

Urteil des VG Hamburg, 13. Kammer, 20.11.2007, 13 K 3512/06

Tenor

1. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 29.09.2006 verpflichtet, festzustellen, dass das Bürgerbegehren "XXXX XXXX" zulässig ist.
2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leisten.

Tatbestand

Die Kläger sind Vertrauensleute des Bürgerbegehrens "XXX XXX". Sie wenden sich mit der Klage gegen den Bescheid der Beklagten, mit dem diese das Bürgerbegehren für unzulässig erklärte und begehren, die Beklagte zu der Feststellung zu verpflichten, dass das Bürgerbegehren zulässig ist.

Die Kläger zeigten am 12.04.2006 bei der Beklagten schriftlich das Bürgerbegehren "XXXXXX" mit der Fragestellung an: "Sind Sie dafür, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die laufenden Bauleitplanverfahren für die Flächen nördlich und südlich der 'Elfenwiese' in M wieder einstellt und die am Stadtpark gelegenen Flächen auf diese Weise im derzeitigen Zustand erhalten bleiben?" Sie legten anschließend in der Zeit vom 02.05.2006 bis zum 02.08.2006 ca. 5000 Unterschriften vor. Mit Bescheid vom 23.8.2006, dem Kläger zu 2. zugestellt am 25.8.2006, stellte die Beklagte das Zustandekommen des Bürgerbegehrens fest.

Mit Schreiben vom 13.9.2006 hörte die Beklagte die Kläger zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens an, nachdem sie eine erste Prüfung der Zulässigkeit vorgenommen hatte und zu dem Ergebnis gelangt war, dass das Bürgerbegehren voraussichtlich unzulässig sei: Ein dem Ziel des Bürgerbegehrens entsprechender Beschluss der Bezirksversammlung würde die Grenzen des Entscheidungsrechts der Bezirksversammlung überschreiten. Denn die Entscheidung, das Planverfahren einzustellen, widerspreche dem Beschluss des Senats, den Bezirk mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes für die Elfenwiese zu beauftragen. Bereits mit dem Sofortprogramm "Wohnbauflächen für die wachsende Stadt Hamburg" sei durch Beschluss der Senatskommission für Stadtentwicklung am 3.4.2002 der Auftrag an die Verwaltung formuliert worden, vorbereitende Untersuchungen für eine Bauleitplanung für die Elfenwiese durchzuführen. Das Untersuchungsergebnis habe Grundlage für die Änderung von Flächennutzungsplan, Landschaftsprogramm, Artenschutzprogramm sowie Aufstellung eines Bebauungsplanes werden sollen. In seiner Sitzung vom 16.8.2005 habe der Senat sodann der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und dem Bezirksamt Harburg den ausdrücklichen Auftrag gegeben, die erforderlichen Bauleitplanverfahren für die Elfenwiese zügig und mit Priorität durchzuführen, die Aufhebung des Landschaftsschutzes zu betreiben und diese Verfahren bis zum Ende der Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen. In dieser Drucksache sei ausdrücklich das Ziel formuliert, Flächen für den Wohnungsbau bereit zu stellen und die Elfenwiese als solche Fläche ausdrücklich benannt.

Mit Schreiben vom 19.9.2006 traten die Kläger dieser Auffassung entgegen: Die Formulierungen im Senatsbeschluss vom 16.8.2005 bezögen sich lediglich auf die Aufstellung und Durchführung des Bauleitplanverfahrens. Es werde keine Aussage dazu getroffen, in welcher Form und mit welchem Inhalt das Verfahren seinen Abschluss finden solle. Sowohl der Auftrag zur planerischen Aufbereitung von Wohnflächen im Rahmen der sog. 1. Tranche, als auch die etwas konkretere Festlegung unter Punkt 3, würden lediglich auf den Beginn von

Planungen im Rahmen eines bestimmten Spektrums (Bebauung 100/120 WE) und deren Abschluss innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (überwiegend bis zum Ende der Legislaturperiode) abzielen. Auch aus der Anlage zur Senatsdrucksache ergebe sich keine entsprechende Festlegung. Dort werde das bereits vorgegebene Spektrum etwas differenzierter dargestellt und sodann festgehalten, dass anschließend ein Bebauungs-Planverfahren folgen solle.

Im Übrigen wäre eine Weisung des Senats in der von der Beklagten angenommenen Reichweite rechtswidrig und somit unwirksam. Wollte man den Beschluss im Sinne eines verbindlichen Auftrages an das Bezirksamt zur Erstellung eines Bebauungsplanes mit der Festsetzung von 100-120 WE auslegen, würde dies gegen Grundsätze der baurechtlichen Planung und damit gegen Gesetz und Recht verstoßen. Das hier maßgebliche Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes M 29 sei durch Beschluss des Bezirksamtsleiters vom 13.7.2006 eingeleitet worden. Bei diesem Bebauungsplan handele es sich um einen in die Kompetenz des Bezirksamtes fallenden Bebauungsplan, denn der Senat habe von seiner Übertragungsermächtigung zugunsten der Bezirksämter Gebrauch gemacht. Zugleich gehöre der Plan nicht zu denjenigen, die wegen ihrer überwiegend gesamtstädtischen Bedeutung der Kompetenz der Bezirke wieder entzogen worden seien. Das Bezirksamt bleibe damit zuständig, im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens die im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen und alle abwägungsrelevanten Belange zu ermitteln und zu bewerten. Eine sich auf diese Schritte beziehende Weisung des Senats im Vorfeld einer Bauleitplanung würde eine unzulässige Vorabbindung beinhalten; ein auf diese Weise zustande gekommener Bebauungsplan würde an einem Abwägungsdefizit leiden. Ebenso, wie es Gemeinden verwehrt sei, sich vorab vertraglich zur Aufstellung eines Bebauungsplanes mit einem bestimmten Inhalt zu verpflichten, dürfe der Senat nicht vor Durchführung eines von ihm gewünschten Bauleitplanverfahrens dessen Ausgang vorweg bestimmen. Das Bezirksamt müsse die Möglichkeit behalten, die Planung z.B. aufgrund des Vorliegens besonders gewichtiger Belange einzustellen, die erst im Rahmen der Bürgerbeteiligung bekannt würden.

Darüber hinaus sei die Bezirksversammlung selbst im Falle eines hier nicht vorliegenden Senatsplanes befugt, gegen einen solchen zu stimmen. Könne die Bezirksversammlung bei einem Senatsplan durch einen nicht zustimmenden Beschluss eine Befassung der Bürgerschaft erzwingen, so dürfe im vorliegenden Fall eines Bezirksplanes nicht aufgrund einer einfachen Weisung des Senats der Bezirksversammlung das Recht abgesprochen werden, die Planung einzustellen.

Hilfsweise verwiesen die Kläger darauf, dass im vorliegenden Fall die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbegehrens großzügig ausgelegt werden müssten. Den Initiatoren sei die Senatsdrucksache nicht bekannt gewesen. Angesichts des Aufstellungsbeschlusses durch den Bezirksamtsleiter hätten sie davon ausgehen müssen, dass es sich auch bei der begehrten Einstellung der Bauleitplanung um eine dem Bürgerbegehren unterfallende zulässige Angelegenheit des Bezirkes handele. Die konkrete Fragestellung sei zuvor mit dem stellvertretenden Bezirksamtsleiter abgestimmt worden. Ein Hinweis auf die nun von der Beklagten angeführte Problematik sei nicht erfolgt.

Mit Bescheid vom 29.9.2006 stellte die Beklagte fest, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei. Zur Begründung bezog sie sich auf Ihr Anhörungsschreiben und führte ergänzend aus, dass die Senatsdrucksache 2005/90 keinen Zweifel an dem Ziel einer Wohnbebauung auf der Elfenwiese lasse. Dies habe zur Folge, dass das Bezirksamt nicht die Möglichkeit habe, aus eigener planerischer Freiheit heraus das Bebauungsplan-Verfahren einzustellen und die Flächen im derzeitigen Zustand zu erhalten. Zwar handele es sich bei dem Planverfahren MT 29 um einen Bezirksplan, doch die Befugnis des Senats zu entsprechenden Weisungen stehe außer Zweifel. Hierbei handele es sich nicht um eine unzulässige Vorwegbindung in Be-

zug auf das durchzuführende Bebauungsplanverfahren. Der Senat habe die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und das Bezirksamt Harburg beauftragt, das Bebauungsplanverfahren MT 29 nach Maßgabe der Vorschriften des Baugesetzbuches, also insbesondere unter Beachtung des Abwägungsgebotes durchzuführen. Dies habe aber unter der gegebenen Zielsetzung zu erfolgen. Gewisse Festlegungen von Planungen seien geradezu unerlässlich, um überhaupt sachgerecht planen und eine angemessene effektive Realisierung der Planung gewährleisten zu können. Dies habe nicht zwangsläufig eine sachwidrige Verkürzung der Abwägung zur Folge. Die relativ grobmaschige Vorgabe des Senats sei nicht geeignet, eine unzulässige Vorwegbindung darzustellen.

Am 13.10.2006 haben die Kläger Klage erhoben. Zur Begründung verweisen sie auf ihr Schreiben vom 19.9.2006 und tragen ergänzend vor, dass sich aus der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und aus der Begründung zur Änderung des Bauleitplanfeststellungsgesetzes ergebe, dass sich die Kompetenzübertragung auf die Bezirksämter auf alle Verfahrens- und Bearbeitungsschritte der Bauleitplanung erstrecke. Instrumente zur Durchsetzung gesamtstädtischer Belange seien die Einrichtung von Vorbehaltsgebieten und das Instrument der Evokation. Ein Vorbehaltsgebiet habe man vorliegend nicht festgelegt, und zu einer Evokation sei es auch nicht gekommen. Trägern der Bauleitplanung sei es im Rahmen der ihnen zugewiesenen Planungshoheit keineswegs verwehrt, begonnene Bauleitplanung schon während des laufenden Verfahrens wieder einzustellen. Die Abwägungsbefugnis müsse insoweit in einer Hand liegen. Es sei bundesrechtlich nicht hinnehmbar, wenn die Entscheidungs- und Abwägungsbefugnis des verantwortlichen Gremiums durch Vorgaben Dritter eingeschränkt oder unterlaufen würden.

Die Kläger beantragen,

den Bescheid der Beklagten vom 20.9.2006 – Az. H/RA 6/456/06 – aufzuheben und die Beklagte zu der Feststellung zu verpflichten, dass das Bürgerbegehren "XXX XXX" zulässig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie bezieht sich auf die Begründungen des Anhörungsschreibens vom 13.9.2006 und des Bescheides vom 29.9.2006. Ergänzend trägt sie vor, dass die Bezirksversammlung keine Kompetenz habe, während eines laufenden Planverfahrens mit bindender Wirkung auf Handlungen und Entscheidungen des Bezirksamtes einzuwirken. Damit sei das Bürgerbegehren unzulässig, soweit es auf eine bindende Vorgabe an das Bezirksamt zur Einstellung des Bebauungsplanverfahrens durch die Bezirksversammlung gerichtet sei. Eine Bindungswirkung der Weisung des Senats für die Zustimmungsentscheidung der Bezirksversammlung sei darüber hinaus bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar sei der jeweilige Inhaber der Planungskompetenz allein zur Abwägung berufen. Er unterliege aber durch Gesetz formulierten Beschränkungen. Dazu würden die Hamburg betreffenden Sondervorschriften im Baugesetzbuch zählen. Die daraus folgenden Hamburger Regelungen zur Form der Rechtsetzung, der Kompetenzübertragung und zur Bindung der Bezirksämter an die Weisungen des Senats würden eine zwingende Einheit bilden. Es bestehe im Übrigen ein wesentlicher Unterschied zu der dem Bundesrecht zugrundeliegenden Konzeption der gemeindlichen Planung: Die Gemeinden hätten selbst für etwaige negative Folgen der Planung einzustehen. Solche nachteiligen Folgen würden in Hamburg nicht von den Bezirken, sondern von der Gesamtstadt getragen. Auch nach hamburgischem Verfassungsrecht sei der Senat rechtlich, politisch und tatsächlich nicht in der Lage, die Bauleitplanung auf die Bezirksämter zu übertragen, wenn er nicht zugleich zur Wahrung gesamtstädtischer Belange Anweisungen geben könne, welche die Rechtssetzung der Bezirksämtern binden würden. Der Senat sei dabei

nicht auf die von den Klägern genannten Instrumente von Eingriffsmöglichkeiten (Einrichtung von Vorbehaltsgebiete und Evokation) beschränkt. Lediglich in dem theoretisch denkbaren Extremfall, dass das vom Senat vorgegebene Ziel mit einer gerechten Abwägung nicht zu erreichen sei, müsse die Bezirksamtsleitung im Sinne des bundesrechtlichen Gebots dem Senat darlegen, warum seine Weisung nicht befolgt werden könne.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die Sachakte der Beklagten sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Die Klage ist zulässig.

Die Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft, denn die Kläger begehren, dass die Beklagte verpflichtet wird, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtsverbindlich, d.h. durch den Erlass eines entsprechenden Verwaltungsaktes, festzustellen (vgl. auch VG Hamburg, Urteil vom 18.10.2000, 5 VG 1888/2000, Rn. 12, JURIS).

Als Vertrauensleute des Bürgerbegehrens sind die Kläger gemeinschaftlich in gesetzlicher Prozessstandschaft für alle, die durch ihre Unterschrift das Bürgerbegehren unterstützen, klagebefugt. Dies ergibt sich aus § 32 Abs. 4 S. 2 BezVwG als einer Spezialregelung zu § 42 Abs. 2 VwGO, zu der der Landesgesetzgeber befugt ist (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 42 Rn. 180; VG Hamburg, Urteil vom 15.02.1999, 21 VG 467/99, Rn. 29, JURIS; VG Hamburg, Urteil vom 22.01.2007, 15 K 1833/03, Rn. 32, JURIS. Die zitierten Urteile ergingen zu dem mit § 32 BezVwG wortgleichen § 8a BezVwG, der durch das Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 06.10.1998, GVBl. S. 207, in das Bezirksverwaltungsgesetz eingeführt wurde, das am 01.08.2006 außer Kraft trat, um durch das Bezirksverwaltungsgesetz vom 06.07.2006, GVBl. S. 404, ersetzt zu werden.).

Ein gemäß § 68 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VwGO grundsätzlich vor Erhebung einer Verpflichtungsklage durchzuführendes Vorverfahren war nicht erforderlich. Nach § 32 Abs. 4 S. 2 BezVwG können die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens gegen die Zurückweisung Klage erheben. Zwar kann der Ausschluss des Vorverfahrens aus Gründen der Rechtsklarheit regelmäßig nur ausdrücklich erfolgen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 68 Rn. 17a), diesem Zweck wird aber durch den Wortlaut des § 32 Abs. 4 S. 2 BezVwG im Zusammenhang mit der Systematik Rechnung getragen. Denn danach ist hinreichend klar erkennbar, dass die Vertrauensleute im Interesse einer zügigen Klärung der Rechtslage unmittelbar gegen den die Unzulässigkeit feststellenden Bescheid sofort (d.h. ohne vorheriges möglicherweise zeitaufwendiges Vorverfahren) Klage erheben können sollen (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 15.2.1999, 21 VG 467/99, Rn. 31, JURIS).

2. Die Klage ist begründet. Denn die Kläger haben aufgrund der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens "XXX XXX" einen Anspruch darauf, dass die Beklagte dies rechtsverbindlich feststellt (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO).

Das Bürgerbegehren ist gemäß § 32 Abs. 1, 4 S. 1 BezVwG zulässig, da es zumindest auch die Fragestellung enthält, ob die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks Harburg dafür sind, dass die Bezirksversammlung einem ihr vom Bezirksamt gemäß § 6 Abs. 2 BauleitplG zur Zustimmung vorgelegten Bebauungsplan, der Wohnbebauung für die Elfenwiese vorsieht, nicht zustimmt.

In dieser Auslegung – und nur in dieser - ist das Bürgerbegehren mit der gewählten Fragestellung zulässig. Denn nur sie bildet – wie unter a) dargestellt wird – den Spielraum ab, der der Bezirksversammlung und damit einem Bürgerbegehren im Bereich der auf die Bezirke übertragenen Bauleitplanung bleibt, wenn eine Senatsweisung zur Aufstellung eines Bebauungsplans vorliegt. Die genannte zulässige Auslegung ist aber in der von den Klägern gewählten Fragestellung enthalten und damit dem klägerischen Begehren zugrunde zu legen (b).

a) Das Bürgerbegehren ist in der oben genannten Auslegungsvariante der gewählten Fragestellung zulässig. Rechtsgrundlage für die Feststellung der (Un-)Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist § 32 Abs. 1 BezVwG. Danach können die Bürgerinnen und Bürger eines Bezirks in allen – außer in den in Satz 2 genannten, hier aber nicht einschlägigen – Angelegenheiten einen Bürgerentscheid beantragen, in denen die Bezirksversammlung Beschlüsse fassen kann.

Mit der Regelung des § 32 Abs. 1 BezVwG soll sichergestellt werden, dass sich Bürgerentscheide nach § 32 BezVwG im Rahmen der inhaltlichen Zuständigkeiten der Bezirksversammlung und im Rahmen des geltenden Rechts halten. Denn gemäß § 32 Abs. 11 BezVwG hat ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Bezirksversammlung, und diese ist gemäß § 21 BezVwG in ihren Entscheidungen an Recht und Gesetz, den Haushaltsbeschluss, Globalrichtlinien nach § 46 BezVwG, Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fachanweisungen und Einzelweisungen nach § 45 BezVwG gebunden. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn die Bezirksversammlung einen Beschluss, wie er durch die Fragestellung des Bürgerbegehrens vorgegeben ist, nicht fassen dürfte, weil er gegen die in § 21 BezVwG gesetzten Grenzen ihres Entscheidungsrechts verstieße (vgl. auch Dressel, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken, S. 164).

Grundsätzlich kann die Bezirksversammlung im Bereich der Bauleitplanung Beschlüsse fassen (aa), sie unterliegt dabei aber besonderen Beschränkungen, die sich auf die Auslegung der von den Klägern gewählten Fragestellung auswirken (bb).

aa) Grundsätzlich kann die Bezirksversammlung gemäß § 19 Abs. 2 S. 2 BezVwG in allen Angelegenheiten Beschlüsse fassen, für die das Bezirksamt zuständig ist. "Angelegenheit" des Bürgerbegehrens "XXX XXX" ist die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens für die Elfenwiese in Hamburg-M. Hierfür ist das Bezirksamt Harburg zuständig. Dies folgt aus §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1 S. 1 BauleitplG i.V.m. mit der Weiterübertragungsverordnung-Bau vom 08.08.2006 (HmbGVBl., S. 481). Nach den genannten Vorschriften des Bauleitplanfeststellungsgesetzes wird der Senat ermächtigt, die Befugnisse nach § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und Abs. 3 und § 4 BauleitplG, d.h. die Aufstellung der Bauleitpläne und die Auslegung der Bauleitplan-Entwürfe mit Ausnahme des Beschlusses über die Aufstellung und Auslegung des Flächennutzungsplans sowie die Feststellung und Änderung von Bebauungsplänen, auf die Bezirksamter weiter zu übertragen. Hiervon hat der Senat durch die Weiterübertragungsverordnung-Bau Gebrauch gemacht. Dort heißt es in § 1, dass die in § 6 Abs. 1 des BauleitplG genannten Befugnisse auf die Bezirksamter weiter übertragen werden. Die Einleitung des Planverfahrens für die Elfenwiese erfolgte demgemäß durch Beschluss des Bezirksamtsleiters am 13.7.2005.

bb) Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bezirksversammlung – und damit die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens – erfahren jedoch im Bereich der Bauleitplanung auf zwei Ebenen weitere Einschränkungen mit dem Ergebnis, dass im Fall der Elfenwiese die Kompetenzen der

Bezirksversammlung - und damit die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens – auf einen zustimmenden oder ablehnenden Beschluss nach § 6 Abs. 2 BauleitplG nach Feststellung eines Bebauungsplanes durch das Bezirksamt beschränkt sind. Gemäß § 21 BezVwG i.V.m. § 6 Abs. 2 BauleitplG erfolgt eine Einschränkung gegenüber dem Bezirksamt (1.); eine weitere wird durch den Senatsbeschluss vom 16.08.2005 begründet (2.).

(1.) Bei der Bauleitplanung der Bezirke sind der Zeitraum bis zur Feststellung eines Bebauungsplans durch das Bezirksamt und die anschließende, auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkte, Beschlussfassung der Bezirksversammlung zu diesem Bebauungsplan zu unterscheiden (§ 6 Abs. 2 BauleitplG). Für den Zeitraum bis zur Feststellung eines Bebauungsplans durch das Bezirksamt wäre das Bürgerbegehren nur insoweit zulässig, als es auf eine durch die Bezirksversammlung auszusprechende Empfehlung gerichtet wäre, die laufende Bauleitplanung für die Elfenwiese einzustellen. Diese Beschränkung ergäbe sich daraus, dass die Bezirksversammlung bis zum Beschluss des Bezirksamts während eines laufenden Bebauungsplanverfahrens auf Handlungen und Entscheidungen des Bezirksamts nicht mit bindender Wirkung Einfluss nehmen kann. Es muss zunächst nach § 6 Abs. 2 BauleitplG als *lex specialis* zu § 19 Abs. 2 S. 2 BezVwG ein Beschluss des Bezirksamtes über die Feststellung des Bebauungsplanes vorliegen, dem die Bezirksversammlung dann durch rechtsverbindlichen Beschluss nur noch zustimmen oder den sie durch rechtsverbindlichen Beschluss ablehnen kann. Dies folgt aus der Gesetzesbegründung zum Bauleitplanfeststellungsgesetz. Danach kann die Bezirksversammlung *"...mit der nach (§ 6) Abs. 2 erforderlichen Zustimmung zur Feststellung des Beschlusses ... mit Bindungswirkung mitentscheiden. ... Soweit sie bei der laufenden Erarbeitung der Planungen eingeschaltet wird, wirkt sie in Form von rechtlich nicht bindenden, aber fachlich zu berücksichtigenden Empfehlungen mit."* (DruckS 18/3679, S. 4).

Zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens können damit grundsätzlich auch Angelegenheiten sein, in denen die Bezirksversammlung nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen kann (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl., Art. 56 Rn. 56, S. 881; Deutmoser, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, S. 152). Entsprechend müsste und könnte die Fragestellung des Bürgerbegehrens "Rettet die Elfenwiese" bis zu einem Beschluss des Bezirksamts über die Feststellung eines Bebauungsplans für die Elfenwiese auch ausgelegt werden.

(2.) Im Fall der Bauleitplanung für die Elfenwiese wäre aber selbst ein Bürgerbegehren unzulässig, das für den Zeitraum vor der Feststellung eines Bebauungsplanes durch das Bezirksamt, lediglich darauf gerichtet wäre, die Einstellung des Bauplanungsverfahrens unverbindlich zu empfehlen. Dies folgt aus dem Senatsbeschluss vom 16.08.2005.

Der Senat beschloss unter anderem, dass die Elfenwiese im Sofortprogramm für das Konzept der "Wachsenden Stadt" zu belassen sei; als zu planende Wohnbebauung wurden 100/120 Wohneinheiten genannt. Weiterhin beauftragte der Senat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und das Bezirksamt Harburg, die erforderlichen Bauleitplanverfahren für die streitgegenständliche Fläche Elfenwiese zügig und mit Priorität durchzuführen und die Aufhebung des Landschaftsschutzes zu betreiben (vgl. auch die Senatsdrucksache Nr. 2005/900).

Die vom Senat gewählte Vorgehensweise, anstelle der Ausweisung von Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 1 BauleitplG und einer eigenen Planung, einzelne Bezirksämter anzuweisen, für bestimmte Bezirksteile eine Bauleitplanung durchzuführen, ohne dass ein qualifizierter Flächennutzungsplan vorliegen würde, mag rechtspolitisch fragwürdig sein. Der Senat kann aber Organe des Bezirks binden, ohne dass es sich hierbei um eine unzulässige Vorwegbin-

dung handelt. Zwar sind die Bezirke gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) Teilgebiete, denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt, und zu diesen übertragenen Aufgaben gehören gemäß § 6 Abs. 1 BauleitplG i.V.m. §§ 1, 3 BauleitplG und i.V.m. der Weiterübertragungsverordnung-Bau die Aufstellung und Änderung der Bauleitpläne. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Durchführung der Bauleitplanung durch die Bezirke gewollt ist. Nicht gewollt ist jedoch, dass der Senat sich damit seiner Einwirkungsmöglichkeiten auf die Bauleitplanung begibt. Vielmehr stellt ein umfassendes Evokations- und Weisungsrecht des Senats sicher, dass der Senat in der Lage ist, die Verwaltung zu führen und zu beaufsichtigen (Hoog, Hamburgs Verfassung, S. 392). Nach Art. 33 Abs. 2 HV führt und beaufsichtigt der Senat als Landesregierung die Verwaltung. Dieser Grundsatz findet seine Entsprechung in § 1 Abs. 1, Abs. 4 VerwBehG und in §§ 42 ff. BezVwG. Gemäß § 1 Abs. 4 VerwBehG kann der Senat allgemein und im Einzelfall Weisungen erteilen und Angelegenheiten selbst erledigen, auch soweit eine Fachbehörde oder ein Bezirksamt zuständig ist. § 42 S. 2 BezVwG und § 8 BauleitplG regeln ausdrücklich, dass dieser Grundsatz unberührt bleibt. In der Begründung zu § 8 BauleitplG heißt es, dass § 1 Abs. 4 VerwBehG die Verantwortung des Senats für grundsätzliche Verwaltungsangelegenheiten nach Artikel 33 und 42 der Hamburgischen Verfassung sichert (Drucks. 18/3679, S. 5). Von seinem Evokationsrecht hat der Senat zwar vorliegend keinen Gebrauch gemacht, gleichwohl aber mit dem Beschluss vom 16.8.2005 die Einzelfallweisung ausgesprochen, dass Ziel der Bauleitplanung für die Elfenwiese eine Wohnflächenbebauung sein soll.

Der Senatsbeschluss vom 16.08.2005 ist damit eine dem Bezirksamt und damit nach § 19 Abs. 2 S. 2 BezVwG i.V.m. § 6 Abs. 2 BauleitplG der Bezirksversammlung und somit gemäß §§ 32 Abs. 1, 21 BezVwG zugleich der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Grenzen setzende Einzelfallweisung des Senats. Er bindet das Bezirksamt und die Bezirksversammlung in der Frage, ob ein Planverfahren mit einer bestimmten planerischen Konzeption überhaupt durchgeführt wird. Wie dies im Einzelfall erfolgt, insbesondere unter Berücksichtigung abwägungsrelevanter Belange, die Eingang in das Planverfahren und die Ausgestaltung des Bebauungsplanes finden, bleibt dem Bezirksamt überlassen. Damit ist dem Bezirksamt die Kompetenz für eine Einstellung des Planverfahrens, die nicht darauf zurückzuführen ist, dass ein Ausgleich zwischen gleich- und gegenläufigen Belangen nicht herbeigeführt werden kann, durch den Senatsbeschluss entzogen.

Etwas anderes würde nur gelten, wenn der Senatsbeschluss gegen verbindliche bauplanungsrechtliche Grundsätze verstieße. Dies ist aber nicht der Fall. Die Vorgabe des Senats, einen Bebauungsplan auszuarbeiten, der Wohnbebauung für die Elfenwiese festsetzt, widerspricht nicht bundesrechtlichen Grundsätzen der baurechtlichen Planung, da das Bezirksamt durch den Beschluss nicht von der Prüfung und Beachtung der zwingenden baurechtlichen Normen entbunden wird. Eine planerische Konzeption, eine bestimmte Zielrichtung der Planung, ist Voraussetzung für das Planverfahren und jeder Planung immanent. Der Bebauungsplan sollte zwar seinerseits gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, der in Hamburg aber nicht in entsprechend qualifizierter Form vorliegt (dazu Koch, in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 3. Aufl., S. 215). Für die Annahme eines rechtmäßigen Bebauungsplanes bleiben die Einhaltung der formellen und materiellen Voraussetzungen sowie die Ausübung des Planungsermessens durch das Bezirksamt unerlässlich. Das Bezirksamt muss abwägungsrelevante gegenwärtige und zukünftige Belange ermitteln, in die Abwägung einstellen, gewichten und schließlich in einem letzten Schritt einem Ausgleich zuführen. Das Gebot der "Einheit des Abwägungsvorganges" (BVerwG, Urteil vom 19.09.2002, 4 CN 1/02, Rn. 25, JURIS) ist gewahrt. Aus dem Umstand, dass die Behörde das Bebauungsplanverfahren mit einem bestimmten Ziel betreibt, hier die Ausweisung von Wohneinheiten, folgt daher noch nicht, dass in den einzelnen Planungsphasen zwingend Abwägungsgebote missachtet werden. Es kann zwar zu Abwä-

gungsfehlern kommen, etwa, wenn ein im Einzelfall relevantes Abwägungsgebot wegen eines Ermittlungs- oder wegen eines Einstellungsfehlers übersehen wurde oder wenn die Abwägungsentscheidung unvollständig ist, mithin ein Abwägungsdefizit vorliegt. Ein solches Abwägungsdefizit liegt aber entgegen dem Vortrag der Kläger nicht schon deshalb vor, weil die Beklagte ihrer Planung eine bestimmte Zielrichtung zugrunde legt, solange sie dabei entgegenstehende Belange entsprechend dem aufgezeigten Planungsermessen berücksichtigt. Ein Widerspruch zu § 1 Abs. 6, 7 BauGB, wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, ergibt sich daraus ebenfalls nicht. Die Schaffung von Wohnraum als Planungskonzept der Beklagten ist als öffentlicher Belang gegen die privaten Belange abzuwägen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB wird auch nicht deshalb zu einer funktionslosen Förmlichkeit, weil die Beklagte diesen öffentlichen Belang im Wege der Bauleitplanung umsetzen möchte. Vielmehr dient die frühzeitige Bürgerbeteiligung dazu, Einfluss auf den Fortgang der Planung zu nehmen.

36

Es ist im Übrigen nicht erkennbar, dass die Beklagte ermessensfehlerhaft davon ausgeht, im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens bei der Abwägung aller betroffenen Belange durch den Senatsbeschluss vom 16.08.2005 gebunden zu sein. Sie hat in der mündlichen Verhandlung vielmehr vorgetragen, grundsätzlich auch die "Nullvariante" in Betracht zu ziehen und sich dabei in Einklang mit der Weisung des Senats zu sehen.

Die Bezirksversammlung kann also nicht entscheiden oder auch nur empfehlen, dass das Planverfahren sofort abzubrechen und einzustellen ist, bevor das Bezirksamt ein Verfahren nach §§ 1 ff. BauGB durchgeführt und einen Bebauungsplan gemäß § 6 Abs. 2 BauleitplG der Bezirksversammlung zur Zustimmung vorgelegt hat, weil sie hieran durch den Senatsbeschluss gehindert wäre.

Es steht der Bezirksversammlung aber frei, bei der noch zu dem "laufenden Bauleitplanverfahren" gehörenden, gemäß § 6 Abs. 2 BauleitplG erforderlichen Abstimmung über den Beschluss des Bezirksamts zur Feststellung eines Bebauungsplans die Zustimmung zu verweigern. Sie ist hieran nicht gemäß § 21 BezVwG gehindert, da ein ablehnender Beschluss der Bezirksversammlung zu einem vom Bezirksamt vorgelegten Bebauungsplan nicht mit der Senatsweisung an das Bezirksamt kollidiert, eine Planung durchzuführen.

b) In diesem Sinne ist die Fragestellung des Bürgerbegehrens "XXX XXX" zu verstehen.

Die von den Klägern gewählte Formulierung enthält zunächst rein sprachlich die Fragestellung, ob die wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks Harburg dafür sind, dass die Bezirksversammlung einem ihr vom Bezirksamt gemäß § 6 Abs. 2 BauleitplG zur Zustimmung vorgelegten Bebauungsplan, der Wohnbebauung für die Elfenwiese vorsieht, nicht zustimmt. Die Kläger haben in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt, dass diese Auslegungsvariante von der gewählten Fragestellung umfasst sei. Dem schließt sich das Gericht an. Denn die Fragestellung des Bürgerbegehrens zielt auf die Einstellung der "laufenden Bauleitplanverfahren". Um laufende Planverfahren handelt es sich aber bis zur endgültigen Feststellung des Bebauungsplans durch die Bezirksversammlung oder – sofern diese ablehnt – gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauleitplG durch die Bürgerschaft. Selbst die Ablehnung des vom Bezirksamt vorgeschlagenen Bebauungsplans durch die Bezirksversammlung würde rechtlich noch keine endgültige Ablehnung des Plans und damit das Ende des "laufenden Bauleitplanverfahrens" bedeuten, sondern durch die in § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauleitplG vorgesehene Möglichkeit der Feststellung des Plans als Gesetz durch die Bürgerschaft nur einen weiteren Verfahrensschritt eröffnen.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist darüber hinaus im Zweifel die einem Bürgerbegehren zur Zulässigkeit verhelfende Auslegung zugrunde zu legen. Das Hamburger Verwaltungsgericht hat bereits früher entschieden, dass das Gesetz zugunsten der Betreiber eines Bürgerbegehrens und zu Lasten der Verwaltungseffizienz ein umfassendes Schutzkonzept entwickelt – "entsprechend dem Regelungsanliegen, den politisch aktiven 'Bezirksbürger', der sich mit seinen Interessen nicht von der Bezirksverwaltung repräsentiert fühlt, selbst in einer Minderheitenposition zu stärken" (Urteil vom 15.02.1999, 21 VG 467/99, Rn. 51, JURIS). An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Nur durch eine im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit vorgenommene Auslegung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens kann dieses im Hamburger Staatsorganisationsrecht noch junge Instrument direkter Demokratie wirksam eingesetzt und entwickelt werden.

Denn es liegt im Wesen eines Bürgerbegehrens, dass seine Fragestellung zur Verständlichkeit für alle Bürger nicht in rechtlicher Hinsicht differenziert gefasst werden kann. Das Bürgerbegehren setzt nach seinem Sinn und Zweck voraus, dass seine Fragestellung von rechtsunkundigen Bürgern formuliert und von rechtsunkundigen Bürgern beantwortet werden können muss. Aus diesem Grund verlangt § 32 Abs. 2 S. 2 BezVwG, dass das Bürgerbegehren eine mit "Ja" oder "Nein" zu entscheidende Fragestellung enthalten muss.

Nach diesen Grundsätzen ist zumindest im vorliegenden Fall die für die Kläger günstige Auslegungsvariante zugrunde zu legen. Denn die Beurteilung der Zulässigkeit erweist sich hier als besonders komplex. Sie setzt Kenntnis voraus von der Kompetenzverteilung zwischen Senat und Bezirken im Bereich der Bauleitplanung, von dem Zusammenwirken von Bezirksamt und Bezirksversammlung bei der Bauleitplanung, von den Grenzen des Entscheidungsrechts der Bezirksversammlung bei Weisungen des Senats und schließlich vom Vorliegen des Senatsbeschlusses vom 16.08.2005. Es war den Klägern nicht zumutbar, unter Einbeziehung all dieser rechtlichen Aspekte die vom Gericht formulierte zulässige Auslegungsvariante zu entwickeln, zumal ihnen im Zeitpunkt der Formulierung der Fragestellung der Beschluss des Senats nicht bekannt war, sondern lediglich der Bebauungsplan-Aufstellungsbeschluss des Bezirksamtsleiters. Zudem hatten sie die Fragestellung mit dem stellvertretenden Bezirksamtsleiter abgestimmt.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 Abs. 1, 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.