



Quelle: shutterstock, © Milcha Markovskiy

Für eine starke parlamentarische Demokratie

Positionspapier des Landesverbandes Hamburg



Vorwort

In einer hochkomplexen und heterogenen Gesellschaft wie der deutschen steht die parlamentarische Demokratie für Interessenausgleich, ermöglicht langfristige politische Strategien und zeigt sich robust gegen populistische Tendenzen. Innen- wie außenpolitisch sorgt Sie für Stabilität und fördert die soziale Gerechtigkeit. Insofern kann man feststellen: die parlamentarische Demokratie ist ein Erfolgsmodell.

Und doch gibt es seit längerem einen verstärkten Trend hin zu mehr direkter Demokratie. Hamburg spielt dabei eine besondere Rolle: In kaum einem anderen Bundesland sind die direktdemokratischen Instrumente so vielfältig und macht die Bevölkerung davon mehr Gebrauch. Es ist wichtig und notwendig, dass die Bürger politisch engagiert sind und ein Mitspracherecht haben. Frühzeitige Beteiligung der betroffenen Bürger kann Investitionsvorhaben beschleunigen, andererseits dürfen Investitionen nicht übermäßig erschwert bzw. sogar unmöglich gemacht werden. Außerdem: Folgeschwere Entscheidungen können nicht immer auf die Frage „Ja oder Nein?“ reduziert werden.

Der Europäische Gerichtshof hat das Verbandsklagerecht zu Lasten von Planungs- und Genehmigungsprozessen mehrmals ausgeweitet. Das Ergebnis: Dringende Infrastrukturprojekte wie die Anpassung der Elbfahrrinne werden systematisch von großen Umweltverbänden blockiert – gegen den politischen Willen der gewählten Gremien und auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit Hamburgs.

Die direktdemokratischen Instrumente und das Verbandsklagerecht sorgen dafür, dass es immer wieder zu einer Trennung der politischen Entscheidungskompetenz und der Entscheidungsverantwortung kommt.

Mit diesem Positionspapier tritt der Wirtschaftsrat Hamburg für eine Stärkung der parlamentarischen Demokratie ein. Wir möchten eine Diskussion hierüber anregen und unterbreiten konkrete Verbesserungsvorschläge. Ansatzpunkte sind strengere Auflagen für Volksabstimmungen, Verschärfungen des Verbandsklagerechts und eine Reform des Hamburgischen Wahlrechts.

Prof. Dr. jur. Ulrich Karpen, Dr. Ralf Hüting und Dipl.-Volkswirt Thies G.J. Goldberg haben sich in sehr intensiven Beratungen mit diesem Themenkomplex beschäftigt. Ihnen sei an dieser Stelle herzlich für ihre Mühe gedankt.


Gunnar Uldall,
Senator a.D.

Landesvorsitzender
Wirtschaftsrat Hamburg



Vorwort

Unsere repräsentative Demokratie hat sich in fast sieben Jahrzehnten mehr als bewährt. Und doch wächst in der Bevölkerung der Wunsch nach mehr Mitsprache, vor allem, was die Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten angeht. Diesen Wunsch müssen Politik und Wirtschaft ernst nehmen.

Nahezu keine Straße kann gebaut, kein Gleis verlegt und kein Windrad errichtet werden, ohne dass die Projekte von Bürgerinitiativen und Protesten begleitet sind. Was aber steckt hinter dem Protest? Sind die Deutschen etwa ein Volk von Wutbürgern? Nein. Hinter der Ablehnung steht in der Regel die Befürchtung, „von oben“ übergebenen zu werden.

Als führende Industrie- und Exportnation ist Deutschland auf eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Sie ist das Rückgrat unseres wirtschaftlichen Erfolges. So weiß man in Hamburg nur zu gut, dass die Hinterlandanbindung neben der Elbe die zweite Lebensader des Hafens ist.

Konfliktgeladene Projekte wie Stuttgart 21, die Bahnstrecke Karlsruhe-Basel, die Fehmarnbelt-Querung oder der Ausbau der Flughäfen Frankfurt am Main und München zeigen, dass der Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nur über die Akzeptanz in der Bevölkerung führt. Insbesondere bei wichtigen Großprojekten müssen

Politik und Wirtschaft die frühzeitige, offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung suchen. Die Bürger vor vollendete Tatsachen zu stellen, zieht erfahrungsgemäß langwierige Verzögerungen und hohe Mehrkosten nach sich.

Indem die Bürgerinnen und Bürger zu Beteiligten gemacht werden, reduzieren sich auf ihrer Seite nicht nur Misstrauen und Ängste. Die Bevölkerung bringt Sachverstand mit, der für die Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten wertvoll sein kann. Gelingt es uns, über die gesetzlichen Vorschriften zur Bürgerbeteiligung hinaus eine Art gelebte Planungskultur zu entwickeln, wird das auch die parlamentarische Demokratie nachhaltig stärken und Entscheidungsprozesse bei Infrastrukturvorhaben deutlich beschleunigen. Auch wird der Ruf nach mehr direktdemokratischen Elementen wieder leiser werden.


Dr. Peter Ramsauer MdB,
Bundesminister a.D

Vorsitzender des Ausschusses für
Wirtschaft und Energie



DIE ZENTRALEN FORDERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN IM ÜBERBLICK

ZUM WAHLRECHT

Das aktuelle Hamburgische Wahlrecht krankt an einer Reihe von Defiziten, die sich sowohl auf die Arbeit der Parteien und der Bürgerschaft als auch auf die Wähler selbst negativ auswirken. Das Wahlrecht bedarf daher einer grundlegenden Reform.

Der Wirtschaftsrat Hamburg fordert, dass mindestens die Hälfte der Mandate nach dem Verhältniswahlrecht über von den Parteien aufgestellten Landeswahllisten besetzt werden.

ZU VOLKSABSTIMMUNGEN

Die bestehenden Instrumente der direkten Demokratie in Hamburg sind zu evaluieren, auf ihre Handhabbarkeit hin zu überprüfen und zu reformieren:

- Das Bürgerschaftsreferendum ist ersatzlos abzuschaffen. Eine Zustimmung von Senat und Bürgerschaft vermittelt ausreichende Legitimität jeder politischen Entscheidung.
- Definition eines Themenkatalogs für zulässige Abstimmungsgegenstände.
- Nicht nur Volksentscheide über Haushaltspläne, sondern auch über we-

sentliche Haushaltsrisiken sollten ausgeschlossen werden. Für eventuell entstehende Haushaltsbelastungen sind zwingend Deckungsvorschläge vorzulegen.

- Grundsätzlich muss eine Fragestellung für eine Volksabstimmung mit einer belastbaren Aussage über die Budgetauswirkungen verbunden werden.
- Bürgerentscheide in den Bezirken sind auf Angelegenheiten zu beschränken, in denen die Bezirksversammlung Beschluss fassen darf und die auch faktisch nur bezirkliche Auswirkungen haben.
- Die Quoren bei Volksabstimmungen müssen erhöht werden.

ZUR BÜRGERBETEILIGUNG AN VERWALTUNGSENTSCHEIDUNGEN

- Die Beteiligungsrechte der Bürger sind von dem jeweils zuständigen Gesetzgeber grundsätzlich darauf zurückzuführen, wozu sie gedacht sind: Das Einbringen von Sach- und Fachwissen in dasungsverfahren zu ermöglichen.



Bildquelle: shutterstock, © bikeriderlondon

- Darüber hinaus ist der Gesetzgeber gefordert, die Beteiligungsrechte zu konkretisieren: Es ist klar zu definieren, wer genau zu beteiligen ist, wann die Beteiligung beginnt und wann sie endet, welchen Gegenstand die Beteiligung umfassen soll und welche Vorhaben für eine Bürgerbeteiligung geöffnet werden.

ZUR VERBANDSKLAGE

Das Verbandsklagerecht ist maßgeblich durch Entscheidungen des EuGH bestimmt, die der Bund umzusetzen gezwungen ist. Der Wirtschaftsrat Hamburg fordert den Senat und die Hamburger Bundestagsabgeordneten dazu auf, sich über die Bundesorgane auf EU-Ebene und im Bundesrecht dafür einzusetzen, dass das Verbandsklagerecht auf Fälle tatsäch-

licher, durch öffentliche Planung erwartete und relevante Rechtsverletzungen beschränkt wird. Des Weiteren fordert der Wirtschaftsrat Hamburg:

- Die Klagebefugnis ist auf Verbände zu reduzieren, die sich an Planungsverfahren beteiligen und deren konkrete Einwände nicht entkräftet oder durch Planungsänderungen nicht berücksichtigt wurden, verbunden mit einem Argumentationsnachtragsverbot.
- Von der Klagebefugnis ausgeschlossen werden müssen Verbände, die über keine innere demokratische Struktur verfügen und die nicht durch die öffentliche Planung in eigenem Recht verletzt werden (Verfahrensrechte).

Mit dem Ausufern der Zahl der Klagebefugten vor den Verwaltungsgerichten – teilweise unter Wegfall der Voraussetzung der eigenen Betroffenheit – ist die Prüfungsaufgabe der Gerichte im Sinne eines vernünftigen Ausgleichs zwischen Zugangsrechten und Prüfungsumfang zu überdenken. Der Wirtschaftsrat Hamburg empfiehlt:



Bildquelle: shutterstock, © Kunertus

- Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle sollte nicht vom Amtsermittlungsgrundsatz bestimmt werden, sondern nur der Überprüfung dessen dienen, was von den Klägern vorgetragen wird. Ähnlich wird es in Frankreich gehandhabt.
- Nach dem Wegfall des Ausschlusses von verspäteten Anträgen oder Argumenten im Verfahrensprozess (Präklusion) durch die Rechtsprechung des EuGH sollte in den Verfahrensgesetzen der Gerichte festgelegt werden, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt alle maßgeblichen Argumente vorgebracht sein müssen. Hierdurch kann eine „Never Ending Story“ vermieden werden.
- Der Gesetzgeber sollte darüber nachdenken, ob die üblicherweise eingreifende aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln vor dem Hintergrund der Erweiterung der Beteiligungsrechte in jedem Fall aufrechterhalten werden kann.
- Planungsrechtlich sind Instrumente der Legalplanung und der Vereinfachung von Vorhabenplanungen¹ zu nutzen.
- Es ist systematisch zu prüfen, wie andere Länder der europäischen Union mit dem weitreichenden Verbandsklagerecht in der Praxis umgehen.

¹ Genehmigung durch Gesetz oder in bestimmten Einzelfällen an Sondergesetze mit Regelung zur Vereinfachung von Voraussetzungen bei Planung und Genehmigung von bestimmten Vorhaben (beispielsweise wie im Hamburger Hafenentwicklungsgesetz); oder auch Gesetze zur Ausnahme von Vorschriften zum naturschutzrechtlichen Ausgleich (wie das „Hafenprivileg“ im Hamburger Naturschutzgesetz).

FÜR EINE STARKE PARLAMEN- TARISCHE DEMOKRATIE

1. WORUM ES GEHT

Art. 20 Abs. 2 GG besagt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt“. In Wahlen entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über diejenigen Personen, die repräsentativ für das Volk politische Entscheidungen treffen. Abstimmungen sind Entscheidungen des Volkes über politische Sachfragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Demokratieprinzip so ausgelegt, dass das Volk neben Wahlen und Abstimmungen auch in sonstigen Beteiligungsformen an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilhaben kann und soll. Das gilt etwa bei infrastrukturellen Planungs- und Genehmigungsverfahren (Mitwirkung an Verwaltungsentscheidungen, z.B. Planungsbeteiligung).

Seit den 1970er Jahren ist in der Bundesrepublik – wie auch in anderen Ländern – ein verstärkter Trend hin zu einer erweiterten, direkten Bürgerbeteiligung erkennbar. Die Formen sind vielfältig: Bürgerentscheidungen, Enquêtes, Anhörungen, Räte und Beiräte, Bürgerversammlungen, Planungszellen etc.

Begründet wird die verstärkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger mit der allgemeinen Politik- und Parteiver-

drossenheit, welche an den stetig sinkenden Beteiligungsquoten bei fast allen politischen Wahlen festgemacht wird. Vor diesem Hintergrund gebe die direkte Bürgerbeteiligung der schwächelnden parlamentarischen Demokratie einen Legitimierungsschub. Als weitere Argumente für mehr direkte Partizipation werden häufig angeführt: eine Verbesserung des Informationsstands der Bürger; mehr Transparenz und Kontrolle der Verwaltung; die Förderung von pluralistischen Interessen und Wertvorstellungen in staatlichen Einrichtungen; Annäherung von Verwaltung und Beteiligten; Förderung von Konsens und Akzeptanz. Nicht zuletzt wird die Verfahrensbeteiligung der Bürger als eine Art vorgelagerter Rechtsschutz interpretiert.

Im Grundsatz mögen solche Argumente richtig sein. Dennoch gibt es berechtigte Zweifel, ob die Bürger alle – häufig sehr komplizierten – Problemstellungen der Regierung und Verwaltung mit einem schlichten Ja oder Nein beantworten können. Beispiele sind der für die Stadt Hamburg sehr kostspielige Rückkauf der Energienetze, Stichwort **„Unser Hamburg – Unser Netz“**, oder das **Olympia-Referendum**. Sind es wirklich solche Fragen, an denen sich die Zukunft der Demokratie in Deutschlands entscheiden wird?

Komplexe Sachverhalte lassen sich in der Regel nicht in einer einfachen Frage formulieren. Aus der Umfrageforschung ist zudem bekannt, dass die Art und Weise, wie eine Frage gestellt wird, maßgeblich über die mehrheitliche Antwort entscheiden kann. Wie Fragen zielgerichtet verdreht werden können, hat sich 2004 beim Volksentscheid „**Gesundheit ist keine Ware**“ gezeigt, der sich gegen die Privatisierung von städtischen Krankenhäusern richtete.

Das Bundesrecht ist hinsichtlich der Ausgestaltung direkter Demokratie zurückhaltend. Das Grundgesetz kennt nur wenige Anlässe für (Volks-)Abstimmungen. Anders sieht es in den Bundesländern und Kommunen aus, in denen sich vielfältige Formen direkter Bürgerbeteiligung entwickelt haben. Die Erfahrung zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger der Freien und Hansestadt Hamburg besonders partizipationsfreudig sind. Hinzukommt, dass Hamburg in Sachen direkter Bürgerbeteiligung fast immer weitergeht als es das Bundesrecht vorschreibt. Es ist Zeit für eine Zwischenbilanz.

Grundsätzlich ist die Teilhabe der Bevölkerung an den Staatsgeschäften notwendig und erwünscht. Mehr und mehr stellt sich aber die Frage, ob zu viel Bürgerpartizipation zu Lasten der Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie geht, also das Regieren und Verwalten behindert (2.). Nach Ansicht des Wirtschaftsrates Hamburg ist ein Umsteuern erforderlich. Das soll für Hamburg im Folgenden

anhand des Wahlrechts (3.), am Volks- und Bürgerentscheid sowie am Bürgerschaftsreferendum (4.), an der Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen (5.) und schließlich an der Verbandsklage (6.) aufgezeigt werden.

2. REPRÄSENTATIVE ODER DIREKTE DEMOKRATIE IN HAMBURG?

Art. 20 Abs. 2 GG macht keine Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Sowohl eine repräsentative / parlamentarische Demokratie als auch Formen der Direktdemokratie sind zulässig. In der deutschen Verfassungsinterpretation und -praxis haben sich allerdings unzweifelhaft repräsentative Entscheidungsverfahren in außergewöhnlich reiner Form durchgesetzt. So bezeichnete etwa der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde das Repräsentanzprinzip als „die notwendige Grundform der Demokratie als Volksherrschaft.“² Ein gleiches, direktes, klares und allgemein verständliches Wahlrecht konstituiert den demokratischen, repräsentativen Staat.

Demokratie in Form des Parlamentarismus steht für Rationalität, Differenzierung und Kompromiss bei der Entscheidungsfindung. Die schlechten Erfahrungen mit der großen Zahl an Volksentscheiden in der Weimarer Republik haben die Verfasser des Grundgesetzes wohl bedacht. Die Kritik, dass meist notwendige Koalitionen für den Wähler nicht voraussehbar seien, ist

ein Tribut an die Kompromissfähigkeit des Gemeinwohls. Die angebliche Volksferne der Mandatsträger/innen und Fehlentscheidungen in den Parteien beeinträchtigen die Vorzugswürdigkeit der repräsentativen Demokratie nicht. Eine reine direkte Demokratie ist für einen Staat wie Deutschland zu zeitraubend, aufwendig und für die allermeisten Entscheidungen zu Sachfragen in Regierung und Verwaltung nicht geeignet. Das mag in einem Schweizer Kanton oder auf kommunaler Ebene anders sein.

Auf Bundes- und Landesebene sind direktdemokratische Abstimmungen allenfalls bei ganz außergewöhnlichen Entscheidungen, die das ganze Volk betreffen, möglich.

Das Hamburgische Wahl- und Referendumsrecht wird den skizzierten Leitlinien der parlamentarischen Demokratie – einem klaren und transparenten Wahlrecht, direkter Bürgerbeteiligung und Referenden nur bei besonders wichtigen Angelegenheiten und der zwingenden Verbindung von Entscheidung und Verantwortung – nicht gerecht.

3. WAHLRECHT

Das Wahlrecht ist gewissermaßen das Verfahrensgrundgesetz der Demokratie. Die Hamburgische Variante ist instabil, schwer verständlich und noch schwerer handhabbar. 2004 bekam Hamburg durch einen Volksentscheid ein neues, stark personalisiertes Verhältniswahlrecht, das aber nie angewandt wurde. 2007 wurde es durch eine erneute Änderung im Grunde revidiert. Im Jahre 2009 wurde das Wahlrecht wiederum durch ein vom Verein „Mehr Demokra-

Die Dominanz des repräsentativ-demokratischen Prinzips muss wieder gestärkt werden. Direktdemokratische Entscheidungen eröffnen keine neue, zweite Legitimationsquelle, vielmehr dienen sie der durch Wahlen legitimierten parlamentarischen Entscheidung durch Stabilisierung und Ausgleich von Defiziten. Dennoch ist eine Beeinträchtigung der parlamentarischen Regierung durch partizipativ gewonnene Einzelentscheidungen zu befürchten. Denn: Die Tatsache, dass die Bevölkerung abstimmt, aber nicht die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung übernimmt, verschleiert die Regierungsverantwortung. Entscheidung und Verantwortung müssen aber über Politik und Verwaltung miteinander verbunden sein und bleiben.



Bildquelle: fotolia, © Pixelot

² In: Isensee, J. & Kirchhoff, P. (2005): Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, 3. Auflage, C.F. Müller Verlag: Heidelberg, S. 31-42., verfügbar unter: http://www.newbooks-services.de/MediaFiles/Texts/1/9783811433021_Excerpt_003.pdf

te“ angestoßenes Volksbegehren geändert und die Entscheidungstechniken des Kumulierens und Panaschierens von Stimmen eingeführt. Technisch gesprochen, handelt es sich jetzt um eine Verhältniswahl mit offenen Wahlkreislisten (Mehrmandatswahlkreise) und offenen Landeslisten. Bewährt hat sich das aus mehreren Gründen nicht.

Die Parteien stehen vor dem großen Problem, dass sie Schlüsselfunktionen nicht gezielt und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit kompetenten Kandidaten besetzen können. Das hat die letzte Bürgerschaftswahl deutlich gemacht.

Das Kumulieren und Panaschieren verkompliziert das Wahlrecht unnötig. Umfragen offenbaren den geringen Bekanntheitsgrad vieler Abgeordneter und zeigen, dass das Ziel einer engeren Bindung des Wahlerfolgs an die persönlichen Leistungen und Meinungen einzelner Abgeordneter und Kandidaten nicht erreicht wird.

Das aktuelle Wahlrecht fördert vor allem die Wahlkreisorientierung der Abgeordneten. Sie werden zu eher populären und kurzfristig orientierten politischen Initiativen motiviert, die den persönlichen Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad fördern

sollen. Die Gefahr ist, dass die Gesamtverantwortung für die Stadt Hamburg und eine langfristig orientierte Zukunftsgestaltung aus dem Blick geraten.

Die Wahlbeteiligung sank im letzten Jahrzehnt kontinuierlich – auch, weil das Wahlrecht viele Bürger überfordert. Bei der Bürgerschaftswahl 2008 lag die Beteiligungsquote bei 63,5 %³, im Jahre 2004 noch bei 68,7 %⁴. 2011, als zum ersten Mal das überkomplexe Wahlrecht mit Panaschieren und Kumulieren Anwendung fand, sackte die Beteiligung auf 57,3 %⁵ ab. Nur ein Drittel der Wähler machte von den neuen Techniken der Stimmenverteilung Gebrauch. 2015 sank die Wahlbeteiligung noch einmal auf 56,5 %⁶.

Die Zahl ungültiger Stimmen lag 2011 bei 3,0 % (Landesliste) 3,6 % (Wahlkreisliste)⁷, 2015 pro Liste jeweils bei 2,8 %⁸. Zum Vergleich: Bei der Bundestagswahl 2013 waren lediglich 1,6 %⁹ der Stimmen ungültig. Außerdem ist die Diskrepanz der ohnehin geringen Wahlbeteiligung zwischen sozial starken und schwachen Stadtteilen immens¹⁰. Das sind Zeichen dafür, dass das Wahlrecht vielfach nicht verstanden wurde und potentielle Wähler zu Hause blieben.

3 http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/B%C3%BCrgerschaftswahlen/2011/vorl%C3%A4ufig/Wahlkreisliste/INTBUe2o_neu.pdf [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

4 https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/Bundestagswahlen/2005/Wahlbeteiligung_in_besseren_und_weniger_guten_Wohnbezirken.pdf [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

5 http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/B%C3%BCrgerschaftswahlen/2011/vorl%C3%A4ufig/Wahlkreisliste/BUeWA1o_neu.pdf [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

6 <http://www.hamburg.de/contentblob/4454660/3331f4fd5642dd879ef28a64719622d4/data/2015-02-16-bis-pm-dl-vorl-wahlergebnis.pdf> [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

7 <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/281044/2011-03-04-bis-pm-endgueltiges-wahlergebnis/> [Letzter Zugriff: 26.05.2016].

8 http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/B%C3%BCrgerschaftswahlen/2015/endgueltig/Hauptdokumente/buewa02_2015e.pdf [26.05.2016].

9 https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13032_Vorlaeufiges_amtliches_Ergebnis.html [Letzter Zugriff: 26.05.2016].

10 „Bei hohem Hilfeempfängeranteil beträgt die Wahlbeteiligung 43,3 Prozent, bei niedriger Hilfequote dagegen 69,5 Prozent“, schreibt das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein in seiner „Analyse der Wahl zur Bürgerschaft in Hamburg am 15. Februar 2015“, verfügbar unter: http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Hamburg/B%C3%BCrgerschaftswahlen/2015/endgueltig/Hauptdokumente/B%C3%BCWa_2015_gesamt_endg%C3%BClfig.pdf [Letzter Zugriff: 26.05.2016].

FORDERUNG/EMPFEHLUNG DES WIRTSCHAFTSRATES

Das aktuelle Hamburgische Wahlrecht krankt an einer Reihe von Defiziten, die sich sowohl auf die Arbeit der Parteien und der Bürgerschaft als auch auf die Wähler selbst negativ auswirken. Das Wahlrecht bedarf daher einer grundlegenden Reform.

Der Wirtschaftsrat Hamburg fordert, dass mindestens die Hälfte der Mandate nach dem Verhältniswahlrecht über von den Parteien aufgestellten Landeswahllisten besetzt wird.

4. VOLKSABSTIMMUNGEN

In Sachen Volksabstimmung ist Hamburg im Bundesvergleich besonders aktiv. Hier gibt es die Volkspetition und den Volksentscheid, sei es auf Initiativen „von unten“ (Volksinitiative und Volksbegehren) oder sei es auf Antrag „von oben“ (Bürgerschaftsreferendum). Hinzukommt der Bürgerentscheid in den Bezirken. Seit 1997 gab es 45 Volksinitiativen und 7 Volksentscheide (Stand 4. Mai 2016)¹¹, von denen fünf¹² erfolgreich waren. Auf Bezirksebene gab es bis 2012 23 Begehren und 4 Entscheide; allein seit 2012 weitere 23 Begehren und 4 Entscheide.

Dieses Über-Engagement direkter Demokratie führt zu einem „Entscheidungsmisstrauung zwischen Wählern und Gewählten“¹³, wie der Präses der Hamburger Handelskammer, Fritz Horst Melsheimer, in seiner Rede zum „Ehrbaren Kaufmann“ und im Rückblick auf das gescheiterte Olympia-Referendum erklärte. Er sprach vom „Hamburg-Syndrom“ und sagte weiter: „Die repräsentative Demokratie hat sich selbst Schritt für Schritt immer mehr

geschwächt und sich Fesseln angelegt, von denen sie sich kaum noch befreien kann.“ In der spezifischen Hamburger Mischform aus repräsentativer und direkter Demokratie sei der Zusammenhang von Entscheidungskompetenz und Verantwortung aufgehoben. Das System sei unberechenbar und neige zur gegenseitigen Blockade. Altkanzler Helmut Schmidt stellte schon 1993 fest: „Je mehr direkte Entscheidungen durch das ganze Volk, umso unregierbarer das Land“¹⁴.

Die Hamburgische Volksgesetzgebung sorgt in seiner jetzigen Ausgestaltung für eine Trennung von Entscheidungskompetenz und Ergebnisverantwortung:

- Mit dem Bürgerschaftsreferendum zur Olympia-Bewerbung haben sich der Senat und die Parlamentsmehrheit ihrer ureigenen politischen Gestaltungsverantwortung entzogen und eine für die langfristige Entwicklung der Stadt einmalige Chance aus der Hand gegeben.

11 <http://www.hamburg.de/contentblob/104078/9b2bb8b90c873ce1909e6c77c224996/data/volksabstimmungen-uebersicht.pdf> [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

12 1998: Einführung des Bürgerentscheids; 2004: „Gesundheit ist keine Ware“ (von der Bürgerschaft überstimmt); 2004: neues Wahlrecht; 2010: „Wir wollen lernen“; 2013: „Unser Hamburg – Unser Netz“.

13 https://www.hk24.de/blob/hhik24/produktmarken/interessenvertretung/wirtschaft-politik/wirtschaftspolitik/download-5/3011404/gd059agadd1638ccb22619126f3c8c39/Praesesrede_2015-data.pdf [Letzter Zugriff: 24.05.2016].

14 Schmidt, Helmut (1993): Handeln für Deutschland: Wege aus der Krise, Rowohlt, S.136.

- Die Möglichkeit von Volksentscheiden über Gesetze oder andere Gegenstände erlaubt es Bürgerinitiativen, in unverhältnismäßiger Weise in das Haushaltsrecht der Bürgerschaft und das Regierungs- und Verwaltungshandeln einzugreifen – und zwar, ohne dass die Initiatoren einer Darlegungs- und Aufklärungspflicht unterliegen und ohne dass sie die politische Verantwortung für Konsequenzen zu übernehmen haben.

Beispiele: Die versuchte Verhinderung der **Teilprivatisierung des hoch defizitären Landesbetriebes Krankenhäuser (LBK)** hätte Haushaltsrisiken und -belastungen potenziert und die Qualität der Gesundheitsversorgung objektiv gefährdet. Mit dem vom Volk gewollten **Rückkauf der Energienetze** wurde der Stadt ein mindestens 2,2 Milliarden Euro¹⁵ teures, fremdfinanziertes unternehmerisches Risiko aufgebürdet, für das die Bürgerschaft und der Senat – nicht die Bürgerinnen und Bürger – Verantwortung tragen. Die demokratisch legitimierten Volksvertreter hatten den Rückkauf nach eigener Abwägung ablehnt.

- Volksentscheide stellen keine hinreichenden Anforderungen an eine sachgerechte und differenzierte Formulierung und Begründung von Initiativen. So war die von den Initiatoren behauptete energiepolitische Einflussnahme,

als wesentliches Argument für den Rückkauf der Netze, angesichts der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur und der bundesgesetzlichen Regelungen nicht erreichbar.

- Bürgerentscheide auf Bezirksebene erlauben es Initiatoren, Gegenstände zur Abstimmung zu stellen, die rechtlich zwar nur Angelegenheiten der Bezirksversammlungskompetenz sind, faktisch im Ergebnis aber für die gesamte Stadt relevant sind.

- Sowohl Volks- als auch Bürgerentscheide stellen bei den Initiativen, Begehren und der Abstimmung selbst zu geringe Anforderungen an die Zahl der Beteiligten. Die Quoren sind zu niedrig, als dass sie wirklich den Bürgerwillen widerspiegeln. Das wird am Bürgerentscheid auf Bezirksebene besonders deutlich: Zur Wirksamkeit ist die Beteiligung von nur 3% der wahlberechtigten Bürger ausreichend. Schon nach Sammlung von 1% Unterschriften der Wahlberechtigten im Bezirk dürfen dem Begehren entgegenstehende Verwaltungsentscheidungen nicht mehr getroffen werden.

Beispiel: Der Bezirk Bergedorf hat bei 123.288 Einwohnern (Stand 31.12.2014)¹⁶ 91.626 Wahlberechtigte (Stand 15.03.2015)¹⁷. 1% = 916 Wahlberechtigte können also den Fortgang der Verwaltung blockieren.

FORDERUNG/EMPFEHLUNG DES WIRTSCHAFTSRATES

Die bestehenden Instrumente der direkten Demokratie in Hamburg sind zu evaluieren, auf ihre Handhabbarkeit hin zu überprüfen und zu reformieren:

- Das Bürgerschaftsreferendum ist ersatzlos abzuschaffen. Eine Zustimmung von Senat und Bürgerschaft vermittelt ausreichende Legitimität jeder politischen Entscheidung.
- Ein Themenkatalog für zulässige Abstimmungsgegenstände muss aufgestellt werden.
- Nicht nur Entscheidungen über Haushaltspläne, sondern auch über wesentliche Haushaltsrisiken sollten ausgeschlossen werden. Für eventuell entstehende Haushaltsbelastungen sind zwingend Deckungsvorschläge einzuarbeiten.
- Grundsätzlich muss eine Fragestellung für eine Volksabstimmung mit einer belastbaren Aussage über die Budgetauswirkungen verbunden werden.
- Bezirkliche Begehren sind auf ausschließlich bezirklich relevante Entscheidungen zu beschränken.
- Für alle Referenden müssen die Quoren angehoben werden.

5. BÜRGERBETEILIGUNG AN VERWALTUNGSENTSCHEIDUNGEN

Neben den Behörden und Vorhabenträgern sind an wichtigen Planungsentscheidungen, die langfristige Auswirkungen haben, auch Bürger und die Öffentlichkeit beteiligt. Dazu gehören Betroffene wie Nachbarn und Anlieger, Vertreter individueller Interessen wie Wirtschaftsunternehmen und Verbände als Vertreter überindustrieller Interessen und ideeller Ziele.

Letztere sollen dem Ausgleich von Vollzugsdefiziten dienen, etwa als Anwälte der Natur und der Umwelt, die sonst vertretungslos blieben. Es geht um „altruistische Verbände“ und „Vereinigungen zum Schutz des Allgemeinwohls“. Diesen Verbänden werden zum einen besondere

Beteiligungsrechte eingeräumt. So sind sie z.B. an Raumordnungsplanungen (§ 63 Abs. 2 Nr. BNatSchG i.V.m. § 10 Raumordnungsgesetz) oder an der Verkehrsinfrastrukturplanung (z.B. an Planfeststellungsverfahren für Fernstraßen) zu beteiligen. Zum anderen haben solche Verbände die Möglichkeit sich als Bestandteil der Öffentlichkeit an allen Planungs- und Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu beteiligen (z.B. gemäß § 10 Abs. 3 BImSchG an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für Kraftwerke, Windparks etc.).

Die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten sollen neben dem Einbringen von speziellem Fachwissen in die Planung ein faires und transparentes Verfahren

¹⁵ Drucksache 20/6739, verfügbar unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/39555/netzr%C3%BCckkauf-ii-%E2%80%93-ist-der-endg%C3%BCltige-kaufpreis-zu-hoch-.pdf> [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

¹⁶ Statistisches Jahrbuch Hamburg 2015/2016, verfügbar unter: <http://www.hwf-hamburg.de/contentblob/1005676/data/statistisches-jahrbuch-hamburg.pdf> [Letzter Zugriff: 26.05.2016].

¹⁷ AMTLICHER ANZEIGER C 1160 B 553, verfügbar unter: <http://www.luewu.de/anzeiger/docs/2129.pdf> [Letzter Zugriff: 26.05.2016].

für alle Beteiligten gewährleisten, der Öffentlichkeit dienen, den allgemeinen Informationsaustausch verbessern, die Akzeptanz eines Vorhabens erhöhen und sozusagen „den Streit von der Straße holen“ (Stichwort Stuttgart 21).

Auf Bundesebene gibt es insgesamt 144¹⁸ vom Umweltbundesamt anerkannte Verbände, auf Landesebene sind es 180¹⁹. In Hamburg sind zwölf registriert. Gerade im Bund existieren neben Großverbänden, wie dem BUND mit 14 (Landes-)Untergliederungen und dem NABU mit 10 Untergliederungen, sehr viele kleine und kleinste Umweltverbände, zum Beispiel der Umweltstammtisch Ketsch e.V. und die Bürgerinitiative Schönes Falkensee e.V.

Zur Gründung eines solchen Vereins bedarf es nach §56 BGB 7 Mitgliedern, wobei es der Anerkennung durch das Bundesamt und die zuständigen Landesbehörden bedarf. Die Vereine sind in der Regel gut vernetzt. So gibt es etwa die „Arbeitsgemeinschaft Naturschutz Hamburg“, in der sich sieben nach dem Naturschutzgesetz anerkannte Hamburger Verbände zusammengeschlossen haben, um Synergieeffekte zu nutzen und Know-how zu bündeln.

Den Vereinen werden umfassende Privilegien eingeräumt: So erhielt der NABU Hamburg e.V. im Jahre 2012 insgesamt rund 173.000 € an institutioneller und Projektförderung aus dem Hamburger Haushalt, der BUND Hamburg e.V. insge-

samt 99.000 €²⁰. Die Vereine entscheiden frei, an welchen Verfahren sie sich beteiligen möchten. Sie werden frühzeitig über anstehende Verfahren informiert und werden, teilweise über das rechtlich Notwendige hinaus, zum sog. Scoping (§ 5 UVPG) – eine Unterrichtung über voraussichtlich vorzulegende Unterlagen – hinzugezogen. Sie haben das Recht auf Einsicht in die Verfahrensunterlagen und bekommen Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach Abschluss eines Verfahrens können sie Rechtsmittel einlegen (s. hierzu 6. Verbandsklage). Die Erfahrung zeigt, dass die Bürgerbeteiligung – in Gestalt von einflussreichen Verbänden – Verwaltungsverfahren um Jahre in die Länge ziehen und wichtige Groß- und Infrastrukturprojekte auf Eis legen kann.

Die gesetzlich geregelten Formen der Bürgerbeteiligung sind intransparent. So ist nicht eindeutig definiert, wann die „betroffene Öffentlichkeit“ und wann die „allgemeine Öffentlichkeit“ beteiligt werden soll. Letztere lädt jeden zur Beteiligung ein, wodurch sich der Kreis der Verfahrensbeteiligten stark ausweitet. Manchmal kommt es zur Fakultativbeteiligung, nach dem Ermessen der Behörden, der Vorhabenträger oder der Verbände selbst.

Ein wesentliches Problem der Verbände-beteiligung sind fehlende Kontinuität und Permanenz. Die personelle Zusammensetzung wechselt häufig, gerade

bei längeren Verfahren. Neu Hinzutretende haben nicht den notwendigen Informationsstand. Die Behörden haben mit der Ungewissheit zu kämpfen, welcher Verband sich für welche Verfahren interessiert und sich einbringt. Gerade Hamburg hat sein Soll in puncto Beteiligungsfelder und -rechte für Verbände übererfüllt:

Im Hamburgischen Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes wurden die Beteiligungsfälle des §63 BNatSchG noch ausgeweitet (§21 HmbBNatSchAG) und damit die Ansatzpunkte der Verbän-

de vermehrt. Nach dem BNatSchG sind Verbände nur an Verwaltungsverfahren und beim Erlass von untergesetzlichen Rechtsvorschriften beteiligt. Hamburg hat die Beteiligung (nach §21 Abs. 2 HmbBNatSchAG) auch auf die Gesetzgebung selbst erstreckt.

Dies zeigt, dass das Regelungsschwergewicht der Verbände-beteiligung zwar beim Bund liegt, Hamburg aber den Spielraum besitzt, die Planungs- und Verwaltungsbeteiligung auszuweiten – oder zu beschränken.

FORDERUNG/EMPFEHLUNG DES WIRTSCHAFTSRATES

Die Beteiligungsrechte sind von dem jeweils zuständigen Gesetzgeber grundsätzlich darauf zurückzuführen, wozu sie gedacht sind: Das Einbringen von Sach- und Fachwissen in das Verwaltungsverfahren zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist der Gesetzgeber gefordert, die Beteiligungsrechte zu konkretisieren. Es ist klar zu definieren, wer genau zu beteiligen ist, wann die Beteiligung beginnt und wann sie endet, welchen Gegenstand die Beteiligung umfassen soll und welche Vorhaben für eine Bürgerbeteiligung geöffnet werden.

6. VERBANDSKLAGE

Wer beteiligungsberechtigt ist, ist auch klagebefugt. Dieser Grundsatz gilt, wenn Rechtsvorschriften des Verfahrensgegenstandes (meist Natur- und Umweltschutz) oder des Verwaltungsverfahrens selbst verletzt worden sind. Das öffnet die Tür für sehr aufwendige Verbandsklagen, die große Planungsvorhaben – wie den Bau des Kohlekraftwerkes Moorburg oder die Fahrrinnenanpassung der Elbe – um Jahre zurückwerfen können.

Das Europarecht erweist sich dabei als besonders partizipationsfreudig. Das deutsche Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) von 2013 setzt die Vorschriften der Rechtsbehelfsrichtlinie 2003/35/EG um. EuGH-Entscheidungen von 2011, 2013 und 2015, in denen Deutschland jeweils unterlag, haben dazu geführt, dass die deutsche Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – zugunsten des Verbandsklagerechts und auf Kosten von Planungs- und Genehmigungsverfahren – stark aufgeweicht wurde:

¹⁸ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_o.pdf [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

¹⁹ http://www.ufu.de/media/content/files/Fachgebiete/Umweltrecht/Verbaende-beteiligung/Ufu_Verbaende-beteiligung%20z_o-Report.pdf [Letzter Zugriff: 25.05.2016].

²⁰ Drucksache 20/9850, verfügbar unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/42958/f%C3%BCnfter-empfe%C3%A4nger-bezogener-zuwendungsbericht.pdf> [Letzter Zugriff: 26.05.2016].



Bildquelle: shutterstock, © LaMiaFotografia

- Ursprünglich verlangte die Kernvorschrift des UmwRG (§2 Abs. 1) als Klagevoraussetzung für Verbände, dass Rechtsvorschriften verletzt sein müssen, die dem Umweltschutz dienen und Rechte Einzelner begründen sowie für die Entscheidung der Verwaltungsbehörden von Bedeutung sein können. Es muss also – wie im Verwaltungsprozess üblich – die Verletzung subjektiver Rechte behauptet werden. Der EuGH verwarf diese Voraussetzung: Verbände können auch klagen, wenn keine Rechte Einzelner im Streit sind.
- Es wurde die Voraussetzung gekippt, es müsse die Verletzung von Umweltschutzrechten geltend gemacht werden. Ein einfacher Rechtsverstoß, etwa im komplizierten Planungsverfahren, genügt für den Zugang zum Gericht, egal, ob er die Umwelt betrifft oder nicht.

- Letztlich hat der EuGH auch eine Hürde niedrigergerissen, die der Verfahrensbeschleunigung dienen sollte. Das UmwRG sah vor, dass Verbände Argumente und Einwände, die sie in Verwaltungsverfahren nicht vorgetragen haben, im Verfahren der Verbandsklage nicht mehr einbringen dürfen (Verspätung, „Präklusion“, §2 Abs. 2). Der jetzige Rechtszustand bedeutet, dass Verbände im Prozess letztlich unbegrenzt neue Argumente vorbringen dürfen, die dann von den Behörden und Vorhabenträgern ggf. durch Gegeneinwände, Planänderungen u.a. widerlegt werden müssen.

Ein Paradebeispiel für das Dilemma des weitgreifenden Verbandsklagerechts ist die **Elbvertiefung**: Das Planungsverfahren begann vor fast 14 Jahren. Inzwischen liegen mehr als 6.500 Seiten Planungsunterlagen²¹ vor. Die Verbände waren an der Vorbereitung intensiv

beteiligt. Drei Landtage und der Bundestag dokumentierten ihre positiven Beschlüsse, die Tragweite und Komplexität des Vorhabens – und dennoch klagten die Verbände.

Gleiches passierte bei der Planung und Durchführung des Projekts **Kohlekraftwerk Moorburg**. Das langwierige Planungsvorhaben wurde aufgrund einer Verbandsklage des BUND aus dem Jahre 2006 durch das Gericht 2010 ausgesetzt. Das vereinfachte Planungsgenehmigungsverfahren musste durch ein Planfeststellungsverfahren mit Bürgerbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung ersetzt werden.

Als gingen das Europa- und Bundesrecht nicht schon weit genug, hat Hamburg das Verbandsklagerecht sogar noch einmal ausgeweitet: Das Tierschutzverbandsklagegesetz von 2013 gesteht Vereinen (§1 Abs. 1) ausdrücklich das Klagerecht zu „ohne

die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen“. Das ist im Bundesrecht nicht vorgesehen.

Das vom EuGH seit langem mit großer Energie vorangetriebene Beteiligungsverfahren im Umweltrecht, vor allem das ausufernde Verbandsklagerecht, muss reduziert werden. Zumindest muss eine Symmetrie zwischen GG und Gesetzgebung wiederhergestellt werden. Art. 19 Abs. 4 GG lautet: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen“. Verbände sind aber Vertreter von allgemeinen Interessen und haben keine über das Recht zur Verfahrensbeteiligung hinausgehenden subjektiven Rechte. Sie sind somit nicht „in eigenen Rechten verletzt“, wie es das Verständnis des Art. 19 Abs. 4 GG ist. Ihre Rechtsstellung kommt im Grunde einer Popularklage gleich, welche das Grundgesetz nicht kennt.

FORDERUNG/EMPFEHLUNG DES WIRTSCHAFTSRATES

Das Verbandsklagerecht ist maßgeblich durch Entscheidungen des EuGH bestimmt, die der Bund umzusetzen gezwungen ist. Der Wirtschaftsrat Hamburg fordert den Senat und die Hamburger Bundestagsabgeordneten dazu auf, sich über die Bundesorgane auf EU-Ebene und im Bundesrecht dafür einzusetzen, dass das Verbandsklagerecht auf Fälle tatsächlicher, durch öffentliche Planung erwartete und relevante Rechtsverletzungen beschränkt wird. Des Weiteren fordert der Wirtschaftsrat Hamburg:

- Die Klagebefugnis ist auf Verbände zu reduzieren, die sich an Planungsverfahren beteiligen und deren konkrete Einwände nicht entkräftet oder durch Planungsänderungen nicht berücksichtigt wurden, verbunden mit einem Argumentationsnachtragsverbot.
- Von der Klagebefugnis ausgeschlossen werden müssen Verbände, die über keine innere demokratische Struktur verfügen und die nicht durch die öffentliche Planung in eigenem Recht verletzt werden (Verfahrensrechte).

Mit dem Ausufen der Zugangsrechte zu den Verwaltungsgerichten – teilweise unter Wegfall der Voraussetzung der eigenen Betroffenheit – ist die Prüfungsaufgabe der Gerichte im Sinne eines vernünftigen Ausgleichs zwischen Zugangsrechten und Prüfungsumfang zu überdenken. Der Wirtschaftsrat Hamburg empfiehlt:

- Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle sollte nicht vom Amtsermittlungsgrundsatz bestimmt werden, sondern nur der Überprüfung dessen dienen, was von den Klägern vorgetragen wird. Ähnlich wird es in Frankreich gehandhabt.
- Nach dem Wegfall des Ausschlusses von verspäteten Anträgen oder Argumenten im Verfahrensprozess (Präklusion) durch die Rechtsprechung des EuGH sollte in den Verfahrensgesetzen der Gerichte festgelegt werden, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt alle maßgeblichen Argumente vorgebracht sein müssen. Hierdurch kann eine „Never Ending Story“ vermieden werden.
- Der Gesetzgeber sollte darüber nachdenken, ob die üblicherweise eingreifende aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln in jedem Fall vor dem Hintergrund der Erweiterung der Beteiligungsrechte aufrechterhalten werden kann.
- Planungsrechtlich sind Instrumente der Legalplanung²² zu nutzen.
- Es ist systematisch zu prüfen, wie andere Länder der europäischen Union mit dem weitreichenden Verbandsklagerecht in der Praxis umgehen.

7. FAZIT

Die verstärkte Tendenz hin zu direktdemokratischen Beteiligungsformen, insbesondere die leichte Zugänglichkeit von Volksinitiativen und Volksentscheiden, gefährdet zunehmend das bewährte Prinzip der parlamentarischen Demokratie. Die direkte Demokratie ist keine eigene, authentischere Legitimationsquelle, sondern dient der Stabilisierung des Repräsentationssystems in Form der Korrektur und des Ausgleichs von Defiziten. Daher ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung von verabschiedeten Plänen nicht nur wünschenswert, sondern notwendig.

Es muss aber sichergestellt werden, dass die Entscheidungskompetenz und die Ergebnisverantwortung in einer Hand – bei den demokratisch gewählten Volksvertretern – liegen. Um die repräsentative / parlamentarische Demokratie zu stärken, hat der Wirtschaftsrat Hamburg in diesem Papier umfassende Forderungen und Empfehlungen erarbeitet, die sich von Hamburg, über den Bund bis hin zur Europaebene erstrecken.

Einige Kompetenzen zur Erfüllung dieser Forderungen liegen im Bereich der Hamburger Verfassung und Gesetzgebung: Das gilt für das Wahlrecht, das im Sinne der Parteien, der Bürgerschaft und vor allem der Wähler selbst grundlegend zu reformieren ist. Das gilt auch und vor allem für das entbehrliche Bürgerschaftsreferendum und die Planungsbeteiligung. Die bestehenden Instrumente der direkten Demokratie in Hamburg sind zu



Bildquelle: shutterstock, © Billion Photos

evaluieren, auf ihre Handhabbarkeit hin zu überprüfen und zu überarbeiten. Es braucht strengere Quoren, kürzere Fristen und klare Kompetenzkataloge. Der Haushaltsvorbehalt zugunsten des Parlaments muss verschärft werden. Alle Volksinitiativen müssen transparent ausweisen, welche zusätzliche Belastung des Haushalts sie zur Folge haben. Darüber hinaus sollte Hamburg weniger häufig von der Abweichungsgesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch machen und das Bundesrecht ausweiten.

Soweit es das überkomplexe Naturschutz- und Umweltrecht (Immissionsschutzrecht) angeht, sollte Hamburg außerdem auf den Bundesgesetzgeber einwirken, deutliche Transparenzschneisen in das Normendickicht zu schlagen. Das Gleiche gilt für das Verbandsklagerecht, das durch den Bund, vor allem aber durch EU-Recht, überfrachtet wurde. Hier ist des ohnehin Entbehrlichen zu viel getan worden, auf dessen Reparatur der Bund hinwirken muss.

²² Genehmigung durch Gesetz oder in bestimmten Einzelfällen durch Sondergesetze mit Regelung zur Vereinfachung von Voraussetzungen bei Planung und Genehmigung von bestimmten Vorhaben (beispielsweise wie im Hamburger Hafenenwicklungsgesetz); oder auch Gesetze zur Ausnahme von Vorschriften zum naturschutzrechtlichen Ausgleich (wie das „Hafenprivileg“ im Hamburger Naturschutzgesetz).

VERANTWORTLICH:

Hauke Harders
Landesgeschäftsführer

Verfasser:

Prof. Dr. jur. Ulrich Karpen, Hochschullehrer
Dr. Ralf Hüting, ZENK Rechtsanwälte
Dipl.-Volkswirt Thies G.J. Goldberg, Goldberg Consulting GmbH

Gestaltung und Abwicklung:

Christian Ströder, Referent für Wirtschaftspolitik
GO-Graphic UG, www.go-graphic.com

© Wirtschaftsrat, Juni 2016

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Landesverband Hamburg
Colonnaden 25, 20354 Hamburg

Telefon: 040 / 30 38 10 49
Telefax: 040 / 30 38 10 59
Internet: <http://hamburg.wirtschaftsrat.de>
E-Mail: lv-hh@wirtschaftsrat.de

