

Oliver Riek | Masterthesis  
HafenCity Universität Hamburg 2011

## Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung

Bürgerbeteiligung und Bürgerinteressen in  
stadtplanerischen Entscheidungsprozessen in den  
Hamburger Bezirken



Titelbild: Plakatierter Bürgerprotest im Bezirk Altona; eigene Aufnahme.

# **Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung**

Bürgerbeteiligung und Bürgerinteressen in stadtplanerischen  
Entscheidungsprozessen in den Hamburger Bezirken

Masterthesis an der HafenCity Universität Hamburg

Master Stadtplanung

Arbeitsgebiet:

Recht und Verwaltung

verfasst von:

Oliver Riek

betreut durch:

Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M. (Univ. of Michigan)

Ass. jur. Cathrin Zengerling, LL.M. (Univ. of Michigan)

Oktober 2011



## Kurzfassung

In den letzten Jahren hat die Hamburger Stadtentwicklung eine interessante Prozessdynamik entwickelt. Getragen wird diese Dynamik durch die Bürgerinnen und Bürger, die zunehmend ein Interesse an der Mitgestaltung der Stadt formulieren. Zum Teil ist die bürgerschaftliche Haltung eine Reaktion auf die formelle Stadtentwicklung unter der Federführung des Hamburger Senats und damit einhergehend auf das politische Leitbild einer Wachsenden Stadt. Dabei setzen sich diverse urbane Bürgernetzwerke für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur in Hamburg ein, um den bürgerschaftlichen Gestaltungsspielraum an alternativen Stadtentwicklungsansätzen gegenüber der formellen Stadtentwicklungspolitik zu positionieren.

An dieser bürgerschaftlichen Forderung setzt die vorliegende Arbeit an und betrachtet politische Entscheidungsprozesse anhand von Bebauungsplanverfahren in den Hamburger Bezirken, exemplarisch als Bestandteil der übergeordneten formellen Stadtentwicklung. Es werden zwei Fallbeispiele in den Bezirken Hamburg-Nord und Eimsbüttel untersucht, bei denen die von der Politik und Verwaltung befürworteten Bebauungsplanentwürfe nicht den Bürgerinteressen entsprochen haben. Die Bürger haben in beiden Fällen die Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angewandt, um die bezirkspolitischen Beschlusslagen über die Planungen direktdemokratisch zu korrigieren. Im Fokus der Arbeit steht die ganzheitliche Betrachtung der politischen Entscheidungsprozesse. Dieses ermöglicht Erkenntnisse über die formellen Verfahren der Bauleitplanung und der Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Es wird konkret den Fragen nachgegangen, welche Anforderungskriterien eine effektive Bürgerbeteiligung in Bauleitplanverfahren ausmachen und ob die derzeitigen Anwendungsvoraussetzungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einen geeigneten Ansatz für die Bauleitplanung in Hamburg darstellen. Für die Beantwortung dieser Fragen wird in der

vorliegenden Arbeit neben den Erkenntnissen aus den praktischen Fallbeispielen eine theoretische Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Verfahren und deren inhaltlichen Ausrichtungen vorgenommen.

Die Auswertung der beiden Fallbeispiele zeigt einen allgemeinen Optimierungsbedarf für die politischen Entscheidungsprozesse und speziell für die formelle Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung auf. Im Rahmen der Arbeit wird der Optimierungsbedarf für die formellen Verfahren anhand von festgestellten Anforderungskriterien näher bestimmt und durch eigene Vorschläge zur Optimierung ausgestaltet.

**“In den Städten bündeln sich gesellschaftliche Probleme und Potenziale wie in einem Brennglas.”**

Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2008

## Vorwort

An dieser Stelle möchte ich mich bei den Menschen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Besonders möchte ich mich bei Cathrin Zengerling für die wegweisenden Gespräche und wertvollen Denkanstöße bedanken.

Einen herzlichen Dank möchte ich zudem meinen Gesprächspartnern aussprechen: Claus Jorga, Kay Gätgens und Karola Häffner sowie Christine Heym. Ohne diese Gespräche wären einige Erkenntnisse nicht zustande gekommen.

Ein fachlicher und freundschaftlicher Dank richtet sich an Jonas Wolter.

Weiterhin möchte ich mich bei Nancy Kretschmann, Tatjana Merger sowie Charlotte Schubert für die orientierungsgebenden Gespräche im Vorfeld herzlichst bedanken.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINFÜHRUNG</b> .....	<b>11</b>
1.1	Ausgangslage .....	11
1.2	Problemstellung .....	11
1.3	Erkenntnisinteresse und Fragestellung .....	12
1.4	Methodik und Vorgehensweise .....	13
1.5	Aufbau der Arbeit.....	13
<b>2</b>	<b>THEORETISCHE GRUNDLAGEN EINES VERÄNDERTEN GESELLSCHAFTLICHEN UND POLITISCHEN STAATSVERSTÄNDNISSES</b> .....	<b>15</b>
2.1	Legitimation als Herausforderung der Demokratie.....	15
2.1.1	Annäherung Demokratietheorie.....	15
2.1.2	Effektivität und Legitimität .....	15
2.1.3	Partizipatorische Demokratietheorie.....	16
2.2	Governance im Wandel des Ordnungssystems.....	16
2.3	Local Governance als Perspektive .....	17
2.3.1	Begriffsbestimmung .....	17
2.3.2	Veränderungen im politischen System .....	18
2.4	Kritik an Local Governance .....	20
2.5	Zusammenfassung.....	21
<b>3</b>	<b>DIREKTDEMOKRATISCHE ELEMENTE IM PARLAMENTARISCHEN REPRÄSENTATIVSYSTEM DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND</b> .....	<b>23</b>
3.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	23
3.2	Partizipation und Demokratieverständnis auf der kommunalen Ebene .....	25
3.2.1	Entwicklung.....	25
3.2.2	Beteiligungsformen .....	25
3.3	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Instrumente.....	27
3.3.1	Begrifflichkeit und kommunale Wirkung .....	27
3.3.2	Verfahrensstruktur des Bürgerbegehrens .....	29
3.3.3	Verfahrensstruktur des Bürgerentscheids .....	31
3.3.4	Zweckmäßigkeit der Partizipationsinstrumente .....	32
3.4	Rechtliche Vorschriften im Bundesland Hamburg.....	34
3.4.1	Staatsrechtliche Voraussetzungen und Entwicklungen .....	34
3.4.2	Verfahrensstruktur von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	35

3.4.3	Besonderheiten der Verfahrensstruktur.....	36
<b>3.5</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>BÜRGERBETEILIGUNG IN DER STÄDTEBAULICHEN PLANUNG .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Begriffsklärung und Bedeutung der Bürgerbeteiligung .....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung in der Planung .....</b>	<b>40</b>
<b>4.3</b>	<b>Bauleitplanung.....</b>	<b>42</b>
4.3.1	Vorgaben und Grundsätze .....	42
4.3.2	Bebauungsplanverfahren.....	43
4.3.3	Durchführungszuständigkeit und Besonderheiten im Bundesland Hamburg.....	46
<b>4.4</b>	<b>Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung.....</b>	<b>47</b>
4.4.1	Zulässigkeit.....	47
4.4.2	Verhältnis zum Abwägungsgebot.....	48
4.4.3	Anwendungsvoraussetzungen im Bundesland Hamburg .....	49
<b>4.5</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b>FALLBEISPIELE: BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IN DER BAULEITPLANUNG, DARGESTELLT ANHAND VON ZWEI PRAXISBEISPIELEN IM BUNDESLAND HAMBURG .....</b>	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>Auswahlbegründung .....</b>	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Fallbeispiel I: Freibad Ohlsdorf in Hamburg-Nord.....</b>	<b>54</b>
5.2.1	Anlass und Inhalte der Planung.....	54
5.2.2	Verfahrensvorgänge.....	55
5.2.3	Inhaltliche Position der <i>Bäderland Hamburg GmbH</i> .....	58
5.2.4	Inhaltliche Position der Bürgerinitiative <i>Rettet das Freibad Ohlsdorf</i> .....	59
<b>5.3</b>	<b>Fallbeispiel II: Hoheluftkontor in Eimsbüttel .....</b>	<b>59</b>
5.3.1	Anlass und Inhalte der Planung.....	59
5.3.2	Verfahrensvorgänge.....	61
5.3.3	Inhaltliche Position der <i>Isebek-Initiative</i> .....	65
<b>5.4</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>66</b>
<b>6</b>	<b>AUSWERTUNG DER FALLBEISPIELE ANHAND PROZESSRELEVANTER KRITERIEN 69</b>	
<b>6.1</b>	<b>Ansatz und Kriterien der Auswertung .....</b>	<b>69</b>
<b>6.2</b>	<b>Auswertung des Fallbeispiels I: Freibad Ohlsdorf in Hamburg-Nord.....</b>	<b>70</b>
6.2.1	Sachliche Qualität der Bürgerkritik .....	70
6.2.2	Kommunikation.....	72
6.2.3	Repräsentativität.....	73
6.2.4	Bürgerentscheid als Prozessergebnis.....	74
6.2.5	Zusammenfassung .....	75

<b>6.3</b>	<b>Auswertung des Fallbeispiels II: Hoheluftkontor in Eimsbüttel .....</b>	<b>75</b>
6.3.1	Sachliche Qualität der Bürgerkritik .....	75
6.3.2	Kommunikation.....	78
6.3.3	Repräsentativität.....	80
6.3.4	Bürgerentscheid als Prozessergebnis.....	81
6.3.5	Zusammenfassung .....	81
<b>6.4</b>	<b>Auswertungsergebnis.....</b>	<b>82</b>
6.4.1	Prozesskategorien.....	82
6.4.2	Annäherung an die partizipatorische Demokratietheorie .....	84
6.4.3	Schlussfolgerung .....	85
<b>7</b>	<b>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR OPTIMIERUNG VON STADTPLANERISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN IN DEN HAMBURGER BEZIRKEN .....</b>	<b>87</b>
<b>7.1</b>	<b>Erläuterung des Optimierungsverständnisses .....</b>	<b>87</b>
<b>7.2</b>	<b>Formelle Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung .....</b>	<b>87</b>
<b>7.3</b>	<b>Anwendungspraxis von Bürgerbeteiligung in Hamburg .....</b>	<b>89</b>
7.3.1	Prozessausgestaltung.....	89
7.3.2	Internetstrategie .....	91
7.3.3	Kommunikationsstrategie.....	93
7.3.4	Hemmnisfaktoren in der Umsetzung.....	94
<b>7.4</b>	<b>Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über bauleitplanerische Sachverhalte in den Hamburger Bezirken .....</b>	<b>95</b>
7.4.1	Diskussion über eine Ausschlussregelung.....	95
7.4.2	Vorschläge zur Änderung des § 32 BezVG .....	96
7.4.3	Anderweitige Optimierungsansätze.....	100
<b>7.5</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>101</b>
<b>8</b>	<b>ABSCHLIEßENDE BETRACHTUNG .....</b>	<b>103</b>
<b>8.1</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>103</b>
<b>8.2</b>	<b>Kritische Reflexion der Methodik und Vorgehensweise.....</b>	<b>104</b>
<b>8.3</b>	<b>Weiterer Forschungsbedarf .....</b>	<b>105</b>

**Verzeichnisse            CVII**

**Anhang                    CXX**



# 1 Einführung

## 1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren kursiert zunehmend die öffentliche Meinung, dass in der deutschen Bevölkerung eine Politikverdrossenheit herrscht (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 271). Wird hierfür die Wahlbeteiligung an der letzten Bundestagswahl im September 2009 als ein beschreibender Indikator herangezogen, verstärkt sich dieses Bild. Von den circa 62,2 Millionen (Mio.) wahlberechtigten Bürgerinnen<sup>1</sup> und Bürgern haben 70,8 Prozent an der Wahl teilgenommen. Obwohl dieses Ergebnis hoch erscheint, markiert diese Wahlbeteiligungsquote den Tiefstand seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland (Egeler 2010). Es scheint, dass sich das Vertrauen der Bürger in die politischen Entscheidungsträger und in die repräsentative Demokratie verringert hat (Bock, Reimann 2006: 231). In diesem Zusammenhang ist es umso bemerkenswerter, dass entgegen der vermeintlichen Politikverdrossenheit eine gesellschaftliche Entwicklung des verstärkten bürgerlichen Engagements stattfindet (Walk 2008: 94 ff.). Die inhaltlichen Ausprägungen sind vielfältig und lassen sich aber zunehmend auch in sachbezogenen Planungsverfahren feststellen (Holtkamp 2007: 370). Insbesondere konfliktträchtige Planungen von Infrastrukturvorhaben und Großprojekten mit einer Vielzahl von Betroffenen, zum Beispiel Neuplanungen oder Ausbauten von Autobahnen, Bahnhöfen oder Flughäfen, erregen zunehmend das öffentliche Interesse und die Bürger stellen dabei Planungskonzepte und politische Entscheidungen häufiger infrage (Walter 2011). Gleichzeitig verstärkt sich die Ausprägung der *nimby-Mentalität* bei den Bürgern, die den Fortschritt und weitere Entwicklungen grundsätzlich befürworten, aber nicht unmittelbar davon betroffen sein wollen und dieses mit der Protesthaltung *'not in my backyard'* (*nimby*) kenntlich machen (Borchardt 2011).

In der Bürgerschaft intensiviert sich zudem der Anspruch an lokalen Planungsentscheidungen neben den legitimierten Politikvertretern mitzuwirken und direkt beteiligt zu werden (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 271). Prinzipiell ermöglichen die

---

<sup>1</sup> Im weiteren Verlauf wird für eine bessere Lesbarkeit einheitlich die maskuline Form angewandt. Es sind stets beide Geschlechter gemeint.

rechtlichen Grundlagen in den Bundesländern ein direktes bürgerschaftliches Mitwirkungsrecht an Regelungen in kommunalen Angelegenheiten; hierzu zählt auch die örtliche Bodennutzung im Rahmen der Bauleitplanung (Wickel, Zengerling 2010: 91). Repräsentative Planungsentscheidungen auf kommunaler Ebene können dabei durch Elemente der direkten Demokratie, insbesondere durch die partizipatorischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, ergänzt und teilweise ersetzt werden (Ritgen 2007: 288 f.). Der unmittelbare bürgerschaftliche Einfluss auf konkrete Vorhaben gestaltet kommunale Planungen vor dem Hintergrund strittiger Fragen der Legitimität, eines neuen lokalen Demokratieverständnisses, gesteigener Partizipationsansprüche und sich wandelnder staatlicher Steuerungsformen überaus komplex (Bock, Reimann 2006: 231 ff.).

## 1.2 Problemstellung

Seit 1998 besteht in Hamburg die Möglichkeit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der bezirklichen Ebene durchzuführen<sup>2</sup> (Mehr Demokratie 2006: 1). Die möglichen inhaltlichen Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden umfassen die Belange über die die jeweiligen Bezirksversammlungen einen Beschluss fassen können<sup>3</sup>. Dementsprechend unterliegen die Angelegenheiten der Bauleitplanung diesen partizipatorischen Instrumenten (Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) 2008: 26). Nach zehn Bestandsjahren dieses Rechts wurden in Hamburg bereits 62 Bürgerbegehren initiiert und in der Folge haben neun Bürgerentscheide stattgefunden (Mittendorf, Rehmet 2008: 12). Bis zur Mitte des Jahres 2011 ist die Anzahl bürgerschaftlicher Begehren auf insgesamt deutlich über 90 Verfahren gestiegen und es sind gegenüber 2008 bereits drei weitere Bürgerentscheide erfolgt (Mehr Demokratie 2011). Es ist die Tendenz festzustellen, dass die politischen Entscheidungen der Bezirksversammlungen in Hamburg zunehmend infrage gestellt und mithilfe der direktdemokratischen Instrumente korrigiert werden, dieses auch in Bezug auf Sachthemen der Bauleitplanung. Relativ betrachtet finden in Hamburg neben den anderen

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu § 32 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG).

<sup>3</sup> Siehe hierzu § 32 I BezVG und § 32 XI BezVG.

beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen am häufigsten direktdemokratische Verfahren in Deutschland statt (Mittendorf, Rehmet 2008: 12). Verschiedene Ursachen können dieses schwindende Vertrauen in die repräsentative Demokratie in Städten bedingen. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die individualisierten Lebensstile von sozialen Milieus in der modernen Stadtgesellschaft vielfältige Interessen und partikulare Bedürfnisse bedingen und repräsentative Entscheidungen diese nicht kongruent berücksichtigen und zufriedenstellen können (sinngemäß Dittmann, Hanauer 2009).

In Hamburg setzen sich verschiedene bürgerschaftliche Gruppen, unter anderem in der netzwerkbasierten Bewegung *Recht auf Stadt*, für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur ein (Hamburgische Architektenkammer 2011). Neben einzelnen Planungsprojekten steht dabei der grundsätzliche Umgang der Politik und der Verwaltung mit den Bürgerinteressen in der Kritik und gleichzeitig die Forderung nach mehr städtischem Gemeinwohl (Gaier et al. 2009). Die tradierten Planungsansätze der Bürgerbeteiligung im formellen Verfahren der Bauleitplanung werden den gestiegenen Ansprüchen aus der Bevölkerung nicht mehr ausreichend gerecht (Koch 2011: 198). Die Bürger kritisieren, dass die Beteiligung weniger eine ergebnisoffene Diskussion über Planungsalternativen ermöglicht, sondern vielmehr der Überzeugungsarbeit für bestimmte Planungen dient. Die in Hamburg feststellbaren basisorientierten und direktdemokratischen Tendenzen können deshalb auch als eine Reaktion auf eine vermeintlich unzureichende Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung zurückgeführt werden. Als problematisch erweist es sich, dass die Bürger die Bürgerentscheide nutzen, um Planverfahren zu blockieren oder konkrete Planungsprojekte zu verhindern. In diesem Kontext erweist sich die Legitimität von Planungsentscheidungen zunehmend als strittiges Thema. Die Schwierigkeit besteht darin, den Interessen und Ansprüchen der Bürger in Planungsverfahren gerecht zu werden und gleichzeitig eine progressive Stadtentwicklung, die auch unpopuläre Entscheidungen erfordert, durchzuführen.

### 1.3 Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Das Erkenntnisinteresse begründet sich aus dem stattfindenden Wandel der Planungs- und Beteiligungskultur in Hamburg. Der Fokus liegt dabei auf den politischen Entscheidungsprozessen im Rahmen der Bauleitplanung und dem Verhältnis zwischen den traditionellen Entscheidungsträgern und den Bürgern. Es soll untersucht werden, welchen Stellenwert die Bürgerbeteiligung im formellen Verwaltungsverfahren der Bauleitplanung hat und inwieweit die Bürgerkritik am repräsentativen Legitimationsmuster für Angelegenheiten der Bauleitplanung eine sachbezogene Berechtigung erfährt.

Hierbei ist der Wirkungszusammenhang zwischen der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung und der Herbeiführung einer direktdemokratischen Entscheidung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid von Bedeutung. Es sollen Erkenntnisse hervorgebracht werden, die die sachbezogenen und verfahrenstechnischen Anwendungsvoraussetzungen aufzeigen. Dementsprechend verfolgt die Arbeit den Ansatz, den politischen Entscheidungsprozess in der städtebaulichen Planung über die Betrachtung der formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung gemäß den Regelungen des Baugesetzbuches sowie der direktdemokratischen Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gemäß den Normen des Bezirksverwaltungsgesetzes ganzheitlich zu erfassen.

Angenommen wird, dass die formalisierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung hinsichtlich bestimmter Kriterien optimiert werden kann, um das Planungsverfahren effizienter zu gestalten und das Verhältnis zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Bürgern zu stärken. Hierzu wird eine These aufgestellt:

**In Hamburg besteht für die formalisierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung hinsichtlich bestimmter Kriterien ein Optimierungsbedarf.**

Zu bestimmen sind die Kriterien, die diesen Optimierungsbedarf ausmachen. Erweitert sollen Feststellungen über das Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid getroffen werden und daraus inhaltliche Rückschlüsse für den politischen Prozess gezogen werden.

Es soll Antwort auf die Frage gegeben werden, welche Anforderungen Bauleitplanverfahren zukünftig erfüllen müssen, um den Bürgerinteressen mit einer effektiven Bürgerbeteiligung zu begegnen. Hinzu kommt die Frage, ob die derzeitigen verfahrensrechtlichen Anwendungsregelungen im Bundesland Hamburg für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bezüglich des Themenbereiches der Bauleitplanung einen vertretenswerten Ansatz darstellen.

### **Welche Anforderungen müssen**

#### **Bauleitplanverfahren zukünftig erfüllen, um eine effektive Bürgerbeteiligung zu gewährleisten?**

#### **Stellt das derzeitige formelle Anwendungsverfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Bundesland Hamburg einen geeigneten Ansatz für die Bauleitplanung dar?**

Abgeleitet aus dem Erkenntnisinteresse und den zentralen Fragestellungen ist das Ziel der Arbeit einen Ansatz zu formulieren, der die formalisierte Bürgerbeteiligung des Baugesetzbuches an die Anforderungen der gewandelten Planungspraxis in Städten anpasst. Gleichzeitig stellt diese Arbeit eine inhaltliche Annäherung an die sich wandelnde Planungs- und Beteiligungskultur in Hamburg dar.

### **1.4 Methodik und Vorgehensweise**

Die Arbeit wurde mit verschiedenen methodischen Ansätzen erstellt. Hauptsächlich wurde eine Literaturrecherche durchgeführt, deren Ergebnisse, speziell aus der Fachliteratur, den allgemeinen und theoretischen Grundlagenteil der Arbeit inhaltlich abbildet. Daneben wurde auf graue Literatur und Inhalte aus dem Internet sowie rechtliche Grundlagen für die Erstellung zurückgegriffen. Außerdem wurden Fachvorträge besucht und leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt, um die Erkenntnisse aus der Literatur zu ergänzen.

Der allgemeine und theoretische Grundlagenteil stellt die inhaltlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen vor. Kapitel 2 stellt die übergeordnete Perspektive vor, während die Inhalte der Kapitel 3 und 4 den konkreten Sachbezug zur Arbeit gewährleisten, deren Inhalte letztlich in Kapitel 4 zusammengeführt werden. Spezieller wird die Analyse in der Vorstellung und Auswertung der Fallbeispiele in den Kapiteln 5 und 6. Die inhaltliche

Aufarbeitung und problemorientierte Auswertung basiert auf Dokumenten aus Politik und Verwaltung und ist wesentlich auf die Aussagen aus den Expertengesprächen gestützt. Die Auswertung der Fallbeispiele anhand prozessrelevanter Kriterien leitet die Erkenntnisse aus dem Grundlagenteil ab und stellt eine direkte Rückkopplung dazu her. Dieses Vorgehen ermöglichte die umfassende Beurteilung der politischen Entscheidungsprozesse und eröffnet den Rahmen für die Entwicklung von Handlungsoptionen in Kapitel 7.

Die abschließende Betrachtung der Arbeit dient neben der Beantwortung der übergeordneten Fragestellung gleichzeitig der Reflexion des Erstellungsvorgehens.

### **1.5 Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in acht Kapitel. Nach der Einführung erfolgt eine einordnende Darstellung von theoretischen und allgemeinen Grundlagen (Kapitel 2 und Kapitel 3 sowie Kapitel 4).

In Kapitel 2 werden theoretisch die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen im politischen System westlich-liberaler Staaten aufgezeigt. Hier wird erläutert, unter welchen gewandelten Voraussetzungen und Anforderungen staatliches Handeln und demokratische Entscheidungsprozesse geschehen. Zudem werden speziell der Stellenwert und die Rahmenbedingungen von demokratischen Entscheidungen auf der lokalen Ebene dargelegt.

In Kapitel 3 werden die direktdemokratischen Elemente im parlamentarischen Repräsentativsystem der Bundesrepublik Deutschland vorgestellt. Neben der verfassungsrechtlichen Einordnung, werden für die kommunale Ebene die partizipative Entwicklungslinie und die verschiedenen politischen Beteiligungsformen beschrieben. Vertieft werden die direktdemokratischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid behandelt, indem grundsätzlich die Verfahren und Anwendungsvoraussetzungen sowie die Ergebniswirkung vorgestellt werden. Inhaltlich konkretisiert werden die rechtlichen Vorschriften und Verfahrensbesonderheiten für das Bundesland Hamburg dargestellt.

In Kapitel 4 wird die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung verdeutlicht. Neben einer differenzierenden Begriffserläuterung von

Bürgerbeteiligung, wird die Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung vorgestellt. Daneben wird der formelle Rahmen der Bauleitplanung über die bestehenden Vorgaben und Grundsätze sowie des Verfahrensablaufs erläutert. Aufbauend auf den Inhalten des vorangegangenen Kapitels wird die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung dargestellt. Hierbei werden die Zulässigkeit einer direktdemokratischen Entscheidung in der Bauleitplanung und das verfahrenstechnische Verhältnis dieser beiden formellen Verfahren zueinander aufgezeigt und daneben die konkreten Anwendungsvoraussetzungen für das Bundesland Hamburg beschrieben.

Im anschließenden Kapitel 5 wird anhand von zwei Fallbeispielen in den Hamburger Bezirken Nord und Eimsbüttel, praxisorientiert die Anwendung der direktdemokratischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung vorgestellt. Im Fokus stehen hier die planerischen Rahmenbedingungen, die Verfahrensabläufe sowie die Akteurspositionen.

Im folgenden Kapitel 6 werden die Sachverhalte der Fallbeispiele aus dem vorangegangenen Kapitel anhand von prozessrelevanten Kriterien ausgewertet. Die Aufstellung der Auswertungskriterien ist aus dem theoretischen Teil der Arbeit abgeleitet. Die Auswertung dient der Feststellung von spezifischen Besonderheiten und Problemen im politischen Prozess im Kontext der formellen Verfahren der Bauleitplanung sowie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

In Kapitel 7 werden die vorangegangenen Erkenntnisse auf inhaltliche Rückschlüsse für die benannten formellen Verfahren diskutiert. In diesem Zusammenhang werden für die identifizierten Defizite im politischen Prozess entsprechende Handlungsoptionen und Optimierungsansätze

aufgezeigt, die schwerpunktmäßig einen verfahrenstechnischen Ansatz aufweisen.

Abschließend wird eine zusammenfassende Schlussbetrachtung in Kapitel 8 vorgenommen. Hier wird eine inhaltliche Auswertung der Arbeit mit der direkten Rückkopplung zur Fragestellung durchgeführt. Daneben wird das methodische Vorgehen diskutiert und der vertiefende Forschungsbedarf benannt.

## 2 Theoretische Grundlagen eines veränderten gesellschaftlichen und politischen Staatsverständnisses

### 2.1 Legitimation als Herausforderung der Demokratie

#### 2.1.1 Annäherung Demokratietheorie

Seit der Begründung der Demokratie<sup>4</sup> im antiken Griechenland werden Demokratietheorien entwickelt und untersucht. Vielfältige Ansätze werden dabei verfolgt, dazu gehören unter anderem erklärende empirisch-analytische, wertneutrale deskriptive und bewertende normative Theorien (Walk 2008: 76). Dementsprechend ergeben sich unterschiedliche Begriffsbestimmungen von Demokratie und verschiedene demokratietheoretische Zugänge. Trotz der unterschiedlichen modernen demokratietheoretischen Strömungen seit dem späten 19. Jahrhundert, haben diese den Anspruch gemein „die Herrschaft im Staate auf die Norm politischer Gleichheit der Vollbürger zu verpflichten, auf den Willen der Stimmbürgerschaft oder zumindest eines maßgebenden Teils der Stimmbürgerschaft zu gründen und die Regierenden auf Rechenschaftspflichtigkeit gegenüber den Regierten festzulegen“ (Walk 2008: 72). Hieraus abgeleitet ergibt sich die Notwendigkeit einer Legitimation<sup>5</sup> der politischen Herrschaft durch die Anerkennung beziehungsweise Zustimmung vom regierten Volk (Blatter 2007: 271 f.).

#### 2.1.2 Effektivität und Legitimität

Die Fragen und Belange der demokratischen Legitimation sind zentrale Gegenstände in der demokratietheoretischen Diskussion (Benz 2009: 210). Angesichts von Transformationen politischer Steuerungs-, Integrations- und Herrschaftsordnungen ist der Aspekt der demokratischen Legitimation wieder fokussierter Gegenstand in der Politikwissenschaft (Blatter 2007: 271). Zunehmende und sich wandelnde Anforderungen an den Staat erschweren vor dem Hintergrund komplexer Strukturen, Prozesse und Politikinhalt das

demokratische Regieren (Benz 2009: 210 f.). Bereits Anfang der 1970er Jahre wurde in der theoretisch-intellektuellen Debatte eine Legitimationskrise der westlich-liberalen Demokratien identifiziert (Blatter 2007: 271). In diesem Zusammenhang wurde teilweise unter normativen Gesichtspunkten die Legitimationsgrundlage der repräsentativen Demokratie als nicht mehr ausreichende politische Herrschaftsordnung in modernen Gesellschaften betrachtet und die Forderung nach mehr bürgerschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten aufgestellt (Blatter 2007: 275). Neben der theoretischen Debatte konnten die gesellschaftlichen Veränderungen auch empirisch belegt werden. So zeichnet sich verstärkt seit Mitte der 1970er Jahre ein kritisches Legitimitätsempfinden in der Bevölkerung einhergehend mit einem geringeren Vertrauen in klassische demokratische Institutionen, wie repräsentativ gewählte Parlamente, ab (Blatter 2007: 274; Nolte 2011: 9). Es gilt zu beachten, dass die Mehrheit der Bevölkerung weiterhin das demokratische Werte- und Verfahrenssystem stützt, jedoch neue und erweiterte Formen der Partizipation fordert (Blatter 2007: 274). Die komplexen Anforderungen an das demokratische Regieren erzeugen Zielkonflikte, da ein Ausgleich zwischen öffentlichen Diskussionen, der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Wirkung getroffener Entscheidungen nicht optimal gelöst werden kann (Benz 2009: 210). Als problematisch erweist sich insbesondere das Konfliktverhältnis zwischen Systemeffektivität im Koordinations- und Entscheidungsprozess und der Herstellung von demokratischer Legitimation im Rahmen der Partizipation (Benz 2009: 205; Walk 2008: 73).

Zur Erfassung dieses konflikthaften Verhältnisses zwischen Effektivität und Legitimität<sup>6</sup> wird für die wissenschaftliche Debatte üblicherweise das 1965 von *David Easton* entwickelte systemtheoretische Modell herangezogen (Benz 2009: 210 f.; Blatter 2007: 273). In diesem Modell wird der politische Prozess unter den zwei Gesichtspunkten „Input“ und „Output“ betrachtet. Die prozessorientierte Inputseite ist den Anforderungen an das politische System zugewandt, während die ergebnisorientierte Outputseite die Leistungen des politischen Systems

<sup>4</sup> Etymologisch im Sinne der *Volksherrschaft* (Holzmann 2006: 23).

<sup>5</sup> Die Verwendung des Begriffs *Legitimation* erfolgt unter dem Verständnis, dass dieser das Verfahren zur Herstellung einer formalen Rechtmäßigkeit widerspiegelt (Pähle 2008: 251).

<sup>6</sup> Die Verwendung des Begriffs *Legitimität* erfolgt unter dem Verständnis, dass dieser die formale Rechtmäßigkeit von politischen Prozessen widerspiegelt (Pähle 2008: 251).

widerspiegelt (Blatter 2007: 274; Walk 2008: 72). Diesem Modell entsprechend, wird die demokratische Legitimation in inputorientierte und outputorientierte Legitimität unterschieden, wobei sich in einem politischen Prozess beide wechselseitig bedingen (Benz 2009: 210). Diese beiden Kriterien der Legitimität vermitteln zwei Perspektiven. Aus der Inputperspektive gilt eine Entscheidung als legitim, wenn sich darin der Wille des Volkes widerspiegelt („Herrschaft durch das Volk“) und aus der Outputperspektive, wenn dadurch wirksam das allgemeine Wohl des Gemeinwesens gefördert wird („Herrschaft für das Volk“) (Schmidt 2011: 231). Die Schwierigkeit der demokratischen Legitimation besteht darin, diesen beiden Anforderungen gerecht zu werden. Für die Inputseite ist es schwierig das öffentliche Interesse des Volkes zu bestimmen und auf der Outputseite ist die Entscheidungsrechtfertigung problembehaftet (Benz 2009: 211 ff.). Dementsprechend gibt es eine stetige Spannung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungen.

### 2.1.3 Partizipatorische Demokratietheorie

In der politikwissenschaftlichen Diskussion werden verschiedene Ansätze diskutiert, wie das Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungen abgebaut werden kann. In der jüngeren Debatte hat der Ansatz einer stärkeren gesellschaftlichen Beteiligung und Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen eine höhere Bedeutung erhalten (Blatter 2007: 276). Walk (2008: 79) fasst verschieden akzentuierte Demokratietheorien dieser Strömung<sup>7</sup> unter der partizipatorischen Demokratietheorie zusammen. Von zentraler Bedeutung in dieser Demokratietheorie ist die Einschätzung, dass die repräsentativen Elemente beziehungsweise Institutionen in einem politischen System nicht ausreichen, um eine politische und soziale Stabilität in der Gesellschaft zu gewährleisten. Stabilität und Legitimität sollen in dieser Theorie, ergänzend zu den repräsentativen Elementen, über öffentliche Diskussionen und weitere Kommunikationsformen ermöglicht werden (Walk

2008: 79). Der Prozess der Kommunikation soll die Auflösung der starren hierarchischen Herrschaftsbeziehung zwischen Regierenden und Regierten ermöglichen (Benz 2009: 212). Der dadurch angeregte Austausch von Informationen und Interessen kann Mittel der Verständigung und Einigung sein sowie eine Annäherung zwischen Bürgerinteressen und politischer Entscheidung herbeiführen. Dabei soll die Differenz zwischen der Entscheidungszuständigkeit und Entscheidungswirkung verringert werden (Walk 2008: 80). Der partizipatorische Demokratietheorieansatz beschränkt sich nicht nur auf den Prozess der Willensbildung, sondern berücksichtigt insbesondere die Machtkompetenz in Entscheidungsprozessen (Walk 2008: 79). Damit die Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung den Anforderungen der demokratischen Legitimation entsprechen, müssen funktionsbedingende Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören faire und präzise Verfahren, in denen die beteiligten Akteure eine Chancengleichheit erfahren, die genaue Interessendarlegung von Regierenden und Regierten und die Gewährleistung einer Entscheidungsfähigkeit sowie transparente und offene Kommunikationsprozesse (Benz 2009: 214; Vetter 2008: 13; Walk 2008: 79 f.).

In der gegenwärtigen demokratietheoretischen Diskussion wird der Ansatz einer vermehrten Partizipation im politischen System tendenziell kritisch betrachtet, aber nicht gänzlich ablehnt. Diese Perspektiven betonen die Möglichkeiten einer Destabilisierung und die verminderte Leistungsfähigkeit des politischen Systems durch die steigenden partizipativen Ansprüche der Bevölkerung (Walk 2008: 17). Zugleich besteht für das politische System das Erfordernis, auf die Herausforderungen der Demokratie hinsichtlich offener sowie strittiger Fragen der Legitimation, Repräsentation und Partizipation, entsprechende Ansätze zu entwickeln (Walk 2008: 69).

## 2.2 Governance im Wandel des Ordnungssystems

Wie bereits erwähnt (siehe 2.1.2) ist das politische System Veränderungen und Herausforderungen ausgesetzt, die einen Wandel des Ordnungssystems bedeuten. Prinzipiell wirken externe und interne Veränderungsmechanismen auf das politische System

<sup>7</sup> Dazu gehören die *expansive Demokratie* nach Warren, die *assoziative Demokratie* nach Hirst, die *deliberative Demokratie* nach Habermas und die *starke Demokratie* nach Barber sowie die *dialogische Demokratie* nach Giddens (Walk 2008: 79).

(Walk 2008: 16). Während die klassische Staatstheorie von einer Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt ausgeht, in der Entscheidungsbeteiligte und Entscheidungsbetroffene deckungsgleich vertreten sind, stellt sich die Realität im modernen Staat anders dar (Benz 2009: 21). Vielmehr sind Interdependenzen zwischen lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Ebenen vorhanden, die vielfältige Koordinierungsanforderungen an das politische System stellen. Von extern wirken internationale Verhandlungssysteme, nicht zuletzt durch die Globalisierung und unterschiedliche Staatenbündnisse, und intern erhöht sich die Komplexität von kollektiven Entscheidungen (Benz 2009: 21; Walk 2008: 16). Diese interne Komplexität zeichnet sich durch neue Akteurskonstellationen in der Gesellschaft und durch Grenzen staatlicher Steuerung aus<sup>8</sup> (Walk 2008: 67). Die staatliche Einflussnahme ist dabei durch einen geringeren Gestaltungsspielraum gegenüber der gesellschaftlichen Eigendynamik und einer flacher werdenden Hierarchiestruktur geprägt (Benz et al. 2007: 16).

Eine analytische Perspektive zur Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren wird mit dem Oberbegriff *Governance* geboten (Benz et al. 2007: 13). *Governance* beschreibt „neue Formen von Arrangements zur Steuerung, Regulierung und Handlungskoordination unter Einbeziehung verschiedener Akteure“ (Geißel 2007: 25). Es sei darauf hingewiesen, dass der Terminus *Governance* in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich verwendet wird. Dementsprechend erfolgen die Anwendungen von wertneutralen deskriptiven Ansätzen bis zu normativen Wertemodellen, wie etwa *Good Governance* (Benz et al. 2007: 14 f.). *Governance* als analytischer Ansatz ermöglicht die Erfassung von komplexen Ordnungssystemen und bietet im Bedarfsfall Gestaltungsmuster zur Interdependenzbewältigung an, indem strukturelle Rahmenbedingungen formuliert werden (Grote 2007: 39; Schimank 2007: 29). Um eine Analyse von politischen Systemen zu ergründen werden die

<sup>8</sup> Darüber hinaus haben Massenmedien und neue erweiterte Medienangebote in politischen Entscheidungsprozessen an Bedeutung gewonnen (Rucht 2008: 342; Schiffer 2011: 27 ff.)

verschiedenen Beziehungen zwischen den Akteuren erörtert und auf dieser Grundlage werden handlungsorientierte Koordinationsansätze entwickelt, die die Probleme von wechselseitigen Abhängigkeiten bewältigen sollen (Benz et al. 2007: 16).

Grundsätzliche Kritik am Ansatz von *Governance* wird gegenüber der häufigen Begriffsanwendung in der Politik und Wissenschaft geäußert, der dazu geführt hat, dass es missverständliche Auffassungen von *Governance* gibt (Benz et al. 2007: 15; Grote 2007: 39). Um der Problemvielfalt in einem politischen Mehrebenensystem und der begrifflichen Auffassung gerecht zu werden, rückt der Governanceansatz zunehmend Teilsysteme in das Zentrum der Betrachtung und erfolgt aus der Sichtweise von wissenschaftlichen Teildisziplinen<sup>9</sup> (Benz et al. 2007: 16). Hieraus resultieren die verschiedenen Ansätze von lokaler, regionaler, nationaler und globaler *Governance*.

## 2.3 Local Governance als Perspektive

### 2.3.1 Begriffsbestimmung

Städte sind seit jeher Katalysatoren von gesellschaftlichen Innovationen und politischen Veränderungen (Blatter 2008: 127). Die Gründe hierfür sind vielfältig, allerdings hat sich gezeigt, dass insbesondere die direkte räumliche und sachliche Nähe zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern als Voraussetzung ausschlaggebend ist (Holtkamp 2008: 41; Schmidt 2011: 231). Auf der städtischen beziehungsweise lokalen Ebene sind die politischen Entscheidungen für die Bürger grundsätzlich einfacher nachvollziehbar und durch die direkte Betroffenheit erfahrbar (Pähle 2008: 249). Daneben wird angenommen, dass sich die lokale Ebene durch hohes gesellschaftliches Selbstorganisationspotential und eine Problemnähe auszeichnet (Geißel 2007: 23). Dementsprechend wird die lokale Ebene als ‚Experimentierfeld‘ für neue Kooperationsformen zwischen verschiedenen Akteuren angesehen (Geißel 2007: 23; Schmidt 2011: 231). In diesem Kontext ist seit Anfang der 1990er Jahre die lokale Ebene

<sup>9</sup> Hierzu zählen unter anderem die Europaforschung, die politische Soziologie, die Föderalismus- und Regionenforschung und die politikwissenschaftliche Verwaltungs- und Kommunalwissenschaft (Benz et al. 2007: 16 f.).

zunehmend in den Fokus der wissenschaftlichen Debatten gerückt und der Begriff *Local Governance*<sup>10</sup> entstanden. Begrifflich grenzt sich *Local Governance* nur geringfügig vom allgemeinen Terminus *Governance* ab (Walk 2008: 45; siehe 2.2) und beschreibt alle Koordinationsformen zwischen staatlichen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der lokalen Ebene (Holtkamp 2007: 368). Ein Definitionsansatz vom Office of Democracy and Governance (2000: 7) lautet: „Local Governance is governing at the local level viewed broadly to include not only the machinery of government, but also the community at-large and its interaction with local authorities“.

### 2.3.2 Veränderungen im politischen System

Unter der Perspektive von *Local Governance* werden zunehmend auch Veränderungen im politischen System westlich-liberaler Staaten diskutiert. Hierzu zählen insbesondere die Themen der Effizienz staatlichen Handelns, der staatlichen Koordinations- und Steuerungsmechanismen sowie der Inputlegitimität (Holtkamp 2007: 369 f.; siehe 2.1.2). In der Diskussion werden Ansätze entwickelt, mit denen über neue staatliche Kooperations- und Steuerungsformen auf die gestiegene Komplexität und Interdependenzen in postmodernen Gesellschaften reagiert werden kann (Schmidt 2011: 229). Darüber hinaus werden Möglichkeiten erörtert, wie die Zivilgesellschaft besser in Entscheidungsprozesse integriert werden kann (Geißel 2007: 23). Hinter diesen beiden Diskussionen stehen die Ziele eine Effektivitätssteigerung der lokalen Politik und eine Belebung der lokalen Demokratie zu erreichen (Schmidt 2011: 229).

#### *Veränderung in der Verwaltung*

Seit Anfang der 1990er Jahre wird die Effizienz des staatlichen Handelns diskutiert (Holtkamp 2007: 369). In diesem Zusammenhang werden unter dem Aspekt der staatlichen Leistungsfähigkeit Reformen für die öffentliche Verwaltung betrachtet (Walk 2008: 46). Die kommunale Verwaltungstätigkeit wird dabei von zwei Entwicklungen maßgeblich beeinflusst. Zum einen hat sich das kommunale Aufgabenspektrum bei gleichbleibender Finanzmittelausstattung erweitert, so dass die lokale Finanzmittelausstattung nur einen begrenzten Handlungs- und

Gestaltungsspielraum ermöglicht (Holtkamp 2007: 369). Angesichts der zweiten Entwicklung verdeutlicht sich die problematische Situation der lokalen Verwaltung, denn trotz der schlechten Haushaltssituation steigt der bürgerliche Anspruch gegenüber den öffentlichen Dienstleistungen (Walk 2008: 46). In Reaktion auf diese beiden Entwicklungen und einer grundsätzlichen Verhältnisneubestimmung zwischen Staat und Markt ist die Konzeption des *New Public Management* entstanden (Haus 2007: 71; Schedler 2007: 264). Das Konzept sieht eine Reformierung der öffentlichen Verwaltung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vor und soll die Tätigkeiten auf bürgerorientierte Dienstleistungen ausrichten (Busch 2009: 20 f.). Mit diesem Ansatz soll zum einen die Effizienz der Verwaltungstätigkeit über betriebswirtschaftliche Instrumente, wie etwa Kosten- und Leistungsrechnung, dezentrale Ressourcenverantwortung oder Controlling, hergestellt werden (Walk 2008: 46). Zum anderen beinhaltet das *New Public Management* einen Verständnisansatz von konkurrierenden Konstellationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der lokalen Leistungserbringung, bei der die Verwaltungstätigkeit in einen stärkeren Wettbewerb zu privaten Dienstleistungen, beispielsweise im Rahmen von Privatisierungen, tritt (Holtkamp 2007: 370).

Empirische Auswertungen in westlich-liberalen Staaten haben gezeigt, dass der Umsetzungsstand des Verwaltungsreformmodells ein sehr heterogenes Bild darstellt, jedoch eine erfolgreiche Anwendung möglich ist (Schedler 2007: 264 f.). Grundsätzliche Anwendungskritik gegenüber dem *New Public Management* hat sich gegenüber der zu starken Binnenorientierung auf die Kostenreduzierung im Rahmen von lokalen Finanzkonsolidierungen eingestellt, bei der die problembezogene Aufgabenerledigung vernachlässigt wurde (Walk 2008: 47). Die zu starke Binnenorientierung auf die Effizienzsteigerung hat häufig zur Folge, dass das Verhältnis zwischen Verwaltung und bürgerlichen sowie privaten Akteuren nicht verbessert wird (Walk 2008: 47). Im Rahmen der Diskussion um *Local Governance* werden deshalb erweiterte Reformen entwickelt, die eine stärkere Zusammenarbeit der öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure ermöglicht (Walk 2008: 47). Anders als beim originären Ansatzes des *New Public Managements*

<sup>10</sup> In der Literatur wird der Begriff *Urban Governance* häufig synonym verwendet.

sollen zunehmend Kooperationen mit Privaten, zum Beispiel im Rahmen von *Public-Private-Partnerships*, entstehen (Holtkamp 2007: 371; Walk 2008: 48). Darüber hinaus soll dem gestiegenen bürgerschaftlichen Anspruch gegenüber den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung durch eine stärkere Beteiligung begegnet werden (Walk 2008: 48). Im Sinne des Leitbildes eines ‚moderierenden und aktivierenden Staates‘ ist die öffentliche Verwaltung dazu angehalten, die zivilgesellschaftlichen Ressourcen stärker in Prozesse zu integrieren (Schmidt 2011: 231).

#### *Veränderung des Steuerungsansatzes*

Einhergehend mit der sich verändernden Verwaltungstätigkeit werden neue staatliche Steuerungsformen diskutiert. Die klassischen staatlichen Steuerungsinstrumente der politischen Machtausübung, wie rechtliche Regelungen oder Finanzleistungen, erreichen angesichts von komplexen Entscheidungsprozessen und Problemlagen eine eingeschränkte Effektivität (Holtkamp 2007: 370). Die Veränderung staatlicher Einflussnahme wird häufig mit dem Slogan ‚*from government to governance*‘ umschrieben (Blatter 2008: 127; Haus 2007: 71; Schmidt 2011: 230). Mit dieser grundsätzlichen Umschreibung werden die veränderten Rahmenbedingungen des staatlichen Handelns erfasst. In der Diskussion um *Governance* wird davon ausgegangen, dass eine klare Trennung zwischen dem Steuerungsobjekt Staat und den Steuerungsobjekten Zivilgesellschaft, Institutionen und Privaten nicht mehr möglich ist (Koch 2011: 192 f.). Die starre, stark hierarchische und fokussierte Machtausübung verändert sich dahingehend, dass ein flexibler, offener und innovativer sowie informeller Steuerungstyp entsteht (Geißel 2007: 26; Koch 2011: 193). Dieser zeichnet sich durch neue Verhandlungs- und Kooperationssysteme, beispielsweise in Netzwerken, aus, an denen verschiedene Akteursgruppen beteiligt sind (Geißel 2007: 26). In diesen Systemen erfolgt eine transparentere und offenere Entscheidungsfindung gegenüber der herkömmlichen staatlichen Machtausübung, in dem Belange von betroffenen Akteuren mit verschiedenen Interessen direkt in den Prozess integriert werden (Geißel 2007: 26). Dieser neue Steuerungstyp entbindet den Staat nicht von der Macht, sondern erweitert das Handlungsspektrum dadurch, dass mit ineffektiven Routinen gebrochen und damit auf die

Veränderungen im politischen System reagiert wird (Haus 2007: 71). Dabei erfolgt die demokratische Legitimation nicht mehr ausschließlich über repräsentativ-demokratische Entscheidungsmuster, sondern wird durch neue, teilweise auch ‚experimentelle‘, Elemente ergänzt (Haus 2007: 71). Eine bedeutende Entwicklung ist die verbreitete Einführung von direktdemokratischen Elementen (Geißel 2008: 229 f.). Diese können je nach Ausgestaltung sowohl einen konsultativen Charakter, als auch eine bindende Wirkung im politischen Entscheidungsprozess erzielen und das Initiativrecht zur Anwendung kann gleichberechtigt bei Regierenden („top-down“) und Regierten („bottom-up“) liegen (Geißel 2008: 230).

#### *Veränderung im Partizipationsansatz*

Im Rahmen der Diskussionen um eine Verwaltungsmodernisierung und einer veränderten staatlichen Steuerung, erhöht sich die Bedeutung des Ansatzes einer stärkeren Partizipation in Entscheidungsprozessen. Dabei wird insbesondere der Zivilgesellschaft ein hoher Stellenwert eingeräumt, die stärker in Entscheidungsprozesse integriert werden soll (Geißel 2007: 23; Schmidt 2011: 231). Dieser Ansatz einer Mobilisierung des bürgerschaftlichen Engagements erfährt einen Zuspruch, da die traditionellen Partizipationskanäle durch einen gesellschaftlichen Wertewandel<sup>11</sup> an Bedeutung verloren haben und sich ein Legitimitätsdefizit hinsichtlich politischer Entscheidungen eingestellt hat (Holtkamp 2007: 370). Dieses ist damit zu begründen, dass eine zunehmende Distanz zwischen regierenden Politikern und regierten Bürgern feststellbar ist, die eine Politikverdrossenheit mit einem Vertrauensverlust in politische Entscheidungen und gewählte Eliten in der Gesellschaft zur Folge hat (Geißel 2008: 227). Diese Entwicklung zeigt sich unter anderem in sinkenden Wahlbeteiligungen und weniger Parteimitgliedschaften (Holtkamp 2007: 370; Pähle 2008: 249). Zurückzuführen ist dies auf mangelnde Mitwirkungsrechte an politischen Prozessen und einer bürgerschaftlichen Interessensverlagerung auf kurzfristige sach- und themenbezogene

---

<sup>11</sup> Insbesondere in Städten ist der gesellschaftliche Wertewandel durch die Pluralisierung der Lebensstile und die Ausdifferenzierung von Milieus nachzuvollziehen, so dass eine Fragmentierung der Stadtgesellschaft feststellbar ist (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 182 f.).

Entscheidungsbelange (Busch 2009: 17). Um auf dieses demokratische Defizit hinsichtlich der Inputlegitimität zu reagieren, sollen die Bürger und weitere zivilgesellschaftliche Akteure, wie etwa Initiativen, Vereine oder Verbände, stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden werden (Geißel 2007: 24). Daraus resultierend ist das Leitkonzept der *Bürgerkommune*<sup>12</sup> entstanden (Walk 2008: 47). Hierbei ist die übergeordnete Reformidee, dass die Bürger nicht nur Nutzer von staatlichen Dienstleistungen sind, sondern Mitgestalter, die direkt in die öffentliche Leistungs- und Aufgabenerfüllung eingebunden werden und dadurch den politischen Entscheidungsprozess mit beeinflussen (Busch 2009: 18). In diesem Konzept tritt der Staat in eine Kooperation mit den Bürgern und nutzt damit die bürgerlichen Ressourcen im Sinne des Gemeinwesens („Outputlegitimität“) und zur eigenen Aufgaben- und Finanzentlastung („Effizienz“) (Geißel 2007: 23 f.). Die Zielsetzung der Bürgerkommune ist die Herstellung von bürgerschaftlicher Akzeptanz und Zufriedenheit gegenüber politischen Entscheidungen, die gleichzeitig ein verbessertes Ergebnis im Rahmen der politischen Voraussetzung darstellen („Effektivität“) (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 273). Das Konzept der Bürgerkommune setzt voraus, dass die Bürger in freiwilliger Eigenverantwortung bürgerschaftliches Engagement aufbringen und das eigene intellektuelle Kapital zur Mitarbeit am Entscheidungsprozess einbringen und somit lokale Politik gleichberechtigt mitgestalten (Busch 2009: 18).

## 2.4 Kritik an Local Governance

Die Veränderungsansätze als Reaktion auf Defizite im politischen System wurden bereits aufgezeigt (siehe 2.3). Allerdings wird diesen Ansätzen nicht nur eine positive Wirkung zugeschrieben. Kritische Sichtweisen betrachten die Veränderungen unter den übergeordneten Aspekten von Effektivität und Legitimität (Geißel 2008: 228; siehe 2.1.2). Die veränderten Strukturen erzeugen ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen einem erweiterten Handlungsspielraum der beteiligten Akteure und der Repräsentativität als demokratischem Prinzip (Koch 2011: 202). Da die politischen Prozesse im Rahmen von *Local Governance* zunehmend von verschiedenen Interessen beeinflusst werden und einer Informalität

unterliegen, wird bezweifelt, ob trotz dieser Gegebenheiten effektive Entscheidungen getroffen werden (Geißel 2008: 228). Skeptische Stimmen hinterfragen zudem die veränderten Entscheidungsprozesse hinsichtlich der demokratischen Legitimation, da nicht sichergestellt ist, ob die neuen Verhandlungs- und Kooperationsnetzwerke für alle Akteursgruppen gleichberechtigt zugänglich sind, eine Entscheidungstransparenz besteht und eine Entscheidungsverantwortlichkeit nachvollziehbar ist (Schmidt 2011: 232).

Skeptische Einwände gibt es bezüglich der stärkeren Integration der Zivilgesellschaft in die politischen Entscheidungsprozesse. Auf der einen Seite sind die Bürger direkt betroffen und haben lokales Wissen, allerdings steht dies auf der anderen Seite in Konkurrenz zu übergeordnetem Zusammenhangs- und Überblickswissen von Experten (Geißel 2008: 228). Dieser Gegensatz kann insbesondere bei komplexen Entscheidungsgrundlagen konflikthafte Ausprägungen annehmen und die Effektivität einschränken (Geißel 2007: 33). Darüber hinaus ergibt sich die Schwierigkeit einer optimalen Inputlegitimität, da nicht alle Bevölkerungsgruppen über ein eigenverantwortliches Selbstorganisationspotential verfügen, das die Teilhabe an Entscheidungsprozessen ermöglicht (Busch 2009: 29). Außerdem besteht in einigen Gesellschaftsgruppen ein grundlegendes Desinteresse am Partizipationsansatz (Geißel 2007: 32). Die Folge daraus ist, dass die erweiterten Partizipationsangebote von gesellschaftlichen Eliten dominiert werden und dadurch das Problem besteht, dass diese eigenverantwortlich handeln und im politischen Prozess Partikularinteressen durchsetzen (Busch 2009: 29). Damit einhergehend verringert sich die Outputlegitimität, da nicht mehr das Gemeinwohl im Vordergrund der Entscheidung steht und die gesellschaftlichen Eliten in Konkurrenz zu repräsentativen Politikvertretern treten (Geißel 2007: 28). In diesem Zusammenhang wird ein weiterer Kritikpunkt hervorgebracht, der beinhaltet, dass der verstärkte Partizipationsansatz dazu missbraucht werden kann, um die Zivilgesellschaft populistisch und demagogisch für eine bestimmte Interessensdurchsetzung zu instrumentalisieren (Geißel 2007: 28). Dieser Punkt wird insbesondere dann hervorgehoben, wenn sich der

<sup>12</sup> In der Literatur wird der Begriff *Bürgergesellschaft* häufig synonym verwendet.

Partizipationsanspruch der Bürger nicht nur auf die Willensbildung beschränkt, sondern auf konkrete Entscheidungskompetenzen, in etwa bei direktdemokratischen Elementen, erweitert (Grote 2007: 59).

Selbst befürwortende Stimmen, die eine stärkere bürgerschaftliche Mitbestimmung im politischen Entscheidungsprozess einfordern, wie zum Beispiel die des Leitkonzeptes der *Bürgerkommune* (siehe 2.3.2), vertreten die Ansicht, dass repräsentativ gewählte Institutionen grundsätzlich die letzte Entscheidungsinstanz bleiben und direktdemokratische Verfahren nur Ausnahmen und Ergänzungen in der Entscheidungsbildung sind (Busch 2009: 25). Allerdings scheint das Verhältnis zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsverfahren noch nicht ausreichend bestimmt, denn kritische Meinungen sehen in der Stärkung von direktdemokratischen Elementen eine ‚Aushöhlung des Repräsentativsystems‘ (Busch 2009: 24). Trotz dieser Kritik erfordern die Transformationen und Defizite im politischen System eine angemessene inhaltliche Begegnung gegenüber den Aspekten von Effektivität und Legitimität auf der lokalen Ebene.

## 2.5 Zusammenfassung

Das vorliegende Kapitel hat gezeigt, dass sich vermehrt gesellschaftliche und politische Veränderungen im politischen System westlich-liberaler Staaten eingestellt haben. Diese erhöhen die Komplexität des staatlichen Handelns unter den demokratisch-repräsentativen Grundvoraussetzungen. Zentraler Gegenstand der politikwissenschaftlichen Diskussion ist die demokratische Legitimation des Regierens, die unter dem konflikträchtigen Spannungsverhältnis von Input- und Outputlegitimität und dem Aspekt der Effektivität von politischen Entscheidungen steht. Unter diesen Voraussetzungen hat sich ein Legitimationsdefizit in der Demokratie eingestellt, da es eine zunehmende Entfremdung zwischen der Politik und der Bevölkerung gibt. Politische Entscheidungen stoßen angesichts einer heterogenen Gesellschaftsstruktur mit veränderten Wertvorstellungen auf ein Akzeptanzproblem. Dies ist damit zu begründen, dass eine zunehmende Differenz zwischen der Entscheidungszuständigkeit in den repräsentativ gewählten Parlamenten und der

Entscheidungswirkung in der betroffenen Bevölkerung feststellbar ist. Um auf dieses Repräsentationsdefizit zu reagieren, wird in der demokratietheoretischen Diskussion ein verstärkter Partizipationsansatz verfolgt. Dieser soll es den gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen am politischen Entscheidungsprozess mitzuwirken. Die traditionellen Partizipationskanäle haben zu mangelnden Mitwirkungsrechten der Bürger am politischen Entscheidungsprozess geführt. Das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten hat sich somit verschlechtert und ein Partizipationsdefizit hat sich eingestellt. Wenn demnach für das politische System ein ‚Demokratiedefizit‘ konstatiert wird, so besteht dies in dreifacher Hinsicht aus Belangen der Legitimation, der Repräsentation und der Partizipation (Walk 2008: 69).

Neben der Herausforderung der demokratischen Legitimation vollziehen sich weitere Veränderungen im politischen System, die die Komplexität des demokratischen Regierens erhöhen. Politische Entscheidungen unterliegen zunehmend verschiedenen Akteursinteressen und unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen, die die Gestaltung und Koordination der politischen Prozesse in einem veränderten Ordnungssystem erschweren. Um diese neuen Herausforderungen und Veränderungen von Staatlichkeit ganzheitlich zu erfassen, wird der Ansatz von *Governance* herangezogen. Der Ansatz von *Local Governance* bietet eine analytische Perspektive auf das Demokratiedefizit unter den lokalen Gegebenheiten und erfasst darüber hinaus normativ geprägte Gestaltungsmuster zur Interdependenzbewältigung. Dabei werden das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimität des staatlichen Handelns sowie die veränderten Koordinations- und Steuerungsmechanismen diskutiert. Inhaltliches Ergebnis dieser Perspektive ist, überhöht formuliert, das sich das politische System von einer Prägung durch Ordnung zu einer Prägung durch die Bürger wandelt. Dieser Wandel zeichnet sich durch eine Verwaltungsmodernisierung, einen neuen staatlichen Steuerungstyp und ein breiteres Partizipationsangebot aus. Die Rahmenbedingungen dieses Wandels sind die gestiegenen Ansprüche der Bürger, der finanziell eingeschränkte Gestaltungsspielraum der öffentlichen Verwaltung und ein erweiterter staatlicher Handlungsspielraum

durch die neuen Verhandlungs- und Kooperationsysteme.

Die Entwicklungen im Rahmen von *Local Governance* zur Effektivitätssteigerung in der lokalen Politik und zur Belebung der lokalen Demokratie werden auch kritisch betrachtet. Kritikpunkte sind die Verlagerung der staatlichen Entscheidungsbefugnis auf verschiedene private und gesellschaftliche Akteursgruppen, eine eingeschränkte Zugänglichkeit zu den neuen informellen Entscheidungsnetzwerken und Mängel hinsichtlich der Transparenz und Verantwortlichkeit von Entscheidungen. Daneben wird insbesondere auch der stärkere Partizipationsansatz kritisch eingeschätzt, da eine umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Weitere Kritik erfährt der verstärkte Partizipationsansatz, wenn sich der bürgerschaftliche Anspruch nicht nur auf die Willensbildung beschränkt, sondern zudem Entscheidungskompetenz einfordert. In diesem Zusammenhang wird aufgezeigt, dass das Verhältnis zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsverfahren angespannt ist. Das Augenmerk der Kritik liegt dabei auf der möglichen Gefährdung der Stabilität des politischen Repräsentativsystems, da eigennützige Akteure zur Durchsetzung von Partikularinteressen manipulativ tätig werden können.

Abschließend kann festgehalten werden, dass das politische System vielfältigen Veränderungen ausgesetzt ist, ein Demokratiedefizit besteht und die Komplexität von Entscheidungsprozessen zugenommen hat. Aufgrund dieser Herausforderungen und veränderten Anforderungen an das demokratische Regieren besteht das Erfordernis, inhaltliche Ansätze zu entwickeln, die darauf angemessen reagieren.

### 3 Direktdemokratische Elemente im parlamentarischen Repräsentativsystem der Bundesrepublik Deutschland

#### 3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Grundgesetz (GG) ist die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und beinhaltet die staatstragenden Strukturprinzipien, die die verfassungsmäßige Ordnung konstituieren (Degenhart 2006: 5). Die fünf Staatsstrukturprinzipien sind in Artikel (Art.) 20 des Grundgesetzes aufgeführt und dies sind das Demokratieprinzip, die republikanische Staatsform, die Bundesstaatlichkeit, das Rechtsstaatsprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip<sup>13</sup> (Degenhart 2006: 4 f.). Das Demokratieprinzip, hier von besonderem Interesse, ist in Art. 20 I GG festgeschrieben, denn dort wird die Bundesrepublik Deutschland als demokratischer Bundesstaat benannt (Degenhart 2006: 10). Weiter ausgestaltet wird das demokratische Prinzip in Art. 20 II 1 GG mit der Aussage, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Damit wird dem Volk die Trägerschaft der Staatsgewalt zugesprochen und der Grundsatz der Volkssouveränität festgeschrieben (Holzmann 2006: 23).

#### *Ausübung der Staatsgewalt*

Erweitert zur Trägerschaft wird in Art. 20 II 2 GG die Ausübung der Staatsgewalt bestimmt (Maurer 2005: 192). In diesem Artikel des Grundgesetzes wird festgelegt, dass das Volk staatliche Macht nur eingeschränkt ausüben kann (Degenhart 2006: 10). Demnach erfolgt die Anwendung von Staatsgewalt durch das Volk über Wahlen und Abstimmungen und daneben üben, laut Art. 20 II 2 GG, „besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“<sup>14</sup> die staatliche Macht aus. Mit dem Verfassungsorgan der Legislative ist das Parlament, der Bundestag, gemeint; daneben handelt es sich bei dem Organ der Exekutive um die Bundesregierung mit den nachgelagerten Verwaltungsbehörden und bei dem Organ der

<sup>13</sup> Der Art. 79 III GG stellt die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien unter einen Veränderungsschutz („Unveränderlichkeitssperre“) gegenüber einem verfassungsändernden Gesetzgeber (Degenhart 2006: 5), dazu gehören auch die Genannten.

<sup>14</sup> Aus dieser Regelung ist das Prinzip der Gewaltenteilung erkennbar (Maurer 2005: 385).

Judikative um die Gerichte (Degenhart 2006: 10; Holzmann 2006: 24). Das Prinzip der Volkssouveränität beinhaltet, dass die Anwendung staatlicher Macht auf das Volk zurückgeführt werden muss, deshalb ist für Entscheidungen eine demokratische Legitimation (siehe 2.1.1 und 2.1.2) erforderlich (Holzmann 2006: 21 f.). Aus diesem Grund sind die genannten besonderen Organe in Entscheidungsprozessen an die Wahrung einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette gehalten (Degenhart 2006: 10). Die Besetzung des Bundestages wird über Wahlen<sup>15</sup> vom Volk bestimmt und somit unmittelbar demokratisch legitimiert (Degenhart 2006: 10 ff.). Das Volk wählt die eigenen Repräsentanten in das Parlament, deshalb geht das Grundgesetz auch von einer parlamentarischen repräsentativen Demokratie aus (Holzmann 2006: 24). Für die Organe der Exekutive und Judikative besteht die Wahrung der Legitimationskette in der Wahrnehmung der Staatsaufgaben darin, dass diese in einem direkten Legitimationszusammenhang mit dem Parlament stehen und nach Art. 20 III 2 GG an Gesetz und Recht der Legislative gebunden sind (Degenhart 2006: 10 f.).

Nach Art. 20 II 2 GG sind neben Wahlen auch Abstimmungen zur Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk vorgesehen. Im Gegensatz zur Wahl stellt eine Abstimmung keine Personalentscheidung, sondern eine Sachentscheidung dar (Maurer 2005: 192). Das Grundgesetz beinhaltet keine näheren Ausführungsbestimmungen und Anforderungen, die einen Anwendungsfall von plebiszitären Abstimmungen ausgestalten (Maurer 2005: 199). Hingegen sieht das Grundgesetz ausdrücklich nur in Art. 29 GG Volksabstimmungen<sup>16</sup>, Volksbegehren<sup>17</sup> und Volksbefragungen<sup>18</sup> in Bezug auf Sachfragen der Neugliederung des Bundesgebietes vor (Degenhart 2006: 10). Dieser Regelung folgend, stimmt nicht das gesamte Staatsvolk des Bundes über die Sachfrage ab,

<sup>15</sup> Die Wahlrechtsgrundsätze von Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Gleichheit sowie Geheimheit sind in Art. 38 I 1 GG aufgeführt (Maurer 2005: 394).

<sup>16</sup> Eine *Volksabstimmung* ist das vorgeschaltete Verfahren, das im Ergebnis zum Volksentscheid führt (Maurer 2005: 198).

<sup>17</sup> Ein *Volksbegehren* ist ein Antrag des Volkes zur Durchführung einer Volksabstimmung (Maurer 2005: 198).

<sup>18</sup> *Volksbefragungen* haben im Gegensatz zu Volksentscheiden keine verbindliche Ergebniswirkung (Maurer 2005: 198).

sondern nur das von Neugliederungsmaßnahme betroffene Staatsvolk der jeweiligen Länder (Degenhart 2006: 43). De facto sind plebiszitäre Akte in Form von Abstimmungen nach geltendem Verfassungsrecht auf der Bundesebene nicht zulässig (Maurer 2005: 199). Prinzipiell besteht die Möglichkeit durch eine Verfassungsänderung Formen der direkten Demokratie unter einem Verfassungsvorbehalt in das Grundgesetz zu integrieren (Degenhart 2006: 43). Eine solche Verfassungsänderung bedeutet in der Konsequenz eine grundsätzliche Verhältnisneubestimmung zwischen repräsentativer und direkter Demokratie (Degenhart 2006: 43; siehe 2.1.3).

### *Verfassungsrechtliche Stellung der Länder*

Der in Art. 20 I GG genannte Begriff des demokratischen Bundesstaates impliziert bereits, dass das Demokratieprinzip für beide Ebenen des zweigliedrigen Staatsgebilde der Bundesrepublik Deutschland, bestehend aus dem Bund und den Ländern, gilt<sup>19</sup>. Den Ländern kommt eine Staatsqualität mit einer Verfassungsautonomie, nicht zuletzt durch die Regelung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Art. 30 GG, zu (Degenhart 2006: 160 f.). Das Homogenitätsgebot in Art. 28 I GG bestimmt, dass die verfassungsrechtlichen Prinzipien des Bundes auch für die verfassungsrechtliche Länderebene gelten (Maurer 2005: 127). In Art. 28 I 2 GG konkretisiert sich das Demokratieprinzip mit der verbindlichen Festlegung, dass in den Ländern Volksvertretungen, die Landesparlamente beziehungsweise Landtage, nach demokratischen Grundsätzen zu wählen sind (Degenhart 2006: 162). In den Wahlen zur Besetzung der Landesparlamente wird die Ausgestaltung des Demokratieprinzips deutlich und die damit verknüpfte demokratische Legitimation der Repräsentanten. Diese grundsätzliche Gebundenheit der Länder an die verfassungsmäßige Ordnung<sup>20</sup> schränkt die Verfassungsautonomie nur bedingt ein, so dass die Länder eigenständig Verfassungen ausgestalten können (Maurer 2005: 165). Dementsprechend enthalten die Landesverfassungen im Gegensatz zur

bundesverfassungsrechtlichen Regelung durchaus auch plebiszitäre Elemente (Maurer 2005: 201).

### *Kommunale Selbstverwaltung*

Der Art. 28 II 1 GG enthält die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die besagt, dass die Gemeinden die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in Eigenverantwortung regeln (Degenhart 2006: 11). Neben der Erfüllung ortsbezogener Aufgaben ist die kommunale Selbstverwaltung zudem durch die ausgestaltende Bürgermitwirkung im Grundsatz geprägt (Dustmann 2000: 6). Zur Wahrnehmung der Selbstverwaltung bedarf es in den kommunalen Gebietskörperschaften gewählter Volksvertretungen, diese sind nach Art. 28 I 2 GG zu wählen. Somit trägt sich das Demokratieprinzip erkennbar in die Ebene der Gebietskörperschaften<sup>21</sup> weiter (Holtkamp 2008: 52). In Art. 28 I 4 GG ist die Zulässigkeit für einen Unterfall der direkten Demokratie bestimmt, so besagt die dort genannte Versammlungsdemokratie, dass anstatt der gewählten Körperschaft auch eine Gemeindeversammlung treten kann. In einer Gemeindeversammlung kommen die Wahlberechtigten zusammen, diskutieren örtliche Angelegenheiten und können direkt Entscheidungen herbeiführen (Maurer 2005: 198).

Mit der Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung erfährt die kommunale Ebene gegenüber dem zweigliedrigen Staatsaufbau von Bund und Ländern eine institutionelle Garantie (Maurer 2005: 310). Allerdings sind die Gemeinden im föderalistisch aufgebauten System der Länderebene zugeordnet, daraus ergibt sich das die Kommunalverfassungen Landesrecht sind (Kost, Wehling 2010: 7 f.). Dieser Gegebenheit folgend ergeben sich verschieden ausgestaltete Kommunalverfassungen in den jeweiligen Ländern (Kost, Wehling 2010: 8). Den landesrechtlichen Bestimmungen folgend, ergibt je nach Ausgestaltung der Kommunalverfassung demnach die Möglichkeit zur Anwendung von plebiszitären Abstimmungen auf der kommunalen Ebene.

<sup>19</sup> Darüber hinaus haben die verfassungsrechtlichen Grundsätze eine europarechtliche Komponente gemäß Art. 23 I GG (Maurer 2005: 127).

<sup>20</sup> Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wird durch den Bund gemäß Art. 28 III GG gewährleistet (Maurer 2005: 321).

<sup>21</sup> Gebietskörperschaften sind Gemeinden und Landkreise sowie in einigen Bundesländern Bezirke (Degenhart 2006: 11).

## 3.2 Partizipation und Demokratieverständnis auf der kommunalen Ebene

### 3.2.1 Entwicklung

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 wurde die parlamentarisch-repräsentative Demokratie im Grundgesetz festgeschrieben (siehe 3.1). In den Anfangsjahren der Bundesrepublik war der Politikprozess von der gewählten Elite dominiert (Busch 2009: 13). Einhergehend mit wachsendem Wohlstand und einem steigenden Bildungsniveau in der Bevölkerung erhöhte sich in den 1960er Jahren das bürgerschaftliche Interesse an der Politik und gleichzeitig die Bereitschaft zur politischen Beteiligung (Walk 2008: 93). Anfang der 1970er Jahre begann die Vorbehaltslosigkeit gegenüber der Demokratie in Deutschland, das bedeutet, dass weniger das Demokratieprinzip selbst, als vielmehr die inhaltliche Ausgestaltung des Prinzips im Vordergrund stand (Nolte 2011: 5 f.). Gleichzeitig hat sich das Vertrauen der Bevölkerung in die repräsentative Demokratie verringert (siehe 2.1.2) und in der Folge sind sinkende Wahlbeteiligungen und eine verringerte Anzahl von Parteimitgliedschaften festgestellt worden (Busch 2009: 13; siehe 2.3.2). Statt in Parteien engagieren sich die Bürger seit dem vermehrt in basisdemokratischen Initiativen und sozialen (Protest-)Bewegungen (Walk 2008: 94). Diese Voraussetzungen erforderten eine Neuorientierung des Partizipationsangebots und in Reaktion darauf wurden sukzessiv seit Mitte der 1970er neue Beteiligungsformen angewandt (Vetter 2008: 11). In den 1980er Jahren wandelte sich das Demokratieverständnis dahingehend, dass den sozialen Bürgerbewegungen mehr Partizipationsmöglichkeiten im repräsentativen System eingeräumt werden sollten (Nolte 2011: 9). Die repräsentativ getroffenen Entscheidungen sollten dabei unter eine stärkere Legitimitätskontrolle durch die Bürger gestellt werden und dies sollte zur Modernisierung der lokalen Demokratie beitragen (Nolte 2011: 9). Anknüpfend an diese Forderung wurden in den 1990er Jahren Kommunalverfassungsreformen unter (direkt-)demokratischen Aspekten durchgeführt (Kost 2008: 12). Diese bundesweite Reformwelle wurde durch die Demokratiediskussion im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung in der Intensität

gestärkt (Vetter 2008: 12). Als wesentliche kommunale Veränderung wurden in allen Bundesländern die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte durch die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid<sup>22</sup> eingeführt (Mittendorf 2008: 73; Vetter 2008: 12) Darüber hinaus wurden die Direktwahlmöglichkeiten von Bürgermeistern eingeführt<sup>23</sup>, das Wahlrecht freier und unabhängiger von Parteien neugestaltet sowie die Anwendung konsultativer Verfahren<sup>24</sup> verstärkt (Böhm-Ott et al. 2006: 55; Vetter 2008: 12).

### 3.2.2 Beteiligungsformen

#### *Differenzierung*

Wie bereits angedeutet, gibt es verschiedene politische Beteiligungsformen die in der Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie angewandt werden. Übergeordnete Zielsetzungen demokratischer Beteiligungen sind die Legitimitätssteigerung und die Erhöhung von Effektivität im politischen Prozess (Vetter 2008: 17). Grundsätzlich sollte für ein besseres Verständnis zwischen direkter und partizipatorischer Demokratie unterschieden werden (Kost 2008: 10). Unter der direkten Demokratie werden die Verfahren gefasst, die es den Bürgern verfassungsrechtlich und nach weiterführenden Rechtsvorschriften ermöglichen, Entscheidungsbefugnisse im Rahmen von Abstimmungen und weiteren Initiativrechten jeweils in Bezug auf Sachfragen wahrzunehmen und somit unmittelbaren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess auszuüben (Kost 2008: 10). Verfassungsrechtlich ist die direkte Demokratie eine Ergänzung und Erweiterung zur repräsentativen Demokratie, wobei die bürgerschaftliche und

---

<sup>22</sup> Als einzige Ausnahmen sind hier die Bundesländer Baden-Württemberg und Berlin zu nennen. Die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg beinhaltet bereits seit 1956 das Recht auf Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Kost 2008: 41). Berlin hat als letztes Bundesland erst in 2005 die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für die Bezirksebene eingeführt (Neumann 2007: 363).

<sup>23</sup> Hinter dieser Entwicklung steht die weitestgehende Anpassung der Kommunalverfassungen an den süddeutschen Ratsverfassungstyp in den Bundesländern (Mädig 2006: 21).

<sup>24</sup> Zu den beratenden Mitwirkungsverfahren zählen beispielsweise die lokalen Agenda 21-Prozesse (Vetter 2008: 12).

niedrig	<b>Repräsentativität</b>	hoch
zentriert	<b>Themeninhalte</b>	vielfältig
niedrig	<b>Informationsgehalt</b>	hoch
niedrig	<b>Verbindlichkeit</b>	hoch
ergebnisorientiert	<b>Funktion</b>	willensbildend
präzise	<b>Kommunikation</b>	unpräzise
niedrig	<b>Transparenz</b>	hoch
niedrig	<b>Institutionalisierung</b>	hoch

Abbildung 1: Prozessrelevante Kriterien demokratischer Beteiligung mit möglichen Ausprägungen (eigene Darstellung)

parlamentarische Haltung zu inhaltlichen Sachfragen durchaus gegensätzlich sein können. Während im direkten Demokratieansatz schwerpunktmäßig der sachunmittelbare Entscheidungsprozess betrachtet wird, berücksichtigt der partizipatorische Demokratieansatz zudem die öffentliche Willensbildung in einem erweiterten Politikkontext mit entsprechenden Beteiligungsverfahren (Kost 2008: 10; siehe 2.1.3). An diese beiden Voraussetzungen der Demokratieansätze angelehnt, zeichnen sich die demokratischen Beteiligungsformen durch vielfältige Kriterien aus, die eine grundsätzliche Prozessrelevanz mit verschiedenen Ausprägungen aufweisen (siehe Abbildung 1). Eine trennscharfe Zuordnung der Beteiligungsformen zu den Kriterien ist nur bedingt gewährleistet und hängt von der Verfahrensausgestaltung ab. Den Aspekten der Repräsentativität, der Kommunikation und der Verbindlichkeit kommt ein erhöhter Stellenwert in den Beteiligungsverfahren zu (Vetter 2008: 13; siehe 2.3.2).

#### *Partizipatorische Beteiligungsformen*

Die Gemeindeordnungen der Länder erfordern, gemäß den grundgesetzlichen Regelungen, die Wahlen von kommunalen Volksvertretungen (siehe 3.2.1). In der repräsentativen Demokratie ist die Kommunalwahl die traditionelle Beteiligungsform der Bürger im politischen System und weist damit einen hohen Institutionalisierungsgrad auf. Der Bürger wählt im regelmäßigen Turnus die Entscheidungsrepräsentanten und legitimiert damit das politische Regieren. Neben dieser klassischen

Form gibt es weitere Möglichkeiten für die Bürger sich am politischen Prozess zu beteiligen.

Eine Grundvoraussetzung für die Partizipation der Bürger ist die Kenntnis über die kommunalen Angelegenheiten. Aus diesem Grund ist die Unterrichtung der Bürger mit entsprechenden Informationen von hoher Bedeutung. In diesem Kontext gibt es verschiedene Beteiligungsvarianten, die die Wissensvermittlung gewährleisten und entsprechend in den Gemeindeordnungen<sup>25</sup> fixiert sind. Dazu gehören beispielsweise Einwohnerversammlungen, Bürgerfragestunden und Anhörungen unter Anwesenheit der politischen Vertreter (Kost 2008: 38 f.). Den Veranstaltungen kommt lediglich ein Informationscharakter zu, aber diese unterstützen die Herstellung eines kommunalpolitischen Bewusstseins in der Bevölkerung und ermöglichen den Regierenden eine sachbezogene Nähe zu den Bürgern.

Weiter sehen die Gemeindeordnungen explizit das bürgerschaftliche Einreichen von Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung als Möglichkeit der politischen Teilhabe vor (Kost 2008: 39). Die Gemeindevertretung ist dazu angehalten eine Stellungnahme auf das Bürgerinteresse abzugeben und sich somit mit dem jeweiligen kommunalen Sachverhalt auseinanderzusetzen, dementsprechend entsteht ein informeller Handlungsdruck auf die politischen Vertreter und damit ein geringer politischer Einfluss seitens der Bürger, wobei die

<sup>25</sup> Die Ausgestaltung der Gemeindeordnung obliegt dem jeweiligen Bundesland (siehe 3.1).

Handlungskompetenz der Gemeindevertretung unberührt bleibt (Kost 2008: 39). Ein konsultativer Einfluss auf die kommunalen Prozesse entsteht in der Arbeit in institutionalisierten Beiräten und Ausschüssen, die eine verbesserte Interessensartikulation von bestimmten Bevölkerungsgruppen gegenüber der Gemeindevertretung ermöglichen, beispielsweise in Senioren- und Ausländerbeiräten oder in Jugendausschüssen (Geißel 2008: 230). Diesen Gremien kommt nur eine beratende Funktion zu, allerdings ist über die festgeschriebene Institutionalisierung eine verbesserte Mitwirkungsmöglichkeit gegeben. Neben den Normen in den Gemeindeordnungen bestehen weitere nicht institutionalisierte Teilnehmungsformen, die es den Bürgern ermöglichen sich in den politischen Prozess einzubringen und entsprechende Anliegen und Interessen zu äußern. Traditionelle Partizipationskanäle sind die Mitarbeit in Parteien und Bürgerinitiativen sowie die Interessensbekundung über Demonstrationen und Unterschriftenaktionen (Vetter 2008: 14). Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von verschiedenen informellen Teilnehmungsformen, die die politischen Willens- und Entscheidungsprozesse mit beeinflussen können. Solche Instrumente sind beispielsweise Mediationen, Runde Tische, lokale Dialoge, Bürgerpanels oder Planungszellen (Vetter 2008: 14). Von diesen Instrumenten geht keine Beschlusswirkung aus, allerdings können kommunale Angelegenheiten darüber in das öffentliche und politische Bewusstsein gerückt werden und Entscheidungsprozesse initiieren (Kost 2008: 40).

#### *Direkte Teilnehmungsformen*

Neben den Teilnehmungsformen der Information, des Dialogs und der Konsultation, ermöglichen die Gemeindeordnungen mit dem Instrument des Bürgerantrages einen direkten Einflussbereich auf die kommunalen Politikprozesse. Mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften können die Bürger die Gemeindevertretung dazu verpflichten, bestimmte Themen auf die politische Agenda zu setzen und darüber in einer bestimmten Frist zu entscheiden (Kost 2008: 39). Vom Bürgerantrag geht keine Beschlusswirkung aus und die Entscheidungsbefugnis hat ausschließlich die Gemeindevertretung. Hingegen ermöglichen die Instrumente Bürgerbegehren und

Bürgerentscheid<sup>26</sup> die Initiierung einer bürgerschaftlichen Abstimmung mit dem Ergebnis einer Beschlusswirkung über örtliche Sachfragen (Kost 2008: 40; siehe 3.3). Das Bürgerbegehren ist der Antrag zur Durchführung einer Bürgerabstimmung, die im Ergebnis zum Bürgerentscheid führt (Dustmann 2000: 4). Mit dem Bürgerentscheid treffen die Bürger anstelle der Gemeindevertretung in einer örtlichen Angelegenheit eine Entscheidung und üben damit unmittelbar staatliche Gewalt aus (Dustmann 2000: 3). Kost (2008: 40) weist darauf hin, dass nur der Bürgerentscheid ein vorbehaltloses direktdemokratisches Teilnehmungsinstrument mit exklusiver Entscheidungswirksamkeit ist, das den Bürgern unmittelbares Mitspracherecht in der Kommunalpolitik ermöglicht.

Zu den direkten Teilnehmungsformen zählt zudem die Urwahl von Bürgermeistern und Landräten auf der kommunalen Ebene (Kost 2008: 11). Den Bürgern wird damit das Recht eingeräumt personenbezogene Entscheidungsträger direkt zu wählen. Dieses Recht ist in die Verfahren der traditionellen Kommunalwahl eingebunden und ist deshalb kein vorbehaltloses direktdemokratisches Teilnehmungsinstrument (Kost 2008: 11 f.).

### **3.3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Instrumente**

#### **3.3.1 Begrifflichkeit und kommunale Wirkung**

Wie bereits aufgezeigt (siehe 3.2.2), besteht in den Kommunen mit den direktdemokratischen Teilnehmungsformen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die bürgerschaftliche Möglichkeit über Sachfragen in kommunalen Angelegenheiten zu entscheiden. Die Entscheidung der Bürger hat im Rahmen des Bürgerentscheides die Beschlusswirkung wie die der Gemeindevertretung. Aufgrund der sachunmittelbaren Entscheidungsbefugnis der Bürger über örtliche Angelegenheiten, stehen diese Partizipationsinstrumente im Fokus des Interesses. Mit Einführung der plebiszitären Elemente auf der kommunalen Ebene ist die verfassungsrechtliche Streitfrage aufgekommen, ob diese eine Zulässigkeit in der repräsentativen Demokratie haben. Diese

---

<sup>26</sup> Die Vorsilbe „Bürger-“ (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) verweist in der Bundesrepublik Deutschland darauf, dass es sich um eine kommunale Verfahrensangelegenheit handelt (Geißel 2008: 230).

verfassungsrechtliche Frage gilt als positiv geklärt, da die plebiszitären Elemente eine Zulässigkeit haben, solange diese die repräsentative Demokratie ergänzen und nicht ersetzen (Dustmann 2000: 29; Neumann 2007: 355). In diesem Zusammenhang ergänzt Kost (2008: 46), dass diese beiden Partizipationsinstrumente institutionell gefasste Beteiligungsformen der repräsentativen Demokratie sind und sich an den staatlichen Gegebenheiten des parlamentarischen Systems ausrichten.

Mit der verstärkten Einführung in den Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren, sind diese beiden Instrumente seit 2005 in allen deutschen Bundesländern ein Bestandteil des kommunalen Normenbestandes (siehe Tabelle 1). Zwischen den Jahren 1956 und 2007 fanden in der Bundesrepublik Deutschland circa 4.600 solcher direktdemokratischen Verfahren in den Kommunen statt, von denen ungefähr 2.200 zu einem Bürgerentscheid führten (Mittendorf, Rehmet 2008: 12).

Vetter (2008: 15) bemerkt, dass diese Verfahrenszahl eine geringe Anwendungstätigkeit dieser Beteiligungsform bedeutet und damit statisch nur in jeder sechzigsten deutschen Kommune pro Jahr ein Anwendungsfall vorliegt. Grundsätzlich sind die inhaltlichen Verfahrensgegenstände auf die örtlichen Angelegenheiten gemäß des Kompetenzbereiches der kommunalen Selbstverwaltung begrenzt (Neumann 2007: 355). Aufgrund von unterschiedlichen Themenzulässigkeiten als Verfahrensgegenstand je Bundesland, ist eine verallgemeinerbare Benennung von Themenschwerpunkte nur bedingt zu treffen<sup>27</sup>.

Das Bürgerbegehren ist der Antrag zur Durchführung eines Bürgerentscheids und bildet damit die erste Stufe eines zweistufigen Verfahrens (siehe 3.2.2). Aus diesem Grund sollten die beiden Verfahrensstufen differenzierter betrachtet werden, denn das Bürgerbegehren räumt den Bürgern keine Entscheidungskompetenz ein, sondern lediglich das verknüpfte Antrags- und Initiativrecht dazu (Dustmann 2000: 73). In den meisten Kommunalverfassungen wird dieses Antragsrecht für

die Durchführung eines Bürgerentscheides auch der Gemeindevertretung mit einem Ratsbegehren eingeräumt (Neumann 2007: 366). Grundsätzlich wird zwischen initiierenden und kassierenden Bürgerbegehren unterschieden (Neumann 2007: 365 f.). Während das initiierende Bürgerbegehren frei in der Themenwahl von den Bürgern ausgeht, ist das kassierende Begehren auf einen bereits vorliegenden Gemeinderatsbeschluss ausgerichtet, der über das angestoßene Verfahren aufgehoben beziehungsweise korrigiert werden soll. Im Gegensatz zum initiierenden Bürgerbegehren gelten für kassierende Begehren bestimmte Fristen (Neumann 2007: 366).

Jahr	Bundesland
1956	Baden-Württemberg
1990	Schleswig-Holstein
1990	Sachsen-Anhalt
1993	Mecklenburg-Vorpommern
1993	Brandenburg
1993	Sachsen
1993	Thüringen
1993	Hessen
1994	Rheinland-Pfalz
1994	Nordrhein-Westfalen
1994	Bremen
1995	Bayern
1996	Niedersachsen
1997	Saarland
1998	Hamburg
2005	Berlin

Tabelle 1: Einführungsjahre von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in die Kommunalverfassungen der Bundesländer (eigene Darstellung auf Basis von Busch 2009: 42 und Kost 2008: 43)

<sup>27</sup> Besonders häufig sind ortsbezogene Themen zu öffentlichen Sozial- und Bildungseinrichtungen, zu Verkehrsprojekten oder zur Bauleitplanung festzustellen (Mittendorf, Rehmet 2008: 12).

### 3.3.2 Verfahrensstruktur des Bürgerbegehrens

Als erste Stufe in dem zweistufigen Verfahren zum Bürgerentscheid hat das Bürgerbegehren einen hohen Stellenwert zur Herstellung einer bürgerschaftlichen Entscheidung. Gemäß der verschiedenen landesrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassungen gibt es im Detail variierende Ausprägungen des bürgerbegehrlchen Verfahrens. An dieser Stelle werden die verfahrensrechtlichen Grundzüge und Zulässigkeitsvoraussetzungen vorgestellt, die alle Kommunalverfassung unter Vorbehalt von etwaigen Ausnahmen gemein haben.

Das förmliche Antragsrecht auf ein Bürgerbegehren hat jeder wahlberechtigte Bürger einer Gemeinde, wobei das Initiativrecht alle natürlichen Personen, wie zum Beispiel Bürgerinitiativen, einschließt (Dustmann 2000: 74). Grundsätzlich bestehen für das Verfahren des Bürgerbegehrens formale Zulässigkeitsvoraussetzungen (siehe Tabelle 2). Hierfür ist die Voraussetzung wesentlich, dass der behandelte Gegenstand bürgerentscheidsfähig beziehungsweise bürgerbegehrensfähig ist und im Kompetenzbereich der Kommune liegt. In der *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* (BayGO) ist dies in Art. 18a I BayGO erfasst und wie folgt geregelt: „Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).“

#### Zulässigkeitskriterien

Bürgerentscheidsfähiger Gegenstand

Einhaltung der Schriftform

Erkennbare Fragestellung

Begründung

Benennung einer Vertretung

Einhaltung der Fristen

Kostendeckungsvorschlag

Einhaltung der Mindestanzahl von Unterschriften (Antragsquorum)

Tabelle 2: Formale Zulassungskriterien für Bürgerbegehren (eigene Darstellung)

Die jeweiligen Gemeindeordnungen regeln in Negativ- und Positivkatalogen die Zulässigkeit von kommunalen Themen (Neumann 2007: 367). In einem Negativkatalog<sup>28</sup> können bestimmte örtliche Angelegenheiten als Gegenstand eines Bürgerbegehrens explizit ausgenommen werden, während in einem Positivkatalog die bürgerbegehrlche Zugänglichkeit hervorgehoben wird. In der Regel sind Angelegenheiten, die die innere Organisation der Verwaltung betreffen und bestehende Rechtsverhältnisse in den Negativkatalogen aufgenommen (Kost 2008: 45). In Art. 18a III BayGO ist der Negativkatalog für das Bundesland Bayern folgendermaßen ausgestaltet: „Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.“

Eine weitere Zulassungsvoraussetzung ist die Schriftform des Bürgerbegehrens, die bestimmt, dass dieses schriftlich und mit eigenhändiger Unterschrift des Antragsstellers sowie der unterstützenden Bürger auf den Unterschriftenlisten einzureichen ist (Dustmann 2000: 76). Daneben muss aus dem Begehren eine erkennbare Fragestellung über das sachliche Anliegen hervorgehen, die den Bürgern den Gegenstand der späteren Abstimmung über den Bürgerentscheid kenntlich macht (Neumann 2007: 368). Getrennt von der Fragestellung ist dem Bürgerbegehren eine knappe Begründung mit kurzer Stellungnahme über den Anlass des Verfahrens und mit Rechtfertigung des Anliegens beizufügen (Dustmann 2000: 76). Die Bewertung der eingereichten Begründung obliegt den abstimmenden Bürgern (Neumann 2007: 368). Als weitere Zulassungsvoraussetzung sind für ein Bürgerbegehren direkte Vertreter<sup>29</sup> erforderlich, die ausdrücklich als erkennbare Vertretung des Begehrens auf den Antrags- und Unterschriftenlisten benannt sind (Paust 2000: 66). Die dargelegten Zulassungsvoraussetzungen werden beispielhaft in

<sup>28</sup> Negativkataloge bestehen in allen Bundesländer, entgegen sehen nicht alle Kommunalverfassungen Positivkataloge vor (Neumann 2007: 367).

<sup>29</sup> Die erforderliche Anzahl der Vertreter variiert in den Bundesländern (Neumann 2007: 369).

der Normierung in Art. 18a IV 1 BayGO deutlich: „Das Bürgerbegehren muss bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.“

Für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist grundsätzlich eine Mindestanzahl von Unterschriften notwendig, die von den jeweiligen Kommunalverfassungen der Bundesländer als Antragsquorum bestimmt wird (Neumann 2007: 370; siehe Tabelle 3). Die Unterschriftenlisten werden im Rahmen einer freien Sammlung mit Unterschriften versehen, zum Beispiel durch Hausbesuche oder an öffentlichen Informationsständen (Paust 2000: 67). Für den Sammlungszeitraum gelten für initiiierende und kassierende Bürgerbegehren verschiedene Fristen. So gelten für die initiiierenden Begehren keine maßgeblichen Fristen über den Beginn und die Beendigung der Unterschriftensammlungen (Dustmann 2000: 102). Hingegen gibt es Fristbestimmungen für kassierende Begehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten (Paust 2000: 66). Diesbezüglich erfordern die jeweiligen Gemeindeordnungen das Einreichen des Bürgerbegehrens in einer Frist zwischen vier Wochen und drei Monaten (Dustmann 2000: 102). Die Fristen werden mit der Verzögerungsvermeidung im Verwaltungsvollzug, der Einhaltung von Verwaltungseffektivität und der Gewährleistung von Planungssicherheit begründet (Paust 2000: 73). Beispielhaft dargelegt anhand der *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (GO NRW) wird eine Frist für kassierende Begehren in § 26 III GO NRW festgelegt: „Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Rates, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach Sitzungstag.“

Eine weitere formale Anforderung an das Begehren ist die Vorlage eines Kostendeckungsvorschlags, der einen Finanzierungsvorschlag zur Maßnahmenumsetzung enthält (Dustmann 2000: 82). Der Kostendeckungsvorschlag muss dabei eine Abschätzung für den Herstellungsaufwand und die Folgekosten der vorgeschlagenen Maßnahme

beinhalten, bei dessen Erstellung die Gemeinde verpflichtet werden kann, als beratende Instanz unterstützend tätig zu werden (Neumann 2007: 370 f.). Diese Vorlage über die Finanzierbarkeit des Begehrens soll das Kostenbewusstsein und die Selbstverantwortung der Bürger stärken (Kost 2008: 44; Neumann 2007: 370). So ist in § 26 II 1 GO NRW geregelt: „Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.“

Bundesland	Quorum
Baden-Württemberg	5-10%
Bayern	3-10%
Berlin (Bezirke)	3%
Brandenburg	10%
Bremen	10%
Hamburg (Bezirke)	2-3%
Hessen	10%
Mecklenburg-Vorpommern	2,5-10%
Niedersachsen	10%
Nordrhein-Westfalen	3-10%
Rheinland-Pfalz	6-15%
Saarland	5-15%
Sachsen	(5)-10%
Sachsen-Anhalt	5-15%
Schleswig-Holstein	10%
Thüringen	13-17%

Tabelle 3: Antragsquoren für Bürgerbegehren nach Bundesländern (eigene Darstellung nach Kost 2008: 42)

Nach dem Einreichen eines Bürgerbegehrens bei der dafür vorgesehenen und zuständigen Stelle erfolgt eine Rechtsprüfung über die Einhaltung der formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen, in deren Ergebnis die

Gemeindevertretung eine Zulässigkeitsentscheidung in Form eines einfachen Beschlusses trifft (Neumann 2007: 371 f.). Hierzu heißt es in Art. 18a VIII 1 BayGO: „Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens.“ Bei einer festgestellten Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kommt es nicht unbedingt zu einem Bürgerentscheid. Die Gemeindevertretung kann sich dem Anliegen des Begehrens anschließen und im Sinne des Bürgerbegehrens einen Gemeindebeschluss fassen (Dustmann 2000: 155). Eine derartige Regelung ist in § 26 VI 3 GO NRW aufgeführt: „Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid.“

### 3.3.3 Verfahrensstruktur des Bürgerentscheids

Unter den Voraussetzungen, dass ein eingereichtes Bürgerbegehren die formalen Zulassungskriterien erfüllt und sich die Gemeindevertretung nicht dem Anliegen des Begehrens mit einem übereinstimmenden Beschluss anschließt, wird eine Bürgerabstimmung eingeleitet, in deren Ergebnis es zum Bürgerentscheid kommt. Hierzu die Regelung in § 26 VI 2 GO NRW: „Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen.“ Zur fristgerechten Durchführung des Bürgerentscheids als zweite Verfahrensstufe der bürgerschaftlichen Entscheidungsmitwirkung ist die Gemeinde, bei gleichzeitiger Kostenübernahme, verpflichtet (Dustmann 2000: 159). Im Gegensatz zum Bürgerbegehren integriert das Verfahren des Bürgerentscheids auch ablehnende bürgerschaftliche Positionen gegenüber dem zu entscheidenden Verfahrensgegenstand, in dem diese gegen das bürgerbegehrliche Anliegen votieren können (Neumann 2007: 373). Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass über denselben Verfahrensgegenstand mithilfe einer Konkurrenzvorlage eine entgegenstehende Abstimmung herbeigeführt wird. Um in solchen zulässigen Verfahrenssituationen eine beschlusswirksame Entscheidung im Falle von zwei Mehrheiten in den Konkurrenzvorlagen mit gegensätzlichen inhaltlichen Ausprägungen herbeiführen zu können, haben die Gemeinden das Recht zur Formulierung einer entscheidenden Stichfrage (Dustmann 2000: 174 f.). Das

Abstimmungsrecht gilt grundsätzlich für alle Wahlberechtigten in einer Kommune (Dustmann 2000: 179 f.). Die zur Abstimmung gestellte Frage des Bürgerentscheids kann von den Bürgern mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden (Neumann 2007: 373). Insofern das Anliegen des Entscheids dies erfordert, können mehrere Teilfragen zum Verfahrensgegenstand gestellt werden (Dustmann 2000: 173).

Die Kommunen sind nach der Verfahrenseinleitung dazu angehalten, über den Bürgerentscheid zu informieren. Den verschiedenen Kommunalverfassungen entsprechend werden unterschiedliche Anforderungen an den Informationsvorgang gestellt. Während einige Gemeinden verbindlich dazu angehalten sind die unterschiedlichen Auffassungen über den zu entscheidenden Sachverhalt darzulegen, reicht in anderen Kommunen eine allgemeine ortsübliche Bekanntgabe des Bürgerentscheids im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit aus (Neumann 2007: 373).

Die genauen Verfahrensregeln des Bürgerentscheids sind an den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen ausgerichtet (siehe 3.1) und werden im Wesentlichen über einen Verweis auf die einzelnen Kommunalwahlgesetze und Kommunalwahlordnungen bestimmt (Neumann 2007: 373). Der Abstimmungstermin und die Abstimmungsfrage sind öffentlich oder örtlich bekannt zu geben (Dustmann 2000: 170). Eine weitere Verfahrenserforderlichkeit für einen erfolgreichen Bürgerentscheid ist die Einhaltung eines Zustimmungsquorums. Dieses Quorum legt fest, dass die zustimmende Mehrheit einen Mindestanteil der Stimmberechtigten repräsentieren muss (Mittendorf 2008: 73). Die Normen der Bundesländer weisen eine Spannweite hinsichtlich des erforderlichen Quorums auf, die sich von 10 bis 30 Prozent erstreckt, aber in der Mehrheit zwischen 20 und 25 Prozent<sup>30</sup> liegt (Kost 2008: 42; siehe Tabelle 4).

Erhält der Bürgerentscheid die erforderliche Zustimmung, steht das Abstimmungsergebnis einem Gemeindevertretungsbeschluss gleich (Neumann

---

<sup>30</sup> Die einzige Ausnahme ist in der Norm des Bundeslandes Hamburg für die Bezirksebene vorzufinden, nach der eine einfache Mehrheit als Zustimmung ausreicht (Neumann 2007: 374; siehe 3.4.3)

2007: 373). Aus diesem Grund kann die Feststellung des Abstimmungsergebnisses auch mit einem übereinstimmenden Gemeindevertretungsbeschluss erfolgen (Dustmann 2000: 178). Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist den Gemeindebürgern bekannt zu geben.

In den meisten Bundesländern tritt mit der Bekanntgabe eines positiven Bürgerentscheids eine Änderungssperre in Kraft, die dem Abstimmungsergebnis für einen Zeitraum, je nach Kommunalverfassung, ein Bestandsrecht von einem Jahr bis drei Jahren sichert (Kost 2008: 46). In diesem Zeitraum ist die Gemeindevertretung nicht befugt durch einen einfachen Beschluss den Bürgerentscheid aufzuheben, dieses Recht besteht erst nach Ablauf der Sperrfrist. Gleichzeitig ist in der Mehrheit der Kommunalverfassungen eine Initiativsperre über zwei bis drei Jahre vorgesehen. Diese wahrt das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, da diese nach einem vorangegangenen Bürgerentscheid, unabhängig vom Ergebnis, für einen darauffolgenden festgelegten Zeitraum eine weitere plebiszitäre Abstimmung in derselben kommunalen Angelegenheit untersagt (Dustmann 2000: 110). Während einer geltenden Initiativsperre besteht nur über ein Ratsbegehren (siehe 3.3.1) des repräsentativen Organs die Option, einen weiteren Bürgerentscheid in derselben Sache zu veranlassen (Kost 2008: 45 f.). Zudem stehen hinter der Initiativsperre die Wahrung der Kostenverhältnismäßigkeit für die Verfahren und die Vermeidung von Missverständnissen beziehungsweise Irritationen bei den Bürgern bezüglich der Abstimmungshäufigkeit (Dustmann 2000: 110). In diesem Zusammenhang heißt es in § 26 VIII GO NRW: „Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit dem Partizipationsinstrument des Bürgerentscheids in Verknüpfung mit der vorgelagerten Verfahrensstufe des Bürgerbegehrens eine wirksame Möglichkeit zur Mitbestimmung in kommunalen Angelegenheiten besteht. Den Bürgern wird eine dem Gemeindevertretungsbeschluss gleichwertige Entscheidungsbefugnis mit diesem direkt-demokratischen Instrument eingeräumt.

Dadurch, dass in den meisten Kommunalverfassungen für einen gewissen Zeitraum dem Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheids ein Bestandsrecht gewährt wird, ist dieser in der Beschlusswirkung gegenüber einem einfachen Gemeindevertretungsbeschluss unter diesem Aspekt überlegen (Kost 2008: 45).

Bundesland	Quorum
Baden-Württemberg	30%
Bayern	10-20%
Berlin (Bezirke)	15% (Beteiligung)
Brandenburg	25%
Bremen	25-30%
Hamburg (Bezirke)	einfache Mehrheit
Hessen	25%
Mecklenburg-Vorpommern	25%
Niedersachsen	25%
Nordrhein-Westfalen	20%
Rheinland-Pfalz	30%
Saarland	30%
Sachsen	25%
Sachsen-Anhalt	25%
Schleswig-Holstein	20%
Thüringen	20-25%

Tabelle 4: Zustimmungsquoren für Bürgerentscheide nach Bundesländern (eigene Darstellung nach Kost 2008: 42)

### 3.3.4 Zweckmäßigkeit der Partizipationsinstrumente

Grundsätzlich steht das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie unter einem Spannungsverhältnis (siehe 2.4). Hierbei werden die Belange der demokratischen Legitimation unter den Aspekten Effektivität und Legitimität für den Entscheidungsprozess kritisch hervorgebracht.

Verfassungsrechtlich haben diese beiden direktdemokratischen Instrumente als ergänzender Bestandteil der repräsentativen Demokratie eine Zulässigkeit (siehe 3.3.1). Die erweiterten plebiszitären Mitwirkungsmöglichkeiten sollen zur Modernisierung der Demokratie beitragen (siehe 3.2.1), jedoch stellt sich Frage des zweckmäßigen Nutzens von plebiszitären Abstimmungen im Repräsentativsystem. Dustmann (2000: 37) stellt vier Kriterien auf, an denen verknüpft zueinander die Zweckmäßigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden festgemacht werden kann:

- I. Demokratischer Mehrwert
- II. Verhältnis zwischen Bürgern und Repräsentanten
- III. Inhaltliche Qualität der Sachentscheidung
- IV. Besonderheiten des Abstimmungsverfahrens

#### I. Demokratischer Mehrwert

Ein demokratischer Mehrwert von plebiszitären Abstimmungen liegt nicht in der Unmittelbarkeit der Entscheidung gegenüber der Mittelbarkeit in der repräsentativen Entscheidungsfindung begründet (Schliesky 1998: 15). Aus der rechtlichen Perspektive auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gibt es hinsichtlich der demokratischen Legitimation keine Verbesserung gegenüber repräsentativen Entscheidungsmustern (Dustmann 2000: 38). Vielmehr liegt der demokratische Mehrwert jenseits der rechtlichen Bedeutung in einer gesteigerten Akzeptanz gegenüber der getroffenen Entscheidung (Dustmann 2000: 38). Über diese Instrumente können die Input- und Outputlegitimität der Entscheidung dadurch gesteigert werden (siehe 2.1.2), dass direkt vom Volk beziehungsweise im sachunmittelbaren Sinne des Volkes Entscheidungen getroffen werden.

#### II. Verhältnis zwischen Bürgern und Repräsentanten

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beeinflussen das Verhältnis zwischen Bürgern und Repräsentanten sowohl positiv, als auch negativ (Dustmann 2000: 39 ff.). Als positive Wirkung ist hervorzuheben, dass die reine Zulässigkeit dieser Instrumente die Repräsentanten und die Verwaltung dazu anhält, bürgernahe und transparente Entscheidungen zu treffen. Die Instrumente bewirken, dass die Repräsentanten den direkten Bürgerkontakt suchen

und somit präventiv Unmut feststellen können. Über dieses Vorgehen kann Verdrossenheit frühzeitig festgestellt und dadurch vermieden werden. Weiter kommt den beiden Partizipationsinstrumenten eine positive Ventilfunktion zu, mit derer die Bürger die Möglichkeit haben die Unzufriedenheit gegenüber der kommunalen Sachlage, mithilfe dieser Instrumente wirkungsvoll zu kanalisieren (Schliesky 1998: 11). Gleichzeitig ermöglichen die beiden Instrumente eine Option zur Begegnung der Politikverdrossenheit mit dem verknüpften Repräsentationsdefizit, wenn auch nur mit eingeschränkter Wirkung (Dustmann 2000: 40 f.; siehe 2.5).

Daneben wird für das Verhältnis zwischen Bürgern und Repräsentanten eine negative Wirkung konstatiert. Demnach besteht der hervorgebrachte Nachteil in einer entstehenden Konkurrenzsituation zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, die eine potentielle Verlagerung der kommunalen Entscheidungszuständigkeiten von den gewählten Repräsentanten auf die Bürger bedeutet (Schliesky 1998: 13). Diese potentielle Machtverschiebung zugunsten der Bürger erhöht den stetigen Arbeitsdruck der Gemeindevertretungen und daraus resultierend stellt sich seitens der Repräsentanten Missmut über die eingeschränkte Macht des Mandats ein (Dustmann 2000: 40). Einhergehend sinkt die Bereitschaft und der Anreiz ein politisches Mandat zu übernehmen, zumal darüber hinaus das Gemeinwohl durchaus unpopuläre Entscheidungen erfordert und die Repräsentanten in einer stetigen Abhängigkeit zum Wählerwillen stehen (Dustmann 2000: 40; Schliesky 1998: 13). Gleichwohl sollten die Repräsentanten grundsätzlich im Interesse der Bürger handeln, so dass die geäußerte Kritik der Repräsentanten nur eine bedingte Aussagekraft aufweist (Dustmann 2000: 41).

#### III. Inhaltliche Qualität der Sachentscheidung

Die inhaltliche Entscheidungsqualität ist ein zentrales Bewertungskriterium für die direktdemokratischen Beteiligungsverfahren. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die mittelbaren und unmittelbaren Entscheidungsmuster eine gleichwertige Qualität hervorbringen (Schliesky 1998: 12). Ein häufiger Kritikpunkt gegenüber plebiszitären Abstimmungen ist jedoch die eingeschränkte

inhaltliche Qualität von Sachentscheidungen. In diesem Zusammenhang wird die Gebundenheit der Fragestellung an die beiden Antwortmöglichkeiten „Ja“ und „Nein“ hervorgebracht, die nicht adäquat auf komplexe Entscheidungsvoraussetzungen mit möglichen Alternativlösungen ausgerichtet sind (Dustmann 2000: 42). Hierbei wird bemängelt, dass die Verfahrensstruktur keine Kompromisslösungen oder einen direkten Interessenausgleich, wie das repräsentative Entscheidungsmuster, berücksichtigt. Hinsichtlich der Komplexität von Entscheidungen wird die Kritik vorgetragen, dass die Bürger nicht über einen ausreichenden Sachverstand in der kommunalen Angelegenheit und die perspektivische Entscheidungstragweite verfügen (Dustmann 2000: 42), wenn Entscheidungen beispielsweise aus kurzfristigen Erwägungen entgegen einer konzipierten Strategie getroffen werden (Schliesky 1998: 13). Außerdem besteht mit einer geringen Abstimmungsbeteiligung die Gefahr, dass Partikularinteressen durch eine Mehrheit durchgesetzt werden, wobei der Wille der Mehrheit nicht gleichbedeutend mit dem allgemeinen Volkswillen ist (Dustmann 2000: 42). Um diesen Kritikpunkten zu begegnen, besteht die Möglichkeit über entsprechende Verfahrensstrukturen thematische Negativkataloge auszugestalten oder die Quoren anzupassen (siehe 3.3.2). Allerdings haben die Kritikpunkte bezüglich der inhaltlichen Qualität von Entscheidungen weiterhin eine Berechtigung. Der Aspekt der Entscheidungsqualität von Bürgerentscheiden sollte bei der Betrachtung der Zweckmäßigkeit, um die Blickwinkel der verbesserten Entscheidungsakzeptanz und der neudefinierten Verhältnisnähe zwischen Bürgern und Repräsentanten erweitert werden (Dustmann 2000: 43).

#### IV. Besonderheiten des Abstimmungsverfahrens

Das bürgerschaftliche Mitwirkungsverfahren schränkt die Effektivität im Entscheidungsprozess ein (Schliesky 1998: 12). Unter Kosten- und Zeitaspekten erhöht sich der Verfahrensaufwand und verzögert sich die Herstellung der Entscheidung (Dustmann 2000: 44). Gleichzeitig gilt diese Aussage auch für das repräsentative Entscheidungsmuster, wenn eine Entscheidung vor dem Hintergrund einer komplexen und konfliktträchtigen Angelegenheit getroffen wird. Allerdings sind Verzögerungs- und Kostenaspekte als

Konsequenz der demokratischen Auseinandersetzung nicht die ausschlaggebenden Durchführungskriterien der beiden direktdemokratischen Beteiligungsformen.

Abschließend lässt sich für die vier Kriterien der Zweckmäßigkeit festhalten, dass diese im Zusammenspiel den nützlichen Anwendungsbereich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Repräsentativsystem skizzieren. Es konnte aufgezeigt werden, dass die beiden direktdemokratischen Beteiligungsformen positive und negative Ausprägungen, dieses ist teilweise von der Perspektive abhängig, annehmen können. Die Anwendung erfolgt grundsätzlich unter dem Spannungsverhältnis zwischen bürgerschaftlichen Sachinteressen und der kommunalen Gesamtverantwortung der Gemeindevertretung, dessen Intensität maßgeblich durch die Ausgestaltung der jeweiligen Kommunalverfassung beeinflusst wird (Dustmann 2000: 44).

### 3.4 Rechtliche Vorschriften im Bundesland Hamburg

#### 3.4.1 Staatsrechtliche Voraussetzungen und Entwicklungen

In der *Hamburgischen Verfassung* (HV) ist unter Art. 1 HV die Gliedstaatlichkeit geregelt, demnach wird dort aufgeführt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist. Im Gegensatz zu den Flächenländern der Bundesrepublik ist das Bundesland Hamburg ein Stadtstaat und weist deshalb staatorganisatorische Besonderheiten auf. Die Stadtstaatlichkeit wird in Art. 4 HV geregelt, dort wird in Art. 4 I HV bestimmt, dass die staatlichen und gemeindlichen Tätigkeiten nicht getrennt werden. Im Rechtssinne gibt es in Hamburg keine kommunale Ebene (Bull 2007: 746). Nach Art. 4 II 1 HV ist das Landesgebiet in Teilgebiete, die sieben Hamburger Bezirke, untergliedert und dort werden die übertragenden Aufgaben dezentral bearbeitet. Die Bezirke besitzen kein Selbstverwaltungsrecht und sind nur Verwaltungseinheiten, allerdings besteht in den Bezirken mit den Bezirksversammlungen eine Vertretungskörperschaft der Bürger (Bull 2007: 746 f.). Die Bezirksversammlungen wirken gemäß Art. 4 II 2 HV an den bezirklichen Aufgaben mit. Für den Hamburger Senat besteht ein Evokationsrecht, dies bedeutet, dass die letztliche

Entscheidungsbefugnis über Angelegenheiten auf der Landesebene besteht (Bull 2007: 754). Das Evokationsrecht wird dem Senat in § 42 Satz 2 BezVG eingeräumt. Dadurch, dass die Bezirke keine Verwaltungskörperschaften mit originären Aufgaben sind, liegt die bezirkliche Aufgabenbestimmung grundsätzlich im Ermessen des Senats (Bull 2007: 754). Der Ermessenspielraum gegenüber den bezirklichen Aufgaben wird in § 1 Satz 4 BezVG deutlich. Gering eingeschränkt wird dieser abschließende Ermessenspielraum durch die vorangestellte Regelungen in § 1 Satz 1 BezVG und § 1 Satz 2 BezVG, demnach die Bezirke die übertragenden Aufgaben von nicht übergeordneter Bedeutung selbstständig durchführen. Durch die starke verfassungsrechtliche Stellung des Senats mit dem Recht der abschließenden Entscheidungsbefugnis, besteht ein hoher Grad an Zentralismus (Dressel 2003: 38).

Im Jahr 1996 hat die FHH als letztes Bundesland die Volksgesetzgebung in die Hamburgische Verfassung aufgenommen (Bösling, Karpen 2001: 73). Die Regelungen des Art. 50 HV beinhalten hinsichtlich der Volksgesetzgebung ein dreistufiges Verfahren bestehend aus der Volksinitiative, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid (Bull 2007: 750). Bemerkenswert ist, dass diese verfassungsrechtliche Grundlage die Voraussetzung für plebiszitäre Abstimmungen auf der Bezirksebene geschaffen hat. Im Jahr 1998 wurde mit einem Volksentscheid die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der bezirklichen Ebene beschlossen, in dem 78 Prozent der Abstimmenden für die Vorlage des Entscheids und nur 44 Prozent gegen diese stimmten (Dressel 2003: 33 f.). Vorausgegangen war dem Volksentscheid eine erfolgreiche Volksinitiative mit circa 30.000 unterstützenden Unterschriften und in der zweiten Verfahrensstufe unterstützenden von insgesamt 1,2 Mio. Eintragungsberechtigten über 218.000 das Volksbegehren (Dressel 2003: 33 f.).

### **3.4.2 Verfahrensstruktur von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

Das Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist in § 32 I – XI BezVG festgesetzt. In § 32 I BezVG wird geregelt, dass die wahlberechtigten Einwohner der Bezirke berechtigt sind ein Bürgerbegehren zu beantragen. Als thematische

Gegenstände eines solchen Begehrens sind alle Angelegenheiten zulässig, über die die Bezirksversammlungen einen Beschluss fassen können. Ein Themenausschluss besteht nur für Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt (§ 32 I 1 BezVG).

Gemäß § 32 II BezVG wird das Bürgerbegehren schriftlich beim jeweiligen Bezirksamt bekannt gegeben und muss eine Fragestellung mit den beiden Antwortoptionen „Ja“ oder „Nein“ enthalten und mit diesen Optionen zu beantworten sein. Als Begehrensvertretung sind drei Vertrauensleute zu benennen (§ 32 II 2 BezVG). Neben diesen Zulassungskriterien bestimmt § 32 III BezVG ein Antragsquorum in Höhe von drei Prozent der Gesamtheit der wahlberechtigten Einwohner im jeweiligen Bezirk. Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohner, dann reicht ein zweiprozentiges Unterstützungsquorum<sup>31</sup>. Nach der Anzeige des Bürgerbegehrens besteht eine Frist von sechs Monaten, um das Antragsquorum zu erreichen. Die Prüfung des Zustandekommens und der formalen Zulassungskriterien obliegt dem Bezirksamt. In § 32 IV BezVG ist für die Zulässigkeitsprüfung eine Frist von zwei Monaten vorgesehen, bei einer Nichtzulassung des Bürgerbegehrens steht den drei Vertrauensleuten der Klageweg offen.

Sobald ein Drittel der für das Zustandekommen des Begehrens notwendigen Unterschriften vorliegt und diese dem Bezirksamt übergeben wurden, tritt nach § 32 V BezVG eine aufschiebende Wirkung ein. Diese Sperrwirkung veranlasst, dass die Bezirksorgane für einen dreimonatigen Zeitraum keine dem Begehren entgegenstehenden Entscheidungen treffen oder einen entsprechenden Vollzug dieser einleiten dürfen. Rechtliche Verpflichtungen, die vor dem Erreichen des Drittelquorums zustande gekommen sind, sind von der aufschiebenden Wirkung gemäß § 32 V 2 BezVG ausgenommen. Die Rechtswirkung der Entscheidungssperre eines zustande gekommenen Bürgerbegehrens hat Bestand bis zur abgeschlossenen Zulässigkeitsprüfung beziehungsweise bis zur Durchführung des Bürgerentscheids (§ 32 V 3 BezVG). Weiter bewirkt das erreichte Drittelquorum gemäß § 32 VI BezVG, die

<sup>31</sup> Derzeit gilt dieses zweiprozentige Unterstützungsquorum nur im Bezirk Wandsbek, der circa 408.000 Einwohner hat (Statistikamt Nord 2009).

amtliche Bekanntgabe des Begehrens und die Auslegung von Unterschriftenlisten im jeweiligen Bezirksamt.

In § 32 VII BezVG ist geregelt, dass nach der Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens eine Frist von vier Monaten zur Durchführung eines Bürgerentscheids über den Begehrensgegenstand besteht. In den ersten beiden Monaten dieser Frist besteht die Möglichkeit, dass die Bezirksversammlung das Begehren mit einem entsprechenden Beschluss<sup>32</sup> unterstützt oder eine vergleichbare Entscheidung trifft, die von den drei Vertrauensleuten im Sinne eines Kompromisses gebilligt wird. Die Bezirksversammlung ist nach § 32 VII BezVG berechtigt eine optionale Gegenvorlage einzureichen. Das Bezirksamt, als „neutrale Instanz“ (Dressel 2003: 276), ist gemäß § 32 VIII BezVG dazu angehalten den Abstimmungstermin festzulegen und die Abstimmungsberechtigten über den Termin und Abstimmungsort zu informieren. Im Rahmen der Verfahrensdurchführung erhält jeder Bezirkshaushalt, in dem mindestens ein Wahlberechtigter wohnt, ein Informationsheft. Aus Gründen der Fairness haben sowohl die Initiatoren, als auch die Bezirksversammlung den gleichen Umfang zur Darlegung der Interessen und Argumente in der Angelegenheit.

Der Regelung in § 32 IX BezVG entsprechend sind alle Wahlberechtigten des Bezirks stimmberechtigt und es muss ihnen die Abstimmung per Brief nach § 32 IX 4 BezVG ermöglicht werden. Die Abstimmung über den Entscheidungsgegenstand wird durch eine einfache Mehrheit der gültigen Stimmen entschieden (§ 32 IX 2 BezVG). Berücksichtigt das Abstimmungsverfahren mehrere Vorlagen, so sind die stimmberechtigten Bürger bei der Stimmabgabe unabhängig und können beliebig im Sinne der Vorlage oder gegen diese votieren (§ 32 IX 3 BezVG). Wenn der Fall eintritt, dass zwei gegenläufige Bürgerentscheidsvorlagen zum gleichen Abstimmungsgegenstand stehen, dann wird den Stimmberechtigten eine Stichfrage vorgelegt, um eine Entscheidung zu gewährleisten (§ 32 IX 3 BezVG;

<sup>32</sup> Ein Beispiel für einen unterstützenden Beschluss hat im Bezirk Altona stattgefunden. Die Bezirksversammlung hat sich dem Anliegen des Bürgerbegehrens zum Erhalt des *Hundertwassercafés* im Stadtteil Ottensen mit einem entsprechenden Beschluss angeschlossen (FHH, Bezirksversammlung (BV) Altona 2011).

Dressel 2003: 289). Der § 32 X BezVG enthält das Paritätsgebot, dass das Bezirksamt verpflichtet in Veröffentlichungen die Auffassungen der Verfahrensinitiatoren und der Bezirksversammlungen gemäß der staatlichen Neutralitätspflicht im Sinne der Chancengleichheit nur im gleichen Umfang dazustellen (Dressel 2003: 297). Ein Bürgerentscheid als Ergebnis der Abstimmung hat die gleiche Wirkung wie ein Beschluss der Bezirksversammlung (§ 32 XI BezVG).

### 3.4.3 Besonderheiten der Verfahrensstruktur

Die Verfahrensstruktur von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Stadtstaat Hamburg zeichnet sich durch einige bemerkenswerte Besonderheiten gegenüber den Regelungen in anderen Bundesländern aus. An dieser Stelle wird ein ausführlicher Vergleich als nicht zielführend erachtet, vielmehr sollen die relevanten verfahrensrechtlichen Bestimmungen aufgezeigt werden. Grundsätzlich bestehen in Hamburg niedrige verfahrensrechtliche Hürden zur Anwendung der bürgerschaftlichen Mitwirkungsrechte (Bull 2007: 759). Anzuführen ist der weitgefaste und zulässige Anwendungsbereich der beiden Partizipationsinstrumente in Bezug auf Themen und bezirkliche Angelegenheiten (Kost 2008: 42; Mittendorf 2008: 76). Dressel (2003: 182) bemerkt in diesem Zusammenhang, dass die Zulässigkeit von bestimmten Verfahrensgegenständen grundsätzlich der eingeschränkten Beschlussfassungskompetenz der Bezirksversammlung unterliegt (siehe 3.4.1). Diese weist demnach staatsorganisatorisch eine schwächere Stellung auf als beispielsweise die Gemeindevertretungen in den Flächenländern. Die in Hamburg festgelegten Antragsquoren eines Bürgerbegehrens in der Höhe von zwei beziehungsweise drei Prozent sind verglichen mit den Quoren anderer Bundesländer gering (siehe Tabelle 3.). Darüber hinaus reicht in Hamburg eine einfache Mehrheit zur Entscheidung des Bürgerentscheids aus und es sind keine erweiterten Zustimmungsquoren vorgesehen (Mittendorf 2008: 73; siehe Tabelle 4). Hinsichtlich der formalen Zulassungskriterien entfällt in Hamburg der Erbringungsnachweis eines Kostendeckungsvorschlags, dies vereinfacht die verfahrensrechtliche Zugänglichkeit (Kost 2008: 44). Daneben wird die Zugänglichkeit für die Bürger dadurch vereinfacht, dass die Zulässigkeitsprüfung des Begehrens erst nach der eigentlichen

Unterschriftensammlung erfolgt und somit frühzeitige zugangshemmende Rechtsstreitigkeiten vermieden werden (Vollrath 2001: 150).

Bemerkenswerterweise gibt es keine ausdrückliche Differenzierung zwischen kassierenden und initiiierenden Bürgerbegehren, so dass in Hamburg im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern bestimmte Fristen für initiiierende Bürgerbegehren gelten (Dustmann 2000: 102; Mittendorf 2008: 73). Allerdings bleibt festzuhalten, dass die verfahrensrechtliche Zugänglichkeit sich durch niedrige Anforderungen auszeichnet und dieses das direktdemokratische bürgerschaftliche Mitwirken vereinfacht.

### **3.5 Zusammenfassung**

Das Kapitel hat einen Überblick über die direktdemokratischen Elemente im parlamentarischen Repräsentativsystem der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Von entscheidender Bedeutung sind das verfassungsrechtlich gesicherte Demokratieprinzip und die festgelegte Volkssouveränität. Das Volk übt die Staatsgewalt über Wahlen und Abstimmungen aus. Als Wahlergebnisse ergeben sich die Besetzungen des Bundestages, der Landtage und erweitert der Gemeindevertretungen. Dem Demokratieprinzip entsprechend, sind diese Repräsentativorgane an die Wahrung einer nachvollziehbaren demokratischen Legitimationskette gebunden. Plebiszitäre Abstimmungen sind auf Grundlage der aktuellen Normen auf der Bundesebene im Grundgesetz nicht verankert, hingegen haben die Bundesländer unter der Voraussetzung der Verfassungsautonomie plebiszitäre Abstimmungen als Form staatlicher Machtausübung in die Landesverfassungen integriert. Die kommunale Ebene unterliegt den landesrechtlichen Bestimmungen, deshalb obliegt es den Ländern mit der Ausgestaltung der Kommunalverfassungen, in welchem Rahmen plebiszitäre Abstimmungen zulässig sind.

In den 1990er Jahren hat sich in der Bundesrepublik Deutschland verstärkt ein Verständniswandel von politischer Mitbestimmung und entsprechenden Beteiligungsformen eingestellt. Als Reaktion auf Defizite im politischen System und aufkommendem bürgerschaftlichen Druck hat es bundesweit

Reformen der Kommunalverfassungen gegeben. Die Kommunalverfassungen wurden unter der Prämisse geändert, dass den Bürger eine stärkere Teilhabe an den politischen Prozessen ermöglicht werden soll und somit der Entfremdung zwischen Regierenden und Regierten entgegengewirkt wird. Zentral ist, dass neben konsultativen und dialogorientierten Beteiligungsformen insbesondere direktdemokratische Elemente in die Kommunalverfassungen mit aufgenommen wurden. Hervorzuheben ist das Instrumentarium von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, das den Bürgern das sachunmittelbare Entscheidungsrecht in örtlichen Angelegenheiten gestattet. Anders als die partizipatorischen Beteiligungsformen dienen diese Instrumente nicht vornehmlich einer politischen Willensbildung und der Vitalisierung der lokalen Demokratie, sondern verfolgen in der Zielsetzung ergebnisorientiert die Herbeiführung einer kommunalen Entscheidung und dieses unter einer verbindlichen Beschlusswirkung. Seit 2005 sind diese sachplebiszitären Abstimmungen in allen Bundesländern über die Normen der jeweiligen Kommunalverfassungen zulässig und sind in der Ausrichtung eine Ergänzung im politischen Repräsentativsystem. Allerdings weisen die ausgestalteten Kommunalverfassungen hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen und den entsprechenden Anforderungskriterien bedeutende Unterschiede auf. Es konnte aufgezeigt werden, dass sich das Bundesland Hamburg gegenüber den anderen Gliedstaaten in den rechtlichen Vorschriften bezüglich der beiden direktdemokratischen Instrumente in der Tendenz deutlich unterscheidet. Hierbei zu nennen sind die niedrigen verfahrensrechtlichen Hürden und die relativ geringen Verfahrensanforderungen der Bürgermitwirkung sowie die staatsorganisatorischen Besonderheiten, die sich aus der Stadtstaatlichkeit ohne die kommunale Ebene ergeben.

Hinsichtlich der Zweckmäßigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden konnten sowohl positive, als auch negative Ausprägungen festgestellt werden. Die Anwendung dieser direktdemokratischen Partizipationsinstrumente erfolgt in einem Spannungsverhältnis zwischen bürgerschaftlichen Sachinteressen und einer kommunalen Gesamtverantwortung unter den gegebenen Rahmenbedingungen des Repräsentativsystems.

Daraus wird deutlich, dass diese Konstellation von direkter und repräsentativer Demokratie teilweise in eine Entscheidungskonkurrenz zueinander treten. Als positive Ausprägungen sind insbesondere die Akzeptanzsteigerung von politischen Entscheidungen und die Präventiv- und Ventilfunktionen gegenüber der bürgerschaftlichen Unzufriedenheit festzuhalten. Ein zentrales Bewertungskriterium dieser bürgerschaftlichen Mitwirkungsrechte ist die inhaltliche Qualität die den getroffenen Entscheidungen zugrunde liegt. Hingegen nehmen Effizienzaspekte bezüglich der direktdemokratischen Partizipationsverfahren einen untergeordneten Stellenwert ein, insofern die demokratische Auseinandersetzung den erhöhten Kosten- und Zeitaufwand erfordert. Grundsätzlich unterliegen diese demokratischen Beteiligungsformen verschiedenen prozessrelevanten Kriterien, wie beispielsweise die Interessensdarlegung im Rahmen der Kommunikation oder die erreichte Repräsentativität, die je nach Verfahrensausgestaltung das Entscheidungsergebnis maßgeblich beeinflussen.

## 4 Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung

### 4.1 Begriffsklärung und Bedeutung der Bürgerbeteiligung

In den vorangegangenen Kapiteln (siehe 2.5 und 3.2.1) konnte aufgezeigt werden, dass das politische System in der Bundesrepublik Deutschland weitreichenden Transformations- und Entwicklungsprozessen ausgesetzt ist. Die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von veränderter Staatlichkeit mit einer stärkeren Teilhabe der Zivilgesellschaft und privaten Institutionen, neuen flexiblen und informellen Steuerungsansätzen, einem eingeschränkten finanziellen Gestaltungsspielraum sowie der verstärkten Einführung bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte haben einhergehend auch die Ansätze in der Stadtentwicklung geprägt. Im Rahmen der Strategie zur Entwicklung der deutschen Innenstädte und Ortszentren wird im *Weißbuch Innenstadt* dazu folgendes formuliert: „Stadtentwicklung zu einer Gemeinschaftsaufgabe weiter zu entwickeln, neue Kooperationsformen zu erproben und umzusetzen ist deswegen die zentrale Aufgabe der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ (BMVBS 2011: 56). In diesem Zusammenhang wird Stadtentwicklung als das Resultat verschiedener politischer Entscheidungsprozesse in der Stadt verstanden. Vor dem Hintergrund eines neuen Partizipationsverständnisses im Rahmen von *Local Governance* differenziert Selle (2010: 11) zwischen der Beteiligung an konkreten Planungs- und Entscheidungsprozessen und der erweiterten Teilhabe an verschiedenen Stadtentwicklungsprozessen mit variierenden Handlungsfeldern. Konkrete städtebauliche Planungen geschehen zunehmend in einem komplexen städtischen Umfeld (Koch 2011: 197). Diese Komplexität wird durch verschiedene Anforderungen bedingt, insbesondere zu nennen ist der Wandlungsprozess in der Stadtgesellschaft. Dieser zeichnet sich durch eine Heterogenisierung und Pluralisierung von Lebensstilen mit einer entsprechenden Interessensvielfalt der Bürger gegenüber der städtischen Planung aus (Frey, Koch 2011: 13; siehe 2.3.2). Neben dem Umgang mit verschiedenen Interessen ist es die Kernaufgabe der Stadtplanung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen zu vermitteln und städtebauliche

Entscheidung unter den Voraussetzungen von *Local Governance* herbeizuführen (Frey, Koch 2011: 14; Selle 2005: 392; siehe 2.3). Als angemessene Begegnung auf die Komplexität ist der Stellenwert von Beteiligung in städtischen Planungsprozessen als kommunikative Schnittstelle zwischen der Vielzahl verschiedener Akteure gestiegen (Rösener, Selle 2005: 287).

#### *Kommunikation in der Planung*

Die zentrale Bedeutung von Kommunikation in städtischen Planungsprozessen ist spätestens seit der planungstheoretischen Diskussion um die „kommunikative Wende“ seit Mitte der 1990er Jahre belegt (Selle 2005: 389 f.). Das damit Neubegründete Planungsparadigma führt an, dass sich die Planungstheorie und die praktische Planungstätigkeit gegenseitig bedingen und die Herstellung einer anwendungsbezogenen Verständigungsbasis der beteiligten Akteure im Planungsprozess erforderlich ist, um den politischen und gesellschaftlichen Anforderungen der öffentlichen Entscheidungsfindung gerecht zu werden (Innes 1995: 183 ff.). Bürgerbeteiligung als kommunikativer Prozess in der städtebaulichen Planung erfüllt verschiedene Funktionen, dazu zählen nach Selle (2005: 396 ff.):

- Schaffung einer Verständigungsbasis zwischen den Akteuren
- Bereitstellung von Informationen
- Förderung von Akzeptanz und Identifikation gegenüber der Planung
- Konfliktvermeidung in einem frühen Planungsstadium
- Initiierung von Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen
- Verbesserung der inhaltlichen Planungsqualität.

Die Funktionalität dieser Kriterien steht in einer Abhängigkeit zur Prozessausgestaltung und diese haben keine allgemeingültige Aussagekraft, sondern stellen optionale Ausprägungsformen dar. Unter der Annahme, dass der Kommunikationsprozess eine angemessene Ausgestaltung erfährt, kann für den Planungsprozess eine beschleunigte Umsetzung unter der Integration lokaler Ressourcen und gleichzeitig das Erreichen von erhöhten Zufriedenheitswerten verbessert gewährleistet werden (Selle 2005: 399).

### *Ausprägung der Bürgerbeteiligung*

Grundsätzlich können zwei Ausprägungen der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung unterschieden werden (Busch 2009: 7; Paust 2000: 39):

- die formelle Bürgerbeteiligung und
- die informelle Bürgerbeteiligung.

Die formelle Bürgerbeteiligung<sup>33</sup> beinhaltet die verfassten Verfahren, die gesetzlich schwerpunktmäßig im bundesrechtlichen Baugesetzbuch und erweitert in den Kommunalverfassungen der Länder festgesetzt sind. Diese dienen hauptsächlich der Information und der Konsultation, dadurch dass die Bürger über Anmerkungen an der Meinungsbildung mitwirken können (Busch 2009: 7; Selle 2010: 11). Hingegen ist die informelle Bürgerbeteiligung eine nicht verfasste Ausprägungsform der Beteiligung, die über verschiedene kommunikative Instrumente und offen auszugestaltende Verfahren Bürger die Teilhabe und Mitgestaltungsmöglichkeiten an der städtebaulichen Planung ermöglicht (Busch 2009: 7; Selle 2010: 12). Grundlegend einzuordnen ist die informelle Bürgerbeteiligungsform in den bereits vorgestellten Bereich der partizipatorischen Beteiligung (siehe 3.2.2) mit der Einschränkung, dass die Zuordnung unter der Voraussetzung eines jeweils vorliegenden konkreten städtebaulichen Planungs- und Entscheidungssachverhalts erfolgt. Die informelle Bürgerbeteiligung zeichnet sich durch eine sehr geringe rechtliche Formalisierung ohne eine spezifische Gesetzesgrundlage aus (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011: 25). Dementsprechend sind vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Formen sachbezogener Kommunikationsinstrumente möglich, wie zum Beispiel Planungs- oder Konzeptwerkstätten, Runde Tische, Arbeitskreise, Stadtteilforen sowie Beteiligungsangebote im Internet. Diese Instrumente können in gesellschaftlicher Selbstorganisation oder als freiwilliges Angebot der öffentlichen Planungsinstanz initiiert und angewendet werden. Wesentlich ist, dass es sich dabei um dialogorientierte Verfahren handelt,

<sup>33</sup> Die bürgerschaftliche Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess über die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist in diesem Zusammenhang abzugrenzen (siehe 4.4).

bei denen der Aspekt der Kooperation zwischen den Akteuren im Vordergrund steht (Busch 2009: 9).

### **4.2 Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung in der Planung**

Die formelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung wurde sukzessiv in Gesetzen verankert. Einhergehend mit den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik (siehe 3.2.1) haben sich auch die Beteiligungsformen in der Planung verändert. Dadurch, dass in der Stadtplanung Eigentumsrechte tangiert werden, bestanden grundsätzlich gesetzliche Normen über Informations- und Einspruchsrechte als Form der Betroffenenbeteiligung (Selle 2010: 13). Die erste formale Berücksichtigung von Bürgerbeteiligung hat mit der Einführung des Bundesbaugesetzes im Jahr 1960 stattgefunden. In diesem wurde der zu beteiligende Akteurskreis stark erweitert, in dem die gesamte städtische Öffentlichkeit in Form einer Auslegung über die Planungen informiert werden musste (Selle 2010: 13). Den Bürgern wurden die Möglichkeit einer Stellungnahme und das Einforderungsrecht von Auskünften eingeräumt (Busch 2009: 36). Die damalige gesetzgeberische Intention war nicht primär auf die mitwirkende Beteiligung der Bürger ausgerichtet. Dies wird darin deutlich, dass die Beteiligung an einem sehr späten Verfahrensschritt ermöglicht wurde, an dem bereits die städtebauliche Planung konkret erfolgt war und deshalb keine reale Einflussnahmemöglichkeit für die Bürger bestand (Busch 2009: 36). Die damalige verfahrensrechtliche Ausgestaltung orientierte sich weiterhin an einer Betroffenenbeteiligung von Eigentümern unter der Annahme, dass die erweiterte Öffentlichkeit nur das Informationsangebot wahrnimmt. Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes wurde die städtebauliche Planung nicht mehr auf die bereitstellende und ermöglichende Funktion reduziert, sondern als zukunftsgerichtete initiiierende Entwicklungsplanung für das gesamtstädtische Gefüge verstanden. Dieser Verständniswandel bedingt eine stärkere Auseinandersetzung mit den Interessen der Bürger (Busch 2009: 37).

Gemäß den damaligen übergeordneten gesellschaftlichen Bestrebungen einer stärkeren Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten im politischen System wurden Anfang der 1970er Jahre

verstärkt auch stadtpolitische Themen Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Die bürgerschaftlichen Forderungen wurden vom Gesetzgeber aufgegriffen und 1971 im damaligen Städtebauförderungsgesetz berücksichtigt (Busch 2009: 37). In der dazugehörigen Gesetzesbegründung heißt es: „Die betroffenen Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg von Amts wegen vollzieht“ (Selle 2010: 14). Die verfahrensbasierten Beteiligungsanforderungen in diesem Gesetz sind gegenüber den damals bestehenden Regelungen des Bundesbaugesetzes weitreichender. Konkret wurden den beteiligten Akteuren in der Vorbereitung und der Durchführung der Planung ein Mitwirkungsrecht zugestanden. Das Gesetz fasst weiter, dass in festgelegten städtischen Sanierungsgebieten eine frühzeitige Erörterung über die Neugestaltungsmöglichkeiten in einem erweiterten Betroffenenkreis erfolgt (Busch 2009: 37 f.)

Erst mit der Novelle des Bundesbaugesetzes von 1976 wurde in diesem Gesetz ein zweistufiges Beteiligungsverfahren eingeführt. In der ersten Verfahrensstufe ist die Gemeinde gefordert Ziele und Zweck der Planung öffentlich darzulegen und in geeigneter Weise frühzeitig eine öffentliche Planungserörterung durchzuführen (Busch 2009: 37). Im Rahmen der Erörterung ist eine informierende Darstellung über mögliche Planungsauswirkungen und Neugestaltungsalternativen vorzulegen und bürgerschaftliche Anmerkungen sind anzuhören. In der darauffolgenden Beteiligungsstufe erfolgt die bereits bis dahin vorgesehene Planauslegung mit dem Recht der Stellungnahme. Mit dieser verfahrensrechtlichen Einführung der frühzeitigen Information der Öffentlichkeit wird den Bürgern der Rahmen einer inhaltlichen Äußerungs- und Anmerkungsöglichkeit vor der eigentlichen Planverfestigung geboten (Busch 2009: 37). Mit den Änderungen der normierten Bürgerbeteiligung, wurden kritische Anmerkungen hinsichtlich des höheren Verwaltungsaufwands und der zeitlichen Verzögerung hervorgebracht (Rösener, Selle 2005: 288).

Im Jahr 1986 wurde das Bundesbaugesetz mit dem Städtebauförderungsgesetz im Baugesetzbuch zusammengefasst (Ehrbeck 2006: 34). Mit Modifikationen wurde das normierte zweistufige Beteiligungsverfahren aus dem Bundesbaugesetz ins

Baugesetzbuch übertragen (Busch 2009: 37). Trotz verschiedener neuer Gesetzeslagen und Novellierung in den 1990er Jahren hat das im Baugesetzbuch vorgesehene Beteiligungsverfahren weiterhin Bestand. Auch mit der Novelle des Baugesetzbuches zur Anpassung an EU-Richtlinien hat sich substantiell keine Änderung an der Verfahrensweise ergeben (Busch 2009: 37). Im Zuge dieser Novelle wurden auch die Regelungen zum Stadtumbau und zur *Sozialen Stadt* in das besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuches aufgenommen (Ehrbeck 2006: 34). Mit dieser Aufnahme ist die konzeptionelle Betroffenheitsbeteiligung in das Gesetz übertragen worden, demnach sind betroffene Bürger in die jeweiligen Planungen von vorgesehenen Entwicklungskonzepten zu integrieren (Busch 2009: 41).

Im Jahr 2007 ist mit einer weiteren Novelle des Baugesetzbuches das *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte* umgesetzt worden (BMVBS 2009: 76). Der Anlass für dieses Gesetz war die Ermöglichung einer Verfahrensbeschleunigung für wichtige innerstädtische Vorhaben und der Abbau der Bürokratie für Investitionsvorhaben im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen (BMVBS 2009: 76 f.). Neu in das Baugesetzbuch wurde der § 13a *Bebauungspläne der Innenentwicklung* aufgenommen, der ein beschleunigtes Verfahren für Maßnahmen der Innenentwicklung für Nachverdichtung und Wiedernutzbarmachung von Flächen beinhaltet. Die Zulässigkeit dieser Regelung ist an die jeweilige Grundfläche des aufzustellenden Bebauungsplans gekoppelt. Demnach gilt der Anwendungsbereich des § 13a BauGB nur wenn die Grundfläche weniger als 20.000 Quadratmeter<sup>34</sup> aufweist oder 20.000 bis 70.000 Quadratmeter bemisst, aber nach überschlägiger Prüfung keine erheblichen Umweltauswirkungen durch den Bebauungsplan zu erwarten sind. Für das beschleunigte Verfahren gelten die Vorschriften des vereinfachten Bebauungsplanverfahrens nach § 13 II und III 1 BauGB. Dies bedeutet, dass auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet werden kann und eine Planauslegung als Beteiligung ausreichend ist. Der Anwendungsbereich des

<sup>34</sup> Eine Flächengröße von 20.000 Quadratmetern entspricht circa vier durchschnittlichen Fußballfeldern (BMVBS 2009: 76).

vereinfachten Verfahrens war bis zur Änderung auf konfliktarme Bebauungsplanverfahren ohne schwerwiegende Planungsbeeinträchtigung ausgerichtet (Busch 2009: 39). Durch den erweiterten Anwendungsbereich auf komplexe Bebauungsplanvorhaben wird mit der als ausreichend erachteten konzentrierten Beteiligung die Position der Öffentlichkeit gegenüber der Investitionsförderung im Verfahren geschwächt. Mit dieser Nivellierung verdeutlicht der Gesetzgeber, dass die Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung teilweise als Verfahren- und Investitionshemmnis aufgefasst wird (Selle 2010: 13).

### 4.3 Bauleitplanung

#### 4.3.1 Vorgaben und Grundsätze

Abgeleitet aus der Rechtssystematik ist die Bauleitplanung im Bundesrecht des Baugesetzbuches erfasst. Die Normen für die Bauleitplanung sind in den §§ 1 bis 13a BauGB aufgeführt. Obwohl diese dem Bundesrecht unterliegen, ist die Bauleitplanung Aufgabe der Gemeinden. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist verfassungsrechtlich verbürgt (siehe 3.1) und umfasst im Anwendungsbereich auch die örtliche Bodennutzung. Die kommunale Aufgabenzuständigkeit ist in § 1 III 1 BauGB belegt, demnach sind die Gemeinden befugt die Bauleitpläne aufzustellen. Der verfassungsrechtliche Stellenwert der kommunalen Planungshoheit ist in § 2 I 1 BauGB normiert, demnach stellen die Gemeinden die Bauleitpläne „in eigener Verantwortung“ auf. Die zentrale Aufgabe der Bauleitplanung ist, die baulichen und sonstigen Grundstücksnutzungen gemäß der Regelung in § 1 I BauGB vorzubereiten und zu leiten. Um dieses differenziert zu gewährleisten ist die Bauleitplanung zweistufig aufgebaut und ist in vorbereitende und verbindliche Bauleitpläne gegliedert (Braam 1999: 48; § 1 II BauGB). Als vorbereitender Bauleitplan gilt der Flächennutzungsplan der für die gesamte Gemeinde die Grundstücksnutzungen mit Hilfe von Darstellungen aufzeigt. Die zweite Stufe der Bauleitplanung umfasst die Bebauungspläne mit den verbindlichen Bauleitplänen, deren inhaltliche Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB geregelt sind. Gemäß dem Entwicklungsgebot in § 8 II 1 BauGB sind die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. In diesen werden die Inhalte des Flächennutzungsplans teilerfüllend

konkretisiert und es werden mit den Bebauungsplänen detaillierte rechtsverbindliche Festsetzungen über die bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken getroffen. Die Erforderlichkeit zur Aufstellung der Bauleitpläne resultiert aus der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entsprechend der Regelung in § 1 III 1 BauGB; wobei in § 1 III 2 BauGB einschränkt wird, dass kein Anspruch zur Aufstellung von Bauleitplänen besteht.

In § 1 V BauGB werden die Aufgaben der Bauleitpläne konkretisiert und es werden fünf allgemeine Leitsätze formuliert (Heintz, Rabe 2006: 41). Demnach sollen die Bauleitpläne eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung“ und „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung“ gewährleisten. Erweitert nach § 1 V 2 BauGB sollen diese auch dazu beitragen, dass eine „menschenwürdige Umwelt“ gesichert wird und „natürliche Lebensgrundlagen“ geschützt und entwickelt werden. Darüber hinaus sollen die Bauleitpläne einen Beitrag leisten, die „städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell“ zu erhalten und zu entwickeln. Neben den allgemeinen Leitsätzen sind in § 1 VI BauGB weitere besondere Planungsleitsätze<sup>35</sup> formuliert, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind (Heintz, Rabe 2006: 42). Zu diesen besonderen Planungsleitsätzen zählen beispielsweise Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung und die Belange des Umweltschutzes sowie die Interessen der Wirtschaft. Allein im Zusammenhang dieser Beispielnennungen wird deutlich, dass die Planungsleitsätze heterogen sind und in der inhaltlichen Ausrichtung durchaus eine Gegensätzlichkeit aufweisen und deshalb konkurrierende Ausprägungen annehmen können (Braam 1999: 53).

Um dieser Vielfalt von zu berücksichtigenden Planungsbelangen zu begegnen, kommt dem Abwägungsgebot in § 1 VII BauGB ein zentraler Stellenwert in der Bauleitplanung zu. In § 1 VII BauGB heißt es: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“ Der

<sup>35</sup> Auf eine ausführliche Darstellung wird verzichtet, die besonderen Planungsleitsätze sind in § 1 VI BauGB selbst einzusehen.

Ausdruck Belange ist in diesem Zusammenhang identisch mit dem des Interesses (Heintz, Rabe 2006: 50). Der Abwägungsvorgang ist der maßgebliche Kern des Planungsprozesses (Braam 1999: 53), in dessen Ergebnis das Abwägungsprodukt steht (Heintz, Rabe 2006: 51). Im Rahmen der Abwägung werden die Abwägungsmaterialien nach § 2 III BauGB zusammenstellt, objektiv gesichtet und inhaltlich gewichtet und anschließend in Einklang gebracht (Heintz, Rabe 2006: 52). Der Abwägungsvorgang ist ein komplexer Vorgang, der bei der planenden Instanz und den politischen Verantwortlichen ein hohes Maß an objektiver Aufnahmefähigkeit voraussetzt (Braam 1999: 55). Eine fehlerhafte oder unzureichende Abwägung kann zur Beanstandung des Bauleitplanes oder zu einer nachträglichen Unwirksamkeit führen (Braam 1999: 55). Eine Verletzung des Abwägungsgebots liegt vor, bei einem Abwägungsausfall, einem bestehenden Abwägungsdefizit, einer getroffenen Abwägungsfehlschätzung sowie bei einer vorliegenden Abwägungsdisproportionalität (Durinke 2011: 32). Ein beispielhaft genannter typischer Fehler beim Abwägungsvorgang sind selbstbindende Vorwegentscheidungen (Heintz, Rabe 2006: 55). Insbesondere bei größeren Planungsvorhaben ist darauf zu verweisen, dass nicht alle planerischen Entscheidungen bis zur abschließenden Abwägung zurückgehalten werden können. Um eine Planverwirklichung zu erreichen, sind vorgeschaltete Abstimmungen, Absprachen, Besprechungen und teilweise Verträge in den üblichen Planungsvorgängen eine Realität (Durinke 2011: 161; Heintz, Rabe 2006: 55). Das Abwägungsgebot ist dann verletzt, wenn bereits bestehende planungsrelevante Entscheidungen den sachgerechten Abwägungsvorgang im Ergebnis zu stark einschränken und damit ein Abwägungsdefizit vorliegt. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass die bereits im Vorfeld des Abwägungsvorganges bestehenden Planungsbedingungen nachstehenden Regelungen im Baugesetzbuch über Beteiligungsverfahren im Grundsatz widersprechen (Heintz, Rabe 2006: 55). Braam (1999: 55) sieht gerade in den einheitlichen formalen Bedingungen für die Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren der Bauleitplanung eine Erleichterung im Rahmen des Abwägungsvorganges.

#### *Exkurs Flachglasentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts*

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich mit der Rechtmäßigkeit von selbstbindenden Vorwegentscheidungen in der Abwägung grundlegend auseinandergesetzt und dazu in der sogenannten Flachglasentscheidung<sup>36</sup> entsprechende Beurteilungskriterien aufgestellt, unter denen bestehenden Bindungen trotz Auswirkungen auf die Abwägung zulässig sind. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass vorgelagerte Entscheidungen der planerischen Praxis entsprechen. Dadurch wird dem Planungsergebnis vorgegriffen und somit die Abwägung verkürzt (Durinke 2011: 161). Das Bundesverwaltungsgericht stellt in der Entscheidung drei Kriterien auf, die, insofern diese kumulativ vorliegen, das eigentliche Abwägungsdefizit aufgrund der Vorwegentscheidungen ausgleichen<sup>37</sup>:

- die Entscheidung muss sachlich gerechtfertigt sein
- die planungsrechtliche Zuständigkeit muss gewahrt bleiben
- die Entscheidung darf keine inhaltliche Beanstandung aufweisen und muss somit abwägungsfehlerfrei sein.

#### **4.3.2 Bebauungsplanverfahren**

Das förmliche Verfahren<sup>38</sup> zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen ist im Kern identisch (Heintz, Rabe 2006: 85). Über die entsprechenden Regelungen im Baugesetzbuch, die landesrechtlichen Bestimmungen von kommunalen Zuständigkeiten und durch die kommunalen Vorschriften ist der Rahmen des Aufstellungsverfahrens gegeben.

Der Verfahrensablauf kann schwerpunktmäßig in sechs Phasen gegliedert werden (Braam 1999: 128):

- I. Planungsanstoß, Aufstellungsbeschluss, Erstellung von Vorentwürfen

<sup>36</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.1974-IVC50/72, BVerwGE 45, 309 (LS4).

<sup>37</sup> Wickel/Zengerling (2010: 96) greifen diese drei Kriterien mit Bezug auf Bürgerentscheide im Rahmen der Bauleitplanung auf.

<sup>38</sup> An dieser Stelle werden bewusst nur die groben Verfahrensstufen des Bebauungsplanverfahrens vorgestellt.

- II. Vorgezogene Bürgerbeteiligung, Ausarbeitung des Bebauungsplanentwurfs
- III. Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange
- IV. Öffentliche Auslegung
- V. Auswertung der inhaltlichen Anregungen, Fertigstellung des Bebauungsplanentwurfs
- VI. Beschlussfassung, Genehmigung, Inkrafttreten

### I. Planungsanstoß, Aufstellungsbeschluss, Erstellung von Vorentwürfen

Das Bebauungsplanverfahren beginnt üblicherweise formlos mit einer initiierten Planungsidee, die von verschiedenen Akteuren, in etwa politischen Gremien, Bürgern oder Investoren, ausgehen kann. In dieser Einleitungsphase werden die Planungsgrundzüge ermittelt, Vorabstimmungen zwischen den Beteiligten vorgenommen und grundlegende Planungsinhalte mit Zielvorstellungen für ein bestimmtes Teilgebiet festgelegt. Das förmliche Bebauungsplanverfahren wird mit dem Aufstellungsbeschluss durch die Gemeinde eröffnet. Gemäß § 2 I 2 BauGB ist eine örtliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses vorgesehen. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens sind die relevanten Abwägungsbelange zu ermitteln und einzuschätzen (§ 2 III BauGB). Zu beachten ist, dass der gemeindliche Planaufstellungsbeschluss sowohl vor als auch nach der vorgeschriebenen frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit, § 3 I BauGB entsprechend, erfolgen kann (Heintz, Rabe 2006: 86). Zumeist erfolgt parallel zum Aufstellungsbeschluss bereits die Bearbeitung von ersten städtebaulichen Konzepten, die die Beteiligung bestimmter Träger öffentlicher Belange aufgrund tangierender Fachumstände frühzeitig erforderlich macht (Braam 1999: 132). Außerdem erfordert die Erstellung der konzeptionellen Vorentwürfe eine inhaltliche Rückkopplung zur Landes- und Regionalplanung, damit eine Anpassung an die Ziele der Raumordnung nach § 1 IV BauGB ermöglicht wird. Die Verantwortlichkeit zur Erarbeitung des Bebauungsplans und zur Verfahrensdurchführung liegt bei der Gemeinde, kann aber nach § 4b BauGB an Dritte übertragen werden.

- II. Vorgezogene Bürgerbeteiligung, Ausarbeitung des Bebauungsplanentwurfs

In der Regel erfolgt nach dem Planaufstellungsbeschluss die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 I BauGB. Die Öffentlichkeit ist demnach über die allgemeinen Zwecke und Ziele der Planung und Planungsalternativen zu unterrichten. Dies bedeutet, dass der Öffentlichkeit Informationen über das vorgesehene Planungsvorhaben dargelegt werden und das Planungskonzept mit möglichen umweltbezogenen Auswirkungen erläutert wird. Im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung wird den Bürgern die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung eingeräumt, das heißt sie können Bedenken und Anmerkungen zum Bebauungsplanentwurf vortragen und Rückfragen stellen. Diese Stellungnahmen sind in der Abwägung zu berücksichtigen (Heintz, Rabe 2006: 87). Entscheidend ist, dass die Beteiligung frühzeitig im Planungsprozess erfolgt, das Planungskonzept inhaltlich nicht verfestigt und somit variabel ist sowie Planungsalternativen diskussionsfähig sind (Scholz, Selle 1996: 417). Nach einer inhaltlichen Auswertung dienen die vorgetragenen Äußerungen den politischen Gremien als inhaltliche Unterstützung zur Anpassung des Bebauungsplans im laufenden Prozess. Gemäß § 3 I 2 BauGB kann von einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn bei der Aufstellung oder Aufhebung des Bebauungsplans keine oder nur unwesentliche Umweltauswirkungen auftreten. Darüber hinaus gilt dieses auch, wenn die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits auf anderer Grundlage erfolgt ist.

- III. Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange

Neben der Öffentlichkeit ist nach § 4 I BauGB im Bebauungsplanverfahren auch die Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange<sup>39</sup>, deren Aufgabenbereiche durch die Planungen tangiert werden, vorgesehen. Nach § 4a I BauGB dient die Öffentlichkeits- und

<sup>39</sup> Zu den Trägern öffentlicher Belange gehören beispielsweise Naturschutzbehörden, verschiedene Fachämter, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Kirchen und die Polizei sowie Handels- und Handwerkskammern (Braam 1999: 134).

Behördenbeteiligung der vollständigen Ermittlung der abwägungsrelevanten Informationen. Die Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange sind an den Planungen zu beteiligen und gleichzeitig dazu aufgefordert, sich zur Festlegung von Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung, entsprechend § 2 IV BauGB, zu äußern. Nach § 4 II BauGB sind die Gemeinden dazu angehalten von den Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange Stellungnahmen zum Planentwurf einzuholen. Die Vorschrift in § 4 II 2 BauGB setzt den Trägern öffentlicher Belange eine einmonatige Frist zur Abgabe von Stellungnahmen, jedoch kann eine angemessene Fristverlängerung vorgesehen werden. Es liegt im Ermessen der Gemeinde, ob die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange vor oder nach dem Planaufstellungsbeschluss erfolgt (Braam 1999: 134). Insofern die Planungen Auswirkungen auf die Nachbargemeinden haben, sind Abstimmungen gemäß § 2 II BauGB vorzunehmen.

#### IV. Öffentliche Auslegung

Der förmliche Verfahrensablauf zur Aufstellung eines Bebauungsplans sieht neben der ersten Stufe der frühzeitigen Beteiligung eine weitere Beteiligungsmöglichkeit über die öffentliche Auslegung nach § 3 II BauGB vor. Nach einem erfolgten Auslegungsbeschluss<sup>40</sup> durch die Gemeindevertretung, ist eine öffentliche Auslegung der bis dahin vorliegenden Planungsentwürfe und bereits erfolgter umweltbezogenen Stellungnahmen und Begründungen für einen Zeitraum von einem Monat bestimmt. Die Auslegung ist nach § 3 II 2 BauGB mindestens eine Woche vor Auslegungsbeginn mit relevanten Informationen bekanntzugeben. Der Bekanntmachung enthält die Lage und den Geltungsbereich der Planungen, die Angabe der genauen Auslegungsmodalitäten und den Hinweis auf die Möglichkeit der Stellungnahme (Braam 1999: 136). Die Träger der öffentlichen Belange und die Nachbargemeinden sind über die öffentliche Auslegung zu informieren (§ 3 II 3 BauGB). Erweitert wird in § 4a II BauGB geregelt, dass die öffentliche Auslegung parallel zur Beteiligung der

Träger öffentlicher Belange stattfinden kann. Das Recht zur Stellungnahme hat jedermann, dies bedeutet, dass es keinen eingeschränkten Personenkreis von Betroffenen gibt (Heintz, Rabe 2006: 94).

#### V. Auswertung der inhaltlichen Anregungen, Fertigstellung des Bebauungsplanentwurfs

Nach Beendigung der öffentlichen Auslegung befasst sich die Gemeinde mit den eingebrachten Stellungnahmen und prüft diese gemäß § 3 II 4 BauGB im Sinne des § 2 III BauGB. Das Ergebnis dieser Prüfung ist den Einwendern mitzuteilen, allerdings bei mehr als 50 Einwendungen zu einem planungsrelevanten Sachverhalt reicht eine örtlich bekannt gemachte Einsichtsmöglichkeit. Die Gemeinde ist dazu angehalten eine Prüfung durchzuführen, ob neben den vorgetragenen Stellungnahmen weitere relevante Abwägungsbelange zu ermitteln sind (Heintz, Rabe 2006: 95). Vorgetragene Belange beziehungsweise Einwände sind für die Abwägung nicht relevant, wenn keine städtebaulichen Gründe hierfür vorliegen oder die Einwände nach § 4a VI BauGB nicht fristgemäß eingereicht worden sind. Für die finale Auseinandersetzung mit den Planungen sind neben den eingereichten Anmerkungen und prinzipiell die Planungsvorgaben und Abwägungsgrundsätze nach § 1 BauGB und § 1a BauGB zu berücksichtigen (siehe 4.3.1). Nach der abschließenden Durchführung des Abwägungsvorganges nach § 1 VII BauGB, kann anschließend der Bebauungsplanentwurf fertiggestellt werden.

#### VI. Beschlussfassung, Genehmigung, Inkrafttreten

Der Regelung in § 10 I BauGB entsprechend, beschließt die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung. Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan hat der Bebauungsplan damit eine verbindliche Außenwirkung. In § 10 II BauGB ist dazu festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Bebauungsplan einer Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde bedarf. Der Bebauungsplanbeschluss ist nach § 10 III 1 BauGB ortsüblich bekannt zu geben. Der Bebauungsplan ist mit entsprechender Begründung zur Einsicht bereit zu halten (§ 10 III 2 BauGB). In der Bekanntgabe sind die Einsichtsmodalitäten zu integrieren (§ 10 III 3 BauGB) und gleichzeitig ist die Bekanntmachung die Voraussetzung für das

<sup>40</sup> Die Verfahrensregelungen des Baugesetzbuches erfordern keinen Auslegungsbeschluss, die Erforderlichkeit für eine öffentliche Auslegung bestimmen die länderrechtlichen Normen in den Kommunalverfassungen (Heintz, Rabe 2006: 93).

Inkrafttreten des Bebauungsplans nach § 10 III 4 BauGB.

### 4.3.3 Durchführungszuständigkeit und Besonderheiten im Bundesland Hamburg

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Bundesland Hamburg sind bereits näher darlegt worden (siehe 3.4.1). Entscheidend ist, dass der Stadtstaat Hamburg im Gegensatz zu den Flächenländern keine kommunale Ebene aufweist. In § 10 I BauGB wird festgelegt, dass die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung beschließt, erweitert aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Situation wird das Land Hamburg nach § 246 II 1 BauGB ermächtigt, die Rechtsetzung von Bebauungsplänen in Eigenverantwortung zu bestimmen. Entsprechende Regelungen hierzu sind im *Gesetz über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung* (Bauleitplanfeststellungsgesetz [BLPFestG]) aufgeführt. Grundsätzlich beschließt der Senat gemäß § 1 I 1 BLPFestG die Aufstellung der Bauleitpläne und stellt Bebauungspläne nach § 3 I 1 BLPFestG als Rechtsverordnung<sup>41</sup> fest, sofern das Bauleitplanfeststellungsgesetz nichts anderes bestimmt (§ 3 I 2 BLPFestG) und die jeweilige Bezirksversammlung zugestimmt hat. In § 3 I 2 BLPFestG sind drei Fälle genannt, in denen die *Hamburgische Bürgerschaft* den Bebauungsplan durch ein Gesetz feststellt. Dieses tritt ein, wenn sich die Bürgerschaft das Recht dazu vorbehält über die Feststellung zu entscheiden, die Bezirksversammlung dem jeweiligen Bebauungsplanentwurf nicht zugestimmt hat oder der Senat der Bürgerschaft den Planentwurf vorlegt. Eine Planvorlage durch den Senat an die Bürgerschaft kann erfolgen, wenn die Bezirksversammlung nicht innerhalb von einer viermonatigen Frist über die Bebauungsplanvorlage eine Beschlussfassung herbeigeführt hat (§ 3 II 2 BLPFestG). Darüber hinaus ist der Senat über die Maßgabe in § 3 III BLPFestG berechtigt, gesetzlich festgestellte Bebauungspläne durch Rechtsverordnung zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben.

Seit der Bezirksverwaltungsreform im Jahr 1997 obliegt die Verfahrensdurchführung zur Aufstellung und anschließenden Feststellung eines

Bebauungsplans im Zuständigkeitsbereich der Bezirke (FHH, BSU 2008: 3). In § 6 I BLPFestG ist vorgesehen, dass der Senat die Befugnisse über die Aufstellung, die Feststellung und die Änderung von Bebauungsplänen an die Bezirksamtern übertragen kann. Die Möglichkeit der Subdelegation der Kompetenzen wird über die *Weiterübertragungsverordnung-Bau* (BauWÜVO) in § 1 BauWÜVO bestimmt (Dressel 2003: 170). Nur in besonderen Fällen mit gesamtstädtischer Tragweite können die Bebauungspläne in Vorbehaltsgebieten vom Senat unter Beteiligung der Bürgerschaft und über das Evokationsrecht in sogenannten *Senatsplänen* aufgestellt werden (FHH, BSU 2008: 3; § 7 I BLPFestG).

Liegt das Bebauungsplanverfahren im Verantwortungsbereich des jeweiligen Bezirks, dann sind *Bezirkspläne* Gegenstand des Verfahrens. Konkret für den Verfahrensablauf bedeutet dies, dass den Bezirksamtern die Zuständigkeiten für den Aufstellungs- und Auslegungsbeschluss, die Verfahrensdurchführung sowie dem Feststellungsbeschluss obliegen (Dressel 2003: 171; siehe 4.3.2). Der Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans erfolgt durch die Bezirksamtsleitung und wird im *Amtlichen Anzeiger* bekannt gemacht (FHH, BSU 2008: 6; § 1 I 2 BLPFestG). Für die Öffentlichkeitbeteiligung nach § 3 I BauGB ist die jeweilige Bezirksversammlung mit dem untergliederten Planungsausschuss zuständig, dies ist in § 1 II BLPFestG normiert. Erweiterte Planungsabstimmungen mit den Fachbehörden und den Trägern öffentlicher Belange nach § 4 I BauGB, werden in entsprechenden Arbeitskreisen vorgenommen, die von den Bezirksamtern organisiert werden (Dressel 2003: 171). Die eigentliche Festsetzung des jeweiligen Bebauungsplans erfolgt von der Bezirksamtsleitung durch eine Verordnung unter Zustimmung der Bezirksversammlung (§ 6 II BLPFestG). Die Verordnungsermächtigung der Bezirksamtsleitung resultiert aus der Legitimations- und Verantwortungskette zwischen Bürgerschaft und Senat sowie dem Bezirksamt (David 2001: 48; Dressel 2003: 173). Nach der Feststellung erfolgt die Verkündung des Bebauungsplans im *Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt* (FHH, BSU 2008: 10; § 3 IV 1 BLPFestG).

<sup>41</sup> Der Flächennutzungsplan wird gemäß § 2 I BLPFestG durch einen einfachen Beschluss der *Hamburgischen Bürgerschaft* festgestellt.

## 4.4 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung

### 4.4.1 Zulässigkeit

Verfassungsrechtlich bestehen nur wenige thematische Grenzen für kommunale Sachabstimmungen (Ritgen 2000: 130). Vielmehr bestimmen die Kommunalverfassungen der Länder die Themenzulässigkeiten für direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (siehe 3.3.1). Der zulässige Anwendungsbereich wird in Positiv- und Negativkatalogen der Gemeindeordnungen bestimmt (siehe 3.3.2). Explizit ausgenommene Anwendungsbereiche für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide stärken die Entscheidungsbefugnis der kommunalen Vertretungskörperschaft (Ritgen 2007: 288). Ritgen (2007: 288) verdeutlicht anhand eines Beschlusses des Oberverwaltungsgerichtes (OVG) Lüneburg<sup>42</sup>, in dem es heißt, dass Negativkataloge "vor allem der Beschränkung der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, um das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet zu lassen und die Funktionsfähigkeit der verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde zu erhalten" dienen. Aus dieser Aussage lässt sich das konflikthafte Spannungsverhältnis zwischen der repräsentativen und direkten Demokratie ableiten, dem auch der Themenbereich Bauleitplanung unterliegt.

Im Grundsatz ist es zulässig mit einem Bürgerentscheid die Aufstellung, Änderung und Ergänzung sowie die Aufhebung eines Bebauungsplans zu bewirken, zu verhindern oder zu gestalten (Durinke 2011: 256; Wickel, Zengerling 2010: 94). In den Kommunalverfassungen gibt es zwei Modelle über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung (Durinke 2011: 18). Einige Bundesländer sehen für die Bauleitplanung einen Ausschlussstatbestand vor, während andere Länder keine Ausschlussregelung aufweisen (siehe Tabelle 5). § 26 V Nr. 6 GO NRW lautet beispielsweise: „Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen“. Bei

Bundesländern in denen eine Ausschlussregelung<sup>43</sup> besteht, gibt es verschiedene Begründungsargumente weshalb die Bauleitplanung kein zulässiger Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ist. Beispielsweise wird in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg auf die Erforderlichkeit der Abwägungsentscheidung in der Bauleitplanung verwiesen, hingegen erscheinen in Schleswig-Holstein die Gemeindevertreter qualifizierter um im Sinne des Gemeinwohl zu entscheiden und in Rheinland-Pfalz wird Bezug darauf genommen, dass im Rahmen der Bauleitplanung eine Beteiligung der Bürger bereits vorgesehen ist<sup>44</sup> (Durinke 2011: 210). Der Kernzweck der Ausschlussstatbestände besteht darin, dass der inhaltlichen Komplexität des Bebauungsplanverfahrens nicht über die verkürzte Fragestellung eines Bürgerentscheids begegnet wird (Wickel, Zengerling 2010: 95).

Hinsichtlich der Ausschlussstatbestände in den jeweiligen Bundesländern ist anzumerken, dass trotz dieser bestehenden Regelungen die Möglichkeit einer indirekten Einflussnahme auf die Bodennutzung über einen Bürgerentscheid besteht, dies jedoch im konkreten Einzelfall abhängig von der sachlichen Auslegung der zuständigen Oberverwaltungsgerichte ist (Wickel, Zengerling 2010: 94). Die Möglichkeit besteht insbesondere dann, wenn sich im Vorfeld der Bürgerentscheid auf eine Umsetzung beziehungsweise Verwirklichung eines Bauleitplans bezieht, aber die zugrunde gelegte Fragestellung nicht konkret auf die Bodennutzung zielt. Dies kann der Fall sein, wenn der Gegenstand eines Bürgerbegehrens den Erhalt eines Gebäudes fordert, aber der Abriss notwendig ist, um das Bauplanungsrecht

<sup>43</sup> Die Ausschlussregelungen erfassen neben der Aufstellung auch die Änderungen, Ergänzungen und Aufhebungen von Bauleitplänen im Sinne des § 1 VIII BauGB (Durinke 2011: 211).

<sup>44</sup> Wickel/Zengerling (2010: 95) weisen darauf hin, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung des Baugesetzbuches einen anderen Zweck erfüllt, als die ergebnisorientierte Beteiligung im Rahmen des Bürgerentscheids. Dementsprechend können die landesrechtlichen Bestimmungen nicht von der bundesgesetzlichen Verfahrensregelung verdrängt werden (Dustmann 2000: 68). Darüber hinaus ist ein formal vorgesehene Bürgerbeteiligungsverfahren kein bedingendes Ausschlusskriterium, dies zeigen die Normen anderer Gemeindeordnungen.

<sup>42</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.12.2004, Aktenzeichen 10 LA 84/04, NVwZ-RR 2005, 349.

anschließend zu verwirklichen<sup>45</sup>. Diese indirekte Umgehung des Ausschlussstatbestandes wird teilweise als unzulässig angesehen (Durinke 2011: 219), aber letztendlich obliegt es der gerichtlichen Einzelfallentscheidung zu klären, ob sich der Gegenstand des bürgerschaftlichen Anliegens unzulässig auf die Bauleitplanung bezieht und somit nur „das formelle Gewand einer anderen Frage kleidet“<sup>46</sup>.

Bundesland	Ausschluss
Baden-Württemberg	ja
Bayern	nein
Berlin (Bezirke)	nein
Brandenburg	ja
Bremen	nein
Hamburg (Bezirke)	nein
Hessen	nein
Mecklenburg-Vorpommern	ja
Niedersachsen	ja
Nordrhein-Westfalen	ja
Rheinland-Pfalz	ja
Saarland	ja
Sachsen	nein
Sachsen-Anhalt	nein
Schleswig-Holstein	ja
Thüringen	nein

Tabelle 5: Bauleitplanung als Ausschlussstatbestand für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bundesländern gemäß der Kommunalverfassungen (eigene Darstellung nach Wickel, Zengerling 2010: 93)

Festhalten lässt sich im Hinblick auf die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, dass diese über die Regelungen der Gemeindeordnungen und das bauplanungsrechtlichen Abwägungsgebot bestimmt wird (Wickel, Zengerling 2010: 94; siehe 4.4.2) und eine Unzulässigkeit nur bestehen kann, wenn im konkreten Anwendungsfall rechtswidrig gegen höherrangiges Recht verstoßen wird (Durinke 2011: 18).

#### 4.4.2 Verhältnis zum Abwägungsgebot

Wie bereits aufgezeigt hat das Abwägungsgebot im Verfahren der Bauleitplanung einen zentralen Stellenwert in den bundesrechtlichen Regelungen des Baugesetzbuches (siehe 4.3.1). Das Bebauungsplanverfahren ist vorgangs- und ergebnisorientiert angelegt und darauf ausgerichtet, dass relevante Belange und Informationen, insbesondere über die Beteiligung der Bürger, gemäß § 3 BauGB, im Rahmen der Abwägung zusammengetragen werden (Dressel 2003: 178). Das Bauleitplanverfahren berücksichtigt für den Abwägungsvorgang inhaltliche Zwischenschritte mit Anpassungen aufgrund von neuen Erkenntnissen sowie Erwägungen und ermöglicht einen verbesserten Interessensausgleich (Durinke 2011: 129). Im Gegensatz dazu sind die Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht vorgangsorientiert, sondern explizit ergebnisorientiert (Dressel 2003: 178; siehe 3.5). Bereits aufgrund dieser grundsätzlichen Verfahrensausrichtung auf bestimmte Einzelfragen sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht dazu geeignet die Vielzahl von relevanten Belangen im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens zu erfassen und hierzu eine entscheidende Abstimmung herbeizuführen (Dressel 2003: 179). Den Bürgern wird mit Bürgerentscheiden eine einfache Entscheidungsmöglichkeit ermöglicht, aber tiefergehende Entscheidungsbelange zur inhaltlichen Ausgestaltung oder weitergehende Bedingungsverknüpfungen bleiben in dem Verfahren unberücksichtigt (Durinke 2011: 125).

Die über einen Bürgerentscheid gestellte Fragestellung kann seitens der Bürger nur mit den beiden Antwortmöglichkeiten „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden und ermöglicht keinen Handlungsspielraum für Zwischenlösungen (Dressel 2003: 179). Hier zeigt sich deutlich, dass dieses

<sup>45</sup> Beispiel ist an einem Sachverhalt orientiert, zu dem der Beschluss des OVG Münster, Beschluss vom 17.07.2007, Aktenzeichen 15 B 874/07, NVwZ-RR 2007, 803 vorliegt.

<sup>46</sup> Aus OVG Münster, Beschluss vom 06.12.2007, Aktenzeichen 15 B 1744/07, DVBl. 2008, 120; zitiert nach Durinke (2011: 223).

Verfahren mit zwei Extremausprägungen nicht ausreichend sicherstellen kann, dass die nach dem Abwägungsgebot erforderlichen öffentlichen und privaten Belange im Verfahren angemessen berücksichtigt werden und dementsprechend kein sachgerechter Ausgleich unter- und gegeneinander bei diesen ermöglicht wird. Hieraus abgeleitet ergibt sich eine Unvereinbarkeit zwischen dem Abwägungsgebot und Bürgerentscheiden über den Satzungsbeschluss eines Bebauungsplans, denn in einem solchen Verfahren kann nicht abgewogen sondern lediglich abgestimmt werden (Durinke 2011: 125). Hauptsächlich aus diesem Grund besteht in keinem Bundesland die Zulässigkeit einen bestimmten Bebauungsplan mit Hilfe eines Bürgerentscheids zu beschließen (Durinke 2011: 152).

#### *Inhaltliche Vorausbindungen*

Gleichwohl besteht in einigen Bundesländern die Zulässigkeit Bürgerentscheide im Zusammenhang mit der Bauleitplanung durchzuführen (siehe 4.4.1). Eine Schwierigkeit die sich daraus ergibt ist, dass über dieses partizipatorische Instrument verpflichtende Vorgaben für das Planverfahren gemacht werden können. Als problematisch erweist sich die Rechtmäßigkeit von planerischen Vorentscheidungen über Bürgerentscheide im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens, die prinzipiell den Abwägungsvorgang in Form einer inhaltlichen Vorausbindung einschränken und damit der materiellen Entscheidung vorgreifen (Durinke 2011: 125). Dieser Fall kann eintreten, wenn inhaltliche Festsetzungen, in etwa über Nutzungsart oder Nutzungsgröße, Gegenstand des Bürgerentscheids sind. Inwieweit eine bindende Vorentscheidung mit dem Abwägungsgebot vereinbar ist, wird von der Rechtsprechung unterschiedlich aufgefasst. So hat das Verwaltungsgericht (VG) Augsburg<sup>47</sup> einen Nutzungsausschluss für kirchliche Zwecke als unzulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens erklärt, da dieser auf die abschließende materielle Entscheidung gerichtet ist und für diese zwingend eine Abwägung erforderlich ist (Durinke 2011: 160; Wickel, Zengerling 2010: 95). Hingegen erachtet der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München vorabverbindliche inhaltliche Rahmenfestlegungen durch Bürgerentscheide für zulässig (Durinke 2011:

155 f.), insofern diese „einen verbleibenden Planungsspielraum von substanziellem Gewicht belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten“<sup>48</sup>. Mit dieser Einschätzung stellt der Verwaltungsgerichtshof München den konkreten Umstand des Einzelfalls in den Mittelpunkt der Zulässigkeitsentscheidung und reicht damit die einzelfallbezogene Anwendungsschwierigkeit weiter, inwiefern ein angemessener Planungsspielraum nach der Urteilslage besteht (Wickel, Zengerling 2010: 95). Durch die Flachglasentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts stellen bindende Vorwegentscheidungen nicht zwangsläufig ein Abwägungsdefizit dar (siehe 4.3.1). Während Wickel/Zengerling (2010: 96) auf dieser Grundlage die Reichweite vorgezogener Bindungen durch Bürgerentscheide im Bebauungsplanverfahren zur Diskussion stellen, kommt Durinke (2011: 176) zu dem Schluss, dass diese, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs München, ein nicht gerechtfertigtes Abwägungsdefizit darstellen und damit unzulässig sind. Dies zeigt, dass das gespannte Verhältnis zwischen Bürgerbegehren beziehungsweise Bürgerentscheid und Abwägungsgebot unter bestimmten Aspekten noch nicht ausreichend bestimmt ist.

#### **4.4.3 Anwendungsvoraussetzungen im Bundesland Hamburg**

Aufgrund der spezifischen Zuständigkeiten und des besonderen Kompetenzrahmens (siehe 4.3.3) für Bebauungsplanverfahren im Bundesland Hamburg werden die Anwendungsvoraussetzungen für Bürgerentscheide näher vorgestellt. In Hamburg besteht kein ausdrücklicher Ausschlussstatbestand für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über Angelegenheiten der Bauleitplanung und damit stellen diese zulässige Antragsgegenstände dar (siehe 4.4.1). Grundsätzlich sind alle Angelegenheiten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zulässig über die die Bezirksversammlungen einen Beschluss fassen können (siehe 3.4.2). Dementsprechend ist es zulässig, dass mit einem initiierenden Bürgerbegehren und anschließenden Bürgerentscheid das für die Bauleitplanung zuständige Bezirksamt begrenzt verbindlich zur Planaufstellung oder zur Beachtung

<sup>47</sup> VG Augsburg, Urteil vom 21.03.2002, Aktenzeichen 8 K 01/1408, NVwZ-RR 2002, 597.

<sup>48</sup> VGH München, Beschluss vom 28.07.2005, Aktenzeichen 4 CE 05.1961, NVwZ-RR 2006, 208 (Ls); zitiert nach Wickel/Zengerling (2010: 95).

bestimmter inhaltlicher Kriterien angeregt wird (Dressel 2003: 180). Damit kann der Anwendungsrahmen dieser Instrumente eine vorbereitende Funktion im Bauleitplanverfahren einnehmen (Dressel 2003: 181). Dadurch, dass die Bezirksversammlungen über die Regelungen des Bauleitplanfeststellungsgesetz zustimmende oder ablehnende Beschlüsse über Bezirks- und Senatspläne im Rahmen von Bebauungsplanverfahren fassen können und dieses in der rechtlichen Systematik auch erforderlich ist, ergibt sich damit erweitert die Zulässigkeitsbegründung für Bürgerentscheide in diesem Zusammenhang (Dressel 2003: 175).

Die Planungs- und Rechtsetzungskompetenz für *Bezirkspläne* liegt ausschließlich beim jeweiligen Bezirksamt und damit ist dieses ausschließlich für die Abwägungsentscheidung verantwortlich<sup>49</sup> (Durinke 2011: 151). Die nach § 6 II BLPFestG erforderliche Zustimmung der Bezirksversammlung über die Pläne ist eine der Abwägung nachgelagerte Entscheidung im Sinne der politischen Mitwirkung ohne bestimmende fachliche Kompetenz (Durinke 2011: 151). Die Trennung zwischen fachlichem Abwägungsergebnis und der Zustimmung der Bezirksversammlung hebt das konfliktreiche Verhältnis zwischen Bürgerentscheid und Abwägungsgebot auf und aus diesem Grund sind abschließende Entscheidungen, jedoch nicht Festsetzungen, über einen Bebauungsplan möglich (Durinke 2011: 151). Dies ist der Fall, wenn im Rahmen eines kassierenden Bürgerentscheids die Zustimmung über einen Bebauungsplan nicht erfolgt. Dazu bemerkt Durinke (2011: 153), dass diese Konstellation eine widersprüchliche Entscheidungssituation über einen Bebauungsplan darstellt, da trotz der beschränkten Kompetenz der Bezirksversammlungen gegenüber den Bezirksämtern verbindliche Entscheidungen über einen Bürgerentscheid herbeigeführt werden können.

Erhält ein *Bezirksplan* keine Zustimmung durch einen Beschluss der Bezirksversammlung oder einen gleichwertigen Bürgerentscheid, besteht dadurch für das Bezirksamt keine Verordnungsermächtigung über den Bebauungsplan. Rechtstechnisch obliegt es dann dem Senat über den Bebauungsplan in Form eines

*Senatsplans* zu entscheiden, da eine Nichtzustimmung keine endgültige Ablehnung des *Bezirksplans* durch das Bauleitplanfeststellungsgesetz bedeutet (Dressel 2003: 175 f.). In einem erweiterten Verfahrensschritt bedarf der Bebauungsplan dann als *Senatsplan* einer Zustimmung der Bezirksversammlung, wobei der vorliegende ablehnende Beschluss über den vorherigen *Bezirksplan* überstimmt werden kann. Damit kann der Senat den ursprünglichen *Bezirksplan* in Form eines *Senatsplans* als Rechtsverordnung erlassen, wobei ein derartiges politisches Vorgehen der Nichtbeachtung des Bürgerentscheids über den Bezirksplan kritisch erscheint (Dressel 2003: 175).

Anders verhält es sich, wenn es einen ablehnenden Bürgerentscheid gegenüber einem Senatsplanentwurf gibt. Nach § 3 II 1 BLPFestG ist in einer solchen Sachlage die Bürgerschaft für die Feststellung des Bebauungsplan zuständig. Auf den Kompetenzrahmen der Bürgerschaft besteht seitens der Bezirksversammlung keine Einwirkungsmöglichkeit und dementsprechend besteht für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide kein Anwendungsbereich<sup>50</sup> (Dressel 2003: 176).

### 4.5 Zusammenfassung

Das Kapitel hat aufgezeigt, dass bürgerschaftliche Mitwirkungsrechte in der Stadtentwicklung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Der Komplexität von Planungsvorhaben in der Stadt kann verbessert über Bürgerbeteiligung und damit verknüpfte Kommunikationsansätze begegnet werden. Die hohe Bedeutung von Kommunikation in der Planung ist unstrittig und kann sich unter anderem vorteilhaft auf die Akzeptanzförderung und inhaltliche Planungsqualität auswirken. Dabei werden im Grundsatz die formelle und informelle Bürgerbeteiligung unterschieden. Während die verfasste formelle Bürgerbeteiligung hauptsächlich der Information und Konsultation dient, zielt die nicht verfasste informelle Bürgerbeteiligung auf neue Möglichkeiten von Kooperationen zwischen den Akteuren.

Seit 1960 ist die formelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung gesetzlich vorgesehen und hat seit dem eine sukzessive Entwicklung genommen.

<sup>49</sup> Dressel (2003: 172) stellt dar, dass der jeweilige Bezirksamtsleiter sich aus einer politischen Perspektive den Beschlüssen der Bezirksversammlung im Abwägungsvorgang kaum entziehen kann.

<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang besteht aber eine erweiterte direktdemokratische Einflussmöglichkeit über die Volksgesetzgebung nach Art. 50 HV.

Einhergehend mit der gesetzgeberischen Intention der ermöglichenden Entwicklungsplanung ist die Bedeutung der Beteiligung an Planungen gestiegen. Mit einer Novelle des Bundesbaugesetzbuches im Jahr 1976 hat das zweistufige Beteiligungsverfahren, bestehend aus frühzeitiger Erörterung und öffentlicher Planauslegung, eine gesetzliche Verankerung erfahren. Dieses auf zwei Verfahrensstufen basierende Modell wurde bei der Einführung des Baugesetzbuches im Jahr 1986 übernommen und hat bis heute im Kern eine Gültigkeit.

Zudem konnte aufgezeigt werden, dass die örtliche Bodennutzung und die damit verknüpfte kommunale Planungshoheit zur Aufstellung der Bauleitpläne der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterliegt und somit verfassungsrechtlich zugesicherter Aufgabenbereich der Gemeinden ist. Die zentrale Aufgabe der Bauleitplanung ist die Vorbereitung und Leitung von Grundstücksnutzungen über ein zweistufiges Verfahren vorzunehmen, in dem vorbereitende Flächennutzungspläne aufgestellt werden sowie verbindliche Bebauungspläne festgesetzt werden. Hierbei sind die allgemeinen und besonderen Planungsleitsätze zu beachten. Anhand der Heterogenität und der inhaltlichen Vielfalt der Planungsleitsätze kann bereits die Notwendigkeit eines Interessenausgleichs und einer sachgerechten Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander belegt werden. Dem § 1 VII BauGB und dem darin enthaltenen Abwägungsgebot kommt aus diesem Grund der zentrale Stellenwert im Planungsprozess zu. Eine Verletzung des Abwägungsgebots kann zur Beanstandung beziehungsweise zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen. Der Abwägungsvorgang bis zum Abwägungsergebnis wird formal durch die entsprechenden Normierungen des Baugesetzbuches in Bezug auf die Bauleitplanung gefasst.

Erweitert zu den Beteiligungsmöglichkeiten die das Baugesetzbuch vorsieht, besteht mit den direktdemokratischen Instrumenten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine erweiterte bürgerschaftliche Einflussmöglichkeit auf die Bauleitplanung. Die schwerpunktmäßig seit den 1990er Jahren in den Kommunalverfassungen eingeführten sachplebiszitären Abstimmungen ermöglichen im Grundsatz verbindliche

Entscheidungen über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bebauungsplänen herbeizuführen. Allerdings haben acht Bundesländer die Anwendungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden über die Angelegenheiten der örtlichen Bodennutzung ausdrücklich zu einem Ausschlussstatbestand erklärt<sup>51</sup>. Im Kern sollen die Ausschlussregelungen vermeiden, dass komplexe Bebauungsplanverfahren nicht über eine Fragestellung mit nur den beiden undifferenzierten Antwortmöglichkeiten „Ja“ und „Nein“ eines Bürgerentscheidverfahren entschieden werden.

Dadurch, dass sich das vorgangsorientierte Bebauungsplanverfahren stark vom ergebnisorientierten Verfahren des Bürgerentscheids im Charakter unterscheidet, ist ein zentraler Diskussionspunkt die Verhältnisbestimmung zwischen dem Abwägungsgebot und direktdemokratischer Entscheidungen. Fest steht, dass es eine Unvereinbarkeit zwischen Abwägungsgebot und Bürgerentscheid in Bezug auf einen Satzungsbeschluss über einen Bebauungsplan gibt. Weitaus komplizierter wird die rechtliche Sachlage, wenn es darum geht im Einzelfall zu bestimmen, inwieweit ein Bürgerentscheid ein Abwägungsdefizit vor dem Hintergrund einer bindenden Vorwegentscheidung darstellt. Hierzu gibt es verschiedene Auffassungen.

Für das Bundesland Hamburg konnten die entsprechenden Planungszuständigkeiten aufgezeigt werden und damit eine Unterscheidung zwischen *Senat- und Bezirksplänen* ermöglicht. Seit 1997 sind die Bebauungsplanverfahren hauptsächlich im Verantwortungsbereich der Bezirke. Die Bezirksämter sind mit den Planungen betraut und für die Abwägungsentscheidung verantwortlich, dabei liegt die Verordnungsermächtigung beim Bezirksamtsleiter. Die Bezirksversammlungen sind für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig und erteilen in einer der fachlich nachgelagerten Entscheidung die Zustimmung zum Bebauungsplan oder lehnen den Entwurf ab. In Hamburg besteht keine Ausschlussregelung für bauleitplanerische Gegenstände im Rahmen von

---

<sup>51</sup> Wickel/Zengerling (2010: 97) weisen darauf hin, dass auch in Bundesländern mit Ausschlussstatbestand indirekt Entscheidungen der Bauleitplanung mit Bürgerentscheiden beeinflusst werden können.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, demnach sind hierzu begrenzt verbindliche initiiierende Bürgerbegehren mit späterem Bürgerentscheid möglich. Aufgrund der erwähnten besonderen Kompetenzverteilung zwischen Bezirksamt und dem politischen Gremium der Bezirksversammlung sind abschließende Bebauungsplanentscheidungen, explizit nicht Festsetzungen, über einen kassierenden Bürgerentscheid möglich.

## 5 Fallbeispiele: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung, dargestellt anhand von zwei Praxisbeispielen im Bundesland Hamburg

### 5.1 Auswahlbegründung

Seit 1997 liegt die bauleitplanerische Kompetenz hauptsächlich bei den Hamburger Bezirken (siehe 4.3.3). Ein Jahr später wurden die direktdemokratischen Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der Bezirksebene eingeführt (siehe 3.4.1) und damit auch auf bauleitplanerische Gegenstände anwendbar (siehe 4.4.3). In den ersten drei Jahren nach der Zulässigkeit, hat es bereits elf Bürgerbegehren mit einem inhaltlichen Bezug zu Bauvorhaben gegeben und damit wies dieser Themenbereich bis 2001 die höchste Quote aller zulässigen Antragsgegenstände auf (Vollrath 2001: 144). Selbst der erste Hamburger Bürgerentscheid, der im Bezirk Bergedorf durchgeführt wurde, hatte einen bauleitplanerischen Gegenstand und konnte im April 2000 eine Investorenplanung zur Neugestaltung des Bergedorfer Bahnhofsvorplatzes erfolgreich, entgegen der kommunalpolitischen Auffassung der Bezirksversammlung, verhindern (Falkenberg, Heilmann 2001: 129 ff.). Hieraus abgeleitet zeigt sich das verstärkte Interesse der Hamburger Bevölkerung an der baulichen Umwelt, an konkreten Bauprojekten sowie der direkten Einflussnahme auf die städtische Entwicklung und dies durchaus auch entgegen der bezirkspolitischen Haltung. Bemerkenswerterweise hat sich dieses Mitwirkungsbedürfnis der Bevölkerung in den letzten Jahren intensiviert, dieses ist unter anderem in der gestiegenen Anzahl von Bürgerinitiativen mit Protesthaltungen zu Planungsvorhaben wahrnehmbar (Jorga 2011). In Hamburg setzen sich zunehmend verschiedene bürgerschaftliche Gruppen und Initiativen, unter anderem seit 2009 in der netzwerkbasieren Bewegung *Recht auf Stadt*, für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur ein. In einer medienwirksamen Außendarstellung wurde dieses Anliegen deutlich formuliert, als verschiedene Kulturschaffende, die dem Netzwerk *Recht auf Stadt* angehören, im Manifest *Not In Our Name, Marke Hamburg!*<sup>52</sup> die

grundsätzliche formelle Stadtentwicklung unter der Führung des Hamburger Senats und dem politischen Leitbild der *Wachsenden Stadt*<sup>53</sup> kritisierten (Koch 2011: 198). Diese allgemeine und breitgefaste Kritik weist auch konkrete Bezüge zur Flächenpolitik in Hamburg auf. So heißt es in dem Manifest (Gaier et al. 2009):

„Wo immer eine Innenstadtlage zu Geld zu machen ist, wo immer ein Park zu verdichten, einem Grünstreifen ein Grundstück abzurufen oder eine Lücke zu schließen ist, wirft die Finanzbehörde die „Sahnelagen“ auf den Immobilienmarkt - zum Höchstgebot und mit einem Minimum an Auflagen.“

An dieser Stelle bietet das Manifest den Anlass, um sich der grundsätzlichen bürgerschaftlichen Kritik und den gewandelten Anforderungen an die Stadtplanung inhaltlich zu nähern, die aufgrund der städtebaulichen Planungszuständigkeiten auch für die Bezirksebene einen Anwendungsbezug aufweist. Vor diesem Hintergrund werden zwei bauleitplanerische Fallbeispiele aus den Hamburger Bezirken<sup>54</sup> Eimsbüttel und Nord betrachtet. Die Beispiele haben gemein, dass es sich um verhältnismäßig aktuelle und öffentlichkeitwirksame Planungen handelt, bei denen die jeweiligen Verfahrensinhalte kontrovers zwischen den beteiligten Akteuren, insbesondere der Bezirkspolitik und der jeweiligen Bürgerinitiative, diskutiert wurden und über die letztlich jeweils ein Bürgerentscheid herbeigeführt wurde. Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgt schwerpunktmäßig aus Gründen der Aktualität, damit diese anschließend in den derzeitigen Planungskontext in Hamburg eingeordnet werden können. Die Betrachtung der Fallbeispiele ermöglicht dabei zwei Perspektiven auf die Anwendungsvoraussetzungen bürgerschaftlicher Interessen: zum einen auf die inhaltlichen

<sup>53</sup> Seit 2003 verfolgt die Stadt Hamburg dieses politische Leitbild, das im Jahr 2010 unter dem Titel *Wachsen mit Weitsicht* fortgeschrieben wurde (FHH, Bürgerschaft 2010: 1). In diesem Zusammenhang stellen Kretschmann et al. (2010: 140 f.) für den Wohnungsneubau in Hamburg dar, dass die für das Wachstum erforderlichen Neubauten zunehmend nicht den Bürgerinteressen entsprechen.

<sup>54</sup> Für das Fallbeispiel aus Eimsbüttel ist zu bemerken, dass die *Isebek-Initiative* als relevante Interessenvertretung dem Netzwerk *Recht auf Stadt* angehört (Recht auf Stadt 2011).

<sup>52</sup> Quelle: Gaier et al. 2009.

Gegebenheiten im Rahmen des Bauleitplanverfahrens und erweitert auf das zweistufige Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

## 5.2 Fallbeispiel I: Freibad Ohlsdorf in Hamburg-Nord

### 5.2.1 Anlass und Inhalte der Planung

Der konkrete Planungsanlass für den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10*<sup>55</sup> liegt darin begründet, dass die *Bäderland Hamburg GmbH*, eine öffentliche Betriebsgesellschaft für Freizeitstätten in Hamburg, für den eigenen Anlagenkomplex des Hallen- und Freibades Ohlsdorf bauliche Maßnahmen anstrebt (FHH, BA Nord 2008b: 2; *Bäderland Hamburg GmbH* 2011). Die Anlagen des Hallen- und Freibades Ohlsdorf weisen einen sanierungsbedürftigen Zustand auf, der durch Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen weitreichend verbessert werden soll und dadurch ein erweitertes zeitgemäßes Fitness- und Sportangebot am Standort ermöglicht werden kann. Die Umbaumaßnahmen sehen vor, dass im Hallenbadangebot, das derzeit aus einem Mehrschwimmbecken in der Größe von 25 x 17 Metern und einem Nichtschwimmerbereich mit einer Beckengröße von 12 x 9 Metern besteht, um ein Becken in der Größe 20 x 10 Metern ergänzt wird. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass in der Schwimmhalle die bisherige ansässige Gastronomie umgestaltet wird und entsprechende Räumlichkeiten erhält. Weiter ist geplant, dass direkt am neugeplanten Hallenbad ein beheizbares und damit ganzjährig nutzbares Außenbecken in der Größe 25 x 17 Metern entsteht. Um dieses Um- und Ausbauvorhaben zu finanzieren strebt die *Bäderland Hamburg GmbH* einen Grundstücksteilverkauf von circa 9.900 Quadratmetern an der Gesamtfläche von circa 25.000 Quadratmetern im nördlichen Teilbereich des Freibadgeländes an. Dies hat zur Folge, dass durch den Teilverkauf zwei Freibadbecken in der Größe von jeweils 50 x 20 Metern, ein angegliederter Sprungbeckenbereich sowie ein kleinerer Grünflächenteil mit Liegemöglichkeit als bisheriges Freibadangebot und ein betrieblicher Nebenbau wegfallen. Auf dieser Teilfläche soll zukünftig Geschosswohnungsbau mit circa 80

Wohneinheiten<sup>56</sup> für verschiedene Nutzergruppen realisiert werden. Hingegen soll die große Liegewiese des Freibades für die zukünftige Nutzung bestehen bleiben und im Rahmen der Neuplanungen neue Wasserspielmöglichkeiten für Kinder erhalten.

#### *Planvorhaben*

Bisher besteht für das gesamte Plangebiet des Hallen- und Freibades Ohlsdorf eine planungsrechtliche Ausweisung über den ortsteilumfassenden Baustufenplan *Fuhlsbüttel / Alsterdorf / Groß und Klein Borstel / Ohlsdorf* aus dem Jahr 1955<sup>57</sup> mit der Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche mit der Zweckbestimmung für eine Badeanstalt (Jorga 2011). Auch der Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1997 weist eine Grünfläche mit der Bestimmung eines Schwimmbades aus (FHH, BA Nord 2008b: 4). Der Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* greift den konkreten Planungsanlass auf und präsentiert im Wesentlichen die spezifischen und planungsrechtlichen Voraussetzungen für die bauliche Entwicklung des Hallen- und Freibades Ohlsdorf und den Geschosswohnungsbau (siehe Abbildung 2). Im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans bedarf es einer Änderung des Flächennutzungsplans (Jorga 2011). Dem Entwurf entsprechend ist im nördlichen Grundstücksteil geplant, dass ein allgemeines Wohngebiet mit einer baulichen Zulässigkeit von drei bis vier Geschossen und einer Tiefgarage im Innenhofbereich der Wohnneubauten festgesetzt wird. Für den alten eingeschossigen Freibadeingang mit angegliederten Räumlichkeiten, die derzeit hauptsächlich verschiedene Vereine nutzen, wird eine Kerngebietsfestsetzung getroffen. Das Hallen- und Freibad Ohlsdorf wird als Gemeinbedarfsfläche mit gleichlautender Zweckbestimmung ausgewiesen. Die bestehenden Hallengebäude erhalten eine bestandskonforme Ausweisung, an dessen Gebäudehöhen sich die Höchstmaße der geplanten Neubauten ausrichten. Zusätzlich wird am Bad zur Straße *Im Grünen Grunde* eine Stellplatzfläche festgesetzt. Die Liegewiese des Freibades wird genau

<sup>55</sup> Hamburger Bebauungspläne erhalten den Stadtteilnamen in dem das jeweilige Plangebiet liegt und zusätzlich eine Ordnungsnummer (FHH, BSU 2008: 4).

<sup>56</sup> Aufgrund der Grundstückslage und der planerischen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass kein preisgünstiger Wohnungsneubau entsteht (Jorga 2011).

<sup>57</sup> Die planungsrechtliche Konzeption der Baustufenpläne in Hamburg wurde bereits vor dem zweiten Weltkrieg entwickelt und anschließend angesichts der Nachkriegssituation nach 1945 wieder aufgegriffen und bestätigt (Jorga 2011).

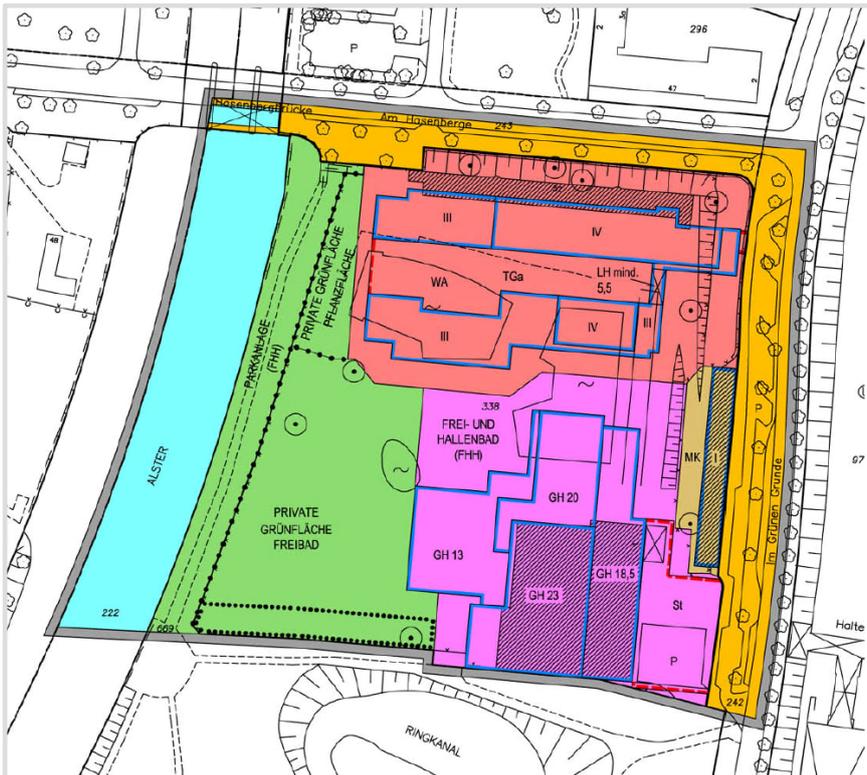


Abbildung 2: Bebauungsplanentwurf Ohlsdorf 10 (ohne Legende und Maßstab; Quelle: FHH, BA Nord 2008b: 3)

wie eine nördlich angrenzende Fläche als private Grünfläche ausgewiesen. Der westlich angrenzende Alsterwanderweg wird über den Bebauungsplan als öffentliche Grünfläche mit der Zweckbestimmung Parkanlage gesichert. Diese Sicherungen der privaten Grünflächen und der Parkanlage entlang des Uferbereichs der Alster stimmen überein mit der Darstellung im Landschaftsschutzprogramm<sup>58</sup>, das für das Grundstück des Bades eine eingeschränkt nutzbare Grünfläche und für den Uferbereich eine Parkanlage vorsieht (FHH, BA Nord 2008b: 4). Außerdem wird im Bebauungsplanentwurf eine Erhaltung von neun Einzelbäumen und eines Gehölzstreifens im südlichen Bereich des Plangebietes ausgewiesen. Die Wasserfläche der Alster und die Straßenflächen *Am Hasenberg* und *Im Grünen Grunde* werden bestandskonform festgesetzt.

### 5.2.2 Verfahrensvorgänge

Im Juni 2007 ist die *Bäderland GmbH* mit der Planungsidee für die Freizeitanlage in Ohlsdorf an das Bezirksamt Hamburg-Nord, konkret an das zuständige

<sup>58</sup> Das Landschaftsprogramm einschließlich des Arten- und Biotenschutzprogramms ist ein Umweltvorsorgeplan auf Grundlage des *Hamburgischen Naturschutzgesetzes*. In diesem werden ökologische und freiraumplanerische Belange von Natur und Landschaft dargestellt und Entwicklungsziele für umweltverträgliche Nutzungen und Erholungsmöglichkeiten formuliert. Es handelt sich um einen behördenverbindlichen Plan (FHH, BSU 2008: 3 f.).

*Fachamt für Stadt- und Landschaftplanung* im *Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt*, herangetreten und es hat inhaltliche Vorabgespräche über die Planungen gegeben (Jorga 2011). Aus fachlicher Sicht und nach ersten Rücksprachen mit Trägern öffentlicher Belange wurde die Planungsidee seitens des Bezirksamtes befürwortet und die Planaufstellung inhaltlich vorbereitet. In der Folge wurde der Stadtentwicklungsausschuss der Bezirksversammlung Hamburg-Nord<sup>59</sup> am 05. Juli 2007 mit einer Planaufstellungsinformation über die angestrebte Entwicklungsmaßnahme in Kenntnis gesetzt und die Planungen haben eine politische Zustimmung erfahren (Jorga 2011). Die inhaltliche Erstellung des Bebauungsplanentwurfs wurde einem Dritten übertragen. Im Dezember 2007 hatte der Entwurf eine inhaltliche Planreife erreicht, die nach Ansicht des Bezirksamtes und des Stadtentwicklungsausschusses der Bezirksversammlung der Öffentlichkeit vorgestellt werden sollte. Am 24. Januar 2008 hat eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung, gemäß § 3 I BauGB, in Form einer öffentlichen Plandiskussion über den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10*

<sup>59</sup> Bis zur Bezirksversammlungswahl im Februar 2008 bestand die Bezirksversammlung aus den Fraktionen von CDU, SPD und Grüne/GAL (Statistikamt Nord 2008: 34). Nach der Wahl sind zusätzlich auch die Fraktionen von FDP und Die Linke eingezogen.

stattgefunden (FHH, BA Nord 2008b: 1). Nach § 1 II BLPestG obliegt die Durchführung der Öffentlichkeitbeteiligung nebst Moderation der Diskussion dem Stadtentwicklungsausschuss der Bezirksversammlung Hamburg-Nord (siehe 4.3.3). Auf der Veranstaltung wurde erstmals öffentlich über den konkreten Planungsanlass und die Planungsziele des Bebauungsplanentwurfes (siehe 5.2.1) informiert.

#### *Bürgerbegehren*

Die Inhalte des Bebauungsplanentwurfs wurden von einigen Bürgern sehr kritisch aufgefasst. In der Folge hat sich die Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* gegründet, die nach eigenen Angaben als lose Gruppe und überparteilich bezeichnet und sich seit Februar 2008 regelmäßig trifft (Meyer 2009). Der Interessenskern der Bürgerinitiative besteht darin, dass das Schwimmbad Ohlsdorf saniert wird und im derzeitigen Nutzungsumfang erhalten bleibt und dadurch der Bebauungsplanentwurf mit neuer Wohnbebauung nicht weiterverfolgt wird. Am 18. Juni 2008 hat die Bürgerinitiative gemäß § 32 II BezVG ein entsprechendes Bürgerbegehren beim Bezirksamt Hamburg-Nord angezeigt (siehe Abbildung 3) und dieses mit dem Ziel nach § 32 VII BezVG einen kassierenden Bürgerentscheid über den Sachverhalt zu erreichen (FHH, BV Nord 2008: 1 f.). Die Fragestellung des Bürgerbegehrens richtete sich dabei konkret an die Bezirksversammlung Hamburg-Nord und gegen die politische Beschlusslage. Dem § 32 III BezVG entsprechend, verbleiben der Bürgerinitiative für die Unterschriftensammlung sechs Monate nach der Bekanntgabe, um das Antragsquorum in Höhe von drei Prozent der Gesamtheit der wahlberechtigten Einwohner des Bezirks Hamburg-Nord für das Begehren zu erreichen.

#### *Ergebnis des Bürgerbegehrens*

Bereits am 30. Juli 2008 wurde dem Bezirksamt seitens der Bürgerinitiative 4.221 Unterstützerunterschriften vorgelegt (FHH, BA Nord 2008a: 1). Demnach wurde das erforderliche Drittelquorum von circa 2.200 Unterschriften erreicht und nach § 32 V BezVG ist eine dreimonatige Sperrwirkung für die Bezirksversammlung Hamburg-Nord in diesem Sachverhalt eingetreten. Das erreichte Drittelquorum bewirkt nach § 32 VI BezVG eine amtliche Bekanntgabe des Begehrens und eine öffentliche Auslage in den bezirklichen

Kundenzentren. Am 30. Oktober 2008, also innerhalb der sechsmonatigen Frist bis zum Erreichen des Antragsquorum, hat die Bürgerinitiative 14.005 Unterstützerunterschriften für das Bürgerbegehren *„Rettet das Freibad Ohlsdorf“* beim Bezirksamt Hamburg-Nord eingereicht und damit die erforderlichen 6.647 Mindestunterschriften, die zu diesem Zeitpunkt einen dreiprozentigen Anteilswert der 221.559 wahlberechtigten Einwohner<sup>60</sup> des Bezirks darstellen, deutlich erreicht (FHH, BA Nord 2009a: 1).

„Sind Sie dafür, dass die Bezirksversammlung Hamburg-Nord

- dem Bebauungsplan Ohlsdorf 10 die Zustimmung verweigert
- jeglicher Bebauungsplanung, die der Planfestsetzung „Badeanstalt“ resp. „Schwimmbad“ - entsprechend dem Flächennutzungsplan in der Fassung vom 22.10.1997 - für die gesamte derzeitige Fläche des Schwimmbades Ohlsdorf zuwiderläuft, die Zustimmung verweigert und
- sich für die Sanierung und den Erhalt des Schwimmbades Ohlsdorf als Freizeitstätte für Kinder, Jugendliche und Familien, insbesondere die Beibehaltung der zwei großen Außenbecken, der Sprungtürme, der Rutschen sowie der begrünten Freiflächen beim Senat einsetzt?“

Abbildung 3: Bürgerbegehren der Initiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* (eigene Darstellung; Quelle: FHH, BA Nord 2009a: 1)

Ungefähr 40 Mitglieder der Bürgerinitiative haben in einer freien Sammlung über den eigenen Standpunkt zur Sachlage im Bezirk informiert und die Unterschriften zusammengetragen (Hamburger Abendblatt 2008). Nach Eingang des Begehrens besteht nach § 32 IV BezVG eine zweimonatige Frist für die Zulässigkeitsprüfung, dessen Ergebnis für das Bürgerbegehren *„Rettet das Freibad Ohlsdorf“* am 15. Dezember 2008 vom Bezirksamt Hamburg-Nord festgestellt worden ist. Demnach ist der

<sup>60</sup> Das bezirkliche Melderegister erfährt Aktualisierungsvorgänge, deshalb kann im gesamten Verfahrensverlauf die Anzahl der abstimmungsberechtigten Bürger variieren (Dressel 2003: 229).

Zulässigkeitsbescheid positiv, da das Bürgerbegehren form- und fristgerecht durchgeführt wurde (FHH, BA Nord 2009a: 1 f.). Mit diesem positiven Zulässigkeitsbescheid musste nach § 32 VII BezVG innerhalb der nächsten vier Monate ein Bürgerentscheid über das Begehren herbeigeführt werden. Gleichzeitig sieht der § 32 VII BezVG einen zweimonatigen Entscheidungsspielraum für die Bezirksversammlung Hamburg-Nord vor, um der Begehrensvorlage eine Zustimmung zu erteilen oder eine Kompromissentscheidung zu treffen, die eine Billigung durch die Begehrensinitiatoren erfährt, um damit einen Bürgerentscheid noch abzuwenden. Gemäß der Fristeinholung musste eine Entscheidung seitens der Bezirksversammlung bis zum 17. Februar 2009 in der Sachlage erfolgen (FHH, BA Nord 2009a: 2).

„Sind Sie dafür, dass das Bebauungsplanverfahren für ein modernes Schwimmbad Ohlsdorf fortgesetzt wird?“

Abbildung 4: Vorlage der Bezirksversammlung Hamburg-Nord zum Bürgerentscheid (eigene Darstellung; Quelle: FHH, BV Nord 2009b: 1)

Am 12. Februar 2009 hat die Bezirksversammlung Hamburg-Nord mehrheitlich, bei Gegenstimmen der Fraktion *Die Linke*, beschlossen, dass das Bürgerbegehren „*Rettet das Freibad Ohlsdorf*“ nicht übernommen wird und gleichzeitig wurde mehrheitlich, bei Gegenstimmen der Fraktion *Die Linke* und Enthaltung der *SPD*, die bisherige Beschlusslage in diesem Sachverhalt bestätigt (FHH, BV Nord 2009a: 1). Dadurch, dass die Bezirksversammlung dem Bürgerbegehren nicht mit einem Beschluss zugestimmt hat, musste der Bürgerentscheid bis zum 17. April 2009 erfolgen (FHH, BA Nord 2009b: 1).

#### *Bürgerentscheid*

Gemäß der Regelung in § 32 VIII BezVG hat das Bezirksamt Hamburg-Nord den 16. April 2009 als Abstimmungstag festgelegt (FHH, BA Nord 2009b: 2). Die Bezirksversammlung Hamburg-Nord hat nach § 32 VII 2 BezVG am 19. März 2009 eine eigene Vorlage für den Bürgerentscheid entwickelt und hat diese der Abstimmung beigelegt (FHH, BV Nord 2009b: 1; siehe Abbildung 4).

„Stichfrage: Falls sich eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für die Annahme der Vorlage des Bürgerbegehrens und für die Annahme der Vorlage für Bezirksversammlung entscheidet: Welche würden Sie bevorzugen?“

Abbildung 5: Stichfrage des Bezirksamtes Hamburg-Nord zum Bürgerentscheid (eigene Darstellung; Quelle: Meyer 2009)

Zusätzlich hat das Bezirksamt eine Stichfrage über die beiden widersprüchlichen Vorlagen zur Abstimmung dem Bürgerentscheid hinzugefügt, um einen eindeutigen inhaltlichen Vorzug im Abstimmungsergebnis herbeiführen zu können (siehe Abbildung 5). Das Bezirksamt hat in Abstimmung mit der Bürgerinitiative festgelegt, dass den Abstimmungsunterlagen ein zweiseitiges Informationsschreiben beigelegt werden kann, auf dem die inhaltliche Position zum Sachverhalt erläuternd dargelegt werden konnte (FHH, BA Nord 2009b: 2). Auch die Bezirksversammlung hat ein solches Informationsschreiben in eigener Sache entwickelt (FHH, BV Nord 2009b: 1). Die Abstimmungsunterlagen und die beiden Informationsschreiben sind den Abstimmungsberechtigten bis zum 02. April 2009 zugestellt worden (FHH, BV Nord 2009b: 1). Die Abstimmung konnte zwei Wochen vorhergehend per Briefwahl erfolgen oder am Abstimmungstag, einem Mittwoch, in einem der drei Kundenzentren des Bezirks Hamburg-Nord. Die beiden Abstimmungsvorlagen von der Bürgerinitiative und der Bezirksversammlung Hamburg-Nord konnten jeweils mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. Die beiden Antwortmöglichkeiten der Stichfrage beliefen sich auf die beiden Zustimmungsmöglichkeiten „Die Vorlage des Bürgerentscheids“ und „Die Vorlage der Bezirksversammlung“.

#### *Ergebnis des Bürgerentscheides*

Das Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheides wurde mit einer Abstimmungsbeteiligung von insgesamt 18,3 Prozent entschieden, dieses entspricht absolut 41.107 Abstimmenden von den insgesamt 224.124 Abstimmungsberechtigten (FHH, BA Nord 2009c: 1). Mit einer deutlichen Mehrheit von 34.724 Stimmen, das entspricht 84,5 Prozent der Abstimmenden, wurde der Vorlage des Bürgerentscheids zugestimmt und bei nur

vergleichsweise geringen 5.717 ablehnenden Stimmen, die einen Stimmenanteil von 13,9 Prozent ausmachen (FHH, BA Nord 2009c: 1). Hingegen haben nur 15.405 der Abstimmenden (entspricht 37,5 Prozent) der Vorlage der Bezirksversammlung zugestimmt und gleichzeitig haben 24.041 Personen (entspricht 58,5 Prozent) die Vorlage abgelehnt. Dieses deutliche Abstimmungsergebnis für einen erfolgreichen Bürgerentscheid im Sinne der Initiatoren spiegelt sich auch im Ergebnis der Stichfrage wider. Es haben sich 80,7 Prozent für die Vorlage des Bürgerentscheids entschieden und nur 16,9 Prozent für die der Bezirksversammlung (FHH, BA Nord 2009c: 1). Für die die gesamte Abstimmung liegt die Fehlerquote der Stimmenabgabe bei 2,7 Prozent.

Im Ergebnis wurde damit die Vorlage der Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* angenommen und die Vorlage der Bezirksversammlung Hamburg-Nord abgelehnt. Der Regelung in § 32 XI BezVG entsprechend hat der Bürgerentscheid damit die gleiche Wirkung wie der Beschluss der Bezirksversammlung Hamburg-Nord. Die Fraktionen der Bezirksversammlung haben anschließend erklärt, dass das Ergebnis des Bürgerentscheides respektiert wird (FHH, BV Nord 2010a: 1). Das Bebauungsplanverfahren *Ohlsdorf 10* wurde daraufhin eingestellt und ein entsprechender bis dahin offener Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 I BauGB wurde durch den Bezirksamtsleiter nicht gefasst (FHH, BA Nord 2009c: 1). Darüber hinaus informierte das Bezirksamt die Träger der öffentlichen Belange über die Verfahrenseinstellung (FHH, BA Nord 2009c: 1). In der rechtssystematischen Folge hat der Hamburger Senat erklärt in diesem Sachverhalt das Evokationsrecht nicht anzuwenden (FHH, BV Nord 2010a: 1).

### 5.2.3 Inhaltliche Position der *Bäderland Hamburg GmbH*

Den angestrebten Grundstücksteilverkauf Schwimmbadanlage Ohlsdorf für Wohnungsbauzwecke begründet die *Bäderland Hamburg GmbH*, ein städtisches Tochterunternehmen, als erforderlich, um die Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen am Bad zu finanzieren und gleichzeitig die Eintrittspreise stabil zu halten. Die Kosten hierfür werden auf circa 12,5 Mio. Euro geschätzt, die bei derzeitiger Sachlage

nur durch den Teilverkauf der Anlage mit entsprechendem Baurecht aufgebracht werden können, ansonsten stehen nur Finanzmittel für die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen bereit (FHH, Bürgerschaft 2009a: 3). Derzeit weist die 1972 errichtete Hallen- und Freibadanlage einen deutlichen Modernisierungsbedarf auf. Die baulichen Aufwendungen für das Schwimmbad beliefen sich zwischen 2006 und 2009 auf jährlich 50.000 Euro, die beispielsweise für die Reparatur und Erhaltung der maroden Wasserzuleitungen im Außenbeckenbereich des Freibades verwendet wurden (FHH, Bürgerschaft 2009a: 3). Nach der *Bäderland Hamburg GmbH* hat die Modernisierung einen zentralen Stellenwert für die Zukunftsfähigkeit der gesamten Schwimmbadanlage (FHH, BV Nord 2010b: 2). Das Unternehmen geht davon aus, dass das neue und umgebaute Angebotskonzept die in der Tendenz leicht rückläufigen Besucherzahlen durch die erhöhte Attraktivität steigern wird (FHH, BV Nord 2010b: 2). Im Zusammenhang mit den Besucherzahlen gibt das Unternehmen an, dass in den Jahren 2007 bis 2009 jeweils insgesamt durchschnittlich 60.000 Besucher das Hallen- und Freibad in der Freibadsaison genutzt haben, dies entspricht in etwa einem Drittel der Gesamtbesucherzahl (FHH, Bürgerschaft 2009a: 3). Hierbei ist zu erwähnen, dass eine unternehmensbasierte Stichprobenzählung und Fotoauswertung der Freibadnutzung ergeben hat, dass eine intensive Außenbeckennutzung nur bei entsprechender Wetterlage und an wenigen Tagen im Jahr festzustellen ist (FHH, BV Nord 2010b: 2). Darüber hinaus stellen die beiden großen Wasserflächen im Freibadbereich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein verhältnismäßig teures Wasserflächenangebot im Gegensatz zu den ganzjährig nutzbaren Hallenbecken dar (FHH, BV Nord 2010b: 2). Im Rahmen der angestrebten baulichen Maßnahmen ist vorgesehen, dass das ganzjährig nutzbare Wasserflächenangebot verdoppelt wird.

Die Bezirksversammlung Hamburg-Nord hat das bauleitplanerische Anliegen mit der einer entsprechenden Beschlusslage befürwortet und auch das Bezirksamt hat mit dem entsprechenden Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* den Planungskontext aufgegriffen (Jorga 2011).

#### 5.2.4 Inhaltliche Position der Bürgerinitiative

##### *Rettet das Freibad Ohlsdorf*

Mit der Vorlage des Bürgerbegehrens hat die Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* das bürgerschaftliche Anliegen formuliert. Im Kern sollen die Planungen des Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* eingestellt und damit nicht festgesetzt werden. Darüber hinaus sollen auch keine weiteren Bebauungsplanungen auf dem Schwimmbadgelände verfolgt werden, die nicht der derzeitigen planerischen Festsetzung *Schwimmbad* im Flächennutzungsplan entsprechen. Vielmehr spricht sich die Initiative für die Sanierung und den Erhalt der Freizeitanlage aus. Als Zielgruppe für das bürgerschaftliche Anliegen werden in der Begehrensvorlage Kinder, Jugendliche und Familien genannt.

Die Bürgerinitiative präsentiert verschiedene inhaltliche Argumente für die eigene Position zum Sachverhalt. Gegenüber der Planinhalte von *Ohlsdorf 10* sind zwei grundsätzliche Argumentationslinien seitens der Initiative festzustellen. Dabei konzentriert sich die Kritik an den Planungen zum einen auf das Schwimmbadangebot und zum anderen auf die Wohnbebauung. Für das geplante Angebot wird bemerkt, dass das derzeitige Freizeit- und Hallenbad für Familien durch ein Fitness- und Sportbad ersetzt wird, dieses aber nur für eine eingeschränkte Zielgruppe attraktiv ist. In diesem Zusammenhang wird hervorgebracht, dass der Wegfall des Freibades insbesondere das Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche einschränkt (FHH, BV Nord 2008: 1). Gleichzeitig wird seitens der Bürgerinitiative der Handlungsbedarf zur Angebotsverbesserung und Sanierung des Bades bestätigt (FHH, BV Nord 2008: 1).

Die zweite Argumentationslinie fokussiert den Grundstücksteilverkauf und den geplanten Wohnungsbau. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass der Flächennutzungsplan für das Plangebiet keine Wohnnutzung vorsieht und zudem das Landschaftsprogramm die Fläche als Bestandteil des Freiraumverbundsystems im zweiten Grünen Ring ausweist (FHH, BV Nord 2008: 1; siehe 5.2.1). Für die Bebauung wird zudem seitens der Initiative eingeschätzt, dass diese nicht in das städtische Umfeld passt und die dafür erforderlichen Baumaßnahmen einen zu starken Eingriff in den

Landschaftsraum der Oberalster bedeuten (Meyer 2009). Außerdem wird angenommen, dass eine neue Wohnbebauung zukünftig nachbarschaftsrechtliche Auseinandersetzungen mit der Schwimmbadanlage über die Lärmsituation in den Außenanlagen zur Folge haben kann und in der Konsequenz betriebliche Einschränkungen über die Außenbereichsnutzung des Bades deshalb möglich sind.

#### 5.3 Fallbeispiel II: Hoheluftkontor in Eimsbüttel

##### 5.3.1 Anlass und Inhalte der Planung

Im Jahr 2001 hat das Bezirksamt Eimsbüttel in Kooperation mit dem Bezirksamt Hamburg-Nord ein städtebauliches Gutachten zur Entwicklungsperspektive des Bezirkszentrums *Hoheluftchaussee* im Bereich zwischen dem *Eppendorfer Weg* und der Hochbahntrasse mit der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* erstellen lassen (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 9). Vor dem Hintergrund des Bebauungsplanverfahrens *Hoheluft-Ost 2*<sup>61</sup> zur Umnutzung eines ehemaligen Betriebsgeländes östlich der *Hoheluftchaussee* im Bezirk Hamburg-Nord, sollte für das Untersuchungsgebiet geprüft werden, welche funktionalen und gestalterischen Aufwertungsmöglichkeiten bestehen. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass zur Sicherung und Stärkung der Zentrumsfunktion neues Planungsrecht für den westlichen Bereich der *Hoheluftchaussee* erforderlich ist und hebt dabei die besonderen städtebaulichen Potentiale einer Neubebauung vor der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* und des Stadtraumes am Isebekkanal hervor (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 9).

##### *Planvorhaben*

In Reaktion auf die gutachterliche Empfehlung und das Entwicklungsgefälle zwischen dem Dienstleistungs- und Einzelhandelsangebot auf der östlichen Seite der *Hoheluftchaussee* im Bezirk Hamburg-Nord und dem auf der westlichen Seite im Bezirk Eimsbüttel, ist der Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* konzipiert worden (FHH, BA Eimsbüttel 2004: 2). Die Plangrundkonzeption aus dem Jahr 2002 umfasst ein Plangebiet von circa 66.000 Quadratmetern. Mit rund 57.000 Quadratmetern liegt der Großteil dieser

<sup>61</sup> Der Bebauungsplan *Hoheluft-Ost 2* ist im Jahr 2002 festgesetzt worden.

Fläche nördlich des Isebekkanals im Stadtteil Hoheluft-West, während der weitaus kleinere Teil südlich des Kanals teilweise in Harvestehude liegt. Im nördlichen Teilbereich des Isebekkanals soll die Stärkung der Zentrumsfunktion dadurch erreicht werden, dass das Planungsrecht von einer Wohngebietsnutzung entlang der *Hoheluftchaussee* in eine Kerngebietsnutzung in geschlossener Bauweise mit Zulässigkeit von vier bis sechs Geschossen geändert wird (FHH, BA Eimsbüttel 2004: 2). Daneben soll im rückwärtigen Bereich dieser Kerngebietsausweisung in der *Moltkestraße* sowie in den betroffenen Teilen der Anrainerstraßen *Eppendorfer Weg* und *Bismarckstraße* eine Sicherung der Wohnnutzung durch die Ausweisung eines reinen sowie in Teilen allgemeinen Wohngebietes mit geschlossener, viergeschossigen Bebauung erfolgen. Mit diesen beiden zentralen Überplanungsmaßnahmen werden die Voraussetzungen für zusätzliche gebäudespezifische Nutzungsflächen entwickelt. Erweitert ist zwischen der *Bismarckstraße* und dem Nordufer des Isebekkanals die Sicherung einer öffentlichen Parkanlage mit der darin enthaltenen eingeschossigen Bebauung für die gastronomische Nutzung eines Cafés im Bebauungsplanentwurf vorgesehen. Für die Straßenverkehrsfläche der *Hoheluftchaussee* ist geplant, dass diese zur Verbesserung der Fußgänger- und Radfahrernutzung verbreitert ausgewiesen wird, ansonsten werden die betroffenen Straßenverkehrsflächen bestandskonform im Plan berücksichtigt (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 11).

Das kleinere und südlich anschließende Teilgebiet des Bebauungsplanentwurfs aus dem Jahr 2002 umfasst die Straßenverkehrsbrücke über den Isebekkanal, die sogenannte *Hoheluftbrücke*, und in der Verlängerung die Straße *Grindelberg* bis zur Hochbahntrasse der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* mit entsprechender Ausweisung. Zudem ist die Wasserfläche des Kanals mit dem dazugehörigen Südufer bis zur Straße *Kaiser-Friedrich-Ufer* ein Bestandteil der planerischen Grundkonzeption. Hauptbestandteil der Planungen stellt die Fläche zwischen dem *Kaiser-Friedrich-Ufer* bis zur Hochbahntrasse beziehungsweise dem Eingang zur U-Bahnhaltestelle dar. Die bisherige Nutzung auf dieser Fläche besteht aus einer eingeschossigen Bebauung für ein Schnellrestaurant und Ladennutzung, einer asphaltierten Brachfläche, einem zugewucherten Röhrenbunker sowie einer

Kleingartenparzelle. Der ursprüngliche Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* weist für diese Fläche eine Kerngebietsnutzung mit einer viergeschossigen Bebauung aus (FHH, BA Eimsbüttel 2004: 2). Im Bebauungsplanverfahren haben sich Planänderungen sowie -anpassungen ergeben, die für den südlichen Teilbereich Auswirkungen hinsichtlich des konkreten Planungsgebietes und der spezifischen Ausweisungen aufweisen und damit deutlich von der planerischen Grundkonzeption abweichen (siehe 5.3.2).

#### *Bestehende Plangrundlagen*

Das Plangebiet des Bebauungsplanentwurfes *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* ist durch rechtlich beachtliche Tatbestände bestehender Planwerke vordefiniert. Für den nördlichen Teilbereich ist hervorzuheben, dass der Bebauungsplan *Hoheluft-West 3* aus dem Jahr 1966 für den gesamten Teil der westlichen Seite der Hoheluftchaussee mit dem rückwärtigen Bereich zur *Moltkestraße* als reines und allgemeines Wohngebiet ausweist. Im Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1997 ist dieser Bereich als Wohnbaufläche und gemischte Baufläche mit Dienstleistungscharakter dargestellt. Die Fläche zwischen dem Nordufer des Isebekkanals und der *Bismarckstraße* ist im Baustufenplan *Eimsbüttel / Hoheluft-West* aus dem Jahr 1955 als Grünfläche festgesetzt.

Der Isebekkanal ist im Flächennutzungsplan mit entsprechenden Wasserflächen und in den Uferbereichen mit Grünflächen dargestellt. Das Freiraumverbundsystem als thematischer Entwicklungsplan des Landschaftsprogrammes aus dem Jahr 1997 stellt den Kanal als Eimsbütteler Landschaftsachse in Verbindung zur Alsterachse dar, dabei sind die Uferbereiche des Kanals im Programm mit dem Milieu Gewässerlandschaft beziehungsweise Parkanlage versehen (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 8).

Im südlichen Teilbereich ist der öffentliche Straßenraum des *Grindelbergs* über den Bebauungsplan *Harvestehude 3* aus dem Jahr 1966 festgelegt. Die Fläche zwischen der Straße *Kaiser-Friedrich-Ufer* und der Hochbahntrasse ist im Baustufenplan *Harvestehude / Rotherbaum* aus dem Jahr 1966 als eine geplante öffentliche Grünanlage dargestellt, während die Böschung des eigentlichen Bahndamms als eine öffentliche Grünanlage

festgesetzt ist. Der Flächennutzungsplan stellt für dieses Teilgebiet Wohnbauflächen und das Landschaftsprogramm das Milieu Etagenwohnen dar. Erweitert bildet das Arten- und Biotopschutzprogramm hierzu einen städtischen Bereich mit einer Wohnbebauung sowie für sonstige Bebauung mit mittlerem bis geringem Grünanteil ab (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 8).

### 5.3.2 Verfahrensvorgänge

Nach einer inhaltlichen Planvorbereitung durch das zuständige *Fachamt für Stadt- und Landschaftplanung* im *Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt* des Bezirksamtes Eimsbüttel, ist der Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* gemäß § 2 I BauGB im August 2003 erfolgt (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 1). In Abstimmung mit dem bezirkspolitischen Stadtplanungsausschuss hat dann im Juni 2004 die öffentliche Plandiskussion nach § 3 I BauGB stattgefunden. In dieser Veranstaltung wurden hauptsächlich Planungsbelange für das Teilgebiet nördlich des Isebekkanals diskutiert (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Nach einer inhaltlichen Auswertung der bürgerschaftlichen Anmerkungen im Stadtplanungsausschuss der Bezirksversammlung Eimsbüttel, hat dieser im Juni 2005 einer öffentlichen Planauslegung nach § 3 II BauGB zugestimmt, so dass diese im August und September 2005 stattgefunden hat (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 1).

#### *Städtebaulicher Realisierungswettbewerb*

In der Folge sollten die Planungen im Teilbereich südlich des Isebekkanals hinsichtlich funktionaler und stadträumlicher Aspekte überarbeitet und differenzierter konzipiert werden. Neben dem Bezirksamt Eimsbüttel hat insbesondere die Finanzbehörde aus wirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen ein Interesse an der planungsrechtlichen Neuausweisung auf der städtischen Fläche (FHH, BA Eimsbüttel 2009c: 1). Aus diesen Gründen hat Anfang 2007 ein städtebaulicher Realisierungswettbewerb für dieses Areal stattgefunden. Ziel dieses Wettbewerbs war die Herstellung einer angemessenen architektonischen und freiraumplanerischen Situation für das besondere städtebauliche Umfeld (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 9). Im März 2007 wurde der Wettbewerb entschieden. Der prämierte Entwurf präsentiert für die Fläche

zwischen dem *Kaiser-Friedrich-Ufer* und der Hochbahntrasse einen solitären Baukörper, der durch eine gestaffelte Höhenentwicklung und bauliche Einschnitte besticht (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 9; siehe Abbildung 6). Dieses sogenannte *Hoheluftkontor* ist in der Gebäudehöhe von sieben Etagen und im Fassadenmaterial des Klinkers am städtebaulichen Umfeld orientiert. Bei dem Gebäude handelt es sich um ein Geschäftsgebäude mit Nutzflächen für Läden und Gastronomie im Erdgeschoss und Büro- und Praxisflächen in den oberen Etagen. Der Entwurf sieht weiter vor, dass vor dem *Hoheluftkontor* ein städtischer Platz entsteht, der eine Verknüpfung zum Südufer des Isebekkanals herstellt, an dem ein Café mit Außengastronomie geplant ist.



Abbildung 6: Entwurf Hoheluftkontor (Quelle: APB Architekten 2007)

Der Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* wurde dahingehend verändert, dass die ursprüngliche Kerngebietsausweisung an der Hochbahntrasse um die gebäudespezifischen Baugrenzen, die verschiedenen Gebäudehöhen sowie die Tiefgarage des *Hoheluftkontors* angepasst und um eine neu ausgewiesene private Grünfläche im westlichen Gebietsteil verkleinert wurde. Zusätzlich ist im Bebauungsplanentwurf eine Kerngebietsausweisung für das Café im Teilbereich des *Kaiser-Friedrich-Ufer* und im Uferbereich des Isebekkanals ergänzt worden.

#### *Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“*

Aufgrund der vorgenommenen Änderungen im südlichen Teilbereich und weiterer Plananpassungen des Bebauungsplanentwurfes hat gemäß § 4a III BauGB im Juli 2008 eine erneute, wenn auch

zeitlich verkürzte, öffentliche Auslegung stattgefunden (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 2). Im Rahmen der zweiten öffentlichen Auslegung sind 92 Einwendungsschreiben mit 161 thematischen Einzelstellungen, wovon sich 127 Stellungnahmen direkt auf das Areal südlich des Isebekkanals beziehen, eingegangen (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 2). Anschließend an die Auslegungsphase wurde am 21. August 2008 das Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ durch die Vertrauensleute der *Isebek-Initiative* gemäß § 32 II BezVG angezeigt (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 7; siehe Abbildung 7). Im Kern lehnt das Begehren die Planung des *Hoheluftkontors* und das Café am Südufer mit den verknüpften planungsrechtlichen Ausweisungen ab und befürwortet stattdessen eine planungsrechtliche Neuausweisung einer Grünfläche und den Erhalt des Ufergehölzes.

Nachdem bereits am 29. August 2008 das Drittelquorum mit der veranlassenden dreimonatigen Sperrwirkung nach § 32 V 1 BezVG erreicht wurde, wurden die erforderlichen 5.700 Unterschriften für das dreiprozentige Antragsquorum der rund 190.000 wahlberechtigten Einwohner des Bezirks Eimsbüttel im Dezember 2008 beim Bezirksamt eingereicht. Am 23. Januar 2009 hat das Bezirksamt gemäß § 32 II BezVG das Bürgerbegehren als zustande gekommen erklärt (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 7). Die Zulässigkeit des Begehrens wurde in einer vom Bezirksamt geänderten Fassung erteilt (siehe Abbildung 8). Das Bezirksamt Eimsbüttel begründet die Neuformulierung des Bürgerbegehrens mit zwei Hinweisen (FHH, BV Eimsbüttel 2009: 1). Zum einen ist die im Begehren geforderte Grünflächenausweisung eine vorzeitige Einzelinteressensbindung im laufenden Abwägungsprozess des Bebauungsplanverfahrens und stellt damit einen Abwägungsfehler dar, deswegen wurde die Begehrenstext als eine fachliche Empfehlung umformuliert. Zum anderen verweist das Bezirksamt darauf, dass die geforderte Einrichtung des *Isebek-Parks* keine Angelegenheit gemäß der Entscheidungsgrenzen des § 21 BezVG ist, in der die Bezirksversammlung eine Entscheidung herbeiführen kann und deswegen die Empfehlung an die zuständige Landesbehörde eingefügt wurde.

„Sind Sie für die Erhaltung und die naturnahe Gestaltung des Grünzugs am Isebekkanal zwischen Weidenstieg und Hoheluftbrücke, seine vollständige Bewahrung vor strukturverändernden Abholzungen, vor Bebauung, Versiegelung und anderen beeinträchtigenden Nutzungen, seine Erweiterung auf den Bereich zwischen U-Bahnhof Hoheluftbrücke und Isebekkanal, seine Ausweisung als öffentliche Grün- und Erholungsanlage unter dem Namen Isebek-Park mit Unterschutzstellung der ökologisch wertvollen Ufergehölze, sowie für die entsprechende Änderung des Bebauungsplans  
Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12?“

Abbildung 7: Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ der *Isebek-Initiative* (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010)

Am 26. Februar 2009 hat die Bezirksversammlung<sup>62</sup> Eimsbüttel dem Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ in der Form der Zulässigkeitsentscheidung des Bezirksamtes Eimsbüttel vom 23. Januar 2009 mehrheitlich, bei Gegenstimmen der *FDP-Fraktion* und der Enthaltung der Fraktion *Die Linke*, zugestimmt (FHH, BA Eimsbüttel 2009b: 2). Daraufhin haben die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens beim VG Hamburg einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt, da die erteilte und beschlossene Zulässigkeitsentscheidung nicht den originären Bürgerinteressen des Bürgerbegehrens entspricht. Das VG Hamburg<sup>63</sup> hat in der Folge am 14. April 2009 mit einer einstweiligen Anordnung den Bezirksorganen untersagt, dass dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidungen getroffen werden, da eine ordnungsgemäße Zulässigkeitsklärung nicht erfolgt ist und deshalb weiterhin die Sperrwirkung nach § 32 V BezVG gültig ist. Die eingereichte Beschwerde des Bezirksamtes Eimsbüttel gegen die einstweilige Anordnung wurde vom OVG Hamburg<sup>64</sup> am 10. Juli 2009 als unbegründet zurückgewiesen und hat das originäre Bürgerbegehren der Bürgerinitiative

<sup>62</sup> Bestehend aus den Fraktionen von CDU, SPD, Grüne/GAL und FDP sowie Die Linke (Statistikamt Nord 2008: 34).

<sup>63</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 14.04.2009, Aktenzeichen 13 E 787/09, DÖV 2009, 724.

<sup>64</sup> OVG Hamburg, Beschluss vom 10.06.2009, Aktenzeichen 2 Bs 71/09, DÖV 2009, 724.

„(1) Das Bezirksamt Eimsbüttel wird aufgefordert, sämtliche geplanten oder bereits begonnenen Grünordnungsmaßnahmen entlang des Grünzugs am Isebekkanal, zwischen Weidenstieg und Hoheluftbrücke, einzustellen, insbesondere jegliche strukturverändernden Abholzungen, Versiegelungen, Bebauungen und andere beeinträchtigende Nutzungen, die die Erhaltung und die naturnahe Gestaltung des Grünzugs gefährden, wie z.B. die Rodung von Bäumen und Sträuchern bei der Instandsetzung des Geh- und Radweges zwischen Weidenstieg und Bundesstraße, zu unterlassen.

(2) Dem Bezirksamt Eimsbüttel wird empfohlen, den Bebauungsplanentwurf Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12 im Bereich zwischen Isebekkanal, U-Bahnhof Hoheluftbrücke und der westlichen Grenze des Plangebiets dahingehend zu ändern, dass die bisher als Straßenverkehrs- und Mischgebietsflächen ausgewiesenen Flächen nunmehr als Erweiterung des Grünzugs an dem Isebekkanal als öffentliche Grünflächen festgesetzt werden.

(3) Die Bezirksversammlung Eimsbüttel empfiehlt der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, ein Verfahren zur Übernahme der bestehenden Flächen des Grünzugs am Isebekkanal, zwischen Weidenstieg und Hoheluftbrücke, sowie für den Fall der künftigen Festsetzung öffentlicher Grünflächen im Bebauungsplan Hoheluft 13/Harvestehude 12 zwischen Isebekkanal, U-Bahnhof Hoheluftbrücke und der westlichen Grenze des Plangebiets, unter dem Namen ‚Isebek-Park‘ in das Verzeichnis über Grün- und Erholungsanlagen einzuleiten und zugleich ein naturschutzrechtliches Verfahren zur Unterschutzstellung der ökologisch wertvollen Ufergehölze zu betreiben.“

Abbildung 8: Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ in der Form der Zulässigkeitsentscheidung vom 23.01.2009 (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010)

für zulässig erklärt. In der Beschlussbegründung wird dargelegt, dass die vom Bezirksamt nach eigener Rechtsauffassung ausgelegte Zulässigkeitsentscheidung über das Begehren nach § 32 IV 1 BezVG unzulässig ist und damit keine Zustimmung durch die Bezirksversammlung in unveränderter oder gebilligter Form im Sinne der Vertrauensleute gemäß § 32 VII BezVG erfolgt ist. Mit dem zustande gekommenen Bürgerbegehren wurde das Recht zur Durchführung eines Bürgerentscheides nach § 32 VII 1 BezVG erwirkt und dieses ist, nach der Beschlusslage des OVG Hamburg, bis zur ordnungsgemäßen und unveränderten Zustimmung durch die Bezirksversammlung sicherungsfähig. Eine Zustimmung der Bezirksversammlung kann in gewandelter Form nur erfolgen, sofern die Vertrauensleute diese Vorlage gebilligt haben. Weiter führt das OVG Hamburg aus, dass die durch § 21 BezVG gezogenen Entscheidungsgrenzen der Bezirksversammlung gegenüber der Begehrensvorlage erst nach der Durchführung eines Bürgerentscheides geprüft werden und daneben eine Zulässigkeitsentscheidung über ein Bürgerbegehren materiell nicht voraussetzt, dass es um eine beschlussfähige Angelegenheit der Bezirksversammlung geht.

In der Folge hat der Hauptausschuss der Bezirksversammlung Eimsbüttel dem Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ in der Form der Bürgerinitiative am 13. August 2009 unverändert zugestimmt (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 2). Zur Einhaltung der zweimonatigen Entscheidungsfrist über das Bürgerbegehren hat der Hauptausschuss gemäß § 15 III BezVG über den Sachverhalt entschieden.

#### *Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“*

Am 15. September 2009 hat ein Gesamtabwägungsgespräch unter dem Vorsitz des Bezirksamtsleiters über den Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* stattgefunden, bei dem die Stellungnahmen aus der erneuten öffentlichen Auslegung und der positive Beschluss zum Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ fachlich berücksichtigt wurden (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 2). Die Inhalte des Bebauungsplanentwurfs wurden an die abgegebenen Stellungnahmen und die fachlichen Empfehlung des Begehrens angepasst,

indem das geltende Plangebiet um die Bereiche des Isebekkanals mit dem dazugehörigen Uferbereich und das *Kaiser-Friedrich-Ufer* in einer Gesamtgröße von circa 4.200 Quadratmetern verkleinert wurde, während nördlich des Isebekkanals keine wesentlichen Plananpassungen vorgenommen worden sind.



Abbildung 9: Teilausschnitt des angepassten Bebauungsplanentwurfs Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12 (ohne Legende und Maßstab; Quelle: FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 36)

Damit entfällt die bisher vorgesehene Kerngebietsausweisung mit der Nutzung für ein Café am Südufer und gleichzeitig wurde die Ausweisung der zulässigen Gebäudehöhe des *Hoheluftkontors* auf maximal 30 Meter reduziert (siehe Abbildung 9). Allerdings bleibt die Flächenkonzeption mit der Ausweisung des *Hoheluftkontors* weiterhin ein Bestandteil des Entwurfs. Diesem angepassten Bebauungsplanentwurf wurde seitens des Stadtplanungsausschusses am 06. Oktober 2009 befürwortend zugestimmt, so dass dieser vorgeschlagene Bebauungsplanentwurf der Bezirksversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. Dadurch, dass die inhaltlichen Anpassungen des Planentwurfes auf den Stellungnahmen im Rahmen der Auslegung basierten und die Änderungen die Grundzüge der Planung nicht berührten, wurde keine dritte öffentliche Auslegung erforderlich (FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 7).

Die Vertrauensleute der *Isebek-Initiative* betrachten in dem geänderten Bebauungsplanentwurf einen

inhaltlichen Widerspruch zum Beschluss des Hauptausschusses der Bezirksversammlung vom 13. August 2009 und haben am 07. Oktober 2009 das Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ beim Bezirksamt angezeigt (FHH; BA Eimsbüttel 2010a: 1; siehe Abbildung 10). Dieses weitere Bürgerbegehren ist auf die Kerngebietsausweisung an der Hochbahntrasse und am Eingang der U-Bahnhaltestelle fokussiert und lehnt den Bau des *Hoheluftkontors* ab.

Bereits am 29. Oktober 2009 wurde das Drittelquorum mit der veranlassenden dreimonatigen Sperrwirkung nach § 32 V 1 BezVG erreicht (Duchrow 2010). Die für das Antragsquorum erforderlichen Unterschriften von drei Prozent der rund 190.000 wahlberechtigten Einwohner des Bezirks Eimsbüttel wurden im Februar 2010 beim Bezirksamt eingereicht. Das Zustandekommen gemäß § 32 III BezVG und die Zulässigkeit gemäß § 32 IV 1 BezVG des Bürgerbegehrens wurde am 03. März 2010 festgestellt (FHH; BA Eimsbüttel 2010a: 1).

Am 29. April 2010 hat die Bezirksversammlung Eimsbüttel das Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ ablehnt und deshalb musste der Bürgerentscheid bis zum 03. Juli 2010 erfolgen (FHH; BA Eimsbüttel 2010b: 1).

„Sind Sie dafür, dass die Bezirksversammlung Eimsbüttel an ihrem mit der Zustimmung zum Bürgerbegehren ‚Hände weg vom Isebek!‘ verbundenen Beschluss festhält, auf Gehölzrodungen und Bebauungen zwischen dem Isebekkanal und dem U-Bahnhof Hoheluftbrücke zu verzichten, und dass die Bezirksversammlung deshalb dem vorliegenden Bebauungsplan mit seinem riesigen ‚Hoheluftkontor‘ die Zustimmung endgültig versagt?“

Abbildung 10: Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ der *Isebek-Initiative* (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010)

#### *Bürgerentscheid*

Gemäß der Regelung in § 32 VIII BezVG hat das Bezirksamt Eimsbüttel den 01. Juli 2010, einen

Donnerstag, als Abstimmungstag festgelegt. Die Bezirksversammlung Eimsbüttel hat nach § 32 VII 2 BezVG am 12. Mai 2010 eine eigene Vorlage mit dem Namen „Isebek erhalten – Eimsbüttel gestalten“ für den Bürgerentscheid entwickelt und hat diese der Abstimmung beigefügt (FHH; BA Eimsbüttel 2010b: 1; siehe Abbildung 11).

Zusätzlich hat das Bezirksamt eine Stichfrage über die beiden widersprüchlichen Vorlagen zur Abstimmung dem Bürgerentscheid hinzugefügt, um einen eindeutigen inhaltlichen Vorzug im Abstimmungsergebnis herbeiführen zu können (siehe Abbildung 5).

„Sind Sie für den vollständigen Erhalt des Isebek-Grünzuges einschließlich aller Kleingärten und für die Aufwertung des U-Bahnhofes Hoheluftbrücke durch ein stadtteilytisches Gebäude mit neu gestaltetem Platz?“

Abbildung 11: Vorlage „Isebek erhalten – Eimsbüttel gestalten“ der Bezirksversammlung Eimsbüttel (eigene Darstellung; Quelle: FHH; BA Eimsbüttel 2010b: 1)

#### *Ergebnis des Bürgerentscheides*

Das Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheides wurde mit einer Abstimmungsbeteiligung von insgesamt 23,3 Prozent entschieden, dieses entspricht absolut 45.183 Abstimmenden von den insgesamt 193.563 Abstimmungsberechtigten (FHH; BA Eimsbüttel 2010c: 1). Mit einer deutlichen Mehrheit von 31.431 Stimmen, das entspricht 69,6 Prozent der Abstimmenden, wurde der Vorlage des Bürgerentscheides „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ zugestimmt und bei nur vergleichsweise geringen 11.428 ablehnenden Stimmen, die einen Stimmenanteil von 25,3 Prozent ausmachen (FHH, BA Nord 2009c: 1). Hingegen haben 22.631 der Abstimmenden (entspricht 50,1 Prozent) der Vorlage der Bezirksversammlung zugestimmt und gleichzeitig haben 18.189 Personen (entspricht 40,3 Prozent) die Vorlage abgelehnt. Dieses Abstimmungsergebnis für einen erfolgreichen Bürgerentscheid im Sinne der Initiatoren spiegelt sich auch im Ergebnis der Stichfrage wider. Es haben sich 68,7 Prozent für die Vorlage des Bürgerentscheides entschieden und nur 31,3 Prozent für die der Bezirksversammlung (FHH; BA Eimsbüttel 2010c: 2).

Für die die gesamte Abstimmung liegt die Fehlerquote der Stimmenabgabe bei 2,4 Prozent.

Im Ergebnis wurde damit die Vorlage der *Isebek-Initiative* angenommen und die Vorlage der Bezirksversammlung Eimsbüttel abgelehnt. Der Regelung in § 32 XI BezVG entsprechend hat der Bürgerentscheid damit die gleiche Wirkung wie der Beschluss der Bezirksversammlung Eimsbüttel. Der Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* wurde in der Folge des Bürgerentscheides aufgegeben und das betroffene Teilgebiet südlich des Isebekkanals um das geplante *Hoheluftkontor* von weiteren Planungen ausgenommen. Allerdings wurden die unstrittigen Planungen nördlich des Isebekkanals zur Stärkung der Zentrumsfunktion für den westlichen Teil der *Hoheluftchaussee* mit dem Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13* weiterverfolgt. Am 30. September 2010 hat die Bezirksversammlung Eimsbüttel nach einer vorangegangenen Empfehlung des Stadtplanungsausschusses der Feststellung des Bebauungsplans *Hoheluft-West 13* zugestimmt (FHH; BA Eimsbüttel 2010d: 2).

#### **5.3.3 Inhaltliche Position der Isebek-Initiative**

Das bürgerschaftliche Anliegen der *Isebek-Initiative* ist auf das Teilstück des Isebekkanals zwischen *Weidenstieg* und *Hoheluftbrücke* gerichtet. Dieses Kanalstück hat eine Gesamtlänge von circa 1,2 Kilometern, weist beidseitig Ufergehölze auf und am Südufer einen Grünzug, der für Fußgänger und Radfahrer nutzbar ist. Im zeitlichen Kontext des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Isebek!“ sind mehrere bauliche Maßnahmen am Isebekkanal durchgeführt worden und in Planung gewesen (FHH, Bürgerschaft 2008b: 1). Im räumlichen Bereich des *Weidenstiegs* sollte eine Grundinstandsetzung des Geh- und Radweges erfolgen und eine Grünfläche umgestaltet werden. Daneben wurden die Planungen des Bebauungsplanentwurfes *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* verfolgt und unabhängig vom Bebauungsplanverfahren wurden Straßenbaumaßnahmen an der *Hoheluftbrücke* vorgenommen (FHH, Bürgerschaft 2008b: 1). Das bürgerschaftliche Interesse besteht darin, dass im Rahmen dieser baulichen Maßnahmen und Planungen keine strukturverändernden Abholzungen und Rodungen entlang des Isebekkanals vorgenommen werden und damit die naturnahe Gestaltung des

Grünzuges erhalten bleibt und vor Bebauung sowie Versiegelung geschützt wird.

Damit bezieht sich die Bürgerinitiative mit dem Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ nicht ausschließlich auf den Geltungsbereich des Bebauungsplanentwurfes *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* im räumlichen Bereich der Hoheluftbrücke, sondern auf den gesamten Kanalverlauf bis zum entfernt gelegenen *Weidenstieg*. Allerdings richtet sich die Bürgerkritik hauptsächlich auf die Inhalte des Bebauungsplanentwurfes in Bezug auf die Flächen südlich des Isebekkanals. Das geplante Café mit Außengastronomie am Südufer ist nach Auffassung der Bürgerinitiative nicht mit der naturnahen Gestaltung des Grünzuges und dem Verzicht auf Rodung der Ufergehölze vereinbar. Daneben besteht die bürgerschaftliche Forderung, dass der Grünzug erweitert wird, indem die Fläche an der U-Bahnhaltestelle Hoheluftbrücke und an der Hochbahntrasse als öffentliche Grün- und Erholungsfläche ausgewiesen wird. Diese Forderung steht der vorgesehenen Kerngebietsausweisung mit dem *Hoheluftkontor* entgegen. Dass die Bürgerinitiative die Bebauung des *Hoheluftkontors* explizit ablehnt, wird aus der Begehrensvorlage „*Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!*“ deutlich. Begründet wird Ablehnung *Hoheluftkontor* damit, dass dieser Neubau nicht in das städtebauliche Umfeld passt und aufgrund der Gebäudehöhe und Baumasse nicht mit der Gewässerlandschaft des Isebekkanals vereinbar ist sowie für den Neubau Gehölzrodungen vorgenommen werden müssen (Duchrow 2010). Ein weiterer Bürgerkritikpunkt gegen das *Hoheluftkontor* ist die geplante Tiefgaragenzufahrt an der Straße *Kaiser-Friedrich-Ufer*, die das Verkehrsaufkommen in den umliegenden Straßen erhöht und damit die Sicherheit einschränkt und Straßenverkehrslärm bedingt.

#### 5.4 Zusammenfassung

Das Kapitel präsentiert anhand der Fallbeispiele zwei Bebauungsplanverfahren, deren Planinhalte Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden geworden sind. Das erste Fallbeispiel zeigt im Bezirk Hamburg-Nord auf, dass der Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* mit der geplanten Teilbebauung für Wohnungsbau auf dem Gelände des Freibades mehrheitlich von der Bezirksversammlung unterstützt wird, jedoch von der

Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* abgelehnt wird. Bereits relativ frühzeitig im Bebauungsplanverfahren, nach der Öffentlichkeitbeteiligung gemäß § 3 I BauGB und vor dem Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 I BauGB, hat die Bürgerinitiative im Juni 2008 das Bürgerbegehren „*Rettet das Freibad Ohlsdorf*“ initiiert. Die Bezirksversammlung Hamburg-Nord hat das erfolgreiche Bürgerbegehren abgelehnt, so dass im April 2009 ein Bürgerentscheid stattgefunden hat. Dieser wurde positiv im Sinne der Bürgerinitiative entschieden und in der Folge wurde das Bebauungsplanverfahren eingestellt.

Das zweite Fallbeispiel im Bezirk Eimsbüttel enthält die divergierenden Auffassungen von der Mehrheit der Bezirksversammlung und der bürgerschaftlichen *Isebek-Initiative* über die Stärkung der Zentrumsfunktion an der *Hoheluftchaussee* im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12*. Während die planungsrechtlichen Ausweisungen nördlich des Isebekkanals weitgehend unstrittig aufgefasst wurden, haben sich die Planungen am Südufer des Kanals und vor der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* als konfliktbehaftet erwiesen. Verhältnismäßig spät im Bebauungsplanverfahren, bereits fünf Jahre nach dem Aufstellungsbeschluss und nach der zweiten öffentlichen Auslegung gemäß § 3 II BauGB hat die Bürgerinitiative im August 2008 das Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ angezeigt. Dieses lehnt die Planungen des *Hoheluftkontors* an der U-Bahnhaltestelle und ein Café am Südufer ab und fordert stattdessen die Neuausweisung einer Grünfläche und den Erhalt des Ufergehölzes. Erst nach einem Beschluss des OVG Hamburg hat der Hauptausschuss der Bezirksversammlung Eimsbüttel dem erfolgreichen Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ im August 2009 unverändert zugestimmt. In Reaktion auf das Bürgerbegehren und die Stellungnahmen der zweiten öffentlichen Auslegung wurde der Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* dahingehend angepasst, dass auf die planungsrechtliche Ausweisung am direkten Südufer des Kanals verzichtet und die zulässige Gebäudehöhe des *Hoheluftkontors* reduziert wurde. Diesen geänderten Bebauungsplanentwurf haben die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens als einen Gegensatz zum Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ aufgefasst, so dass im Oktober 2009 das

Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ initiiert wurde. Inhaltlich lehnt dieses Begehren die planungsrechtliche Ausweisung des *Hoheluftkontors* ab. Das erfolgreiche Bürgerbegehren wurde von der Bezirksversammlung abgelehnt, so dass im Juli 2010 ein Bürgerentscheid stattgefunden hat. Dieser wurde positiv im Sinne der Bürgerinitiative entschieden. In der Folge wurde das Bebauungsplanverfahren *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* nicht weiterverfolgt. Stattdessen wurde lediglich das Verfahren für den unstrittigen nördlichen Teilabschnitt im Stadtteil Hoheluft-West des ursprünglichen Bebauungsplanentwurfs fortgesetzt. Dem Bebauungsplan *Hoheluft-West 13* hat die Bezirksversammlung Eimsbüttel im September 2010 zugestimmt.

Obwohl die beiden Bebauungsplanverfahren um die Entwürfe *Ohlsdorf 10* und *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* in unterschiedlichen Hamburger Bezirken und verschiedenen Planungskontexten stattgefunden haben, sind inhaltliche Überschneidungen feststellbar. Das Hervorbringen der Bürgerkritik gegenüber den Planinhalten ist in beiden Verfahren in einem verknüpften zeitlichen Kontext in den Monaten Juni und August des Jahres 2008 durch das Anzeigen der Bürgerbegehren geschehen. Daneben ist es den Bürgerinitiativen in beiden Fällen gelungen entgegen der bezirkspolitischen Auffassungen die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erfolgreich durchzusetzen und damit direkte inhaltliche Auswirkungen für die Bebauungsplanverfahren zu erzielen. Interessant ist dabei, dass die Abstimmungsbeteiligung an den jeweiligen Bürgerentscheiden auf einem vergleichbaren Niveau von 18,3 Prozent in Hamburg-Nord und 23,3 Prozent in Eimsbüttel stattgefunden hat und dieses absolut rund 41.000 Abstimmenden beziehungsweise 45.000 Abstimmenden entspricht.



## 6 Auswertung der Fallbeispiele anhand prozessrelevanter Kriterien

### 6.1 Ansatz und Kriterien der Auswertung

Das vorangegangene Kapitel zeigt anhand von zwei bauleitplanerischen Fallbeispielen relevante Planungsinformationen, Akteurspositionen und Verfahrensabläufe auf. Die beiden Fallbeispiele stellen dabei zwei politische Entscheidungsprozesse über Bebauungsplanvorhaben in Hamburg dar. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass im jeweiligen Sachverhalt die politische Meinung nicht den bürgerschaftlichen Interessen entsprochen hat und in der Folge über direktdemokratische Bürgerentscheide eine Entscheidung herbeigeführt wurde. Die nachfolgende Auswertung der beiden politischen Entscheidungsprozesse erfasst dabei sowohl die Aspekte des formellen Bebauungsplanverfahrens, als auch die Anwendung des direktdemokratischen Verfahrens von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und stellt den Entscheidungsprozess ganzheitlich dar. Im Fokus des Interesses stehen die Schwierigkeiten und Besonderheiten der formellen Verfahren.

Der Auswertung leitorientiert übergeordnet steht das Interesse an der partizipatorischen Demokratietheorie (siehe 2.1.3). Dieser soll sich inhaltlich genähert werden, indem eine zentrale Aussage anhand der beiden Fallbeispiele überprüft wird. Die partizipatorische Demokratietheorie beinhaltet, dass öffentliche Diskussionen und weitere Kommunikationsformen im politischen System einen zentralen Stellenwert haben. Die dazu aufgestellte Aussage der Theorie lautet:

Der kommunikative Austausch von Informationen und Interessen kann Mittel der Verständigung und Einigung sein und eine Annäherungen zwischen Bürgerinteressen und der politischer Meinung herbeiführen.

Gleichzeitig werden in der partizipatorischen Demokratietheorie Voraussetzungen formuliert, die für die demokratische Legitimation von politischen Entscheidungen erforderlich sind. Demnach bestehen Anforderungen an die Verfahren, die Akteure und die Kommunikationsbasis (siehe 2.1.3). Aus diesem Grund werden in der fallbeispielbezogenen Auswertung prozessrelevante Kriterien (siehe 3.2.2) daran

orientiert untersucht. Die Aufstellung und Auswertung der Kriterien erfolgt unter der inhaltlichen Berücksichtigung der Kritik an *Local Governance* (siehe 2.4) und der Zweckmäßigkeit von direktdemokratischen Partizipationsinstrumenten (siehe 3.3.4). Unter folgenden Kategorien werden die Prozesse betrachtet:

- I. Sachliche Qualität der Bürgerkritik
- II. Kommunikation
- III. Repräsentativität
- IV. Bürgerentscheid als Prozessergebnis

#### I. Sachliche Qualität der Bürgerkritik

In dieser Kategorie wird die Bürgerkritik unter den Aspekten von Sachqualität und Sachorientierung betrachtet. Die inhaltliche Annäherung an die Bürgerinteressen stellt fest, ob diese in der Ausrichtung auf einzelne Bebauungsplanvorhaben einen Widerspruch oder eine Konkurrenz zu übergeordnetem Interessen und Rahmenbedingungen sowie erweitert Expertenwissen darstellen. Daneben wird die Argumentationslinie und Zielsetzung der Bürgerkritik untersucht, um die fachliche Berechtigung zu überprüfen und den Zweck der Kritik festzustellen. Hiermit kann die Anwendungsmotivation von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid überprüft werden und gegebenenfalls der Missbrauch für Partikularinteressen identifiziert werden.

#### II. Kommunikation

Es wird in dieser Kategorie der Stellenwert der Kommunikation im Entscheidungsprozess bestimmt. Hierüber kann abgeleitet werden, ob eine Informationsbasis und inhaltliche Transparenz im Planungsprozess im Sinne der Bürger vorhanden ist. Daneben wird die Bedeutung der medialen Prozessbegleitung vorgestellt. Das Kriterium des kommunikativen Austausches dient der Verhältnisbestimmung zwischen den öffentlichen Entscheidungsträgern und den Bürgern.

#### III. Repräsentativität

In dieser Kategorie wird sich der Entscheidungskonkurrenz zwischen dem mittelbaren und unmittelbaren Entscheidungsmuster der Demokratie am konkreten Sachverhalt genähert.

Daneben wird die direktdemokratische Entscheidungstragweite unter räumlichen und funktionalen Aspekten betrachtet. Damit kann das Verhältnis zwischen Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsbetroffenen näher bestimmt werden.

#### IV. Bürgerentscheid als Prozessergebnis

Es wird in dieser Kategorie die konkrete Sachqualität der direktdemokratischen Entscheidung betrachtet. Neben der grundsätzlichen Auswirkung des Bürgerentscheides werden die Bedeutung für die Akteure und der weitere Umgang mit dem Ergebnis dargelegt.

## 6.2 Auswertung des Fallbeispiels I: Freibad Ohlsdorf in Hamburg-Nord

### 6.2.1 Sachliche Qualität der Bürgerkritik

#### *Übergeordnete Rahmenbedingungen*

Für die Planinhalte des Entwurfs *Ohlsdorf 10* kann hervorgehoben werden, dass das Schwimmbad zukunftsfähig gestaltet wird, Wohnungsbau entstehen kann, die vereinsbezogene Nutzung im alten Freibadeingang eine entsprechende planungsrechtliche Ausweisung erhält und weite Bereiche der Grünflächen sowie Parkanlagen über die geplante Festsetzungen gesichert werden. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang zwei bedeutende Rahmenbedingungen, die den Stellenwert des Bebauungsplanentwurfs belegen. Sowohl der Wohnungsbau als auch die Entwicklungsperspektive des Schwimmbades sind Bestandteile von bezirksübergeordneten Strategiekonzepten.

Hamburg hat seit einigen Jahren ein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen, dass in den politischen Leitvorstellungen der *Wachsenden Stadt* seit 2003 aufgegriffen wird (Kretschmann et al. 2010: 17). Im Rahmen der Umsetzung dieses politischen Leitbildes besteht das Erfordernis Wohnungsneubau in den Bezirken umzusetzen. Die gesamtstädtische Tragweite für den Wohnungsneubau wurde mit der Senatskonzeption des *Wohnungsbauentwicklungsplans* im Jahr 2009 bekräftigt und demnach sind die Bezirksämter zur Wahrnehmung der Planungshoheit für Wohnungsneubautätigkeiten angehalten (FHH, Bürgerschaft 2009b: 2).

Die zweite übergeordnete Rahmenbedingung ergibt sich aus der Position der *Bäderland Hamburg GmbH*. Das städtische Tochterunternehmen betreibt in Hamburg 26 Schwimmbäder, davon 21 Hallenbäder und fünf Freibäder unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und gewährleistet zugleich eine öffentliche Versorgung mit sozialverträglichen Angeboten unter Senatsbestimmungen (*Bäderland Hamburg GmbH* 2011). Die Herausforderung der betrieblichen Ausrichtung besteht darin, den Anforderungen des gewandelten Freizeitverhaltens mit attraktiven Angeboten gerecht zu werden und trotzdem eine angemessene Kostendeckung zu erzielen. Aus diesem Grund verfolgt die *Bäderland Hamburg GmbH* langfristige Investitionsprogramme in die Instandsetzung und Weiterentwicklung der Freizeitanlagen in Hamburg (FHH, Bürgerschaft 2009c: 161). Die Entwicklung der Anlagen zur Angebotsanpassung erfolgt unter der Berücksichtigung der Gesamtheit der Schwimmbäder in Hamburg und einer abgestimmten Strategie, die standortbezogene Konzepte beinhaltet.

Aus der eingereichten Vorlage des Bürgerbegehrens durch die Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* wird ersichtlich, dass die Forderung zum vollständigen Erhalt des Freibades mit der Ablehnung des Bebauungsplanentwurfes diesen beiden übergeordneten Rahmenbedingungen entgegensteht. Zum einen beinhaltet die Vorlage die Verhinderung des Wohnungsbaus und zum anderen die Einschränkung der Umsetzung des unternehmerischen Fachkonzeptes für das Schwimmbad Ohlsdorf. Das Hauptanliegen der Bürgerinitiative ist der Erhalt des Freibades und nicht die ausschließliche Verhinderung des Wohnungsbaus oder das Durchsetzen anderweitiger Partikularinteressen (Jorga 2011). Damit wird deutlich, dass die Initiative das Instrument des Bürgerbegehrens anwendet, um den Erhalt einer Einrichtung mit Bedeutung für das städtische Gemeinwesen zu erreichen. Allerdings besteht die Schwierigkeit, dass die bürgerschaftliche Interessenshaltung die planerische Ausgangssituation verkennt (Jorga 2011).

#### *Planerische Ausgangssituation*

Die Bürgerinitiative setzt sich neben dem Erhalt des Freibades in der Begehrensvorlage zudem für die Sanierung des gesamten Schwimmbades ein.

Interessanterweise wird dadurch deutlich, dass von allen Beteiligten der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Schwimmbadsituation erkannt wird. Das Konzept der *Bäderland Hamburg GmbH*, das über den Bebauungsplanentwurf ermöglicht werden soll, bietet mit dem Grundstücksteilverkauf einen konkreten Lösungsansatz um eine Verbesserung und Zukunftsfähigkeit für das Schwimmbad herzustellen. Dieser Handlungsansatz hat einen bedeutenden unternehmerischen Stellenwert, denn durch die geringe Attraktivität und die sinkenden Besucherzahlen besteht derzeit keine ausreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit des Schwimmbades. Insbesondere die Außenbeckenanlagen des Freibades zeichnen sich durch hohe Kosten und eine saisonale Nutzbarkeit aus. Die *Bäderland Hamburg GmbH* hat deutlich gemacht, dass der Erhalt der teuren Freibadanlagen nicht von Interesse ist und eine grundlegende Sanierung mit Umbauten nur über den Teilverkauf des Grundstücks möglich ist<sup>65</sup>. Die Begehrensvorlage der Bürgerinitiative ist nicht an diesem Sachverhalt ausgerichtet, sondern lehnt den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* ab und beinhaltet weiterhin die Forderung für eine Sanierung des Schwimmbades, indem sich die Bezirksversammlung Hamburg-Nord beim Senat dafür einsetzen soll. Anhand dieser Forderung zeigt sich die sachliche Distanz zur planerischen Ausgangssituation in der Begehrensvorlage. Damit wird deutlich, dass die ausgestaltete Begehrensvorlage nicht ausschließlich auf die Bebauungsplanentscheidung fokussiert ist, sondern erweitert neue Entwicklungsoptionen für den Schwimmbadstandort zum Gegenstand hat, die die gegebenen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht berücksichtigen.

#### *Inhaltliche Kritik*

Die Bürgerinitiative hat die Begehrensvorlage zur Ablehnung des Bebauungsplanentwurfs *Ohlsdorf 10* argumentativ begründet (siehe 5.2.4). Allgemein kritisiert die Bürgerinitiative, dass das Schwimmbad nach der Sanierung und den Umbauten nur noch für eine eingeschränkte Zielgruppe attraktiv ist und mit der geplanten Schließung des Freibades ein wichtiges Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche wegfällt.

---

<sup>65</sup> Für das Geschäftsjahr 2008 weist die *Bäderland Hamburg GmbH* ein negatives Ergebnis in Höhe von rund 16 Mio. Euro aus, das nur durch eine öffentliche Verlustübernahme ausgeglichen werden konnte (FHH, Bürgerschaft 2009c: 160).

Diese Kritik sollte relativiert betrachtet werden. Grundsätzlich verfolgt die *Bäderland Hamburg GmbH* eine familienfreundliche und sozialverträgliche Angebotsausrichtung und hat erfahrungs- und referenzbezogenes Wissen über die Konzeption von Schwimmbädern (FHH, Bürgerschaft 2009c: 161). Aus den Planungen zum Schwimmbad geht nicht hervor, dass das geplante Angebot speziell auf eine explizite Zielgruppe zugeschnitten wird, vielmehr soll das neue Bad eine marktfähige und ergänzte Angebotsstruktur erhalten. Konkret bedeutet dies, dass das bestehende Beckenangebot in der Halle erweitert wird, somit stellt sich keine ersichtliche Nutzungsverschlechterung ein und die Kritik erscheint deshalb unbegründet. Hingegen ist die bürgerschaftliche Kritik zum Freibadangebot bezüglich der Verkleinerung der Wasserflächen und Wegfalls des Sprungbeckenbereichs sowie der von zwei Rutschen sachlich nachzuvollziehen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Planungen die große Liegewiese des Freibades erhalten bleibt und neue Kinderspielangebote geschaffen werden. Daneben wird es weiterhin ein Außenbeckenangebot, wenn auch mit kleinerer Wasserfläche, geben. Vor diesem Hintergrund ist die bürgerschaftliche Kritik, dass im Zusammenhang mit den präsentierten Planungen ein wichtiges Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche wegfällt undifferenziert und nur teilweise sachlich begründet.

Neben dieser allgemeinen Kritik zum geplanten Schwimmbadangebot, werden seitens der Initiative spezifische Belange zum Bebauungsplanentwurf angemerkt. Diese inhaltliche Kritik bezieht sich nicht fokussiert auf die Planinhalte, sondern stellt die Zulässigkeits- und Festsetzungsentscheidung über den Bebauungsplan in den Vordergrund (siehe 5.2.4). Jorga (2011) bemerkt, dass die bürgerschaftlichen Hinweise im Bebauungsplanverfahren abwägungsrelevant sind und vom Bezirksamt Hamburg-Nord ausdrücklich erwünscht sind. Gleichzeitig unterliegt die Festsetzung des Bebauungsplans den formalen Anforderungen des Bauleitplanverfahrens, insbesondere dem Abwägungsgebot nach § 1 VII BauGB, und kann deshalb nicht auf eine Sichtweise reduziert werden. Das Bezirksamt Hamburg-Nord erachtet den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* aus einer stadtplanerischen Fachsicht im Grundsatz als ein verträgliches Gesamtkonzept (Jorga 2011). Aus der

fachlichen Perspektive, erschließen sich keine Ausschlussgründe für einen Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan. Die im Flächennutzungsplan und im Landschaftsprogramm ausgewiesene Grünfläche, hat eine nutzungsbezogene Zweckbestimmung als Schwimmbad und damit keine besondere ökologische Bedeutung mit erhöhtem Schutzanspruch (Jorga 2011). Daneben ist in den Planungen nur für Teilbereiche des gesamten Areals eine bauliche Entwicklung vorgesehen, die zudem abgewandt zum Landschaftsraum der Oberalster liegen (Jorga 2011). Insbesondere die geplante Wohnbebauung ist an der städtebaulichen Umgebung bestehender Wohngebäude und der straßenseitigen Erschließung ausgerichtet. Gleichzeitig haben lärmtechnische Untersuchungen ergeben, dass eine verträgliche und zulässige Lärmsituation zwischen der neuen Wohnbebauung und der neukonzipierten Freibadaußenanlage über entsprechende Lärmschutzmaßnahmen hergestellt werden kann (Jorga 2011). Die in diesem inhaltlichen Zusammenhängen angemerkte bürgerschaftliche Kritik ist fachlich relevant und stellt damit sachdienliche Abwägungsbelange im Bebauungsplanverfahren dar. Allerdings greift der Bürgerentscheid dem abschließenden Abwägungsergebnis des Bebauungsplanverfahrens dadurch vor, dass die Bürgerinitiative die Begehrensvorlage zur Ablehnung des Bebauungsplanentwurfes im laufenden Verfahren vor dem eigentlichen Aufstellungsbeschluss und einer Planauslegung nach § 3 II BauGB formuliert hat. Anhand dieses Sachverhaltes bestätigt sich die Gegensätzlichkeit zwischen der vorgangsorientierten Ausrichtung des Bebauungsplanverfahrens und des ergebnisorientierten Verfahrens bis zum Bürgerentscheid.

### 6.2.2 Kommunikation

#### *Planungsbeginn*

Zwischen der Planungsidee und der ersten öffentlichen Präsentation des Bebauungsplanentwurfes *Ohlsdorf 10* liegt ein nicht öffentlicher Planbearbeitungszeitraum von circa einem halben Jahr. In diesem Zeitraum wurde der Planinhalt entwickelt und Abstimmungen zwischen dem Bezirksamt, der Bezirkspolitik, den Trägern öffentlicher Belange, der *Bäderland Hamburg GmbH* und Fachplanern vorgenommen. Ein solches

Vorgehen der Planausarbeitung entspricht den üblichen Planungsvorgängen im Bezirksamt Hamburg-Nord (Jorga 2011). Aufgrund der planerischen Ausgangssituation und des verträglichen Konzeptes des Bebauungsplans, wurde seitens der Verwaltung und der Politik des Bezirks im Vorfeld der öffentlichen Plandiskussion keine deutliche Bürgerkritik erwartet (Jorga 2011). Im Rahmen der in etwa zweistündigen Plandiskussion wurden die Bürger erstmalig über die Planungen informiert und hatten die Möglichkeit zur Äußerung gemäß den Anforderungen von § 3 I BauGB. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Planungen bereits einen fortgeschrittenen inhaltlichen Ausarbeitungsstand und weisen damit eine hohe Komplexität auf, die insbesondere für Bürger, die nicht mit der Planung vertraut sind, schwer ganzheitlich zu erfassen ist. Im Rahmen der öffentlichen Plandiskussion wurde eine hohe Informationsdichte in einer verhältnismäßig kurzen Veranstaltungsdauer präsentiert (Jorga 2011). Dieses Vorgehen zu Beginn des öffentlichen Planungsprozesses hat zu inhaltlichen Missverständnissen mit einem entsprechenden Informationsdefizit geführt. Jorga (2011) bemerkt in diesem Zusammenhang, dass eine sachliche Informationsbasis für den gesamten Planungsprozess zweckdienlich gewesen wäre.

#### *Stellung der Bürgerinitiative*

Im direkten Anschluss an die öffentliche Plandiskussion hat sich die Bürgerinitiative *Rettet das Freibad Ohlsdorf* formiert und den Bürgerprotest gegen den Bebauungsplanentwurf organisiert. Die Initiative hat der Öffentlichkeit im Bezirk den eigenen Standpunkt zum Sachverhalt über Plakataktionen, Informationsstände und ein Internetangebot dargelegt. Diese bürgerschaftliche Selbstorganisation erfolgte innerhalb eines kurzen Zeitraumes und hatte eine hohe Öffentlichkeitswirksamkeit. In der Folge entstand öffentlicher Druck auf die Bezirkspolitik in diesem Sachverhalt, der durch die veranlasste Sperrwirkung des erreichten Drittelquorums nach § 32 V BezVG direkt wirksam wurde.

Für die Unterschriftensammlung<sup>66</sup> ist zu bemerken, dass die erforderlichen Unterschriften

<sup>66</sup> Eine freie Unterschriftensammlung unterliegt dem Risiko, dass die Unterschriften der Bürger durch sachwidrige Überredung oder sachfremde Argumentation erlangt werden (Dressel 2003: 189).

verhältnismäßig schnell zusammengetragen wurden. Der Erfolg der Bürgerinitiative in der Unterschriftensammlung lässt sich damit begründen, dass die Planungen nur einseitig durch die Bürgerinitiative öffentlichkeitswirksam kommuniziert wurden und in Teilen der Bevölkerung ein Misstrauen gegenüber öffentlichen Entscheidungen vorherrscht, so dass das bürgerschaftliche Anliegen tendenziell bevorzugt unterstützt wird (Jorga 2011). Die Bürgerinitiative hat davon profitiert, dass der breiten Öffentlichkeit die planerische Ausgangssituation mit der baulichen und wirtschaftlichen Problemlage des Schwimmbades nicht bekannt war. Der Bezirkspolitik und der bezirklichen Verwaltung ist es in der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit nicht ausreichend gelungen die planungsrelevanten Hintergrundinformationen und Interessenspositionen darzulegen und damit die positiven Aspekte der Planung herauszustellen (Jorga 2011). Ein Beispiel für ein derartiges Informationsdefizit ist, dass das baulich veränderte Schwimmbad die Bedingungen für das Training von Vereinen und den Unterricht von Schulen wesentlich verbessert und die Planungen bereits mit diesen Interessenvertretern abgestimmt waren, aber diese Interessen nicht ausreichend öffentlich diskutiert wurden (Jorga 2011).

#### *Mediale Prozessbegleitung*

Aufgrund von eingeschränkten personellen und finanziellen Kapazitäten konnte das Bezirksamt nur begrenzt umfassend eigeninitiativ über die Planungen informieren. Frühzeitig hat das Bezirksamt versucht, die Medien als Informationskanal zu nutzen und somit die Öffentlichkeit über den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* und den Planungskontext in Kenntnis zu setzen (Jorga 2011). Es hat sich in diesem Zusammenhang gezeigt, dass die Medien im Grundsatz wenig Interesse an der qualitativen Berichterstattung über Bebauungsplanvorhaben haben. Erst mit dem Bürgerprotest hat die Berichterstattung über den Sachverhalt zugenommen, allerdings wurde in der Folge der Sachverhalt nicht immer sachgemäß oder nur verkürzt dargelegt. Insgesamt war die mediale Berichterstattung für den sachlichen Informationsprozess nicht förderlich (Jorga 2011).

#### *Verhältnis Bezirkspolitik und Bürgerinitiative*

Es haben mehrere Gespräche zwischen dem Bezirksamt, der Bezirkspolitik und den

Vertrauensleuten der Bürgerinitiative zwecks eines Interessensausgleiches stattgefunden. So hat es beispielsweise kurz vor Beginn der Unterschriftensammlung für das Begehren am 05. Juni 2008 und während des Sammlungszeitraums am 18. September 2008 jeweils in den Sitzungen des bezirkspolitischen Stadtentwicklungsausschusses Gespräche gegeben (FHH, Bürgerschaft 2008a: 1). Die Bürgerinitiative war für Gespräche aufgeschlossen, aber nur zur Darlegung des eigenen Standpunktes und zeigte keine inhaltliche Kompromissbereitschaft im Sinne eines Interessensausgleichs, sondern verfolgte einen strikten Standpunkt gegen den Bebauungsplanentwurf (Jorga 2011). Die Gespräche konnten nicht zu einer Annäherung der beiden inhaltlichen Positionen beitragen, da die Gründungsintention der Bürgerinitiative mit der Begehrensvorlage dem Bebauungsplanentwurf im Grundsatz widerspricht und sich damit eines Kompromisses im Bebauungsplanverfahren entzieht (Jorga 2011). Gleichzeitig ist zu erwähnen, dass mögliche Planungskompromisse unter der Restriktion eines Mindesterloßes für das Grundstück standen und deshalb der vollständige Erhalt des Freibades keine Planungsalternative darstellt (Jorga 2011).

#### **6.2.3 Repräsentativität**

Aufgrund der gegensätzlichen Positionen der Bezirkspolitik und der Bürgerinitiative über den Bebauungsplanentwurf konnte keine inhaltliche Einigung erzielt werden. Stattdessen hat die Bürgerinitiative mit dem direktdemokratischen Bürgerentscheid die mehrheitlich abgestimmte Beschlusslage der Bezirksversammlung Hamburg-Nord in diesem Sachverhalt kassiert. Damit ist die Entscheidungskonkurrenz mit entsprechendem Spannungsverhältnis zwischen dem mittelbaren und unmittelbaren Entscheidungsmuster der Demokratie am konkreten Sachverhalt aufgezeigt.

Nach § 32 IX BezVG wird der Bürgerentscheid in Hamburg mit einer einfachen Mehrheit entschieden (siehe 3.3.3). Dustmann (2000: 42) erklärt, dass der Wille der Mehrheit nicht gleichbedeutend mit dem allgemeinen Volkswillen ist (siehe 3.3.4). Dieses zeigt der vorliegende Sachverhalt, denn der Bürgerentscheid über den Bebauungsplanentwurf wurde mit einer Wahlbeteiligung von nur 18,3 Prozent im Bezirk entschieden. Im Vergleich wurde die Zusammensetzung der

Bezirksversammlung Hamburg-Nord im Jahr 2008 mit einer Wahlbeteiligung von 63,4 Prozent bestimmt (Statistikamt Nord 2008: 34). Mit dem Bürgerentscheid wurde ein verbindliches und demokratisch legitimes Ergebnis erzielt, jedoch sollte diese Auffälligkeit hinsichtlich der Repräsentativität des Ergebnisses bemerkt werden. Dieses ungleiche Verhältnis in der demokratischen Beteiligung der Wahlberechtigten im Bezirk Hamburg-Nord zeigt auf, dass das bürgerschaftliche Interesse am Sachverhalt des Bürgerentscheides nur bedingt auf den Bürgerwillen des gesamten Bezirks übertragbar ist.

Jorga (2011) bemerkt, dass die inhaltliche Tragweite von Bebauungsplanentwürfen in der Regel nur Bürgerinteressen in einem geringen räumlichen Umkreis hervorrufen, zumeist wenn eine unmittelbare Betroffenheit in einem bestimmten Stadtteil vorliegt. Die Fragestellung des Bürgerentscheides über den Bebauungsplanentwurf setzt hingegen voraus, dass sich die Abstimmungsberechtigten im gesamten Bezirk mit den komplexen Inhalten der lokalen Planung vertraut machen und darüber entscheiden. Erschwerend kommt für die Bürger hinzu, dass die Abstimmungsunterlagen die beiden gegensätzlichen Informationsschreiben enthalten und damit der inhaltliche Zugang zum Sachverhalt nur über deutlich voneinander abweichenden Darstellungen ermöglicht wird. Aufgrund von räumlichen Distanzen zwischen dem Stadtteil Ohlsdorf und anderen Stadtteilen des Bezirks Hamburg-Nord, war das bürgerschaftliche Interesse am Sachverhalt nur bedingt vorhanden, dieses belegt die verhältnismäßig geringe Abstimmungsbeteiligung. Als Besonderheit ist für den Bebauungsplanentwurf *Ohlsdorf 10* zu erwähnen, dass die Institution des Schwimmbades als zentraler Planungsgegenstand eine stadtteilübergeordnete Funktion erfüllt. Allerdings ist der Einzugsbereich des Schwimmbades nur bedingt auf den gesamten Bezirk Hamburg-Nord zu übertragen, denn die Lage des Stadtteils Ohlsdorf mit dem ansässigen Schwimmbad liegt an der östlichen Bezirksgrenze zum Hamburger Bezirk Wandsbek. Die Bürger der angrenzenden Wandsbeker Stadtteile Hummelsbüttel, Wellingsbüttel, Bramfeld und Steilshoop waren nicht abstimmungsberechtigt und konnten damit das Ergebnis des Bürgerentscheides nicht mit beeinflussen, obwohl eine räumliche und funktionale

Nähe zum Abstimmungsgegenstand des Bebauungsplanentwurfs vorlag.

#### 6.2.4 Bürgerentscheid als Prozessergebnis

Mit dem erfolgreichen Bürgerentscheid im Sinne der Bürgerinitiative wurde das Bebauungsplanverfahren *Ohlsdorf 10* eingestellt. Dadurch, dass in der Folge der Senat das Evokationsrecht nicht wahrgenommen hat, ergeben sich keine weiteren Entwicklungen für das Schwimmbadgelände. Diese Sachlage ist für alle beteiligten Akteure nicht befriedigend. Seitens der Bürgerinitiative ist der erfolgreiche Bürgerentscheid nur ein Teilerfolg, denn mit dem erreichten Erhalt des Freibades bleibt weiterhin das gesamte Schwimmbad in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Diese Tatsache ist auch für die *Bäderland Hamburg GmbH* unbefriedigend, denn durch den verhinderten Grundstücksteilverkauf konnten keine Finanzmittel für die Sanierung und bauliche Umgestaltung des Schwimmbades erzielt werden. Für das Bezirksamt und die Bezirkspolitik ist daneben zu bemerken, dass die planungsrechtliche Ausweisung von erforderlichem Wohnungsbau nicht weiterverfolgt wird.

Der § 32 XI BezVG enthält keine weitere Bindungswirkung, die für einen Bürgerentscheid eine Abänderungssperre beinhaltet (Dressel 2003: 316). Dies bedeutet, dass die Bezirksversammlung den Bürgerentscheides nicht berücksichtigen muss und die rechtliche Möglichkeit hat, einen entgegenstehenden Beschluss zu fassen. Allerdings ist die Nichtbeachtung des Bürgerentscheides aus einer politischen Perspektive schwer zu rechtfertigen (Dressel 2003: 316). Im konkreten Sachverhalt hat die Bezirksversammlung Hamburg-Nord den Bürgerentscheid anerkannt, aber gleichzeitig besteht weiterhin der Handlungsbedarf weitere Entwicklungen für die Schwimmbadanlage anzustoßen. Jorga (2011) bemerkt, dass generell keine ausreichenden Erfahrungswerte zum Umgang mit Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung vorliegen, aus denen im Speziellen ein Handlungsrahmen zur Fortentwicklung eingestellter Bebauungsplanverfahren abgeleitet werden kann. In der Folge hat die Bezirksversammlung Hamburg-Nord Anfang des Jahres 2011 in Abstimmung mit den relevanten Akteuren einen Runden Tisch, einem informellen Beteiligungsinstrument (siehe 4.1), zur inhaltlichen Annäherung und Klärung des

Sachverhaltes initiiert, um dem gebotenen Handlungsbedarf für eine Entwicklungsperspektive zu begegnen (Jorga 2011).

### **6.2.5 Zusammenfassung**

Das vorliegende Fallbeispiel zeigt auf, dass ein von der Bezirkspolitik befürwortetes Bebauungsplankonzept auf die Ablehnung der Bürger stoßen kann. Die inhaltliche Ausrichtung der Bürgerkritik verfolgt den Erhalt des Freibades und die Bürgerinitiative nutzt das direktdemokratische Instrument des Bürgerentscheides, um das gesamte Schwimmbad als Einrichtung mit Bedeutung für das städtische Gemeinwesen zu bewahren. Das bürgerschaftliche Anliegen stellt damit öffentliche Interessen in den Vordergrund und explizit nicht anderweitige Partikularinteressen. Es fällt jedoch auf, dass die bürgerschaftliche Forderung des vollständigen Erhalts des Freibades zwei bezirksübergeordneten Strategien, die mit Expertenwissen im Kontext des Bebauungsplanentwurfes verfolgt werden, entgegensteht. Daneben ist für die vorgetragene Bürgerkritik gegenüber den Planungen zu bemerken, dass diese nur zum Teil sachorientiert ist und partiell undifferenziert sowie mitunter unbegründet ist. Als Schwierigkeit erweist es sich, dass die Bürgerbegehrensvorlage eine sachliche Distanz zur planerischen Ausgangssituation aufweist, indem politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt werden.

Gleichzeitig sind im Rahmen der Bürgerkritik sachdienliche Abwägungsbelange für das Bebauungsplanverfahren hervorgegangen, jedoch greift der Bürgerentscheid einer abschließenden Abwägungsentscheidung vor. Für das gesamte Bebauungsplanverfahren ist festzuhalten, dass im Planungs- und Kommunikationsprozess gegenüber der Öffentlichkeit eine ausreichende Informationsgrundlage fehlte. Bereits der erste öffentliche Planungsauftritt hat zu inhaltlichen Missverständnissen und einem Informationsdefizit geführt und die Kommunikation über den Planungssachverhalt erschwert, nicht zuletzt dadurch, dass die Bebauungsplaninhalte einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand hatten und die erste Planungsphase für die Bürger intransparent war. Darüber hinaus hat die mediale Berichterstattung nicht zu einem förderlichen Informationsprozess beigetragen. Hingegen hat die Bürgerinitiative

öffentlichkeitswirksam über den eigenen Standpunkt zum Bebauungsplanentwurf im Bezirk informiert und verhältnismäßig schnell die erforderlichen Unterstützungsunterschriften für das Bürgerbegehren zusammengetragen. Die Selbstorganisation der Bürger hat in der Folge den öffentlichen Druck auf die Bezirkspolitik verstärkt.

Trotz mehrerer Gespräche zwischen der Bürgerinitiative und der Bezirkspolitik hat sich keine inhaltliche Annäherung mit einem interessensausgleichenden Kompromiss zur Abwendung des Bürgerentscheides ergeben. Dieses ist hauptsächlich damit zu begründen, dass die Begehrensvorlage dem Bebauungsplanentwurf im Grundsatz widerspricht. In der Folge hat der erfolgreiche Bürgerentscheid im Sinne der Bürgerinitiative eine demokratische Entscheidung herbeigeführt, jedoch hinsichtlich der Repräsentativität aufgezeigt, dass das bürgerschaftliche Interesse am Inhalt des Bebauungsplanentwurfes nur bedingt auf den Bürgerwillen des gesamten Bezirks aufgrund von räumlichen und funktionalen Differenzen übertragbar ist. Der Bürgerentscheid als formales Ergebnis des politischen Prozesses stellt für alle beteiligten Akteure keine zufriedenstellende Sachlage dar, so dass in der Folge ein Runder Tisch initiiert wurde.

Abschließend kann damit für den politischen Prozess festgehalten werden, dass das Bebauungsplanverfahren durch das direktdemokratische Entscheidungsverfahren eingestellt wurde, jedoch das formale Ergebnis keine angemessene Problemlösung für die planerische Ausgangssituation bietet und in der Folge ein informelles Beteiligungsinstrument angewandt wird.

## **6.3 Auswertung des Fallbeispiels II: Hoheluftkontor in Eimsbüttel**

### **6.3.1 Sachliche Qualität der Bürgerkritik**

#### *Übergeordnete Rahmenbedingungen*

Für die Planinhalte des Entwurfs *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* kann festgehalten werden, dass diese mit der Überplanung sowie Neuausweisung für Wohn- und Mischnutzungen der Behebung der funktionalen Defizite im Bezirkszentrum dienen. Mit der konzeptionierten planerischen Entwicklungsperspektive für Wohn-,

Arbeits- und Versorgungsstandorte wird die Sicherung und Profilierung des Bezirkszentrums *Hoheluftchaussee* gewährleistet. Die funktionale Bedeutung des Bezirkszentrums ist eingebettet in das übergeordnete Strategiekonzept für die Hamburger Zentren. Abgeleitet aus dieser gesamtstädtischen Konzeption sind die bezirklichen Rahmenbedingungen für die Zentrenentwicklung definiert. Im zielsetzenden Entwicklungsplan für den Bezirk wird unter dem Ziel *Urbanes Eimsbüttel* erweitert das Unterziel für eine Stärkung der Bezirks-, Stadtteil- und Ortszentren formuliert (FHH, BA Eimsbüttel 2008: 32). Die Planungen des Entwurfs *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* sind dementsprechend integraler Bestandteil des bezirklichen Entwicklungsplans im konzeptionierten und abgestimmten Zentrengefüge.



Abbildung 12: Planungsareal des *Hoheluftkontors* (eigene Aufnahme)

Aus der eingereichten Vorlage des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Isebek!“ wird deutlich, dass diese nicht vollständig den Planungsinhalten des Bebauungsplanentwurfs für eine funktionale Stärkung des Zentrums entgegensteht. Die Bürgerkritik ist nur auf einen kleineren Teil der Planungen des Bebauungsplanentwurfs *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* ausgerichtet und umfasst das Südufer des Isebekkanals sowie die Fläche vor der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke*. Das Hauptanliegen der *Isebek-Initiative* ist statt der geplanten Kerngebietsausweisung eine Flächenneuausweisung einer öffentlichen Grün- und Erholungsanlage zu erreichen und die Bebauung des Südufers zu

verhindern. Allerdings steht diese Forderung der übergeordneten Rahmenbedingung zur funktionalen Stärkung des Bezirkszentrums *Hoheluftchaussee* entgegen. Die Fläche an der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* hat für das Zentrum eine hohe funktionale und städtebauliche Bedeutung, denn diese markiert den räumlichen Eingangsbereich des gesamten Zentrums und dieses erfordert eine entsprechende Nutzung (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Eine öffentliche Grünfläche in diesem städtischen Raum und dieser prominenten Lage ist aus einer planerischen Fachsicht nicht angemessen (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Gleichzeitig wird mit der formulierten Bürgerforderung für eine öffentliche Grünfläche und dem Schutz des Baumbestandes am Südufer deutlich, dass das Instrument des Bürgerbegehrens genutzt wird, um eine Nutzung im Interesse des städtischen Gemeinwesens durchzusetzen. Es handelt sich bei dieser Interessenshaltung der Bürger um kein vordergründiges Partikularinteresse im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens, allerdings besteht die Schwierigkeit, dass die planerische Ausgangssituation nicht ausreichend berücksichtigt wird (Gätgens, Häffner, Heym 2011).

#### *Planerische Ausgangssituation*

Über den Bauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* werden für das Bezirkszentrum neue Entwicklungsperspektiven ermöglicht. Konkret werden dafür Flächenpotentiale genutzt. Mit der geplanten Kerngebietsausweisung südlich des Isebekkanals wird auf einen städtebaulichen Missstand reagiert (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Die derzeitige Nutzung ist durch eine minderwertige eingeschossige Bebauung, eine asphaltierte Brachfläche und einen zugewucherte Röhrenbunker geprägt und der städtische Raum bietet keine Verweilqualität (siehe Abbildung 12). Es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass diese unattraktiven Nutzungen im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens geändert werden. Um dieses für die Fläche im städtischen Eigentum zu erreichen, sind seitens des Bezirksamtes Abstimmungen mit der Finanzbehörde vorgenommen worden. Aus wirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen stellt die vollständige Ausweisung einer öffentlichen Grün- und Erholungsfläche für die Finanzbehörde keine Interessensoption dar (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Damit wird deutlich, dass das

Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Planung nicht berücksichtigt und diesen entgegensteht.

#### *Inhaltliche Kritik*

Die Bürgerinitiative hat mit dem Titel des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Isebek!“ deutlich formuliert, dass der Schutz des Isebekkanals als Gewässerlandschaft im Vordergrund steht. Das Bürgerinteresse bezieht sich dabei auf einen Teilabschnitt des Kanals mit einer Länge von 1,2 Kilometern. Nur ein geringer Streckenteil weist eine räumliche Schnittmenge zu den Inhalten des Bebauungsplanentwurfes *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* auf. Inhaltlich ist die Bürgerkritik auf die Kerngebietsausweisung südlich des Isebekkanals um die Konzeption des *Hoheluftkontors* und der Bebauung des Südufers für ein Café ausgerichtet. Die *Isebek-Initiative* hat diese Kritik argumentativ begründet.

Aus der Perspektive der Bürgerinitiative mit dem Schutzanspruch für den Isebekkanal, erschließt sich der direkte sachliche Zusammenhang zur Verhinderung der Bebauung des Südufers für eine gastronomische Einrichtung. Hierfür liegt die sachliche Begründung darin, dass mit der geplanten Bebauung des Ufers eine unmittelbare räumliche Verknüpfung zum Kanal erkennbar ist. Die städtische und naturbezogene Qualität des Kanals ist aus dem milieuspezifischen Teilplan des Landschaftsprogrammes mit der uferbezogenen Ausweisung *Gewässerlandschaft beziehungsweise Parkanlage* ableitbar. Allerdings ist im diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass der durch die Planungen beanspruchte Uferbereich im Rahmen des Bebauungsplanverfahren nur eine Streckenlänge von 50 Metern mit einer Flächengröße von 330 Quadratmetern hat (FHH, Bürgerschaft 2008b: 2 ff.). Auf dieser Fläche befinden sich vier relativ junge Bäume und weiteres kleinteiliges Gehölz, deren Qualität nur einen eingeschränkten Einfluss auf den Naturhaushalt hat und wenig schützenswert ist, da in der direkten stadträumlichen Umgebung große Ausweichflächen entlang des Kanals, in den Kleingärten sowie am Bahndamm für die Fauna vorhanden sind (FHH, Bürgerschaft 2008b: 2 ff.; Gätgens, Häffner, Heym 2011).

Ein direkter sachlicher Zusammenhang zwischen der planungsrechtlichen Ausweisung für das *Hoheluftkontor* und dem Schutzanspruch für die Gewässerlandschaft des Isebekkanals ist nicht hinreichend gegeben. Dieses begründet sich aus der Tatsache, dass räumlich zwischen dem Kanal und der Fläche vor der U-Bahnhaltestelle die Straße *Kaiser-Friedrich-Ufer* verläuft und deshalb keine unmittelbare räumliche Verflechtung vorliegt. Außerdem ist diese Fläche nutzungsspezifisch kein Bestandteil der Gewässerlandschaft, dies ist den geltenden planrechtlichen Ausweisungen des Flächennutzungsplans und dem Landschaftsprogramm zu entnehmen (siehe 5.3.1). Aus dem Schutzanspruch der Bürgerinitiative kann deshalb nur bedingt sachlich nachvollzogen werden, weshalb die Gewässerlandschaft des Isebekkanals durch das *Hoheluftkontor* eingeschränkt wird. Die Bürgerinitiative hat in diesem Zusammenhang argumentativ die Lage der Tiefgaragenzufahrt des *Hoheluftkontors* genannt, die neue Quell- und Zielverkehre in der Straße *Kaiser-Friedrich-Ufer* bedingt und deshalb die Qualität des Grünzuges am Isebekkanal einschränkt. Die Anzahl der zusätzlichen Verkehrsbewegungen durch das geplante *Hoheluftkontor* entfalten keine bedeutenden umwelteinschränkende Wirkung und sind darüber hinaus diesem innerstädtischen Stadtraum angemessen (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Hieraus wird ersichtlich, dass die Forderung der Bürger für eine Neuausweisung einer öffentlichen Grün- und Erholungsfläche aus einem Schutzanspruch für den Isebekkanal sachlich kaum herleiten lässt.

Daneben wird seitens der Bürgerinitiative für die planungsrechtliche Ausweisung des *Hoheluftkontors* bemerkt, dass dieses aufgrund der konzipierten Gebäudehöhe und Baumasse nicht in das städtebauliche Umfeld passt. Sachlich ist diese Kritik undifferenziert formuliert. Grundsätzlich stellt sich das städtische Umfeld heterogen dar, denn geprägt ist dieses durch Gründerzeitbauten, Backsteinbauten aus 1920er Jahren und den Stahlbetonbauten mit gelblichen Verblendern der Grindelhochhäuser aus der Nachkriegszeit sowie einigen Neubauten. Der aus dem städtebaulichen Realisierungswettbewerb hervorgegangene Entwurf des *Hoheluftkontors* orientiert sich in der Gebäudehöhe und dem Fassadenmaterial an den direkt umgebenen Klinkerbauten und fügt sich somit

in die nähere Umgebung ein (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Die Baumasse und Architektur des Entwurfs reagieren auf diesen zentralen urbanen Standort und markieren somit den Eingangsbereich des Bezirkszentrums und stellen damit die funktionale Bedeutung des Gebäudes heraus.

### 6.3.2 Kommunikation

#### *Beginn der Bürgerkritik*

Die Bürgerkritik gegenüber der planungsrechtlichen Ausweisung der Fläche an der U-Bahnhaltestelle ist verhältnismäßig spät im Bebauungsplanverfahren *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* aufgekommen, obwohl diese seit dem Aufstellungsbeschluss im Jahr 2003 Bestandteil der Planungen war. Im Rahmen der öffentlichen Plandiskussion und der ersten öffentlichen Auslegung wurden hauptsächlich Anmerkungen zu den Planungen nördlich des Isebekkanals gemacht und mit diesen wurde verträglich und interessenausgleichend im Bebauungsplanverfahren mit Plananpassungen umgegangen (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Intensiviert hat sich die Bürgerkritik gegenüber der Kerngebietsausweisung im südlichen Teilgebiet erst nach dem städtebaulichen Realisierungswettbewerb und der zweiten öffentlichen Auslegung. Dieses verdeutlicht die gestiegene Anzahl von Stellungnahmen gegenüber dem *Hoheluftkontor* und der Bebauung des Südufers. Es hat sich im Zusammenhang mit der zweiten Auslegung und in der Folge mit dem Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ gezeigt, dass die Sachverhalte der verschiedenen Maßnahmen und Planungen, unabhängig vom Bebauungsplanverfahren, in der allgemeinen öffentlichen Wahrnehmung inhaltlich vermengt wurden (Gätgens, Häffner, Heym 2011). In der öffentlichen Meinung wurde nicht zwischen der Sanierung der *Hoheluftbrücke*, den Grünordnungsmaßnahmen am *Weidenstieg*, Instandsetzungsmaßnahmen der Geh- und Radwege im Grünzug entlang des Isebekkanal und den Planungen im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* differenziert. Der breiten Bevölkerung des Bezirks fehlte in diesem Zusammenhang die Information, welche verhältnismäßig kleine Teilfläche am Isebekkanal im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens überplant wurde (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Diese entscheidende Information wäre für den gesamten

weiteren Planungsprozess und sachliche Argumentation dienlich gewesen (Gätgens, Häffner, Heym 2011).

#### *Stellung der Bürgerinitiative*

Im direkten Anschluss an die zweite öffentliche Auslegung des Bebauungsplanentwurfes hat die *Isebek-Initiative* das Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ initiiert und den eigenen Standpunkt zum Sachverhalt über Plakataktionen, Informationsstände und ein Internetangebot der Öffentlichkeit dargelegt. Bereits innerhalb einer Woche wurden die erforderlichen Unterschriften für das Drittelquorum mit der veranlassenden dreimonatigen Sperrwirkung nach § 32 V 1 BezVG zusammengetragen. In der Folge erhöhte sich der öffentliche Druck auf die verantwortlichen Entscheidungsträger und der Bürgerprotest entwickelte eine Eigendynamik (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Gestützt wurde diese Prozessdynamik von der unzureichenden Informationsbasis über die geplanten Maßnahmen und der guten Selbstorganisation der *Isebek-Initiative*. Die Unterschriftensammlung hat davon profitiert, dass in der breiten Bevölkerung das einnehmende Argument für neue Grünflächen im Grundsatz positiv aufgenommen wird (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Hingegen bleibt offen, wie differenziert die *Isebek-Initiative* bei der Einwerbung der Unterschriften argumentiert hat.

Mit dem erfolgreichen Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ im Sinne der *Isebek-Initiative* haben die Bürger einen direkten Einfluss auf die Bebauungsplaninhalte ausgeübt. Nachdem der Hauptausschuss der Bezirksversammlung Eimsbüttel dem Bürgerbegehren unverändert zugestimmt hat, wurden Änderungen im Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* vorgenommen. Der Entwurf wurde dahingehend angepasst, dass auf die Bebauung des Südufers mit einem Café mit einem angegliederten städtischen Platz vor dem *Hoheluftkontor* verzichtet wurde. Zudem wurde die zulässige Gebäudehöhe des *Hoheluftkontors* reduziert. Aus einer fachlichen Perspektive ist dieser inhaltliche Kompromiss ein deutliches Zugeständnis an die Bürgerinteressen und gleichzeitig eine deutliche Einschränkung der planerischen Konzeption (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Durch die Aufgabe der geplanten Teilöffnung des Uferbereichs kann die

Verknüpfung zwischen Stadt- und Naturraum nicht realisiert werden, obwohl diese ein prägendes Element im Planungskonzept war. Daneben ist der Wegfall der gastronomischen Nutzung und des städtischen Platzes eine funktionale Einschränkung des Planungskonzeptes, denn diese Nutzungen waren auf eine Aufwertung der Aufenthalts- und Verweilqualität des Bezirkszentrums ausgerichtet.

Die Bürgerinitiative hat in diesen inhaltlichen Änderungen des Bebauungsplanentwurfs einen Widerspruch zu den Inhalten des Bürgerbegehrens „Hände weg vom Isebek!“ gesehen und das Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ initiiert. Bereits innerhalb von circa drei Wochen wurden die erforderlichen Unterschriften für das Drittelquorum mit der veranlassenden dreimonatigen Sperrwirkung nach § 32 V 1 BezVG zusammengetragen. Geprägt war die öffentliche Unterschriftensammlung durch das selbstbewusste Auftreten der *Isebek-Initiative* gegenüber den verantwortlichen Entscheidungsträgern. Die Sammlung der Unterschriften hat davon profitiert, dass in weiten Teilen der Bevölkerung ein Misstrauen gegenüber öffentlichen Entscheidungen vorhanden ist und deshalb Forderungen der Bürger bevorzugt unterstützt werden (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Gleichzeitig kann angenommen werden, dass der breiten Bevölkerung die Sachzusammenhänge zwischen dem politischen Umgang mit dem Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ und den Anpassungen des Bebauungsplanentwurfs nicht ausreichend bekannt waren. Dieses kann damit begründet werden, dass zwischen dem eigentlichen Zustandekommen des Begehrens im Januar 2009 und der endgültigen Zustimmung des Hauptausschusses der Bezirksversammlung im August 2009 ein Zeitraum von circa acht Monaten mit zusätzlichen juristischen Beschlüssen lag. Während des Sammlungszeitraums hat die Bürgerinitiative zwei Flugblätter herausgegeben und über den Sachverhalt und die eigene Position informiert. Es hat sich gezeigt, dass die Inhalte und Informationen auf diesen Flugblättern unrichtige Sachdarstellungen zur Begünstigung der eigenen Argumentation enthielten (FHH, BA Eimsbüttel 2010e: 1). Die Verwendung von Falschinformationen und sprachlichen Übertreibungen zeigt die Entschlossenheit des Bürgerprotests und das konkrete Ausnutzen des

Informationsdefizits über die Planungen sowie über den politischen Entscheidungsprozess in der Bevölkerung.

Die Bedeutung von Informationen im politischen Prozess kann anhand einer Informationsveranstaltung des Bezirksamtes aufgezeigt werden. Während der Unterschriftensammlungsphase hat das Bezirksamt Eimsbüttel im November 2009 eine öffentliche Informationsveranstaltung zur Differenzierung der allgemeinen Maßnahmen am Isebekkanal sowie der Planinhalte des Bebauungsplanentwurfs *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* durchgeführt (Gätgens, Häffner, Heym 2011). In dieser Veranstaltung hatten die Bürger die Möglichkeit miteinander zu diskutieren und es hat sich gezeigt, dass die Planung des *Hoheluftkontors* sowohl ablehnend, als auch befürwortend seitens der Bürger aufgefasst wurde (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Im Vorfeld der Veranstaltung hat die *Isebek-Initiative* versucht diese Veranstaltung gerichtlich verbieten zu lassen, insofern dieser kein Vortragsrecht in dieser Veranstaltung gewährt wird. Das Verwaltungsgericht Hamburg<sup>67</sup> hat diesen Antrag ablehnt (FHH, BA Eimsbüttel 2009d: 1). Abgeleitet aus dem Interesse der Bürgerinitiative an der Teilnahme der Veranstaltung kann der hohe Stellenwert von Informationen im politischen Prozess belegt werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass insbesondere die Medien mit der inhaltlichen Berichterstattung über die Sachverhalte einen förderlichen Einfluss für den Planungsprozess und die Information der Bürger hatten (Gätgens, Häffner, Heym 2011).

#### *Verhältnis Bezirkspolitik und Bürgerinitiative*

Im gesamten Planungsprozess haben mehrere Gespräche zwischen dem Bezirksamt, der Bezirkspolitik und den Vertrauensleuten der Bürgerinitiative zwecks eines Interessensaustausches stattgefunden. Die Bürgerinitiative war für Gespräche aufgeschlossen, aber nur zur Darlegung des eigenen Standpunktes und zeigte keine inhaltliche Kompromissbereitschaft im Sinne eines Interessensausgleichs, sondern verfolgte einen strikten Standpunkt für die eigenen Forderungen (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Für die Gespräche ist zu bemerken, dass seitens der *Isebek-Initiative* Sachverhalte inhaltliche vermengt wurden und

<sup>67</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 10.11.2009, Aktenzeichen 10 E 3092/09.

mitunter unsachlich argumentiert wurde (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Auffällig sind in diesem Zusammenhang das starke Engagement und die inhaltliche Intensität mit der die Bürgerinitiative den eigenen Standpunkt vertreten hat. Feststellbar wird dieses unter anderem in der relativ häufigen Anzahl von juristischen Auseinandersetzungen zwischen den Vertrauensleuten der Initiative und dem Bezirksamt Eimsbüttel im Verlauf des gesamten Prozesses. Juristische Auseinandersetzungen im Rahmen von Bebauungsplanverfahren sind im Bezirk Eimsbüttel keine Besonderheit, jedoch beschreibt dieses Kriterium in diesem speziellen Fall das distanzierte Verhältnis zwischen der *Isebek-Initiative* und den öffentlichen Entscheidungsträgern (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Gleichzeitig zeigt dieses deutlich, dass die Vertrauensleute über das entsprechende Expertenwissen verfügen, um die eigenen Interessenpositionen weitergehend zu vertreten.

Seitens des Bezirksamtes und der Bezirkspolitik wurde versucht einen Kompromiss mit der *Isebek-Initiative* über die planungsrechtliche Ausweisung des *Hoheluftkontors* zu erreichen. Am 26. April 2010 hat ein vierstündiges Mediationsgespräch unter externer Begleitung zwischen den Akteuren stattgefunden. Seitens der öffentlichen Entscheidungsträger wurden gegenüber den Vertrauensleuten der Bürgerinitiative weitreichende Kompromissvorschläge gemacht (FHH, BV Eimsbüttel 2010: 1). Demnach wurden die Verlagerung der Tiefgaragenzufahrt und die Verringerung der Bruttogeschossfläche des *Hoheluftkontors* um ein Drittel gegenüber dem Wettbewerbsentwurf angeboten. Allerdings forderte die Bürgerinitiative in diesem Gespräch eine Reduzierung der Grundfläche des *Hoheluftkontors*, die nach Auffassung der öffentlichen Entscheidungsträger aus architektonischen, städtebaulichen und wirtschaftlichen Gründen keine Kompromisslösung darstellen konnte (FHH, BV Eimsbüttel 2010: 1; Gätgens, Häffner, Heym 2011). In der Konsequenz wurde kein interessenausgleichender Kompromiss erzielt und stattdessen wurde der Bürgerentscheid durchgeführt. Zu bemerken ist jedoch, dass dieses Gespräch unter dem zeitlichen Druck der Regelungen des § 32 VII BezVG durchgeführt wurde, denn nur bis zum 03. Mai 2010 hatte die Bezirksversammlung die Möglichkeit einen Kompromiss auszuhandeln. Abgeleitet aus dieser Tatsache kann davon

ausgegangen werden, dass die *Isebek-Initiative* eine überlegene Verhandlungsposition in diesem Mediationsgespräch eingenommen hat.

### 6.3.3 Repräsentativität

Aufgrund der gegensätzlichen Positionen der Bezirkspolitik und der Bürgerinitiative über die Planung des Hoheluftkontors im Rahmen des Bebauungsplanverfahren *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* konnte keine inhaltliche Einigung erzielt werden. Stattdessen hat die Bürgerinitiative mit dem direktdemokratischen Bürgerentscheid „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ die mehrheitlich abgestimmte Beschlusslage der Bezirksversammlung Eimsbüttel in diesem Sachverhalt kassiert. Damit ist die Entscheidungskonkurrenz mit entsprechendem Spannungsverhältnis zwischen dem mittelbaren und unmittelbaren Entscheidungsmuster der Demokratie am konkreten Sachverhalt aufgezeigt.

Nach § 32 IX BezVG wird der Bürgerentscheid in Hamburg mit einer einfachen Mehrheit entschieden (siehe 3.3.3). Mit dem Bürgerentscheid wurde ein verbindliches und demokratisch legitimiertes Ergebnis erzielt, jedoch gibt es eine Auffälligkeit hinsichtlich der Repräsentativität des Ergebnisses. In der Wahl im Jahr 2008 wurde die Zusammensetzung der Bezirksversammlung mit einer Wahlbeteiligung von 65,9 Prozent bestimmt und damit markiert dieser Wahlbeteiligungswert den höchsten Wert in den sieben Hamburger Bezirken (Statistikamt Nord 2008: 34). Hingegen ist für die Abstimmung am Bürgerentscheid „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ nur eine Beteiligung von insgesamt 23,3 Prozent festzustellen. In absoluten Zahlen wird das ungleiche Verhältnis in der demokratischen Beteiligung deutlich, denn 125.210 Wahlteilnehmer stehen 45.183 Abstimmungsteilnehmern im Bezirk Eimsbüttel gegenüber. Somit kann davon ausgegangen werden, dass das bürgerschaftliche Interesse am Sachverhalt des Bürgerentscheides nur bedingt auf den Bürgerwillen des gesamten Bezirks übertragbar ist. Das Abstimmungsergebnis des Bürgerentscheides differenziert nach Stadtteilen des Bezirks Eimsbüttel zeigt deutlich auf, dass die Abstimmungsbeteiligung in den Stadtteilen mit der räumlichen Nähe zum Bebauungsplanentwurf, dies sind insbesondere Harvestehude und Hoheluft-West,

überdurchschnittlich hoch ist (FHH, BA Eimsbüttel 2010c: 1). Gleichzeitig ist die Abstimmungsbeteiligung in den räumlich entfernt gelegenen Stadtteilen Eidelstedt, Schnelsen und Stellingen unterdurchschnittlich (FHH, BA Eimsbüttel 2010c: 1). Daraus ist zu schließen, dass das Bürgerinteresse zur Abstimmungsteilnahme aus räumlichen und funktionalen Gründen resultiert. Hierzu ist anzumerken, dass die Bürger aus den Stadtteilen Hoheluft-Ost und Eppendorf des Bezirks Hamburg-Nord trotz einer direkten räumlichen und funktionalen Abstimmungsnahe zu den Inhalten des Bebauungsplanentwurfs nicht am Bürgerentscheid teilgenommen haben.

#### **6.3.4 Bürgerentscheid als Prozessergebnis**

Mit dem erfolgreichen Bürgerentscheid im Sinne der Bürgerinitiative wurde das Bebauungsplanverfahren *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12* eingestellt. In der Folge wurde das nicht vom Bürgerentscheid tangierte Teilgebiet nördlich des Isebekkanals als Bebauungsplan *Hoheluft-West 13* inhaltlich weiterverfolgt. Der Senat hat das Evokationsrecht für die Teilfläche südlich des Isebekkanals für die Realisierung des *Hoheluftkontors* nicht wahrgenommen (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Die damit verbundene Sachlage ist für alle beteiligten Akteure nicht zufriedenstellend. Aus Sicht der Bürgerinitiative ist der erfolgreiche Bürgerentscheid nur ein Teilerfolg, denn die aufgestellte Forderung der Neuausweisung einer öffentlichen Grün- und Erholungsfläche auf der städtischen Liegenschaft ist weiterhin keine Option für die Finanzbehörde. Daneben ist der Bürgerentscheid für das Bezirksamt und die Bezirkspolitik ein hemmender Beschluss hinsichtlich der funktionalen Stärkung des Bezirkszentrums und der Begegnung eines städtebaulichen Missstandes.

Der § 32 XI BezVG enthält keine weitere Bindungswirkung, die für einen Bürgerentscheid eine Abänderungssperre beinhaltet (Dressel 2003: 316). Dies bedeutet, dass die Bezirksversammlung den Bürgerentscheid nicht berücksichtigen muss und die rechtliche Möglichkeit hat, einen entgegenstehenden Beschluss zu fassen. Im Februar 2011, acht Monate nach dem Bürgerentscheid, wurde vom Vorhabenträger des *Hoheluftkontors* ein geänderter Vorbescheidsantrag beim Bezirksamt Eimsbüttel über die Errichtung des

*Isebekdomizils* auf der genannten Fläche an der U-Bahnhaltestelle Hoheluftbrücke eingereicht (FHH, BA Eimsbüttel 2011: 1). Der Inhalt des Vorbescheidsantrages umfasst die Errichtung eines fünfgeschossigen Wohngebäudes mit zwei Staffelgeschossen, 50 Wohneinheiten für ältere Menschen und Studenten sowie Ladenflächen im Erdgeschoss (FHH, BA Eimsbüttel 2011: 1). Die Bezirksversammlung hat anschließend einen Beschluss gefasst, in dem eine bauliche Entwicklungsperspektive für die Fläche befürwortet wurde. Das planungsrechtliche Genehmigungsverfahren erfolgt auf der Grundlage für Vorhaben im Innenbereich entsprechend der Regelungen des § 34 BauGB mit der Begründung, dass das *Isebekdomizil* sich in die nähere Umgebung einfügt (Gätgens, Häffner, Heym 2011).

Anfang Mai 2011 wurde der neue Sachstand zum weiteren Umgang mit der Fläche öffentlich bekannt. Die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens haben dieses verwaltungspolitische Vorgehen kritisiert und weiteren Protest gegen das *Isebekdomizil* angekündigt (Hamburger Abendblatt 2011). Gleichzeitig hat die Bezirksamtsleitung signalisiert, dass es im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine kritische Diskussion mit den Bürgern geben wird und zu dieser insbesondere die Vertrauensleute des Bürgerentscheides „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ eingeladen sind (Hamburger Abendblatt 2011).

#### **6.3.5 Zusammenfassung**

Das vorliegende Fallbeispiel zeigt auf, dass ein von der Bezirkspolitik befürwortetes Bebauungsplankonzept auf die Ablehnung der Bürger stoßen kann. Die Bürgerkritik resultiert aus dem Schutzanspruch für die Gewässerlandschaft des Isebekkanals und der Forderung für eine Neuausweisung einer öffentlichen Grün- und Erholungsfläche statt des *Hoheluftkontors*. Das bürgerschaftliche Anliegen stellt damit öffentliche Interessen in den Vordergrund und keine anderweitigen Partikularinteressen, dennoch widersprechen die Bürgerinteressen in Teilen dem Bebauungsplanentwurf *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12*. Insbesondere die Forderung statt der planungsrechtlichen Ausweisung des *Hoheluftkontors* eine Grünfläche an der U-Bahnhaltestelle *Hoheluftbrücke* vorzunehmen steht der übergeordneten Expertenstrategie der Fachplaner

zur Stärkung des Bezirkszentrums entgegen. Allgemein ist für die vorgetragene Bürgerkritik gegenüber den Planungen zu bemerken, dass diese nur zum Teil sachorientiert ist und teilweise undifferenziert ist. Zudem weist die inhaltliche Argumentation partiell eine Inkonsistenz auf und gleichzeitig werden von der *Isebek-Initiative* die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der planerischen Ausgangssituation nicht berücksichtigt.

Für das gesamte Bebauungsplanverfahren ist festzuhalten, dass die Bürgerkritik, die letztlich zum Bürgerentscheid geführt hat, verhältnismäßig spät im Verfahrensverlauf vorgetragen wurde. Im zeitlichen Kontext der verschiedenen Maßnahmen am Isebekkanal, die unabhängig vom Bebauungsplanverfahren durchgeführt wurden, ist in der öffentlichen Wahrnehmung nicht ausreichend differenziert worden. Zurückzuführen ist dieses auf eine mangelnde Informationsbasis für die Öffentlichkeit über die allgemeinen Vorgänge am Isebekkanal und speziell der nicht ausreichenden Informationsgrundlage über die Planinhalte des Entwurfs *Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12*. Dieses allgemeine Informationsdefizit hat die Bürgerinitiative aufgegriffen und für die eigene Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit genutzt. Insgesamt ist es der Bürgerinitiative durch einen hohen Grad an Selbstorganisation und einer intensiven Vertretung des Interessensstandpunktes gelungen, verhältnismäßig schnell jeweils die erforderlichen Unterstützungsunterschriften für die beiden Bürgerbegehren zusammengetragen. Dieses bürgerschaftliche Engagement hat dazu beigetragen, dass der öffentlichen Druck auf die Bezirkspolitik verstärkt wurde und bereits nach dem ersten Bürgerbegehren „*Hände weg vom Isebek!*“ Planinhalte im Bebauungsplanentwurf angepasst worden sind.

Trotz mehrerer Abstimmungstreffen und einem Mediationsgespräch zwischen der Bürgerinitiative und den öffentlichen Entscheidungsträgern hat sich keine inhaltliche Annäherung mit einem interessenausgleichenden Kompromiss zur Abwendung des Bürgerentscheides ergeben. Dieses ist hauptsächlich damit zu begründen, dass die Begehrensvorlage „*Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!*“ dem

Bebauungsplanentwurf im Grundsatz widerspricht und der inhaltliche Anspruch der Bürger gegenüber einer Kompromisslösung sehr hoch ist, dieses hat sich im Mediationsgespräch gezeigt. In der Folge hat der erfolgreiche Bürgerentscheid im Sinne der Bürgerinitiative eine demokratische Entscheidung herbeigeführt, jedoch hinsichtlich der Repräsentativität aufgezeigt, dass das bürgerschaftliche Interesse am Inhalt des Bebauungsplanentwurfes nur bedingt auf den Bürgerwillen des gesamten Bezirks aufgrund von räumlichen und funktionalen Differenzen übertragbar ist. Der Bürgerentscheid als formales Ergebnis des politischen Prozesses stellt für alle beteiligten Akteure keine vollständige zufriedenstellende Sachlage dar. In der Folge wurde die politische Beschlusslage von der Bezirksversammlung Eimsbüttel abgeändert und eine bauliche Entwicklungsperspektive für das Areal an der U-Bahnhaltestelle beschlossen. Statt des *Hoheluftkontors* als Büro- und Geschäftshaus, wird das Wohnungsbauvorhaben *Isebekdomizil* auf der gleichen Fläche politisch befürwortet. Nach Angaben des Bezirksamtes wird es im Rahmen des weiteren Genehmigungsprozesses eine Bürgerbeteiligung geben.

### 6.4 Auswertungsergebnis

#### 6.4.1 Prozesskategorien

Die Auswertung der beiden Fallbeispiele anhand prozessrelevanter Kriterien hat Erkenntnisse über die jeweiligen politischen Entscheidungsprozesse, Bebauungsplanverfahren und die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide hervorgebracht. Nachfolgend wird das konzentrierte Auswertungsergebnis dargelegt.

#### *Sachliche Qualität der Bürgerkritik*

Im Grundsatz zeigen die Bürgerinitiativen ein starkes Interesse an den umweltbezogenen Belangen und bringen sachliche Argumente hervor. Allerdings zeigt sich, dass die Ansprüche und Forderungen der Bürger das gesetzte Bebauungsplanverfahren überfordern beziehungsweise diesem widersprechen, indem die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die planerischen Ausgangssituationen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Formulierungen von neuen Planungsalternativen im Bebauungsplanverfahren durch die Bürger gehen von anderen planerischen Grundvoraussetzungen aus und

offenbaren die sachliche Distanz der Bürger zu den Bebauungsplanverfahren und deren Planungsgegenständen. Daraus resultiert, dass die Bürgerkritik gegenüber den Planinhalten nur zum Teil sachorientiert, mitunter undifferenziert, partiell inkonsistent sowie vereinzelt unbegründet ist. Gleichzeitig stehen die bürgerschaftlichen Forderungen übergeordneten Expertenstrategien entgegen. Die von den Bürgern initiierte inhaltliche Diskussion und der hohe sachliche Bürgeranspruch sind deshalb schwer mit den gegebenen Voraussetzungen des Bebauungsplanverfahrens zu vereinen. In der Konsequenz haben die Bürger die direktdemokratischen Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid genutzt, um der eigenen Position und Forderung einen inhaltlichen Nachdruck zu verleihen. Bemerkenswert ist, dass die Anwendung dieser Instrumente explizit nicht zur Durchsetzung von Partikularinteressen erfolgt, sondern mit diesen Instrumenten Planinhalte befürwortet werden, die einen Stellenwert für das städtische Gemeinwesen darstellen.

#### *Kommunikation*

Es hat sich herausgestellt, dass angesichts der Komplexität von Bebauungsplanvorhaben die breite Informationsbasis, sowohl für die öffentlichen Entscheidungsträger, als auch für die Bürger eine notwendige Grundvoraussetzung für eine sachliche Diskussion ist. Innerhalb der Bebauungsplanverfahren ist es den verantwortlichen Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung nicht ausreichend gelungen, Planinhalte, Planungszusammenhänge sowie Planungsvoraussetzungen der breiten Bevölkerung zu kommunizieren und damit Informationsdefizite auszugleichen. Fehlende oder unzureichende Informationen führen zu inhaltlichen Missverständnissen, erschweren den Kommunikationsprozess und können die öffentliche Wahrnehmung prägen. Letzteres insbesondere dann, wenn die Informationsgrundlage nicht ausreicht, um unrichtige Sachdarstellungen zu identifizieren, sprachliche Übertreibungen einschätzen zu können und mediale Berichterstattungen kritisch zu hinterfragen. Dementsprechend sind zugängliche Sachinformationen notwendig, um eine grundlegende Verständigungsbasis für die Beteiligten herzustellen.

#### *Repräsentativität*

In den beiden Fallbeispielen lag die Abstimmungsbeteiligung an den Bürgerentscheiden bei nur rund 20 Prozent und damit jeweils deutlich unter dem demokratischen Beteiligungswert bei der Wahl der Bezirksversammlung als Repräsentativorgan. Es hat sich gezeigt, dass die konkreten Bürgerinteressen an Bebauungsplanentwürfen besonders hoch sind, insofern eine räumliche und funktionale Nähe mit einer direkten Betroffenheit vorliegt. Hingegen sind die Abstimmungsvoraussetzungen bei einem Bürgerentscheid an den administrativen Bezirksgrenzen orientiert. Das jeweilige Bezirksamtsgebiet umfasst mehrere Stadtteile, die zum Teil aufgrund der räumlichen Entfernung keinen direkten sachlichen Bezug und in deren Bevölkerung keine Betroffenheit gegenüber den Bebauungsplanverfahren aufweisen. Dementsprechend ist die Abstimmungsbeteiligung in diesen Stadtteilen niedriger, als in Stadtteilen in denen die Bevölkerung direkt betroffen ist. Abgeleitet werden kann, dass das bürgerschaftliche Interesse an Inhalten von Bebauungsplanverfahren nur bedingt auf den Bürgerwillen des gesamten Bezirks übertragbar ist.

#### *Bürgerentscheid als Prozessergebnis*

Mit den erfolgreichen Bürgerentscheiden haben die Bürger Beschlüsse herbeigeführt, die einen direkten Einfluss auf das jeweilige Bebauungsplanverfahren hatten. Die ursprünglichen Bebauungsplanentwürfe wurden aufgegeben und die Verfahren eingestellt. Allerdings zeigen die erfolgreichen Bürgerentscheide im Sinne der Bürgerinitiativen, dass diese keine zufriedenstellende Sachlage für alle beteiligten Akteure darstellt, da weiterhin planerischer Handlungsbedarf besteht und den Forderungen der Bürger nicht vollständig nachgekommen werden kann. Hier zeigt sich, dass die Anwendung des direktdemokratischen Instrumentes ohne die ausreichende Berücksichtigung der planerischen Ausgangssituation erfolgt ist und der Bürgerentscheid als Prozessergebnis kein Lösungsansatz für eine komplexe Planungskonstellation ist. Beide Fallbeispiele zeigen auf, dass mit der durch die Bürger herbeigeführten Beschlusslage unterschiedlich umgegangen wird und verfahrensrechtlich für den Bürgerentscheid keine Abänderungssperre gilt. Der weitere Umgang mit dem Bürgerentscheid als Ergebnis ist eine politische Gradwanderung, denn

dieser unterliegt dem Spannungsverhältnis zwischen der Respektierung des Bürgerwillens und dem Handlungsdruck zur Fortentwicklung der planerischen Sachlage.

#### 6.4.2 Annäherung an die partizipatorische Demokratiethorie

Der Auswertung leitorientiert übergeordnet steht das Interesse an einer zentralen Aussage der partizipatorischen Demokratiethorie (siehe 2.1.3), die anhand der Fallbeispiele überprüft wurde:

Der kommunikative Austausch von Informationen und Interessen kann Mittel der Verständigung und Einigung sein und eine Annäherungen zwischen Bürgerinteressen und der politischer Meinung herbeiführen.

Es kann festgehalten werden, dass der Austausch von Informationen und die gegenseitige Interessensdarlegung zwingende Voraussetzungen für eine Verhältnisannäherung zwischen den Bürgern und den öffentlichen Entscheidungsträgern sind. Festzustellen ist, dass neben dem Austausch von Informationen auch die Zugänglichkeit zu Informationen eine hohe Bedeutung hat, denn eine fundierte Informationsbasis kann inhaltlichen Missverständnissen vorbeugen. Daneben ist der gefasste Rahmen des gegenseitigen Austausches von Bedeutung, da dieser in verschiedenen Kontexten der politischen Prozesse stattfindet, sowohl in öffentlichen Beteiligungsveranstaltungen, als auch in kleineren Gesprächsrunden. Hieraus abgeleitet zeigt sich die Schwierigkeit, dass die kommunikativen Prozesse im Grundsatz durch vielfältige Bürgerinteressen geprägt sind. Während in der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens mit verschiedenen Meinungen und Interessenhaltungen der Bürger zu den Planungen umgegangen wird, findet mit der auftretenden Artikulation des Bürgerprotestes gegenüber den Bebauungsplaninhalten eine Konzentration der Interessen und deren Vertreter statt. Zu bemerken ist, dass Bürgerinitiativen nicht im Auftrag des allgemeinen Bürgerwillens handeln.

Mit den Anwendungsvoraussetzungen der direktdemokratischen Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben die Bürger jedoch die Möglichkeit den gegenseitigen kommunikativen

Austausch zu intensivieren, öffentlichen Druck auf die Entscheidungsträger zu erzeugen und die eigene Verhandlungsposition in Gesprächen zu stärken. Das Fallbeispiel aus Eimsbüttel hat gezeigt, dass bereits ein erfolgreiches Bürgerbegehren die öffentlichen Entscheidungsträger veranlassen kann, Bebauungsplanentwürfe inhaltlich an die Bürgerinteressen anzupassen. Gleichzeitig setzt eine Annäherung zwischen den inhaltlichen Positionen neben einer Kommunikationsbasis eine beidseitige Kompromissbereitschaft voraus. Die Fallbeispiele haben aufgezeigt, dass insbesondere die Bürgerinitiativen die eigenen Interessenpositionen intensiv gegenüber der Politik und Verwaltung vertreten und kein bedingendes Interesse an ausgehandelten Kompromissen haben. Belastet werden der kommunikative Austausch und die gegenseitige Verständigung, wenn innerhalb des politischen Prozesses nur über gerichtliche Entscheidungen eine Einigung erzielt werden kann, wie das Fallbeispiel aus Eimsbüttel zeigt. Allein die Anwendung juristischer Schritte zeigt, dass trotz eines stetigen Interessenaustausches eine sachliche Distanz zwischen Bürgern und den öffentlichen Verantwortungsträgern vorhanden bleibt. Als weitere belastende Umstände der Kommunikation haben sich die fehlende Transparenz über die Entscheidungsvorgänge, die nicht ausreichende Informationsbasis über die konkreten Planungen und erweiterten inhaltlichen Zusammenhänge sowie undifferenzierte und unrichtige Sachdarstellungen herausgestellt.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der kommunikative Austausch eine sinnvolle Voraussetzung ist, um mit den Bürgerinteressen ziel- und sachorientiert umzugehen. Die beiden formalen Verfahren der Bebauungsplanung sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bieten hierfür einen kommunikativen Rahmen. Die Entscheidungsprozesse der Fallbeispiele haben deutlich gemacht, dass die Bürgerposition seitens der öffentlichen Entscheidungsträger eine deutliche Wahrnehmung erfahren hat. In beiden Fällen hat der Bürgerentscheid als vorläufiges Prozessergebnis dazu geführt, dass die Bürger in den weiteren Planungs- und Kommunikationsprozess integriert werden. Damit wird deutlich, dass der kommunikative Austausch eine Verhältnisannäherung zwischen Bürgern und den öffentlichen Entscheidungsträgern

hervorgebracht hat, jedoch bleibt offen, ob dieser zudem eine sachbezogene Annäherung im konkreten Planungsfall ermöglicht.

#### **6.4.3 Schlussfolgerung**

Anhand der Ergebnisauswertung der Fallbeispiele konnte belegt werden, dass ein grundsätzlicher Optimierungsbedarf für den politischen Entscheidungsprozess besteht. Die übergeordneten Anforderungen an die Optimierung sind:

- Stärkung des Kommunikationsansatzes
- Integration der Bürger
- Transparenz in der Entscheidungsfindung.

Dieses sind die Grundvoraussetzungen, um eine Verständigungsbasis zwischen den Bürgern und den öffentlichen Entscheidungsträgern herzustellen. Daraus abgeleitet ergeben sich konkrete Anforderungen an sachbezogene Bebauungsplanverfahren:

- Bereitstellung von umfassenden Informationen
- Vorstellung von Planungsvorhaben und –zusammenhängen
- Beteiligung der Bürger in einem frühen Planungsstadium
- Diskussion von Planungsalternativen
- Argumentation im Sachzusammenhang.

Im Kern kann anhand der beiden Hamburger Fallbeispiele die These der Arbeit belegt werden, dass hinsichtlich bestimmter Kriterien in der formalisierten Bürgerbeteiligung der Bauleitplanung ein Optimierungsbedarf besteht. Als Begründung wird angeführt, dass das angewandte Beteiligungsangebot keine ausreichende Informationsbasis für die Bürger herstellen konnte und bedeutende Planungsgrundlagen sowie –zusammenhänge nicht ausreichend kommuniziert worden sind. Im Sachzusammenhang wird erweitert belegt, dass der beginnende Bürgerprotest zeitlich eng mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 I BauGB in Hamburg-Nord und der zweiten verkürzten öffentlichen Auslegung gemäß § 3 II BauGB in Eimsbüttel verknüpft ist.

Der Optimierungsbedarf besteht darin, diesen grundsätzlichen Anforderungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung gerecht zu werden. Mit der

Erkenntnis über den erforderlichen Handlungsbedarf zur ganzheitlichen Optimierung, soll diskutiert werden, wie Verbesserungsansätze zur Begegnung der Problemlage umgesetzt und ausgestaltet werden können und welche Auswirkung dieses für die formalen Verwaltungsverfahren hat.



## **7 Handlungsempfehlungen zur Optimierung von stadtplanerischen Entscheidungsprozessen in den Hamburger Bezirken**

### **7.1 Erläuterung des Optimierungsverständnisses**

Die in dieser Arbeit fokussierten stadtplanerischen Entscheidungsprozesse mit der Anwendung eines direktdemokratischen Bürgerentscheides entsprechen nicht der durchgängigen Norm in Hamburg. Allerdings können aus den betrachteten Prozessen aufschlussgebende Hinweise erworben werden, die die Defizite der üblichen stadtplanerischen Entscheidungsprozesse aufzeigen. Dieses ermöglicht Rückschlüsse über Optimierungsansätze zur verbesserten Bürgerbeteiligung im Bebauungsplanverfahren und Diskussionspunkte für den Anwendungsbereich von plebiszitären Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung.

Die nachstehenden Ausführungen erfolgen unter der Auffassung, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung weiterhin die Ausnahme in der Planungspraxis sind. Vielmehr besteht der Optimierungsbedarf im Bebauungsplanverfahren, denn die Stärke dieses vorgangsorientierten Verfahrens liegt in der Möglichkeit eines Interessenausgleichs und dem Umgang mit verschiedenen Interessen. Um das Potential dieses Verfahrens zu nutzen, sollten die Verfahrensausgestaltung und die entsprechende Bürgerbeteiligung so aufgestellt sein, dass Bürgerproteste präventiv vermieden werden können. Dass dieses Potential noch nicht ausreichend ausgeschöpft ist, wurde bereits belegt (siehe 6.4.3) und es hat sich gezeigt, dass Anspruch und Wirklichkeit in der Planungspraxis nicht immer zusammenfallen. Deshalb können von der Politik unterstützte Planungsansätze weiterhin auf den Widerstand der Bürger treffen und direktdemokratische Instrumente angewandt werden. Aus diesem Grund werden nachfolgend gleichzeitig Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung auf den Erkenntnissen der beiden Fallbeispiele aus den Bezirken Hamburger-Nord und Eimsbüttel diskutiert und verfahrensrechtliche Änderungsansätze präsentiert.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die vorgestellten Handlungsempfehlungen und Diskussionspunkte aus der Hamburger Planungssituation abgeleitet werden. In dieser Ableitung wird nicht ausschließlich auf die beiden Fallbeispiele Bezug genommen, sondern zusätzlich auf erweiterte Erfahrungswerte aus den Hamburger Bezirken zurückgegriffen. Es ist zu bemerken, dass die nachstehenden Handlungsansätze ein komplexes Gefüge tangieren, die zum einen die allgemeinen bundesgesetzlichen Regelungen des Baugesetzbuches betreffen, zum anderen die stadtplanerischen Anwendungspraktiken in Hamburg erfassen und die nicht speziell auf den bauleitplanerischen Themenbereich geltenden Verfahrensnormen des Bezirksverwaltungsgesetzes für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hamburg fokussieren. Dementsprechend haben einige der nachstehenden Handlungsansätze einen Wirkungseffekt, der nicht ausschließlich auf das Bundesland Hamburg oder den Themenbereich der Bauleitplanung beschränkt ist.

### **7.2 Formelle Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung**

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung basiert auf dem zweistufigen Verfahren der frühzeitigen Beteiligung und der öffentlichen Auslegung gemäß den Regelungen des § 3 BauGB (siehe 4.3.2). Diese zweistufige Grundkonzeption der Bürgerbeteiligung hat sich in der planerischen Handlungspraxis in den Hamburger Bezirken bewährt (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). Dieser Grundansatz ermöglicht eine Planungstransparenz gegenüber den Bürgern und eine Integration der Bürgerinteressen in die Planung. In der frühzeitigen Beteiligungsphase gemäß § 3 I BauGB sind keine weitreichenden gesetzlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung enthalten (Wickel, Zengerling 2011: 138). Die geringen formellen Anforderungen an die frühzeitige Beteiligungsphase ermöglichen den Kommunen vielfältige Ausgestaltungsansätze, um angepasst auf die lokalen Planungs- und Akteurssituationen zu reagieren und Planungsalternativen mit den Bürgern zu diskutieren. Allerdings weisen Wickel/Zengerling (2011: 138 f.) darauf hin, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung nicht der Mitwirkung der Bürger an der Planung dient, sondern der Ermittlung von Abwägungsbelangen gemäß den Normen von

§ 2 III BauGB und § 4a I BauGB, und aus diesem Grund nur eine begrenzt gewichtige Einflussnahmemöglichkeit für die Bürger auf die Planungen besteht. Diese Verfahrensausrichtung kann anhand der Hamburger Verwaltungspraxis nachvollzogen werden, denn die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung dient der Sammlung von abwägungsrelevanten Informationen und dem planerischen Feintuning, um in der Konsequenz nach der öffentlichen Auslegung und einer Gesamtabwägung ein Bebauungsplanvorhaben verbindlich festzusetzen (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). Inwieweit das „planerische Feintuning“ in der Planungspraxis der Anforderung in § 3 I BauGB, nach der der Öffentlichkeit „sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen“ zu präsentieren sind, entgegensteht, bleibt an dieser Stelle offen. Insgesamt ist die strenge Auslegung der Verfahrensnormen in der Hamburger Planungspraxis aus der Perspektive der Bürgerinteressen kritisch zu bemerken.

Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen der formellen Bürgerbeteiligung im Baugesetzbuch wird kein direkter Handlungsbedarf für eine Optimierung gesehen. Es wird kritisch eingeschätzt, dass erweiterte Anforderungen an die formelle Bürgerbeteiligung den bestehenden als vorteilhaft erachteten Gestaltungsspielraum der Anwendung einschränken. Gleichzeitig besteht hinsichtlich der Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ein Potential zur Optimierung. Die konkrete Handlungsempfehlung bezieht sich auf die bestehende Regelung des § 4a IV 1 BauGB und sachbezogen nachgelagert auf § 4a IV 2-3 BauGB, nach der elektronische Informationstechnologien als Ergänzung in der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung genutzt werden können. Im Sinne der verbesserten Informationszugänglichkeit wird vorgeschlagen, dass die bestehende Regelung unter einem regulativen Ansatz mittelfristig reformiert wird und der geänderte § 4a IV 1 BauGB wie folgt heißen sollte<sup>68</sup>:

„Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sind ergänzend elektronische Informationstechnologien zu nutzen.“

Es wird davon ausgegangen, dass die Kommunen über den Ansatz einer höheren Verbindlichkeit ein stärkeres Bewusstsein für zeitgemäße Informations- und Kommunikationstechnologien entwickeln und sich im Rahmen einer fokussierten Auseinandersetzung die generelle Anwendungsbereitschaft moderner Kommunikationsansätze in Planungsprozessen erhöht und ein innovativer Umgang mit den Informationsmedien entsteht. Ziel dieses Vorschlags ist es, nicht ausschließlich internetbasierte Beteiligungsangebote zu fordern, sondern diese als sinnvolle Ergänzungskomponente zu etablieren. Davon können insbesondere die Bürger profitieren und darüber hinaus kann der Einsatz von Informationstechnologien die Effektivität in der Verwaltungstätigkeit positiv beeinflussen<sup>69</sup>. Das vorhandene Potential von Beteiligungsangeboten im Internet ist offensichtlich, gleichwohl mit umsetzungseinschränkenden technischen Entwicklungs- und Personalkosten verbunden (Jorga 2011). Es verdeutlicht sich der Handlungsbedarf eines verbindlichen Einsatzes von zeitgemäßen Informations- und Kommunikationsangeboten im Internet vor dem Hintergrund, dass bereits im Jahr 2009 73 Prozent der deutschen Haushalte einen Internetzugang hatten und dieser Wert in der Tendenz ansteigt (Statistisches Bundesamt 2009).

Wesentlich ist die Erkenntnis, dass grundlegende Planungsalternativen und einflussreiche Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger nur dann bestehen, wenn bereits der frühzeitigen Phase der formellen Bürgerbeteiligung ein informelles Beteiligungsangebot vorgeschaltet ist. Demnach ist es in der Planungspraxis von Bedeutung, wie die Kommunen die formelle Bürgerbeteiligung ausgestalten und welche zusätzlichen informellen Beteiligungsangebote genutzt werden.

<sup>68</sup> Die Änderungen im Vergleich zur geltenden Gesetzeslage sind kursiv dargestellt.

<sup>69</sup> In Hamburg wird bereits im Rahmen eines Modellprojektes die vollständige digitale Behördenbeteiligung erprobt (Gätgens, Häffner, Heym 2011).

## 7.3 Anwendungspraxis von Bürgerbeteiligung in Hamburg

### 7.3.1 Prozessausgestaltung

Die beiden Fallbeispiele dieser Arbeit zeigen, dass es im Rahmen der Bebauungsplanverfahren der Politik und Verwaltung nicht ausreichend gelungen ist die Bürger umfassend zu informieren. Dabei ist die eigentliche Sachkenntnis über Planungsvorhaben eine Voraussetzung, um eine angemessene Verständigungsbasis zwischen öffentlichen Entscheidungsträgern und den Bürgern zu erreichen. Aus diesem Grund werden nachfolgend Vorschläge gemacht, wie die Bürger verbessert in die Planungsverfahren integriert werden können.

#### *Informelle Beteiligungsansätze stärken*

In den Hamburger Bezirken ist die positive Wirkung von informellen Beteiligungsveranstaltungen bekannt und deshalb werden diese unregelmäßig in Planverfahren durchgeführt (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). In der frühzeitigen informellen Bürgerbeteiligung liegt das Potential die Bürger stärker in die Planungsprozesse zu integrieren und bürgerschaftliche Meinungen über die grundsätzliche Planungsausrichtung zu erfahren. Verschiedene angepasste Beteiligungsansätze können zum Einsatz kommen, um die Akzeptanz der Bürger für spätere Bebauungsplanverfahren zu erreichen. Beispielsweise können öffentliche Planungswerkstätten oder Workshops mit Fachplanern einen Beitrag leisten, um die jeweilige planerische Ausgangssituation zu verdeutlichen und übergeordnete planerische Sachzusammenhänge aufzuzeigen. Als vorteilhaft erweist es sich, dass in einer frühen Planungsphase vor der eigentlichen Bürgerbeteiligung im Bebauungsplanverfahren für die Bürger eine einflussreiche Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeit auf den Planungssachverhalt besteht. Im Kontext von informellen Beteiligungsveranstaltungen besteht nicht nur die Möglichkeit für Bürger Planungen zu gestalten, sondern insbesondere sollten die öffentlichen Entscheidungsträger die Angebote nutzen, um die Bürgerinteressen zu erfassen und in den nachgelagerten Entscheidungen berücksichtigen. Abgeleitet aus diesen Gründen sollten informelle Beteiligungsangebote regelmäßig der formellen Bürgerbeteiligung im Sinne der Bürger vorgeschaltet werden, insbesondere dann, wenn es um größere

Planungsvorhaben mit vielen Interessen geht oder es sich um offensichtlich konfliktbehaftete Planungen handelt.

#### *Öffentliche Plandiskussion reformieren*

Die formelle frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 I BauGB wird in Hamburg traditionell als öffentliche Plandiskussion ausgestaltet (FHH, BSU 2008: 7). Zumeist finden diese Diskussionen in öffentlichen Institutionen in den Stadtteilen der jeweiligen Planungsvorhaben statt. Bereits vor dem eigentlichen Veranstaltungsbeginn haben die Bürger die Möglichkeiten sich anhand von ausgehängten Plänen und weiteren Materialien zu informieren. Anschließend werden unter dem Vorsitz der Bezirkspolitik die Planungen vorgestellt und danach mit den Bürgern diskutiert. Dieses Veranstaltungsschema hat sich stark „ritualisiert“ (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Als vorteilhaft hat es sich erwiesen, dass die Veranstaltungen informelle Gespräche ermöglichen und die Diskussion ‚face to face‘ stattfindet. Allerdings haben die Erfahrungen gezeigt, dass dieses Veranstaltungskonzept zunehmend an Effektivität verliert. Im Bezirk Hamburg-Nord wird konstatiert, dass die Bürger diese Veranstaltungsplattform regelmäßig dazu nutzen, um sachfremden Unmut zu äußern und dieses damit der Veranstaltungsfunktion entgegensteht (Jorga 2011). Auch im Bezirk Eimsbüttel wird ein Optimierungsbedarf für die bisherigen Frontalveranstaltungen<sup>70</sup> erkannt, denn in der Regel erzielen die Ergebnisse der nachgelagerten öffentlichen Auslegung gemäß § 3 II BauGB hinsichtlich der Sachlichkeit und Abwägungsrelevanz eine höhere Wirkung (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Als Schwierigkeit hat es sich erwiesen, dass im Rahmen der öffentlichen Plandiskussionen nicht alle anwesenden Bürger die Möglichkeit haben das eigene Interesse einzubringen. Die Gründe hierfür werden darin gesehen, dass die Vielzahl der Wortmeldungen der kurzen Veranstaltungsdauer entgegensteht, einige Bürger die Redezeit deutlich überschreiten und einige Personen eine Hemmschwelle haben vor einer Vielzahl von Menschen eine komplexe Sachlage

<sup>70</sup> Dass die öffentlichen Plandiskussionen diese Bezeichnung berechtigt tragen haben Erfahrungen gezeigt, unter anderem im Bezirk Altona. Dort hat im Februar 2011 die Diskussion über den Bebauungsplan *Othmarschen 40* stattgefunden (Stadtplanungsausschuss des Bezirks Altona 2011).

vorzustellen (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). Aus diesem Grund werden derzeit in Bezirk Eimsbüttel neue Konzepte erprobt, um im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung alle wesentlichen Abwägungsbelange zu sammeln und gleichzeitig den sachlichen Ansprüchen der Bürger an die Beteiligung gerecht zu werden (Gätgens, Häffner, Heym 2011). Im Rahmen der Erprobung zur Neugestaltung wurden deshalb bereits Frontalveranstaltungen in kleinere Diskussionsgruppen aufgelöst, weitere Beteiligungsveranstaltungen für die gemeinsame Diskussion unter Themenschwerpunkten angeboten und Ortbesichtigungen gemeinsam mit den Bürgern durchgeführt.

Der vom Bezirksamt Eimsbüttel vorgezeichnete Gestaltungsspielraum des § 3 I BauGB sollte flächendeckend in den Hamburger Bezirken genutzt werden. Die in § 3 I BauGB vorhandene Anwendungsflexibilität sollte in verschiedenen Veranstaltungskonzepten zum Ausdruck kommen. Die Konzepte sind dabei auf die jeweilige Planungs- und Akteurssituation abzustimmen und sollten gewährleisten, dass alle Bürger die Möglichkeit haben die eigenen Belange zu artikulieren. Seitens der Entscheidungsträger sollten die Veranstaltungen nicht auf die eigentliche Sammlung von Abwägungsmaterial reduziert werden, sondern als Kommunikationsplattform gegenüber den Bürgern verstanden werden. In diesem Zusammenhang können ergänzende Angebote an die Bürger genutzt werden, um den Dialog zu fördern, in dem beispielsweise zusätzliche Fachvorträge von Sachverständigen in die Beteiligung integriert werden. Es sollte beachtet werden, dass die öffentlichen Entscheidungsträger mit Expertenwissen in den Beteiligungsveranstaltungen gegenüber den Bürgern nicht zu viel Fachwissen über gesamtstädtische Planungsstrategien, Planungsverfahren oder planerischen Ausgangslagen voraussetzen. In Anwendungsfällen in denen eine konflikthafte Planungssituation vorliegt, sollte eine externe Moderation eingesetzt werden, damit das Verhältnis zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern in schwierigen Diskussionen nicht belastet wird.

### *Öffentliche Auslegung nutzen*

In der Beteiligungsphase der öffentlichen Auslegung nach § 3 II BauGB haben sich die jeweiligen Planungen

bereits verfestigt (Wickel, Zengerling 2011: 138). In der Planungspraxis hat sich die öffentliche Auslegung bewährt, um komplexe Sachverhalte anhand der bürgerschaftlichen Stellungnahmen nachzuvollziehen (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). Wickel/Zengerling (2011: 138) weisen daraufhin, dass die Formulierung von Stellungnahmen eine entsprechende Artikulationsfähigkeit der Bürger voraussetzt und die geforderte ortsübliche Bekanntmachung über die Auslegung nicht alle Bürger erreicht. In Hamburg erfolgt die Bekanntmachung im *Amtlichen Anzeiger* (FHH, BSU 2008: 9). Anzunehmen ist, dass dieser nicht regelmäßig und aufmerksam von der breiten Bevölkerung gelesen wird und deshalb die bürgerschaftliche Einflussnahme nicht ausreichend genutzt wird. Daraus abgeleitet wird die Empfehlung gegeben, dass die jeweilige Bekanntgabe von öffentlichen Auslegungen der Hamburger Bevölkerung zugänglicher kommuniziert werden sollte. Um dieses zu erreichen, könnten zusätzlich Hinweise auf die Auslegungen in den Bezirksamtern in auflagenstarken Zeitungen sowie lokalen Wochenblättern geschaltet werden. Zusätzlich sollten Auslegungszeiträume mit Hinweisschildern in den Stadtteilen der Planungsvorhaben beworben werden, dieses Vorgehen wäre analog zu der Bekanntgabe der öffentlichen Plandiskussionen. Ein solches Vorgehen, könnte dieses sachorientierte Planungsinstrument in der Wirkung stärken und den Begriff der Ortsüblichkeit in Hamburg neu definieren.

### *Fachaustausch intensivieren*

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität in Bebauungsplanverfahren im großstadttypischen Interessensgefüge sollten der Umgang mit den Bürgern und das angewandte Beteiligungsangebot seitens der öffentlichen Verwaltung regelmäßig reflektiert werden. In diesem Zusammenhang sollte das referenzbezogene Erfahrungswissen zwischen den Hamburger Bezirken stetig ausgetauscht werden. Dieses kann dazu beitragen, dass effektive methodische Ansätze der Bürgerbeteiligung stärker angewandt werden. Vorstellbar ist, dass ein behördeninterner Fachkongress in einem zweijährigen Rhythmus etabliert wird und den Rahmen für den angestrebten Wissenstransfer bietet. Um die fachliche Perspektive zu erweitern sollten Erfahrungswerte aus anderen Städten hinzugezogen werden.

### 7.3.2 Internetstrategie

Das Internet als Informations- und Kommunikationsmedium bietet ein Potential, um die Bürger umfassend zu informieren und für Planungszusammenhänge zu sensibilisieren. Der Themenbereich der Stadt- und Landschaftplanung in den Hamburger Bezirken, dementsprechend auch die Bauleitplanung, ist derzeit in den allgemeinen Internetauftritt der Stadt Hamburg<sup>71</sup> eingebettet. In den Bezirken Hamburg-Nord und Eimsbüttel wird ein Potential im verbesserten Internetangebot im Themenbereich der Bauleitplanung erkannt (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). Dieser Optimierungsbedarf erschließt sich bereits aus der Tatsache, dass der Themenbereich der Bauleitplanung im Zusammenhang mit der Themenvielfalt des gesamtstädtischen Onlineauftritts der Stadt Hamburg keinen ausreichenden Stellenwert erfährt. Das internetbasierte Stadtportal ist in der durchgängigen Menüführung und Gestaltung der Homepage wenig ansprechend und nicht benutzerfreundlich. Diese Schwierigkeiten sind konkret auf den untergeordneten sieben Internetseiten über die Stadt- und Landschaftplanung in den Hamburger Bezirken nachzuvollziehen. Die präsentierten Inhalte auf den bezirklichen Seiten werden uneinheitlich dargestellt und weisen keine zeitgemäße Strukturqualität als Homepage auf, die Bürger dazu verleitet vertiefende thematische Auseinandersetzungen vorzunehmen. Aus diesem Grund wird ein Optimierungspotential in einem modernen interaktiven Internetauftritt über die Themen der Stadtplanung gesehen, der dazu beiträgt eine Planungs- und Entscheidungstransparenz für die Bürger herzustellen.

#### *Planungsportal statt Stadtportal etablieren*

Ein konkreter Lösungsansatz zur Behebung des defizitären Internetauftritts der Hamburger Stadtplanung<sup>72</sup> liegt darin, dass der gesamte Themenbereich der Stadtplanung und Stadtentwicklung statt in einem gesamtstädtischen Stadtportal in einem spezifischen Planungsportal präsentiert wird. Neben den Stadtentwicklungsprojekten von gesamtstädtischer Bedeutung, sollten die Hamburger Bezirke einen einheitlichen, angemessenen und ansprechenden

Präsentationsrahmen erhalten. Mit einer Etablierung einer neuen Homepage ergeben sich vielseitige Möglichkeiten, um die interessierte Bevölkerung zu informieren und in Planungsprozesse einzubinden. Im Gegensatz zu den bisherigen Internetauftritten der Bezirke fungiert das neue Planungsportal als tagesaktuelle Austausch- und Informationsplattform. Gleichzeitig können bewährte Internetformate, wie etwa die Möglichkeit die Hamburger Bebauungspläne online abrufen<sup>73</sup> zu können, in die neue Homepage integriert werden. Es wird davon ausgegangen, dass sich für die Bürger durch das Hervorheben der Planungsthematik und erweiterte internetbasierte Angebote ein positiver Effekt einstellt, der eine Wirkung in konkreten Bebauungsplanverfahren erzielt.

#### *Inhalte transportieren*

Ziel und Anspruch des neuen Planungsportals sollte es sein, dass umfassend planungsrelevante Informationen den Bürgern zugänglich gemacht und verständlich präsentiert werden. Von Bedeutung ist, dass gesamtstädtische Belange und Entwicklungsstrategien umfassend dargestellt werden. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass die Bebauungsplanverfahren in den Bezirken in der Regel einen direkten Sachzusammenhang dazu aufweisen und eine inhaltliche Begründung in diesen finden.

Daneben sollten die sieben Hamburger Bezirke eine einheitliche und übersichtliche Präsentationsmöglichkeit erhalten. Die derzeit bereits präsentierten Inhalte über Planungen und Entwicklungen im jeweiligen Bezirk, die konkreten Planungsprojekte sowie die Kontaktmöglichkeiten sollten einen höheren Stellenwert erhalten und in der Darstellung und im Umfang sinnvoll ergänzt werden. In Verknüpfung dazu sind insbesondere sachliche Zusammenhänge zwischen einzelnen Planungsvorhaben und der grundlegenden Entwicklung des Bezirks herauszustellen.

#### *Transparenz zeigen*

Um die Inhalte verständlich präsentieren zu können, ist es notwendig, dass politische Entscheidungsprozesse im Kontext der jeweiligen bezirklichen Planungsvorhaben für die Öffentlichkeit transparent sind. Als sinnvoll wird es erachtet, dass

<sup>71</sup> URL: [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)

<sup>72</sup> URL: [www.hamburg.de/stadtplanung/](http://www.hamburg.de/stadtplanung/)

<sup>73</sup> URL: [www.hamburg.de/bebauungsplaene-online/](http://www.hamburg.de/bebauungsplaene-online/)

das bereits vorhandene Angebot festgestellte und im Aufstellungsverfahren befindliche Bebauungspläne online abzurufen, um die Abruffunktion der jeweiligen konkreten politischen Beschlusslage und den aktuellen Verfahrensstand ergänzt wird. Bisher sind die politischen Beschlusslagen der bezirkspolitischen Gremien nur losgelöst vom eigentlichen Bebauungsplanverfahren online für die Bürger abrufbar<sup>74</sup>. Dieser Internetdienst über die Dokumentation der politischen Vorgänge erfolgt derzeit weniger sachspezifisch als vielmehr sitzungsorientiert und ist deshalb für eine benutzerfreundliche Anwendung unter dem Aspekt der Nachvollziehbarkeit des konkreten Planungssachverhaltes nicht geeignet. Die thematische Verschmelzung der politischen Beschlusslage mit dem konkreten Planungsgegenstand ermöglicht es den Bürgern anhand der protokollarischen Dokumentation nachzuvollziehen, welche planerischen und politischen Beweggründe die bezirkspolitischen Gremien für oder gegen Planungen geleitet haben. Diese Transparenz ermöglicht den Bürgern vereinfacht komplexe und langjährige Bebauungsplanverfahren zu überblicken. Das kann insbesondere dann als vorteilhaft eingeschätzt werden, wenn die Bürger im Kontext von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden selbst im Entscheidungsprozess abstimmen.

Neben der politischen Entscheidungstransparenz sollte eine umfassende Zugänglichkeit zu planungsrelevanten Dokumenten für die Bürger im neuen Internetangebot bestehen. Eine systematische Auflistung und Verfügbarkeit von Bezirksplänen, Informationsmaterialien, fachplanerischen Gutachten, Wettbewerbsergebnissen, Dokumentationen sowie von amtlichem Kartenmaterial sollte gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang wird insbesondere empfohlen, dass die Planwerke des Flächennutzungsplans und die des Landschaftsprogramms kostenlos im Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Aufgrund der hohen Relevanz für Bebauungsplanverfahren wird dies als besonders vordergründig erachtet.

### *Interaktiv sein*

Das derzeitige Internetangebot der Hamburger Bezirke im Themenbereich der Stadtplanung ist auf eine informierende Funktion gegenüber der Öffentlichkeit ausgerichtet. Ziel des neuen Planungsportals sollte es sein, dieses als interaktive Austausch- und Informationsplattform zwischen den öffentlichen Entscheidungsträgern und Bürgern auszugestalten. Die Homepage sollte Austauschangebote für alle interessierten Akteure schaffen. Vorstellbar wären offene Diskussionsforen mit Webmoderator zu konkreten Bebauungsplanvorhaben, regelmäßige Chatangebote für die Bürger mit Fachleuten aus Politik und Verwaltung oder die Durchführung von unverbindlichen Abstimmungen über Planungssachverhalte. Dieses Vorgehen kann vorhandene Hemmschwellen der Bürger gegenüber öffentlichen Entscheidungsträgern abbauen und die vereinfachte Zugänglichkeit von Informationen ermöglichen. Darüber hinaus haben die Entscheidungsträger die Möglichkeit unverbindliche Meinungsbilder einzuholen und somit Konfliktpotential in Planungssachverhalten frühzeitig zu identifizieren.

Gleichzeitig sollte das Internetangebot für eine öffentliche Bewusstseinsbildung gegenüber der städtischen Umwelt genutzt werden. Mit besonderen Aktionen sollten die Bürger auf bestimmte stadtplanerische Themen aufmerksam gemacht werden und in diesem Zusammenhang Sachverhalte und Interessenslagen verstehen. Vorstellbar sind beispielsweise themenbezogene Fotowettbewerbe oder Nutzungsverortungen über den Einsatz von Smartphones. Über diesen informellen Rahmen werden Anreize geschaffen, damit die Bürger das Hamburger Planungsportal regelmäßig aufsuchen und dementsprechend planerische Entwicklungen frühzeitig erfahren. Damit über die neue Homepage ein stetiger Informationsaustausch gegenüber den Bürgern ermöglicht wird, sollten die wichtigsten Themen in einem regelmäßigen Newsletter angekündigt werden. Im Sinne der Übersichtlichkeit sollte zwischen einem gesamtstädtischen Newsletter und weiteren bezirksspezifischen Angeboten differenziert werden. In diesen turnusmäßigen Ankündigungen könnten dann beispielsweise die Termine für die öffentlichen Plandiskussionen gemäß

<sup>74</sup> URL:  
<https://ratsinfo.web.hamburg.de/online/startseite.do>

§ 3 I BauGB und die öffentlichen Auslegungen nach § 3 II BauGB geführt werden.

Daneben besteht die grundsätzliche Möglichkeit das internetbasierte Beteiligungsangebot der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in dieses Planungsportal einzubetten (siehe 7.2).

### 7.3.3 Kommunikationsstrategie

Auf der einen Seite wird mit der Nutzung des Internets für die Stadtplanung ein prozessförderlicher Ansatz gesehen, auf der anderen Seite ist kritisch zu bemerken, dass das Internet nicht alle Bevölkerungsschichten erreicht. Hauptsächlich ältere Menschen ab 65 Jahren haben häufig keinen Internetzugang (Statistisches Bundesamt 2009). Allein aus diesem Grund erschließt es sich, warum eine umfassende Kommunikationsstrategie mit persönlichen Kontaktmöglichkeiten zur Information und Integration der Bürger im Planungsprozess erforderlich ist.

#### *Planungen verstehen*

Seit Mitte des Jahres 2010 wird seitens der Stadt Hamburg, in der Verantwortlichkeit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, unter dem Titel *Stadt im Dialog* ein neues Veranstaltungskonzept für einen gesamtstädtischen Austausch zwischen Fachleuten, Politik und Bürgern durchgeführt (FHH, BSU 2011). Bereits öffentlich behandelte Diskussionsthemen sind der Wohnungsmarkt, die Stadtgestalt, der städtische Klimaschutz sowie die Erstellung eines Hamburger Innenstadtkonzeptes (FHH, BSU 2011). Diese Diskussionsreihe wird als positiv bewertet, da diese dazu beitragen kann, dass die Bürger die Komplexität von Planungen im Kontext der gesamtstädtischen Perspektive verstehen.

In diesem Veranstaltungskonzept für die gesamte Stadt Hamburg wird ein übertragungsfähiger Ansatz für die Bezirksebene gesehen. Demnach können bezirksspezifische Diskussionsrunden unter gesetzten planerischen Schwerpunktthemen eine angemessene Verständigungsbasis für die öffentlichen Entscheidungsträger und Bürger darstellen. Im Gegensatz zur bezirkspolitischen Arbeit der Stadtplanungsausschüsse sollte das offene Bezirksforum frei in der Themenwahl sein, unabhängig vom politischen Entscheidungsdruck sowie losgelöst von Haushaltslagen durchgeführt werden. Es wird vorgeschlagen, dass turnusmäßig

vierteljährlich oder bei konkretem Bedarf ein Sitzungstermin des jeweiligen Stadtplanungsausschusses für ein offenes Bezirksforum genutzt wird. Die Überlagerung mit dem regulären Sitzungstermin des Stadtplanungsausschusses wird vor dem Hintergrund des Anwesenheitsdrucks für die politischen Vertreter vorgeschlagen. Der grundsätzliche Vorteil eines solchen offenen Diskussionskonzeptes wird in dem kontinuierlichen Informations- und Austauschprozesses in einem informellen Rahmen gesehen, in diesem werden persönliche Kontakte ermöglicht, leitorientierte Themen besprochen und gemeinsam Planungsideen entwickelt. Angenommen wird, dass ein derartiges Konzept die Perspektive der öffentlichen Entscheidungsträger um die der Bürger erweitert und sich positiv auf formelle Bürgerbeteiligungsangebote in Bebauungsplanverfahren auswirkt, da die Bürger im Vorfeld eine fachliche Qualifizierung erfahren.

Die bezirklichen Veranstaltungskonzepte sollten im gleichen Design hinsichtlich der Flyer- und Plakatgestaltung sowie des Internetauftritts beworben werden wie die gesamtstädtische Veranstaltungsreihe, um den sachlichen Bezug zur übergeordneten Ebene für die Bürger erkennbar und aussagekräftig zu hinterlegen. In Anlehnung an die gesamtstädtische Veranstaltungsreihe sollte auch der Veranstaltungsname mit *Bezirk im Dialog*<sup>75</sup> geführt werden. Die Organisation der bezirklichen Foren obliegt der Politik und Verwaltung des jeweiligen Bezirks unter der Berücksichtigung der Bürgerinteressen. Um die erforderliche Publizität für die Veranstaltungen zu erreichen sollten Hinweisschilder in den Bezirken aufgestellt und Ankündigungsflyer verteilt werden. Darüber hinaus könnte die Veranstaltung zusätzlich öffentlichkeitswirksam in den bezirklichen Internetauftritt integriert werden (siehe 7.3.2). Gelingt es dieses Veranstaltungskonzept in den Hamburger Bezirken zu etablieren, sollte perspektivisch eine jährliche Veranstaltung zur Reflexion der diskutierten Themen unter dem Titel *Hamburger Bezirke im Dialog* stattfinden, die inhaltlich als eine thematische Rückkopplung für die Reihe *Stadt im Dialog* fungieren kann.

<sup>75</sup> „Altona im Dialog“, „Bergedorf im Dialog“, „Eimsbüttel im Dialog“, „Hamburg-Mitte im Dialog“, „Hamburg-Nord im Dialog“, „Harburg im Dialog“, „Wandsbek im Dialog“

### *Planungen erleben*

Es wird davon ausgegangen, dass einige Bürger nicht an Diskussionsveranstaltungen interessiert sind und diese prinzipiell nicht besuchen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass der gewünschte Dialog zwischen den Bürgern und öffentlichen Entscheidungsträgern nicht hergestellt werden kann. Aus diesem Grund sollten erweiterte Kommunikationsangebote bereitgestellt werden, um einen möglichst großen Personenkreis über bezirkliche Entwicklungen und Planungsvorhaben zu informieren. Um diese Beteiligungsangebote im Gegensatz zu den Diskussionen umweltbezogener und erlebbarer zu gestalten, werden Exkursionen für die Bürger vorgeschlagen. Konkret können dieses geführte Spaziergänge, Fahrrad- oder Kanutouren unter Fachbegleitung durch den jeweiligen Bezirk sein. Im Rahmen solcher Ortsbesichtigungen wird weniger wortgewandten Bürgern die Möglichkeit gegeben, Interessen durch das konkrete Aufzeigen im räumlichen Bezug zu artikulieren.

### *Planungen kommunizieren*

Im Rahmen einer umfassenden Kommunikationsstrategie ist es unabdingbar, dass neben den persönlichen Kontaktmöglichkeiten zudem breitwirksam eine Öffentlichkeitsarbeit für Planungen in den Bezirken durchgeführt wird. Dieses kann traditionell in Form von Informationsbroschüren geschehen oder aber ansprechender und zugänglicher über bezirkliche Imagefilme. Entscheidend ist, dass die Öffentlichkeitsarbeit einen direkten Bezug zu den anderen formellen und informellen Beteiligungsangeboten des Bezirks aufweist. Der Vorteil der sich daraus ergibt besteht im Multiplikatoreffekt der die positive Wirkung der Beteiligung verstärken kann, in dem Sachverhalte innerhalb der Bevölkerung diskutiert und weitergetragen werden. Um diesen Effekt direkt zu nutzen sollten Medien koordiniert in den Planungsprozess integriert werden. Die mediale Berichterstattung kann eine positive Wirkung hinsichtlich der öffentlichen Wahrnehmung von Planungsvorhaben erzielen. Dass die mediale Berichterstattung einen Planungsprozess positiv und sachlich beeinflussen kann, hat das Fallbeispiel aus Eimsbüttel aufgezeigt (siehe 6.3.2).

### **7.3.4 Hemmnisfaktoren in der Umsetzung**

Dass die gestiegenen Ansprüche der Bürger einem finanziell eingeschränkten Spielraum der Verwaltung zur Gestaltung der Bürgerbeteiligung gegenüberstehen, konnte bereits im Grundsatz aufgezeigt werden (siehe 2.5). Die an dieser Stelle vorgeschlagenen Maßnahmen zur Optimierung der Bürgerbeteiligung in den Hamburger Bezirken stehen in Konkurrenz zu den Bemühungen finanzpolitische Einsparungen in den Haushalten vorzunehmen. Die vollständige Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmenideen erscheint vor dem Hintergrund einer Erforderlichkeit von überhöhten Personal- und Finanzkapazitäten nicht realistisch, jedoch sind diese als richtungsweisend mit Empfehlungscharakter aufzufassen. Im Sinne der Effektivität der Verwaltung besteht die Möglichkeit Aufgabenbereiche an externe Planungsbüros abzugeben. Darüber hinaus ist darauf aufmerksam zu machen, dass einige der vorgeschlagenen Maßnahmen bereits vereinzelt in den Bezirken angewandt werden, jedoch nicht systematisch und flächendeckend sowie in Teilen nicht direkt von der öffentlichen Hand, sondern in Eigenregie von anderweitigen Interessensvertretungen. Dieses ist als positiv hervorzuheben.

An dieser Stelle wird der Hinweis gegeben, dass die Diskussion um eine verbesserte Bürgerbeteiligung in den Hamburger Bezirken nicht ausschließlich auf Kosten und eine Ressourcenverfügbarkeit reduziert werden sollten. Die zunehmende Komplexität von Planungsverfahren, die Vielzahl von Interessen und Akteuren erfordern in Hamburg einen erweiterten Handlungsansatz, um für politische Planungsentscheidungen einen Rückhalt in der Bevölkerung zu erreichen. Es gilt zu bedenken, dass verfahrensbedingte Folgekosten von Bürgerprotesten und zeitlichen Verzögerungen nicht unterschätzt werden sollten.

## **7.4 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über bauleitplanerische Sachverhalte in den Hamburger Bezirken**

### **7.4.1 Diskussion über eine Ausschlussregelung**

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte sich den direktdemokratischen Instrumenten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im allgemeinen theoretischen sowie im speziellen sachorientierten Kontext über die beiden Hamburger Fallbeispiele in den Bezirken Hamburg-Nord und Eimsbüttel genähert werden. In den beiden untersuchten Hamburger Bezirken wird seitens der verantwortlichen Verwaltung die Anwendung der direktdemokratischen Instrumente für den Bereich der Bauleitplanung als kritisch betrachtet und tendenziell eine Ausschlussregelung befürwortet (Gätgens, Häffner, Heym 2011; Jorga 2011). An dieser Stelle soll eine begründete Gegenposition zu dieser Forderung darlegt werden.

Verfassungsrechtlich haben diese beiden direktdemokratischen Instrumente als ergänzender Bestandteil der repräsentativen Demokratie eine Zulässigkeit und richten sich als institutionell gefasste Beteiligungsformen am parlamentarischen System aus (siehe 3.3.1). Angesichts der interessanten und bemerkenswerten Entstehungsgeschichte zur Einführung dieser Instrumente auf der kommunalen Ebene wird deutlich (siehe 3.2.1), dass die vorangegangenen basisorientierten Forderungen aus der Bevölkerung ein Ausdruck eines gewandelten Demokratieverständnisses sind. Dieses bedarf neuer ausgestalteter Ansätze der Entscheidungsmitwirkung im politischen Prozess. Gleichzeitig können die erweiterten plebiszitären Mitwirkungsmöglichkeiten zur Modernisierung der Demokratie beitragen und bürgerschaftlichen Unmut konstruktiv kanalisieren. Aus diesen Gründen erschließt sich im Grundsatz nicht, warum ein zulässiges demokratisches Instrumentarium in einer gefestigten Demokratie um den Themenbereich der Bauleitplanung in der Anwendung reduziert werden sollte.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung ist zu bemerken, dass der kompetenzrechtliche Rahmen im Bundesland Hamburg das konflikthafte Verhältnis zum Abwägungsgebot aufhebt (siehe 4.4.3). Die fachliche Abwägungsentscheidung und die

Rechtsetzungskompetenz obliegen dem jeweiligen Bezirksamt. Dagegen ist die Entscheidung der Bezirksversammlung, analog die der Bürger durch einen Bürgerentscheid, über einen Bebauungsplan ein dem fachlichen Abwägungsergebnis nachgelagerter politischer Beschluss. Daraus abgeleitet ist kein Grund ersichtlich, weshalb das rein politische Mitwirkungsrecht an der Bauleitplanung nicht auf die Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide übertragbar sein sollte. Hinsichtlich des Kritikpunktes einer inhaltlichen Vorausbindung gilt die gleiche positive Auffassung gegenüber dem instrumentellen Anwendungsbereich, denn die letztlich Entscheidung zur Aufstellung eines Bebauungsplans obliegt dem Bezirksamt. Dementsprechend wird der politische Beschluss als begrenzt verbindliche Empfehlung an das Bezirksamt aufgefasst. Darüber hinaus wird diese Auffassung vor dem Hintergrund der Flachglasentscheidung des BVerwG und des Beschlusses des VGH München gestärkt (siehe 4.4.2).

Daneben konnte aufgezeigt werden, dass trotz bestehender kommunalverfassungsrechtlicher Ausschlussstatbestände für die Bauleitplanung zur Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden indirekte Einflussnahmemöglichkeiten der Bürger auf die konkrete Bodennutzung bestehen, sofern die Fragestellung entsprechend formuliert ist (siehe 4.4.1). Zu beachten ist jedoch, dass diese Umgehung des Ausschlussstatbestandes im konkreten Einzelfall dem jeweiligen Ermessensspielraum des zuständigen Oberverwaltungsgerichts in der sachlichen Auslegung unterliegt. Vor diesem Hintergrund wird die tatsächliche Wirksamkeit einer solchen Ausschlussregelung im Bundesland Hamburg, insofern diese eingeführt wird, nur bedingt gesehen. Gleichzeitig haben die beiden Fallbeispiele der Arbeit aufgezeigt, dass die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Rahmen von Bebauungsplanverfahren nicht zur Durchsetzung von Partikularinteressen erfolgt ist, sondern zur Unterstützung planungsrechtlicher Ausweisungen für die ein allgemeines öffentliches Interesse im Sinne des Gemeinwesens besteht. Dieses erlaubt den Rückschluss, dass die Bürger die direktdemokratischen Instrumente im Sachzusammenhang mit der Bauleitplanung verantwortungsbewusst einsetzen und explizit nicht

missbrauchen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang die sachliche Distanz und schwache Argumentationsweise seitens der Bürger gegenüber den Planungsvorhaben einschränkend kritisch zu bemerken.

Ein weiterer Grund zur Ablehnung einer Ausschlussregelung für die Bauleitplanung ist die tatsächliche Anwendungshäufigkeit von Bürgerbegehren und insbesondere Bürgerentscheiden. Obgleich in der Tendenz eine Zunahme der Anwendung dieser Instrumente in Hamburg zu verzeichnen ist, sind Bürgerentscheide in Relation zu der Vielzahl der Bebauungsplanverfahren in den Hamburger Bezirken die Ausnahme. Als besonders positiv ist hervorzuheben, dass die Bürger bereits mit dem Instrument des Bürgerbehrens die Möglichkeit haben einen öffentlichen Druck auf die verantwortlichen Entscheidungsträger zu erzeugen und somit eine erweiterte Einflussmöglichkeit auf Bebauungsplaninhalte haben.

Als weiteres Argument gegen die Formulierung eines Ausschlussstatbestandes für die Bauleitplanung als Anwendungsbereich von plebiszitären Sachabstimmungen in Hamburg wird der hohe Grad an Zentralismus mit der starken Stellung des Senates angeführt (siehe 3.4.1). Mit dem bestehenden Evokationsrecht besteht bereits eine Kontrolloption über die bezirkspolitischen Entscheidungsvorgänge im Rahmen der Bauleitplanung. Sollte ein Bürgerentscheid eine beschlusswirksame Entscheidung herbeiführen, die aus bestimmten Sachmotiven nicht tragbar erscheint, kann der Senat das jeweilige Bebauungsplanverfahren evozieren und damit faktisch dem Einflussbereich der Bürger entziehen, nicht zuletzt durch die Vorlagemöglichkeit gegenüber der *Hamburgischen Bürgerschaft* (siehe 4.3.3 und 4.4.3).

Obwohl die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung in den Hamburger Bezirken befürwortet wird, konnte jedoch über die beiden Fallbeispiele ein Optimierungsbedarf für die Anwendungsvoraussetzungen festgestellt werden.

### 7.4.2 Vorschläge zur Änderung des § 32 BezVG

Die beiden Fallbeispiele haben konkrete Erkenntnisse herausgestellt, die als Anlass genommen werden, um die verfahrensrechtlichen

Anwendungsvoraussetzungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu optimieren. Anzumerken ist, dass die Argumentation für die Optimierung themenbeschränkt aus der Sicht der Bauleitplanung erfolgt. Zugleich ist anzunehmen, dass einige der nachfolgenden Vorschläge eine positive Wirkung auf anderweitige bezirkspolitische Entscheidungsprozesse haben könnten, dies betrifft insbesondere die Einführung einer Begründung und eines Kostendeckungsvorschlages, die Anpassungen der Quoren sowie die Verankerung einer Bindungswirkung. Die Änderungsvorschläge werden problemorientiert dargelegt, das heißt mehrere Änderungen die einen konkreten Absatz des § 32 BezVG betreffen, werden separat voneinander dargestellt.

#### *Funktionsräume zulassen*

Die Fallbeispiele haben aufgezeigt, dass Bebauungsplanverfahren einen räumlich eingeschränkten Wirkungskreis hinsichtlich der Bürgerinteressen haben. Es hat sich gezeigt, dass die konkreten Bürgerinteressen an Bebauungsplanentwürfen besonders hoch sind, insofern eine räumliche und funktionale Nähe mit einer direkten Betroffenheit vorliegt (siehe 6.4.1). Die Anwendungsvoraussetzungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind an den administrativen Bezirksgrenzen orientiert. Als problematisch wird dieses erachtet, da in einem großstadttypischen Gefüge funktionale Räume nicht deckungsgleich mit den administrativen Bezirkszuschnitten sind. Im Grundsatz werden in den Bezirken sinnvolle Verwaltungseinheiten gesehen, jedoch konnte anhand der Fallbeispiele aufgezeigt werden, dass die Bürger benachbarter Stadtteile der jeweils angrenzenden Bezirke nicht abstimmungsberechtigt waren, obwohl eine räumliche und funktionale Verflechtung gegenüber dem Abstimmungsgegenstand vorlag. Ein Ansatz zur Behebung dieser Problematik wird darin gesehen, dass das Anwendungsverfahren nach § 32 BezVG in Angelegenheiten der Bauleitplanung bezirksübergreifende Funktionsräume berücksichtigt. Konkret wird eine ergänzende Änderung in § 32 I BezVG vorgeschlagen und es in der geänderten Fassung wie folgt heißt<sup>76</sup>:

<sup>76</sup> Die Änderungen im Vergleich zur geltenden Gesetzeslage sind nachfolgend kursiv dargestellt.

„Die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner eines Bezirkes können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). *In Angelegenheiten der Bauleitplanung können unter einem konkreten Verweis auf funktionale und räumliche Betroffenheitsgründe wahlberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner eines jeweils anderen Bezirkes einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).* Ausgenommen vom Bürgerbegehren sind Personalentscheidungen und Beschlüsse über den Haushalt.“

Weiter ausgestaltet wird in § 32 IV BezVG ergänzt:

„Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Bezirksamt innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Bürgerbegehrens. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens Klage erheben. *Nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens in Angelegenheiten der Bauleitplanung können zusätzlich bezirksübergreifende Funktionsräume auf Stadtelebene unter Zustimmung des Senates gebildet werden, deren wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner abstimmungsberechtigt sind.*“

Im Sinne der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des Verfahrensaufwandes wird vorgeschlagen, dass die trennscharfen Funktionsräume auf Stadtelebene erst nach einer erfolgreichen Zulässigkeitsprüfung eines Bürgerbegehrens gebildet und begründet werden. Aufgrund der übergeordneten Bedeutung der Bildung eines solchen bezirksübergreifenden Funktionsraumes wird die explizite Zustimmung des Senates als erforderlich erachtet. In der weiteren Verfahrensausgestaltung wird im Sinne der inhaltlichen Konsistenz für § 32 VIII BezVG folgende Änderung<sup>77</sup>:

<sup>77</sup> Eckige Klammern markieren entfernte Textstellen im Rahmen der vorgeschlagenen Änderung.

„Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin fest. Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheides und den Ort der Stimmabgabe informiert. Jeder Haushalt [*des Bezirks*], in dem mindestens ein *Abstimmungsberechtigter* wohnt, erhält ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiatoren des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen.“

Erweitert sollten die Funktionsräume zudem in § 32 IX BezVG erweitert integriert werden:

„Beim Bürgerentscheid ist jede wahlberechtigte Einwohnerin und jeder wahlberechtigte Einwohner stimmberechtigt. *Etwaige Funktionsräume sind bei der Abstimmung zu berücksichtigen.* Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner 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. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.“

*Begründung und Kostendeckungsvorschlag einführen*  
Aus den beiden Fallbeispielen wurde ersichtlich, dass die Bürgerinitiativen in den Formulierungen der Bürgerbegehren die planerische Ausgangssituation nicht ausreichend berücksichtigt haben. Es hat sich gezeigt, dass das Verhältnis der Finanzierbarkeit und der verknüpften planerischen Umsetzung zur bürgerschaftlichen Forderung nicht ausreichend gewahrt wurde. Dieses hat in der Folge dazu geführt, dass trotz der erfolgreichen Bürgerentscheide im Sinne der Bürgerinitiativen die Forderungen der Bürger unter anderem aus finanziellen Gründen nicht umgesetzt werden konnten. Abgeleitet aus dieser Schwierigkeit wird vorgeschlagen, dass die formalen Zulassungsvoraussetzungen zur Anwendung eines Bürgerbegehrens in den Hamburger Bezirken um eine sachliche Begründung und einen

Kostendeckungsvorschlag ergänzt werden. Obwohl diese formalen Anforderungen die Verfahrenszugänglichkeit für die Bürger erschweren, wird davon ausgegangen, dass ein bewusster Umgang mit dem Sachverhalt und möglichen Kosten die sachliche Diskussion um planungsrechtliche Ausweisungen verbessert. Gleichzeitig dient eine Begründung einer besseren Nachvollziehbarkeit der Interessenposition. Angelehnt an die Formulierung des § 26 II GO NRW wird für § 32 II BezVG folgende Änderung vorgeschlagen:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich beim Bezirksamt angezeigt werden. Es muss eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung, *eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme* enthalten sowie die Benennung von drei Vertrauensleuten, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Erklärungen der Vertrauensleute müssen einstimmig erfolgen.“

### *Antragsquorum anpassen*

Über die beiden Fallbeispiele konnte festgestellt werden, dass die Bürgerinitiativen keine Schwierigkeiten hatten das erforderliche Antragsquorum für das jeweilige Bürgerbegehren zu erreichen. Bereits innerhalb weniger Wochen konnte in beiden Fällen das Drittelquorum mit der veranlassenden Sperrwirkung nach § 32 V 1 BezVG erreicht werden. Daraus kann geschlossen werden, dass die Sammlung von unterstützenden Unterschriften in den Hamburg Bezirken relativ problemlos funktioniert. Es wird als überaus positiv erachtet, dass die niedrigen Antragsquoten mit zwei und drei Prozent in den Hamburger Bezirken eine einfache Zugänglichkeit zur Anwendung von Bürgerbegehren für die Bürger gewährleisten. Allerdings wird parallel angenommen, dass eine leichte Heraufsetzung des Antragsquorums einen positiven Beitrag zur Berücksichtigung des gesamten bezirklichen Bürgerwillens darstellen kann und das Instrumentarium an sich durch die Vermeidung eines inflationären Anwendungsgebrauchs gestärkt wird. Aus diesem Grund wird folgender Änderungsvorschlag für § 32 III BezVG gemacht:

„Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten seit der Anzeige von *fünf* [drei] vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterstützt wurde. Hat der Bezirk mehr als 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner, so reicht die Unterstützung von *vier* [zwei] vom Hundert der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner. Die Feststellung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens trifft das Bezirksamt.“

Selbst mit dieser Anhebung des Antragsquorums ist die verfahrensrechtliche Zugänglichkeitshürde für die Bürger gegenüber anderen Bundesländern vergleichsweise gering (siehe 3.3.2).

### *Zustimmungsquorum anpassen*

Hamburg ist das einzige Bundesland, in dem ein Bürgerentscheid mit einer einfachen Mehrheit entschieden wird (siehe 3.3.3). Im Rahmen der Ergebnisauswertung der beiden Fallbeispiele wurde unter dem Aspekt der Repräsentativität festgestellt, dass die Abstimmungsbeteiligung in den Bezirken ungleich niedriger war als die vorangegangene Wahlbeteiligung zur Besetzung der Bezirksversammlung. Um einen Beitrag zur Verhältnisannäherung zwischen der Herbeiführung einer direktdemokratischen Entscheidung und dem repräsentativen Entscheidungsmuster im Sachfall zu leisten, wird die Einführung eines Zustimmungsquorums vorgeschlagen. Zudem wird darin ein positiver Beitrag zur Berücksichtigung des gesamten bezirklichen Bürgerwillens gesehen. Das Mittel der Zustimmungsquoren liegt in den anderen 15 Bundesländern bei 24 Prozent. Die beiden Bürgerentscheide der Fallbeispiele wurden mit 18,3 Prozent und 23,3 Prozent der abstimmungsberechtigten Stimmen entschieden. Mit der Einführung eines festen Zustimmungsquorums wird weiterhin die Gewährleistung einer bürgerfreundlichen Variante als Anspruch verfolgt, jedoch eine Mindestanzahl von Stimmen im Sinne des Demokratieprinzips als Schutz gegen Entscheidungen von Minderheiten gefordert. Auf eine weitere Differenzierung zwischen den Bezirken und deren Einwohneranzahl wird an dieser Stelle bewusst

verzichtet. Aus diesem Grund wird folgende Änderung für § 32 IX BezVG vorgeschlagen:

„Beim Bürgerentscheid ist jede wahlberechtigte Einwohnerin und jeder wahlberechtigte Einwohner stimmberechtigt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, *sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Bürger beträgt*. Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner 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. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.“

#### *Verhandlungen ermöglichen*

Das Fallbeispiel aus dem Bezirk Eimsbüttel hat aufgezeigt, dass die starren Fristen des § 32 BezVG einem möglichen Verhandlungsansatz zwischen den öffentlichen Entscheidungsträgern und den Bürgern entgegensteht. Das stattgefundene Mediationsgespräch hat unter dem Verhandlungsdruck der Abstimmungsfrist stattgefunden, aber grundsätzlich gezeigt, dass durch gemeinsame Verhandlungsgespräche inhaltliche Kompromisse über die Planungen in diesem Verfahrenskontext erreicht werden können (siehe 6.3.2). An dieser Stelle wird die von Dressel (2003: 344 f.) geführte Diskussion zur besseren Integration von Mediationsansätzen in dem originär ergebnisorientierten Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hamburg aufgegriffen. Der Standpunkt von Dressel (2003: 356), dass der Zeitraum bis zur Durchführung des Bürgerentscheides im Bedarfsfall verlängert werden kann, wird auch als vorteilhaft erachtet, um kompromissorientierte Verhandlungen über Bebauungsplaninhalte ohne erhöhten Zeitdruck zu ermöglichen. Daraus abgeleitet ergibt sich folgender Vorschlag zur ergänzenden Änderung in § 32 VII BezVG:

„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. Die Bezirksversammlung kann eine eigene Vorlage beifügen. *In Angelegenheiten der Bauleitplanung kann die fristsetzende Regelung nach Satz 1 auf Antrag der Bezirksversammlung um drei Monate für Mediationsansätze verlängert werden.*“

#### *Neutrales Gutachten integrieren*

Abstimmungen über Bebauungsplanverfahren sind zumeist durch komplexe planerische Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Die beiden Fallbeispiele der Arbeit haben gezeigt, dass die Abstimmungsbeteiligungen in den Bezirken relativ gering ausgefallen sind. Es wird davon ausgegangen, dass eine Mehrheit der Bürger kein Interesse an einer vertiefenden und selbstständigen Auseinandersetzung in Bezug auf den Abstimmungsgegenstand hat und in der Konsequenz nicht an der Abstimmung teilnimmt, dies insbesondere dann nicht, wenn keine Betroffenheit vorliegt. Als problematisch wird erachtet, dass die beiden abweichenden Positionen der Bürgerinitiative sowie der Bezirksversammlung die Bürger in der Tendenz in der eigenen Abwägungsentscheidung zwischen den Interessenpositionen verunsichert, wie bereits im Fallbeispiel aus Hamburg-Nord angedeutet (siehe 6.2.3). Um den Bürgern einen besseren Entscheidungsrahmen anzubieten, sollte den Versandunterlagen ein neutrales Gutachten über den jeweiligen planerischen Sachverhalt beigelegt werden. Dieses Gutachten bleibt gegenüber den beiden Positionen sachlich neutral und stellt die politische Sachlage, die planerischen Rahmenbedingungen sowie wesentliche Kennzahlen in einer sprachlichen Nüchternheit mit planerischem Fachbezug heraus. Zu berücksichtigen ist dieses neutrale Gutachten in § 32 VIII BezVG:

„Das Bezirksamt setzt den Abstimmungstermin fest. Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheides und den Ort der Stimmabgabe informiert. Jeder Haushalt des Bezirkes, in dem mindestens ein

Wahlberechtigter wohnt, erhält ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiatoren des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen. *In Angelegenheiten der Bauleitplanung ist den Abstimmungsunterlagen ein neutrales Fachgutachten beizufügen.*“

#### *Festen Abstimmungstag bestimmen*

In Hamburg finden die Wahlen über die Zusammensetzungen der *Hamburgischen Bürgerschaft* und die der Bezirksversammlungen üblicherweise an einem Sonntag statt. Hingegen haben die beiden Abstimmungen der Fallbeispiele an zwei Wochentagen, einem Mittwoch in Hamburg-Nord und einem Donnerstag in Eimsbüttel, stattgefunden. Es wird davon ausgegangen, dass mit einer Festsetzung des Sonntages als Abstimmungstag der demokratischen Gewohnheit der Hamburger Bürger entgegengekommen wird und in der Folge die Abstimmungsbeteiligung erhöht werden kann. Der potentielle Mehraufwand hinsichtlich organisatorischer Belange aufgrund des Wochenendes wird als tragbar erachtet. Aus diesem Grund wird folgende Änderung in § 32 VIII BezVG vorgeschlagen:

„Das Bezirksamt setzt *einen Sonntag als Abstimmungstermin* fest. Die Abstimmungsberechtigten werden durch das Bezirksamt über den Termin des Bürgerentscheides und den Ort der Stimmabgabe informiert. Jeder Haushalt des Bezirkes, in dem mindestens ein Wahlberechtigter wohnt, erhält ein Informationsheft, in dem die Bezirksversammlung und die Initiatoren des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang ihre Argumente darlegen.“

#### *Bindungswirkung einführen*

Anhand der beiden Fallbeispiele konnte sachlich nachvollzogen werden, dass in § 32 BezVG keine Abänderungssperre für einen Bürgerentscheid vorhanden ist und damit das Ergebnis des Bürgerentscheides durch einen Beschluss der Bezirksversammlung aufgehoben werden kann. An dieser Stelle wird sich der Argumentation von Dressel (2003: 357 f.) angeschlossen, dass die Bedeutung des

Bürgerentscheides als Instrument gegenüber den öffentlichen Entscheidungsträgern mit einer rechtlichen Bindungswirkung gestärkt werden kann. Eine solche Regelung wertet die Bürgerinteressen im politischen Entscheidungsprozess auf. Die Bindungswirkung sollte für zwei Jahre gelten und die damit verankerte Abänderungssperre nur auf eine Initiative der Bezirksversammlung durch erneuerten Bürgerentscheid aufzuheben sein. Folgende Änderung wird für § 32 XI BezVG vorgeschlagen:

„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung. *Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Antrag der Bezirksversammlung durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.*“

#### **7.4.3 Anderweitige Optimierungsansätze**

Neben den konkreten Änderungsvorschlägen für § 32 BezVG werden weitere Vorschläge gemacht, die einen Beitrag leisten können, um den politischen Entscheidungsprozess zu optimieren.

#### *Informationsveranstaltungen nutzen*

Das Fallbeispiel in Eimsbüttel hat gezeigt, dass eine öffentliche Informationsveranstaltung ausgerichtet vom Bezirksamt während eines laufenden Bürgerbegehrens genutzt werden kann, um eine kritische Diskussion in der Bevölkerung über einen Planungssachverhalt zu initiieren. Aus diesem Grund wird der Vorschlag gemacht, dass in der Verwaltungspraxis die Ausrichtung von öffentlichen Informationsveranstaltungen in Zusammenhang mit Bürgerbegehren verstetigt wird. Diese Veranstaltungen sollten sowohl für die öffentlichen Entscheidungsträger, als auch für die Bürgerinitiative als Präsentationsrahmen für die jeweilige Interessenshaltung offen sein. Als vorteilhaft wird darin gesehen, dass insbesondere die Politik und Verwaltung nicht ausschließlich den inhaltlichen Austausch mit der Bürgerinitiative suchen, sondern die breite Bevölkerung mit diesem Veranstaltungskonzept anspricht. Daneben bieten diese Veranstaltungen einen kommunikativen Rahmen für eine demokratische Sachauseinandersetzung.

#### *Informelle Ansätze zur inhaltlichen Fortentwicklung nutzen*

Es konnte anhand der Fallbeispiele aufgezeigt werden, dass das Instrument des Bürgerentscheides

keinen umfassenden Lösungsansatz für die komplexe Planungssituation darstellt. Der weitere Umgang mit dem Bürgerentscheid als Ergebnis der demokratischen Entscheidung ist eine politische Gradwanderung, denn dieser unterliegt dem Spannungsverhältnis zwischen der Respektierung des Bürgerwillens und dem Handlungsdruck zur Fortentwicklung der planerischen Sachlage. Insbesondere vor dem Hintergrund einer möglichen Bindungswirkung eines Bürgerentscheides (siehe 7.4.2), wird empfohlen, dass der Zeitraum nach einem Entscheid für informelle Kommunikationsansätze zwischen einem erweiterten Kreis der öffentlichen Entscheidungsträger und der Bürgerinitiative genutzt wird, um eine sachliche Annäherung zu erreichen und Lösungen zu ermöglichen. Wie das Fallbeispiel aus Hamburg-Nord zeigt, kann dies beispielsweise ein Runder Tisch zur gemeinsamen Erörterung und Fortentwicklung der Sachlage sein oder aber ein Mediationsverfahren unter einer neutralen Prozessbegleitung sein. Der jeweilige informelle Kommunikationsansatz ist angepasst auf die Planungs- und Akteurssituation abzustimmen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Gespräche nicht ausschließlich in einem kleinen Kreis erfolgen, sondern, sobald dieses möglich erscheint, ein dialogorientierter Austausch mit der breiten Bevölkerung gesucht wird.

### **7.5 Zusammenfassung**

Abschließend lässt sich festhalten, dass in den Hamburger Bezirken ausreichend Gestaltungsspielraum zur Optimierung von stadtplanerischen Entscheidungsprozessen vorhanden ist, um den Anforderungen von Transparenz, Information und Integration gerecht zu werden. Potential wird in modernen und angemessenen Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsangeboten gesehen, um die Öffentlichkeit besser in Planungsprozesse zu integrieren.

Einem hohen Stellenwert wird den digitalen Informationsmedien im Internet beigemessen, um die Bürger über Planungsprozesse zu informieren und einen kommunikativen Austausch zu initiieren. Daneben besteht weiteres Potential, um den Anforderungen gerecht zu werden. Neben einer zeitgemäßen Prozessausgestaltung mit einem angepassten formellen Beteiligungsangebot und publizitätserzeugenden Hinweisen auf diese

Angebote an die Bürger, wird die stärkere Anwendung von informellen Angeboten vorgeschlagen, um Bürgerinteressen stärker in den stadtplanerischen Entscheidungsprozess zu integrieren. Dieses kann anwendungsbezogen frühzeitig einem konkreten Planungssachverhalt dienen oder zu einem kontinuierlichen Meinungs- und Interessensaustausch zwischen Bürgern und öffentlichen Entscheidungsträgern beitragen. In beiden Anwendungsfällen wird ein positiver Beitrag für stadtplanerische Entscheidungsprozesse angenommen. Gleichzeitig sind die vorgeschlagenen Maßnahmenstrategien mit hemmenden Personal- und Finanzressourcen verknüpft. Es wird die Meinung vertreten, dass die Komplexität der Planungsverfahren mit den gekoppelten Bürgeransprüchen neuer prozessgestaltender Ansätze bedarf und die Entwicklung dieser nicht auf Kostenaspekte reduziert werden sollte.

Daneben wurde eine begründete Position gegen die Einführung einer Ausschlussregelung für die Bauleitplanung im Anwendungsbereich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden dargelegt. Wenngleich Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung grundsätzlich befürwortet werden, werden optionale Optimierungsansätze für die Anwendungsvoraussetzungen aufgezeigt. Im Kern beziehen sich diese Vorschläge auf verfahrensrechtlichen Regelungen. Die gesetzlichen Anpassungsvorschläge sollen einen Beitrag zur Stärkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im politischen Entscheidungsprozess im Sinne der Bürger gewährleisten und die Voraussetzungen für Angelegenheiten der Bauleitplanung im Entscheidungsverfahren verbessert berücksichtigt werden.



## 8 Abschließende Betrachtung

### 8.1 Fazit

In diesem Fazit wird auf die eingangs formulierte These sowie auf die Fragestellungen der Arbeit ein inhaltlicher Bezug genommen. Die These der Arbeit lautet:

**In Hamburg besteht für die formalisierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung hinsichtlich bestimmter Kriterien ein Optimierungsbedarf.**

In Verknüpfung zu dieser These und dem Erkenntnisinteresse liegen der Arbeit zwei Fragestellungen zugrunde:

**Frage 1: Welche Anforderungen müssen Bauleitplanverfahren zukünftig erfüllen, um eine effektive Bürgerbeteiligung zu gewährleisten?**

**Frage 2: Stellt das derzeitige formelle Anwendungsverfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Bundesland Hamburg einen geeigneten Ansatz für die Bauleitplanung dar?**

Die aufgestellte These kann verifiziert werden. Anhand der beiden Fallbeispiele konnte die Schwierigkeit belegt werden, dass die formalisierte Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bebauungsplanverfahren keine ausreichende Informationsbasis gegenüber der Öffentlichkeit hergestellt hat. Bedeutende Planungsinformationen sowie –zusammenhänge konnten nicht ausreichend gegenüber den Bürgern kommuniziert werden (siehe 6.4.3). Es hat sich gezeigt, dass dieses Informationsdefizit zu Verständigungsproblemen zwischen den öffentlichen Entscheidungsträgern und den Bürgern geführt hat. Dieses kommunikative Verständigungsproblem gestaltet den stadtplanerischen Entscheidungsprozess ineffektiv. Erweitert ist festzustellen, dass das bezirkliche formelle Beteiligungsangebot in der konzeptionellen Ausgestaltung traditionelle Routinen aufweist, diese jedoch zunehmend den komplexen Planungssachverhalten der Bebauungsplanverfahren sowie den Artikulations- und Beteiligungsbedürfnissen der Bürger nicht gerecht werden. Demnach besteht der Optimierungsbedarf für die formalisierte Bürgerbeteiligung darin, das Informationsdefizit zu beheben, kommunikative Verständigungsprobleme auszuschließen und ein

Beteiligungsangebot zu gewährleisten, das der Komplexität von Planungen angemessen begegnet sowie die Bürgeransprüche berücksichtigt.

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit der These hat Erkenntnisse hervorgebracht, die zur Beantwortung der Frage 1 genutzt werden. Im Kern können drei wesentliche Anforderungen benannt werden, die den Handlungsrahmen bilden, um zukünftig eine effektive Bürgerbeteiligung in Bauleitplanverfahren zu gewährleisten. Dabei handelt es sich um Transparenz über planerische Entscheidungen, gestärkte und angepasste Kommunikationsansätze sowie die verstärkte Integration der Bürger in die Planungsprozesse. Auf der Grundlage dieser drei Anforderungskriterien konnte für die stadtplanerischen Entscheidungsprozesse in den Hamburger Bezirken ein strategischer Handlungsrahmen zur Optimierung aufgezeigt werden, um die bezirklichen Entscheidungsprozesse im Sinne der drei benannten Anforderungskriterien effektiver auszugestalten (siehe 7.3). Zielsetzung ist dabei die Bürger für die Stadtplanung zu sensibilisieren und gleichzeitig fachlich zu qualifizieren, damit ein Bewusstsein für Planungsthemen erreicht und die Nachvollziehbarkeit von planerischen Sachzusammenhängen gewährleistet wird. Zukunftsfähige Beteiligungsansätze für Bauleitplanverfahren die den Bürgerinteressen effektiver begegnen ermöglichen eine verbesserte Zugänglichkeit zu allgemeinen und speziellen Planungsinformationen, erzeugen eine Publizität für konkrete Planungsverfahren, vernetzen planungsrelevante Akteure, nutzen moderne Wege der Kommunikation und verstetigen kommunikative sowie dialogorientierte Austauschprozesse.

Als wesentliche Erkenntnis kann herausgestellt werden, dass es erforderlich ist, neben der Etablierung von angepassten formellen Beteiligungsangeboten, den Bürgern zusätzlich planungsbezogene Anreize zu bieten, um sie kontinuierlich für einen gegenseitigen Informations- und Meinungsaustausch zu motivieren. In diesem Zusammenhang kann der hohe Stellenwert von informellen Bürgerbeteiligungsangeboten genannt werden. Der Vorteil liegt in der hohen Anwendungsflexibilität und der Möglichkeit, sofern diese frühzeitig im Planungsprozess angewandt werden, den Bürgern wirksame Mitgestaltungsrechte

in der Planung beziehungsweise über Planungsalternativen zu ermöglichen. Damit steht die Erkenntnis, dass ein zukunftsfähiger Anforderungsrahmen für Bauleitplanverfahren im Sinne einer effektiven Bürgerbeteiligung erreicht wird, indem planerische Routinen vermieden stattdessen flexible und interessenausgleichende Lösungen angestrebt werden, informelle Angebote das formelle Beteiligungsangebot angepasst ergänzen und Anreize für einen stetigen Interessensausaustausch geboten werden.

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit bezieht sich auf die ganzheitliche Betrachtung von stadtplanerischen Entscheidungsprozessen. Die Arbeit hat über die allgemeinen theoretischen Belange sowie über die beiden sachorientierten Fallbeispiele Erkenntnisse über den direktdemokratischen Anwendungsrahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erzeugt, die für die Beantwortung der Frage 2 herangezogen werden. Es hat sich herausgestellt, dass die Beantwortung der Frage differenziert geschehen muss. Im Grundsatz bieten die derzeitigen formellen Anwendungsvoraussetzungen der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten einen positiven Handlungsrahmen für den Themenbereich der Bauleitplanung. Die Diskussion über eine mögliche Ausschlussregelung für die Bauleitplanung in diesem Anwendungsfeld hat begründete Argumente für den positiven Handlungsrahmen aufgezeigt (siehe 7.4.1). Demnach sind die Anwendungsvoraussetzungen der Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ein Ausdruck eines gewandelten Demokratieverständnisses und können einen sachlichen Beitrag zur Modernisierung der lokalen Demokratie leisten. Als vorteilhaft erweist es sich, dass bürgerschaftlicher Unmut konstruktiv kanalisiert werden kann und sich die Bürger im politischen Entscheidungsprozess gegenüber den öffentlichen Entscheidungsträgern wirksam positionieren können. Die Fallbeispiele haben dieses belegend gezeigt; bereits die Bürgerbegehren haben eine öffentliche Wahrnehmung erzeugt und wirksame Anpassungen in den Bebauungsplanentwürfen erreicht. Weitere Argumente dafür, dass der Themenbereich der Bauleitplanung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Bundesland Hamburg einen geeigneten Anwendungsansatz darstellt, sind aus kompetenzrechtlicher Sicht das unstrittige Verhältnis

zum Abwägungsgebot und die verhältnismäßig geringe Anwendungshäufigkeit dieser Instrumente. Daneben haben die Fallbeispiele einen verantwortungsbewussten Anwendungsgebrauch dieser Instrumente belegt und letztlich besteht die Möglichkeit, dass der Senat als fachliches Korrektiv in den stadtplanerischen Entscheidungsprozess eingreifen kann.

Ogleich die Frage 2 grundsätzlich positiv beantwortet werden kann, hat die Arbeit einen Optimierungsbedarf für den Anwendungsrahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung gezeigt. Dieser betrifft insbesondere die stärkere Berücksichtigung von Planungsbetroffenen, die erhöhte Sachlichkeit gegenüber der Planungssituation, die Möglichkeit kompromissorientierte Verhandlungen durchzuführen und die Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung gegenüber dem Planungssachverhalt sowie die nachhaltige Wahrung der Bürgerentscheidung im stadtplanerischen Entscheidungsprozess. Bezogen auf diese Optimierungspotentiale und erweiterte prozessstärkende Ansätze werden konkrete Vorschläge zum verbesserten Anwendungsrahmen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken präsentiert (siehe 7.4.2).

### **8.2 Kritische Reflexion der Methodik und Vorgehensweise**

Die vorliegenden Erkenntnisse der Arbeit wurden unter der Anwendung verschiedener Methoden und mit einer abgestimmten Vorgehensweise erzielt (siehe 1.4).

Als positiv kann die Analyse sowie die Auswertung der beiden Fallbeispiele hervorgehoben werden, die zentrale Erkenntnisse zur Beantwortung der Fragestellung beigetragen haben. Als unabdingbar für die inhaltliche Auseinandersetzung haben sich die leitfadengestützten Experteninterviews erwiesen, nicht zuletzt deswegen, da die untersuchten Planungsprozesse eine hohe Verfahrenskomplexität aufweisen und nicht abschließend in den öffentlich zugänglichen Schriftstücken dokumentiert sind. Zudem haben die besuchten Fachvorträge praxisorientierte Einblicke in die Hamburger Stadtplanung ermöglicht und in diesem Rahmen

konnten aufschlussreiche informelle Gespräche geführt werden.

Hingegen hat es sich in der Vorgehensweise als schwierig erwiesen die stadtplanerischen Entscheidungsprozesse ganzheitlich zu untersuchen. Mit dem Bauleitplanverfahren nach dem Baugesetzbuch und dem formellen Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach dem Bezirksverwaltungsgesetz liegen dem Erkenntnisinteresse der Arbeit zwei komplexe Anforderungsprofile an die Bürgerbeteiligung mit unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Ausrichtungen zugrunde. Es wird davon ausgegangen, dass eine fokussierte Auseinandersetzung mit jeweils einem Verfahren die Probleme und Optimierungspotentiale deutlicher herausstellen kann. Dieses insbesondere dann, wenn in diesem Zusammenhang auf erweitertes Erfahrungswissen, beispielsweise aus anderen Hamburger Bezirken, zurückgegriffen wird.

### **8.3 Weiterer Forschungsbedarf**

Das Erkenntnisinteresse ist originär auf den stattfindenden Wandel der Planungs- und Beteiligungskultur in Hamburg gerichtet und erfasst das Verhältnis zwischen Bürgern und öffentlichen Entscheidungsträgern. Abgeleitet aus der Auseinandersetzung ergeben sich Erkenntnisse über interessante Sachverhalte, die als forschungsrelevant erachtet werden.

Grundsätzlich sollten die erzielten Erkenntnisse über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Bauleitplanung im Bundesland Hamburg mit Erfahrungswerten aus den anderen sieben Bundesländern, in denen kein Ausschlussstatbestand für diesen Anwendungsfall vorliegt, verglichen werden. Konkret sollte untersucht werden, welche qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern vorliegen. In den Flächenländern sollte zwischen der Gemeindegröße hinsichtlich der Einwohnerzahl differenziert werden, um Rückschlüsse zu ermöglichen, ob der Anwendungsbereich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung nur ein Großstadtphänomen in Folge der hohen baulichen Nutzungsdichte mit der nachgelagerten Interessensvielfalt ist. Näher sollten die Kriterien und Motivationen des

Anwendungsgebrauchs dieser Instrumente bestimmt werden.

Die nähere Betrachtung der direktdemokratischen Instrumente sollte jedoch nicht ausschließlich auf den Themenbereich der Bauleitplanung oder bestimmte Bundesländer beschränkt erfolgen. Wichtig erscheint, dass im kommunalen Anwendungsbereich der direkten Demokratie vermehrt politische Sachentscheidungsprozesse hinsichtlich verwertbarer und vergleichbarer Ergebnisse untersucht werden. Das Problem wird darin angenommen, dass vielfältige Sachthemen, Prozessausprägungen sowie Verfahrensverläufe schwer systematisch zu erfassen sind. Es erscheint die Entwicklung einer universal anwendbaren und flexiblen Auswertungssystematik für direktdemokratische Entscheidungsprozesse sinnvoll, die repräsentativ haltbare Ergebnisse ermöglicht. Eine derartige Auswertungsmethode kann einen Beitrag zur Verhältnisbestimmung zwischen repräsentativer und direkter Demokratie leisten. Perspektivisch ermöglichen die Ergebnisse dieser Methode die verbesserte Identifizierung von kommunalen Problemen oder können demokratische Trends frühzeitig aufzeigen. Daneben besteht das Potential, die Ergebnisse für die Diskussion um die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf der Bundesebene zu nutzen.

Ein weiteres Interesse besteht an der Annäherung an den neuentstehenden Typus des Bürgers, der zunehmend sachspezifische Planungsprojekte aufgreift und Engagement im politischen Prozess zeigt. Neben der reinen Annäherung an die Sachmotive, sollte geklärt werden, welche Bevölkerungsgruppen hinsichtlich Bildungs- oder Einkommensniveau sowie weiteren Ausprägungen diesen Typus ausmachen. Als interessant wird erachtet, diesen Typus des Bürgers dauerhaft zu beschreiben, um den gesellschaftlichen Wertewandel mit neuen Anforderungen an das demokratische System zu erfassen. Weiter sollten die konkreten Bürgerprotestgruppen und deren Organisationsformen näher untersucht werden. Insbesondere bieten die neuen Netzwerke der Bürger hinsichtlich der Akteure, der Kommunikationsformen und der konkreten Durchlässigkeit für bestimmte Personengruppen einen spannenden Forschungsgegenstand.



# Verzeichnisse

## Quellenverzeichnis

### *Literatur*

Benz, Arthur et al. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Blatter, Joachim (2007): Demokratie und Legitimation. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 271-284.

Blatter, Joachim (2008): Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtregionen. In: Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 127-163.

Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2006): Die Zukunft lokaler Demokratie in der Stadt 2030. Zwischen kommunaler Bürgergesellschaft und exklusiven Governance-Netzwerken. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region. Band IV: Chancen lokaler Demokratie. Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 231-257.

Böhm-Ott, Stefan et al. (2006): Bürgerschaftliche Interessen als zentrale Ressource kommunaler Selbstverwaltung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region. Band IV: Chancen lokaler Demokratie. Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 55-83.

Bösling, Thies; Karpen, Ulrich (2001): Volksgesetzgebung als Kernbestandteil der Verfassungsreform 1996. In: Bull, Hans Peter (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung und des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten. Hamburg. S. 68-78.

Borchadt, Alexandra (2011): Bitte nicht vor meiner Haustür. Der Widerstand gegen Bauprojekte aller Art ist groß. In: Süddeutsche Zeitung 93/2011. München.

Braam, Werner (1999): Stadtplanung. Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen. Werner Verlag. Düsseldorf.

Bull, Hans Peter (2007): Das Kommunalverfassungsrecht der Stadtstaaten – Hamburg. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Springer Verlag. Berlin und Heidelberg. S. 743-767.

David, Klaus (2001): Bürgerbeteiligung in der Hamburger Verwaltung - eine lange Tradition. In: Bull, Hans Peter (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung und des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten. Hamburg. S. 40-50.

Degenhart, Christoph (2006): Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. C.F. Müller Verlag. Heidelberg.

Dressel, Andreas (2003): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Durinke, Peter Lothar (2011): Bürgerentscheide in der Bauleitplanung. Zulässigkeit und Grenzen. Verlag Dr. Kovac. Hamburg.

Dustmann, Ulrike (2000): Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.

Falkenberg, Hartmut; Heilmann, Ernst (2001): Bürgerbegehren und -entscheid in der Praxis aus Sicht einer Bürgerinitiative: „Wem gehört die Stadt?“ In: Bull, Hans Peter (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung und des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten. Hamburg. S. 129-141.

Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Bezirksversammlung (BV) Altona (2011): Beschluss vom 24.03.2011. Das Stadtcafé zügig unter Schutz stellen. Drucksache XIX-0023.

FHH, Bezirksamt (BA) Eimsbüttel (2008): BEP Eimsbüttel 2008. Bezirkliche Entwicklungsplanung. Druckschrift.

FHH, BA Eimsbüttel (2009a): Beschlussvorlage vom 28.09.2009 mit Anlage. Bebauungsplan-Entwurf Hoheluft-West 13/ Harvestehude 12. Auswertung der erneuten öffentlichen Auslegung und Beschlussempfehlung für die Bezirksversammlung. Drucksache 1034/XVIII.

FHH, BA Eimsbüttel (2009b): Beschlussvorlage vom 16.02.2009. Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“. Drucksache 0693/XVIII.

FHH, BA Eimsbüttel (2009c): Mitteilung vom 24.11.2009. Bebauungsplan-Entwurf Hoheluft-West 13/ Harvestehude 12.

FHH, BA Eimsbüttel (2009d): Mitteilung vom 11.12.2009. Sachstand der Antragsverfahren der Vertrauensleute der Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek“ und „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel“ vor dem Verwaltungsgericht Hamburg. Drucksache 1183/XVIII.

FHH, BV Eimsbüttel (2009): Auszug aus der Niederschrift der 11. Sitzung des Gremiums Bezirksversammlung am 26.02.2009. Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“. Drucksache 0693/XVIII.

FHH, BA Eimsbüttel (2010a): Bescheid über Zustandekommen und Zulässigkeit vom 03.03.2010. Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“.

FHH, BA Eimsbüttel (2010b): Beschlussvorlage vom 12.05.2010. Fragestellung der Bezirksversammlung zum Bürgerentscheid. Drucksache 1443/XVIII.

FHH, BA Eimsbüttel (2010c): Mitteilung vom 12.07.2010. Amtliches Endergebnis des Bürgerentscheides „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“.

FHH, BA Eimsbüttel (2010d): Beschlussvorlage vom 20.09.2010. Bebauungsplan-Entwurf Hoheluft-West 13 (Hoheluftchaussee). Drucksache 1608/XVIII.

FHH, BA Eimsbüttel (2010e): Mitteilung vom 14.01.2010. Flugblätter der Isebek-Initiative. Drucksache 1218/XVIII.

FHH, BV Eimsbüttel (2010): Mitteilung des vorsitzenden Mitglieds der Bezirksversammlung vom 27.04.2010 mit Anlage. Sachstand Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“.

FHH, BA Eimsbüttel (2011): Mitteilung vom 21.04.2011. Vorbescheidsantrag Kaiser-Friedrich-Ufer 30.

FHH, BA Nord (2008a): Mitteilung des Bezirksamtes vom 01.09.2008. Bürgerbegehren „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 2292/08.

FHH, BA Nord (2009a): Mitteilung des Bezirksamtes vom 09.01.2009. Bürgerbegehren „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 2697/09.

FHH, BA Nord (2009b): Mitteilung des Bezirksamtes vom 03.03.2009. Bürgerbegehren „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 2905/09.

FHH, BA Nord (2009c): Mitteilung des Bezirksamtes vom 29.04.2009. Bürgerentscheid „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 3099/09.

FHH, BV Nord (2008): Auszug aus der Niederschrift der 7. Sitzung des Gremiums Stadtentwicklungsausschuss am 18.09.2008. Bürgerbegehren „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 2326/08.

FHH, BV Nord (2009a): Auszug aus der Niederschrift der 10. Sitzung des Gremiums Bezirksversammlung am 12.02.2009. Bürgerbegehren „Rettet das Freibad Ohlsdorf“. Drucksache 2833/09.

FHH, BV Nord (2009b): Mitteilung des vorsitzenden Mitglieds der Bezirksversammlung vom 31.03.2009. Bürgerentscheid zum Freibad Ohlsdorf. Drucksache 2983/09.

FHH, BV Nord (2010a): Antrag vom 08.04.2010. Freibad Ohlsdorf. Drucksache 4343/10.

FHH, BV Nord (2010b): Antrag vom 09.02.2010. Besucherzahlen Hallen- und Freibad Ohlsdorf. Drucksache 3910/09.

FHH, Behörde für Umwelt und Stadtentwicklung (BSU) (Hrsg.) (2008): Hamburg macht Pläne – Planen Sie mit! Erläuterungen zur Bauleitplanung. Druckschrift im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg.

FHH, Bürgerschaft (2008a): Antwort des Senats vom 17.10.2008. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Hamburg-Nord. Drucksache 19/1263.

FHH, Bürgerschaft (2008b): Antwort des Senats vom 29.08.2008. Isebekkanal. Drucksache 19/952.

FHH, Bürgerschaft (2009a): Antwort des Senats vom 04.11.2009. Ist das Hallen- und Freibad Ohlsdorf ein ungeliebter Ökosaurier?. Drucksache 19/4505.

FHH, Bürgerschaft (2009b): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 05.05.2009. Vorlage eines Wohnungsbauentwicklungsplanes und Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung bei dem Titel „Planungsleistungen der Bezirksämter für Maßnahmen der Wachsenden Stadt“ im Haushaltsjahr 2010. Drucksache 19/2995.

FHH, Bürgerschaft (2009c): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 15.12.2009. Beteiligungsbericht 2008. Drucksache 19/4600.

FHH, Bürgerschaft (2010): Mitteilung des Senats vom 23.02.2010. Leitbild Hamburg: Wachsen mit Weitsicht. Drucksache 19/5474.

Frey, Oliver; Koch, Florian (2011): Die Zukunft der Europäischen Stadt. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft. Konzepte und empirische Befunde. In: Schwalb, Lilian; Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 23-38.

- Geißel, Brigitte (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In: Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 227-248.
- Grote, Jürgen (2007): Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft. In: Schwalb, Lilian; Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 39-66.
- Haus, Michael (2007): Governance, Meta-Governance und die Transformation lokaler Institutionen. In: Schwalb, Lilian; Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 67-92.
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main.
- Heintz, Detlef; Rabe, Klaus (2006): Bau- und Planungsrecht. Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 366-377.
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Holzmann, Anke (2006): Das Kooperationsprinzip. Kooperatives Staatshandeln zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Innes, Judith (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. In: Journal of Planning Education and Research 3/1995. Thousand Oaks. S. 183-189.
- Koch, Florian (2011): Stadtplanung, Governance und Informalität. Vorschlag einer Typologie. In: Frey, Oliver; Koch, Florian: Die Zukunft der Europäischen Stadt. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 191-207.
- Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (2010): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. In: Kost, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 7-18.
- Kretschmann, Nancy et al. (2010): Hamburg – nicht ganz dicht?! Nachverdichtung durch preisgünstigen Wohnraum: empirische Potentialerhebung und –analyse in zentralen und nachfragestarken Quartieren. Nicht veröffentlichte Projektarbeit an der HafenCity Universität. Hamburg.
- Mäding, Heinrich (2006): Lokale Demokratie – zur aktuellen Lage. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region. Band IV: Chancen lokaler Demokratie. Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 19-29.
- Maurer, Hartmut (2005): Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. Verlag C.H. Beck. München.
- Mittendorf, Volker (2008): Auswirkung von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich. In: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 73-101.
- Neumann, Peter (2007): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Springer Verlag. Berlin und Heidelberg. S. 353-377.

- Nolte, Paul (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2011. Bonn. S. 5-12.
- Pähle, Katja (2008): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Eine Herausforderung für die Legitimation lokaler Mandatsträger? In: Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 249-269.
- Paust, Andreas (2000): Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Verlag Stiftung MITARBEIT. Bonn.
- Ritgen, Klaus (2000): Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2/2000. München. S. 129-136.
- Ritgen, Klaus (2007): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Jahren 2005 und 2006. In: Kommunaljurist 8/2007. Baden-Baden. S. 288-294.
- Rösener, Britta; Selle, Klaus (2005): Information, Partizipation, Kooperation. Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier. In: VHW Forum Wohneigentum 6/2005. Berlin. S. 287-294.
- Rucht, Dieter (2008): Protest als Kommunikation. In: Gosewinkel, Dieter; Schubert, Gunnar Folke (Hrsg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit. Verlag edition sigma. Berlin. S. 337-357.
- Schedler, Kuno (2007): Public Management und Public Governance. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 253-268.
- Schiffer, Sabine (2011): Informationsmedien in der Postdemokratie. Zur Bedeutung von Medienkompetenz für eine lebendige Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2011. Bonn. S. 27-32.
- Schimank, Uwe (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 29-45.
- Schliesky, Utz (1998): Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein. Kommunal- und Schulverlag. Wiesbaden.
- Schmidt, Gabriele (2011): Urban Governance im Spannungsfeld zwischen Partizipation und Effektivität. Erfahrungen mit dem New Deal for Communities-Programm in Bristol. In: Frey, Oliver; Koch, Florian: Die Zukunft der Europäischen Stadt. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 229-245.
- Scholz, Brigitte; Selle, Klaus (1996): Beteiligungs-Minima. Eine Übersicht über gesetzliche Informations- und Partizipationsregeln. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Bauverlag. Wiesbaden und Berlin. S. 393-438.
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund.
- Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung. Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 9-27.
- Vollrath, Karsten (2001): „Ohne Bürger geht dat nich!“: Anwendung und Wirkungen von Bürgerbegehren in den Hamburger Bezirken - aus Sicht der Gesetzesinitiatoren. In: Bull, Hans Peter (Hrsg.): Fünf Jahre direkte

Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung und des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten. Hamburg. S. 142-150.

Walk, Heike (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Wickel, Martin; Zengerling, Cathrin (2010): Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung durch Bürgerentscheide. Möglichkeiten und Grenzen. In: Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland 3/2010. Hamburg. S. 91-97.

Wickel, Martin; Zengerling, Cathrin (2011): Partizipation in der kommunalen Planung. In: RaumPlanung 156/157. Dortmund. S. 138-143.

### *Internet*

APB Architekten (2007): Hoheluft-Contor. URL: <http://www.apb-architekten.de/Bilder/n00-28-a.jpg> (Zugriff: 15. September 2011).

Bäderland Hamburg GmbH (2011): Bäderland Kurzportrait. URL: <http://www.baederland.de/service/unternehmen.php> (Zugriff: 15. September 2011).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2009): Stadtentwicklungsbericht 2008 der Bundesregierung. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume. URL: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/20500/publicationFile/10989/stadtentwicklungsbericht-2008-der-bundesregierung-neue-urbane-lebens-und-handlungsraeume.pdf> (Zugriff: 15. September 2011).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden. URL: [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln\\_032/nn\\_251568/Content/Publikationen/NSP/weissbuchInnenstadt,templated=raw,property=publicationFile.pdf/weissbuchInnenstadt.pdf](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_032/nn_251568/Content/Publikationen/NSP/weissbuchInnenstadt,templated=raw,property=publicationFile.pdf/weissbuchInnenstadt.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Busch, Lüder (2009): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung - das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins. URL: [https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder\\_Busch\\_Dissertation.pdf](https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder_Busch_Dissertation.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Dittmann, Olaf; Hanauer, Florian (2009): Auf dem Weg zur Zwei-Klassen-Demokratie. URL: <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article5224552/Auf-dem-Weg-zur-Zwei-Klassen-Demokratie.html> (Zugriff: 15. September 2011).

Duchrow, Harald (2010): ISEBEK-INITIATIVE zum Schutz der Stadtnatur. URL: <http://www.isebek-initiative.de/buergerentscheid.html> (Zugriff: 15. September 2011).

Egeler, Roderich (2010): Repräsentative Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2009. URL: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_09/presse/77\\_Repr\\_WStat.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/77_Repr_WStat.html) (Zugriff: 15. September 2011).

Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. URL: [http://www.pt.rwth-aachen.de/dokumente/publikationen/pt\\_materialien\\_13.pdf](http://www.pt.rwth-aachen.de/dokumente/publikationen/pt_materialien_13.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

FHH, BA Eimsbüttel (2004): Information zur öffentlichen Plandiskussion. Bebauungsplan-Entwurf Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/80552/data/hohe13-infoblatt.pdf> (Zugriff: 15. September 2011).

FHH, BA Nord (2008b): Bürgerinformation. Öffentliche Plandiskussion zum Bebauungsplan-Entwurf Ohlsdorf 10. URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/39052/data/ohlsdorf-10-info.pdf> (Zugriff: 15. September 2011).

FHH, BSU (2011): Stadt im Dialog. URL: <http://www.hamburg.de/stadt-im-dialog/> (Zugriff: 01. Oktober 2011).

Gaier, Ted et al. (2009): Manifest. NOT IN OUR NAME, MARKE HAMBURG! URL: <http://nionhh.wordpress.com/about/> (Zugriff: 15. September 2011).

Hamburger Abendblatt (2008): Ohlsdorf. Bürgerbegehren für Freibad. URL: <http://www.mobil.abendblatt.de/hamburg/article920793/Buergerbegehren-fuer-Freibad.html> (Zugriff: 15. September 2011).

Hamburger Abendblatt (2011): BAUPROJEKT HOHELUF. Isebek-Initiative zieht gegen Bezirk Eimsbüttel vor Gericht. URL: <http://www.mobil.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article1878033/Isebek-Initiative-zieht-gegen-Bezirk-Eimsbuettel-vor-Gericht.html> (Zugriff: 19. September 2011).

Mehr Demokratie e.V. (2006): Merkblatt zu Bürgerbegehren in den Hamburger Bezirken. URL: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/hamburg/merkblatt-hh-2006.pdf> (Zugriff: 15. September 2011).

Mehr Demokratie e.V. (2011): Datenbank Bürgerbegehren. URL: <http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html> (Zugriff: 26. August 2011).

Meyer, Harald (2009): Rettet das Freibad Ohlsdorf! URL: <http://www.rettet-das-freibad-ohlsdorf.de/> (Zugriff: 15. September 2011).

Mittendorf, Volker; Rehmet, Frank (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht - Deutschland 1956-2007. URL: [http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/bund/2007-buergerbegehrens-bericht.pdf&t=1295964831&hash=9b604593c0306d9a866e59cab14ab148](http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/bund/2007-buergerbegehrens-bericht.pdf&t=1295964831&hash=9b604593c0306d9a866e59cab14ab148) (Zugriff: 15. September 2011).

Office of Democracy and Governance (2000): Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook. URL: [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Recht auf Stadt (2011): Initiativen und Stadtbewegungen. URL: [http://wiki.rechtaufstadt.net/index.php/Initiativen\\_und\\_Stadtbewegungen](http://wiki.rechtaufstadt.net/index.php/Initiativen_und_Stadtbewegungen) (Zugriff: 15. September 2011).

Selle, Klaus (2010): Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. URL: [http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/pt\\_materialien/pt\\_materialien26.pdf](http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/pt_materialien/pt_materialien26.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Handbuch zur Partizipation. URL: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/partizipation/download/Handbuch\\_Partizipation.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Statistikamt Nord (2009): Gebietsreihe Hamburger Bezirke. URL: <http://www.statistik-nord.de/fileadmin/regional/regional.php?MERKMALE=Bev%F6lkerung+insgesamt&JAHRE=2009&BEZIRKE=2002&BEZIRKE=2006&BEZIRKE=2003&BEZIRKE=2001&BEZIRKE=2004&BEZIRKE=2007&BEZIRKE=2005&AUSGABE=A&STARTEN=Anfrage+starten....&BEVOELKERUNG=CHECKED> (Zugriff: 15. September 2011).

Statistikamt Nord (2008): Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 24. Februar 2008. Band 1: Analyse. URL: [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/wahlanalyse\\_bue\\_bez\\_2008\\_gesamt\\_01.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/wahlanalyse_bue_bez_2008_gesamt_01.pdf) (Zugriff: 15. September 2011).

Statistisches Bundesamt (2009): 73% der privaten Haushalte haben einen Internetzugang. URL: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/12/PD09\\_\\_464\\_\\_IKT,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/12/PD09__464__IKT,templateId=renderPrint.psml) (Zugriff: 28. September 2011).

### *Gespräche*

Jorga, Claus (2011): Fachamt für Stadt- und Landschaftplanung im Bezirksamt Hamburg-Nord. Gespräch vom 27. Juni 2011. Hamburg.

Gätgens, Kay; Häffner, Karola; Heym, Christine (2011): Fachamt für Stadt- und Landschaftplanung im Bezirksamt Eimsbüttel. Gespräch vom 07. September 2011. Hamburg.

### *Planwerke*

Bebauungsplan Harvestehude 3 vom 29.11.1966 (HmbGVBl. S. 254).

Bebauungsplan Hoheluft-West 3 vom 14.03.1966 (HmbGVBl. S. 66).

Bebauungsplan Hoheluft-Ost 2 vom 07.05.2002 (HmbGVBl. S. 71).

Baustufenplan Eimsbüttel / Hoheluft-West in der Fassung der erneuten Feststellung vom 14.01.1955 (Amtl. Anz. S. 61).

Baustufenplan Harvestehude / Rotherbaum vom 06.09.1955 (HmbGVBl. S. 294).

Baustufenplan Fuhlsbüttel / Alsterdorf / Groß und Klein Borstel / Ohlsdorf in der Fassung der erneuten Feststellung vom 14.01.1955 (Amtl. Anz. S. 61).

Flächennutzungsplan für die Freie und Hansestadt Hamburg in der Fassung der Neubekanntmachung vom 22.10.1997 (HmbGVBl. S. 485).

Landschaftsprogramm einschließlich Arten- und Biotopschutzprogramm für die Freie und Hansestadt Hamburg vom 14. 07.1997 (HmbGVBl. S. 363).

### *Rechtsgrundlagen*

Bezirksverwaltungsgesetz vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404), geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 405, 433).

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl 1998, S. 796), letzte berücksichtigte Änderung: Art. 5a Abs. 2 Satz 4 und Art 90 Abs. 4 Satz 3 geändert (§ 10 G v. 27.7.2009, 400).

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 688).

Gesetz über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung (Bauleitplanfeststellungsgesetz) in der Fassung vom 30. November 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 271), letzte berücksichtigte Änderung: § 5 geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 11. Mai 2010 (HmbGVBl. S. 350).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a), zuletzt geändert am 8. Juli 2009 (HmbGVBl. S. 221).

Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung (Weiterübertragungsverordnung-Bau) vom 8. August 2006 (HmbGVBl. 2006, S. 481), letzte berücksichtigte Änderung: §§ 2 und 4 geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Mai 2010 (HmbGVBl. S. 350).

#### *Rechtsprechung*

BVerwG, Urteil vom 05.07.1974-IVC50/72, BVerwGE 45, 309 (LS4).

OVG Hamburg, Beschluss vom 10.06.2009, Aktenzeichen 2 Bs 71/09, DÖV 2009, 724.

OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.12.2004, Aktenzeichen 10 LA 84/04, NVwZ-RR 2005, 349.

OVG Münster, Beschluss vom 17.07.2007, Aktenzeichen 15 B 874/07, NVwZ-RR 2007, 803.

OVG Münster, Beschluss vom 06.12.2007, Aktenzeichen 15 B 1744/07, DVBl. 2008, 120.

VG Augsburg, Urteil vom 21.03.2002, Aktenzeichen 8 K 01/1408, NVwZ-RR 2002, 597.

VG Hamburg, Beschluss vom 14.04.2009, Aktenzeichen 13 E 787/09, DÖV 2009, 724.

VGH München, Beschluss vom 28.07.2005, Aktenzeichen 4 CE 05.1961, NVwZ-RR 2006, 208 (Ls).

#### *Vorträge / Veranstaltungen*

Hamburgische Architektenkammer, Arbeitskreis Stadtentwicklung (2011): Wer macht Stadt? Metropolenentwicklung und Planungskultur in Hamburg. Veranstaltung mit Podiumsdiskussion am 20. Januar 2011. Hamburg.

Walter, Jörn (2011): Stadtentwicklung und urbane Bewegungen in Hamburg. Veranstaltung am 23. Februar 2011. Hamburg.

Stadtplanungsausschuss des Bezirks Altona (2011): Öffentliche Plandiskussion. Othmarschen 40. Veranstaltung am 02. Februar 2011. Hamburg.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prozessrelevante Kriterien demokratischer Beteiligung mit möglichen Ausprägungen (eigene Darstellung). Seite 26.

Abbildung 2: Bebauungsplanentwurf Ohlsdorf 10 (ohne Legende und Maßstab; Quelle: FHH, BA Nord 2008b: 3). Seite 55.

Abbildung 3: Bürgerbegehren der Initiative Rettet das Freibad Ohlsdorf (eigene Darstellung; Quelle: FHH, BA Nord 2009a: 1). Seite 56.

Abbildung 4: Vorlage der Bezirksversammlung Hamburg-Nord zum Bürgerentscheid (eigene Darstellung; Quelle: FHH, BV Nord 2009b: 1) Seite 57.

Abbildung 5: Stichfrage des Bezirksamtes Hamburg-Nord zum Bürgerentscheid (eigene Darstellung; Quelle: Meyer 2009). Seite 58.

Abbildung 6: Entwurf Hoheluftkontor (Quelle: APB Architekten 2007). Seite 61.

Abbildung 7: Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ der Isebek-Initiative (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010). Seite 62.

Abbildung 8: Bürgerbegehren „Hände weg vom Isebek!“ in der Form der Zulässigkeitsentscheidung vom 23.01.2009 (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010). Seite 63.

Abbildung 9: Teilausschnitt des angepassten Bebauungsplanentwurfs Hoheluft-West 13 / Harvestehude 12 (ohne Legende und Maßstab; Quelle: FHH, BA Eimsbüttel 2009a: 36). Seite 64.

Abbildung 10: Bürgerbegehren „Für die Respektierung des Bürgerwillens in Eimsbüttel!“ der Isebek-Initiative (eigene Darstellung; Quelle: Duchrow 2010) 64

Abbildung 11: Vorlage „Isebek erhalten – Eimsbüttel gestalten“ der Bezirksversammlung Eimsbüttel (eigene Darstellung; Quelle: FHH; BA Eimsbüttel 2010b: 1). Seite 65.

Abbildung 12: Planungsareal des Hoheluftkontors (eigene Aufnahme). Seite 76.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einführungsjahre von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in die Kommunalverfassungen der Bundesländer (eigene Darstellung auf Basis von Busch 2009: 42 und Kost 2008: 43). Seite 28.

Tabelle 2: Formale Zulassungskriterien für Bürgerbegehren (eigene Darstellung). Seite 29.

Tabelle 3: Antragsquoten für Bürgerbegehren nach Bundesländern (eigene Darstellung nach Kost 2008: 42). Seite 30.

Tabelle 4: Zustimmungsquoten für Bürgerentscheide nach Bundesländern (eigene Darstellung nach Kost 2008: 42). Seite 32.

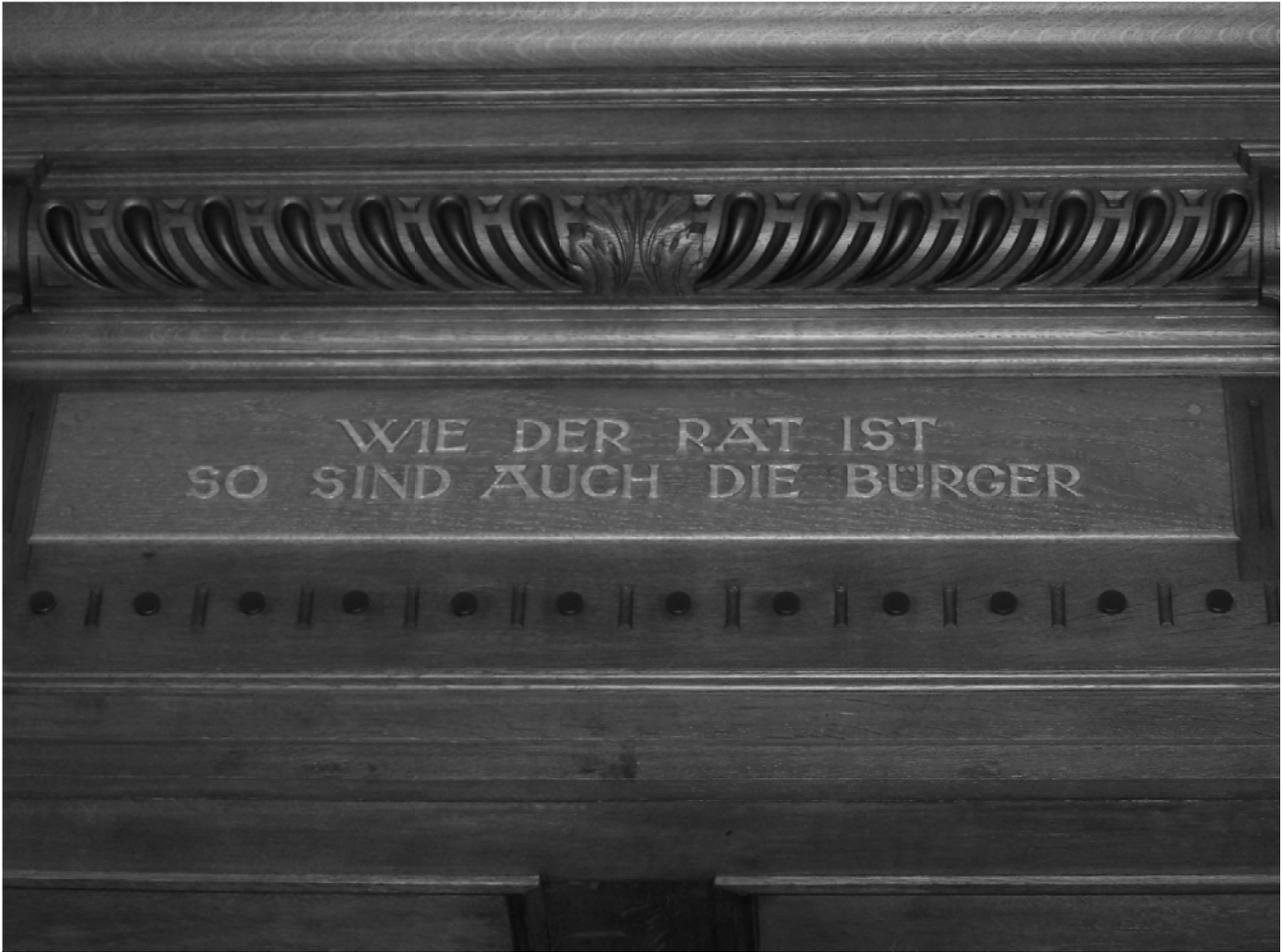
Tabelle 5: Bauleitplanung als Ausschlussstatbestand für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bundesländern gemäß der Kommunalverfassungen (eigene Darstellung nach Wickel, Zengerling 2010: 93). Seite 48.

## Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BA	Bezirksamt
BayGO	Bayrische Gemeindeordnung
BV	Bezirksversammlung
BauWÜVO	Weiterübertragungsverordnung-Bau
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BLPFestG	Bauleitplanfeststellungsgesetz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GAL	Grün-Alternative Liste Hamburg
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GO NRW	Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Ordnungsblatt
HV	Hamburgische Verfassung
Mio.	Millionen
nimby	not in my backyard
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungsreport
OVG	Oberverwaltungsgericht
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof







## Anhang

## Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass die Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt wurde. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen oder anderen Quellen entnommen sind, sind als solche deutlich kenntlich gemacht. Die Arbeit ist noch nicht veröffentlicht und noch nicht als Studienleistung zur Anerkennung oder Bewertung vorgelegt worden.

---

Ort | Datum

Oliver Riek | 20522643