeiträume nach der ratio der Norm denkbar seien, ohne dass einem von ihnen zwingend ein Vorrang einzuräumen wäre: Man könne darauf abstellen, dass im Zeitpunkt der endgültigen Abgabe der Unterstützerunterschriften eine Bezirkswahlberechtigung vorliegen müsse, da für diesen Personenkreis die Möglichkeit bestände, sich am weiteren Verfahren zu beteiligen. Maßgeblich könne auch sein, ob am Tag der Unterschrift die Wahlberechtigung bestehe - allerdings sei eine Überprüfung von Unterschriften bei einem so festgelegten Kriterium kaum praktikabel. Gleichfalls sei es denkbar, darauf abzustellen, ob *irgendwann* in der Unterstützungsfrist eine Wahlberechti-

⁷⁹ Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohner, so reichen 2 % der Wahlberechtigten aus, § 8 a Abs. 3 S. 2 BezVG.

⁸⁰ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift, Nr. 3.1.3.

⁸¹ Pressemitteilung vom 19. Januar 2000, <http://www.mehr-demokratie-in-hamburg.de>.

⁸² Urteil des VG Hamburg vom 18. April 2000, Az. 10 VG 283/2000.

⁸³ Urteil des VG Hamburg vom 18. April 2000, Az. 10 VG 283/2000.

gung zur Bezirksversammlung bestanden hat - eine besonders bürgerfreundliche Auslegung, da sie die weitestgehende Möglichkeit zur Unterstützung eröffnete. Gerade in einer Großstadt wie Hamburg mit viel Fluktuation in den einzelnen Bezirken ist die Frage der konkreten Wahlberechtigung von erheblichem Belang: Auch wenn verwaltungstechnisch weniger praktikabel, so ist doch - solange die Regelungslücke im § 8 a BezVG nicht ausdrücklich geschlossen wird - die Position vorzugswürdig, nach der die Wahlberechtigung zum Zeitpunkt der *Unterzeichnung* vorliegen muss⁸⁴. Das Recht zur Unterzeichnung eines Bürgerbegehrens ist ein unmittelbarer Ausfluss des aktiven Bezirkswahlrechts, so dass dessen Voraussetzungen genau dann vorliegen müssen, wenn von dem Recht Gebrauch gemacht wird. Ob die Wahlberechtigung zum Zeitpunkt des Eingangs des Bürgerbegehrens *noch* besteht, ist dabei unerheblich - und zwar nach dem auch bei Wahlen geltenden Grundsatz, dass der Stimmabgabe nachfolgende Ereignisse die Wirksamkeit der Stimme unberührt lassen⁸⁵.

Mittlerweile entschieden ist der Streit zwischen Senat und Initiativen, ob die Sechs-Monats-Frist des § 8 a Abs. 3 BezVG *disponibel* ist. Mit dem Hinweis auf die Gesetzesbegründung, dass die Verknüpfung von Frist und Zulassungsquorum die nötige Legitimation für einen Bürgerentscheid herstelle⁸⁶, wollte der Senat die Frist als festen zeitlichen Rahmen für das Entscheidungsverfahren sehen, eine umfassende sachliche Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen⁸⁷. Das VG Hamburg hat schon bei dem Bürgerbegehren „Opferschutz statt Täterschutz“ (Bezirksamt Bergedorf)⁸⁸ und auch bei einer Zustandekommensentscheidung des Bezirksamtes Altona beim Bürgerbegehren „Rettet das Elbufer“⁸⁹ entschieden, dass es sich bei der Frist um eine Schutzfrist zugunsten der Initiatoren handelt, auf die sie verzichten können. Eingang des Bürgerbegehrens ist nach § 8 a Abs. 3 BezVG daher dann, wenn die Initiatoren mit der schlüssigen Behauptung des Zustandekommens die Unterschriften beim Bezirksamt einreichen, was vor Ablauf der sechs Monate sein kann. Daran sind die Initiatoren aber auch gebunden - ein Nachliefern von Unterschriften ist danach nicht mehr zulässig.

Beim besonders „rechtsschutzintensiven“ Bürgerbegehren „Rettet das Elbufer“ hatte die Initiative die Unterschriften vor Ablauf der Sechs-Monats-Frist eingereicht und wollte das Bezirksamt dann gerichtlich zur sofortigen Feststellung des Zustandekommens zwingen. Das wurde vom VG Hamburg mit dem Hinweis abgelehnt, dass die Zustandekommensentscheidung nach § 8 a Abs. 3 S. 3 BezVG ausdrücklich *nicht fristgebunden* sei. Vor dem Hintergrund des weiteren Verfahrens lasse sich indes ableiten, dass diese spätestens mit der nach § 8 a Abs. 4 S. 1 BezVG zu treffenden Zulässigkeitsentscheidung zu erfolgen hat⁹⁰ - d.h. spätestens zwei Monate nach Einreichung.

Hinter der Frage der Disponibilität steht auch die Problematik der *Rücknehmbarkeit* von Unterstützungsunterschriften, die beim Bürgerbegehren „Niendorfer für den grünen Ring“ zutage trat⁹¹. Der Senat hat sie ursprünglich bis zum Ablauf der Sechs-Monats-

⁸⁴ So z.B. auch die Regelung in Hessen, vgl. § 8b Abs. 3 S. 3 2. Hs. HessGO.

⁸⁵ Vgl. *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S.161.

⁸⁶ Begründung zu § 8 a Abs. 3 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2389.

⁸⁷ Vgl. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Abg. *Spethmann* (CDU), Bü-Drs. 16/2281.

⁸⁸ Urteil des VG Hamburg vom 15.02.1999, Az. 21 VG 467/99.

⁸⁹ Urteil des VG Hamburg vom 30.06.1999, Az. 2 VG 2437/99.

⁹⁰ Urteil des VG Hamburg vom 30.06.1999, Az. 2 VG 2437/99.

⁹¹ Vgl. Wortprotokoll der Senatsbefragung im VerfA zu § 8 a BezVG v. 5.10.2000, Protokoll-Drs. 16/26, S. 11 ff.

Frist erlauben wollen; nur später erfolgende Rücknahmen sollten für die Feststellung des Zustandekommens unbeachtlich sein⁹². Die aus dem Gesetz herausgelesene Notwendigkeit der nachhaltigen und gemeinsamen Verfestigung des Bürgerwillens⁹³ sowie die Förderung der Kompromissfähigkeit des Verfahrens⁹⁴ wurde senatsseitig als hinreichende Legitimation der Rücknahmemöglichkeit angesehen: Sachlagen können sich ändern und Bürger sollen darauf reagieren können, z.B. indem sie ihre Unterschriften zurücknehmen. „Mehr Demokratie“ hat diese Möglichkeit in Zweifel gezogen⁹⁵ und auf die ausdrücklich ausgeschlossene Rücknehmbarkeit beim Volksbegehren nach § 12 HmbVVVG bezug genommen, auf die der Volksgesetzgeber in der Gesetzesbegründung zu § 8 a BezVG („analog zur Volksgesetzgebung auf Landesebene“)⁹⁶ verwiesen habe. Hier lässt sich einwenden, dass ein Hinweis in einer Gesetzesbegründung allein noch keine Analogie in allen Regelungslücken eröffnet. Auch lassen sich die drei Verfahrensstufen des HmbVVVG mit den nur zwei Stufen des § 8 a BezVG nicht unbedingt vergleichen⁹⁷. Naheliegend ist, dass - wie bei anderen staatsbürgerlichen Erklärungen - die Stimmabgabe für ein Bürgerbegehren ab dem Zeitpunkt nicht mehr der Disposition des Erklärenden unterliegt, ab dem die Willenskundgabe den Erklärungsempfänger, hier das für die Feststellung des Zustandekommens zuständige Bezirksamt, erreicht hat⁹⁸. Bis zum Eingang des Begehrens beim Bezirksamt sind Rücknahmen danach zulässig.

4. Die Zulässigkeitsentscheidung und ihr Zeitpunkt, § 8 a Abs. 4 BezVG

Über die Zulässigkeit entscheidet das Bezirksamt innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Bürgerbegehrens nach Maßgabe von § 8 a Abs. 1 BezVG. Dabei ist nun unstrittig, dass eine verbindliche Zulässigkeitsentscheidung erst *nach* Eingang des Begehrens getroffen werden darf; zum Zeitpunkt der Anzeige können im Wege der amtlichen Beratung nach § 25 HmbVwVfG formlos und unverbindlich Zulässigkeitszweifel geäußert werden. Das VG Hamburg hat beim Bürgerbegehren „Opferschutz statt Täterschutz“ über eine Jugendwohnung in Bergedorf festgestellt⁹⁹, dass § 8 a BezVG die Bezirksämter nicht ermächtigt, bereits vor Eingang des Bürgerbegehrens über die Zulässigkeit durch Verwaltungsakt zu entscheiden. Einem frühen „Abbügeln“ unzulässiger Bürgerbegehren hat das VG und auch das OVG¹⁰⁰ damit einen Riegel vorgeschoben.

5. Dauer und Reichweite der Sperrwirkung, § 8 a Abs. 5 BezVG

Die Abgabe eines Drittels der für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens erforderlichen Unterschriften begründet nach § 8 a Abs. 5 BezVG ein befristetes *Entscheidungsverbot* für die Bezirksorgane - Bezirksversammlung, Hauptausschuss, Fachausschuss¹⁰¹ und Bezirksamtsleitung - sowie ein befristetes *Vollzugsverbot* für das Bezirksamt insgesamt - und zwar bezogen auf Entscheidungen und Maßnahmen, die dem Bür-

⁹² Vgl. Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift in Ziff. 3.1.3.3 und Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Abg. *Spethmann* (CDU), Bü-Drs. 16/2281.

⁹³ Begründung zu § 8 a Abs. 3 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2389.

⁹⁴ Begründung zu § 8 a Abs. 7 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2390.

⁹⁵ Merkblatt von „Mehr Demokratie in Hamburg“ zu § 8 a BezVG, Ziff. 10.

⁹⁶ Begründung zu § 8 a Abs. 1 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2389.

⁹⁷ So auch Urteil des VG Hamburg vom 18. April 2000, Az. 10 VG 283/2000.

⁹⁸ So auch die herrschende Meinung, vgl. *Spies* (Fn. 84), S.190.

⁹⁹ Urteil des VG Hamburg vom 15. Februar 1999, Az. 21 VG 467/99.

¹⁰⁰ Beschluss des OVG Hamburg vom 5. Mai 1999, Az. 2 Bs 150/99, instruktiv auch VG Hamburg vom 9. April 1999, Az. 21 VG 1356/99.

¹⁰¹ Sofern er nach § 16 Abs. 2 BezVG ermächtigt ist, für die Bezirksversammlung zu entscheiden.

gerbegehren entgegenstehen. Die befürchtete Lahmlegung der Verwaltung durch diese sog. Sperrwirkung ist ausgeblieben. Allenfalls beim gescheiterten Bürgerbegehren „Stoppt den Bauboom auf St. Pauli“ hätte eine solche Entwicklung gedroht: Die Initiative hat dort gerichtlich versucht, das Bezirksamt zu zwingen, keine Bauvorbescheide oder -genehmigungen mehr zu erteilen, die „wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Stadtteils“ nehmen, ihren Antrag aber zurückgezogen¹⁰².

Die aufschiebende Wirkung ist zeitlich auf drei Monate begrenzt. Ist das Bürgerbegehren zu Stande gekommen, gilt die Sperrwirkung bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bzw. bis zur Durchführung des Bürgerentscheides (§ 8 a Abs. 5 S. 3 BezVG), im Falle eines nicht zu Stande gekommenen oder unzulässigen Bürgerbegehrens bis zur Feststellung über das Nichtzustandekommen bzw. der Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens¹⁰³. Was passiert allerdings, wenn das Bürgerbegehren zu dem Zeitpunkt, zu dem die dreimonatige Sperrfrist abläuft, *noch nicht* zu Stande gekommen ist? Hier weist § 8 a Abs. 5 BezVG eine Regelungslücke auf, die die Dienstvorschrift in einer ausgewogenen Weise zu schließen versucht: Zwar ende dann die gesetzlich angeordnete Sperrwirkung, allerdings soll das betreffende Bezirksorgan nach pflichtgemäßem Ermessen und anhand einer Doppelhypothese prüfen, ob nunmehr eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung getroffen oder mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung begonnen werden kann: Dabei seien die Schwere und die ggf. notwendige Umkehrbarkeit einer dem Bürgerbegehren entgegenstehenden Entscheidung oder des Vollzugsbeginns für die Bezirksverwaltung und die Folgen eines Verzichts darauf für die Bezirksverwaltung einerseits und die Folgen eines Verzichts darauf für die Initiatoren andererseits gegenüberzustellen¹⁰⁴.

Während § 8 a Abs. 5 S. 2 BezVG nur einschränkt, dass rechtliche Verpflichtungen, die *vor* Abgabe der nach S. 1 notwendigen Unterschriften begründet wurden, unberührt bleiben, versucht die Dienstvorschrift den Nichteintritt der Sperrwirkung in beachtlicher Extensivität auszulegen. So trete diese nicht ein, wenn eine entgegenstehende Entscheidung getroffen werden müsse - obwohl entsprechende rechtliche Verpflichtungen erst *nach* der Abgabe eines Drittels der Unterschriften begründet wurden -, weil es sich um eine gebundene Entscheidung ohne Entscheidungsspielraum für die Verwaltung handle. § 8 a Abs. 5 BezVG habe quasi als zusätzliche Bedingung, dass überhaupt ein Entscheidungsspielraum der Verwaltung bestehen müsse; in den Fällen der gebundenen Verwaltungsentscheidung sei danach die Sperrwirkung auszuschließen. Gleiches gelte, wenn die dem Begehren entgegenstehende Entscheidung aufgrund einer gesetzlichen Fiktion einträte, wenn das Bezirksamt keine Entscheidung träfe¹⁰⁵. Dieser Fall ist z.B. bei der fingierten Baugenehmigung nach § 9 Abs. 3 HmbWoBauErlG gegeben. Ob mit diesen Ausnahmen die *Intention* des Volksgesetzgebers getroffen wurde, ist fraglich.

6. Folgen der Mitwirkungsverweigerung des Bezirksamtes, § 8 a Abs. 6 BezVG

Neben der amtlichen Beratung nach § 25 HmbVwVfG im Frühstadium des Begehrens und der Entgegennahme der Anzeige nach § 8 a Abs. 1 BezVG hat das Bezirksamt nach Erreichen des sog. Drittelquorums die Pflicht, das Bürgerbegehren amtlich bekannt zu

¹⁰² Vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 1. März 2000, Az. 10 VG 427/2000.

¹⁰³ Begr. zu § 8 a Abs. 5 S. 3 BezVG, Aml. Anz. 1998, 2390.

¹⁰⁴ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift Ziff. 5.1.4.

¹⁰⁵ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift Ziff. 5.2.2.1/5.2.2.2.

machen und Unterschriftenlisten zur Eintragung auszulegen (§ 8 a Abs. 6 BezVG). Dass das Bezirksamt nur unter engen Voraussetzungen die *Mitwirkung verweigern* kann, ist schon dargelegt worden. Kommt das Bezirksamt seiner Pflicht zur Mitwirkung nach § 8 a Abs. 6 BezVG über einen längeren Zeitraum - unberechtigt - nicht nach, so ergibt sich aus dem Zweck des Gesetzes, dass es zulässig ist, den Zeitraum für die Auslegung von Unterschriftenlisten angemessen über den Sechsmonatszeitraum hinaus zu verlängern, den § 8 a Abs. 3 BezVG für das Sammeln der Unterschriften bestimmt¹⁰⁶.

7. Verfahren vor und bei Bürgerentscheiden, § 8 a Abs. 7 - 10 BezVG

Wie geht es weiter nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren? § 8 a Abs. 7 BezVG skizziert den weiteren *Verfahrensgang*: Spätestens vier Monate nach der Zulässigkeitsentscheidung wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt, sofern die Bezirksversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer Form zustimmt, die von den Vertrauensleuten gebilligt wird. Dabei kann die Bezirksversammlung eine eigene Vorlage beifügen. In § 8 a Abs. 7 BezVG liegt eine wesentliche Stärke des Gesetzes: die Kompromissmöglichkeiten. Die dreijährigen Erfahrungen zeigen, dass sich „Schwierigkeiten zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern häufig durch ernstgemeinte Gespräche lösen lassen“, stellt sogar „Mehr Demokratie in Hamburg“ fest¹⁰⁷. Allerdings wird kritisiert, dass die Dienstvorschrift überhaupt nicht auf die Kompromissmöglichkeiten eingeht¹⁰⁸. Das ist zwar richtig, aber insofern verzeihlich, da sich die Dienstvorschrift nur an die Bezirksamter selbst richtet. „Verhandlungspartner“ bei Konsensgesprächen mit den Initiativen sind aber die Bezirksversammlung bzw. in der Regel ihre Mehrheitsfraktionen. Problematisch ist, dass § 8 a Abs. 7 BezVG für solche Konsensgespräche nur eine feste Frist von vier Monaten ermöglicht; eine zu kurze Zeit für aufwendige Mediationen und Beteiligungsverfahren (wie z.B. in Sachen Zentrumsgestaltung Bergedorf). Auch für eine Disponibilität der Fristen im Einvernehmen mit der Initiative lässt der klare Wortlaut des § 8 a Abs. 7 BezVG keinen Raum.

Was ist zu tun, wenn dem Bezirk vor dem noch nicht angesetzten Bürgerentscheid der Abstimmungsgegenstand „abhanden“ kommt? Vor dieser Frage stand der Wandsbeker Bezirksabstimmungsleiter nach dem Bürgerbegehren gegen das Projekt „TV-World“ in Jenfeld und der Auflösung der gleichnamigen Projektgemeinschaft. Hierfür trifft § 8 a BezVG keine Vorsorge. Da die Bezirksversammlung dem Begehren aber trotzdem nicht zustimmen wollte, teilte der Bezirksabstimmungsleiter der Initiative per „Beschluss“ mit, dass das Verfahren unter Hinweis auf das Sparsamkeitsgebot des § 34 Abs. 3 S. 1 LHO ausgesetzt sei und man im Falle der Fortsetzung des Projekts über die Wiederaufnahme des Verfahrens „von Amts wegen“ entscheide. Ein einmaliges Verfahren, das einer rechtlichen Nachprüfung kaum standhält, aber von der Initiative im Ergebnis zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Eine Rechtsgrundlage ist nicht ersichtlich, da § 8 a BezVG die Einwirkungsrechte der Bezirksverwaltung auf Begehren und -entscheid abschließend nennt¹⁰⁹. Ein mit knapp 500.000 DM kostspieliger Bürgerentscheid ohne realen Abstimmungsgegenstand ist allerdings auch keine geeignete Alternative. Um solchen unvorhergesehenen Lagen begegnen zu können, sollte man über die Veran-

¹⁰⁶ Beschluss des OVG Hamburg vom 5. Mai 1999, Az. 2 Bs 150/99.

¹⁰⁷ Merkblatt von „Mehr Demokratie in Hamburg“ zu § 8 a BezVG, Ziff. 13.

¹⁰⁸ Merkblatt von „Mehr Demokratie in Hamburg“ zu § 8 a BezVG, Ziff. 13.

¹⁰⁹ Vgl. VG Hamburg vom 15. Februar 1999, Az. 21 VG 467/99.

kerung noch flexiblerer Handlungsoptionen für das Bezirksamt im § 8 a BezVG nachdenken, von denen das Bezirksamt selbstverständlich nur im Einklang mit den Vertretern des Bürgerbegehrens Gebrauch machen dürfte.

Nach § 8 a Abs. 8 BezVG legt das Bezirksamt den *Abstimmungstermin* fest und informiert die Abstimmungsberechtigten über den Termin des Bürgerentscheides und den Ort der Stimmabgabe. Insbesondere in Bezug auf mögliche Abstimmungstage entzündete sich im Zuge der Erarbeitung der Dienstvorschrift ein Grundsatzstreit zwischen Senat und „Mehr Demokratie“: Kann ein Bürgerentscheid - quasi als „normales“ Verwaltungsgeschäft - an einem Werktag stattfinden? Zwar sollte sich - so der Wille des Gesetzgebers - das Bezirksamt bei der Festsetzung des Abstimmungstermins „mit den Initiatoren des Bürgerbegehrens verständigen“¹¹⁰. Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hat aus dieser „weichen“ Formulierung ein straffes Prozedere gemacht¹¹¹: Maßgeblich sei danach, dass die Abstimmung keine Wahl im Sinne des Wahlrechts sei, so dass entsprechende Bestimmungen der Wahlgesetze nicht anzuwenden seien. Der Abstimmungstermin könne auf jeden Wochentag festgesetzt werden, was auch von der Verfügbarkeit der personellen, technischen und finanziellen Mittel sowie der gleichzeitigen Durchführung anderer Abstimmungen oder Wahlen abhängt. Bei Wochentagen sei aber sicherzustellen, dass die Teilnahme an der Abstimmung an diesem Tag von 8 bis 18 Uhr möglich sei. Terminfestlegung nach Verfügbarkeit - schwer verdauliche Kost für „Mehr Demokratie“¹¹², wo man vehement für den Sonntag plädiert hatte. Zwar hat der erste und bislang einzige Bürgerentscheid im Bezirk Bergedorf am 27. April 2000 - einem Donnerstag - stattgefunden, doch ob die Dienstvorschrift mit ihren Festlegungen richtig liegt, ist zumindest diskussionswürdig. „Mehr Demokratie“ verweist auch hier auf die angeblich gewollte Analogie zu den Bestimmungen des HmbVVVG, das wiederum auch auf das HmbBüWahlG Bezug nimmt¹¹³. Außerdem sei der Begründung zu § 8 a BezVG zu entnehmen, dass beim Bürgerentscheid „wie bei Wahlen“ die Mehrheit entscheide¹¹⁴. Das nachträgliche „Basteln“ einer Argumentation aus Satzteilen einer Gesetzesbegründung ist, wie deutlich gemacht, problematisch. Fakt ist, dass der Gesetzgeber es - in Kenntnis der konkreteren und unmissverständlichen Volksentscheidsregelungen - gerade unterlassen hat, § 8 a BezVG ausdrücklich mit entsprechenden Verweisen zu versehen. Damit sind andere Abstimmungstage als Sonntag überhaupt erst möglich. Außerdem untermauern Wortlaut und Begründung des § 8 a Abs. 8 BezVG das Letztentscheidungsrecht des Bezirksamtes über die Terminfestsetzung. Jenseits des Prinzipienstreits muss aber sichergestellt sein, dass bei einer Abstimmung an einem Wochentag die Teilnahme in gleichem Umfang möglich ist wie an einem gewöhnlichen „Wahlsonntag“ (z.B. durch vereinfachte Zulassung der Briefabstimmung). Der erste Bürgerentscheid in Bergedorf hat gezeigt: Durch lange Abstimmungszeiten (bis 20 Uhr) und einfach gestaltete Briefwahl bekommt man das Problem in den Griff.

Jeder Haushalt des Bezirkes, in dem mindestens ein Wahlberechtigter wohnt, erhält nach § 8 a Abs. 8 S. 2 BezVG außerdem ein *Informationsheft*, in dem die Bezirksversammlung und die Initiatoren des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen. Dieses zwar kostspielige aber doch sinnvolle Instrument soll zu einer

¹¹⁰ Begründung zu § 8 a Abs. 8 S. 1, Amtl. Anz. 1998, 2390.

¹¹¹ Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, Dienstvorschrift, Ziff. 8.1.

¹¹² Vgl. die Kritik im Merkblatt von „Mehr Demokratie in Hamburg“ zu § 8 a BezVG, Ziff. 16.

¹¹³ Begründung zu § 8 a Abs. 1 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2389.

¹¹⁴ Begründung zu § 8 a Abs. 9 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2390.

Versachlichung der Diskussion vor einem Bürgerentscheid beitragen und den Kenntnisstand über den zu entscheidenden Gegenstand erhöhen¹¹⁵. Allerdings gelangte schon der erste Anwendungsfall, das Informationsheft über den Bürgerentscheid in Bergedorf, vor das Verwaltungsgericht: Das Bezirksamt wollte den Pro- und Contra-Positionen eine perspektivische Zeichnung des Abstimmungsgegenstandes, der Planungen für die Bahnhofsvorplatzgestaltung, beifügen; hiergegen wendete sich die Initiative des Bürgerbegehrens. Das VG Hamburg hat die Beifügung untersagt¹¹⁶, da es nicht dem Bezirksamt obliege, die Abstimmungsberechtigten über die Argumente für und gegen das Bürgerbegehren zu informieren; dies sei nur Sache der unmittelbar Beteiligten, Bezirksversammlung und Initiative. § 8 a Abs. 8 und 10 BezVG geböten eine Neutralitätspflicht der Verwaltung bei Bürgerentscheiden, da sonst bei den Abstimmungsberechtigten der Eindruck erweckt werden könne, das Bezirksamt wolle sich für die eine oder andere Seite parteiisch äußern. Insbesondere stehe dem Bezirksamt kein Recht zu, etwaige Mängel bei der Darlegung der unterschiedlichen Interessenlagen dadurch auszugleichen oder nachzubessern, dass es selbst eigenes Informationsmaterial beifügt.

Der „*Abstimmungskampf*“ im Vorfeld des ersten Bürgerentscheides trieb noch andere Blüten, die zwar nicht im direkten Kontext zu § 8 a BezVG stehen, aber für die Bezirkspolitik insgesamt von großer Wichtigkeit sind. So wollte es die Initiative des Bürgerbegehrens den Mehrheitsfraktionen der Bezirksversammlung untersagen lassen, für ihre Alternativvorlage nach § 8 a Abs. 7 S. 2 BezVG mit Fraktionsgeldern, die ihnen nach § 5 Abs. 1 HmbEntschG¹¹⁷ u.a. „zur Durchführung ihrer parlamentarischen Aufgaben“ zur Verfügung stehen, Werbung zu machen bzw. Werbung anderer zu finanzieren. Ob das Standardargument - kein Wahlkampf aus Fraktionsgeldern - hier passt? Das VG Hamburg hat sich der Argumentation der Bezirksversammlung angeschlossen¹¹⁸: Der Begriff der parlamentarischen Aufgaben dürfe angesichts der neuen Institutionen des Bürgerbegehrens und -entscheids erweiternd zu bestimmen sein, weil sich insoweit die Bezirksversammlung bzw. ihre Mehrheitsfraktionen einerseits und die das Bürgerbegehren initiiierenden Gruppen andererseits in einer kommunalen Angelegenheit gegenüberstünden. In diesen Fällen würden Entscheidungen der Mehrheitsfraktionen einer Bezirksversammlung von Initiativen beanstandet und eine abweichende kommunalpolitische Entscheidung angestrebt. Es liege auf der Hand, dass die Bezirksversammlung bzw. die die Entscheidung tragenden Mehrheitsfraktionen die Bevölkerung über die Gründe ihrer Entscheidung jedenfalls selbst - durch Druckerzeugnisse u.a. - unterrichten dürfen. Das gelte auch für finanzielle Unterstützung von Publikationen von Gruppen, die den Mehrheitsfraktionen nahestehen. Eine Entscheidung, die den Bezirksfraktionen Sicherheit gibt, auch in der neuen bezirkspolitischen Landschaft gegenüber Bürgerbegehren und -entscheid angemessen öffentlich kommunizieren und reagieren zu können.

Beim folgenden Bürgerentscheid entscheidet die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, so können nach § 8 a Abs. 9 S. 3 BezVG die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen. Für den Fall, dass mehrere sich widersprechende Vorlagen zum gleichen Gegenstand angenommen werden, können die Abstimmenden darüber befinden, welche sie vorziehen (*Stichfrage*). Die Regelung des doppelten „Ja“ mit Stichfrage soll eine den

¹¹⁵ Begründung zu § 8 a Abs. 8 BezVG, Amtl. Anz. 1998, 2390.

¹¹⁶ VG Hamburg, Beschluss vom 23.03.2000, Az. 15 VG 1121/00.

¹¹⁷ Gesetz ü. Entschädigungsleistungen anl. ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung v. 1.7.1963, GVBl S. 111.

¹¹⁸ VG Hamburg v. 13. April 2000, Az. 4 VG 1361/2000.

Wählerwillen verfälschende Stimmenzersplitterung zwischen mehreren sich widersprechenden Vorlagen verhindern¹¹⁹. Sie kann aber auch Bürger verwirren¹²⁰, wie der erste Bürgerentscheid in Bergedorf gezeigt hat.

8. Welche Wirkung haben Bürgerentscheide bei B-Plänen, § 8 a Abs. 11 BezVG?

Der Bürgerentscheid hat nach § 8 a Abs. 11 BezVG die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. Die wichtigste Differenzierung (Beschlüsse mit *verbindlichem* Charakter, § 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG, und Beschlüsse mit lediglich *empfehlendem* Charakter, § 15 Abs. 4 BezVG) sowie die Einflüsse bei Ermessensentscheidungen der Verwaltung sind bereits dargelegt worden.

Es verbleibt - neben den gesperrten §§ 16 Abs. 1, 3-6 BezVG (vgl. § 8 a Abs. 1 BezVG) - ein sehr praxisrelevanter, aber rechtlich höchst komplexer Bereich übrig: Nach § 16 Abs. 2 BezVG wirkt die Bezirksversammlung bei der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung mit, wobei insbesondere die Vorschriften des Bauleitplanfeststellungsgesetzes (BauPIFestG) ergänzend gelten. Diese Problematik - Wirkung von Bürgerentscheiden bei Bebauungsplänen¹²¹ - erschöpfend darzustellen, würde den Rahmen sprengen. Hier kann es nur um die Grundzüge gehen¹²²: Nach § 3 Abs. 1 S. 2 BauPIFestG werden in Hamburg Bebauungspläne grundsätzlich als Rechtsverordnung des Senats in Kraft gesetzt, wenn die örtlich zuständige Bezirksversammlung dem Planentwurf zugestimmt hat. Ist das nicht der Fall, werden Bebauungspläne nach § 3 Abs. 2 BauPIFestG als Gesetz der Bürgerschaft beschlossen. Die notwendige Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB führt in jedem Fall das jeweilige Bezirksamt durch seine Bezirksversammlung durch. Diese drei Parameter gelten uneingeschränkt für alle Hamburger Bebauungspläne. Im Zuge der Bezirksverwaltungsreform 1997 wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, Kompetenzen für die Aufstellung (§ 6 Abs. 1 S. 1 BauPIFestG), die Feststellung und die Änderung (§ 6 Abs. 1 S. 2 BauPIFestG) von Bebauungsplänen durch Rechtsverordnung auf die Bezirksämter zu übertragen. Mit der daraufhin erlassenen Subdelegationsverordnung¹²³ wurden diese Befugnisse dann übertragen - ausgenommen allerdings in Bezug auf Bebauungspläne von überwiegend gesamtstädtischer Bedeutung. So gibt es nun sog. *Bezirkspläne* (mit der Zuständigkeit des jeweiligen Bezirksamts) und nach Maßgabe eines in der Anlage zur Subdelegationsverordnung zu findenden „8er-Katalogs“ sog. *Senatspläne* (mit der Zuständigkeit der Stadtentwicklungsbehörde). Mit dieser Dezentralisation sollten die Bezirke gestärkt werden - was sich nun auf Bürgerbegehren und -entscheid auswirkt. Eines ist bei der Wirkung von Bürgerentscheiden bei Senats- und Bezirksplänen unstrittig: Spricht sich ein Bürgerentscheid gegen einen Bebauungsplanentwurf aus, so entspricht dieser Beschluss der Zustimmungsverweigerung der Bezirksversammlung. Dann kann der Senat nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauPIFestG den Entwurf der Bürgerschaft zum Gesetzesbeschluss vorlegen.

Welche Wirkung entfalten Bürgerentscheide über *Senatspläne* im einzelnen? Sie können nur Ausdruck des Mitwirkungsrechts nach § 16 Abs. 2 BezVG i.V.m. BauPIFestG

¹¹⁹ Begründung zu § 8 a Abs. 9 S. 3 und 4, Amtl. Anz. 1998, 2390.

¹²⁰ Vgl. *Krupp*, Hamburger Abendblatt v. 28. April 2000, S. 12.

¹²¹ Vgl. hierzu auch das Merkblatt von „Mehr Demokratie“, Ziff. 6.

¹²² Für die bauplanungsrechtlichen Grundlagen kann auf *Koch*, Recht der Landesplanung und des Städtebaus, in: *Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg.)*, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, verwiesen werden.

¹²³ VO zur Weiterübertragung von bau- und naturschutzrechtlichen VO-Ermächtigungen v. 23.6. 1998, GVBl. S. 97.

sein und höchstens unverbindlichen Empfehlungscharakter nach § 15 Abs. 4 BezVG entfalten¹²⁴. Trotzdem können auch bei Senatsplänen erhebliche juristische Konflikte entstehen, wie sie sich beim parallel laufenden Bürgerbegehren „Rettet das Elbufer“ und dem Bebauungsplanverfahren Altona-Altstadt 21 im Jahre 1999 manifestiert haben. Zwar war dort von vornherein klar, dass ein bezirklicher Bürgerentscheid gegen diesen Senatsplan in seiner rechtlichen Wirkung zu keinem Erfolg führen würde. Aber: Muss der Verfahrensablauf des § 8 a BezVG auf Bezirksebene erst abgeschlossen werden, ehe Senat und Bürgerschaft nach Maßgabe der Hamburger Verfassung und dem BauPIFestG selbst tätig werden können? Das Bürgerbegehren war vom Bezirksamt Altona als zu Stande gekommen und - mit einem Widerrufsvorbehalt versehen¹²⁵ - zunächst als zulässig eingestuft worden. Es entfaltete zu diesem Zeitpunkt auch die Sperrwirkung nach § 8 a Abs. 5 BezVG, so dass die Bezirksversammlung nicht die nach § 3 Abs. 1 BauPIFestG notwendige Zustimmung erteilen konnte, damit der Bebauungsplan als Rechtsverordnung des Senats hätte beschlossen werden können. Der Senat beschloss schließlich, aufgrund des Gesetzesinitiativrechts des Art. 48 HV i.V.m. § 3 Abs. 2 S. 1 Nr.3 BauPIFestG den Bebauungsplan Altona-Altstadt 21 der Bürgerschaft als Gesetzentwurf zuzuleiten - mit der Folge gerichtlicher Schritte seitens der Initiatoren des Bürgerbegehrens „Rettet das Elbufer“.

Deren Kernargument: Nach §§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2/3 und S. 2 BauPIFestG dürfe der Senat den Bebauungsplanentwurf der Bürgerschaft zum Gesetzesbeschluss *nur* vorlegen, wenn die örtlich zuständige Bezirksversammlung *nicht* zugestimmt (Zustimmungsverweigerung) oder wenn sie *nicht innerhalb von vier Monaten* zugestimmt habe (Zustimmungsverzögerung). Beides sei ersichtlich nicht gegeben, so dass bis zur Bekanntgabe des Ergebnisses des Bürgerentscheids keine Beschlussfassungskompetenz der Bürgerschaft bestehe¹²⁶. Auch ein Rekurs auf Art. 48 HV oder das Evokationsrecht greife nicht durch¹²⁷. Mit sehr unterschiedlicher Begründung haben das VG Hamburg¹²⁸ und - in der Ablehnung der Beschwerde - das OVG Hamburg¹²⁹ die Initiative in die Schranken gewiesen. Während das VG Hamburg die Fristbestimmung des § 3 Abs. 2 S. 2 BauPIFestG für Bebauungspläne von gesamtstädtischer Bedeutung - also Senatspläne - für gar nicht anwendbar, da der Senat zumindest im Geltungsbereich des o.g. „8er-Katalogs“ schnell und ungehindert handlungsfähig bleiben sollte, setzte das OVG Hamburg anders an - an der grundsätzlichen Kompetenzverteilung zwischen Senat und Bezirken: Nach der Konzeption des Bezirksverwaltungsrechts - insbesondere § 5 Abs. 1 BezVG - sollte der Senat jederzeit an Stelle der Organe des Bezirks tätig werden und Entscheidungen treffen können; es sei nicht zu erkennen, dass mit § 8 a Abs. 5 BezVG in diese Befugnis des Senats eingegriffen werden sollte. Eine so weitgehende Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen Bezirk und Senat hätte im Gesetz zum Ausdruck gebracht werden müssen. Dies bedeute, dass ein Bürgerbegehren rechtlich nicht davor geschützt sei, dass durch das Handeln des Senats oder seiner Fachbehörden vor einem Bürgerentscheid vollendete Tatsachen geschaffen werden. Da dieses selbst in den Bereichen gelte, in denen die Bezirksversammlung verbindliche Entscheidungen treffen

¹²⁴ Unklar und die Unterschiede zwischen § 15 und § 16 BezVG verwischend die Einlassung des Senats im Gesetzentwurf Altona-Altstadt 21, Bü-Drs. 16/2894, Ziff. 2.

¹²⁵ Vgl. Kleine Anfrage des Abg. *Roock* (CDU), Bü-Drs. 16/2887.

¹²⁶ So *Wollenteit* in einem von der Initiative „Rettet das Elbufer“ veröffentlichten Rechtsgutachten, S. 7.

¹²⁷ So *Wollenteit* in einem von der Initiative „Rettet das Elbufer“ veröffentlichten Rechtsgutachten, S. 8/9.

¹²⁸ Beschluss des VG Hamburg v. 9. September 1999, Az. 3 VG 3548/99, bestätigend VG Hamburg v. 13. September 1999, Az. 3701/99.

¹²⁹ Beschluss des OVG Hamburg v. 14. September 1999, Az. 2 Bs 314/99.

könne, treffe es erst recht zu, wenn ein Bürgerbegehren auf einen Beschluss mit nur empfehlendem Charakter abziele. Das OVG Hamburg lässt ausdrücklich offen, wie § 3 Abs. 2 BauPIFestG selbst und in seinem Verhältnis zu Art. 48 Abs. 1 HV zu verstehen ist. Es sieht aber keine Grundlage für die Annahme, dass § 8 a Abs. 5 BezVG zugunsten des Bürgerbegehrens gerade die Beachtung der in § 3 Abs. 2 S. 2 BauPIFestG bestimmten Frist von vier Monaten gewährleisten will. Dass die letztgenannte Vorschrift nicht selbst darauf gerichtet sei, ein Bürgerbegehren schützend zu flankieren, ergebe sich schon daraus, dass sie bereits vor Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in das BauPIFestG aufgenommen worden sei. Dem Mitwirkungsinstrument Bürgerentscheid wurden mit dieser Rechtsprechung damit Grenzen aufgezeigt - eine für Initiativen vor Ort schmerzliche, aber für gesamthamburgische Belange wichtige Entwicklung. Der § 8 a BezVG hat damit sicherlich Schaden in seiner öffentlichen Wahrnehmung genommen, allerdings in einem Maß, das von vornherein voraussehbar war.

Was passiert mit Bürgerentscheiden, die *Bezirkspläne* betreffen und z.B. die Planaufstellung, die Planänderung, die Planfeststellung oder sogar Fragen der Bürgerbeteiligung beeinflussen wollen? „Mehr Demokratie“ schreibt lapidar, ob ein Bürgerentscheid dann im Einzelfall verbindliche oder empfehlende Wirkung entfalte, sei juristisch umstritten, so dass sich „gerade in diesem Bereich“ eine „besonders gründliche Vorbereitung“ und eine „frühzeitige Kontaktaufnahme mit dem Bezirksamt“ empfehle¹³⁰. Dass dieses Thema nun juristischer Zankapfel wird, ist dem kurzfristigen schwarz-grünen Bündnis im Herbst 1997 zu verdanken, die an das Bezirksverwaltungsreformgesetz vom Juni 1997¹³¹ - überstürzt und z.T. nicht durchdacht - noch einmal Hand angelegt haben¹³². Letztlich geht es hier um die Frage, ob Bezirksversammlungs- bzw. Bürgerentscheidsbeschlüsse bei Bezirksplänen den Charakter einer verbindlichen Empfehlung nach § 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG haben oder, ob es sich um bloße „Mitwirkungsbeschlüsse“ im Rahmen der besonderen Kompetenzen nach § 16 Abs. 2 BezVG i.V.m. BauPIFestG handelt. Ist § 16 Abs. 2 BezVG lex specialis zu § 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG? Dass es der Gesetzgeber im Herbst 1997 unterlassen hat, seinem Gesetzentwurf eine Begründung beizufügen¹³³, macht eine Entscheidung nicht einfacher.

§ 15 BezVG umreißt die „allgemeinen“ und § 16 BezVG die „besonderen“ Befugnisse der Bezirksversammlung, was nahelegt, in § 16 BezVG eine lex specialis zu § 15 BezVG zu sehen. Ein Indiz stellt die Tatsache dar, dass der Gesetzgeber im November 1997 zwar zum einen § 15 BezVG völlig neugefasst, aber eben auch gleichzeitig den § 16 Abs. 2 BezVG in die besonderen Befugnisse eingefügt hat. Ihm muss also klar gewesen sein, dass die „Mitwirkung“ im Bauplanungsbereich etwas anderes ist als das „normale“ Anregen von Verwaltungshandeln nach § 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG. Allerdings wurde - in bewusster Abgrenzung zum BezVG von Juni 1997¹³⁴ - auf den Zusatz „wirkt *beratend* mit“ verzichtet, was andeutet, dass hier ein „Mehr“ an Einfluss gewollt war. Doch auch das ändert nichts daran, dass „Mitwirkung“ nun einmal nicht zwingend immer „Mitentscheidung“ ist. Der Hinweis in § 16 Abs. 2 BezVG auf das BauPIFestG, das festschreibt, welche Kompetenzen das Bezirksamt und welche die Bezirksversammlung hat, untermauert hingegen, dass § 16 Abs. 2 BezVG besondere, d.h. getrennt

¹³⁰ Vgl. hierzu auch das Merkblatt von „Mehr Demokratie“, Ziff. 6.

¹³¹ GVBl. S. 205, 206.

¹³² Änderungen v. 4. November 1997, GVBl. S. 489.

¹³³ Vgl. Bü-Dr. 16/3, 16/41, 16/42.

¹³⁴ Vgl. § 15 Abs. 2 BezVG vom 11. Juni 1997, GVBl. S. 205.

von § 15 BezVG, zu sehende Kompetenzen umreißt. Nach alledem lässt sich aus dem BezVG daher kaum eine abschließende Aussage zum Verhältnis von § 15 Abs. 2 S. 3/4 BezVG zu § 16 Abs. 2 BezVG i.V.m BauPIFestG entnehmen.

Eine Grenze zieht freilich das BauPIFestG selbst, das der Bezirksversammlung eben gerade nicht die Zuständigkeit für nach außen wirkende Rechtsakte (wie z.B. die Feststellung eines Bebauungsplanes) zuweist: Die Verordnungsermächtigung des Bezirksamtes leitet sich nämlich vom Rechtsetzungrecht der Bürgerschaft als Landes- und Kommunalparlament ab. Die Delegation kann demgemäß nur auf das Bezirksamt - und damit den Bezirksamtsleiter - erfolgen, da er in der Legitimationskette „Bürgerschaft - Senat - Bezirksamtsleiter“ steht¹³⁵. Ob in der Praxis ein „Mitwirkungsbeschluss“ eines Bürgerentscheids bzw. ein das Bürgerbegehren umsetzender Bezirksversammlungsbeschluss in das Bezirksplan-Verfahren mit entsprechendem, erheblichen Gewicht einfließt oder rechtsverbindlichen Charakter entfaltet, macht schon heute de facto keinen Unterschied: Er ist - politisch wie rechtlich - vom Bezirksamt kaum zu übergehen¹³⁶.

IV. Übersicht über Änderungsbedarfe beim § 8 a BezVG und Ausblick

Die Diskussion über Änderungen beim § 8 a BezVG ist so alt wie das Gesetz selbst. Und in der Tat hat insbesondere der Abschnitt III. - im wesentlichen rechtstechnische - Regelungslücken und Gesetzgebungsbedarfe offenbart. Auch der im Volksentscheid gescheiterte Alternativentwurf der Bürgerschaft kann an der ein oder anderen Stelle als Vorlage für gesetzliche Veränderungen herhalten. Die Diskussion um notwendige oder wünschenswerte Änderungen krankt daran, dass sich Senat und Bürgerschaft nur ungern an ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz herantrauen. Vielleicht sind die Hemmungen hierzu in der 17. Bürgerschafts-Wahlperiode geringer ausgeprägt. Für die - im Koalitionsvertrag zwischen CDU, Schill-Partei und FDP angekündigte¹³⁷ - Fortentwicklung des Bezirksverwaltungsrechts wäre es förderlich.

Ob man an die Quoren herangeht ist, wie gezeigt, weniger eine verfassungsrechtlich zwingende als eine staats- und verwaltungspolitisch notwendige Frage. Änderungsbedarf ist aber - neben der Einfügung des Bürgerentscheidsgesetzes in den Normkontext des BezVG von 1997 - sicherlich in der Normierung einer Verordnungsermächtigung für Konkretisierungen des § 8 a BezVG zu sehen. So könnte die Dienstvorschrift dann als Rechtsverordnung zur Ausführung des § 8 a BezVG gefasst werden. Handlungsbedarf hinsichtlich einer solchen Verordnung hat insbesondere der Hamburgische Datenschutzbeauftragte gesehen, da § 8 a BezVG keine Vorschriften über den Datenschutz enthält¹³⁸. Deshalb sei für die bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erhobenen personenbezogenen Daten keine Zweckbindung gewährleistet, die eine anderweitige Nutzung der Daten, z.B. für allgemeine politische Arbeit oder für kommerzielle Werbung, ausschließe. Die ein Bürgerbegehren tragenden Initiativen seien weder in den Anwendungsbereich des HmbDSG einbezogen noch gelte das BDSG. Die Vorschriften über den Datenschutz bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden

¹³⁵ Vgl. hierzu Argumentation des Senats, Bü-Drs. 15/5357, S. 42; 15/7300, S. 15f.; kritisch die GAL-Fraktion, vgl. Bü-Drs. 15/7300, S. 15f.

¹³⁶ Vgl. das von der Bezirksversammlung Wandsbek übernommene Begehren zur Försterei Volksdorf und den Beitrag von *Egloff/Fuchs* in diesem Band.

¹³⁷ Vgl. Koalitionsvereinbarung 2001 - 2005, www.hamburg.de/fhh/behoerden/senatskanzlei/koalition/index.htm.

¹³⁸ Vgl. den 17. Tätigkeitsbericht, <http://www.hamburg.de/Behoerden/HmbDSB/tb17/4.html#2>.

könnten im übrigen weder unmittelbar noch entsprechend herangezogen werden. Der Senat hat es bislang abgelehnt, die im Wege der Volksgesetzgebung beschlossene Vorschrift des § 8 a BezVG um datenschutzrechtliche Regelungen zu ergänzen. Auch aus dem politischen Raum gibt es Überlegungen. So wird in SPD-Kreisen u.a. gefordert¹³⁹, dass Entscheidungsalternativen beim Bürgerentscheid alternativ abgestimmt werden können, wobei jeder Stimmberechtigte nur eine Stimme hat. Auch soll das Informationsheft um Hinweise auf die finanziellen Folgen der Entscheidungen ergänzt werden - ein erster Schritt zur Notwendigkeit der Vorlage eines Kostendeckungsvorschlags für die jeweilige Initiative. Aus CDU-Bezirksfraktionen ist der Wunsch erwachsen, die Zulässigkeitsprüfung von Bürgerbegehren auf den Zeitpunkt der Anzeige vorzuverlegen, um unnötigen Aufwand bei Verwaltung und Initiative zu vermeiden¹⁴⁰. Auch auf Seiten der GAL-Fraktion sind Anfang 1999 Änderungswünsche laut geworden - insbesondere hinsichtlich der verbindlichen Regelung eines Mediationsverfahrens beim Bürgerbegehren. Von Initiativenseite werden gelegentlich ebenfalls Nachbesserungen verlangt. So hat die Wählergemeinschaft Harburg e.V. in Eingaben an die Bezirksversammlung Harburg bzw. die Bürgerschaft - vergeblich - verbindliche Kostenbeihilfe für die Organisation von Bürgerbegehren sowie die Einsetzung eines Senats- oder Bürgerschaftsbeauftragten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gefordert¹⁴¹. Man darf gespannt sein, welche Vorstöße bei einer Novelle Zustimmung finden.

Ist Hamburg nun „Hauptstadt der Bürgerbegehren“¹⁴²? Fazit und Ausblick fallen gemischt aus. Durch die gefestigte Rechtsprechung und überwiegend treffende Konkretisierung durch die Dienstvorschrift ist § 8 a BezVG mittlerweile rechtssicher handhabbar, obwohl viele rechtliche Lücken und einige (wenige) verfassungsrechtliche Fragezeichen bleiben. Das Fazit aus politischer Sicht fällt je nach Standpunkt des Betrachters aus. Die Anfangshysterie bei Teilen von Politik und Verwaltung ist genauso vorbei wie die Anfangseuphorie bei den Initiativen. Manche kommunalpolitische Kommunikationsbarriere hat ein Bürgerbegehren aufzubrechen vermocht. Positiv ist auch, dass es keine im Ergebnis erfolgreichen Bürgerbegehren gegen Minderheiten in dieser Stadt gab. Trotzdem hat das St. Floriansprinzip mit § 8 a BezVG ein neues Ventil in Hamburg gefunden. Die Beschwerden von Initiativen über Schikanen von Verwaltung und Politik ertönen weniger und leiser; ein Zeichen, dass alle Beteiligten trotz aller Differenzen zu einem vernünftigen Umgang mit dem neuen Instrument gefunden haben. Das ist eine gute Voraussetzung - auch für anstehende Gesetzesveränderungen.

Die politischen Veränderungen in Hamburg im Herbst 2001 werden auch bei den Beteiligungsinstrumenten Bürgerbegehren und -entscheid nicht ohne Auswirkungen bleiben. Der neue Senat aus CDU, Schill-Partei und FDP war noch nicht vereidigt, da gab es auch schon das erste Bürgerbegehren gegen eine im Koalitionsvertrag angekündigte Maßnahme, die Umgestaltung der Stresemannstraße. Wir werden sehen, ob die Hamburger *TAZ* mit ihrer Prognose Recht hat: *„Die Bezirksämter werden in den kommenden Jahren viel Routine in der Abwicklung von Bürgerbegehren bekommen“*¹⁴³.

¹³⁹ Vgl. Beschluss der Kreisdelegiertenversammlung der SPD Hamburg-Wandsbek, Drs. 3/99.

¹⁴⁰ Vgl. Antrag der CDU-Bezirksfraktion Hamburg-Wandsbek, Bezirksversammlungs-Vorlage 15/2190.

¹⁴¹ Vgl. WELT Hamburg v. 18. Oktober 1999.

¹⁴² Vgl. Hamburger Abendblatt v. 7./8. Oktober 2000

¹⁴³ Vgl. TAZ Hamburg v. 6. November 2001, <http://www.taz.de/pt/2001/11/06/a0263.nf/text.ges,1>.

Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis aus Sicht einer Bürgerinitiative: „Wem gehört die Stadt ?“

In Bergedorf praktizierten Bürgerinnen und Bürger zum ersten Mal in der Geschichte der Stadt mittels Bürgerentscheid direkte Demokratie auf Bezirksebene – ein multinationaler Konzern und die regierende Kommunalpolitik hatten das Nachsehen.

I. Ein kurzer Blick zurück – Die Zerstörung Alt-Bergedorfs

Bergedorf an der Bille, einst beschaulicher Ausflugsort für betuchte Hamburger Innenstädter, hatte noch nach dem Zweiten Weltkrieg ein fast unbeschädigtes geschlossenes Altstadtensemble. Vergleicht man das heutige Stadtbild mit den Fotos und Plänen von damals, so meint man, eine andere Stadt vor sich zu haben.

Im Ergebnis einer falschen Politik der großen Volksparteien sowie einer verfehlten Planung der Behörden wurde diesem Idyll in den späten 1950er Jahren und noch mal in den 1970er und 1980er Jahren der Garaus gemacht. Trotz Warnungen und Alternativvorschlägen, die es auch schon damals gab, wurde die vierspurige B5 – unter dem vermeintlichen Anspruch auf Modernität und Mobilität – direkt durch das Geflecht der historischen Altstadt gebrochen. Die Zerschneidung der Stadt durch die B5 war eine ungeheure Zäsur. Sie markierte den Beginn des Abrisses eines Großteils der Altstadt und in der Folge den Bau verschiedener Betonklötze, die heute als „Bausünden“ bezeichnet werden. Die prägnanteste dieser Sünden steht mitten in der Stadt auf wertvollen wasserseitigen Flächen am Serrahn, der über den Schleusengraben die Bille mit der Elbe verbindet – das CCB genannte Einkaufscenter samt Wohnturm und Parkhaus.

II. Der neue Plan der regierenden Kommunalpolitik

Mitte der 1990er Jahre entstanden in den Kreisen der regierenden Kommunalpolitik erneut „Modernisierungsideen“. Grundlage dieser neuerlichen ehrgeizigen Überlegungen der damaligen Bezirksamtsleiterin, der Bergedorfer Stadtplanung und der Politiker und von SPD und CDU war ein von ihnen bestelltes Gutachten zum Einzelhandelsstandort Bergedorf¹. Danach war die Entwicklung der Einzelhandelsumsätze nicht zufriedenstellend, es fehlten Betriebe mit „Magnetfunktion“ für das Umland und Bergedorfs Beitrag zu einem modernen Erlebniseinkauf – ebenso stellte sich die Verkehrssituation auf dem ZOB weder als leistungsfähig noch attraktiv heraus ...

In den folgenden Debatten zum „Standortwettbewerb“ plädierten die großen Parteien und die Verwaltung unisono für eine sogenannte „große Lösung“. Die Idee der Verknüpfung des Baus eines neuen ZOB mit der Schaffung neuer Einzelhandelsmagneten

¹ Steinröx, Wirtschafts- und Kommunalberatung: „Perspektiven, Chancen, Handlungsbedarf“.

durch einen Großinvestor war geboren. „Bau uns einen neuen ZOB, so bekommst du von uns städtische Grundstücke für ein Einkaufszentrum“ – war das Credo der findigen Lokalpolitiker der CDU, dem die SPD kritiklos folgte.

Ein fatales und falsches Konzept für einen dringend notwendig neu zu planenden ZOB war entstanden. Einig im Ziel, das einmal gefundene Konzept auf Biegen und Brechen zu verteidigen, entstand die große Bergedorfer Koalition aus Bezirksamtsleiterin, Verwaltung, SPD und CDU. Die „Betonfraktion“, wie wir sie später erlebten, legte sich in der Umsetzung ihrer Konzeption bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt auf einen Großinvestor fest: die Hochtief AG (oder: die Baugesellschaft).

III. Das Hochtief-Konzept

Die Grundüberlegungen und Vorstellungen der Hochtief-Planer/innen bestanden in dem in den USA erprobten Konzept eines sogenannten Urban-Entertainment-Centers. In dankenswerter Offenheit formulierten die Planer/innen ihre Grundphilosophie: *„Sie besteht in der Übertragung des Shopping-Center-Gedankens auf den unterhaltungsorientierten Freizeitbereich. Durch die komplexe Verwirklichung von Freizeit-, Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzung zu einem homogenen Gesamtkonzept entsteht ein Erlebnis- und Einkaufszentrum mit Alleinstellungscharakter im Einzugsgebiet“*².

Auf Bergedorf übersetzt hieß das, dass ein auf den Bahndamm angehobener ZOB Platz für ein großes Center mit direktem Zugang vom Bergedorfer Bahnhof erschließen sollte. Zusätzlich sollte sich dieses Center mittels einer riesigen Glas-Rotunde auch noch über die vierspurige B5 erstrecken und neben Einzelhandelsverkaufsflächen ein sogenanntes Foodcourt mit Systemgastronomie, eine große Disko, ein Schwimmbad, ein Großkino und eine Bowlingbahn beherbergen. Ein echtes abgeschlossenes Gegenzentrum zur Stadt wäre entstanden.

IV. Widerstand regt sich - Die Gründung der Bürgerinitiative Bahnhofsvorplatz Bergedorf (BBB)

Im Sommer 1997 wurde erstmals öffentlich bekannt, dass die Bergedorfer Bezirksverwaltung an einer Neuplanung des Bergedorfer Stadtzentrums arbeitete. Auf Einladung des Bergedorfer Bezirksamtes fanden Gesprächsrunden statt, auf denen die Verwaltung mit Kaufleuten, Kammern und Gewerkschaften über die Zukunft der Bergedorfer City diskutierte.

Grundlage dieser Diskussionen war das bereits erwähnte Gutachten des Büros Steinröx. Obwohl die Beteiligung an diesen Treffen gering war, war sich das Bezirksamt zusammen mit Funktionären der Handelskammer, der Wirtschaftlichen Vereinigung und damals auch noch der City-Partner Bergedorf Stadtmarketing Gesellschaft bereits Ende 1997 sicher, dass eine Zentrumserweiterung angestrebt werden sollte. Ebenfalls war man sich darüber einig, dass ein Großinvestor die Planungen übernehmen sollte.

² Zitiert aus Hochtief - Planungsunterlagen.

So verschickte das Bezirksamt Fragebögen an potentielle Investoren, worauf zehn Investoren Ende 1997 antworteten. Wenig Monate später wählte eine Auswahlkommission unter Oberbaudirektor Kossak bereits drei potentielle Investoren aus. Ende April 1998 tauchten dann die ersten Bilder der ausgewählten Planungen in der Presse auf. Sie zeigten futuristisch anmutende Stahl-Glas-Konstruktionen großen Ausmaßes.

In den folgenden Wochen diskutierte vor allem die örtliche Politik die Pläne der Investoren – der Öffentlichkeit lagen sie nicht vor. Dabei zeichnete sich ab, dass örtliche SPD- und CDU-Politiker im Kern für eine Zentrumserweiterung mit Hilfe der Investorenpläne waren und lediglich noch Detailkritik hatten – während GAL-Politiker und Vertreter der Gewerkschaft HBV eher zu einer Ablehnung neigten und zunächst eine Situationsanalyse für das Bergedorfer Zentrum forderten.

Ende Mai 1998 fand dann endlich eine öffentliche Diskussion über die Zentrumserweiterung statt – allerdings ohne dass die Pläne der Investoren öffentlich gemacht wurden. Auf dieser Veranstaltung, die von der SPD-Fraktion organisiert wurde und zu der 200 Bürgerinnen und Bürger erschienen, artikulierte sich erstmals lautstark Protest: Die Offenlegung aller Pläne, ein städtebaulicher Wettbewerb und die Beteiligung der Öffentlichkeit wurden gefordert - das Tempo, mit dem die Planungen durchgezogen werden sollten, wurde kritisiert.

Schon auf der Veranstaltung wurde deutlich, dass sich SPD- und CDU-Politiker von den spontanen Protestäußerungen der Bürgerinnen und Bürger nicht beeindruckt lassen wollten. Bereits wenige Wochen später, im Juli 1998, verabschiedete der Stadtplanungsausschuss unter Federführung von SPD und CDU einen Kriterien-Katalog zur Auswahl eines Investors – zusammen mit einem ehrgeizigen Zeitplan. Danach sollten die drei Investoren ihre Pläne anhand des Kriterienkataloges bis Ende August 1998 überarbeiten - dann sollten sie zwei Monate der Öffentlichkeit vorgestellt werden – und schon im November sollte sich der Stadtplanungsausschuss für einen Investor entscheiden. Nach der Anhandgabe der städtischen Grundstücke, einem Architektenwettbewerb zur Gestaltung und dem B-Planverfahren wollte man bereits Mitte 2000 mit dem Bau beginnen. Von einem städtebaulichen Wettbewerb und einer umfassenden Bürgerbeteiligung war nicht die Rede – und das bei einem Bauprojekt, das - wie eingangs dargestellt - das Bergedorf/Lohbrügger Zentrum mit Wirkung für die nächsten hundert Jahre verändern sollte.

Aus der geschilderten Entwicklung erklärt sich der Anlass für die Gründung der Bürgerinitiative Bahnhofsvorplatz Bergedorf (BBB), die sich am 30.6.1998 auf einer öffentlichen Veranstaltung konstituierte. Etwa 15 Bürgerinnen und Bürger, darunter Bürgervereinsmitglieder, Einzelhändler und Gewerkschafter, nahmen danach die schwierige Arbeit auf sich, einerseits die vorhandenen Investorenpläne zu kritisieren und andererseits Grundlagen für eine organische City-Entwicklung zu erarbeiten. Ein folgenreiches Ereignis, wie wir heute wissen, denn kein Thema sollte die Bergedorfer Öffentlichkeit und die Bezirksversammlung so beschäftigen wie die Auseinandersetzung um die Planungen zum Bahnhofsvorplatz mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

V. Der Weg zum erfolgreichen Bürgerbegehren

Von Anfang an war die BBB sowohl *gegen* die Investorenplanungen als auch *für* eine Alternative dazu. So begann man schon auf den ersten Sitzungen eigene planerische Überlegungen zur Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes aufs Papier zu bringen und veröffentlichte sie in der Presse.

Derweil gaben die drei ausgewählten Investoren im Oktober 1998 ihre überarbeiteten Entwürfe im Bezirksamt ab und präsentierten sie auf einer öffentlichen Stadtplanungsausschusssitzung, auf der Bürgerinnen und Bürger allerdings kein Rederecht hatten. Wenig später auf einer öffentlichen Anhörung des Stadtplanungsausschusses durfte sich die Öffentlichkeit dann endlich äußern und viele Bürgerinnen und Bürger machten davon auch Gebrauch. Sie bezeichneten die geplante Centerbebauung u.a. als „Freiheitsberaubung mit Kaufzwang“, wünschten sich eine Architektur, die zur Bergedorfer Altstadt passt, und kritisierten den knappen Zeitplan.

Die BBB, die auf der Veranstaltung öffentlich um Mitarbeit warb, gewann weitere Unterstützerinnen und Unterstützer, u.a. einige Bergedorfer Architekten. Mit geeinten Kräften entwickelte die BBB ihre Vorstellungen weiter und konnte wenig später ein eigenes Planungskonzept veröffentlichen, das Alternativen zu den Investorenplanungen aufzeigte. Der geschlossenen Centerbebauung wurde eine „Perlenkette“ öffentlicher Wege und Plätze entgegengesetzt, an deren Rand Einzelhandelsangebote sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen angesiedelt wurden. Dem Serrahn wurde als innerstädtischem Gewässer eine besondere Rolle in der zukünftigen Stadtplanung zugeordnet, worauf sich die Forderung nach dem Abriss des CCB-Parkhauses gründete, einem Schlüsselgrundstück für die Öffnung und Reaktivierung der Wasserlagen. Als Grundlage aller Planungen, so eine weitere Forderung der BBB, sollten die Auswirkungen neuer Handels- und Freizeit-Ansiedlungen auf den ortansässigen Handel, die Arbeitsmarktstruktur, Kultur und Freizeit und den Verkehr untersucht werden.

Leider hatten diese Alternativen und Anregungen keinen Einfluss auf die weitere Planung. Der Zug fuhr unaufhaltsam in Richtung eines Investors. Eine wichtige Vorentscheidung dazu fiel Anfang Dezember 1998: Das Auswahlgremium unter dem damaligen Oberbaudirektor Kossak machte den Investor Hochtief in einer knappen Entscheidung – bei der das Bezirksamt den Ausschlag gab – zum Favoriten, ließ aber auch die beiden anderen Bewerber, Großmann und Berger und Engel und Völkers, noch im Rennen.

Erst nachdem diese Vorentscheidung gefallen war, begannen das Bezirksamt und die regierende Kommunalpolitik auf Grund des Drucks der Öffentlichkeit mit Maßnahmen der Bürgerbeteiligung.

Am 13.1.1999 wurde eine Ausstellung der Investoren-Entwürfe im Hein Gas-Kundenzentrum in der Fußgängerzone eröffnet. Mitte Februar folgte – nach mühsamen Verhandlungen auf Anregung der BBB – eine Bürgerkonferenz, die Befürworter und Gegner der vorliegenden Planungen aus Politik und Verbänden sowie einige zufällig ausgewählte Bürger unter professioneller Moderation an einen Tisch brachte. Beide Aktivitäten litten unter der getroffenen Vorentscheidung für Hochtief und verliefen

schließlich im Sande, weil die Ergebnisse sowohl der Ausstellung (Kritiken im Gästebuch) als auch der Bürgerkonferenz (Meinungsbild der Teilnehmer) von Befürwortern und Gegnern unterschiedlich interpretiert wurden. Immerhin führten diese teilweise öffentlichen Diskussionen aber dazu, dass die BBB einen wichtigen Bündnispartner für den weiteren Verlauf der Auseinandersetzungen gewann - die City-Partner Bergedorf Stadtmarketinggesellschaft, die Vertretung des Bergedorfer Handels. Zunächst, auf Grund ungenügender Informationen, Befürworter der Hochtief-Planungen, korrigierten die City-Partner ihre Einschätzung und unterstützten fortan die Position der BBB. Auch der Grundeigentümergebiet schloss sich wenig später an.

Im März 1999 waren dann die Positionen klar: Die Bezirksversammlung wollte mit der Mehrheit von SPD und CDU Hochtief zum Allein-Investor machen – die BBB und ihre Partner - Grundeigentümergebiet, City-Partner Bergedorf Stadtmarketing Gesellschaft, Deutscher Gewerkschaftsbund Bergedorf, Architektengruppe Bergedorf, Bürgerverein Bergedorf und Statt-Partei – wollten in diesem Fall umgehend ein Bürgerbegehren einleiten. Diese an sich sehr unterschiedlichen Gruppen vereinte eine gemeinsame Vision von Stadtentwicklung, die auf den Erhalt der noch vorhandenen urbanen Identität Bergedorfs setzte und auf die organische Fortentwicklung Bergedorfs ausgehend von den Gegebenheiten der aktuell bestehenden Stadtstrukturen. Die BBB, deren aktive Mitgliederzahl inzwischen auf fast 30 Personen angewachsen war, hatte es viel Kraft gekostet, durch viele Diskussionen, dieses breite Bündnis zusammen zu bekommen. Voraussetzung dafür waren ein offener Umgang miteinander und das grundsätzliche Akzeptieren der Meinung des Anderen - und sei sie auch noch so verquer. Nur so konnten sich Menschen unterschiedlicher politischer Überzeugungen und unterschiedlicher Herkunft für eine gemeinsame Sache so intensiv über einen langen Zeitraum zusammenfinden. Diese Art Politik zu machen sollte sich auszahlen, wie wir heute wissen.

Die Androhung eines Bürgerbegehrens verunsicherte die Bezirksverwaltung und die Politiker von SPD und CDU. Hatten sie sich zunächst sicher gefühlt, reagierten sie nun wütend und in der Auseinandersetzung zunehmend verletzend. Gewillt, ihre Vorstellungen zwar im Detail zu modifizieren, im Kern jedoch unverändert durchzudrücken, versuchten sie durch eine rege Verhandlungsdiplomatie den organisierten Bürgerprotest noch abzuwenden. Ihr Kompromissangebot - Hochtief solle Investor erster Priorität werden, Engel und Völkers Investor zweiter Priorität, was bedeutete, dass Engel und Völkers nur in Frage kam, wenn die Verhandlungen mit Hochtief nicht erfolgreich waren – war ein fauler Kompromiss, denn im Grunde war die Entscheidung für Hochtief gefallen. (Großmann und Berger hatten ihre Bewerbung zu diesem Zeitpunkt bereits zurückgezogen)

Die BBB bestand mindestens auf einer uneingeschränkten Konkurrenz zwischen beiden Investoren bis zum Abschluss des Planungsverfahrens, um eine echte Wettbewerbssituation in die Auseinandersetzung zu bringen. Anlässlich der entscheidenden Bezirksversammlungssitzung protestierten die BBB und ihr Bündnis erstmals gemeinsam mit einem Plakat-Spalier und dem Slogan: „Keine neue Bausünde“- gedruckt auf unterlegtem Hochtief-Entwurf. Zusätzlich hingen gleichlautende Plakate in vielen Geschäften in der Fußgängerzone.

Da die Bezirksversammlung wie geplant mehrheitlich für Hochtief abstimmte, war die Aktion „Keine neue Bausünde“ der Start für einen mehr als einjährigen Wahlkampf um die Stimmen der Bergedorfer Bürgerinnen und Bürger.

Kurz nach Ostern 1999 meldete die BBB unter der folgenden Fragestellung beim Bezirksamt ein Bürgerbegehren an und begann Unterschriften dafür zu sammeln:

„Keine neue Bausünde –

Für eine lebendige, liebens- und lebenswerte Innenstadt“

Bürgerbegehren zur Überbauung des Bergedorfer Bahnhofsvorplatzes

Die von der Bezirksversammlung Bergedorf am 25. März 1999 beschlossene Form der geplanten Bebauung des Bahnhofsvorplatzes ist abzulehnen. Stattdessen muß vor der Beauftragung eines Investors ein verkehrs- und städteplanerisches Gesamtkonzept für Bergedorf und Lohbrügge erstellt werden. Daran sind die in der Bürgerinitiative zusammengeschlossenen gesellschaftlichen Gruppen zu beteiligen.

Stimmen Sie diesem Bürgerbegehren zu?

Diese etwas komplizierte Fragestellung war aus strategischen Gründen formuliert worden. Der erste Teil lehnte ohne Bindung an einen bestimmten Entwurf oder Investor die Planungen auf dem Bahnhofsvorplatz ab. Der zweite Teil machte das Bürgerbegehren auch zu einem positivem Votum für eine alternative Planungskultur und verlangte mehr Bürgerbeteiligung.

Zu diesem Zeitpunkt war bereits klar, dass das Bürgerbegehren nur empfehlenden Charakter haben würde, weil nach einer neuen Verordnung Planungen dieser Größenordnung nicht von der Bezirksversammlung, sondern vom Senat entschieden wurden. Die BBB und ihr Bündnis vertrauten jedoch darauf, dass ein klares Votum der Bergedorferinnen und Bergedorfer gegen Hochtief auch vom Senat nicht übergangen werden konnte.

Sechs Monate hatte die BBB nun Zeit, um 3% der Wahlberechtigten des Bezirks Bergedorf von einer Unterschrift zu überzeugen.

Erster Höhepunkt des laufenden Bürgerbegehrens war die Maikundgebung 1999 des DGB in Bergedorf. Der DGB rief unter dem „Keine neue Bausünde“-Motto der BBB auf und lud einen Gastredner der BBB zur Maikundgebung ein. Daraufhin zog die damalige Bezirksamtsleiterin ihren traditionellen Redebeitrag beleidigt zurück.

Eine Woche später ließen SPD und CDU den Hochtief –Entwurf im Stadtplanungsausschuss endgültig passieren. Der bereits beschriebene faule Kompromiss entlarvte sich als solcher, weil selbst auf eine ernsthafte Hinterfragung der neuen Überplanung Hochtiefs verzichtet wurde – und Engel und Völkers, ohnehin gegenüber SPD und CDU chancenlos, auf eine Überarbeitung ihres Entwurfs verzichtet hatten. Von diesem Zeitpunkt an unterstützte auch die GAL das Bürgerbegehren und später schloss sich auch

noch deren Abspaltung, die RuL („Regenbogen und Unabhängige, für eine neue Linke“) dem Bündnis an. Durch diese Gruppen hatte die BBB eine Verbindung in die Bezirksversammlung und den Stadtplanungsausschuss.

Die o.a. Beschlusslage im Stadtplanungsausschuss schaffte klare Verhältnisse und beförderte die inzwischen gut angelaufene Unterschriftensammlung. Bereits drei Wochen nach Beginn der Sammlung konnte die BBB 1.911 Unterschriften im Bezirksamt abgeben. Damit waren mehr als ein Drittel der erforderlichen Unterschriften zusammengekommen, und das Bezirksamt war verpflichtet, die Unterschriftenlisten in den Ortsämtern des Bezirks auszulegen. Bei einem echten Bürgerbegehren hätten von diesem Zeitpunkt an alle Planungen, die das Bürgerbegehren betrafen, ruhen müssen - mit Hinweis auf den empfehlenden Charakter des Bürgerbegehrens entfiel diese Verpflichtung aber leider.

Die Unterschriften wurden in erster Linie auf der Straße durch direktes Ansprechen der Passanten gesammelt. Zusätzlich war in der Regel ein Infostand als Blickfang eingerichtet, mit hohen Bistro-Tischen zum bequemen Unterschreiben. Ebenso erfolgreich waren die Unterschriftenlisten in den Geschäften – dank der Unterstützung durch die City-Partner. Nur in den Ortsämtern war das Unterschriftensammeln weniger ergiebig.

Gegen Ende der Unterschriftensammlung ging auch die SPD auf die Straße – mit einem Plakat, auf dem die Verheißungen des Hochtief-Entwurfs angepriesen wurden und dem Motto: „Bergedorf wird attraktiver“. Auf die erfolgreiche Unterschriftensammlung hatte diese Aktion keinen Einfluss mehr.

In der gleichen Zeit gründeten SPD und CDU den sogenannten Projektausschuss City, in dem Parteien und Verbände Bergedorfs, einige der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger von der bereits erwähnten Bürgerkonferenz und auch die BBB vertreten waren. Dieses Gremium sollte vortäuschen, dass an den beschlossenen Plänen zur City-Entwicklung noch etwas geändert werden konnte – und war vor allem gegen die Akzeptanz eines eventuellen Bürgerentscheides gegründet worden. Die Hochtief-Befürworter hatten in diesem Gremium durch eine bewusste Auswahl und durch Doppelmandate von SPD und CDU eine gute Mehrheit. Die BBB nahm trotzdem an diesem Gremium teil, um sich nicht vorwerfen zu lassen, einem Kompromiss aus dem Wege zu gehen – viel Hoffnung hatte man dabei nicht.

Anfang Oktober 1999 mobilisierte die BBB unter dem Motto „Endspurt ... zum Bürgerbegehren“ noch einmal alle Reserven, um den Stand von bis dahin 3.600 Unterschriften noch einmal zu erhöhen. Ende Oktober wurden schließlich 4.058 Unterschriften im Bezirksamt abgegeben – plus etwa 1.000 nicht gültige Unterschriften aus dem nicht zu Hamburg gehörenden Bergedorfer Umland. Da nur 2.600 Unterschriften nötig waren, hoffte man, abzüglich der ungültigen und unleserlichen Unterschriften, auf jeden Fall im „grünen Bereich“ zu sein.

Kurz vor Weihnachten 1999 bestätigte das Bezirksamt das Bürgerbegehren. Mehr als 3.000 Unterschriften waren gültig. Ab diesem Zeitpunkt durften noch einmal vier Monate vergehen, in denen die Bezirksversammlung dem Bürgerbegehren zustimmen, es ablehnen oder einen Kompromiss suchen konnte. Auch „sich nicht zu verhalten“ war

der Bezirksversammlung möglich. Auf die Ablehnung und das Nichtverhalten folgte der Bürgerentscheid.

Im Februar 1999, nach einigen Wochen des Nichtverhaltens der Bezirksversammlung, versuchten SPD und CDU den schon beschriebenen Projektausschuss City dazu zu benutzen, eine Einigung mit der Bürgerinitiative zu erreichen – direkten Verhandlungen wollte man aus dem Weg gehen. In diesem Gremium, das unter Hinzuziehung eines Mediators tagte, kam es zu obskuren Szenen. So wurde zum Beispiel ein Forderungskatalog der BBB ohne ihr Zutun Punkt für Punkt aufgerufen – wobei nach fast jedem Punkt die Hochtiefbefürworter zustimmend nickten – um am Ende dieses Verfahrens festzustellen, das man eine 90%ige Übereinstimmung mit der BBB erreicht hatte. Wozu sollte da noch ein Bürgerentscheid notwendig sein ...?! Zusätzlich wurde auf die BBB und ihre verbündeten Organisationen - durch den Vorwurf, die „Verhandlungen“ boykottieren zu wollen - ein enormer Druck ausgeübt.

Glücklicherweise behielt das BBB-Bündnis in dieser schwierigen Situation einen kühlen Kopf. Was nützte eine verbale Einigung in einem Gremium, das keine verbindlichen Entscheidungen treffen durfte, wenn zur gleichen Zeit Hochtief seine Bauplanungen ungehindert mit Hilfe der Anhandgabe fortsetzte? So forderte die BBB schließlich, nur dann auf ihr durch die Unterschriften erlangtes „Rechtsgut“ des Bürgerentscheids zu verzichten, wenn andererseits der Senat das „Rechtsgut“ von Hochtief, die Anhandgabe, zurückzog - oder wenigstens für den Zeitpunkt einer unbefristeten Mediation ruhen ließ.

Doch weder die Kommunalpolitik noch Stadtentwicklungssenator Dr. Maier waren dazu bereit, eine wirklich offene Planungssituation wiederherzustellen. Daraufhin erklärte die BBB, im Einverständnis mit ihren Partnern, Ende Februar die Verhandlungen für gescheitert. Damit stand der Bürgerentscheid fest. Er wurde auf den 27.4.2000 terminiert.

VI. Der Wahlkampf zum erfolgreichen Bürgerentscheid

Der Wahlkampf wurde von Seiten der SPD und CDU von Anfang an mit „harten Bandagen“ geführt. Der damalige Kreisvorsitzende der SPD (heute Bezirksamtsleiter), wettete in einem Offenen Brief gegen die Befürworter des Bürgerentscheids, besonders gegen die City-Partner und den Grundeigentümergebiet. Sie hätten Bergedorf erst in die Krise gebracht, seien verantwortlich für zu hohe Mieten in der Fußgängerzone etc.pp.

Wenig später gründete sich eine Pro-Hochtief-Initiative mit dem unverdächtigen Namen „Initiative für Bergedorf“. Sie gab offen zu, von der SPD und CDU finanziert zu werden und für diesen Wahlkampf gegen die BBB zu machen. Fortan bezog sie einen Pavillon auf dem Bahnhofsvorplatz, in dem sie die Hochtief-Planungen ausstellte und in dem sich die örtliche SPD- und CDU-Prominenz ein Stelldichein gab.

Eigentlich war im Gesetz ein solcher Wahlkampf gar nicht vorgesehen. Die Kontrahenten sollten nur jeweils einen zweiseitigen Info-Zettel einreichen, der den Bürgern dann zusammen mit den Stimmzetteln zur Abstimmung zugeschickt werden sollte. Da die

Parteien jedoch mit vollem Einsatz loslegten, als gelte es für die Bürgerschaft oder den Bundestag zu kandidieren, durfte die BBB in ihren Anstrengungen nicht zurückstehen.

Zuvor jedoch musste sich die BBB erst einmal per Anwalt und Gerichtsbeschluss gegen das Ansinnen des Bezirksamts zur Wehr setzen, den Infozetteln der beiden Kontrahenten im Bürgerentscheid noch einen eigenen Infozettel in Form eines Original-Hochtief-Planes hinzuzufügen – quasi als „Entscheidungshilfe“ für die Bürgerinnen und Bürger (bzw. für die Abstimmenden). Glücklicherweise untersagte das Gericht dem Bezirksamt dieses Vorgehen und warf ihm unerlaubte Einflussnahme vor.

Daraufhin revanchierte sich die Bezirksversammlung (sprich die Mehrheit von SPD und CDU) mit einer Klage gegen die BBB, in der sie der BBB falsche Behauptungen auf ihrem Infozettel und auf gleichlautenden Flyern und Plakaten vorwarf. Durch Weglassen zweier ungenauer Bildunterschriften auf dem Infozettel erreichte die BBB vor Gericht einen Vergleich, nach dem Flyer und Plakate nicht geändert zu werden brauchten. Die Bezirksversammlung hatte gehofft, dass die BBB ihr Wahlmaterial hätte einstampfen müssen.

In einem dritten Prozess, gegen Ende des Wahlkampfs zum Bürgerentscheid, wollte die BBB vor Gericht überprüfen lassen, ob es rechtens war, dass SPD und CDU ihren Wahlkampf aus der Fraktionskasse bestreiten und dabei sogar Dritte finanzieren, wie die „Initiative Bergedorf.“ Nach Meinung der BBB war die im Gesetz geforderte Chancengleichheit zwischen Politik und Bürgerinitiativen durch diese Finanzierungspraxis der Parteien nicht gegeben. Leider sah das Gericht diese Frage anders und so ging dieser Prozess verloren.

Im eigentlichen Wahlkampf versuchte die BBB die Bürger mit dem Slogan *„Ja zu Bergedorf – Nein zu Hochtief-City“* zu überzeugen. Auf einem professionell gestalteten Flyer, in den Bergedorfer Stadtwappen-Farben grün und schwarz, wurde den Bürgerinnen und Bürgern kurz und knapp dargestellt, warum der Hochtief-Entwurf abzulehnen war und wie die Bergedorfer Innenstadt, aufbauend auf der historischen Altstadt, fortentwickelt werden konnte. Anhand eines faksimilierten Stimmzettels wurde den Bürgerinnen und Bürger außerdem deutlich gezeigt, wo sie ihre Kreuzchen machen sollten, wenn sie die BBB unterstützen wollten. Das war nämlich gar nicht so einfach: Jede Wählerin und jeder Wähler hatte drei Kreuzchen zu machen. Mit dem ersten Kreuzchen wurde zur Vorlage des Bürgerbegehrens mit „ja“ oder „nein“ gestimmt, mit dem zweiten Kreuzchen wurde mit „ja“ oder „nein“ die Vorlage der Bezirksversammlung (Hochtief-Entwurf) abgestimmt - und mit dem dritten Kreuzchen für den Fall, dass beide Vorlagen mehr „ja“- als „nein“-Stimmen bekamen - wurden beide Vorlagen mit der sogenannten Stichfrage alternativ gegeneinander abgestimmt.

Strategisch wichtig war auch, dass der Flyer der BBB in Text und Gestaltung identisch mit dem Infozettel war, den die Bürger zusammen mit den Stimmzetteln ins Haus geschickt bekamen.

Ergänzend dazu wurde ein Plakat in gleicher Aufmachung auf Stellschildern in der Stadt platziert, um auf den Bürgerentscheid und das Anliegen der BBB flächendeckend aufmerksam zu machen.

In einem zweiten Flyer, gegen Ende des Wahlkampfes, zeigte die BBB den Bürgerinnen und Bürgern anhand einer Computer-Montage, wie sich der Hochtief-Entwurf als Fremdkörper im Stadtbild darstellte. Gleichzeitig wurde mit Hilfe eines Luftbildes der Bergedorfer Innenstadt erläutert, wo Einzelhandels-, Freizeit- und Kulturangebote kleinteilig in den Bestand der Innenstadt integriert werden konnten. Auch dieser Flyer war grün-schwarz gestaltet, enthielt das BBB-Motto und erläuterte den Wahlzettel.

Die genannten Info-Materialien wurden hauptsächlich an mehreren Infoständen in der Innenstadt verteilt, lagen aber auch in vielen Geschäften aus (dank der Mitarbeit der City-Partner) und wurden von Schülern (gegen ein kleines Entgelt) flächendeckend in die Briefkästen der Bergedorfer Stadtteile gesteckt. Letzteres war wichtig, da ja der ganze Bergedorfer Bezirk abstimmen durfte. An den Info-Ständen gab es große Informationstafeln, die als Blickfang zur Diskussion einluden, es gab teilweise Livemusik, den Auftritt eines Clowns etc. - und es wurden Luftballons mit dem BBB-Slogan verteilt.

Gegen Ende des Wahlkampfes schaltete die BBB zusätzlich verschiedene Anzeigen in der Lokalzeitung, in denen entweder der Faksimile-Wahlzettel enthalten war oder Hochtief-Planungs-Gegner unterschiedlicher Generationen mit Foto zur Unterstützung der BBB-Forderungen Stellung nahmen.

Wir sind deswegen so ausführlich auf den Wahlkampf der BBB eingegangen, weil wir zeigen wollten, dass es einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit bedurfte, um einen Bürgerentscheid zu gewinnen. Außerdem war dazu ein enormer Zeit- und Geldaufwand nötig. Die BBB hatte eine örtliche Werbeagentur hinzugezogen und den Zeitaufwand unentgeltlich durch ihre Mitglieder und viele Freunde und Verwandte aufgebracht – das hieß, Infomaterial vorformulieren und teilweise gestalten, Präsenz auf der Straße, Flyer verteilen, Bürgerinnen und Bürger ansprechen, Stellschilder bekleben und aufstellen. Der Geldaufwand wurde durch viele kleine Spenden von Freunden und Mitgliedern und einige größere Spenden von Geschäftsleuten, Vereinen und Grundeigentümern aufgebracht.

Die Hochtief-Befürworter SPD und CDU hatten es da leichter. Sie finanzierten ihren Wahlkampf überwiegend aus Fraktionsgeldern, sprich Steuermitteln, und gaben nach eigenem Bekunden etwa die doppelte Summe dafür aus als die BBB und ihre Verbündeten.

Auf der Straße präsentierten sich SPD und CDU zunächst nur über die „Initiative für Bergedorf“ – um Bürgerbezug vorzutäuschen. Erst gegen Ende des Wahlkampfes organisierte vor allem die SPD auch eigene Info-Stände.

Inhaltlich stellten sich die „Initiative Bergedorf“ und die SPD- und CDU-Fraktion auf einem vierseitigen vierfarbigen Info-Blatt im Zeitungsformat vor, unter dem Motto „Die Chance nutzen“. Darin wurde der Hochtief-Entwurf und seine Verheißungen großformatig angepriesen - und der BBB wurde unterstellt, ohne sie namentlich zu nennen, alles beim Alten (= Schlechten) lassen zu wollen. Diese Information wurde flächendeckend dem Bille-Wochenblatt (Bergedorfer Anzeigenblatt im BZ-Verlag, 80.000 Auflage) beigelegt. Unterstützend wurden im ganzen Bezirk Plakate aufgestellt, die auch den Hochtief-Entwurf abbildeten. Gegen Ende des Wahlkampfes schaltete die „Initiative

Bergedorf“ eine Reihe von Anzeigen, die Bürgerinnen und Bürger, die sich für eine Bebauung durch Hochtief aussprachen, mit Foto abbildeten.

Wahlkampfunterstützung erhielten SPD und CDU von der Hamburger Polit-Prominenz. Bürgermeister Ortwin Runde, der Bürgermeisterkandidat Ole von Beust, SPD-Landesvorsitzender Kuhbier und Wirtschaftssenator Mirow (damalige Funktionen) – sie alle kamen nach Bergedorf, um ihre Autorität im Sinne von Hochtief pressewirksam einzusetzen. Sie redeten allerdings nur mit ihren Parteigenossen bzw. Anhängern – nicht mit der BBB und Hochtief-Gegnern. Besonders dem damaligen Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, der eigentlich Repräsentant aller Hamburger ist, musste man das vorwerfen. Jeder Besuch hatte natürlich eine ausführliche Presseberichterstattung in der täglich erscheinenden Bergedorfer Zeitung (BZ) zur Folge – Tenor jeweils: Bergedorf braucht Hochtief!

Überhaupt, die Bergedorfer Zeitung: Schon während des Bürgerbegehrens positionierte sie sich auf die Seite der Hochtief-Befürworter und verstärkte ihr Engagement noch während des Wahlkampfes zum Bürgerentscheid. Hochtief-kritische Stimmen konnten nur per Anzeige oder Leserbrief in der BZ veröffentlicht werden. Ein Gegengewicht gab es lediglich durch die Berichterstattung des wöchentlich - in Konkurrenz zur BZ/Bille-Wochenblatt - erscheinenden Anzeigenblatts „Bergedorfer Rundschau“.

Schützenhilfe bekamen SPD und CDU auch von der Baugenossenschaft Bergedorf-Bille, die alle ihre Mieter in einem Rundschreiben aufforderte, für die Hochtief-Planungen zu stimmen. Dieses Schreiben dürfte eine Auflage von mehreren 10.000 gehabt haben – die Beschwerden von Mietern gegen diese Einmischung in ihre persönlichen Belange nahm die Baugenossenschaft dabei in Kauf.

Die VHH-Busbetriebe, ein halbstaatlicher Betrieb, nutzten ihren öffentlichen Beförderungsauftrag vermittels des Betriebsrates zur Beeinflussung der Kunden: In den Bussen wurden Pro-Hochtief-Flugblätter an die Fahrgäste verteilt.

Ein weiterer teilweise im Besitz Hamburgs befindlicher Betrieb, das Schwimmbad-Unternehmen Bäderland, deren Schwimmbad Bestandteil der Hochtief-Planungen sein sollte, veröffentlichte farbige Phantombilder des neuen Bades mit dem Hinweis: Dieses schöne Bad gebe es nur mit Hochtief.

Schließlich mischte sich Hochtief auch noch selber in den Wahlkampf ein. Vertreter des Konzerns, inklusive eines Sprechers, der extra aus Essen angereist war, veranstalteten eine Pressekonferenz. Außerdem wurde in der Fußgängerzone Hochtief-Informationsmaterial verteilt. Mit Kritik an der BBB sparte Hochtief gegenüber der Presse nicht - die Positionen der BBB seien teilweise „hanebüchen“ und ein Teil ihrer Vertreter „beratungsresistent“.

Gegen Ende des Wahlkampfes fand dann auch noch eine Ausstellung der Hochtief-Planungen im Bergedorfer Rathaus statt. Diese Ausstellung, die offiziell von der Bezirksversammlung veranstaltet wurde, weil das Bezirksamt sich ja neutral verhalten musste, wurde von der Bezirksamtsleiterin und dem Baudezernenten, also hochrangigen Beamten des Bezirksamts eröffnet, so dass die unterschiedlichen Rollen von Exekutive und Legislative in der Demokratie nicht mehr zu unterscheiden waren. Den Bürgerinnen

und Bürgern wurde im Rathaus auch gezeigt, wo sie ihr Kreuzchen für Hochtief auf dem Stimmzettel machen sollten – dieses Vorgehen unterschied sich nach Auffassung der BBB nicht mehr von „Methoden einer Bananenrepublik“, wie dankenswerterweise die „Bergedorfer Rundschau“ titelte.

SPD und CDU hatten im Wahlkampf gezeigt, dass sie, nach 50 Jahren parlamentarischer Mehrheit in großer Koalition in Bergedorf, mit teilweise offener, teilweise verdeckter Unterstützung der Bezirksverwaltung rechnen konnten, dass die Polit-Prominenz Hamburgs auf ihrer Seite war und dass diverse Organisationen mit öffentlichem Auftrag sich für ihre Sache einsetzen ließen. Normalerweise hätte diese Phalanx der Macht ausreichen müssen, um den Bürgerentscheid zu gewinnen. Dass es anders kam, war eine riesige Überraschung.

Ab Mitte April 2000 durften die Bürgerinnen und Bürger per Brief-Wahl abstimmen und am 27.4. 2000 (einem Donnerstag !) fand die Stimmabgabe in einigen ausgewählten Wahllokalen statt. Das Ergebnis ist bekannt. Was kaum jemand erwartet hatte, am wenigsten die Hochtief-Befürworter, trat ein:

40.2 % der Bergedorfer Wahlberechtigten, nämlich 33.780 Personen, beteiligten sich an der Abstimmung - das waren mehr als bei der letzten Europawahl - und sie bestätigten zu 60% die Position der BBB. Damit hatte sich die große Mehrheit der Bergedorfer Wahlberechtigten gegen Hochtief ausgesprochen. Der Großteil der Stimmen wurde dabei per Briefwahl abgegeben. Nur noch gut 1.000 Bürger gaben ihre Stimme in einem Wahllokal ab.

Der Senat, in Person des Senators für Stadtentwicklung, Dr. Willfried Maier, akzeptierte das Votum der Bergedorfer Bürgerinnen und Bürger und leitete, gemäß dem Inhalt der Vorlage der BBB zum Bürgerentscheid, eine moderierte Stadtentwicklungsplanung unter Beteiligung der BBB und ihrer verbündeten Organisationen sowie weiterer Verbände, der Parteien und einiger unorganisierter Bürgerinnen und Bürger ein. Mittlerweile liegen auch erste Zwischenergebnisse dieser Planung vor, die am sogenannten „Runden Tisch“ in Bergedorf entwickelt wurden³.

Die BBB wird auf längere Sicht weiter arbeiten und sowohl die Planungen am Runden Tisch begleiten als auch versuchen darauf Einfluss zu nehmen, dass die Ergebnisse des Runden Tisches hoffentlich eines nicht so fernen Tages auch wirklich umgesetzt werden.

Eine wichtige Voraussetzung für eine zukünftig erfolgreiche Stadtplanung ist aus Sicht der BBB die Entwicklung eines Stadtleitbildes bis hin zu einem Stadtkonzept, an dem die Bürgerinnen und Bürger, maßgebliche Organisationen, Vereine und Verbände des Bezirks, sowie Politik und Verwaltung zusammenarbeiten sollen.

³ Zu den Ergebnissen des „Runden Tisches“ in Bergedorf siehe unter: www.zentrumsplanung-bergedorf-lohbrügge.de

VII. Abschließende Bemerkung zum Recht auf Bürgerentscheid

Wir wollen an dieser Stelle eindeutig feststellen, dass es ohne Bürgerentscheid keine Möglichkeit gegeben hätte, der Mehrheit der Bergedorfer Bürgerinnen und Bürger im Parlament Geltung zu verschaffen. Hochtief hätte ohne Bürgerentscheid nicht gestoppt werden können. Wir begrüßen also die Gesetzgebung, die einen Bürgerentscheid möglich macht. Zwei Dinge sollten aus unserer Sicht und aus unseren Erfahrungen mit dem Bürgerentscheid in Bergedorf im Gesetz verändert bzw. ergänzt werden:

1. Abstimmungen, die Angelegenheiten des Bezirks betreffen, sollten verbindlich sein. D.h., es sollte dem Senat grundsätzlich nicht erlaubt sein, das Ergebnis bezirklicher Bürgerentscheide außer Kraft zu setzen. Zwar hat der Senat den Bergedorfer Bürgerentscheid akzeptiert, was uns natürlich gefreut hat, er hätte ihn aber nicht anzuerkennen brauchen. Wir fordern deshalb die Gleichstellung der Hamburger Bezirke mit den Gemeinden und Kreisen in Flächenstaaten, wie z.B. in Schleswig-Holstein oder Bayern.
2. Aus unserer Sicht ist die im Gesetz verlangte Chancengleichheit zwischen Bürgerinitiativen und politischen Parteien nicht gewährleistet, solange die Parteien ihre Fraktionsgelder in einem Wahlkampf zum Bürgerentscheid einsetzen dürfen. Wir fordern deshalb, dass den Parteien der Einsatz von Fraktionsgeldern im Bürgerentscheidsverfahren untersagt wird. Stattdessen sollte eine Wahlkampfkostenrückerstattung, ähnlich wie bei Wahlen zu den Parlamenten, für mehr Chancengleichheit bei einem Bürgerentscheid sorgen. Wir schlagen vor, dass die Kontrahenten eines Bürgerentscheids pro erlangter Stimme mindestens jeweils 5,00 DM (2,50 Euro) erhalten. Anderenfalls dürfte vielen Bürgerinitiativen, zumal wenn sie mit ihrem Anliegen nicht die Chance haben, an potente Spender heranzukommen, der Weg zum Erfolg von vornherein verbaut sein.

„Ohne Bürger geht dat nich!“: Anwendung und Wirkungen von Bürgerbegehren in den Hamburger Bezirken - aus Sicht der Gesetzesinitiatoren*

Am 27. September 1998 stimmten in Hamburgs erstem Volksentscheid fast 75 Prozent der Abstimmenden für den Vorschlag von ‚Mehr Demokratie‘ zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der Bezirksebene. Drei Jahre nach diesem sensationellen Erfolg der Initiative soll nun eine erste Bilanz gezogen werden. Dabei stellen sich vor allem drei Fragen: Wie wurde das neue Instrument von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen, wie reagierte die Verwaltung auf Bürgerbegehren und welche Wirkungen zeigten die Begehren?

I. Die Anwendung von Bürgerbegehren

Die Anwendung des neuen Instrumentes überraschte selbst Optimisten noch positiv. Zielsetzung von ‚Mehr Demokratie‘ war es gewesen, ein für die Bürgerinnen und Bürger anwendungsfreundliches Verfahren zu ermöglichen. Tatsächlich wurden Bürgerbegehren direkt zu Beginn sehr rege genutzt. Die Initiatoren waren in erster Linie echte Bürgerinitiativen und das Themenspektrum spiegelte die Probleme der Hamburger Politik in ihrer ganzen Breite wieder.

1. Die Anwendungshäufigkeit

In den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des § 8 a BezVG wurden insgesamt 24 Bürgerbegehren angemeldet. Allein im Oktober 1998 gab es fünf Anmeldungen. In den verbleibenden zwei Monaten des selben Jahres kamen noch weitere vier hinzu. 1999 verteilten sich elf Begehren auf das gesamte Jahr, und im Jahr 2000 waren es nur noch vier Begehren. 2001 gab es noch überhaupt keine Anmeldung.

Die hohe Zahl der Anmeldungen direkt nach der Einführung und das starke Absinken der Anwendungshäufigkeit in den folgenden Jahren ist auch aus anderen Bundesländern bekannt.¹ Erklären lässt sich diese starke Nutzung in der Anfangsphase dadurch, dass sich viele angestaute Probleme, die über das Repräsentativsystem nicht thematisiert oder gelöst werden konnten, nun über diesen neuen Partizipationskanal einen Weg auf die politische Tagesordnung bahnen konnten. Außerdem bestand in der Bevölkerung sicher auch ein großes Partizipationsbedürfnis, das zu dem einen oder anderen Schnellschuss geführt hat. Viele Initiatoren unterschätzten den organisatorischen Aufwand für

* Dieser Beitrag basiert weitgehend auf den Forschungsergebnissen aus meiner Diplomarbeit: *Vollrath, Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hamburg, Die Implementation des § 8 a BezVG*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Hamburg 2000. Alle Daten sind auf dem Stand vom 15. September 2001.

¹ *Paust, Direkte Demokratie in der Kommune, Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, S. 62; *Haubelt/Raithel, Neue statistische Erkenntnisse zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern*, in: *Akademie für politische Bildung/Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Situation - Analysen - Erfordernisse*, S. 204.

das direktdemokratische Verfahren und starteten unüberlegt ein Bürgerbegehren. Ein derartiger Schnellschuss war beispielsweise das erste Begehren. Dieses Begehren, das sich gegen ein Bauvorhaben an der Schönen Aussicht richtete, scheiterte schon an den Anmeldeformalien.

Der starke Rückgang von Begehrensanmeldungen 2001 könnte aber auch damit zusammenhängen, dass Regierungen vor Wahlen den Bürgerinnen und Bürgern weniger Zumutungen auflasten wollen als während der übrigen Amtszeit. Ob die geringe Anwendungshäufigkeit in jüngster Zeit eher den Normalfall darstellt oder ob dieser Tiefpunkt nur eine Reaktion auf die gesunkene Regierungsaktivität vor den Wahlen ist, kann erst die zukünftige Entwicklung zeigen.

2. Die Initiatoren

Wer initiierte Bürgerbegehren? In Hamburg wurde nur ein Begehren von einer Partei bzw. parteiähnlichen Organisation, der Wählergemeinschaft Harburg, initiiert. Ein weiteres Begehren wurde von einem einzelnen Verband, der Deutschen Polizeigewerkschaft, eingeleitet. Zwei Bürgerinitiativen bestanden schon längere Zeit vor der Anmeldung des Begehrens: die Bürgerinitiative für Naturerhalt in Bergstedt und die Interessengemeinschaft Große Elbstraße. Fünfzehn Initiativen waren Neugründungen und fünf weitere waren Bündnisse aus unterschiedlichen Akteuren. Bei den Bündnissen waren keine Parteien beteiligt.

Das deutliche Übergewicht der neugegründeten Bürgerinitiativen und das gänzliche Fehlen der etablierten Parteien als Initiatoren widerspricht allen bisherigen Erfahrungen aus anderen Bundesländern. In Bayern und Hessen gehören die Parteien in jeweils fast 28 Prozent der Fälle zumindest einem Initiatorenbündnis an oder sind alleinige Initiatoren von Begehren. Für Bayern wurde zudem festgestellt, dass mit zunehmender Einwohnerzahl Parteien, Verbände und bestehende Bürgerinitiativen an Bedeutung gewinnen, Einzelpersonen und neugegründete Initiativen dagegen seltener werden.² Übertragen auf die Hamburger Bezirke müssten die etablierten Akteure eine noch größere Rolle als in den beiden Flächenländern spielen. Auch in Nordrhein-Westfalen wurden immerhin noch zehn von 85 Bürgerbegehren durch Parteien initiiert.³ Bei der ungewöhnlich hohen Zahl der für das Bürgerbegehren neugegründeten Initiativen könnten sich die niedrigen Quoren des Hamburger Verfahrens bemerkbar machen, die es auch einfachen Bürgerinitiativen ermöglichen, ein Begehren zu starten. Hinzu kommt sicherlich die vergleichsweise geringe Bedeutung von Bezirksversammlungsbeschlüssen und damit auch von Bürgerbegehren, die das direktdemokratische Verfahren für Parteien, Verbände und Privatunternehmen uninteressant macht. Diese Akteure können offensichtlich ihre Interessen über andere Kanäle besser durchsetzen.

3. Die Themen

Das Themenspektrum der 24 in Hamburg angemeldeten Bürgerbegehren ist recht breit gefächert. Hier kämpfte man für den Erhalt eines Park-and-Ride-Platzes, dort sammelte

² *Rehmet/Weber/Pavlovic*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: *Schiller (Hrsg.)*, Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, S. 148.

³ *Kost*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, S. 112.

man Unterschriften gegen die Zusammenlegung von zwei Polizeiwachen und wieder woanders wollte man eine Jugendstilvilla erhalten. Während teilweise Entwicklungskonzepte für ganze Stadtteile zum Thema von Bürgerbegehren gemacht wurden, wollte eine Bürgerinitiative die Fällgenehmigung für eine einzige Pappel verhindern.

Eine Bewertung der einzelnen Begehren wird hier nicht vorgenommen. Ich möchte auch davor warnen, das Instrument Bürgerbegehren zu verteufeln, weil auch Begehren mit anderen als den persönlich erhofften Themen gestartet werden. Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren spiegelt in der Regel die allgemeinen Themenkonjunkturen wieder.

Insofern kann Bürgerbegehren auch eine wichtige Frühwarnfunktion zukommen. Eine besondere Konjunktur hatte in Hamburg das Thema Innere Sicherheit. Sieben Begehren kann man diesem Bereich zuordnen.⁴ Diese Begehren signalisierten frühzeitig, wo vielen Bürgerinnen und Bürgern der Schuh drückt, was sich im Ergebnis der Bürgerschaftswahl wesentlich gravierender niederschlug. Gerade die fünf Begehren zu den besonders komplexen und sensiblen Bereichen Drogenhilfe und Jugendstrafvollzug erreichten aber die notwendigen Unterstützungsunterschriften nicht.

Ein anderer Schwerpunkt im Themenspektrum lag auf Bebauungsprojekten. Elf Begehren richteten sich gegen bestimmte Bauvorhaben. Gerade bei der Gestaltung ihrer unmittelbaren Umwelt wollen die Bürgerinnen und Bürger mitreden. Hier zeigt sich, wie einschneidend sich ein Ausschluss der Bauleitplanung von Bürgerbegehren, wie ihn die CDU vorgeschlagen hatte, ausgewirkt hätte. Nahezu die Hälfte der Begehren wäre danach unzulässig gewesen.

II. Der Umgang der Verwaltung mit Bürgerbegehren

Im Rahmen der 24 Hamburger Bürgerbegehren wurde neunzehnmal gegen die Verwaltung geklagt. Auch wenn ein bedeutender Teil dieser Klagen nicht begründet war, so geben diese Zahlen doch einen Eindruck über das schwierige Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Begehrensinitiatoren. Das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit Bürgerbegehren war nicht nur von technischen Problemen, verschiedenen Ungeschicklichkeiten und einem Mangel an Kooperationsbereitschaft zwischen der Verwaltung und den Gesetzesinitiatoren geprägt, sondern die Verwaltung versuchte auch, aus politischen Gründen Bürgerbegehren zu sabotieren.

1. Administrative Sabotage

Einen derartigen Fall administrativer Sabotage von Bürgerbegehren stellte beispielsweise das Bergedorfer Bürgerbegehren der Initiative ‚Opferschutz statt Täterschutz‘ dar, die sich gegen den Jugendstrafvollzug in offenen Wohnungen in Tatenberg wandte. Obwohl § 8 a Abs. 4 Satz 1 BezVG klar regelt, dass die Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erst nach der Unterschriftensammlung stattfinden darf, erklärte das

⁴ Drei Begehren richteten sich gegen Drogenhilfeeinrichtungen, zwei gegen Einrichtungen des offenen Jugendstrafvollzuges, eins gegen die Zusammenlegung von zwei Polizeiwachen und eins gegen die Errichtung eines Bauwagenplatzes für alternatives Wohnen. All diese Begehren waren deutlich von der Angst vor steigender Kriminalität geprägt.

Bezirksamt Bergedorf das Begehren noch während der Unterschriftensammlung für unzulässig, um der Initiative „weitere personelle und finanzielle Aufwendungen für die Unterschriftensammlung zu ersparen“.⁵ Die Bergedorfer Rechtsdezernentin bezeichnete diesen Gesetzesverstoß als einen „Akt der Menschlichkeit“, da so das Engagement mehrerer ehrenamtlicher Helfer nicht unnütz verschwendet werde.⁶ Auf die Klage der Initiative erklärte das Verwaltungsgericht⁷ den entsprechenden Bescheid des Bezirksamtes für rechtswidrig. Das Begünstigungskonzept des § 8 a BezVG lasse keine Lücke für eine Regelung erkennen, die es der Bezirksverwaltung ermögliche, schon den ersten Schwung des Begehrens noch vor der Sammlung der grundsätzlich erforderlichen drei Prozent der Stimmen dadurch zu brechen, dass schon in dieser Phase das Bürgerbegehren möglicherweise unzutreffend für unzulässig erklärt werde.⁸ Die Entscheidung überraschte keinen. Auch die Verwaltung wusste, dass die Zulässigkeitsprüfung erst am Ende der Unterschriftensammlung erfolgen konnte, aber man hatte angestrengt nach einer anderen Lösung gesucht. Ein Vertreter der Justizbehörde hatte vermerkt: „Das ‚Ärgerliche‘ dieser gesetzlich aber m.E. zwingend [sic!] vorgegebenen Lösung besteht nur darin, dass die Verwaltung auch an der Verbreitung möglicherweise unzulässiger Begehren mitwirken und auch deren Suspensiveffekt ertragen muss. Ein Korrektiv für besonders krasse Fälle könnte allerdings darin bestehen, in das Gesetz einen Missbrauchsvorbehalt offensichtlich unzulässiger Begehren hineinzulesen [sic!].“⁹ Warum diese besonderen Anstrengungen zur Umgehung des Gesetzes? Der Verdacht liegt nahe, dass die frühzeitige Unzulässigkeitsklärung politisch motiviert war. Bekräftigt wird dieser Verdacht dadurch, dass auch das Bezirksamt Hamburg-Nord das Begehren gegen den offenen Jugendstrafvollzug in Winterhude für unzulässig erklärte und sogar den Instanzenweg bis zum Obergericht ausreizte.¹⁰ Ob sich hier die starke Parteipolitisierung der Verwaltung im Zusammenspiel mit der über 40-jährigen SPD-Herrschaft auswirkte oder ob die besondere Konstellation, dass Justizsenatorin Dr. Lore Peschel-Gutzeit, deren Politik von dem Begehren angegriffen wurde, auch für das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten und damit für Bürgerbegehren zuständig war, eine Rolle spielte, bleibt letztlich Spekulation. Die Parallelität der beiden Fälle in Bergedorf und im Bezirk Hamburg-Nord und die Hartnäckigkeit im Rechtsstreit spricht allerdings dafür, dass diese Aktionen sehr eng mit dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten abgesprochen waren.

Ein weiteres Paradebeispiel für das Verhalten der Verwaltung gegenüber Bürgerinitiativen war das Verwaltungshandeln gegenüber den Bauwagengegnern im Bezirk Hamburg-Nord. Die Rechtsanwälte der Initiative wurden über die sofortige Inbetriebnahme des Bauwagenplatzes nachts um 23:45 Uhr per Fax informiert¹¹ und im Morgengrauen des nächsten Tages bezogen die Bauwagen den Platz.¹² Besonders pikant an dem Fax des Bezirksamtes war der auf dem Deckblatt angegebene Absender: „SPD-Hamburg-Nord“¹³.

⁵ Brief des Bezirksamtes Bergedorf an die Initiative ‚Opferschutz statt Täterschutz‘ vom 11. Januar 1999.

⁶ Die Welt vom 28. Januar 1999.

⁷ VG Hamburg Az.: 21 VG 467/99.

⁸ Ebd.

⁹ Vermerk der Justizbehörde, Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Klärung rechtlicher und praktischer Fragen, vom 5. November 1998.

¹⁰ VG Hamburg Az.: 21 VG 1356/99, OVG Hamburg Az.: 2 Bs 150/99.

¹¹ Telefax des Bezirksamtes Hamburg-Nord an die Rechtsanwälte Schulz, Noack, Bärwinkel, 11. November 1999.

¹² taz hamburg vom 13. November 1999, Hamburger Abendblatt vom 15. November 1999.

¹³ Telefax des Bezirksamtes Hamburg-Nord an die Rechtsanwälte Schulz, Noack, Bärwinkel, 11. November 1999.

2. Flexibles Durchwursteln

Aber nicht alle Probleme, die bei der Implementation des § 8 a BezVG in den ersten anderthalb Jahren nach seinem Inkrafttreten auftauchten, waren politisch motiviert. Während das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten in enger Zusammenarbeit mit den sieben Bezirksämtern eine Dienstvorschrift für den einheitlichen Umgang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erarbeitete, liefen schon die ersten Begehren in den Bezirken. In einem iterativen, inkrementalistischen Prozess näherte sich die Verwaltung in dieser Phase Stück um Stück brauchbaren Lösungen an; oder wie es Verwaltungswissenschaftler ganz alltäglich formulieren: Die Verwaltung „wurstelte“ sich durch.¹⁴ Ein anschauliches Beispiel für derartiges Durchwursteln bietet die Ermittlung der Unterstützungsberechtigung und des Unterstützungsquorums, also der für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens erforderlichen Unterschriftenzahl. § 8 a BezVG Abs. 3 Sätze 1 und 2 BezVG bestimmen lediglich, dass ein Bürgerbegehren dann zu Stande gekommen ist, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von drei Prozent – bei Bezirken über 300.000 Einwohnerinnen oder Einwohnern von zwei Prozent – der für die Bezirksversammlung Wahlberechtigten unterstützt wurde. Die Gesetzesinitiatoren hatten jedoch versäumt, Angaben über den genauen Zeitpunkt bzw. den Zeitraum für die Festlegung des Unterstützungsquorums und der Unterstützungsberechtigung zu machen. Damit stand die Verwaltung vor der nicht ganz einfachen Aufgabe, diese Gesetzeslücke sinnvoll zu füllen.

Auf die Wahlberechtigung zur Bezirksversammlung am Tag der jeweiligen Unterzeichnung abzustellen, scheiterte an den technischen Möglichkeiten. Es war dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten nicht möglich, Meldedaten für einen Zeitraum von sechs Monaten bereitzustellen. Also wurde als maßgeblicher Zeitpunkt für die Festlegung der Stimmberechtigung der Tag des Eingangs der letzten Unterschriftenlisten festgelegt. Der selbe Tag sollte auch die Grundlage für die genaue Festlegung der für das Begehren erforderlichen Unterschriftenanzahl darstellen. Diese Regelung hatte den Nachteil, dass die Verwaltung den Initiativen die Anzahl der erforderlichen Unterschriften zu Beginn des Begehrens nicht genau nennen konnte. Außerdem bedeutete diese Regelung auch, dass ein Unterstützer, der am Tag seiner Unterschrift, aber nicht mehr beim Eingang des Bürgerbegehrens beim Bezirksamt wahlberechtigt war, eine ungültige Unterschrift abgegeben hätte.

Um alle im Laufe des Bürgerbegehrens Unterstützungsberechtigten zu erfassen und so Missverständnisse zu vermeiden, machte man den Tag der Anzeige zur Grundlage für die Unterstützungsberechtigung und sprach auch den im Laufe des Begehrens hinzukommenden Wahlberechtigten eine Unterstützungsberechtigung für das Bürgerbegehren zu. So wollte man nun auch das Quorum errechnen. Damit erhöhte es sich aber im Laufe des Bürgerbegehrens zwangsläufig, da durch diese Berechnungsweise am Ende sogar eine höhere Wahlberechtigtenzahl zugrunde lag, als die tatsächliche am Tage der Unterschriftenabgabe. So hatte man zwar erreicht, dass alle Unterstützerinnen und Unterstützer berücksichtigt werden konnten, allerdings konnte man so der Initiative am Anfang der Frist keine genauen Angaben über das Quorum machen.

¹⁴ Lindblom, Die Lehre vom ‚Sich-Durchwursteln‘, in *Narr/Offe (Hrsg.)*, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, S. 161 – 177.

All dieses Hin und Her gipfelte schließlich darin, dass drei Bezirksämter sowohl Auszählungsergebnisse als auch die Quoren von einzelnen Begehren im laufenden Verfahren abänderten. Hier sei nur das Begehren der ‚Niendorfer für den Grünen Ring‘ genannt. Während das Begehren nach der ersten Zählung mit 5.568 Unterschriften mit nur 12 Stimmen an der erforderlichen Hürde von 5.580 Unterschriften scheiterte, ergab die zweite Zählung 5.700 gültige Unterschriften bei einem auf 5.857 Stimmen erhöhtem Quorum. Hier hätte man also mit dem Ergebnis der zweiten Zählung das erste Quorum übersprungen.

Der Öffentlichkeit und den betroffenen Initiativen drängte sich der Verdacht auf, die Bezirksämter hätten entweder schlampig gearbeitet oder sie versuchten bewusst, die Begehren zu behindern. Um diesem Eindruck nicht weiter öffentlichen Auftrieb zu geben, wollte die Verwaltung in Zukunft Korrekturen des Quorums vermeiden. Aus diesem Grunde wurde nun ‚Mehr Demokratie‘ als Gesetzesinitiator um Hilfe gebeten.¹⁵ Diese Kooperationsbereitschaft des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten stellte eine Umkehr in der Zusammenarbeit mit ‚Mehr Demokratie‘ dar. Anfangs hatte das Amt zwar gegenüber ‚Mehr Demokratie‘ noch das Ziel einer „konsensorientierten Verfahrensgestaltung“ signalisiert¹⁶, aber von der Dienstvorschrift zum Umgang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erfuhr ‚Mehr Demokratie‘ nur durch Zufall, und auf Anfrage beim Senatsamt für Bezirksangelegenheiten bekamen Gesetzesinitiatoren die patzige Antwort: „Als verwaltungsinterne Arbeits- und Entscheidungshilfe für die Bezirksämter ist die Dienstvorschrift einer Veröffentlichung [...] nicht zugänglich. Verhält es sich mit dem von Ihnen im Internet angebotenen Merkblatt ‚Wie führe ich ein Bürgerbegehren durch?‘ ebenso?“¹⁷

Im Endeffekt wurde die Frage nach der Festlegung des Quorums und der Unterstützungsberechtigung aufgrund einer Gerichtsentscheidung geregelt. Im Zusammenhang mit dem Begehren ‚Stoppt den Bauboom auf St. Pauli!‘ erklärte das Verwaltungsgericht, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit dazu neige, die Anzahl der Wahlberechtigten am Tag der Anzeige des Begehrens für die Ermittlung des Quorums zugrunde zu legen. Die Frage der Unterstützungsberechtigung ließ das Gericht offen, da die von der Verwaltung gewählte Vorgehensweise allein die Initiative begünstige¹⁸.

III. Die Wirkungen der Bürgerbegehren

Von den bisher eingeleiteten Begehren mündete lediglich eins in einen Bürgerentscheid. Von der hohen Anzahl der Bürgerbegehren, die keinen Bürgerentscheid erreichten, darf aber nicht auf die Erfolgs- oder Folgenlosigkeit des Hamburger Verfahrens geschlossen werden. Ebenso wenig aussagekräftig ist die rein formaljuristische Betrachtungsweise. Ein Bürgerbegehren, das als nicht zu Stande gekommen geführt wird, kann in der Sache durchaus einen Erfolg erzielt haben. Im folgenden soll daher auf die materiellen Ergebnisse der Bürgerbegehren eingegangen werden. Ob ein Erfolg eines Begehrens vorliegt, wird anhand der Intentionen seiner Initiatoren gemessen. Damit wird hier ein relativ weiter Erfolgsbegriff gewählt, der sowohl die Annahme im Bürgerentscheid, die

¹⁵ Vermerk des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten, Bürgerbegehren - Aktueller Diskussionsstand, 31. Januar 2000.

¹⁶ Brief des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten an ‚Mehr Demokratie‘ vom 15. Februar 1999.

¹⁷ Brief des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten an ‚Mehr Demokratie‘ vom 7. Dezember 1999.

¹⁸ VG Hamburg Az.: 10 VG 283/2000.

Übernahme des Begehrens durch die Bezirksversammlung als auch alle Kompromisse, die von den Initiatoren des Begehrens gebilligt wurden, umfasst. Als Teilerfolg werden solche faktischen Wirkungen gewertet werden, die der Zielsetzung der Initiatoren entgegenkamen, aber sie noch nicht vollständig befriedigten. Außerdem wird entsprechend der Phasen, in denen die Effekte eintreten, zwischen Vorwirkungen, Frühwirkungen, den Ergebnissen von Bürgerentscheiden und Nachwirkungen unterschieden.

1. Vorwirkungen

Vorwirkungen sind Effekte, die vor der Anmeldung eines Begehrens allein schon durch seine Androhung eintreten. Solche Wirkungen sind empirisch kaum nachzuweisen, da derartige Drohungen selten öffentlich werden. Für Hamburg ist mir kein solcher Fall bekannt. Dass Entscheidungsträger aber äußerst sensibel auf das Instrument Bürgerbegehren reagieren, zeigte sich bei der Gestaltung des Blankeneser Bahnhofsvorplatzes, bei dem der Investor und der Bezirksamtsleiter im Vorfeld auf verstärkte Bürgerbeteiligung setzten, um ein Bürgerbegehren zu verhindern.¹⁹

2. Frühwirkungen

Bei den Frühwirkungen unterscheide ich zwischen den Wirkungen, die bereits während der Sammelfrist nach § 8 a Abs. 3 Satz 1 BezVG eingetreten sind, und der Übernahme des Begehrens durch die Bezirksversammlung bzw. der einvernehmlichen Einigung zwischen Bezirksversammlung und Initiative nach § 8 a Abs. 7 Satz 1 BezVG.

Noch während der Sammelfrist erreichten zwei Initiativen zumindest Teilerfolge. Die Wählergemeinschaft Harburg erreichte, dass die Fassade einer Jugendstilvilla erhalten blieb und stellte die Unterschriftensammlung daraufhin ein. In der Sache ist dieser Ausgang damit als Erfolg zu werten.

Die Initiatoren des Begehrens gegen neue Bauwagenplätze im Bezirk Hamburg-Nord erreichten, dass kein Bauwagenplatz in der Feuerbergstraße eingerichtet wurde. Stattdessen wurde der Platz für alternatives Wohnen im Wagen am Eiligersweg in Barmbek eingerichtet. In der Baubehörde hoffte man wohl, durch die Aufgabe des Standortes Feuerbergstraße den Widerstand der Initiative, die nur aus Anwohnern aus der Feuerbergstraße bestand, zu brechen. Die Initiative sammelte aber weiter. Am Ende wurde das Begehren zwar für unzulässig erklärt, aber mit der Verhinderung des Standortes Feuerbergstraße hat die Initiative sicher einen Teilerfolg erlangt.

Frühwirkungen in Form der Übernahme durch die Bezirksversammlung oder eine Einigung zwischen Bezirksversammlung und Initiative erzielten sieben Begehren: die drei Volksdorfer Begehren zum Erhalt eines Park-and-Ride-Platzes, zur Erweiterung eines Vereinshauses und zum Standorterhalt der Försterei, das Harburger Begehren der Polizeigewerkschaft gegen die Zusammenlegung zweier Polizeiwachen, das Barmbeker Begehren gegen eine Schulhofbebauung, das Bergstedter Begehren gegen die Bebauung von Grünflächen durch ein Gewerbegebiet sowie das Berner Begehren für den Erhalt des Berner Schlosses für die Öffentlichkeit. Alle sieben Begehren sind hier als Erfolge zu werten.

¹⁹ Die Welt vom 7. Oktober 2000.

3. Bürgerentscheidsergebnisse

Nur in einem Fall kam es zu einem Bürgerentscheid. Am 27. April 2000 stimmten 40,2 Prozent der wahlberechtigten Bergedorfer über die Gestaltung des Bergedorfer Bahnhofsvorplatzes ab. Davon votierten 59,7 Prozent für das Bürgerbegehren der Bürgerinitiative Bahnhofsvorplatz Bergedorf. Damit wurde die Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes durch den Investor Hochtief, für die sich die Bezirksversammlung entschieden hatte, abgelehnt und stärkere Bürgerbeteiligung für die weitere Planung beschlossen. Auch hier liegt also ein Erfolg der Initiative vor.

4. Nachwirkungen

Unter Nachwirkungen werden hier solche Effekte verstanden, die sich erst nach Abschluss des direktdemokratischen Verfahrens eingestellt haben. Sie können nicht nur nach einem Bürgerentscheid, sondern auch nach jeder anderen Form der Beendigung des Verfahrens eintreten, beispielsweise auch nach dem Nichtzustandekommen des Begehrens. Nachwirkungen traten bisher nur in einem Fall ein. In Neugraben wollte eine Bürgerinitiative die sogenannte „Wischenpappel“ retten. Das Begehren kam zwar nicht zu Stande und der Baum ist mittlerweile auch gefällt, aber die Initiative konnte erreichen, dass eine durch das gleiche Bauprojekt gefährdete Erlenreihe gerettet wurde. Insofern erzielte das Begehren einen winzigen Teilerfolg.

5. Die Wirkungen im Überblick

Insgesamt konnten elf der 23 abgeschlossenen Begehren in der Sache zumindest Teilerfolge verbuchen. Neun Begehren der elf erreichten sogar volle Erfolge. Die Unterscheidung der Wirkungen nach Phasen zeigt, dass das direktdemokratische Verfahren des § 8 a BezVG nicht in erster Linie als direktdemokratisches Entscheidungsinstrument wirkt, sondern dass es primär in der Frühphase des Verfahrens ein sehr wirksames Verhandlungspfund für die Initiatoren von Begehren ist. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass wirksame direktdemokratische Verfahren allein durch ihre Existenz ein gewisses Drohpotential entwickeln, das Entscheidungsträger schon frühzeitig auf mehr Bürgerbeteiligung setzen lässt. Aber auch wenn ein Bürgerbegehren offiziell gescheitert ist, kann es noch immer einen wichtigen Impuls für den weiteren politischen Prozess darstellen.

IV. Fazit und Perspektiven

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich der § 8 a BezVG bewährt hat. Bürgerbegehren sind in Hamburg sowohl anwendungsfreundlich als auch wirkungsvoll. Das direktdemokratische Verfahren wird in erster Linie von neu gegründeten Bürgerinitiativen genutzt. Für fast die Hälfte der Initiativen hat sich ihr Engagement auch gelohnt. Bürgerbegehren wirkten als Drohung, Impuls oder mündeten in einen Bürgerentscheid. Vor allem eröffnete sie den Initiativen aber Verhandlungsmöglichkeiten.

Bewährt hat sich aber insbesondere auch das Schutz- und Begünstigungskonzept des § 8 a BezVG, das bewirken soll, dass Partizipationsbemühungen der politisch eher unerfahrenen Bürgerinnen und Bürger nicht durch Verhinderungsversuche der etablierten

Politik und der Verwaltung im Keim erstickt werden. Dieses Konzept umfasst etwa die Regelung, dass die Zulässigkeitsprüfung erst nach der Unterschriftensammlung stattfindet, damit sich die Initiativen nicht gleich zu Anfang in einen kräftezehrenden Rechtsstreit begeben müssen. Außerdem verbietet dieses Schutzkonzept der Bezirksversammlung, nach der Abgabe des ersten Drittels der erforderlichen Unterschriften eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung zu treffen, und es sieht beim Bürgerentscheid ein Informationsheft vor, in dem Bezirksversammlung und Begehrensinitiatoren ihre Auffassungen in gleichem Umfang darstellen können. All das sind Vorkehrungen, die ein faires Verfahren gewährleisten. Sie konnten zwar nicht verhindern, dass Politik und Verwaltung versuchten, durch z.T. rechtswidrige Verfahrenstricks das direktdemokratische Verfahren frühzeitig zu beenden, aber spätestens vor Gericht konnten die meisten Streitpunkte zugunsten der Initiativen geklärt werden. Dieser bürgerfreundliche Charakter des § 8 a BezVG darf nicht verändert werden. In der gesamten Reformdiskussion gab es lediglich einen Vorschlag, der das direktdemokratische Verfahren sinnvoll ergänzt: die Möglichkeit zur Fristverlängerung für Mediationsverfahren, so wie sie auch in der reformierten Hamburger Volksgesetzgebung vorgesehen ist.

Leider ist zu befürchten, dass die Bürgerschaft die nächste Gelegenheit nutzen wird, das direktdemokratische Verfahren in Hamburg zu beschneiden. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurde von den Bürgerinnen und Bürgern eingeführt. Nun müssen sie auch verteidigt werden. Ohne Bürger geht das nicht!

Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis - aus Sicht der Bezirkspolitik

Am 21. August 2000 beschloss der Hauptausschuss der Bezirksversammlung Wandsbek einstimmig einen interfraktionellen Antrag¹ der Fraktionen von CDU, SPD und GRÜNE/GAL, den die drei Vertrauensleute des Bürgerbegehrens „Sind Sie für den Erhalt der Försterei Volksdorf an der Farmsener Landstraße 100 und gegen Wohnungsbau auf dieser Fläche?“ billigten. Damit war das Bürgerbegehren erfolgreich abgeschlossen, ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kam. Dieser Abschluss ist das Ergebnis mehrfacher Gespräche der beiden ehemaligen Fraktionsvorsitzenden Gerhard Fuchs (CDU) und Ingo Egloff (SPD) mit den Vertrauensleuten der Initiative, in denen ein Kompromiss zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Volksdorf 38 gefunden wurde. Die Entwicklung dieses Bürgerbegehrens bildet den Hintergrund der Betrachtung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus der Sicht der Bezirkspolitik.

I. Anlass der Planungen

Anlass der Planungen zum Bebauungsplan Volksdorf 38 war ein Beschluss der Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr² aus dem April 1994, Wohnungsbau im Einzugsbereich von Haltestellen des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs zu entwickeln. Konkret wurde ein 16.200 m² großes Baugrundstück direkt an der U-Bahnstation Meiendorfer Weg benannt, auf dessen nördlichem Teilstück an der Farmsener Landstraße 100 die Revierförsterei Volksdorf angesiedelt ist. Im September 1995 beschloss der Senat³ die Bebauung mit 120 Wohneinheiten (davon 90 im öffentlich geförderten Wohnungsbau auf der südlichen in städtischer Hand befindlichen Teilfläche und 30 im freifinanzierten Wohnungsbau auf dem Förstereigelände) bei Erhalt des Forsthauses. In der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft⁴ zum Haushaltsplan 1995 wird die Ausgangssituation beschrieben: „... [es] ist besonders das vorhandene Potential an Verdichtungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Um dies zu erreichen, sind vermehrt flexible Lösungen auf städtischen Flächen des Verwaltungsvermögens wie z.B. Flächentausch, Verlagerung und Zusammenfassung von Nutzungen und Abbruchmaßnahmen erforderlich, deren Realisierung – auch in der Finanzierung – teilweise von bisher üblichen Verfahren abweichen.“

Die Besonderheit im vorliegenden Fall ist die Vorgabe, dass aus einem Verkaufserlös des nördlichen Grundstücksteils, der eine Verlagerung aller dort befindlichen Einrichtungen des Fachamtes für ökologische Forst- und Landwirtschaft (ungenutzte Freiflächen, Falkenaufzuchtstation, Lagerfläche, Revierförsterei mit Forsthaus – das erhalten und zum Höchstgebot verkauft werden sollte - und Betriebseinrichtungen) bedingt, die Verlagerungskosten eben dieser bestritten werden sollen. Den damals ge-

¹ Bezirksversammlung Wandsbek: Vorlagen-Nr. 15/1096.10 vom 21. August 2000.

² Senats-Drucksache zu TOP 2.6 der Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr vom 21. April 1994.

³ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 15/3992 vom 19. September 1995.

⁴ a.a.O.

schätzten Erlösen von ca. 4,07 Mio. DM standen Verlagerungskosten von ca. 3,18 Mio. DM gegenüber. In Abweichung von § 15 LHO sollen die Kosten für die Verlagerung aus dem Grundstock für Grunderwerb vorfinanziert und mit dem späteren Verkaufserlös verrechnet werden. Ein erwarteter Nettoerlös soll nach Abwicklung des Verkaufsgeschäftes dem Haushalt außerplanmäßig zugeführt werden. Diese Konstruktion erforderte einen Beschluss der Bürgerschaft, die in ihrer Sitzung am 01. November 1995 sowohl der Maßnahme als auch dem Verfahren zustimmte.⁵

II. Politische Ausrichtung im Bezirk

In den Herbst 1995 fielen im Bezirk Wandsbek Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und CDU. Eine bestehende Kooperation von SPD und STATT-Partei war im Laufe des Jahres 1995 auseinandergebrochen und führte über ein halbes Jahr in der Bezirksversammlung Wandsbek zu wechselnden Mehrheiten. In der Präambel einer Vereinbarung über eine Zusammenarbeit in der Bezirksversammlung Wandsbek für den Zeitraum bis zum Ende der Legislaturperiode 1997, die am 21. Dezember 1995 von den Kreisvorsitzenden Günther Elste (SPD) und Ole von Beust (CDU) sowie den beiden Fraktionsvorsitzenden unterzeichnet wurde, wird ausgeführt: „...*Die Zusammenarbeit wird getragen von dem Gedanken, gemeinsam in der Bezirksversammlung Wandsbek eine verlässliche und berechenbare Mehrheit herzustellen für eine Politik, die in Bezirksangelegenheiten den Interessen einer breiten Bevölkerungsmehrheit Rechnung trägt. Den Partnern ist bewusst, dass die Rahmenbedingungen und Probleme der wachsenden Metropole Hamburgs auch die Bezirke vor Aufgaben stellen, die im Gesamtinteresse der Stadt vor Ort gelöst werden müssen. So muss dem steigenden Wohnraumbedarf durch diesbezügliche Flächenausweisungen entsprochen werden. Im Dialog mit den davon betroffenen Bürgerinnen und Bürgern muss dabei allerdings ein Interessenausgleich angestrebt werden, der sowohl den gesamtstädtischen Belangen wie auch denen der hier wohnenden Bevölkerung in angemessener Weise Rechnung trägt.*“⁶

Entsprechend lag das Schwergewicht der Vereinbarung im stadtplanerischen Bereich. Die Auflistung aller Bebauungsplanvorhaben beschreibt u.a.: „*Im Bereich Volksdorf 38 gilt die Beschlusslage des Senates. Der Waldbestand ist zu schützen. Die Wohnungszahl wird auf 120 WE begrenzt.*“⁷ Diese Festlegung konnte erst nach schwierigen Gesprächen erfolgen. Für die CDU bedeutete sie eine Abkehr von der bisherigen Forderung nach einem Erhalt des Forstbetriebes an diesem Standort. Aber auch die regionale SPD hatte mit der Beschlusslage des Senates Probleme. In beiden Fällen war der Bau der öffentlich geförderten Wohnungen auf der südlichen Teilfläche nicht betroffen.

1997 vereinbarten CDU und SPD eine Fortsetzung der Zusammenarbeit für weitere vier Jahre und formulierten: „...*Einigkeit besteht grundsätzlich bei den sich in der Bearbei-*

⁵ Einstimmiger Beschluss ohne Debatte in der 54. Sitzung der XV. Wahlperiode.

⁶ Vereinbarung über eine Zusammenarbeit in der Bezirksversammlung Wandsbek für den Zeitraum 1995 - 1997 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) - Kreis Wandsbek - und der Christlich-Demokratischen-Union Deutschlands (CDU) - Kreisverband Wandsbek - vom 20. Dezember 1995.

⁷ a.a.O.

... befindlichen ... B-Plänen ... Volksdorf 38⁸ Die Mehrheit in der Bezirksversammlung Wandsbek hatte sich damit politisch festgelegt.

III. Aufnahme des Bebauungsplanverfahrens

Nachdem die Stadtentwicklungsbehörde am 20. Mai 1996 die Entscheidung⁹ zur Durchführung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens gefasst hatte, fand am 27. November 1996 vor Ort ein öffentliches Anhörverfahren als Bürgerbeteiligung in öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Stadt- und Landschaftsplanung statt. Zur Beschleunigung des Verfahrens wurde bei dem vorhabenbezogenen Bebauungsplanentwurf Volksdorf 38 wie bei Volksdorf 37 und Volksdorf 39 auf eine öffentliche Plandiskussion verzichtet. Auffallend war, dass auf dieser öffentlichen Sitzung keine grundsätzliche Kritik an der Baumaßnahme an sich von Seiten der anwesenden Bürgerinnen und Bürger erfolgte, sondern sich die Nachfragen, Anregungen und Bedenken auf Details der Maßnahme bezogen.

IV. Beginnende öffentliche Diskussion

Die öffentliche Diskussion konzentrierte sich auf die beiden gleichzeitig vorgestellten Bebauungsplanentwürfe Volksdorf 37 und Volksdorf 39, in denen es im wesentlichen um eine großräumige Lösung der P+R- Stellplatzproblematik ging. Erst als sich in diesem Kontext eine zufriedenstellende Lösung nicht abzeichnen schien und gleichzeitig sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt erkennbar entspannte und Leerstände im Stadtbild zu verzeichnen waren, konzentrierte sich die Kritik auf den freifinanzierten Wohnungsbau am Bahnhof Volksdorf. Damit rückte auch die Fläche der Revierförsterei stärker in das öffentliche Bewusstsein, verselbständigte sich und erhielt u.a. auch wegen der Strukturdiskussion um die Förstereien in ganz Hamburg Beachtung in der überregionalen Presse. Die dann gezielt sich entwickelnde öffentliche und veröffentlichte Diskussion setzte sich insbesondere mit den so genannten rechtlich „beachtlichen“ Tatbeständen auseinander. So weist der

- **Flächennutzungsplan** der Freien und Hansestadt Hamburg¹⁰ für das Plangebiet Wohnbauflächen aus,
- das **Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm** der Freien und Hansestadt Hamburg vom 14. Juli 1997¹¹ stellt das Milieu „Gartenbezogenes Wohnen“ und als Biotopentwicklungsraum „Offene Wohnbebauung mit artengerechten Biotoperelementen“ dar,
- der **Baustufenplan** Volksdorf in der Fassung seiner erneuten Feststellung vom 14. Januar 1955¹² weist Außengebiet aus,
- eine Teilfläche steht unter **Landschaftsschutz**¹³ und
- das Hauptgebäude der Försterei unter **Denkmalschutz**¹⁴.

⁸ Vereinbarung über eine Zusammenarbeit in der Bezirksversammlung Wandsbek zwischen der Christlich-Demokratischen-Union Deutschlands (CDU, Kreisverband Wandsbek) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD, Kreisverband Wandsbek) für den Zeitraum 1997 - 2001 vom 18. Dezember 1997.

⁹ Nach damaliger Gesetzeslage (§ 7 BauGBMaßnahmeG) bedurfte es keinen formellen Aufstellungsbeschlusses.

¹⁰ In der Fassung der Neubekanntmachung vom 22. Oktober 1997, HmbGVBl. Nr. 52 vom 31. Oktober 1997, S. 485.

¹¹ HmbGVBl. Nr. 36 vom 23. Juli 1997, S. 363.

¹² Amtlicher Anzeiger S. 61.

¹³ Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 791-k.

¹⁴ Nr. 1154 der Denkmalschutzliste in Amtlicher Anzeiger vom 19. November 1997, S. 2865.

Die öffentliche Begleitung des Planverfahrens intensivierte sich im Zusammenhang mit den hamburgweiten Beratungen und Beschlussfassungen zur Überarbeitung des Flächennutzungsplanes, des Landschaftsprogramms einschließlich Artenschutzprogramm und speziell in Volksdorf der Ergänzung der Denkmalschutzliste, so dass der sich im Verfahren befindliche Bebauungsplanentwurf eine neue kommunalpolitische Brisanz erhielt. Von nun an ging es neben einer durch die grundsätzlich planerischen Aspekten betroffenen Bewohnerschaft auch und immer stärker um allgemeinere Fragen im wohnungspolitischen, umweltpolitischen und sozialen Bereich. Dazu gehörten u.a.:

1. Verträglichkeit des Geschosswohnungsbaus in Volksdorf
2. Notwendigkeit eines öffentlich geförderten Wohnungsbaus
3. Höhenentwicklung der geplanten Baukörper
4. Lärmbelastung zwischen U-Bahndamm und Hauptverkehrsstraße
5. Verlust der publikumsorientierten Försterei
6. Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt
7. Verlagerung der Falkenaufzuchtstation
8. Grundwasserproblematik in Nachbarschaft zum Meiendorfer Wald
9. Spekulationen über die Zukunft des Forsthauses
10. Indiskretionen in der regionalen und örtlichen Presse über die Anhandgabe des nördlichen Grundstücksteils

V. Vorphase des Bürgerbegehrens

Die sich emotionalisierende Behandlung der Bebauungsfrage ließ ein Bürgerbegehren erwarten. Befördert wurde der Aufruf zu einem Bürgerbegehren sicherlich auch durch zwei erfolgreiche Bürgerbeteiligungen an Bebauungsfragen. So übernahm die Bezirksversammlung Wandsbek im Sommer 1999¹⁵ (Erweiterung des Vereinshauses des Walddörfer Sportvereins) ein zu Stande gekommenes Bürgerbegehren und beschloss in einem zweiten Fall vor Einreichung der notwendigen Unterschriften im Frühjahr 1999 (Erhalt des P&R- Platzes am U-Bahnhof Volksdorf) im Sinne des Bürgerbegehrens¹⁶.

Bei dem Bürgerbegehren zur Erweiterung des Vereinshauses des Walddörfer SV erhielten die Initiatoren eine breite öffentlichen Zustimmung. Sie war getragen von den ca. 5000 Mitgliedern des Sportvereins, den örtlichen Interessengemeinschaften, dem Bürgerverein, der regionalen Presse und den Kommunalvertretern aller Fraktionen aus der Bezirksversammlung Wandsbek und dem Ortsausschuss Walddörfer. Als besonders gewichtig sind dabei das wöchentlich erscheinende Anzeigenblatt „Heimat-Echo“ und sein Herausgeber Manfred Schult einzustufen, der mit seinem Blatt im Volksdorfer Raum und insbesondere für den Ortskern Volksdorf als meinungsbildend gilt. Er selbst gehörte nicht zu den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens, identifizierte sich aber damit und setzte das „Heimat-Echo“ massiv für den Erfolg des Bürgerbegehrens ein.

Der erfolgreiche Abschluss des Bürgerbegehrens mit der Übergabe der Unterschriftenlisten, der Bestätigung des Bezirksamtes über das Zustandekommen und dem gleichlautenden Beschluss der Bezirksversammlung führte zu einer veröffentlichten Stimmungslage mit triumphalen Aspekten und euphorischen Ausblicken. Diese Stim-

¹⁵ Bezirksversammlung Wandsbek: Vorlagen - Nr. 15/0749.01 vom 14. Juni 1999.

¹⁶ Bezirksversammlung Wandsbek, Vorlagen - Nr. 15/1014.01 vom 25. Mai 1999.

mungslage war auch getragen von dem Erfolg in der Frage des Erhaltes des P+R-Platzes in Volksdorf. Da in diesem Fall die Bezirkspolitik von einer ursprünglich von ihr gewollten und getragenen Bebauung wegen der veränderten Marktlage auf dem Bausektor des freifinanzierten Wohnungsbaus Abstand genommen hatte, sah man offensichtlich an interessierter Stelle die Chance, in bewährter Weise gegen eine vorhandene Beschlusslage der Bürgerschaft und gegen die Bezirkspolitik erfolgreich vorgehen zu können.

VI. Bürgerbegehren zum Bebauungsplanentwurf Volksdorf 38

So zeigte die ‚Interessengemeinschaft Einkaufs-Zentrum Volksdorf e.V.‘ auch im Namen von fünf weiteren in Volksdorf ansässigen Institutionen am 28. Oktober 1999 ein Bürgerbegehren mit der Fragestellung ‚Sind Sie für den Erhalt der Försterei Volksdorf an der Farmsener Landstraße 100 und gegen Wohnungsbau auf dieser Fläche?‘ an. Eingereicht wurde das Begehren - wie im Falle des Bürgerbegehrens zum Walddorfer SV - vom 1. Vorsitzenden der Interessengemeinschaft, Eberhard Albitz, dem Vorsitzenden der ‚Interessengemeinschaft Volksdorfer Wochenmarkt‘, Dieter Apel, dem Vorsitzenden des Bürgervereins Walddorfer, Uwe Gäth, und zusätzlich dem oben erwähnten Manfred Schult. Da für ein Bürgerbegehren jedoch nur drei Vertrauensleute vorgesehen sind, erklärte Manfred Schult gegenüber dem Bezirksamt, als Stellvertreter zu fungieren. Interessant ist dabei, dass er dennoch gegenüber dem Bezirksamt als autorisierter Ansprechpartner auftrat und der gesamte Schriftwechsel mit ihm über die Geschäftsstelle der Interessengemeinschaft abgewickelt wurde, für die die gleiche Postadresse gilt wie für das ‚Heimat-Echo‘.

Für die gesamte Dauer des Bürgerbegehrens, die sich daran anschließende Beratungs- und Gesprächsphase und selbst für die Zeit nach Beschluss durch die Bezirksversammlung bestätigte sich der Eindruck, dass Manfred Schult die treibende Kraft des Bürgerbegehrens war. Nach den Erfahrungen aus den beiden vorherigen Bürgerbegehren konnte bei dieser Konstellation davon ausgegangen werden, dass auch dieses Bürgerbegehren erfolgreich verlaufen würde. Diese Erwartung stützte sich darauf, dass neben einer nachvollziehbaren und aus örtlicher Sicht durchaus berechtigten Unterstützung des Begehrens aus rein inhaltlichen Motiven auch das Prestige von Personen und die Rolle des ‚Heimat-Echos‘ diese zu einer (redaktionellen) positiven Begleitung zwangen. Für die Mobilisierung und Sammlung der Unterschriften war diese Multiplikatorenwirkung ein tragendes Element. Das zeigte sich im Umkehrschluss im Jahre 2000, als sich Protest gegen eine gewerbliche Bebauung im Volksdorfer Ortskern regte, Protestunterschriften gesammelt wurden und sich ein weiteres Bürgerbegehren abzeichnete. In diesem Fall fehlte die Unterstützung der Interessengemeinschaft Einkaufs-Zentrum Volksdorf e.V., der Interessengemeinschaft Volksdorfer Wochenmarkt und des ‚Heimat-Echos‘. Ein Bürgerbegehren kam nicht zu Stande.

Die Unterstützungsfrist für das Bürgerbegehren dauerte vom 29. Oktober 1999 bis zum 28. April 2000. Zur Erreichung des Quorums waren 6054 Unterschriften notwendig, das entspricht 2% der 302.666 am 28. Oktober 1999 zur Bezirksversammlung Wahlberechtigten in Wandsbek als einem Bezirk mit mehr als 300.000 Einwohnern¹⁷. Am 13. Dezember 1999 wurden erstmalig Unterschriftenlisten von den Vertrauensleuten an das

¹⁷ Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 6. Oktober 1998, HmbGVBl. S. 207.

Bezirksamt übergeben, nach deren Prüfung der Suspensiveffekt¹⁸ mit einem Drittel der notwendigen gültigen Unterschriften eintrat. Das Bürgerbegehren wurde im Amtlichen Anzeiger¹⁹ am 13. Januar 2000 bekanntgemacht. Als Vertrauensperson der Initiatoren des Bürgerbegehrens schied Uwe Gäth aus. An seine Stelle rückte Manfred Schult, für ihn kam als Stellvertreter Frank Burghardt hinzu.

Am 28. April 2000 reichte die Initiative weitere Unterschriftenlisten termingerecht ein, so dass insgesamt ca. 8400 Unterschriften vorlagen. Die Überprüfung durch das Bezirksamt ergab, dass das Quorum, das mit Stand 28. April 2000 nunmehr 6257 betrug, erfüllt war. Damit trat das Bezirksamt in die Zulässigkeitsprüfung²⁰ ein.

VII. Zulässigkeitsprüfung durch das Bezirksamt

Die Frage einer Zulässigkeitsprüfung beschäftigte die Bezirksversammlung Wandsbek in ihrer Sitzung am 29. Juni 2000 anlässlich eines zur Debatte angemeldeten Antrages der CDU²¹. Darin wurde der Bezirksamtsleiter gebeten, sich beim Senatsamt für Bezirksangelegenheiten für eine Initiative zur Änderung des § 8 a Abs. 4 BezVG („Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Bezirksamt innerhalb von 2 Monaten nach Eingang des Bürgerbegehrens“) einzusetzen. Danach sollte die Entscheidung des Bezirksamtes über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nach dessen Anzeige beim Bezirksamt (Abs. 2) aber vor Beginn der Unterschriftensammlung und damit auch vor der Feststellung des Zustandekommens eines Bürgerbegehrens durch das Bezirksamt (Abs. 3) getroffen werden.

In den Debattenbeiträgen wurde von allen Fraktionen kritisch die zeitliche Einordnung der Zulässigkeitsprüfung nach Abgabe und Prüfung der Unterschriftenliste behandelt. Ingo Egloff, der Vorsitzende der SPD-Fraktion in der Bezirksversammlung Wandsbek, unterstützte den Antrag und führte aus: „...*Inbesondere den Menschen gegenüber, die sich für ein Bürgerbegehren engagierten, sei eine Vorabprüfung der Zulässigkeit fairer und ehrlicher. In der nächsten Legislaturperiode der Bürgerschaft müsse geprüft werden, ob das Gesetz verbessert werden könne.*“²² Auch GRÜNE/GAL, REGENBOGEN - für eine neue Linke und DVU schlossen sich der Kritik an, wünschten jedoch eine weitere parlamentarische Behandlung im Bezirk. So konnte der empfehlende Antrag zur Änderung des § 8 a BezVG nur mehrheitlich mit den Stimmen von CDU, SPD und einem Abgeordneten der GRÜNEN/GAL gegen die restlichen Mitglieder der Bezirksversammlung beschlossen werden. Es war den Abgeordneten der Bezirksversammlung jedoch anzumerken, dass sie mit der inhaltlichen Behandlung des Antrages die gemeinsame Zielsetzung verbanden, Irritationen und mögliches Misstrauen bei Initiativen und interessierter Öffentlichkeit abzubauen bzw. nicht entstehen zu lassen. Zwei Tage vorher, am 27. Juni 2000, wurde das Bürgerbegehren innerhalb der dafür vorgesehenen Frist vom Bezirksamt als zulässig erklärt und löste damit den Beginn der Viermonatsfrist zur Durchführung eines Bürgerentscheides aus, sofern nicht die Bezirksversammlung innerhalb von zwei Monaten - also spätestens am 27. August 2000 - unverändert oder in einer Form zustimmt, die von den Vertrauensleuten gebilligt wird.

¹⁸ a.a.O.

¹⁹ Amtlicher Anzeiger vom 19. Januar 2000, S. 210.

²⁰ Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 6. Oktober 1998, HmbGVBl. S. 207.

²¹ Bezirksversammlung Wandsbek, Vorlagen-Nr.: 15/2190 vom 21. Juni 2000.

²² Niederschrift der Sitzung der Bezirksversammlung Wandsbek vom 29. Juni 2000, TOP 4.8.

VIII. Unterrichtung der Vertrauensleute über die Rechtslage

Die Vertrauensleute wurden darüber vom Bezirksamt unterrichtet und noch einmal auf die besondere Rechtslage hingewiesen.²³ Einerseits beträfe das Bürgerbegehren eine Angelegenheit, in der die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen könne, andererseits stünde die Verlagerung der Revierförsterei im Zusammenhang mit dem Wohnungsbauprogramm der Freien und Hansestadt Hamburg unter einem Beschluss der Hamburgischen Bürgerschaft. Daraus ergäbe sich, dass die Bezirksversammlung selbst keine Entscheidungskompetenz habe und nur eine Empfehlung aussprechen könne²⁴, die eine entsprechende Wirkung wie ein erfolgreicher Bürgerentscheid habe.

An diesem Hinweis des Bezirksamtes wird eine für die Kommunalpolitik in Hamburg maßgebliche Problematik erkennbar. Das kommunale Gremium Bezirksversammlung - rechtlich Teil der Verwaltung - hat im vorliegenden Fall durch ein Bürgerbegehren über Inhalte zu befinden, für die es keine Entscheidungskompetenz hat und die sich gegen Beschlüsse des Landesparlamentes als einziges parlamentarisches Organ der Freien und Hansestadt Hamburg wenden. Bei der Bevölkerung - insbesondere den aktiven Initiatoren und den die Unterschriften leistenden und damit an der Frage interessierten Bevölkerungsteilen - entsteht gewollt oder ungewollt eine Erwartungshaltung gegenüber der Bezirksversammlung, die von ihr nicht erfüllt werden kann. An dieser Stelle sollten Überlegungen greifen, ob eine Enttäuschung über das Verhalten der Bezirkspolitik Politikverdrossenheit erzeugen oder verstärken kann oder sogar zur Politikferne führt. Eine klare Begrenzung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren auf den Kompetenzbereich der Bezirksversammlung würde für klare Verhältnisse sorgen und auch nicht die Gefahr in sich bergen, Erwartungshaltungen zu enttäuschen.

IX. Vorschläge für eine Änderung der Zuständigkeit

Das Bürgerbegehren zum Bebauungsplan Volksdorf 38 richtet sich mit dem Erhalt des Förstereibetriebes und Verzicht auf einen Teil des Wohnungsbaus an den Gesetzgeber Bürgerschaft. In Artikel 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid²⁵ hieß es:

„§ 1 - Anwendungsbereich: Das Volk nimmt auf Gebieten, die der Zuständigkeit der Bürgerschaft unterliegen, durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid an der Gesetzgebung teil. Einzelvorhaben, Bauleitpläne und vergleichbare Pläne, Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand von Volksinitiative und Volksbegehren sein.“

Der Gesetzestext bezieht sich ausdrücklich auf die Zuständigkeit des Parlaments. Am 16. Mai 2001 verkündete der Senat eine von der Bürgerschaft beschlossene Gesetzesänderung²⁶, nach der aus der Negativaufzählung des zweiten Satzes die Textstelle „Einzel-

²³ Schreiben des Bezirksamtes Wandsbek vom 27. Juni 2000.

²⁴ Bezirksverwaltungsgesetz vom 11. Juni 1997 in der Fassung vom 4. November 1997, § 15 Abs. 4, HmbGVBl. vom 12. November 1997, S. 489.

²⁵ HmbGVBl. vom 04. Juni 1996, S. 77.

²⁶ Achstes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, HmbGVBl. Nr. 18 vom 21. Mai 2001, S. 105.

vorhaben, Bauleitpläne und vergleichbare Pläne“ gestrichen wurde. Gleichzeitig wurde das Quorum für das Zustandekommen einer Volksinitiative halbiert und mit nunmehr 10.000 Unterstützungsunterschriften von zur Bürgerschaft Wahlberechtigter festgelegt. Diese Veränderungen sollten in einem nächsten Schritt dazu führen, für Bürgerbegehren und -entscheide abgeleitet aus dem Bürgerbegehren zu Volksdorf 38 u.a. zu regeln:

1. Initiativen zu Bebauungsplänen sind nur dann als Bürgerbegehren zulässig, wenn diese Bebauungspläne als bezirkliche Pläne nach Beschlussfassung in der Bezirksversammlung in die Feststellungskompetenz des Bezirksamtsleiters fallen.
2. In allen anderen Fällen sind die Initiativen als Volksinitiative einzustufen. Eine Angleichung der Quoren von Bürgerbegehren und Volksinitiative ist anzustreben.
3. Die Teilnahme von Staatsangehörigen aus Mitgliedsländern der Europäischen Union mit Wahlrecht für die Bezirksversammlungen wird bei Volksinitiativen ermöglicht.

Die dritte Forderung leitet sich aus der Wahlberechtigung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger für die Bezirksversammlungen ab.

X. Gespräche der Kommunalpolitik mit den Vertrauensleuten

Mit Erreichen eines Drittels der notwendigen Unterschriften war es der Bezirksversammlung und seinen Ausschüssen weiterhin möglich, über den Gegenstand des Bürgerbegehrens zu beraten, ohne jedoch eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung zu treffen. Ebenso konnte die Verwaltung das Verfahren in den jeweiligen Arbeitskreisen fortführen. Beides lief parallel zu den beginnenden Gesprächen mit den Vertrauensleuten. Während der gesamten Zeit bis zum Beschluss des Hauptausschusses wurden diese Gespräche von Berichterstattungen in der Regionalpresse begleitet - insbesondere im „MARKT“, dem „Alstertal-Magazin“ und im „Heimat-Echo“, in denen die Kommunalpolitik zum Einlenken auf den Bürgerentscheid aufgefordert wurde. Die in der Bezirksversammlung Wandsbek vertretenen Fraktionen von GRÜNE/GAL und REGENBOGEN- für eine neue Linke, die sich frühzeitig und teilweise schon von Beginn des Verfahrens an gegen eine Bebauung insbesondere des Geländes der Försterei ausgesprochen hatten, nutzten die örtliche Presse für ihre Unterstützung der Initiative und versuchten, daraus politisches Kapital zu schlagen, wurden aber auch von der Presse benutzt, um die in einer Koalition zusammenarbeitenden Fraktionen von CDU und SPD unter öffentlichen Druck zu setzen.

Dieser Druck führte bei beiden Fraktionen bis zur Aufnahme der Gespräche mit den Vertrauensleuten zu öffentlicher Zurückhaltung. Intern wurden diese Gespräche in den Fraktionen dadurch vorbereitet, dass eine politische Entscheidung bezogen auf das Koalitionsabkommen herbeigeführt wurde. Diese Entscheidung beinhaltete grundsätzlich den Einigungswillen mit der Initiative. In der Sache wurden in beiden Fraktionen Rahmenbedingungen erarbeitet, die sich weitgehend deckten und als gemeinsame Basis für die Gespräche dienten. So konnte der Verzicht auf den Wohnungsbau auf dem Förstereigelände bei Beibehaltung der Bebauung für den öffentlich geförderten Geschosswohnungsbau in die Gespräche eingebracht werden. Diese korrigierten Inhalte führten die Fraktionen von CDU und SPD im wesentlichen auf ihre Positionen vor Beginn des Verfahrens zurück.

Keine Rolle spielte bei diesen Vorbereitungen die taktische Überlegung, ob der sich möglicherweise anschließende Bürgerentscheid erfolgreich oder erfolglos verlaufen würde. Das war bei anderen in Wandsbek stattgefundenen Bürgerbegehren nicht immer so. Im Falle des Bebauungsplanes Volksdorf 38 war aus Sicht der Kommunalpolitik entscheidend, dass mit einer Zustimmung ein wesentlicher Teil der Bebauung beibehalten wurde und die Initiatoren schon beginnend mit der Formulierung der Fragestellung des Bürgerbegehrens keine rein abwehrende Position zum Gesamtvorhaben vorgegeben hatten. Die Fragestellung als solche war trotz ihres ablehnenden Inhaltes positiv formuliert und war auf Erhalt ausgerichtet. Dieses geschickte Vorgehen erleichterte es in einem bürgerlichen Stadtteil, in dem sehr viel Wert auf die Bewahrung vorhandener Strukturen gelegt wird und in dem es ein überdurchschnittliches bürgerliches Engagement gibt, erfolgreich Unterschriften zu sammeln.

Die bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbegehren in Wandsbek legen die Vermutung nahe, dass die soziale Einordnung eines Stadtteils über die Bereitschaft zur Initiierung von Bürgerbegehren bestimmt. Das bezieht sich nicht nur auf die Bürgerbegehren mit mehr Konfliktpotential, sondern auch auf die Nachdrücklichkeit in der Umsetzung. Die Bedeutung der Presseresonanz muss nicht noch einmal betont werden.

XI. Der Kompromiss

Auf dieser Grundlage kam es zu einem Einvernehmen mit den Vertrauensleuten. Es wurde mit den Vertrauensleuten ein Antragstext für die Bezirksversammlung entworfen, nach dem auf eine Bebauung der nördlichen Fläche Farmsener Landstraße verzichtet wird. Dafür nahmen die Vertrauensleute Abstand von der Forderung nach einem Erhalt des Förstereibetriebes. Darüber hinausgehende weitere nicht in der Fragestellung des Bürgerbegehrens enthaltene und nachgeschobene Wünsche, wie z.B. der Erhalt der Falkenaufzuchtstation am Standort oder die Reduzierung der Wohneinheiten durch Verringerung der Geschossanzahlen, wurden nicht berücksichtigt und nicht zugesagt. Die entsprechenden Flächenzuordnungen wurden zeichnerisch und textlich unter Nennung der Flurstücke festgeschrieben.

Dies stellte sich zu einem späteren Zeitpunkt bei Beginn der vorbereitenden Bauarbeiten 2001 als wichtig heraus. Manfred Schult warf der Kommunalpolitik in einem Kommentar im „Heimat-Echo“ Unzuverlässigkeit vor: „... *Das Bürgerbegehren war erfolgreich. Im Anschluss handelten sie (die Initiatoren) einen Kompromiss aus, an den sich jetzt nur noch die GAL erinnern kann. Da kann man Politikverdrossenheit verstehen. Hätten die Politiker in den Kompromissverhandlungen offen dargelegt, wie die Sachlage aussieht, wäre das ehrlich gewesen. In diesem Fall wurden aber Versprechungen gemacht, die nicht gehalten werden konnten. Jetzt stehen die Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Öffentlichkeit schlecht da, denn sie haben den Menschen, die sich in die Listen eingetragen haben, die Kompromisslösung vorgestellt. Damit werden sie nachträglich diffamiert. Was bleibt, ist ein bitterer Beigeschmack, den keiner haben wollte. Und die Erkenntnis: ‘Das gesprochene Wort zählt selbst unter Hanseaten heute scheinbar nichts mehr, es geht nur noch schriftlich’.*“²⁷

²⁷ Heimat-Echo vom 27. Juni 2001.

Der Vorsitzende der CDU-Fraktion in der Bezirksversammlung Wandsbek, Gerhard Fuchs, hatte sich schon vor Erscheinen dieses Kommentars schriftlich an Manfred Schult gewandt: *„Ich bedanke mich bei Ihnen für die Hinweise, die Sie mir vor wenigen Tagen telefonisch gegeben haben, so dass ich mich selbst auch vor Ort und bei der Verwaltung kündigt machen konnte. Die Grundstücksgrenzen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau wurden exakt nach den im Beschluss des Hauptausschusses genannten Flurstücken vermessen und entsprechen damit den Unterlagen aus unseren gemeinsamen Gesprächen mit Herrn Egloff. Weiterhin wird das gesamte durch die Baumaßnahme entstehende Oberflächenwasser auf dem Baugrundstück selbst behandelt. Die wasserwirtschaftliche Maßnahme auf dem Grundstück der Försterei ist davon unabhängig und eigenständig notwendig. Ich denke, es besteht für Ihre Befürchtung, dass Verwaltung und Politik sich an die gefundene Kompromisslösung nicht halten, kein Anlass.“*²⁸ Ingo Egloff formulierte eine Stellungnahme der SPD in der Sitzung des Hauptausschusses am 13. August 2001, als im Rahmen der Diskussion über ein anderes Bürgerbegehren von der GAL-Fraktion der Vorwurf erhoben wurde, die SPD und die CDU würden sich nicht an die Vereinbarung mit den Vertrauensleuten in Sachen Försterei Volksdorf halten: *„Ich möchte im Hinblick auf die Försterei Volksdorf klar und deutlich sagen, dass es hier keine nicht eingehaltenen Versprechen gab. Was vereinbart wurde, steht in dem Antrag, der hier im Hauptausschuss seinerzeit verabschiedet wurde. Dort ist genau formuliert worden, was mit den Vertrauensleuten abgesprochen war. Nebenabreden gab es nicht. Wenn z.B. vom ‚Heimat-Echo‘ behauptet wird, wir würden uns an Absprachen nicht halten, dann ist das gelogen. Was vereinbart war, wurde auch hier beschlossen, nicht mehr aber auch nicht weniger.“*

Diese nachträgliche Kontroverse mag wiederum als Indiz für latentes Misstrauen angesehen werden. Es verwundert in dieser Phase jedoch besonders deshalb, weil die Vertrauensleute von den beiden Fraktionsvorsitzenden aus CDU und SPD Unterstützung in den nach der Beschlussfassung des Hauptausschusses notwendigen Schritten auf Senats- und Bürgerschaftsebene erhielten, damit eine faktische Wirksamkeit erzielt und nicht nach Ablauf der Sperrfristen das Ergebnis des Bürgerbegehrens konterkariert werden konnte. Diese faktische Wirksamkeit war zum Zeitpunkt des oben zitierten Artikels schon öffentlich.

Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass die Frage der Zuständigkeit einer Überarbeitung bedarf. Für die auf der Bürgerschaftsebene damals in der Opposition befindliche CDU war es leicht, für eine Umsetzung der Zustimmung der Bezirksversammlung zu votieren. Für die SPD, die mit GRÜNE/GAL den Senat stellte, bedurfte es einer vorherigen grundsätzlichen zustimmenden Klärung auf der Landesebene, um zu der gefundenen Kompromisslösung stehen zu können. Dieser Prozess war nicht komplikationslos, da mit einer Umsetzung des Beschlusses der Verzicht auf Einnahmen aus dem Grundstücksverkauf zur Finanzierung der mittlerweile begonnenen Verlagerung des Förstereibetriebes und eine Ersatzfinanzierung verbunden waren. Unterschiedliche Interessenlagen der Fachbehörden (Umweltbehörde versus Finanzbehörde) und parteipolitische Festlegungen erleichterten die Lösung nicht. Zur konsensualen Unterstützung von Seiten des Bezirkes wurde deshalb die Fraktion der GRÜNEN/GAL interfraktionell mit als Antragssteller von CDU und SPD aufgenommen.

²⁸ Schreiben des CDU-Fraktionsvorsitzenden *Fuchs* vom 13. April 2001.

XII. Veränderter Bebauungsplan Volksdorf 38

Dass es dann am 25. Januar 2001 tatsächlich zur Aufhebung²⁹ des ursprünglichen Beschlusses der Senatskommission kam, ist diesen vorbereitenden Interventionen und der vorherigen Durchsetzung der Intentionen des Kompromisses durch den SPD-Fraktionsvorsitzenden zu verdanken. Nunmehr musste der Erhalt, die Instandsetzung und Unterhaltung der Försterei aus dem Haushalt der Umweltbehörde finanziert werden. Die Verlagerungskosten der Falkenaufzuchtstation in Höhe von 400.000 DM sollen aus einem Teilerlös des Verkaufs des südlichen Flächenteils an Baugenossenschaften als Vorhabenträger bestritten werden. Weiterhin musste die Entscheidung der Stadtentwicklungsbehörde zur Durchführung des Bebauungsplanverfahrens Volksdorf 38 in der damaligen Fassung aufgehoben und durch ein Bebauungsplanverfahren mit reduziertem Plangebiet ersetzt werden. Hinzu kam noch die entsprechende Modifizierung des Senatsbeschlusses vom 19. September 1995.

Am 12. Juli 2001 beschloss die Bezirksversammlung Wandsbek³⁰ den veränderten vorhabenbezogenen Bebauungsplan Volksdorf 38 einstimmig mit den Stimmen von CDU, SPD und zwei Stimmen von GRÜNE/GAL bei Enthaltung eines Abgeordneten von GRÜNE/GAL sowie REGENBOGEN- für eine neue Linke und DVU. Der Plan befindet sich derzeit zur Rechtsprüfung bei der Stadtentwicklungsbehörde und steht vor seinem In-Kraft-Treten. Ein fast sieben Jahre dauerndes Verfahren fand einen einvernehmlichen Abschluss in einer Form, die es ohne ein Bürgerbegehren so nicht gegeben hätte.

XIII. Ausblick

Das Bürgerbegehren war erfolgreich - war es ein Erfolg der Bürger? Mit Sicherheit aus Sicht der Vertrauensleute – von der nachträglichen Kontroverse um die Einhaltung der Vereinbarungen abgesehen. Ist das aber ein Beleg für eine erfolgreiche Bürgerpartizipation als plebiszitäres Element in Ergänzung zu periodischen Wahlterminen?

Die derzeitige Praxis in den Hamburger Bezirken auf der Grundlage des durch einen Volksentscheid entstandenen Gesetzes kann dafür nicht herangezogen werden. Sie ist mit zu vielen Unzulänglichkeiten behaftet, die die Schaffung einer tatsächlichen und wirksamen Einflussnahme behindern. Die häufig komplexen fachlichen Zusammenhänge und insbesondere die angesprochene fehlende Kommunalverfassung im Stadtstaat Hamburg reiben Bürgerbegehren/Bürgerentscheid als Instrument einer tatsächlichen Bürgerbeteiligung auf. Das gilt trotz der Erfolge – und diese Belastung hat das Engagement der Initiatoren nicht verdient.

Das Problem bei den Bürgerbegehren ist – ähnlich wie bei den Plandiskussionen nach Baugesetzbuch – dass die Bürger bzw. die Initiatoren meinen, allein die Tatsache, dass sie ausreichend Stimmen gesammelt hätten, würde ausreichen, um bestimmte Projekte zu verhindern. Übersehen wird, dass einerseits das Bürgerbegehren nur in dem Bereich einen Beschluss der Bezirksversammlung ersetzen kann, in dem die Be-

²⁹ Senats-Drucksache zu TOP 4.1 der Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt, Wirtschaft und Verkehr vom 25. Januar 2001.

³⁰ Bezirksversammlung Wandsbek: Vorlagen.Nr.: 15/1096.12 vom 03. Juli 2001.

zirksversammlung selbst Entscheidungskompetenzen hat. In allen anderen Fällen liegt lediglich eine politische Meinungsäußerung vor, ohne dass es rechtliche Konsequenzen hätte. Dies führt zu Frustrationen bei den Initiatoren und den Bürgern, da in manchen Fällen nicht begriffen wird, warum Politik oder Verwaltung wegen bestehender Rechtslagen (z.B. alte gültige Bebauungspläne) Baugenehmigungen etc. erteilen müssen, wenn nach geltendem Planungsrecht der Investor einen Rechtsanspruch hat. Daraus folgt dann oft der Vorwurf, dass Politiker oder die Verwaltung – was zudem oft gleichgesetzt wird – sich mal wieder nicht an dem Willen der Bürger orientierten. Dies führt zu mehr Politikverdrossenheit.

Bei einer Überarbeitung des Gesetzes wäre aus der Sicht der Bezirkspolitik auch noch das Verhältnis zwischen Bürgerbehörden und der formalen Beteiligung der Bürger im Rahmen des Planungsverfahrens nach Baugesetzbuch zu prüfen. Dies gilt insbesondere für die Pläne, bei denen aufgrund der Beschlussfassung des Senats (sog. 8er-Katalog)³¹ die Kompetenz beim Senat liegt und lediglich die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planverfahrens von der Bezirksversammlung bzw. dem Planungsausschuss durchgeführt wird. Es ist vielen Bürgerinnen und Bürgern nur schwer verständlich zu machen, dass z.B. bei Bürgerbegehren, die vor der Einleitung eines B-Planverfahrens durchgeführt werden, eine rechtliche Konsequenz in der Form der Gebundenheit des jeweiligen parlamentarischen Gremiums nicht gegeben ist. Denn faktisch beginnt der Protest gegen Baumaßnahmen in der Regel im Zeitpunkt der Bekanntgabe der Pläne. Dies muss aber nicht mit dem Zeitpunkt übereinstimmen, an dem das formelle Planverfahren beginnt. Da dieser oft viel später liegt, hat das Bürgerbegehren lediglich eine politisch-moralische Bedeutung aber keine rechtliche.

Es kann auch nicht gewollt sein, dass sich Bezirkspolitiker als Mittler zwischen den Vertrauensleuten eines Bürgerbegehrens und den Entscheidungsträgern auf Senats- und Bürgerschaftsebene bemühen müssen, um die Inhalte von Kompromisslösungen im Vorfeld zu sichern. Hier bedarf es einer entsprechenden Zuordnung, damit ein Beschluss einer Bezirksversammlung zu einem Bürgerbegehren aus sich heraus verbindlichen Charakter erhält. Für alle anderen Fälle sind die plebiszitären Mittel auf der Landesebene so zu gestalten, dass sie auch für regionale Fragen Anwendung finden.

Diese veränderte Zuordnung kann auch einen Beitrag zur Verantwortlichkeit der Bezirkspolitik leisten. Die Bezirksversammlung kann sich dann nicht mehr in bei ihr angesiedelten Bürgerbegehren mit dem Verweis auf die fehlende Zuständigkeit der tatsächlichen Verpflichtung zur Umsetzung des Inhaltes eines Bürgerbegehrens entziehen. Die Versuchung, mit zustimmenden Voten ohne direkte Verpflichtung in der Sache, vordergründig politisches Terrain zu besetzen, wird minimiert. Und das kann nur im Interesse der Initiativen sein, dass die Adressaten eines Bürgerbegehrens auch die verantwortlich Befindenden sind und eine Zustimmung der Bezirksversammlung in ihrer Wirkung als rein empfehlender Akt nicht zu einer weitgehend wirkungslosen Deklamation wird.

³¹ Anlage zur WeiterübertragungsVO-Bau vom 28. Juni 2000, HmbGVBl. S. 134.

Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis - aus Sicht des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten

Seit der Anzeige des ersten bezirklichen Bürgerbegehrens am 26. Oktober 1998 im Bezirksamt Hamburg-Mitte („gegen Drogenhilfeeinrichtungen in Billstedt/Horn“) sind in rund drei Jahren 26 Bürgerbegehren nach § 8 a BezVG angezeigt worden. Will man zu den praktischen Erfahrungen im Senatsamt für Bezirksangelegenheiten und in den Bezirksämtern mit diesem Instrument der Bürgermitwirkung Bilanz ziehen, muss zunächst von den Erwartungen, ja Befürchtungen die Rede sein, dann von der „Gewöhnungsphase“ an das neue Instrumentarium, um schließlich - auch in Würdigung der 26 verschiedenartigen Bürgerbegehren - zu einer Einschätzung zu kommen.

I. Erwartungen in der bezirklichen Praxis

1. Nach der „schwarz-grünen“ Bezirksverwaltungsreform noch weiteres Neuland?

Mit der Verabschiedung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 11. Juni 1997¹ war die in der Wahlperiode 1993 bis 1997 von den Kooperationspartnern SPD und STATT-Partei betriebene Bezirksverwaltungsreform zu einem gewissen Abschluss gekommen. Nach den Bürgerschaftswahlen im Herbst 1997 und vor der Bildung eines von der SPD und der GAL getragenen neuen Senats verabschiedete die Bürgerschaft mit den Stimmen von CDU- und GAL-Fraktion eine Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes, die am 4. November 1997 verkündet wurde². Die Veränderungen in der Fassung vom 4. November 1997 brachten eine Teilrückkehr zum früheren Bezirksverwaltungsgesetz vom 22. Mai 1978, vor allem zu Rolle und Zuständigkeiten der Bezirksversammlungen und ihrer Ausschüsse sowie zur Bezirksamtsleiterwahl.

Von einer direkten Bürgermitwirkung war weder in der Gesetzesfassung vom 11. Juni noch in der vom 04. November 1997 die Rede, freilich hatte die GAL-Fraktion - seinerzeit noch in der Opposition - im Mai 1997 mit Vorlage des Antrages Drucksache 15/7465 in der Bürgerschaft wesentliche Teile des späteren § 8 a BezVG zur Beschlussfassung vorgelegt, was die Bürgerschaft allerdings abgelehnt hatte. Zur Bundestagswahl im September 1998 und der gleichzeitigen Abstimmung über mehrere Fragen zur Hamburger Volksgesetzgebung tauchten die Inhalte des GAL-Antrags aus dem Mai 1997 in leicht veränderter Form wieder auf, nun freilich nicht mehr als Fraktionsantrag, befand sich doch die Grün-Alternative Liste inzwischen als Regierungsfraktion und Teil der Landesregierung gleichsam „auf der anderen Seite“ als vorher.

Nach einem neuen Bezirksverwaltungsgesetz mit veränderter Rolle der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse folgte also nunmehr im Herbst 1998 für die Bezirksverwaltung noch ein ganz neues Instrument, bei dem die Mitwirkungshürden zu Beginn

¹ HmbGVBl. S 205.

² HmbGVBl.S.489. Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Raloff/Strenge (Hrsg.)*, Das neue Bezirksverwaltungsgesetz.

zwar relativ hoch waren (Beibringung der Unterschriften), wenn es aber zur Durchführung eines Bürgerentscheides kommen sollte, ohne jedes Quorum mehr Ja- als Nein-Stimmen ausreichen sollten. Würde das nicht das gesamte Gefüge der Bezirkspolitik, an das man seit 1949 mit schrittweisem Bedeutungsanstieg der kommunalpolitischen Gremien gewöhnt war, über den Haufen werfen?

2. „Gemischte Gefühle“ in den Bezirken

Zwar sieht § 8 a BezVG den Ausschluss von Bürgerbegehren bei Personal- und Haushaltsentscheidungen vor, aber es gab doch erhebliche Befürchtungen sowohl in der Bezirksverwaltung als auch bei den Kommunalpolitikern, dass schwierige Abwägungsprozesse bei der Unterbringung von Flüchtlingen, beim Umgang mit Minderheiten, bei der Beratung von Planungsangelegenheiten oder im Verwaltungsvollzug selbst Sand ins Getriebe bringen würden.

§ 15 BezVG in der Fassung vom 4. November 1997 hatte im Empfehlungsbereich einerseits und beim Vorgeben verbindlichen Verwaltungshandelns andererseits die Akzente gegenüber den früheren §§ 12 und 14 BezVG in der Fassung vom 22. Mai 1978 neu gesetzt: In den einzelnen Bezirken rangen Bezirksversammlungen, Hauptausschüsse und Bezirksamtsleiter um Abgrenzung der Kompetenzen. Vor allem bei Ermessensentscheidungen in Bauangelegenheiten versuchten die Bezirksversammlungen die Bezirksverwaltung jeweils auf verbindliches Verwaltungshandeln festzulegen, sei es durch Mitwirkungskataloge, sei es in besonders spektakulären Einzelfällen, insbesondere bei der traditionell besonders interessanten Konstellation wichtiger bis an die Grenze des Planersatzes reichender Baugenehmigungen im Befreiungswege: Während für den Erlass eines Bebauungsplans die Bezirksversammlungen - selbst wenn es sich um einen Senatsplan handelt - erhebliche rechtliche Möglichkeiten der Mitwirkung durch die Neufassung des Bauleitplan-Feststellungsgesetzes eingeräumt bekommen hatten, schlug im Genehmigungs- und Befreiungsbereich, wenn es denn nur irgend ohne Änderung der Planwerke ging, die Stunde der Verwaltung und das je nach Bezirksstruktur ohne oder nur mit informeller Mitwirkung der Bezirkspolitiker.

Und jetzt sollte „das Bezirksvolk“ in solchen Fragen beispielsweise die Rolle der Bezirksversammlung übernehmen - und das in spektakulärer und öffentlichkeitswirksamer Weise? Vielerorts wurde ein Bedeutungsverlust für die Kommunalpolitik befürchtet, ein mögliches „Nachlaufen“ hinter den lautesten Trommlern vorhergesehen.

In den Bezirksämtern befürchtete man insbesondere gravierende Auswirkungen bis hin zu einem Stillstand des Verwaltungshandelns bei den Bestimmungen des § 8 a BezVG zur „aufschiebenden Wirkung“ nach Beibringung eines Drittels der erforderlichen Unterschriften. Könnte man überhaupt noch ein Pavillondorf für die Flüchtlingsunterbringung einrichten? Würde auf den Senat eine Fülle kommunaler Einzelentscheidungen und Evokationen zulaufen? Die ersten Bürgerbegehren aus dem Herbst 1998 ließen insoweit auch Ungutes erwarten: Gegen Drogenhilfeeinrichtungen, gegen Fixerräume, gegen die Einrichtung von Wohnungen für besonders schwierige und mit dem Strafrecht schon in Kontakt gekommene Jugendliche...

II. Die Gewöhnungsphase

In den ersten Monaten des Umgangs mit dem neuen Instrumentarium zeigte sich sehr schnell, dass trotz der jahrzehntelangen Erfahrung der Bezirksämter mit der Organisation von Wahlen und dem Umgang mit der Bezirksversammlung und ihren Ausschüssen eine Fülle neuer Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art auftauchten, wollte man - den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrenrechtes gemäß - die Rolle in den Bezirksämtern neutral und korrekt beratend für die Initiatoren wahrnehmen. Unter Beteiligung verschiedener Fachbehörden sowie aller Bezirksämter koordinierte das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten in den ersten Monaten eine zentrale Beratung und die Klärung rechtlicher Probleme. Um zu einer möglichst einheitlichen Sicht- und Verfahrensweise in allen Bezirken zu kommen, wurde eine ausführliche Dienstvorschrift³ erarbeitet, die nach einem längeren Probelauf und im Lichte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung an mehreren Stellen revidiert und verändert wurde.

Es zeigte sich allerdings schon nach den ersten Monaten, dass nicht etwa Dutzende von Bürgerbegehren auf die Bezirke zuliefen, ein Stillstand der Kommunalpolitik oder der vollziehenden Verwaltung nicht eintrat, die Bezirkspolitiker ihrerseits sich jedoch von einzelnen Initiativen für Bürgerbegehren auch „beeindrucken“ ließen und diese für ihre eigene Beschlussfassung aufnahmen.

III. Einschätzung

1. Verschiedene Typen von Bürgerbegehren

Bis zum Herbst 2001 sind insgesamt 26 Bürgerbegehren in den Bezirken angezeigt worden. Die Bandbreite dieser Bürgerbegehren ist erheblich gewesen. Will man eine grobe Einteilung versuchen, so gibt es folgende Typen:

1. Gezielte Begehren gegen einzelne geplante Einrichtungen, insbesondere gegen solche zugunsten von Minderheiten oder „Problemgruppen“;
2. Mitsprachebegehren bei der städtebaulichen Planung, sei es für ganze Stadtteile, sei es für einen einzelnen Bereich.
3. Mitgestaltung in landespolitischen Fragen oder Bereichen, die die Kompetenz einer Bezirksversammlung - im Einzelfall bei weitem - überschreiten.

Bei dem eben beschriebenen Typ 1 scheiterte das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens in der Regel an der fehlenden Unterschriftenzahl. Für ein punktuell Anliegen an einer einzelnen Straße, für ein einzelnes Grundstück, für einen einzelnen Baum (!) lassen sich nicht bezirksweit mehrere tausend Unterschriften sammeln. Das gilt selbst dann, wenn gegen eine bestimmte Jugendwohnung oder gegen die Einrichtung eines Drogenkonsum-Raums gezielt mit Unterschriften „mobilisiert“ wird. Allerdings hat es im Einzelfall auch ausgereicht, ein Bürgerbegehren überhaupt in Gang zu setzen, um bestimmte Einrichtungen an bestimmten Orten nicht weiter zu verfolgen (z.B. die Übernachtungseinrichtung für Drogenabhängige im Grandweg 2). Beim Typ 2 waren die Bürgerbegehren und die Kommunikation mit den Bezirkspolitikern im Prinzip am er-

³ Dienstvorschrift des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten vom 02.11.1999, s. Anhang.

folgreichsten: So wurden Anliegen des Begehrens „Niendorfer für den Grünen Ring“ von der Bezirksversammlung aufgegriffen, freilich mit einem Kompromiss, der aber einen Teil der Initiative zufrieden stellte, so dass es insoweit zu Rücknahmen von Unterschriften kam. Zur Schulhofbebauung, der Einrichtung eines P + R-Platzes oder einzelner Planungsbegehren - vor allem im Bezirk Wandsbek - übernahmen die Bezirksversammlungen die Anliegen der Initiativen.

Hinsichtlich der landespolitischen Themen (Typ 3), z.B. zum nördlichen Elbufer in Altona oder zur Einrichtung von Bauwagenplätzen ganz generell scheiterten die Bürgerbegehren entweder an Zulässigkeitsfragen oder daran, dass die Bürgerschaft - im Ergebnis mit dem Segen des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts - die Dinge selbst in die Hand genommen hat.

Im Verfassungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft wurde am 5. Oktober 2000 anhand eines Fragenkatalogs der SPD-Fraktion im Wege der Selbstbefassung nach § 53 Abs. 2 der Geschäftsordnung eine Senatsbefragung durchgeführt, die einen Überblick über sämtliche (seinerzeit noch 23) Bürgerbegehren, ihre Thematik, jeweilige Anzahl von Unterschriften und die Gründe des Zustandekommens bzw. Nichtzustandekommens aufgelistet hat⁴.

2. Erfahrungen mit dem Bürgerentscheid

Seit dem 27. September 1998 ist nur ein Bürgerbegehren in der Weise erfolgreich gewesen, dass es zu einem Bürgerentscheid gekommen ist: Im Bezirk Bergedorf wurde gegen die Überbauung des Bahnhofsvorplatzes argumentiert und am 27. April 2000 ein Bürgerentscheid durchgeführt, der im Ergebnis erfolgreich war.

Drei besondere Erfahrungen haben das Bezirksamt Bergedorf und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten mit der Durchführung dieses einzigen Bürgerentscheides machen können:

1. Die Rolle des Bezirksamtes als neutrale Instanz bei der Durchführung des Bürgerentscheids einschließlich der damit verbundenen vorlaufenden Öffentlichkeits- und Informationsarbeit musste erst auf verwaltungsgerichtlichem Wege endgültig definiert werden. Hat nämlich eine Mehrheit in der Bezirksversammlung das Interesse, den Bürgern - wie in § 8 a BezVG vorgesehen - ihre Version in einer knappen aber werbewirksamen Fassung vorzulegen, und bedient sie sich dazu - wie es in der Bezirksversammlung üblich ist, der Hilfestellung des Bezirksamtes, wird die Rolle einer neutralen Abstimmungsinstanz verletzt.
2. Die starren Fristenregelungen in § 8 a BezVG erlauben nicht in ausreichendem Maße „Kompromisse auf den letzten Metern“, Denkpausen, die Einholung neutraler Gutachter oder ein Mediationsverfahren. Gerade bei stadtplanerisch komplexen Themen wie der Neugestaltung des Bahnhofsvorplatzes einschließlich des ZOB in

⁴ Das VerfA-Protokoll Nr. 16/26 nebst den dazu vom Senatsamt für Bezirksangelegenheiten gegebenen Ergänzungen vom 13. Dezember 2000 geben einen kompletten Überblick.

Bergedorf müssen zwischen schwarz und weiß auch differenzierte Töne und Zeit für Beratungen und Runde Tische sein.

3. Die Form der direkten Abstimmung in Abstimmungslokalen wurde überschätzt. 98,5 % der zum Bürgerentscheid aufgerufenen Bergedorfer haben von der im Gesetz vorgesehenen Briefwahl Gebrauch gemacht. Zehn Abstimmungslokale im Bezirk - es wurde darüber hinaus sogar die Öffnung kompletter Wahllokale wie bei Bürgerschafts- und Bundestagswahlen gefordert - erwiesen sich als überflüssig. Es hätte gereicht, lediglich in zwei oder drei Dienststellen des Bezirksamtes eine direkte Stimmabgabe zu ermöglichen.

IV. Bilanz aus der Sicht der Praxis

Aus der Sicht des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten und der Bezirksverwaltungen ist die Bilanz zu den Bürgerbegehren in den Bezirken seit dem September 1998 insgesamt positiv: 26 angezeigte Bürgerbegehren mit einer großen Bandbreite bürgerlicher Mitwirkung haben weder die Bezirksverwaltung noch die Kommunalpolitik zum Erliegen gebracht. Eine Reihe von Forderungen haben sich die Bezirksversammlungen zu eigen gemacht, sei es vollständig, sei es in Teilen. Einzelanliegen mit begrenzter Wirkung, die ersichtlich nicht einen ganzen Bezirk und bisweilen nicht einmal einen Stadt- oder Ortsteil berührten, kamen schon deshalb nicht zu Stande, weil das nötige Unterschriftenquorum gefehlt hat.

Die „aufschiebende Wirkung“ ist bisher für den weiteren Planungs- und Verwaltungsablauf unschädlich geblieben, da kein Zeitdruck für die Umsetzung bestand. Einzelne Bürgerbegehren mit gesamthamburgischem Einschlag sind von der Bürgerschaft bzw. vorlaufend vom Senat gleichsam evoziert worden („Rettet das Elbufer“ in Altona). In einem Fall schließlich ist im Bezirk Hamburg-Nord zur Einrichtung eines Bauwagenplatzes auf dem Gelände Elligersweg zwar ein Bürgerbegehren angedroht worden, durch zügiges Verwaltungshandeln des Bezirksamtes mit Unterstützung der Mehrheitsfraktionen in der Bezirksversammlung allerdings ohne Aussicht auf Erfolg geblieben.

Durch das Inkraftsetzen und die in Abständen erfolgte Überarbeitung der Dienstanweisung des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten einschließlich der Berücksichtigung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Hamburg hat sich inzwischen ein eingespieltes Verfahren in den Bezirksämtern herausgestellt. Immer mehr haben sich die Bezirksämter in der Lage gesehen, Initiatoren von Bürgerbegehren sachkundig und umfassend zu beraten, dieses auch im Vorfeld, so dass sich die Initiatoren hinsichtlich der möglichen Erfolgsaussicht auf verlässlicherem Grund bewegen als in den ersten Monaten nach dem September 1998.

Fünfter Teil:

Hamburg, Berlin, Bremen - Direkte Demokratie in den Stadtstaaten

Direkte Demokratie in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen im Vergleich

I. Demokratie und Volksgesetzgebung

Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen fühlen sich aufgrund ihrer Geschichte als freie Hansestädte einer besonderen republikanischen Tradition verpflichtet, die in politischen Sonntagsreden immer wieder hervorgehoben und u.a. als besonders enges Verhältnis zwischen Senat und Bürgern der freien Hansestädte verstanden wird. Berlin hatte eine andere, ganz eigene Geschichte und eine andere Tradition, dennoch sind einige Probleme und Besonderheiten typisch für Stadtstaaten und rechtfertigen einen Vergleich zwischen Berlin und den Hansestädten Hamburg und Bremen. Verglichen werden sollen die Instrumente der direkten Demokratie in den Stadtstaaten.

Es hat sich eingebürgert, unter direkter Demokratie die institutionalisierten Verfahren von Volksentscheid, Volksbegehren und Volksinitiative - ggf. unter Einschluss der institutionalisierten Formen der Massenpetition (Bürger- bzw. Einwohnerantrag) - zu verstehen. Sie werden kontrastiert mit der parlamentarischen oder repräsentativen Demokratie und erscheinen so als die beiden Alternativen der demokratischen Organisation staatlicher Gemeinwesen. Dabei wird in der Bundesrepublik der repräsentativen Demokratie eine vorrangige Stellung eingeräumt, während die direkte Demokratie als Ergänzung konzipiert wird, wobei Streit nur darüber besteht, wie effektiv oder schlagkräftig die Ergänzung auszugestalten sei, welche „Einschränkungen“ der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Elemente direkter Demokratie hinnehmbar oder eben wünschenswert seien.

Diese Dichotomie ist jedoch unzureichend und irreleitend. Sie unterstellt erstens, dass Demokratie in der Bundesrepublik oder in den einzelnen Bundesländern auf diese Formen demokratischer Beteiligung reduziert ist. Damit gerät der Gesamtkontext der Rückbindung von allgemein relevanten Entscheidungen an die Gesellschaft aus dem Blick; nämlich solcher Entscheidungen, die den Rahmen oder die Strukturmomente des Alltagshandelns der Einzelnen in der Gesellschaft bestimmen, die die Frage „Wie wollen wir zusammen leben?“ betreffen, kurz politischer Entscheidungen¹. In diesem Sinne einen politischen Charakter haben keineswegs nur staatliche Entscheidungen, sondern die unterschiedlichsten Entscheidungen und Handlungen gesellschaftlicher Akteure, die über ihre spezifische Stellung in der Lage sind, auf die Strukturen der sozialen Praxis einzuwirken, den Rahmen der Handlungen Einzelner zu strukturieren. Dazu gehören eben genauso staatliche Institutionen wie Verbände, korporative Akteure oder einzelne Wirtschaftssubjekte. Versteht man Demokratie als Rückbindung solcher Handlungen und Entscheidungen an die Gesellschaft, die damit reflexiv agiert und nicht zum Wirkfeld fremder Entscheidungen wird, muss man den Begriff der Demokratie notwendig viel weiter fassen als dies in der Dichotomie zwischen direkter und repräsentativer

¹ Zu dieser Bestimmung des Bereichs des Politischen vgl. ausführlicher: *Fisahn*, Natur – Mensch – Recht, S. 201 ff.

Demokratie zum Ausdruck kommt. Demokratie erfasst dann nicht nur die Relation Staat und Bürger, sondern auch den Ausgleich relationaler Machtgefälle zwischen Bürgern und anderen gesellschaftlichen Akteuren, bzw. die Rückbindung strukturierender Handlungen und Entscheidungen an reflexive Willensbildungsprozesse. Konkret heißt das, auch die Mitbestimmung im Betrieb oder die Elternbeiräte in nicht-staatlichen Kindergärten sind Bestandteil der reflexiven Willensbildung der Gesellschaft und damit der Demokratie. Im Verhältnis zwischen Staat und Bürger müssen außerdem vielfältige und unterschiedlichste Formen der Rückbindung staatlicher Entscheidungen und Handlungen an gesellschaftliche Willensprozesse als Bestandteil der Demokratie verstanden werden. Dazu gehören Formen der funktionalen Selbstverwaltung ebenso wie Beteiligungsrechte an planerischen Entscheidungen, oder auch die Beteiligung an der politischen und staatlichen Willensbildung über die Wahrnehmung der öffentlichkeitsbezogenen Grundrechte, also vor allem der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.²

Auch wenn es bei solchen Formen ebenfalls um eine direkte Beteiligung der Bürger an Entscheidungen geht, werden sie hier nicht Gegenstand dieser Erörterung sein. Aus Gründen der begrifflichen Klarheit bleibt es dabei, dass direkte Demokratie die institutionalisierten Verfahren der Volksgesetzgebung bezeichnet. Aber der so skizzierte Begriff der Demokratie wirft auch ein anderes Licht auf die „Dichotomie“ von direkter und repräsentativer Demokratie. Es scheidet aus, dieses Verhältnis als Ausschluss- oder Konkurrenzverhältnis zu betrachten, wie es in Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur³ und im Diskurs der „politischen Klasse“ durchaus üblich ist. Das muss den Primat der repräsentativen Demokratie nicht in Frage stellen, der in modernen Gesellschaften schon aus funktionalen und organisatorischen Gesichtspunkten zwingend erscheint. Eine ständige Beratung der gesamten Gesellschaft über struktur-bildende Entscheidungen und Handlungen würde nicht nur die Organisationsleistung des staatlichen Systems, sondern ebenso die Handlungskompetenzen und das persönlich-zeitliche Budget des Citoyen übersteigen. Direkte Demokratie ist dann zu verstehen in ihrer Funktion als ergänzendes und vor allem korrigierendes Moment der repräsentativen Demokratie. Sie eröffnet die Chance, „Entfremdungsprozesse“, Abkoppelung oder eine Besonderung des Repräsentativorgans Parlament von gesellschaftlichen Interessen einzufangen und gegebenenfalls zu korrigieren. Das gilt nicht erst für den Volksentscheid, sondern schon für die Volksbefragung, deren Bedeutung für die Willensbildung in den Parteien und Fraktionen nicht zu unterschätzen ist. Dieses Vorverständnis der Bedeutung direkter Demokratie hat Auswirkungen auf die Interpretation des Verfahrens und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten.

² Vgl. Ansätze eines solchen Verständnisses der Demokratie in: *Redaktion Kritische Justiz (Hrsg.)*, Demokratie und Grundgesetz, darin insbesondere: *Blanke*, Funktionale Selbstverwaltung und Demokratie, S. 32; *Bryde*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, S. 59; *Groß*, Grundlinien einer pluralistischen Interpretation des Demokratieprinzips S. 93; *Frankenberg*, Vorsicht Demokratie, S. 177; außerdem: *Rinken*, Demokratie als Organisationsform der Bürgergesellschaft, in: *Bovenshulte/Grub/Löhr/Schwanenflügel/Wietschel (Hrsg.)*, Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, FS Scheffold, S. 223, *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, insbes. Abschnitte D. und E.

³ Vgl. *Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation, in: *ders.*, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 379.

II. Überblick über die Entwicklung der Volksgesetzgebung in den Stadtstaaten bis 1990

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 20 Abs. 2, dass die Staatsgewalt vom Volke in „Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird. Obwohl die Fälle, in denen Wahlen und Abstimmungen stattfinden dürfen, nicht durch eine abschließende Aufzählung festgelegt werden, geht die h.M. davon aus, dass Abstimmungen nur dann zulässig sind, wenn das Grundgesetz sie ausdrücklich vorsieht (so in Art. 29 - Volksbefragung und Volksentscheid für den Fall der Neugliederung der Länder und in Art. 146 GG – Volksentscheid über eine neue Verfassung)⁴. Die Landesverfassungen lassen eine Volksgesetzgebung dagegen in mehr oder weniger weitem Umfang zu, wobei mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ein Schub von Änderungen der Landesverfassungen stattgefunden hat, in dessen Folge die Volksgesetzgebung z.T. erst eingeführt, z.T. in ihren Voraussetzungen erheblich vereinfacht wurde. In den Verfassungen der Stadtstaaten Bremen und Berlin fanden sich Bestimmungen zur direkten Demokratie schon in den Nachkriegsverfassungen. Hamburg dagegen hat die Volksgesetzgebung erst in den 1990er Jahren in seine Verfassung aufgenommen.

• **Bremen:** In der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen aus dem Jahre 1947⁵ wurde der Volksentscheid den Bestimmungen über den Landtag und die Landesregierung vorangestellt, was sich bis heute nicht geändert hat und der Volksgesetzgebung zumindest einen hohen symbolischen Gehalt verleiht. Allerdings blieb es bei dieser Symbolik, denn die Hürden für den Volksentscheid wurden so hoch gelegt, dass Volksgesetzgebungsinitiativen kaum eine realistische Chance hatten, ihr Anliegen durchzusetzen. Ein Volksentscheid sollte nur stattfinden, wenn 20 % der Wahlberechtigten das Begehren unterstützen. Erfolgreich sollte ein Volksentscheid nur bei einer Beteiligung von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung sein. Vorgesehen war also ein Beteiligungsquorum von 50 %, das - außer bei einer Verbindung mit einer Wahl - wohl nicht zu erreichen ist. Bei Verfassungsänderungen auf Grund eines Volksbegehrens musste sogar mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten für das Volksbegehren stimmen.

Dennoch kann man nicht sagen, dass der Verfassungsgesetzgeber von 1947 der direkten Demokratie in Bremen nur einen symbolisch hohen Stellenwert eingeräumt hat. Gleichzeitig sah die Verfassung nämlich vor, dass Verfassungsänderungen von der Bürgerschaft nur einstimmig beschlossen werden können oder durch Volksentscheid entschieden werden müssen.⁶ Dabei musste im Volksentscheid eine Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. Die hohe Hürde, die eine Verfassungsänderung in der Bürgerschaft, dem Landtag Bremens, nehmen musste, lässt umgekehrt auf den hohen Stellenwert schließen, der dem Volksentscheid, oder auch dem Volk als Souverän, bei verfassungsändernden Gesetzen zuerkannt wurde. Aber auch Bremen hat in den 1990er Jahren die Vorschriften zur Volksgesetzgebung in der Landesverfassung modifiziert. Dabei wurden einerseits die Quoren gesenkt, andererseits wurde gleichzeitig die ungewöhnliche Regelung zur Verfassungsänderung beseitigt. Diese bedarf nun – wie im Bund und

⁴ Nachweise – auch zur Gegenauffassung – bei *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20 GG, Rn. 5.

⁵ GBl. S. 251.

⁶ Eine vergleichbare Regelung kennt heute nur noch die hessische Verfassung (Art. 123 Abs. 2).

fast allen Ländern – nur noch einer 2/3-Mehrheit des Landtags. Pikanterweise wurde diese Änderung der Landesverfassung, die den Souverän aus seiner starken Position verdrängt, über einen Volksentscheid auf Initiative der Bürgerschaft beschlossen.

- **Berlin:** Auch die Berliner Landesverfassung aus dem Jahre 1948/50⁷ kannte das Institut der Volksgesetzgebung. Vorgesehen war für das Volksgesetzgebungsverfahren ein Quorum von 20 % der Wahlberechtigten im Volksbegehren, im anschließenden Volksentscheid wurde entweder ein Teilnahmequorum von 50 % verlangt, von denen wiederum die Mehrheit für den Gesetzentwurf stimmen musste. Bei einer geringeren Beteiligung als der Hälfte der Wahlberechtigten bestand ein Zustimmungsquorum von einem Drittel aller Wahlberechtigten. Haushaltsplan, Abgabengesetz, Lohn- und Gehaltsregelungen waren vom Volksbegehren ausgenommen. Praktisch relevanter für Berlin ist – bis in die Gegenwart – die in der Landesverfassung vorgesehene Möglichkeit, im Wege der Volksabstimmung das Parlament aufzulösen bzw. die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Die Quoren entsprachen denen bei der Volksgesetzgebung, lagen also ziemlich hoch.

Während zum Volksbegehren zwecks Parlamentsauflösung im Jahre 1974 ein Ausführungsgesetz verabschiedet wurde⁸, blieb die Volksgesetzgebung nicht nur ohne Ausführungsgesetz, sie wurde vielmehr im gleichen Jahr aus der Verfassung gestrichen⁹. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass die Übernahme der Bundesgesetze es ausschließe, dass in Berlin Volksabstimmungen zu diesen Materien stattfänden. Die Materien der Bundesgesetzgebung hätten also aus dem Verfahren der Volksgesetzgebung herausgenommen werden müssen, wozu die Alliierten nicht bereit gewesen seien.¹⁰ Allerdings wurde auch die Zweckmäßigkeit der Volksgesetzgebung und ihre Vereinbarkeit mit dem System der repräsentativen Demokratie bezweifelt.¹¹ Erst in den 1990er Jahren wurde die Volksgesetzgebung wieder in der Berliner Verfassung verankert und erhielt die heute geltende Form.

- **Hamburg:** Die Entwicklung und Rechtslage in Hamburg muss an dieser Stelle nicht ausführlich erörtert werden, da dies in den anderen Beiträgen dieses Bandes geschieht. Es soll in diesem Beitrag für den Vergleich nur auf einige Aspekte hingewiesen werden. Mit Blick auf die historische Entwicklung ist zu konstatieren, dass Hamburg im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten einen Sonderfall darstellt, weil auch die Nachkriegsverfassung kein Verfahren der Volksgesetzgebung kannte. Das gilt sowohl für die Landesebene wie auch für die Ebene der Bezirke. Auf Landesebene wurde 1996 ein Verfahren der Volksgesetzgebung eingeführt, auf der Ebene der Bezirke in einem politisch ausgesprochen kontroversen Prozess im Jahre 1998.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Stadtstaaten im Vergleich zu den meisten Flächenländern ausgesprochen „vorsichtig“ mit dem Instrument der Volksgesetzgebung verfahren sind. In Hamburg fehlte deren Verankerung in der Landesverfassung bis in die 1990er Jahre vollständig, in Berlin fand sie sich zwar in der Nachkriegsverfassung,

⁷ VBl. I S. 433 (1950).

⁸ Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses v. 27.11.1974, GVBl. S. 2774 und Landesabstimmungsordnung v. 22.9.1976, GVBl. S. 2291.

⁹ Gesetz v. 22.11.1974, GVBl. S. 2741.

¹⁰ Senatsbegr. zum 17. ÄndG Berl. Verf. AH-Drs. 6/144. S. 2.

¹¹ Vgl. Ziekow, LKV 1999, S. 89 (90).

aber das Ausführungsgesetz wurde nie verabschiedet, statt dessen wurde sie 1974 aus der Verfassung gestrichen. Nur in Bremen bestand das Instrument durchgängig als verfassungsrechtlich verankertes Element der Demokratie, allerdings waren die Quoren so hoch, dass die Volksgesetzgebung fast keine praktische Relevanz erlangte.

III. Die aktuelle Normierung der direkten Demokratie in den Stadtstaaten¹²

1. Verfahren der Volksgesetzgebung

• **Bremen:** In Bremen wurde im Jahre 1994 die Verfassung durch Volksentscheid, der mit der Bürgerschaftswahl verbunden war, geändert.¹³ Teil dieser Verfassungsänderung war die Änderung der Bestimmungen zum Verfahren bei der Volksgesetzgebung. Das Quorum für nicht auf Verfassungsänderungen gerichtete Volksbegehren wurde von 20% auf 10% herabgesetzt. Eingeführt wurde die Möglichkeit, durch Volksbegehren und Volksentscheid eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode der Bürgerschaft durchzusetzen. Geändert wurde im Jahre 1996 auch das Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (GVV)¹⁴. Im Jahr 1997 wurde der verfassungsrechtliche Rahmen für die Volksgesetzgebung erneut modifiziert.¹⁵

Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist - wenn die Initiative von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht - dreistufig aufgebaut. Auf der ersten Stufe findet sich der Zulassungsantrag zum Volksbegehren. Nach § 10 BremGVV kann von Bürgerinnen und Bürgern ein Volksbegehren mit einem Zulassungsantrag, mit dem ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden muss, initiiert werden. Dieser Zulassungsantrag muss beim Wahlleiter eingereicht werden und von mindestens 5000 Stimmberechtigten handschriftlich unterschrieben sein.¹⁶

Initiiert werden kann der Volksentscheid auch durch die Bürgerschaft, wenn diese verfassungsändernde Gesetze oder andere Fragen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet (Art. 70 BremLV).

Das Volksbegehren findet statt durch Eintragung in einen Unterschriftsbogen, der von den Initiatoren unter Berücksichtigung bestimmter Formerfordernisse bereitgestellt werden muss. Das Volksbegehren findet also in Form der freien Sammlung von Unterschriften statt. Vor der Änderung des BremGVV im Jahre 1996 wurden für das Volksbegehren Eintragungslisten bei staatlichen Auslegestellen ausgelegt und die Bürgerinnen und Bürger konnten sich nur bei der für ihren Wohnsitz zuständigen Auslegestelle eintragen.

Erfolgreich ist das Volksbegehren, wenn bei einfachen Gesetzen 10 % der Stimmberechtigten das Begehren unterstützt (Art. 70 lit. d) BremLV). Die Verfassung von 1947

¹² Vgl. dazu auch *Prigge/Prange/Bovenshulte*, Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber, S. 56-64.

¹³ Gesetz zur Änderung der Landesverfassung v. 1.11.1994, GBl. S. 289.

¹⁴ Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid v. 27.2.1996, GBl. S. 41; ersetzt wurde die Fassung des Gesetzes v. 1.4.1969, GBl. S. 39.

¹⁵ Geändert wurde Art. 72 BremLV (Gesetz vom 9.10.1997, GBl. S. 353).

¹⁶ Das entspricht der alten Rechtslage, vgl. § 10 GVV, v. 14.4.1969, GBl. S. 39.

sah ein höheres Quorum vor. Danach mussten 20 % der Stimmberechtigten das Volksbegehren unterstützen. Das galt nach alter Rechtslage unterschiedslos für einfache Gesetze wie für verfassungsändernde Gesetze. Das Quorum ist beibehalten worden für verfassungsändernde Gesetze, hier ist das Volksbegehren nur erfolgreich, wenn 20 % der Wahlberechtigten es unterstützen.

Der Volksentscheid als eigentlicher Gesetzgebungsprozess findet im Anschluss an das Volksbegehren nur statt, wenn die Bürgerschaft das vorgeschlagene Gesetz nicht unverändert verabschiedet. Erfolgreich ist ein Volksentscheid nach Art. 72 BremLV, wenn der Vorschlag in der Abstimmung die Mehrheit erzielen konnte, mindestens müssen aber 25 % der Stimmberechtigten zugestimmt haben. Es besteht also ein Zustimmungsquorum von 25 %, bei verfassungsändernden Gesetzes liegt es höher, nämlich bei 50 %, die Hälfte der Stimmberechtigten muss der Verfassungsänderung zugestimmt haben. Vor der Verfassungsänderung 1997 war für einfache Gesetze ein Beteiligungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten vorgesehen, für verfassungsändernde Gesetze musste mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten dem Volksentscheid zustimmen. Der Volksentscheid findet an einem Sonn- oder Feiertag durch Abstimmung in Wahllokalen auf amtlichen Stimmzetteln statt.

Der 1999/2000 unternommene Versuch, per Volksgesetzgebung die Unterstützungs- bzw. Zustimmungsquoren zu streichen bzw. abzusenken, scheiterte am Bremischen Staatsgerichtshof, der das entsprechende Volksbegehren wegen Verstoßes gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG für unzulässig erklärte.¹⁷

• **Berlin:** Die direkte Demokratie erlebte in Berlin mit der Implosion der DDR, die nicht unwesentlich von demokratischen Initiativen getragen wurde, wie im gesamten Staatsgebiet der DDR eine neue Blüte. Das Ost-Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedete 1990 eine Verfassung für Berlin, die an die Verfassung von 1948/50 wieder anknüpfte und die Volksgesetzgebung enthielt. Außerdem verlangte die Verfassung in Art. 88 Abs. 4, dass eine für Gesamt-Berlin geltende vorläufige Verfassung einen Überarbeitungsauftrag enthalten müsse und die endgültige Verfassung durch Volksentscheid verabschiedet wird.¹⁸ Entsprechend wurde die West-Berliner Verfassung geändert.¹⁹ Das neu gewählte Gesamt-Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedete zwar 1991 die West-Berliner Verfassung für Gesamt-Berlin²⁰, dennoch wurde 1995 eine überarbeitete Verfassung zur Volksabstimmung gestellt, die eine Zustimmung von 75,1 % der abgegebenen Stimmen²¹ bei einer Abstimmungsbeteiligung von 67,1 % erhielt. Die Abstimmung wurde gleichzeitig mit der Wahl zum Abgeordnetenhaus durchgeführt. Die neue Verfassung von 1995 enthält wieder Vorschriften zum Verfahren der Volksgesetzgebung. Konkretisiert werden die verfassungsrechtlichen Bestimmungen durch das Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (GVVV) vom 11. Juni 1997.²²

Die Volksgesetzgebung ist dreistufig aufgebaut. Im Vorverfahren muss der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gemäß § 15 BerlGVVV von mindestens 25 000 wahl-

¹⁷ Eingehend dazu unter Gliederungspunkt IV. 2.

¹⁸ Ziekow, LKV 1999, S. 91.

¹⁹ GVBl. 1990, S. 1977.

²⁰ Ziekow, LKV 1999, S. 91.

²¹ GVBl. 1995, S. 719.

²² GVBl. S. 304.

berechtigten Berlinern unterschrieben werden. Das Begehren wird vom Senat auf seine materielle Zulässigkeit geprüft. Gegen eine ablehnende Entscheidung können die Vertrauensleute oder Initiatoren des Begehrens den Verfassungsgerichtshof anrufen. Ist das Begehren vom Senat für zulässig erachtet worden, ist die Abstimmung innerhalb von 15 Tagen bekannt zu machen. Anschließend werden die Abstimmungsbögen in den vom Wahlleiter bestimmten Abstimmungsstellen ausgelegt. Es findet also keine freihändige Sammlung von Unterschriften statt, wie etwa in Bremen, sondern eine von staatlichen Stellen koordinierte Sammlung der Unterschriften. Die Unterschriften müssen innerhalb von zwei Monaten erbracht werden. Dieses Verfahren dürfte als hohe Hürde für den Erfolg eines Volksbegehrens zu werten sein.

Erfolgreich ist das Volksbegehren gemäß Art. 62 BerlLV, wenn 10 % der Wahlberechtigten zugestimmt haben. Verfassungsänderungen durch Volksgesetzgebung sind gemäß Art. 62 Abs. 5 BerlLV unzulässig, so dass sich Sonderbestimmungen erübrigen. Der Volksentscheid findet nach einem erfolgreichen Volksbegehren statt, wenn nicht das Abgeordnetenhaus den begehrten Gesetzentwurf „inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert“ (Art. 63 Abs. 1 BerlLV) annimmt. Das ist der Stoff, aus dem juristischer Streit entsteht. Der Volksentscheid muss innerhalb von vier Monaten stattfinden, wobei die Abstimmung an einem Sonn- oder Feiertag in Abstimmungslokalen stattfinden muss. Es können auch alternative Gesetzentwürfe des Abgeordnetenhauses zur Abstimmung gestellt werden.

Erfolgreich ist der Volksentscheid, wenn entweder ein Beteiligungsquorum von 50 % erreicht wurde und die Mehrheit für den Antrag gestimmt hat oder - unabhängig von der Beteiligung - wenn ein Drittel der Wahlberechtigten für das Begehren gestimmt hat.

In jüngster Zeit ist eine parlamentarische Initiative zur Reform der verfassungs- und einfachrechtlichen Bestimmungen über die Volksgesetzgebung gestartet worden²³, deren Erfolgsaussichten eher skeptisch zu beurteilen sind.

• **Hamburg:** Für das Verfahren in Hamburg kann hier wieder auf die anderen Beiträge dieses Bandes verwiesen werden, nur wenige für den Vergleich relevante Daten sind zu nennen. In Hamburg wurde die Volksgesetzgebung durch verfassungsänderndes Gesetz vom 20. Juni 1996 in die Verfassung aufgenommen.²⁴ Damit waren die politischen Auseinandersetzungen um die direkte Demokratie in Hamburg aber keineswegs abgeschlossen. Der erste durch Volksbegehren initiierte Volksentscheid vom 27. Oktober 1997 zielte auf eine Reform des Verfahrens der Volksgesetzgebung. Er scheiterte nur knapp am Zustimmungsquorum von 50% der Wahlberechtigten, erhielt aber so viel Unterstützung - 74% der Abstimmenden -, dass sich die in der Bürgerschaft vertretenen Parteien dazu entschlossen, selbst die Reforminitiative zu ergreifen. Mit Gesetz vom 16.5.2001 wurden durch Änderung des Art. 50 HV²⁵ die Quoren für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid maßvoll gesenkt und der Anwendungsbereich der direkten Demokratie ausgeweitet..

²³ Vgl. Drucks. 14/655 und 14/656 vom 14.9. 2000 (Gesetzesinitiativen der PDS-Fraktion).

²⁴ GVBl. S. 133.

²⁵ GVBl. S. 105.

Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist in Hamburg dreistufig aufgebaut. Eingeleitet wird es durch die Volksinitiative, die bislang von mindestens 20 000 Wahlberechtigten zur Hamburger Bürgerschaft unterstützt werden musste, während künftig die Unterstützung von 10.000 Wahlberechtigten genügt.

Das Volksbegehren wird durchgeführt, wenn die Bürgerschaft nicht „ein dem Anliegen der Volksinitiative entsprechendes Gesetz“ verabschiedet (Art. 50 Abs. 2 HV). Das Volksbegehren ist erfolgreich, wenn es von 5 % der Wahlberechtigten unterstützt wird (Bis zur jüngsten Verfassungsänderung galt ein Quorum von 10%). Wiederum hat die Bürgerschaft die Möglichkeit, sich dem Anliegen anzuschließen und ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden. Einen Unterschied zwischen einfachen Gesetzen und Verfassungsänderungen macht die Landesverfassung nicht.

Für den Volksentscheid ist ein Zustimmungsquorum von 20 % der Wahlberechtigten vorgesehen (Bis zur jüngsten Verfassungsänderung im Mai 2001 lag dieses Quorum bei 25%). Erzielt werden muss also die Mehrheit der Stimmen in der Volksabstimmung, mindestens jedoch die Zustimmung von einem Fünftel aller Wahlberechtigten. Das gilt für den Fall, dass über den Volksentscheid ein einfaches Gesetz verabschiedet wird. Bei einer Verfassungsänderung müssen zwei Drittel der Abstimmenden, mindestens jedoch die Hälfte der Wahlberechtigten der Vorlage zustimmen.

ÜBERBLICK ÜBER DIE QUOREN BEI DER VOLKSGESETZGEBUNG IN DEN STADTSTAATEN¹

	Hamburg	Berlin	Bremen
Zulassung	10 000	25 000	5000
VB – einf G.	5% Zust.	10 % Zust.	10 % Zust.
VB – Verf.Änd.	5% Zust.	unzulässig	20 % Zust.
VE – einf. G.	20% Zust.	50 % Teiln oder 1/3 Zust.	25 % Zust.
VE – Verf.Änd.	2/3Mh.+50 % Zust.	unzulässig	50 % Zust.

¹ Zust = Zustimmung der Wahlberechtigten; Teiln. = Beteiligung an Abstimmung.; Mh = Mehrheit der Teilnehmer, ohne Angaben ist immer die Mehrheit der Abstimmenden zusätzlich erforderlich.

2. Volksabstimmung über eine Parlamentsauflösung

- **Bremen:** Besondere Voraussetzungen gelten in Bremen für die Parlamentsauflösung. Hier findet ein Volksentscheid nur statt, wenn 20 % der Stimmberechtigten im Volksbegehren für die Parlamentsauflösung gestimmt haben. Eine spezielle Bestimmung über ein Quorum im Volksentscheid zur Parlamentsauflösung enthält die Bremer Landesverfassung nicht, so dass das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze gilt. Das führt zu der merkwürdigen Situation, dass bei Volksbegehren zur Parlamentsauflösung ein Quorum von 20 % verlangt wird und beim anschließenden Volksentscheid ein nur geringfügig höheres Quorum von 25 % Zustimmenden. Ob sich für die 5 % Unterschied das aufwendige Verfahren lohnt, erscheint sehr fraglich.

- **Berlin:** Auch in Berlin gibt es Sondervorschriften zur Parlamentsauflösung durch Volksabstimmung. Wenn sich das Volksbegehren auf eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode richten, sind im Vorverfahren die Unterschriften von 50 000 Wahlberech-

tigten erforderlich. Für ein Volksbegehren zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode ist in Berlin ein besonderes Quorum vorgesehen, nämlich die Zustimmung von 20 % der Wahlberechtigten (Art. 63, Abs. 3 BerlLV), im Unterschied zu den 10 % Zustimmung bei sonstigen Volksbegehren. Beim Volksentscheid über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode ist das Teilnahmequorum von 50 % zwingend, wovon die Mehrheit für die Beendigung votieren muss (Art. 63, Abs. 3 BerlLV). Die Alternative Zustimmung eines Drittels der Wahlberechtigten ist hier nicht vorgesehen. Da ein solches Begehren niemals gleichzeitig mit einer Wahl zur Abstimmung gestellt werden kann, dürfte es aussichtslos sein, hier erfolgreich zu sein.

- **Hamburg:** Die Hamburger Verfassung enthält keine besonderen Regelungen zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode durch Volksabstimmung.

3. Unzulässige Gegenstände der Volksgesetzgebung

In Berlin und Bremen können nur Gesetzentwürfe Gegenstand eines Volksbegehrens bzw. eines Volksentscheids sein. Dies entspricht der Rechtslage in der Mehrheit der Bundesländer. In Bremen kann zwar die Bürgerschaft alle Fragen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, dem Volk zur Entscheidung vorlegen. Allerdings haben die Bürgerinnen und Bürger nicht die Möglichkeit, durch Volksbegehren einen Volksentscheid über nicht gesetzesförmig darstellbare Fragen zu erzwingen. In Hamburg war die Rechtslage ursprünglich ähnlich wie in Berlin. Im Mai 2001 wurde Art. 50 Abs. 1 S. 1 HV jedoch dahingehend geändert, dass Plebiszite nunmehr nicht nur Gesetzentwürfe zum Gegenstand haben können, sondern sich auch auf „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ richten können.²⁶

- **Bremen:** Über die Zulassung des Volksbegehrens nach einem erfolgreichen Zulassungsantrag entscheidet in Bremen der Senat. Diese Hürde ist praktisch sehr bedeutend, da der Senat nicht nur über die formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu entscheiden hat, sondern auch über die materielle Zulässigkeit, d.h. über die Frage, ob sich das Begehren auf eine Materie, einen Problembereich bezieht, der durch Volksentscheid geregelt werden kann. Kommt der Senat zu dem Ergebnis, dass der Antrag unzulässig ist, muss er den Staatsgerichtshof anrufen. Im anderen Fall wird das Volksbegehren eingeleitet. Unzulässig ist nach Art. 70 BremLV ein Volksentscheid über den Haushaltsplan, über Dienstbezüge und über Steuern, Abgaben und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen. Insbesondere die Herausnahme des Haushaltsplans aus den Gegenständen der Volksgesetzgebung hat über eine restriktive Rechtsprechung zu einer starken Reduktion möglicher Volksbegehren geführt, was unten genauer zu betrachten ist.²⁷

- **Berlin:** In Berlin sind Volksbegehren zur Verfassung, zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Tarifen öffentlicher Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen unzulässig (Art. 62 Abs. 5 BerlLV). Die Unzulässigkeit der

²⁶ Ähnliche Regelungen enthalten die Verfassungen von Brandenburg (Art. 75 ff.) und Schleswig-Holstein (Art. 41 f.).

²⁷ Gliederungspunkt IV.3.

Volksbegehren zur Verfassung²⁸ ist eine Berliner Besonderheit, die nicht nur im Vergleich mit den anderen Ländern ungewöhnlich²⁹ ist, sondern auch systematisch, da doch gerade die Verfassung als Gesellschaftsvertrag der Zustimmung der Gesellschaft bedarf. Merkwürdig ist diese Bestimmung auch, weil umgekehrt Änderungen der Verfassung, die das Verfahren der Volksgesetzgebung betreffen, der Zustimmung durch Volksentscheid bedürfen (Art. 100 BerLV), auch wenn sie nicht vom Volk initiiert werden können. In der Verfassung von 1995 wurde außerdem verankert, dass die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes durch Berlin und Brandenburg der Zustimmung durch Volksabstimmung bedarf (Art. 97 BerLV). Hier also wird das Volk zum Träger der Souveränität, der über die Landesgrenzen zu befinden hat oder zumindest mitbestimmt. Wie bekannt, ist es insoweit bereits zu einem – aus Sicht der Befürworter eines Länderzusammenschlusses erfolglos verlaufenen – Praxistest gekommen. Eine Wiederholung des Vorhabens steht aber auf der politischen Tagesordnung.

- **Hamburg:** Unzulässig sind in Hamburg Volksbegehren und Volksentscheide zu Haushaltsangelegenheiten, Abgaben und Tarifen von öffentlichen Unternehmen sowie zu Dienst- und Versorgungsbezügen. Anfänglich schloss Art. 50 Abs. 1 S. 2 HV außerdem Plebiszite zu Einzelvorhaben, Bauleitplänen und vergleichbaren Plänen aus. Diese im Vergleich der Bundesländer und Gemeinden sehr restriktive Regelung wurde von Anfang an heftig kritisiert und schließlich im Zuge der Reform des Rechts der Volksgesetzgebung im Mai 2001 gestrichen.

4. Massenpetition

Als Massenpetition lassen sich Verfahren bezeichnen, in denen aus der Bevölkerung eine Eingabe an das Parlament gemacht wird, sich mit einem Problem oder einer Frage zu befassen und sie in einer bestimmten Weise zu lösen. Natürlich ist es der Bevölkerung auch ohne verfassungsrechtliche Bestimmungen unbenommen, Unterschriftensammlungen zu bestimmten Frage oder Problemen durchzuführen. Die Massenpetition unterscheidet sich von solchen „freien“ Unterschriftensammlungen dadurch, dass ab einer bestimmten Anzahl von Unterschriften die Volksvertretung rechtlich verpflichtet ist, über den Gegenstand zu beraten. Weitere rechtliche Folgen hat die Massenpetition jedoch nicht. Alle drei Stadtstaaten haben die Massenpetition in der Verfassung institutionalisiert.

- **Bremen:** In Bremen werden solche Massenpetitionen auf Landesebene Bürgeranträge genannt. Bürgeranträge müssen von 2 % der Einwohner unterschrieben werden, die älter als 16 Jahre alt sind. Unterschriftsberechtigt sind also sowohl Ausländer als auch Jugendliche, die noch nicht wahlberechtigt sind. Die Gegenstände des Bürgerantrags sind entsprechend der Volksgesetzgebung begrenzt (Art. 87 BremLV).

²⁸ Nach der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs sind nicht nur Volksbegehren, die unmittelbar auf eine Verfassungsänderung gerichtet sind, unzulässig, sondern auch alle Volksbegehren, deren Anliegen nicht ohne Änderung der Verfassung verwirklicht werden kann (LKV 1999, S. 360).

²⁹ Eine solche Regelung gibt es sonst nur noch im Saarland. Zwar wird auch für Nordrhein-Westfalen und Hessen eine Unzulässigkeit der Verfassungsänderung im Wege des Plebiszits behauptet, doch handelt es sich dabei um eine Fehldeutung (Vgl. Jung, ZParl 2001, S. 33, 43 mit Anm. 54).

- **Berlin:** Auch in Berlin ist die Massenpetition in der Landesverfassung verankert. Sie heißt dort Volksinitiative. Sie ist der Volksgesetzgebung nicht vorgelagert, sondern ein eigenständiges Verfahren nach Art. 61 BerlLV. Die Initiative bedarf der Zustimmung von 90 000 Einwohnern Berlins. Auch hier kommt es auf die Staatsangehörigkeit nicht an. War die Initiative erfolgreich, wird sie gemäß §§ 7, 8 BerlGVVV³⁰ auf ihre formale und materielle Zulässigkeit geprüft. Gegen eine Unzulässigkeitserklärung kann gemäß § 41 GVVV Einspruch beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Über den Gegenstand einer zulässigen Volksinitiative muss das Abgeordnetenhaus innerhalb von vier Monaten beraten.

- **Hamburg:** Durch Art. 29 HV wurde in Hamburg das Verfahren der „Volkspetition“ eingeführt. Bitten und Beschwerden von einzelnen Bürgern werden durch den Eingabenausschuss behandelt. Eine Volkspetition, die von 10 000 Einwohnern – auch hier keine Beschränkung auf Wahlberechtigte – unterstützt wurde, muss von der Bürgerschaft beraten werden. Vertretern der Volkspetition wird Gelegenheit gegeben, ihr Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.

5. Bürgerbegehren unterhalb der Landesebene

- **Bremen:** Bremen ist nur bei oberflächlicher Betrachtung ein Stadtstaat, bei genauerem Hinsehen handelt es sich um einen Zwei-Städtestaat, gebildet aus der Stadt Bremen und Bremerhaven, so dass die kommunale Ebene – anders als in Hamburg und Berlin – eine eigenständige Bedeutung besitzt. Für die Stadtgemeinde Bremen ergeben sich jedoch mit Blick auf die Volksgesetzgebung keine Besonderheiten. Gemäß Art. 148 BremLV und § 22 BremGVV finden für Volksbegehren und Volksentscheide in der Stadtgemeinde Bremen die Vorschriften des Gesetzes entsprechende Anwendung. Mit Unterstützung von 10 % der Stimmberechtigten ist ein Begehren auf Änderung oder Erlass eines Ortsgesetzes erfolgreich. Bei Volksbegehren und Volksentscheid zu stadtbremischen Angelegenheiten sind auch EU-Bürger stimmberechtigt.

Unterhalb der kommunalen Ebene existieren in der Stadtgemeinde Bremen Ortsämter, denen direkt gewählte Beiräte als demokratische Vertretungskörperschaften zugeordnet sind. Ihre Befugnisse sind jedoch sehr beschränkt und reichen nicht so weit wie etwa die Befugnisse der Bezirksversammlungen in Hamburg oder Berlin. Auf der Ebene der Beiräte gibt es das Institut des Bürgerantrags. In beiratsbezogenen Angelegenheiten können Bürger Anträge an den Beirat stellen, die innerhalb von sechs Wochen vom Beirat zu beraten sind.³¹

Auch in Bremerhaven sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über „wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten“ gemäß § 15 b VerfBrhv³² zulässig. Ein Bürgerbegehren muss von 10 % der Bürgerinnen und Bürger der Stadt unterzeichnet werden. Über die Zulässigkeit entscheidet die Stadtverordnetenversammlung. Ein Bürgerentscheid ist erfolgreich, wenn die Mehrheit, mindestens jedoch 30 % der Stimmberechtigten zuge-

³⁰ Vgl. Fn. 22..

³¹ § 9 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter v. 20.6.1989, Brem.GBl. S. 241.

³² Verfassung für die Stadt Bremerhaven v. 4.11.1947, zuletzt geändert am 5.9.1996, GBl. S. 325.

stimmt hat. Das Quorum liegt damit höher als bei Volksentscheiden in der Stadtgemeinde Bremen.

• **Berlin:** In Berlin wurde im Jahre 1978 auf der Ebene der Bezirke, d.h. auf der unteren Ebene der zweistufigen Verwaltung oder unterhalb der kommunalen Ebene durch einfaches Gesetz, nämlich das BerlBezVG, ein „Bürgerbegehren“ geschaffen.³³ Danach besteht die Möglichkeit, dass die Wahlberechtigten eines Bezirkes „Empfehlungen“ an die Bezirksversammlung richten können, die sich im Rahmen der Kompetenz der Bezirksversammlung bewegen. Erfolgreich ist das Bürgerbegehren, wenn 10 % der Wahlberechtigten ihre Unterschrift unter den Antrag gesetzt haben. Die Rechtsfolge ist nur, dass die Bezirksversammlung innerhalb von drei Monaten über das Begehren beraten und beschließen muss. Die Empfehlung ist – was dem Wort schon zu entnehmen ist – rechtlich nicht bindend. So handelt es sich rechtlich betrachtet um eine Massenpetition. Politisch dürfte jedoch einem Begehren, das von 10 % der Wahlberechtigten unterschrieben wurde, - unabhängig davon, ob es als Bürgerbegehren verrechtlicht wurde oder nicht - ein erhebliches Gewicht beizumessen sein. So hat es denn in der Praxis auch eine gewisse Bedeutung erlangt. Dieses Bürgerbegehren auf Bezirksebene findet sich in dieser Form bis heute im BerlBezVG, ist also in den 1990er Jahren nicht ausgeweitet oder modifiziert worden. Es gibt jedoch eine parteiübergreifende Diskussion über die Einführung „echter“ Bürgerbegehren und Bürgerentscheide unterhalb der Landesebene.³⁴

• **Hamburg:** In Hamburg wurde die Bürgermitwirkung auf der Ebene der Bezirke durch einen Landesvolksentscheid, der parallel zur Bundestagswahl am 27. Oktober 1998 stattfand, eingeführt.³⁵ Volksabstimmungen sind in den Bezirken zu allen in deren Kompetenz liegenden Fragen zulässig. Ausgenommen sind Personalentscheidungen und Abstimmungen über den Haushalt. Die Hürden sind ausgesprochen niedrig. Das Bürgerbegehren hat Erfolg, wenn es von mindestens 3 % und in Bezirken mit mehr als 300 000 Einwohnern von 2 % der Stimmberechtigten unterstützt wird. Beim Bürgerentscheid besteht weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum, d.h. es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen unabhängig von der Beteiligung an der Abstimmung. Die niedrigen Quoren haben zu einem kleinen „Initiativenboom“ auf bezirklicher Ebene geführt. Innerhalb von zwei Jahren kam es zu mehr als 20 Bürgerbegehren, von denen acht ganz oder teilweise erfolgreich waren. In den meisten dieser acht Fälle machte sich die Bezirksversammlung das Anliegen der Initiatoren zumindest partiell zu eigen. Die kontroverse Entscheidung eines erfolgreichen Begehrens mittels Bürgerentscheid ist hingegen bisher die große Ausnahme geblieben.

³³ Änderung des BerlBezVG v. 5.12.1978, GVBl. S. 2272.

³⁴ Vgl. etwa <http://morgenpost.berlin1.de/archiv2001/010303/berlin/story398947.html>.

³⁵ Vgl. § 8 a HambBezVG vom 11.6.1997 (GVBl. S. 205, 206), zuletzt geändert am 6.10.1998 (GVBl. S. 207).

IV. Praxis und Probleme

1. Höhe der Quoren und politische Bedeutung der Volksgesetzgebung auf Landesebene

Hamburg bildete mit der Aufnahme der Volksgesetzgebung in die Verfassung gleichsam das Schlusslicht einer Bewegung zur Stärkung der Elemente direkter Demokratie in den Landesverfassungen.³⁶ Die Verankerung und/oder Stärkung der Volksgesetzgebung in den Landesverfassungen für die Landesebene und die kommunale Ebene führte auch zu einer Ausweitung der Praxis oder zu einer Zunahme von Initiativen zur Volksgesetzgebung. Dabei liegt die Vermutung nahe, dass eine Relation zwischen der Anzahl der Volksbegehren und deren Erfolg und der Höhe der Quoren in den einzelnen Ländern besteht.

Bremen und Berlin nehmen mit einem Quorum von 10 % Unterstützern im Volksbegehren (20% bei auf Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren in Bremen) im Ländervergleich eine mittlere Position ein. Die höchste Hürde besteht mit 20 % in Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, die niedrigste Hürde in Brandenburg (ca. 4 % = 80 000 Stimmen). In Hamburg wurde das Unterstützungsquorum beim Volksbegehren im Mai 2001 von 10% auf 5% und damit auf einen im Ländervergleich sehr niedrigen Stand abgesenkt.

Beim Volksentscheid über *einfache Gesetze* gibt es Länder, in denen nur eine einfache Mehrheit zur Verabschiedung einfacher Gesetze verlangt wird (Bayern, Hessen, NRW, Sachsen). In Rheinland-Pfalz sieht die Verfassung ein moderates Beteiligungsquorum von 25% vor. Die höchste Hürde findet man im Saarland mit einem 50 %-Zustimmungsquorum. Die anderen Flächenländer liegen bei 25% bzw. 33 %-Zustimmungsquorum. In den Stadtstaaten reichen die Zustimmungsquoren - wie gesehen - von 20% bis 33%. Bei Volksentscheiden über *verfassungsändernde Gesetze* ist in fast allen Bundesländern ein 50% Zustimmungsquorum vorgesehen. Bremen und Hamburg bilden hier keine Ausnahme.³⁷ Nur in Bayern liegt das Zustimmungsquorum bei 25%.³⁸

Betrachtet man die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid im Zusammenhang, lässt sich feststellen, dass Hamburg mittlerweile von allen Bundesländern (mit Ausnahme vielleicht von Bayern) die niedrigsten Hürden für eine erfolgreiche Volksgesetzgebung vorsieht, während sich Bremen und Berlin bei vergleichender Betrachtung im Mittelfeld befinden.

Bei der Anzahl der initiierten Volksbegehren nimmt das Land Brandenburg mit der geringen Unterstützungsquote beim Volksbegehren von ca. 4 % mit 15 Initiativen zwischen 1990 und 2000 den Spitzenplatz ein.³⁹ Auch Schleswig-Holstein steht mit insge-

³⁶ Jung, ZG 1998, S. 295.

³⁷ In Berlin ist, wie erwähnt, eine Änderung der Verfassung im Wege der Volksgesetzgebung nicht möglich.

³⁸ Bis zur gegenteiligen Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVBl. 1999, 719 ff., war es jahrzehntelang gefestigte Rechtsprechung und Praxis, dass die bayerische Verfassung keine Quoren im Verfahren der Volksgesetzgebung kennt, auch nicht bei Initiativen, die auf eine Änderung der Verfassung zielen.

³⁹ Vgl. Zusammenstellung bei Jung, ZG 1998, S. 306 f. und www.mehr-demokratie.de/volksbegehren2000-text.html, S. 8 f.

samt acht Anläufen, eine Volksgesetzgebung zu initiieren, auf einem vorderen Platz. Dagegen stehen die Länder Hessen und NRW, die beim Volksbegehren ein Zustimmungsquorum von 20 % verlangen, am Ende der Liste. In NRW wurde ein Volksbegehren zur Herabsetzung der Quoren in der Landesverfassung initiiert. Davor gab es zwei Begehren in den 1970er Jahren – und das war es auch schon.⁴⁰ Ähnlich ist die Situation in Hessen. Seit 1949 gab es dort insgesamt drei Volksbegehren, eins davon fand in den letzten zehn Jahren statt, nämlich das Begehren zur Beibehaltung des Buß- und Bettages.⁴¹ Es scheint, dass entscheidend für die Initiierung von Volksbegehren nicht so sehr das Quorum im Volksentscheid ist, sondern die Hürde des Volksbegehrens. In Hessen gilt zwar beim Volksentscheid das reine Mehrheitsprinzip ohne Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum, aber beim Volksbegehren ein Unterstützungsquorum von 20 %. Niedrig sind dagegen die Unterstützungsquoren für Volksbegehren in Schleswig-Holstein und Brandenburg.

In Berlin sind seit „Wiedereinführung“ der direkten Demokratie in den 1990er Jahren erst drei Volksbegehren von den Bürgerinnen und Bürgern initiiert worden („Mehr Demokratie in Berlin“, „Schluss mit der Rechtschreibreform“, vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach dem Finanzskandal um die Berliner Landesbank).⁴² Zu einem Volksentscheid kam es in keinem Fall, da die Begehren entweder für unzulässig erklärt wurden (Mehr Demokratie in Berlin)⁴³, die erforderliche Anzahl von Unterschriften nicht rechtzeitig gesammelt werden konnte (Schluss mit der Rechtschreibreform) oder der Intention der Initiatoren auf andere Weise Rechnung getragen wurde (vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses). Neben den drei Volksbegehren gab es noch eine institutionalisierte Massenpetition (Volksinitiative gegen den Bau des Transrapid Berlin-Hamburg) sowie zwei „von oben“ initiierte Referenden (Verfassungsreferendum 1995, Abstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg 1996).

In Bremen gab es bisher acht Volksbegehren auf Landesebene sowie jeweils ein Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene (Stadtgemeinde Bremen und Stadtgemeinde Bremerhaven).⁴⁴ Thematisch betrafen die Begehren Fragen der Bildungspolitik (4), der Staatsorganisation (2), der Rechtschreibreform (2), der Wohnungsbaupolitik (1) sowie der Ansiedlung eines touristischen Großprojekts (1). Fünf Begehren wurden vom Senat bzw. vom Staatsgerichtshof für unzulässig erklärt, drei Begehren scheiterten an mangelnder Unterstützung. Der bislang einzige mittelbar von Bürgerinnen und Bürgern initiierte Bürgerentscheid fand 1999 in der Stadtgemeinde Bremerhaven statt (Ansiedlung eines touristischen Großprojekts).⁴⁵ Neben den Volksbegehren „von unten“ gab es noch ein „von oben“ initiiertes Verfassungsreferendum im Jahr 1994.

Die Praxis der direkten Demokratie in Hamburg wird in den anderen Beiträgen dieses Bandes im Einzelnen dargestellt. Hier soll sich mit der Feststellung begnügt werden,

⁴⁰ Vgl. www.nrw.de (suche: volksbegehren).

⁴¹ Vgl. www.hmdi.hessen.de/wahlen/volksbegehren/uebersicht.htm.

⁴² Vgl. Jung, ZParl 2001, S. 33 ff.

⁴³ VerfGH Berlin, LKV 1999, S. 360 f.

⁴⁴ Vgl. <http://www.mehr-demokratie.de/bremen/bilanz-vb.html>.

⁴⁵ „Mittelbar“ deshalb, weil der Magistrat den Initiatoren des Bürgerbegehrens zuvorkam und selbst einen Bürgerentscheid zu der umstrittenen Frage einleitete. Für die Position des Magistrats sprachen sich in der Abstimmung 56% der Abstimmenden aus. Bei einer Beteiligung von 49,2% wurde jedoch das Zustimmungsquorum von 33% der Stimmberechtigten verfehlt.

dass der bisherige Höhepunkt der Volksgesetzgebung 1998 mit den beiden Begehren „Für Volksentscheide in Hamburg“ und „Für Bürgerentscheide in den Bezirken“ erreicht wurde. Beide Begehren wurden von mehr als 18% der Bürgerinnen und Bürger unterstützt. Im anschließenden Volksentscheid stimmten 74% der Abstimmenden, das waren rund 45% der Wahlberechtigten, für die Begehren. Während das Begehren für Volksentscheide auf Landesebene an dem für Verfassungsänderungen geltenden Zustimmungsquorum von 50% scheiterte, übersprang das Begehren für Bürgerentscheide in den Bezirken deutlich das damals für einfache Gesetzesvorlagen geltende Zustimmungsquorum von 25%. Angesichts dieses großen Erfolges für die Protagonisten der direkten Demokratie ist die Zahl der Initiativen auf Landesebene seit 1998 erstaunlich gering geblieben. Zu vermelden waren bis Ende 2000 lediglich zwei gescheiterte und ein erfolgreiches Volksbegehren („Für die Sonntagsöffnung von Videotheken“). Allerdings ist zu bedenken, dass es in Hamburg seit 1998 mehr als 20 Bürgerbegehren auf Bezirksebene gegeben hat, insgesamt also von einem deutlichen Aufschwung plebisziärer Politik gesprochen werden kann.

Festgehalten werden kann, dass die Chance eines Erfolges im Volksentscheid auf Landesebene entscheidend davon abhängt, dass er gleichzeitig mit einer Wahl zu einer Volksvertretung stattfindet. Wenngleich die Verknüpfung mit einer Wahl keine Erfolgsgarantie bedeutet, ist umgekehrt ein Volksentscheid unabhängig von Wahlen in den Ländern mit Quoren ab 25 % aufwärts fast zwingend zum Scheitern verurteilt. Sowohl die Änderung der Bremer Verfassung 1994, der Hamburger Volksentscheid 1998 als auch der erfolgreiche Entscheid der Initiative gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein gelangen über Volksentscheide, die gleichzeitig mit Wahlen stattfanden. Damit stellt sich die Frage, wie weit die Quoren im Volksgesetzgebungsverfahren gesenkt werden können, ob es verfassungsrechtliche Grenzen einer Absenkung gibt.

2. Verfassungskonformität einer Senkung der Quoren

Selbstverständlich - das ergibt sich schon aus dem Vergleich der Landesverfassungen - gibt es eine große Bandbreite von möglichen Regelungen des Verfahrens der Volksgesetzgebung. Während der vollständige Verzicht auf die Volksgesetzgebung nicht verfassungswidrig sein kann, stellt sich die Frage, wie weit die Anforderungen an dieses Verfahren gesenkt werden können. Diese Frage stellte sich in Bremen nach einem erfolgreichen Zulassungsverfahren für ein Volksbegehren zur Absenkung der Quoren. Im Volksbegehren sollte das Quorum für einfache Gesetze auf 5 %, bei Verfassungsänderungen auf 10 % der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen Stimmen gesenkt werden. Im Volksentscheid sollte in jedem Falle die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheiden. Die Frage nach der verfassungsmäßigen Zulässigkeit des Verfahrens legte der Senat dem Staatsgerichtshof vor, der eine Zulassung der Initiative ablehnte.⁴⁶

Der Staatsgerichtshof begründete seine Entscheidung mit einem Verstoß der angestrebten Regelung gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 GG verbunden mit dem Demokratieprinzip. Die parlamentarische Willensbildung sei durch die „Konstruktion des

⁴⁶StGH Bremen, Urteil v. 14.2.2000, NordÖR 2000, S. 186. Vgl. dazu auch *Bovenschulte/Fisahn*, Recht und Politik 2000, S. 48 ff.

Willensbildungsprozesses“ darauf angelegt, sich am Gemeinwohl zu orientieren. Die vielfältigen partikularen und widerstreitenden Interessen könnten durch das Parlament in einen „gemeinverbindlichen Volkswillen“ umgewandelt werden. So besitze die parlamentarische Gesetzgebung eine „erhöhte Chance der Gemeinwohlverwirklichung“. Dagegen bleibe der Volksgesetzgebung nur die Funktion Defizite parlamentarischer Gesetzgebung auszugleichen. Daraus folge, dass „das Volksgesetzgebungsverfahren insbesondere ein Instrument von Minderheiten ist, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen.“⁴⁷ Aus dieser Gegenüberstellung von gemeinwohlorientierten Volkswillen als Ergebnis der parlamentarischen Willensbildung und Vertretung von Minderheitsinteressen in der Volksgesetzgebung ist es vergleichsweise einfach, die Notwendigkeit von Quoren abzuleiten. Quoren hätten die Funktion, das Volksbegehren dem „Test der Ernsthaftigkeit“ zu unterziehen und zu verhindern, dass Anliegen, „die nur eine marginale Unterstützung in der Bevölkerung finden“, in allgemeinverbindliche Gesetze umgewandelt werden.

Dem Gericht kommen allerdings selbst Zweifel an seiner Prämisse – jedenfalls soweit das die Willensbildung im Parlament betrifft. Denn es bestehe durchaus die Gefahr der Absonderung der Repräsentanten von den Repräsentierten, die Gefahr der „Erstarrung des politischen Betriebes“ und der Privilegierung mächtiger und gut organisierter Interessen im parlamentarischen Willensbildungsprozess.⁴⁸ Was fehlt ist die Erwähnung der Verstrickung des parlamentarischen Diskurses in scheinbare Sachzwänge des Gemeinwohls, d.h. die schein-funktionale Reduktion politischer Optionen, wie sie am besten im „there is no alternative“-Prinzip zum Ausdruck kommt. Nimmt man das ernst, kann die Gegenüberstellung des gemeinwohlorientierten parlamentarischen Volkswillens mit dem wirklichen Volkswillen nicht zu der These führen, dass letzterer ausschließlich nicht vertretene Minderheiteninteressen zum Ausdruck bringt; dass die Volksgesetzgebung nur marginalen Interessen zum Durchbruch verhelfen könnte, während die parlamentarische Gesetzgebung regelmäßig Mehrheitsinteressen umsetzte. Mit dieser Prämisse fällt auch die Schlussfolgerung.

Nun rechtfertigt die Ablehnung dieser Prämisse nicht jede Form der Volksgesetzgebung. Vielmehr ist – wie bei der parlamentarischen Willensbildung – über Verfahrensregelungen, die auch jenseits der Quoren liegen können, prozedural sicherzustellen, dass eine gleiche Beteiligung der Bevölkerung, eine gleiche Chance der Einflussnahme und ein gleicher Diskurs stattfindet. Selbst wenn man aber dies fordert oder dem Bremer StGH folgt, ergeben sich daraus noch keine zwingenden Untergrenzen für Quoren. Das Gericht kritisiert denn auch nicht die einzelnen vorgeschlagenen Quoren, die sich einzeln betrachtet auch in anderen Landesverfassungen finden, sondern nur die vorgesehene Kumulation von niedrigem Quorum im Volksbegehren und Wegfall des Quorums im Volksentscheid. Jedenfalls gefährdeten diese Verfahrensvorschläge kumulativ den Vorrang der repräsentativen Demokratie und die Funktionsfähigkeit des Parlaments und führten zur Instrumentalisierung der Volksgesetzgebung durch Minderheiten. Das ist aber eine empirische Frage, die zu beweisen wäre. Genau diesen Beweis tritt das Gericht aber nicht an und er ist wohl auch nicht anzutreten. Das Gericht übte sich nicht im Gebot der Zurückhaltung bei unklaren Sachvoraussetzungen oder Folgewirkungen, die eben gegen die Verfassungswidrigkeit einer Norm sprechen. So ist durch das Urteil der

⁴⁷ StGH Bremen, NordÖR 2000, S. 188.

⁴⁸ Ebenda.

konkrete Vorschlag einer Änderung des Verfahrens der Volksgesetzgebung abgelehnt worden, ohne dass sich daraus klare Grenzen oder auch nur halbwegs präzise Maßstäbe für solche Grenzen ergeben würden.⁴⁹

3. Problem der Unzulässigkeit der Volksgesetzgebung zum Haushalt

Ein zweites Problem der Praxis betrifft die Unzulässigkeit der Volksgesetzgebung zum Haushalt. In allen Landesverfassungen findet sich ein entsprechender Vorbehalt wie in den Landesverfassungen der drei Stadtstaaten. Auch der Finanzvorbehalt des Parlaments war Gegenstand landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen in Bremen wie in Bayern. Unzulässig ist nach Art. 70 BremLV ein Volksbegehren über „den Haushaltsplan“. Dieser Begriff ist durch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes sehr extensiv ausgelegt worden. Nach Auffassung des Staatsgerichtshofs sind Volksbegehren und Volksentscheide wegen Verstoßes gegen Art. 70 II BremVerf. entgegen der durch den Wortlaut nahegelegten Interpretation nicht erst dann unzulässig, wenn sie sich auf den *Haushaltsplan im technischen Sinne* beziehen, sondern auch schon dann, „wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts der Bürgerschaft führen würden“.⁵⁰

In Bayern umfasst der Negativkatalog nach geltendem Recht nur eine einzige Position. Art. 73 BayVerf. bestimmt schlicht: „Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt“. Allerdings legt der Bayerische Verfassungsgerichtshof - insoweit als Vorbild für den Bremer Staatsgerichtshof dienend - die Vorschrift dahingehend aus, dass sie nicht nur Abstimmungen über den Haushaltsplan im technischen Sinne, sondern auch Abstimmungen über Gesetzentwürfe mit gravierenden finanziellen Folgewirkungen ausschließt.⁵¹ Das weitreichende Finanztabu bei der Volksgesetzgebung ist indessen eine deutsche Besonderheit und wurzelt nicht, wie vielfach behauptet, in der „Natur der Sache“. In den USA zum Beispiel gehören Volksbegehren und Volksentscheide über Steuergesetze und andere Gesetze, die mit ganz erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind, zur üblichen Staatspraxis.⁵² Angesichts dessen lässt sich schwerlich bestreiten, dass demokratische Systeme grundsätzlich ohne Selbstaufgabe mit Finanzplebisziten umzugehen vermögen (was noch nicht bedeutet, dass die Zulassung von Finanzplebisziten auch die rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung ist).

⁴⁹ Im Vergleich zum Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofs ist das Urteil des BayVerfGH, BayVBl. 1999, S. 719, geradezu unideologisch gefasst. Die Erforderlichkeit von Quoren bei der Volksgesetzgebung wird hier „lediglich“ in die Landesverfassung hineininterpretiert, ohne gleich den Homogenitätsgrundsatz des Art. 28 I GG zu bemühen.

⁵⁰ NVwZ 1998, S. 388, 389. In einer weiteren Entscheidung hat der Staatsgerichtshof präzisierend ausgeführt: „Maßnahmen, durch die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss genommen, das Haushaltsgleichgewicht gestört und eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts herbeigeführt wird, können nicht nur in einer gesetzlichen Verpflichtung zu erheblichen Mehrausgaben bestehen, sondern auch in einer gesetzlichen Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite.“ (DVBl. 1998, S. 830, 832). Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs knüpfen nahtlos an die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zu Art. 73 BayVerf. („Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“) an (vgl. BayVBl. 1977, S. 143, 148 ff.; DVBl. 1995, 419, 425), ohne dass erörtert würde, ob die Begriffe „Staatshaushalt“ und „Haushaltsplan“ tatsächlich inhaltsgleich sind (kritisch *Jung*, NVwZ 1998, S. 372, 373).

⁵¹ Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1977, S. 143, 148 ff.; DVBl. 1995, 419, 425.

⁵² Vgl. zum Beispiel zur Rechtspraxis in Kalifornien *Lee*, *The Initiative Boom: An Excess of Democracy*, in: *Lube-
now/Cain (Hrsg.)*, *Governing California*, S. 113 ff., sowie die Beiträge in *Cain/Noll (Hrsg.)*, *Constitutional Reform
in California*.

Das BVerfG hat inzwischen die Position der Bayerischen und Bremischen Gerichte bestätigt. Im Falle eines Volksbegehrens zur Finanzierung der Privatschulen in Schleswig-Holstein hat das BVerfG die Zulassung mit der Begründung abgelehnt, dass dadurch der Haushalt aus dem Gleichgewicht geräte, was gegen das Finanztabu in der Verfassung verstieße. Zwar lasse der Wortlaut der Verfassungsvorschrift die Annahme zu, dass nur unmittelbar haushaltsrechtliche Regelungen verboten seien. Eine genetische, systematische und teleologische Auslegung müsste jedoch zu einem anderen Ergebnis führen. Das systematische Argument besagt, dass die Verfassung Schleswig-Holsteins in anderen Vorschriften detailliert das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament bei der Haushaltsaufstellung austariert habe. Das Volk wird nach diesen Vorschriften eben nicht beteiligt. So sei das Verbot der Volksgesetzgebung zum formalen Haushaltsplan schon diesen Vorschriften zu entnehmen, ein weiteres ausdrückliches Verbot bei der Regelung der Volksgesetzgebung würde so überflüssig. Sinn und Zweck der Vorschrift sei, die Etablierung des Parlaments zu sichern, da Haushaltsvorschriften komplexer Natur seien, die sich dem simplen Ja oder Nein der Volksgesetzgebung entzögen. Deshalb sei die finanzwirksame Gesetzgebung durch den Haushaltsvorbehalt insgesamt untersagt. Eine „finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die - kraft rechtlicher Verpflichtung - bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden.“⁵³

V. Zusammenfassung und Ausblick

Es ist eine Standardthese der Demokratietheorie, dass Stadtstaaten bessere Voraussetzungen für eine funktionierende direkte Demokratie mit sich bringen als Flächenstaaten. In Deutschland allerdings gehörten die Stadtstaaten lange Zeit zur Nachhut in Sachen Volksgesetzgebung: Hamburg schaffte im Jahr 1996 als letztes Bundesland überhaupt die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen, während Berlin zwar schon in der Verfassung von 1948/50 die Möglichkeit der Volksgesetzgebung vorsah, die - mangels Ausführungsgesetzes nie praktisch erprobten - Vorschriften jedoch im Jahr 1974 strich und erst im Jahr 1995 Sachplebiszite wieder zuließ. Der dritte Stadtstaat, Bremen, kann demgegenüber auf eine bis ins Jahr 1947 zurückreichende, ununterbrochene verfassungsrechtliche Tradition der direkten Demokratie zurückblicken, wobei allerdings der Verfassungsgeber so hohe Hürden für die Volksgesetzgebung errichtete, dass sie praktisch bedeutungslos blieb.

In den letzten Jahren hat sich indessen Hamburg im bundesweiten Vergleich zu einem direktdemokratischen Musterschüler gemausert. Die Quoren für Volks-/Bürgerbegehren bzw. Volks-/Bürgerentscheid gehören heute zu den niedrigsten in Deutschland. Anders als in den meisten Bundesländern sind Volksbegehren auf Landesebene nicht nur zu

⁵³ BVerfG, Beschluss vom 3.7.2000, BVerfGE 102, 176 (185 ff.).

Gesetzentwürfen, sondern auch zu anderen Gegenständen der politischen Willensbildung zugelassen. Diese Entwicklung entsprang nicht einer tief empfundenen Überzeugung der politischen Elite der Hansestadt, sondern wurde von den Hamburger Bürgerinnen und Bürgern durch den Volksentscheid von 1998 unmittelbar bzw. mittelbar „von unten“ erzwungen. Gleichwohl scheint mittlerweile - seit der letzten Verfassungsänderung im Mai 2001 – ein von allen relevanten politischen Kräften getragener Konsens gefunden worden zu sein. Natürlich sieht sich die direkte Demokratie auch in Hamburg noch mit einer Reihe von ungelösten Problemen konfrontiert. Hierzu gehört das in allen Bundesländern bestehende sogenannte „Finanztabu“, also die Unzulässigkeit einer Volksgesetzgebung über den Haushalt. Die in der Vergangenheit zu beobachtende sehr weite Auslegung der Haushaltsklauseln durch die Landesverfassungsgerichte läuft Gefahr, den Großteil der politisch bedeutsamen Fragen aus dem Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung herauszunehmen. Hier sollte sich das Hamburgische Verfassungsgericht seiner besonderen Verantwortung bewusst sein und Fingerspitzengefühl beweisen. Zu überlegen wäre auch, eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode der Bürgerschaft durch Volksbegehren/-entscheid zuzulassen. Im übrigen jedoch ist weiterer institutioneller Reformbedarf in Hamburg zur Zeit nicht zu erkennen. In den nächsten Jahren wird es vor allem darum gehen, praktische Erfahrungen mit der direkten Demokratie zu sammeln.

In Bremen und Berlin ist die Lage eine andere. Hier stehen institutionelle Reformen auf der Tagesordnung, soll die Volksgesetzgebung in der Praxis funktionsfähig gemacht werden. In Berlin wird es vor allem darum gehen, echte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bezirken einzuführen, die Quoren für Sachplebiszite auf Landesebene zu senken und endlich auch eine Verfassungsänderung per Volksbegehren und Volksentscheid zu erlauben. Der institutionelle Reformbedarf in Bremen betrifft vor allem die Höhe der Quoren für Sachplebiszite. Dem kleinsten und beschaulichsten Stadtstaat stünde es gut an, keine höheren Hürden für die Volksgesetzgebung auf Landesebene zu errichten als die Millionenstadt Hamburg. Die Einführung echter Bürgerbegehren/-entscheide auf lokaler Ebene ist hingegen - anders als in Berlin und Hamburg - für Bremen nicht angezeigt, da die betreffenden Einheiten (Ortsämter/Beiräte) zu klein sind und über viel zu wenig eigene Entscheidungskompetenzen verfügen.