

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

2 E 6/21.N
Aktenzeichen VG

2. Senat

Urteil vom 14. Februar 2023

BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2
BezVG § 14 Abs. 1

1. Ein Beschluss der Bezirksversammlung ist nichtig, wenn die Durchführung der Sitzung der Bezirksversammlung in schwerwiegender Weise gegen den in § 14 Abs. 1 BezVG verankerten Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit verstößt (im Anschluss an BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, 8 C 31.20, BVerwGE 173, 282).
 2. Für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Bezirksversammlungen gelten dieselben Grundsätze wie für das kommunalrechtliche Erfordernis der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen. Dies folgt aus der Funktion und Stellung der Bezirksversammlungen, die die Hamburger Verfassung ihnen einräumt, sowie dem Sinn und Zweck des § 14 BezVG.
 3. Die Übertragung einer Sitzung der Bezirksversammlung im Internet, zu der ausschließlich Pressevertreter zugelassen sind, genügt nicht dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit.
 4. Der Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist rechtswidrig, wenn die Bestimmung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung fehlerhaft erfolgt ist.
-

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

2 E 6/21.N

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 2. Senat, am 14. Februar 2023 durch

...,
...,
...,
...,
...

für Recht erkannt:

Die Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil Barmbek-Süd vom 23. November 2020 (HmbGVBl. S. 644) ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergericht einzureichen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Wirksamkeit der „Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil Barmbek-Süd (Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“)“.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des in Hamburg im Stadtteil Barmbek-Süd gelegenen Grundstücks ... (Flurstück ... der Gemarkung Barmbek), das mit einem vierstöckigen Gebäudekomplex bebaut ist.

Die Antragstellerin und ihr mittlerweile verstorbener Ehemann schlossen am 24. Juni 2008 mit der Antragsgegnerin einen notariellen Vertrag, der mehrere Bauprojekte des Ehepaares betraf. Hinsichtlich des Gebäudes ... heißt es in dem Vertrag:

„Die Grundrisse und der Zuschnitt der Wohnungen sind angesichts der starken verkehrlichen Belastung ... nicht mehr zeitgemäß. Die vorhandene Bausubstanz ist nicht erhaltungswürdig. ... Die ... sichert zu, bei einer Neubebauung des Bereichs .../... entsprechend der beiliegenden Anlage 7 eine Abrissgenehmigung und - sofern erforderlich - eine Zweckentfremdungsgenehmigung für das Bestandsgebäude ... einschließlich der sonstigen für einen Abbruch ggf. erforderlichen öffentlich-rechtliche Genehmigung zu erteilen und mit Blick auf den geplanten Abriss unter der Bedingung von Maßnahmen nach dem Gesetz zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum abzusehen, dass der in Ziffer I vorgesehene Wohnraum geschaffen worden ist. ...“

Darüber hinaus stellte die Antragsgegnerin die Erteilung von Befreiungen für ein Bauvorhaben in Aussicht.

Das Bezirksamt Hamburg-Nord der Antragsgegnerin ging ausweislich eines Vermerks des Fachamts Stadt- und Landschaftsplanung davon aus, dass der Wohnungsmarkt und der

Wohnungsbestand in Barmbek-Nord und Barmbek-Süd einem erheblichen Wandel und Druck ausgesetzt seien. Neben der offenbar als zunehmend interessant eingeschätzten Lage Barmbeks in Hamburg gebe es mehrere teilweise hochpreisige Wohnungsbauprojekte. Die Steuerungserfordernisse für die Stadtplanung, die integrierte Stadtteilentwicklung und die Konzeptvergabe für erhebliche Neubaupotenzialflächen seien groß. Gleichwohl fehle die fachliche Grundlage, um mit Hilfe von Bauleitplänen, im Rahmen der verschiedenen Programme integrierter Stadtteilentwicklung oder bei der Entwicklung stadteigener Grundstücke sowie bei der Frage nach Erhaltungsverordnungen planerisch und wohnungsfachpolitisch fundiert handeln zu können.

Das daraufhin von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene „Wohnungsmarktgutachten Hamburg Barmbek und Dulsberg“ vom 28. Januar 2013 kam zu dem Ergebnis, dass lediglich in Barmbek-Nord im Umfeld des Neubaugebiets Quartier 21 ein Gebiet bestehe, das im Hinblick auf eine mögliche soziale Erhaltungsverordnung vertieft untersucht werden sollte. Da Mitarbeiter der Antragsgegnerin Zweifel an dem Gutachten hatten, sollte die Plausibilitätsprüfung im Hinblick auf einen möglichen Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung für verschiedene Bereiche in Barmbek nachgeholt bzw. wiederholt werden. Der daraufhin vom Bezirksamt Hamburg-Nord in Auftrag gegebene Bericht „Plausibilitätsprüfungen zu möglichen Sozialen Erhaltungsverordnungen für ausgewählte Bereiche in Barmbek-Nord und Barmbek-Süd“ kam in der Fassung vom 3. Juli 2014 zu dem Schluss, dass lediglich für zwei in Barmbek-Nord liegende Gebiete eine intensivere Analyse zu empfehlen sei. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Antragsgegnerin kritisierte diesen Bericht und zog das Ergebnis in Zweifel, da ihr vorliegende Daten darauf hindeuteten, dass es größere Bereiche geben könnte, die für eine weitere Untersuchung in Frage kämen und der Bericht methodische Mängel aufweise (Schreiben vom 20.8.2014, Bl. 123 Beiakte A.). Der Endbericht vom 1. Dezember 2014 kam schließlich zu dem Ergebnis, dass für drei Gebiete in Barmbek eine intensivere Analyse im Hinblick auf den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung zu empfehlen sei. Daraufhin beschloss die Antragsgegnerin, die weitere Entwicklung in Barmbek in kurzen Abständen zu beobachten.

In der „Fortschreibung der Plausibilitätsprüfung zu möglichen Sozialen Erhaltungsverordnungen für ausgewählte Bereiche in Barmbek-Süd und Barmbek-Nord“ vom 22. Dezember 2016 wurde festgestellt, dass keine ausreichenden Gründe vorlägen, die vertiefende Untersuchungen im Hinblick auf den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung gerechtfertigt

erscheinen ließen. Während das Bezirksamt Hamburg-Nord eine weitere kontinuierliche Beobachtung für angezeigt hielt, war die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Ansicht, die der Plausibilitätsprüfung zugrundeliegenden Daten zeigten, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit ein nennenswerter Aufwertungs- und Verdrängungsdruck in den untersuchten Bereichen herrsche. Die Aufstellung einer sozialen Erhaltungsverordnung sowie eingehende repräsentative Untersuchungen seien notwendig, um über das weitere Vorgehen entscheiden zu können.

Nachdem das Bezirksamt Hamburg-Nord der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen mitgeteilt hatte, dass es eine städtebauliche Erhaltungsverordnung für Barmbek-Nord erarbeiten werde, aber derzeit keine soziale Erhaltungsverordnung anstrebe, äußerten Mitarbeiter der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen gegenüber dem Bezirksamtsleiter die Sorge, man gehe bei der Einschätzung nicht genügend sensibel vor. Bei weiteren Gesprächen Ende 2017 und im Frühjahr 2018 hielt das Bezirksamt Hamburg-Nord an seiner Auffassung fest, dass bei gleicher Datenlage kaum Anhaltspunkte vorlägen, die weitere Untersuchungen rechtfertigen könnten. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen beurteilte dies nach wie vor anders. Es wurde eine weitere, vom Bezirksamt zu beauftragende Plausibilitätsprüfung vereinbart.

Im März 2019 legte die ... GmbH den Entwurf der „Plausibilitätsprüfung als Vorprüfung einer Sozialen Erhaltungsverordnung für die Stadtteile Barmbek-Nord, Barmbek Süd sowie der Jarrestadt im Stadtteil Winterhude“ vor (Bl. 299 ff. Beiakte A). Zur Methodik heißt es darin, der Untersuchung läge das städtebauliche Monitoring der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (sog. Lesehilfe) zugrunde, mit dem das Untersuchungsverfahren für die Vorbereitung und den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung habe verschlankt und beschleunigt werden sollen (s. auch die Ausschreibung der Untersuchung, Bl. 11 Beiakte B und Bl. 483 ff Beiakte B: Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg – Leitfaden für die Praxis m. Leitfaden, insbes. Erläuterungen zum Städtebaulichen Monitoring, Bl. 495 f.). Die Daten des städtebaulichen Monitorings stellten die Ausgangsbasis der Plausibilitätsprüfung dar. Sie seien von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen in einer sog. „Lesehilfe“ beschrieben und interpretiert worden. Diese Erläuterungen seien in die Untersuchung aufgenommen worden. Dabei folgten die Gutachter im Wesentlichen den Schlussfolgerungen der Behörde und seien nur im Einzelfall abgewichen. Diese Ergebnisse seien ergänzt worden durch Expertenmeinungen bzw. lokale Expertise von Personen aus Politik, Verwaltung

und lokalen Institutionen sowie eine Inaugenscheinnahme des Gebiets. Die Gutachterin stellte in dem Entwurf fest, dass ausreichende Indizien dafür vorlägen, dass in Teilbereichen des Untersuchungsgebiets die Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungsverordnung gegeben seien (Bl. 338 Beiakte A) und empfahl die Einleitung des weiteren Verfahrens für eine soziale Erhaltungsverordnung für Barmbek-Süd und die Jarrestadt in Winterhude. Es werde hierfür eine weitergehende repräsentative Untersuchung empfohlen.

Nachdem die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Kritik an dem Entwurf und der Schlussfolgerung geäußert hatte, kam der Endbericht der ... GmbH aus April 2019 schließlich zu dem Ergebnis, dass ausreichende Indizien dafür vorlägen, dass im Untersuchungsgebiet die Anwendungsvoraussetzungen für eine soziale Erhaltungsverordnung vorlägen und empfahl die Einleitung des weiteren Verfahrens nicht nur für Barmbek-Süd und die Jarrestadt, sondern auch für Barmbek-Nord.

Der Hauptausschuss der Bezirksversammlung Hamburg-Nord fasste den Beschluss, der gutachterlichen Empfehlung zu folgen. Daraufhin beschloss der Senat der Antragsgegnerin am 10. September 2019 die „Verordnung über eine Repräsentativerhebung zur Vorbereitung und zum Vollzug einer Sozialen Erhaltungsverordnung für ein Gebiet mit den Stadtteilen Barmbek-Nord, Barmbek-Süd und Jarrestadt“ (Bl. 472 Beiakte A, veröffentlicht im HmbGVBl. 2019, S. 266 ff. mit der Liste der Erhebungsmerkmale, Bl. 478 ff. Beiakte A), sowie die Aufstellung einer Sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet mit den Stadtteilen Barmbek-Nord, Barmbek-Süd und der Jarrestadt (Bl. 470, Begr. s. Senats-Drs. Bl. 448 ff. Beiakte A). In dem am 17. September 2019 im Amtlichen Anzeiger (S. 1265 f.) bekanntgemachten Aufstellungsbeschluss heißt es, städtebauliches Ziel der Verordnung sei es, die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in diesem innenstadtnahen Wohngebiet durch die Einführung eines zusätzlichen Genehmigungsvorbehalts aus besonderen städtebaulichen Gründen zu sichern.

Am 22. November 2019 schloss die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen mit dem ... GmbH (im Folgenden kurz: ... GmbH) einen Vertrag über die Erstellung einer „Repräsentativuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen einer Sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Barmbek-Nord/Barmbek-Süd/Jarrestadt“. Nach § 6 Abs. 3 dieses Vertrags waren von der Gutachterin erstellte Unterlagen mit personenbezogenen

Daten nur in aggregierter Form an die Auftraggeberin zu übermitteln und nach Gebrauch fachgerecht zu vernichten. Nach § 7 des Vertrages waren zur Vertragserfüllung angefertigte oder erworbene, für das Ergebnis bedeutsame Unterlagen an die Auftraggeberin herauszugeben. § 15 des Vertrages verpflichtete die Gutachterin zur fachgerechten Vernichtung der Fragebögen und vollständigen Löschung der EDV-Datensätze und zur Bescheinigung dieser Vernichtung.

Am 11. August 2020 legte die ... GmbH die von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen beauftragte Repräsentativuntersuchung vor, die die Behörde an das Bezirksamt Hamburg-Nord mit der Empfehlung weiterleitete, auf der Grundlage dieses Gutachtens den Erlass Sozialer Erhaltungsverordnungen für die Gebiete Barmbek-Nord, Barmbek-Süd und Jarrestadt und einen entsprechenden Beschluss der Bezirksversammlung vorzubereiten.

Ausweislich des Gutachtens war es Ziel dieser Repräsentativuntersuchung, auf Basis einer postalischen Haushaltsbefragung, von Experteninterviews und gutachterlichen Einschätzungen eine Bewertung des Verdrängungspotentials, des Aufwertungspotentials, des Verdrängungsdrucks und der städtebaulichen Folgen in dem Untersuchungsgebiet mit 87.274 Bewohnern vorzunehmen und die Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung zu prüfen. Der ... GmbH lagen zudem von der Antragsgegnerin zur Verfügung gestellte statistische Daten zu Zahl und Art der Wohnungen sowie zu Zahl und Alters- und Sozialstruktur der Einwohner und Haushalte vor. Die postalische Haushaltsbefragung wurde mit einer Erhebungsstichprobe von 12.500 Personen (Haushalten) durchgeführt. Insgesamt 2.830 Personen, das sind 23% der angeschriebenen Bewohner des Gebiets, beteiligten sich an der Befragung. Die Experteninterviews wurden mit als relevant eingeschätzten lokalen Akteuren geführt, wie Vertretern und Vertreterinnen des Bezirksamtes, von Wohnungsbaugesellschaften und Bürgervereinen. Schließlich wurde das Untersuchungsgebiet begangen, um einen unmittelbaren Eindruck zu erlangen und Sachverhalte aufzuklären, die durch statistische Daten nicht erfasst wurden. Dabei ging es insbesondere um Quartiere, deren Aufnahme in das Untersuchungsgebiet einer zusätzlichen Prüfung bedurfte, weil sie sich entweder von der Datenlage deutlich vom übrigen Untersuchungsgebiet abgehoben hatten oder weil sie im Rahmen der Expertengespräche als auffällig beschrieben worden waren. In dem Gutachten wurde festgestellt, dass die Ergebnisse der vertiefenden Untersuchung das kombinierte Vorhandensein von Verdrängungspotential, Aufwertungspotential und Verdrängungsdruck in weiten Teilen des Untersuchungsgebiets bestä-

tigten. Nur wenige Quartiere/Flächen seien aufgrund fehlender wohnungsbaulicher Aufwertungspotentiale aus dem vorgeschlagenen Gebiet für die soziale Erhaltungsverordnung auszunehmen. Für den Stadtteil Barmbek-Süd seien dies die Gebiete Alster City und Hamburger Meile, die überwiegend gewerblich und nicht als Wohnstandort genutzt würden, sowie das Statische Gebiet 51011, in dem auf dem ehemaligen Gelände des Allgemeinen Krankenhauses Eilbek ca. 400 Neubauwohnungen entstanden seien. Es werde zudem empfohlen, das Untersuchungsgebiet in drei Gebiete mit Sozialer Erhaltungsverordnung - Barmbek-Nord, Barmbek-Süd und Jarrestadt - aufzuteilen, um den unterschiedlichen Baustrukturen und bereits vorhandenen Aufwertungs dynamiken gerecht zu werden.

Nachdem am 5. November 2020 der Stadtentwicklungsausschuss des Bezirksamts Hamburg-Nord für den Entwurf der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ eine Beschlussempfehlung an die Bezirksversammlung ausgesprochen hatte, stimmte die Bezirksversammlung Hamburg-Nord der ihr mit der Drucksache 21-1746 (vorläufig freigegeben ausweislich eines in den Sachakten befindlichen Screenshots, Bl. 1034 Beiakte C, am 9. November 2020, ausweislich einer Erklärung des Mitarbeiters der Antragsgegnerin ... gleichzeitig digital verteilt an die Mandatsträger im Ratsinformationsportal AIIIRIS, Bl. 1010 Beiakte C) vorgelegten Entwurfsfassung in der Sitzung am 12. November 2020 zu. Zu der in der Sporthalle Hamburg stattfindenden Sitzung war unter dem Datum 12. November 2020 mit dem Zusatz

„Bitte beachten Sie: Aufgrund der derzeitigen Vorsichtsmaßnahmen im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus sind ausschließlich Vertreter der Presse als Zuhörer zugelassen! Die Sitzungen der Bezirksversammlung Hamburg-Nord werden bis Dezember 2020 live übertragen unter ...“.

eingeladen worden. Die dieser Einladung beigelegte Tagesordnung enthielt - mit dem Zusatz „Nachtrag 21-1746“ - den Punkt 9.4

„Soziale Erhaltungsverordnung ‚Barmbek-Süd‘
Zustimmung zum Verordnungsentwurf
hier: Beschlussempfehlung des Stadtentwicklungsausschusses“.

Mit Schreiben vom 18. November 2020, bei der Antragsgegnerin eingegangen am 24. November 2020, stimmte die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen dem Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ zu.

Mit Schreiben vom 23. November 2020 bat ein Mitarbeiter im Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt des Bezirksamts Hamburg-Nord den Bezirksamtsleiter unter der Überschrift „Feststellung der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB“, die Erhaltungsverordnung Barmbek-„Nord“ festzustellen. Ausweislich des Schreibens waren in der Anlage beigefügt worden:

- „Die Genehmigung der BSW gem. § 6 Absatz 3 des hamburgischen Bauleitplanfeststellungsgesetzes,
- Rechtsförmliche Prüfung durch die Justiz Behörde (E-Mail vom 16.11.2020),
- das festzustellende Exemplar der Erhaltungsverordnung (Verordnung mit Anlagekarte und Begründung)
- sowie ein Auszug aus der Niederschrift der Sitzung der Bezirksversammlung vom 12.11.2020“

Die mit ihrer Begründung und dem Übersichtsplan mittels eines weiß-roten Bands mit Plombe zusammengefügte „Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil Barmbek-Süd (Soziale Erhaltungsverordnung ‚Barmbek-Süd‘)“ (Sonderakte blau Staatsarchiv; s. auch Bl. 691 ff. Beiakte A) ist auf der ersten Seite oben - ebenso wie der Übersichtsplan (Bl. 711 Beiakte A) und die Verordnungsbegründung - mit einem Stempel „Festgestellt am ... Bezirksamtsleiter“, dem handschriftlich hinzugefügten Datum „23.11.20“ und mit dem handschriftlich beigefügten Namenszug des Bezirksamtsleiters versehen. Die erste Seite des Verordnungstextes weist darüber hinaus einen runden Stempel des Bezirksamts Hamburg-Nord auf. Diese mittels eines geplombten Bandes zusammengefügte Unterlagen gingen ausweislich einer entsprechenden Empfangsbestätigung am 8. Dezember 2020 im Staatsarchiv Hamburg ein. Am 11. Dezember 2020 wurde die Verordnung im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt nebst Übersichtsplan auf S. 644 f. veröffentlicht.

Mit Bescheid vom 7. Januar 2021 lehnte die Antragsgegnerin die Genehmigung des von der Antragstellerin beantragten Abbruchs der fünf Wohnhäuser ... unter Hinweis auf die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ ab. Hiergegen legte die Antragstellerin Widerspruch ein.

Am 5. November 2021 hat die Antragstellerin den Normenkontrollantrag gestellt.

Am 9. Dezember 2021 beanstandete die Antragstellerin gegenüber der Antragsgegnerin schriftlich die Rechtswidrigkeit der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“. Die Verordnung weise Abwägungsdefizite auf. So seien weder die im notariellen Vertrag vom 24. Juni 2008 abgegebene Zusicherung, eine Abrissgenehmigung für die Bestandsgebäude ... zu erteilen, noch die darin enthaltene Feststellung, dass die Grundrisse und der Zuschnitt der Wohnungen nicht mehr zeitgemäß und die vorhandene Bausubstanz nicht erhaltungswürdig seien, in der Begründung der Verordnung erwähnt worden. Die Voraussetzungen des § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für den Erlass der Verordnung lägen nicht vor. Die Feststellungen zur Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet der Verordnung seien bereits deshalb ungenügend, weil die Repräsentativuntersuchung im Hinblick auf die gewählte Stichprobe und die Rücklaufquote der Fragebögen ungenügend sei. Letztlich seien nur die Daten von 4,9% der Haushalte erfasst worden. Zudem sei nicht aktenkundig und werde mit Nichtwissen bestritten, dass die ausgefüllten Fragebögen ordnungsgemäß ausgefüllt und daher valide seien.

Das gewählte Erhaltungsgebiet sei unzureichend abgegrenzt, da es im Wesentlichen die Grundstücke des Stadtteils Barmbek-Süd umfasse, ohne eine gebotene Differenzierung der unterschiedlichen baulichen Gegebenheiten auf den Flurstücken vorzunehmen. Vielmehr werde zusammen mit den am selben Tag verkündeten Sozialen Erhaltungsverordnungen Jarrestadt und Barmbek-Nord für einen großen Bereich des Hamburger Norden eine Erhaltungsbedürftigkeit unterstellt. Ursprünglich habe man eine einheitliche Erhaltungsverordnung schaffen wollen. Die jetzt vorgenommene formale Trennung ändere nichts daran, dass bei materieller Betrachtung eine Verordnung vorliege, die insgesamt 90.000 Einwohner betreffe. Das Gebiet einer mittelgroßen Stadt mit einer Erhaltungsverordnung zu überziehen, sei unzulässig.

Außerdem sei die Prognose, dass die abstrakte Gefahr einer Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vorliege, fehlerhaft. So sei die Annahme, es bestehe ein Aufwertungspotential, weil die im Verordnungsgebiet befindlichen Wohnungen „vergleichsweise klein“ seien und daher die Möglichkeit einer Zusammenlegung von Wohnungen bestehe, wenig überzeugend. Es werde schon außer Acht gelassen, dass eine solche Zusammenlegung selten möglich sei, weil sowohl die baulichen Gegebenheiten vorhanden als auch die beiden Wohnungen gerade unbewohnt sein müssten, was angesichts der großen

Nachfrage nach Wohnraum nicht wahrscheinlich sei. Außerdem bestünden keine wirtschaftlichen Anreize für eine Zusammenlegung, weil kleinere Wohnungen besser vermietbar seien als größere. Die Feststellungen in der Verordnungsbegründung, dass über 90% der Wohnungen im Untersuchungsgebiet eine zeitgemäße Ausstattung mit Bad und Sammelheizung und 81% der Wohnungen Balkone aufwiesen, ließen den Schluss zu, dass gerade kein Aufwertungspotenzial bestehe. Das darüber hinaus in der Verordnungsbegründung behauptete Aufwertungspotential durch höherwertige Bodenbeläge, Einbauküchen und Badausstattung sei nicht überzeugend und habe keine sachliche Grundlage. Die in diesem Zusammenhang erwähnte Möglichkeit eines Fahrstuhleinbaus berücksichtige nicht, dass ein Großteil der Gebäude im Verordnungsgebiet hierfür baulich nicht geeignet sein dürfte. Nicht nachvollziehbar sei, dass ausweislich der Verordnungsbegründung der Umstand, dass 89% der Gebäude einen guten bis sehr guten Erhaltungszustand aufwiesen, für ein Aufwertungspotential sprechen sollte. Es fehlten Kriterien für die Annahme eines Aufwertungspotentials.

Darüber hinaus sei die Verordnung formell fehlerhaft. Der Protokollauszug über die Sitzung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord sei unzureichend und verstoße gegen § 15 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung. Die siebentägige Ladungsfrist gem. § 12 Abs. 1 BezVG i.V. m. § 6 Satz 5 der Geschäftsordnung sei nicht eingehalten worden. Die Einladung zur Versammlung habe zudem erst am 12. November 2020 und damit erst am Sitzungstag, den Tagesordnungspunkt 9.4 betreffend die Zustimmung zur Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ enthalten, so dass dieser nicht hätte behandelt werden dürfen. Ein Fall des § 7 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung liege nicht vor, da eine Dringlichkeit nicht ersichtlich sei. Es werde zudem bestritten, dass die Voraussetzungen des § 7 Abs. 4 der Geschäftsordnung für das Einbringen und Behandeln eines dringlichen Antrags vorgelegen hätten. Die Bezirksversammlung sei angesichts der fehlerhaften Ladung nicht beschlussfähig gewesen. Außerdem sei die Öffentlichkeit der Sitzung nicht gewahrt worden, da ausschließlich Vertretern der Presse der Zutritt gewährt worden sei.

Darüber hinaus sei die Bekanntmachung der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ fehlerhaft gewesen. Da der Protokollauszug der Bezirksversammlung nur ein Ergebnisprotokoll enthalte, sei nicht dargetan, dass der Wortlaut der bekanntgemachten Verordnung inhaltlich der Verordnung entspreche, über die unter Tagesordnungspunkt 9.4 ein Beschluss gefasst worden sei. Zudem sei die im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündete

Zeichnung des Geltungsbereichs der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ nicht maßstabsgetreu und wesentlich kleiner als die Originalzeichnung, die einen Maßstab von 1:3.100 habe. Zudem seien die Straßennamen nicht lesbar. Damit sei die Verkündung fehlerhaft.

Zur Begründung ihres Normenkontrollantrags vertieft und ergänzt die Antragstellerin ihr Vorbringen aus dem Rügeschreiben vom 9. Dezember 2021. Sie ist der Ansicht, es bestünden bereits durchgreifende Bedenken gegen die im April 2019 auf Basis eines städtebaulichen Monitorings der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen vorgelegte Plausibilitätsprüfung der ... GmbH, die erstmals zu dem Ergebnis gekommen sei, dass die Voraussetzungen für eine soziale Erhaltungsverordnung vorlägen. Das Landgericht Hamburg habe im Jahr 2014 in einem Verfahren durchgreifende Zweifel an der fachlichen Eignung des Geschäftsführers der ... GmbH geäußert und insbesondere die methodische Mangelhaftigkeit und fehlende Nachvollziehbarkeit der gutachterlichen Ausführungen des Geschäftsführers beanstandet. Die später durchgeführte Repräsentativuntersuchung der ... GmbH begegne schon deshalb Zweifeln, weil das Ergebnis von vorneherein festgestanden habe. Die Untersuchung habe lediglich dazu gedient, Datengrundlagen des städtebaulichen Monitorings zu plausibilisieren, wie dem Schreiben der Antragsgegnerin vom 20. Februar 2018 „Städtebauliches Monitoring - Lesehilfe für das Beispiel Barmbek-Nord/-Süd“ zu entnehmen sei. Dieses Monitoring beinhalte Daten aus dem Mikrozensus 2011. Wenn diese durch Daten aus einer Fragebogenauswertung mit einer Rücklaufquote von lediglich 4,9% aktualisiert würden, entstehe eine erhebliche Ungenauigkeit. Die in der Verordnungsbegründung enthaltene Aussage, diese Rücklaufquote sei „statistisch ausreichend“, sei nicht nachvollziehbar. Im Übrigen sei eine postalische Befragung methodisch fragwürdig. Zudem sei es bezeichnend, dass es einer „Lesehilfe“ für das städtebauliche Monitoring bedürfe, die Daten also auch für ein spezialisiertes Institut nicht eigenständig erschließbar seien. Diese „Lesehilfe“ liefere zugleich eine Interpretation, womit das Vorgehen letztlich selbstreferenziell sei. Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin in sachfremder Weise die der Repräsentativuntersuchung der ... GmbH zugrundeliegenden Datensätze nicht anhand des Normzwecks des § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gewählt, sondern anhand von gesondert definierten Gebieten erhoben. Auch dies trage dazu bei, dass die aus den Daten gewonnen Erkenntnisse unergiebig seien. Zudem sei fraglich, ob die ... GmbH über sämtliche für die Erstellung der Repräsentativuntersuchung notwendigen Daten verfügt habe. Nach den Sachak-

ten unterschieden sich die im Rahmen der Plausibilitätsprüfung als städtebauliches Monitoring übersendeten Dokumente von denen, die die Antragsgegnerin der ... GmbH zur Verfügung gestellt habe. Ein als „Städtebauliches Monitoring“ benanntes Dokument sei in den Sachakten nicht auffindbar. Unklar sei, worauf einige Ausführungen gründeten, wenn einige Daten nicht vorlägen, und ob sich die Gutachterin insoweit nicht auf eine Datengrundlage, sondern auf die „Lesehilfe“ der Antragsgegnerin stütze, was jegliche Objektivität vermissen lassen würde.

Des Weiteren sei das verwandte Datenspektrum zur Ermittlung des städtebaulichen Profils im Hinblick auf die Qualität der Wohnungen nicht aussagekräftig, weil Ermittlungen zur WEG-Qualität der im Erhaltungsgebiet befindlichen Gebäude fehlten.

Zudem fehle in den Verwaltungsvorgängen eine hinreichende Darstellung und Analyse der Wohnbevölkerung, deren Erhalt gesichert werden solle. Die Interpretation der Daten enthalte darüber hinaus Widersprüche. So werde eine hohe Gebietsbindung angenommen, obwohl die Umzugsbereitschaft bei 40% liege. Letztere werde mit den Single- und Familienhaushalten begründet. Andererseits aber heiße es, die starke Zunahme der 0- bis 5-Jährigen lasse darauf schließen, dass junge Familien das Untersuchungsgebiet mit den zahlreichen neu geschaffenen Wohnungen für sich entdeckt hätten.

Eine soziale Erhaltungsverordnung dürfe nur erlassen werden, wenn jedenfalls eine abstrakte Gefahr einer Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vorliege. Dies sei durch eine Prognose zu ermitteln. Diese sei vorliegend fehlerhaft. Die Ausführungen zur Gefahr der Aufwertung durch Zusammenlegungen der überwiegend vorhandenen, kleineren Wohnungen überzeugten nicht. Die Feststellung, dass über 90% der Wohnungen im Untersuchungsgebiet eine zeitgemäße Ausstattung mit Bad und Sammelheizung aufwiesen und bei 81% ein Balkon vorhanden sei, lasse gerade den Schluss zu, dass kein Aufwertungspotential vorliege. Die in der Verordnungsbegründung enthaltene Behauptung, ein Aufwertungspotential ergebe sich aus gebietsuntypischen Ausstattungsmerkmalen wie höherwertigen Bodenbelägen, Einbauküchen und weiterreichenden Badausstattungen, sei pauschal angesichts des Umstandes, dass die Befragung zu diesen - unbestimmten - Ausstattungsmerkmalen nicht repräsentativ sei und ein konkreter prozentualer Anteil an Wohnungen mit einer solchen „höherwertigen“ Ausstattung nicht bekannt sei. Soweit ein Aufwertungspotential aus der Möglichkeit des Einbaus von Fahrstühlen hergeleitet werde,

bleibe unberücksichtigt, dass die Mehrzahl der Gebäude im Verordnungsgebiet hierfür nicht geeignet sei. Soweit der Umstand, dass knapp 89% der Gebäude einen guten bis sehr guten Erhaltungszustand aufwiesen, als Argument für ein Aufwertungspotential angeführt werde, sei dies nicht nachvollziehbar und offenbar vom Ergebnis her gedacht. Letztlich fehlten Differenzierungen und Kriterien für einen etwaigen Umfang an Aufwertungspotential, denn nach der Logik der Antragsgegnerin bestünde auch in einem aus Luxusvillen bestehenden Gebiet Aufwertungspotential. Das aber widerspreche gerade dem Zweck des § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

Nach alledem seien die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ zweifelhaft. Jedenfalls greife diese unangemessen in ihre Rechte aus Art. 12 Abs.1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Sie sei in ihrer Verfügungsmacht über die Bebauung ihres Grundstücks erheblich eingeschränkt und erleide einen Wertverlust.

Es lägen zudem formelle Fehler vor. Die Sitzung, in der die Bezirksversammlung die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ als Rechtsverordnung beschlossen habe, sei unter Verstoß gegen § 14 Abs. 1 Satz 1 BezVG nicht öffentlich gewesen, da ohne rechtfertigenden Grund ausschließlich Vertreter der Presse als Zuhörer zugelassen worden seien. Die von der Antragsgegnerin behauptete Übertragung auf YouTube habe die Öffentlichkeit nicht herstellen können. Zudem werde die Übertragung mit Nichtwissen bestritten. Eine Aufzeichnung der Sitzung sei nicht auffindbar. Es liege auch kein Beschluss der Bezirksversammlung über den Ausschluss der Öffentlichkeit vor. Die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Regeln der Hamburger SARS-CoV-2-Verordnung hätten eine öffentliche Sitzung zugelassen. Der unrechtmäßige Ausschluss von der Teilnahme an einer Sitzung eines kommunalen Beschlussorgans führe zur Unwirksamkeit der in dieser Sitzung gefassten Beschlüsse. Darüber hinaus sei eine Teilnahme an der Sitzung schon deshalb nicht möglich gewesen, weil die Tagesordnung, die den Tagesordnungspunkt zur Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ enthalte, erst am 12. November 2020 und damit am Tag der Sitzung selbst erstellt und damit zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangt sei. Soweit die Antragsgegnerin nunmehr vortrage, sie habe am 10. November 2020 einen Nachtrag zur Tagesordnung an alle Bezirksabgeordneten versandt, sei dies aktenwidrig und werde mit Nichtwissen bestritten. Die fehlende Einhaltung der Ladungsfrist gem. § 12 Abs. 1 BezVG i.V.m. § 6 Abs. 5 GO und die nach den Regeln der GO unzulässige nachträgliche Aufnahme des Tagesordnungspunkts zur sozialen Erhaltungsverordnung in die Tagesordnung hätten

zur Folge, dass diese nicht hätte behandelt und beschlossen werden dürfen. Denn die Beschlussfähigkeit der Bezirksversammlung setze voraus, dass alle Mitglieder ordnungsgemäß geladen worden seien, was hier aber gerade nicht der Fall gewesen sei.

Die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ sei des Weiteren auch deshalb formell rechtswidrig und unwirksam, weil die Antragsgegnerin sie nicht ordnungsgemäß ausgefertigt habe. Eine Ausfertigung müsse gewährleisten, dass der veröffentlichte oder zu veröffentlichende Normtext mit dem Willen des Normgebers identisch sei, was voraussetze, dass der Normgeber eine Originalurkunde herstelle. Dies sei hier nicht der Fall. Das im Staatsarchiv vorgefundene Exemplar der Verordnung sei mangels einer Unterschrift keine Urkunde. Es befände sich lediglich oben in der Kopfzeile der ersten Seite des Textteils und der angehängten Karte jeweils der handschriftliche Schriftzug des Bezirksamtsleiters. Eine solche Oberschrift könne eine fehlende Unterschrift nicht ersetzen, weil dadurch nicht die Verantwortung für einen bestimmten Text übernommen und auch die Funktion der Unterschrift, einen Urkundentext räumlich abzuschließen, nicht erfüllt werde. Es sei auch keine einheitliche Urkunde hergestellt worden. Voraussetzung dafür wäre eine Verbindung der einzelnen Blätter durch eine Art „gedankliche Schnur“ und eine „körperliche Schnur“. An beidem fehle es. So sei keine „gedankliche Schnur“ erkennbar, weil der Beamte ... nur auf drei der 21 Blätter eine Oberschrift und nur auf dem ersten Blatt des Verordnungstextes ein kleines Dienstsiegel angebracht habe. Die einzelnen Blätter nähmen auch nicht aufeinander Bezug. Eine „körperliche Schnur“ fehle ebenfalls, weil die Schnurbindung des Verordnungsexemplars nicht mit einem Klebesiegel versehen sei. Der Beamte ... könne die Oberschriften vor oder nach der Schnurbindung geleistet haben. Zudem sei unklar, wer diese Bindung angebracht habe und zu welchem Zeitpunkt. Dies könne auch erst im Staatsarchiv erfolgt sein.

Zwar könne ausnahmsweise eine Ausfertigung auch ohne Herstellung einer Originalurkunde rechtmäßig sein, wenn eine Gesamtschau des Normsetzungsverfahrens ergebe, dass der verfassungsrechtlich gebotene Ausfertigungsmindeststandard gewährleistet sei. Aber auch das sei nicht der Fall, da das Normsetzungsverfahren Fehler aufweise. So habe der Bezirksversammlung eine andere Fassung der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ vorgelegen als dem Stadtentwicklungsausschuss. Ferner sei zweifelhaft, ob es sich bei dem im Staatsarchiv hinterlegten Exemplar mit dem Feststellungsvermerk des Bezirksamtsleiters überhaupt um eine Ausfertigung handeln solle. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 und

§ 6 Abs. 2 Bauleitplanfeststellungsgesetz würden nur Bebauungspläne „festgestellt“, während Rechtsverordnungen nach dem Baugesetzbuch „erlassen“ würden. Daher bestünden Zweifel am Ausfertigungswillen der Antragsgegnerin. Zudem befinde sich das kleine Dienst-siegel nur auf der ersten Seite des Verordnungstextes und es sei darüber hinaus unklar, worauf sich das Datum „23.11.20“ beziehe. Wenn es sich auf einen von einer Ausfertigung verschiedenen Feststellungsvorgang beziehe, fehle es bereits an einer Datumsangabe. Wenn man annehmen wolle, der Feststellungsvermerk des Bezirksamtsleiters sei ein Ausfertigungsvermerk, wäre dieser inhaltlich unrichtig. Denn eine ordnungsgemäße Ausfertigung setze voraus, dass diese nach Abschluss aller für die Verkündung der Norm erforderlichen Verfahrensschritte und erst unmittelbar vor ihrer Verkündung stattfinde. Das sei nicht der Fall, weil für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung gem. § 6 Abs. 3 Satz 1 Bauleitplanfeststellungsgesetz die Genehmigung der zuständigen Behörde, hier der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, erforderlich sei. Nach Aktenlage stamme diese vom 18. November 2020, sei aber erst am 24. November 2020, und damit einen Tag nach der Feststellung, beim Bezirksamt Hamburg-Nord eingegangen. Die Behauptung der Antragsgegnerin, die Genehmigung habe vorgelegen, sei aktenwidrig und werde mit Nichtwissen bestritten. Darüber hinaus bestreite sie ebenfalls mit Nichtwissen, dass der Normgeber die ihm obliegende Prüfung tatsächlich vorgenommen habe. Nach Aktenlage sei dem Schreiben des Beamten ... vom 23. November 2020, in dem er den Bezirksamtsleiter unter dem Betreff „Feststellung der Sozialen Erhaltungsverordnung Barmbek-Süd“ um Feststellung der Sozialen Erhaltungsverordnung Barmbek-„Nord“ gebeten habe, die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ nicht beigelegt gewesen. Daher sei der Bezirksamtsleiter nicht in der Lage gewesen, die ihm im Rahmen einer Ausfertigung obliegende Prüfung vorzunehmen. Dabei hätte im Falle einer Prüfung der Bezirksamtsleiter die Ausfertigung auch nicht vorgenommen, weil die von der Bezirksversammlung am 12. November 2020 beschlossene Fassung der Erhaltungsverordnung von dem Exemplar abweiche, das sich im Staatsarchiv befinde. So heiße es auf Seite 1 des Verordnungstexts aus der Beschlussvorlage „Vom XX.XX.2020“, während auf Seite 1 des Verordnungstexts aus dem Staatsarchiv stehe „Vom...“. Weiter fehle der im Staatsarchiv vorgefundenen Verordnungsbegründung auf der ersten Seite der Zusatz „Stand 6.11.2020“. In der Karte zur Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ aus dem Staatsarchiv sei der Schriftzug „Soziale Erhaltungsverordnung Barmbek-Süd“ zudem einzeilig, während er in der Beschlussvorlage zweizeilig sei.

Ein dem Rechtsstaatsprinzip genügendes Bekanntmachungsverfahren erfordere, dass eine Rechtsnorm mit dem vom Normgeber beschlossenen Inhalt veröffentlicht werde. Daher müsse eine Satzung mit dem von der Bezirksversammlung beschlossenen Wortlaut bekannt gemacht werden. Das sei hier nicht der Fall, da ein Abgleich zwischen dem im Staatsarchiv vorgefundenen Exemplar der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ und der auf S. 644 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 11. Dezember 2020 veröffentlichten Fassung Unterschiede zeige. So enthalte der veröffentlichte Verordnungstext in der Überschrift den Zusatz „Vom 23. November 2020“ während die es im der Fassung im Staatsarchiv lediglich heiße „vom ...“. Auf Seite 2 des Textteils der im Staatsarchiv befindlichen Fassung stehe unter § 3 „Hamburg, den...“ und „Das Bezirksamt Hamburg-Nord“. In der veröffentlichten Fassung stehe unter § 3 „Hamburg, den 23. November 2020“ und „Das Bezirksamt Hamburg Nord“ in Fettschrift. Die Datumsangabe sei zudem inhaltlich unrichtig, da die Verordnung am 12. November 2020 von der Bezirksversammlung beschlossen worden sei. Während in der Verordnung im Staatsarchiv nach dem Textteil eine Begründung enthalten sei, sei die veröffentlichte Fassung ohne die Begründung bekannt gemacht worden. Zudem weiche der Maßstab der im Staatsarchiv vorgefundenen Karte von dem der im Gesetz- und Verordnungsblatt abgedruckten Karte ab. Auch fehle in der veröffentlichten Fassung der Zusatz „Erstellt am (...)“, den die Fassung im Staatsarchiv aufweise.

Im Übrigen bestreite sie mit Nichtwissen, dass die im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemachte, verkleinerte und keinen Maßstab enthaltene Karte der Bezirksversammlung Hamburg-Nord zum Zeitpunkt der Beschlussfassung überhaupt vorgelegen habe.

Außerdem fehle die nach § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB erforderliche ortsübliche Bekanntmachung. Diese setze nach § 1 Abs. 2 RVVerkG die Verkündung der von hamburgischen Behörden erlassenen Rechtsverordnungen voraus. § 3 RVVerkG erlaube ausnahmsweise eine Ersatzverkündung von Plänen, Karten oder Zeichnungen, indem das maßgebliche Exemplar zur Einsicht beim Staatsarchiv niedergelegt werde und hierauf in der Rechtsverordnung hingewiesen werde. Beides sei hier nicht der Fall.

Schließlich rügt die Antragstellerin mehrfach die Unvollständigkeit der von der Antragsgegnerin vorgelegten Sachakten. So seien nicht die im Rahmen der Durchführung der Repräsentativuntersuchung von Bewohnern ausgefüllten Fragebögen vorgelegt worden. Auch

fehlten jegliche Belege, wie beispielsweise Gesprächsnotizen, über die von der beauftragten ... GmbH geführten Experteninterviews. Die Antragsgegnerin verweise zwar auf die vertragliche Pflicht zur Datenvernichtung, habe aber nicht überzeugend dargelegt, dass diese Vernichtung tatsächlich erfolgt sei. Zuletzt bestünden Zweifel an der Vollständigkeit der Akten auch deshalb, weil die im Staatsarchiv befindlichen Unterlagen zu der Verordnung ein Schreiben enthielten, dass die Blattzahl 3037 trage, die vorgelegten Sachakten bislang aber Vorgänge mit den Blattzahlen 1 bis 764 und 1 bis 1036 enthielten. Dies rechtfertige die Annahme, dass die Antragsgegnerin weitere Beiakten führe, die sie nicht vorgelegt habe.

Die Antragstellerin beantragt,

die Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für ein Gebiet im Stadtteil Barmbek-Süd vom 23. November 2020 (HmbGVBl. S. 644) für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

Sie erklärt, sie habe alle relevanten Dokumente zumindest in Kopie vorgelegt. Soweit die Antragstellerin auf die Blattzahl 3037 auf dem vom Staatsarchiv vorgelegten Schreiben verweise, habe nicht das Bezirksamt Hamburg-Nord diese Blattzahl hinzugefügt. Vermutlich habe dies ein Mitarbeiter des Staatsarchivs getan. Die von der Antragstellerin eingeforderten Fragebögen und EDV-Datensätze, die der Repräsentativuntersuchung zugrunde gelegen hätten, seien entsprechend den datenschutzrechtlichen Vorgaben von der ... GmbH vernichtet worden, was diese nunmehr auch schriftlich bestätigt habe. Diese Unterlagen stellten keine Bestandteile der Akte im materiellen Sinne dar.

Es lägen keine Gesichtspunkte vor, die eine Unwirksamkeit der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ begründen könnten. Das Vorliegen der Genehmigung der Fachbehörde sei von dieser mitgeteilt worden, bevor die Ausfertigung der sozialen Erhaltungsverordnung durch den Bezirksamtsleiter erfolgt sei. Die Ausfertigung weise einen eindeutigen

Bezug auf die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ auf. Ein Schreibfehler auf einem Anschreiben vor den Unterlagen zur Ausfertigung sei irrelevant. Die Verkündung der Verordnung sei wirksam gewesen. Der Geltungsbereich der Erhaltungsverordnung ergebe sich aus § 1 Abs. 2. Der Umstand, dass die beigelegte Karte verkleinert wiedergegeben werde, sei nicht von Belang. Auch die übrigen von der Antragstellerin gerügten formellen Fehler lägen nicht vor. Die Sitzung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord am 12. November 2020 sei auf YouTube im Internet übertragen worden. Der Nachtrag zur aktuellen Tagesordnung sei ordnungsgemäß am 10. November 2020 an alle Bezirksabgeordneten versandt worden.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ lägen gem. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB vor. Grundsätzlich gelte, dass das vorliegend angewandte Untersuchungsverfahren dem aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnis entspreche. Mit der durchgeführten Repräsentativerhebung gehe die Antragsgegnerin auch über das erforderliche Untersuchungsmaß hinaus, da vorbereitende Untersuchungen, wie etwa bei Sanierungsgebieten, nicht notwendigerweise durchzuführen seien. Die Untersuchung weise keine methodischen Mängel auf. Die Behauptung der Antragstellerin, das Ergebnis habe bereits zum Zeitpunkt der Beauftragung festgestanden, sei unzutreffend. Dies ergebe sich auch nicht aus der „Lesehilfe“ zum städtebaulichen Monitoring. Das „Städtebauliche Monitoring“ bezeichne die Gesamtheit der ihr vorliegenden statistischen Daten, die für die fachgutachterliche Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen zum Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung herangezogen würden. Daher handele es sich auch nicht um ein entsprechend zu benennendes Dokument. Die Lesehilfe diene im Vorfeld der Repräsentativerhebung dazu, eine - zunächst interne - Einschätzung zur Plausibilität einer sozialen Erhaltungsverordnung in Barmbek-Süd zu erhalten. Diese Lesehilfe erläutere einzelne statistische Indikatoren und stelle Auffälligkeiten heraus. Die ... GmbH sei zu keinem Zeitpunkt Adressat der Lesehilfe gewesen. Daher laufe die Behauptung der Antragstellerin, die ... GmbH könne sich die Daten ohne die Lesehilfe nicht erschließen, ins Leere. Vielmehr habe sie diese und die Daten erhalten, um die Erkenntnisse unabhängig zu überprüfen und mit den Befragungsergebnissen abgleichen zu können. Die Behauptung der Antragstellerin, die Daten entstammten laut Lesehilfe aus dem Mikrozensus 2011 sei falsch. Die Daten stammten vielmehr aus der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 und seien damit die aktuellsten Daten, die kleinräumig zu Gebäude- und Wohnungs-

bestand vorlägen. Der Gesetzgeber habe festgestellt, dass ein 10-jähriger Erhebungsturnus insoweit ausreiche. Der Mikrozensus sei dagegen eine jährliche Stichprobenerhebung, die dazu beitrage, die Zensusergebnisse aktuell zu halten. Wegen der Methodik seien aber aus dem Mikrozensus keine kleinräumigen Ergebnisse - wie für einzelne Stadtteile in Hamburg - verfügbar. Die Rücklaufquote der Fragebögen sei hinreichend für ein repräsentatives Ergebnis. Im Normenkontrollverfahren betreffend die Soziale Erhaltungsverordnung St. Georg sei ein mit dem Statistikamt Nord abgestimmtes, für alle bisherigen Untersuchungen in gleicher Weise durchgeführtes Verfahren durch das Normenkontrollgericht mit Urteil vom 9. Juli 2014 (2 E 3/13.N) bestätigt worden. Danach werde die Struktur des Gebietes St. Georg (8.000 Einwohner, 10% Stichprobe) durch das gewählte Verfahren hinreichend differenziert dargestellt. Dies treffe zudem für das wesentlich größere Gebiet Barmbek-Süd (34.000 Einwohner, 4,9% Stichprobe) sowie für alle anderen Verfahren, wie z.B. Eimsbüttel/Hoheluft-West/Stellingen-Süd mit 5%, zu. Die postalische Befragung habe das Untersuchungsergebnis nicht negativ beeinflusst. Es sei in der Statistik wissenschaftlich anerkannt, dass schriftliche Befragungen eine zuverlässige hohe Repräsentativität aufwiesen. Es sei auch methodisch einwandfrei und entspreche dem wissenschaftlichen Standard, bei einem Mehrpersonenhaushalt nur eine bestimmte Person zu befragen. Die Abgrenzung des in Rede stehenden Erhaltungsgebiets Barmbek-Süd sei fehlerfrei erfolgt und begegne keinen Bedenken. Es lägen drei separate Verordnungen vor. Es sei im Gutachten eine hinreichende Abgrenzung in Teilräume vorgenommen worden, indem die Auswertung für Barmbek-Süd zunächst in 16 Teilgebieten für ausgewählte Merkmale auf Ebene der Statistischen Gebiete unter Hinzuziehung der Ergebnisse der Expertengespräche erfolgt sei.

Soweit die Antragstellerin behaupte, die Gefahr einer unerwünschten Veränderung der Wohnbevölkerung sei nicht dargetan, sei dies unzutreffend. Ob und wie häufig Wohnungszusammenlegungen in der Praxis stattfänden, sei für die Bewertung einer solchen Gefahr unerheblich. Es komme hier auf das vorhandene Potential an, das nachweislich gegeben sei, da 86% der Wohnungen Zwei- und Drei-Zimmerwohnungen seien und damit ein Zusammenlegungspotential aufwiesen. Auch ein Aufwertungspotential durch eine höherwertige Ausstattung sei gegeben. Dies könne auch bereits pauschal anhand des Gebäudealters angenommen werden.

Soweit die Antragstellerin auf den mit ihr geschlossenen notariellen Vertrag vom 24. Juni 2008 verweise, sei dadurch die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ nicht ausgeschlossen. Der Vertrag entfalte insoweit keine Bindungswirkung. Daher habe dieser Vertrag auch nicht in der Begründung der Verordnung erwähnt werden müssen, und es liege kein Abwägungsdefizit vor. Die in dem Vertrag enthaltenen Regelungen bezüglich des Objekts ... seien immer im Hinblick auf die aktuell geltenden baurechtlichen Bestimmungen zu sehen und stünden unter dem Vorbehalt der derzeit geltenden Vorgaben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf die gewechselten Schriftsätze und die beigezogenen Sachakten der Antragsgegnerin (Beiakten A bis C) sowie auf das aus dem Staatsarchiv beigezogene Exemplar der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ verwiesen. Die beigezogenen Dokumente sind zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden.

Entscheidungsgründe

I.

Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB und § 4 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung (Bauleitplanfeststellungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 30.11.1999, HmbGVBl. S. 271, zuletzt geändert am 9.2.2022, HmbGVBl. S. 104, im Folgenden: BauleitplanfestG) statthafte wie auch im Übrigen nach § 47 Abs. 2 Satz 1 und 2 VwGO zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat in der Sache Erfolg.

Der Normenkontrollantrag ist nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO begründet, weil die angegriffene Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ ungültig ist. Sie ist ungültig, weil sie gegen zwingendes höherrangiges formelles (hierzu 1.) und materielles (hierzu 2.) Recht verstößt. Die Feststellung eines einzigen Verstoßes genügt bereits, um die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ für ungültig zu erklären.

Das Normenkontrollgericht ist nicht verpflichtet, zu prüfen und zu entscheiden, ob alle weiteren von der Antragstellerin gerügten formellen und materiellen Fehler vorliegen, denn das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO dient nicht einer umfassenden Prüfung der

Rechtsslage unter jedem denkbaren Gesichtspunkt (siehe OVG Hamburg, Urt. v. 12.5.2016, 2 E 1/12.N, n.v. unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 17.9.2013, 4 BN 40.13, BRS 81 Nr. 76, juris Rn. 12).

1. Die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ ist formell rechtswidrig, weil der Bezirksamtsleiter für ihren Erlass nicht zuständig gewesen ist. Die Zuständigkeit für den Erlass lag rechtmäßiger Weise gemäß § 4 Satz 2 i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauleitplanfestG bei der Bürgerschaft.

In Hamburg ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BauleitplanfestG grundsätzlich der Senat für die Aufstellung der Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 BauGB zuständig. Dieser hat jedoch gem. § 1 Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung (v. 8.8.2006, HmbGVBl. S. 481) von dem ihm in § 6 Abs. 1 Nr. 1 BauleitplanfestG eingeräumten Recht Gebrauch gemacht, die Befugnis zur Aufstellung der Erhaltungsverordnungen auf die Bezirksämter weiter zu übertragen. Die Bezirksämter, die durch die Bezirksamtsleitung vertreten werden, sind somit regelmäßig für den Erlass solcher Verordnungen zuständig (dazu OVG Hamburg, Urt. v. 11.4.2019, 2 E 10/16.N, NordÖR 2020, 125, juris Rn. 75; Urt. v. 12.5.2016, 2 E 1/12.N, n.v.; Beschl. v. 5.3.2015, 2 Bs 20/15, NordÖR 2015, 454, juris Rn. 16).

Gemäß § 6 Abs. 2 BauleitplanfestG bedürfen die Beschlüsse zum Erlass einer Erhaltungsverordnung allerdings der Zustimmung der Bezirksversammlung. Liegt diese Zustimmung nicht vor, scheidet die Feststellung der Erhaltungsverordnung durch das Bezirksamt aus. Die Erhaltungsverordnung kann gem. § 4 Satz 2 i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauleitplanfestG nur durch die Bürgerschaft durch Gesetz festgestellt werden.

Solch ein Fall liegt hier vor. Die Bürgerschaft ist für den Erlass der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ zuständig. Zwar hat die Bezirksversammlung Hamburg-Nord der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ in ihrer Sitzung am 12. November 2020 durch Beschluss zugestimmt. Dieser Beschluss ist aber nichtig, weil die Durchführung der Sitzung der Bezirksversammlung in schwerwiegender Weise gegen den in § 14 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) vom 6. Juli 2006 ((HmbGVBl. S. 404) i.d.F vom 30. Oktober 2012 (HmbGVBl. S. 449, 452) verankerten Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit verstoßen hat.

Zur Teilnahme an der Sitzung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord am 12. November 2020, die in der Sporthalle Hamburg stattgefunden hat und live im Internet auf dem Videoportal YouTube übertragen worden ist, waren unter Hinweis auf Vorsichtsmaßnahmen im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus ausschließlich Vertreter der Presse zugelassen. Bürgerinnen und Bürger war der Zutritt verwehrt. Diese Form der Durchführung der Sitzung stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gemäß § 14 Abs. 1 BezVG dar (hierzu a). Die Bezirksversammlung war nicht dazu berechtigt, die Sitzung nicht öffentlich durchzuführen (hierzu b). Der Verstoß gegen § 14 Abs. 1 BezVG ist schwerwiegend und führt dazu, dass der Beschluss der Bezirksversammlung Hamburg-Nord über die Zustimmung zur Feststellung der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ nichtig ist (hierzu c).

a) Der Umstand, dass allen Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu der Sitzung der Bezirksversammlung am 12. November 2020 verwehrt worden ist, stellt einen Verstoß gegen den nach § 14 Abs. 1 BezVG geltenden Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit dar.

aa) Für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Bezirksversammlungen gelten dieselben Grundsätze wie für das kommunalrechtliche Erfordernis der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen.

aaa) Für das Demokratiegebot des Grundgesetzes, das gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder gilt (s. Art. 3 Abs. 1 HV), ist die Öffentlichkeit des Staatshandelns als Voraussetzung für Verständnis und Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger konstitutiv (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.1.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, BVerfGE 103, 44, juris Rn. 66, 71 f.; BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, 8 C 31.20, BVerwGE 173, 282, juris Rn. 17). Öffentliche Debatte und Diskussion als wesentliche Elemente des Parlamentarismus eröffnen nicht nur Möglichkeiten des Ausgleichs widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Verfahren nicht so ergäben, sondern auch die demokratische Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger. Damit dienen sie der Verantwortlichkeit der Volksvertretung gegenüber den Wählerinnen und Wählern, die ein zentraler Mechanismus des effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung von Staatsgewalt ist (siehe BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50, juris Rn. 201). Auf der Ebene des Kommunalrechts stellt die Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen einen tragenden Grundsatz der demokratischen Willensbildung in den Kommunen dar (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 17; s.

auch Beschl. v. 15.3.1995, 4 B 33.95, NVwZ 1995, 897, juris Rn. 6). Sie verfolgt den Zweck, der Allgemeinheit in Bezug auf die Arbeit des kommunalen Vertretungsorgans Publizität, Information, Kontrolle und Integration zu vermitteln (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 17 m.w.N.; OVG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2003, 1 MR 10/03, NVwZ-RR 2003, 774). Den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern und der darüber hinaus interessierten Öffentlichkeit soll Gelegenheit geben werden, von den Beratungen der Vertretungskörperschaft und dem Verhalten ihrer Mitglieder einen unmittelbaren Eindruck zu gewinnen und dadurch politische Zusammenhänge und Entscheidungsalternativen zu erkennen und sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung über miteinander konkurrierende Kräfte zu bilden. Daneben fördert die Öffentlichkeit das Interesse an der Arbeit der Vertretungskörperschaft. Die damit angestrebte Integrationswirkung dient nicht nur der Bürgernähe, sondern auch der demokratischen Kontrolle des Gremiums (OVG Münster, Urt. v. 7.10.2020, 15 A 2750/18, Städte- und Gemeinderat 2021 Nr. 5, 38, juris Rn. 57 f. m.w.N.; Urt. v. 18.8.2015, 15 A 97/13, NVwZ 2016, 1025, juris Rn. 81: „Kontrollinstrument staatlicher Machtausübung“; VGH Mannheim, Urt. v. 23.7.2020, 5 S 824/18, BauR 2020, 1884, juris Rn. 66). Die mit der Sitzungsöffentlichkeit der Vertretungskörperschaft erfolgende allgemeine Kontrolle durch die Öffentlichkeit beugt der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung vor und vermeidet den Anschein, dass „hinter verschlossenen Türen“ z.B. unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten (OVG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2003, a.a.O.).

Angesichts dieses Sinn und Zwecks der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen erfordert diese im Tatsächlichen die chancengleiche Zugangsmöglichkeit für jedermann. Grundsätzlich muss jedermann jederzeit im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten freier Zutritt zu der gesamten Dauer der Sitzung als Zuhörer eröffnet sein (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 17; vorgehend: OVG Münster, Urt. v. 7.10.2020, a.a.O., juris Rn. 61; OVG Schleswig, Beschl. v. 23.5.2003, a.a.O.).

bbb) Auch wenn die Bezirksversammlungen der Hamburger Bezirke keine den Gemeinderäten vergleichbare Stellung in der gem. Art. 4 Abs. 1 HV als Einheitsgemeinde konstituierten Freien und Hansestadt Hamburg haben, gelten die dargestellten Grundsätze gleichwohl auch für sie und den in § 14 BezVG für die Bezirksversammlungen verankerten Grund-

satz der Sitzungsöffentlichkeit. Dies folgt aus der Funktion und Stellung der Bezirksversammlungen, die die Hamburger Verfassung ihnen einräumt, sowie dem Sinn und Zweck des § 14 BezVG.

Die nach Art. 4 Abs. 2 HV geschaffenen Bezirke stellen ihrer staatsorganisatorischen Einordnung nach keine, den Gemeinden vergleichbaren, rechtsfähigen Gebietskörperschaften, sondern dezentrierte Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung Hamburgs dar (siehe HVerfG, Urt. v. 7.9.2009, HVerfG 03/08, LVerfGE 20, 173, juris Rn. 82; Urt. v. 21.12.2021, HVerfG 6/20, NVwZ-RR 2022, 281, juris Rn. 53). Dementsprechend sind die Bezirksversammlungen, die nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV die Aufgabe haben, an der Erledigung der den Bezirksämtern zugewiesenen Aufgaben mitzuwirken, in der Struktur der Hamburger Verwaltung als Verwaltungsausschüsse einzuordnen. Sie sind keine Volksvertretungen i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, haben also keine den Gemeinderäten entsprechende Stellung als Kommunalparlament (siehe BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008, 2 BvR 1975/07, DVBl. 2008, 236, juris Rn. 23; vgl. auch Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, juris Rn. 46; HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, 2/11, DVBl. 2013, 304, juris Rn. 67 m.w.N., 96; s. David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, 2020, Art. 4 Rn. 17, 23 f.).

Gleichwohl hat der Hamburger Verfassungsgeber die Bezirksversammlungen in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV mit Verfassungsrang ausgestattet (s. David/Stüber, a.a.O., Art. 4 Rn. 3 m.w.N. „verfassungsrechtliche Absicherung“). Sie verfügen - wenn auch unter dem Vorbehalt der Einzelweisung durch Fachbehörden und der Evokation durch den Senat (vgl. § 42 BezVG) - über eigene (Mit)Entscheidungskompetenzen, bei deren Wahrnehmung sie Staatsgewalt ausüben (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, a.a.O., juris Rn. 47 ff.; HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, a.a.O., juris Rn. 53). Die für die Ausübung unmittelbarer Staatsgewalt erforderliche demokratische Legitimation wird den Bezirksversammlungen unmittelbar durch die in Art. 4 Abs. 3 HV geregelte Volkswahl vermittelt. Dementsprechend können die Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf die Verwaltung nehmen; mittels der Bezirksversammlungen wirken die jeweiligen „Bezirksvölker“ an der Verwaltung mit (BVerfG, Urt. v. 14.1.2008, a.a.O., juris Rn. 28 f.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, a.a.O., juris Rn. 37 ff.; HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, a.a.O., juris Rn. 67, 119). Dem liegt das - auch in einem Stadtstaat bestehende - Anliegen zugrunde, Bürgerinnen und Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Vertretungen teilnehmen zu lassen (vgl. BVerfG Urt. v. 31.10.1990, a.a.O., juris Rn. 44).

All dies zeigt, dass den Bezirksversammlungen, auch wenn sie in der Verwaltungsstruktur lediglich als Verwaltungsausschüsse einzuordnen sind, gleichwohl eine starke, demokratiefördernde Stellung zukommt. Mittels der Bezirksversammlungen ist das Volk zur Mitwirkung auch an der Bezirksverwaltung berufen (David/Stüber, a.a.O., Art. 4 Rn. 23 m.w.N., vgl. auch Rn. 42: „Charakter des Parlamentarischen der Bezirksversammlungen“). Sie haben nicht nur Verfassungsrang, sondern werden unmittelbar durch (politische) Wahlen vom Volk bestimmt, obwohl ihre demokratische Legitimation durch eine solche Wahl nicht notwendig gewesen wäre. Denn die für die Ausübung von Staatsgewalt erforderliche demokratische Legitimation muss zwar auf die Gesamtheit der Staatsbürger, also das Volk, zurückgehen, eine unmittelbare Volkswahl ist aber regelmäßig nicht erforderlich (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, a.a.O., juris Rn. 38). Die Stärkung der Stellung der Bezirksversammlungen lag auch in der Absicht des Verfassungsgebers als er die - bereits durch die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgericht (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, a.a.O., juris Rn. 66 f.) festgestellte - Geltung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl auch für die Wahl der Bezirksversammlungen durch die im Jahr 2013 erfolgte Einfügung des Art. 4 Abs. 3 HV in der Verfassung ausdrücklich festschrieb (s. David/Stüber, a.a.O., Art. 4 Rn. 1 m.w.N.).

Die Funktion der Bezirksversammlungen, demokratische Elemente in der Hamburger Bezirksverwaltung zu implementieren, ihr Verfassungsrang und ihre hohe demokratische Legitimation durch Wahlen machen deutlich, dass ihnen im Aufbau der Hamburger Verwaltung eine (politische) Bedeutung (vgl. auch HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, a.a.O., juris Rn. 67, das die Wahlen zur Bezirksversammlung als „allgemein politische Wahlen“ bezeichnet) für das Gemeinwesen der Freien und Hansestadt Hamburg zukommt, die über ihren Status als (bloßer) Verwaltungsausschuss deutlich hinausgeht (vgl. HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, HVerfG 6/20, NVwZ-RR 2022, 281, juris Rn. 53: „mehr als bloße Verwaltungseinheiten“; vgl. auch David/Stüber, a.a.O., Art. 4 Rn. 3, unter Hinweis auf die Plenarprotokolle sowie Rn. 24). Alldem entspricht, dass die Sitzungen der Bezirksversammlungen nach § 14 Abs. 1 BezVG öffentlich durchzuführen sind. Die Sitzungsöffentlichkeit der Bezirksversammlungen hat dabei den gleichen Zweck, wie die Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Gemeinderäte (s. dazu oben), nämlich Publizität, Information, Kontrolle und Integration zu vermitteln. Den Bürgern, die über die Zusammensetzung der Bezirksversammlung durch Wahlen entschieden haben, soll Einblick in die Tätigkeit der Versammlung und ihrer einzelnen

Mitglieder ermöglicht werden. Dies dient - wie bereits oben ausgeführt - dazu, dem Bürger eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik und Willensbildung zu schaffen, die Versammlung der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung vorzubeugen. Dementsprechend sind die Grundsätze der Sitzungsöffentlichkeit von Gemeinderäten (s. oben unter aaa)) auf die Sitzungsöffentlichkeit der Bezirksversammlungen anwendbar.

bb) Die Durchführung der Sitzung der Bezirksversammlung Hamburg-Nord am 12. November 2020 genügt diesen Grundsätzen nicht. Die Sitzung fand als Präsenzsitzung in der Sporthalle Hamburg statt und wurde live auf YouTube übertragen. Während Pressevertretern die Anwesenheit gestattet war, durften Bürgerinnen und Bürger nicht teilnehmen. Diese Durchführungsweise genügt nicht den oben unter Punkt aaa) dargestellten Anforderungen an die Sitzungsöffentlichkeit.

Die erforderliche chancengleiche Zugangsmöglichkeit für jedermann lässt einen bevorzugten Zugang Einzelner nur bei sachlicher Rechtfertigung und nur in so begrenztem Umfang zu, dass die allgemeine Zugänglichkeit gewahrt bleibt (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, 8 C 31.20, BVerwGE 173, 282, juris Rn. 17). Demnach kann zwar bei begrenzten Kapazitäten im Rahmen eines erforderlichen (objektiven) Verteilungsverfahrens mit Rücksicht auf Art. 5 Abs. 1 GG eine gewisse Anzahl von Plätzen bevorzugt an Pressevertreter vergeben werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 23; OVG Münster, Urt. v. 7.10.2020, 15 A 2750/18, juris Rn. 73). Die für die Sitzungsöffentlichkeit erforderliche allgemeine Zugänglichkeit wird aber durch die Gewährung des Zutritts und der Teilnahme ausschließlich für Pressevertreter nicht gewahrt, wenn daneben - wie im vorliegenden Fall - überhaupt keine Zugangsmöglichkeit für Bürgerinnen und Bürger besteht.

Die für die Sitzungsöffentlichkeit erforderliche ungehinderte Zugangsmöglichkeit kann nicht durch eine Übertragung der Sitzung im Internet und der damit gegebenen Möglichkeit, die Sitzung virtuell zu beobachten, ersetzt werden (wohl ebenso: Grzeszick, Digitale Sitzungen kommunaler Gremien, DVBl. 2022, 336, 338). Zum einen ist nicht gewährleistet, dass alle interessierten Bürgerinnen und Bürger über einen entsprechenden leistungsfähigen Internetzugang verfügen. Zum anderen kann das Betrachten einer Live-Video-/Filmübertragung

nicht die unmittelbare Wahrnehmung der Sitzung durch persönliche Anwesenheit als Zuschauer im Saal ersetzen (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.1.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, BVerfGE 103, 44, juris Rn. 75 ff., wonach eine Fernsehberichterstattung nicht automatisch zu einer wirklichkeitsgetreuen Abbildung von Gerichtsverhandlungen führt). Bei einer Übertragung per Kamera kann der Zuschauer stets nur das sehen, was die Kamera gerade zeigt. Er kann nur diesen Blickwinkel einnehmen und nur diesen Ausschnitt wahrnehmen. Demgegenüber kann der persönlich anwesende Zuschauer selbst entscheiden, was genau er betrachten und beobachten will. Er kann dabei frei alle Geschehnisse wahrnehmen und ist nicht auf die durch die Aufnahme notwendigerweise erfolgende Filterung der Geschehnisse angewiesen. Gerade im Hinblick auf die mit der Sitzungsöffentlichkeit beabsichtigte Kontrolle des Gremiums ist es notwendig, dass die Bürgerinnen und Bürger sich persönlich und ungefiltert einen Eindruck aller Geschehnisse während der Sitzung verschaffen können, ohne dass ihre Wahrnehmung in irgendeiner Art und Weise gelenkt und dadurch ggf. beeinflusst wird.

b) Die Bezirksversammlung Hamburg-Nord war nicht dazu berechtigt, die Sitzung entgegen § 14 Abs. 1 BezVG nicht öffentlich durchzuführen.

aa) Eine Berechtigung hierzu ergibt sich nicht aus den Regelungen in § 14 BezVG.

Allerdings kann gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BezVG die Öffentlichkeit durch Beschluss zu einzelnen Tagesordnungspunkten ausgeschlossen werden. § 14 Abs. 2 Satz 2 BezVG sieht darüber hinaus vor, dass die Öffentlichkeit auszuschließen ist, soweit gesetzliche Vorschriften, überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechtigte Interessen Einzelner dies erfordern. Über einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit ist in nicht öffentlicher Verhandlung zu beraten und zu beschließen.

Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit stets einen Beschluss der Bezirksversammlung voraussetzt, der hier jedoch von ihr nicht gefasst worden ist.

bb) Die Berechtigung der Bezirksversammlung, entgegen der Vorschrift des § 14 Abs. 1 BezVG nicht öffentlich zu tagen, ergibt sich nicht aus § 13 Abs. 3 bis 5 BezVG, die durch

das Gesetz zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit anlässlich der COVID-19-Pandemie vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 253) in das Bezirksverwaltungsgesetz eingefügt worden sind.

§ 13 BezVG ist mit „Beschlussfassung, Beschlussfähigkeit“ überschrieben und regelt in seinen Absätzen 1 und 2 die erforderliche Mehrheit für eine Beschlussfassung sowie die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse. Der durch die Gesetzesänderung angefügte Absatz 3 sieht für den Fall, dass die Sitzungen eines Ausschusses an einem Ort aufgrund äußerer, nicht kontrollierbarer Umstände erheblich erschwert sind, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, dass Sitzungen mittels einer Telefon- oder Videokonferenz durchgeführt werden. Diese Sitzungen sind gem. § 13 Abs. 3 Satz 3 BezVG nicht öffentlich. Nach § 13 Abs. 4 BezVG kann in den in Abs. 3 Satz 1 genannten Fällen unter bestimmten Voraussetzungen auch zugelassen werden, dass Angelegenheiten im schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahren behandelt werden.

Davon abgesehen, dass § 13 Abs. 3 und 4 BezVG in der hier maßgeblichen Fassung vom 12. Mai 2020 ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach nur für Ausschüsse und nicht auch für die Bezirksversammlung selbst gelten, regeln sie nur die Durchführung von Sitzungen per Telefon- und Videokonferenz sowie schriftliche oder elektronische Beschlussverfahren. Die Möglichkeit der Durchführung einer entgegen § 14 Abs. 1 BezVG nicht öffentlichen Sitzung der Bezirksversammlung in Präsenz sehen diese Vorschriften nicht vor.

Insoweit ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung (Bü-Drs. 22/124, 2. Neufassung vom 5.5.2020) nichts Anderes. Danach regeln § 13 Abs. 3 und 4 BezVG ausschließlich Sitzungen und Beschlussverfahren von Ausschüssen und damit einhergehend deren Nicht-Öffentlichkeit. Aus der Begründung ergibt sich weder, dass Sitzungen der Bezirksversammlungen miterfasst sein sollten, noch, dass über die oben dargestellten Inhalte der neuen Vorschriften hinaus Regelungen zur Sitzungsöffentlichkeit getroffen werden sollten.

Gegen die Annahme, Sitzungen der Bezirksversammlungen sollten in der ursprünglichen Regelung vom 12. Mai 2020 miterfasst werden, spricht im Übrigen, dass der Anwendungsbereich des § 13 Abs. 3 Satz 1 BezVG am 28. April 2022 mit Wirkung ab dem 1. Mai 2022

(HmbGVBl. S. 271) auf die Sitzungen der Bezirksversammlungen erweitert worden ist (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung in Bü-Drs. 22/8114. S. 4).

cc) Die Berechtigung, die Sitzung am 12. November 2020 ohne Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen, ergibt sich nicht aus den zu diesem Zeitpunkt geltenden Regelungen der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO v. 30.6.2020, HmbGVBl. S. 365). Es kann daher offenbleiben, ob diese Verordnung die Regelung des § 14 Abs. 1 BezVG überhaupt hätte einschränken können (vgl. dazu OVG Münster, Beschl. v. 30.9.2021, NVwZ 2022, 91, juris Rn. 21).

Die Berechtigung, die Sitzung am 12. November 2020 ohne ausreichende Zugangsmöglichkeit der Öffentlichkeit durchzuführen, ergibt sich nicht aus § 9 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO in der ab dem 2. November 2020 geltenden Fassung (HmbGVBl. S. 547). Diese Vorschrift sah vor, dass Veranstaltungen in geschlossenen Räumen nur mit bis zu 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zulässig sind. § 9 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO fand aber ausweislich § 4 Abs. 1 Satz 3 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO auf § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 9 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO in der Fassung vom 6. November 2020 (HmbGVBl. S. 569) keine Anwendung. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO gestattete den gemeinsamen Aufenthalt von Personen an öffentlichen Orten für die Wahrnehmung der Aufgaben als Mitglied einer Bezirksversammlung. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO erlaubte den gemeinsamen Aufenthalt von Personen an öffentlichen Orten in Behörden und anderen Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, soweit diese nicht gesondert eingeschränkt waren oder diese nicht für den Zutritt durch Nichtbedienstete gesperrt waren. Auf diese Fälle fand nach § 4 Abs. 1 Satz 2 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO auch das Abstandsgebot des § 3 Abs. 2 Satz 1 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO keine Anwendung. Gemäß § 2 Abs. 1 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO sind öffentliche Orte alle Orte, die für die Allgemeinheit geöffnet oder zugänglich sind. Da im Falle einer öffentlichen Sitzung einer Bezirksversammlung der Sitzungsraum für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich ist, handelt es sich bei diesem um einen öffentlichen Ort. Demnach galten für Sitzungen der Bezirksversammlung gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 6 und Satz 2 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO weder Kontakt-

beschränkungen noch das Abstandsgebot des § 3 Abs. 2 Satz 1 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO. Dabei folgt aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO, der den gemeinsamen Aufenthalt von Personen an öffentlichen Orten bei Behörden gestattet, dass die Teilnahme der Öffentlichkeit an der Bezirksversammlung nicht ausgeschlossen war. Da gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO auf § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 6 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO die Vorschrift des § 9 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO keine Anwendung findet, ergeben sich auch aus dieser Norm, die die Vorgaben für Veranstaltungen regelt, keine Einschränkungen für öffentliche Sitzungen der Bezirksversammlung.

Soweit § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 HmbSARS-CoV2-EindämmungsVO den Zusatz enthält „soweit diese nicht gesondert eingeschränkt sind oder diese nicht für den Zutritt durch Nichtbedienstete gesperrt sind“, ergibt sich nichts Anderes. Die auf Anfrage der Berichterstatterin von der Antragsgegnerin eingereichten Unterlagen lassen keine relevanten Zugangsbeschränkungen erkennen. Insbesondere die zum damaligen Zeitpunkt geltende sog. Hausverfügung enthält keine Einschränkungen in Form von Zugangsverboten für die Sporthalle, in der die Bezirksversammlung getagt hat. Die vom Bezirksamtsleiter getroffenen Anordnungen betrafen Hygienemaßnahmen und Zutrittskontrollen sowie für den Großen Sitzungssaal Zutrittsbeschränkungen hinsichtlich der Anzahl der Anwesenden. Ausweislich der Mitteilungsvorlage des vorsitzenden Mitglieds der Bezirksversammlung für den Hauptausschuss vom 22. September 2020 (Drs. 21-1540) ging man davon aus, dass öffentliche Sitzungen in der Sporthalle Hamburg grundsätzlich möglich sind, sich allerdings Beschränkungen aus § 9 HmbSARS-COV-EindämmungsVO ergaben. Die offensichtliche Annahme des Bezirksamtes, dass § 9 auf Sitzungen der Bezirksversammlung Anwendung findet, war - wie oben ausgeführt - unzutreffend.

Damit kann die Frage offen bleiben, ob der (teilweise) Ausschluss der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeit der Sitzungen überhaupt durch die Ausübung des Hausrechts möglich gewesen wäre. Dagegen dürfte sprechen, dass § 14 BezVG voraussetzt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit nur durch Beschluss der Bezirksversammlung selbst erfolgt. Außerdem dürfte grundsätzlich eine gesetzliche Regelung erforderlich sein, um den in § 14 BezVG verankerten Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit einzuschränken. Durch die bloße Ausübung des Hausrechts dürfte dies in der Regel nicht möglich sein. Dies hat der Gesetz-

geber, wie das Gesetz zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit anlässlich der COVID-19-Pandemie vom 12. Mai 2020 zeigt, grundsätzlich auch erkannt, aber von einer Einschränkung des § 14 BezVG abgesehen (s. dazu Bü-Drs. 22/830 v. 20.7.2020, die sich mit der Übertragung von Sitzungen per Videostream „zur verbesserten Gewährleistung der Öffentlichkeit von Sitzungen der Bezirksversammlungen und Hauptausschüssen“ befasst).

dd) Soweit sich die Antragsgegnerin schließlich auf die infolge der zum Zeitpunkt der Sitzung herrschenden Pandemielage und damit ggf. auf einen Notstand berufen will, ist ihr entgegenzuhalten, dass die Annahme einer solchen Notlage schon deshalb ausgeschlossen ist, weil der hamburgische Gesetzgeber hinreichend Zeit gehabt hätte zu handeln, wie u.a. auch die Änderung des § 34 BezVG im Mai 2020 zeigt.

c) Der Verstoß gegen § 14 Abs. 1 BezVG führt zur Nichtigkeit des Beschlusses der Bezirksversammlung Hamburg-Nord über die Zustimmung zur Feststellung der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“, weil ein schwerwiegender Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit vorliegt.

aa) Der Eintritt der Rechtsfolge der Nichtigkeit wird nicht durch die Vorschrift des § 214 Abs. 1 BauGB über die Beachtlichkeit der Verletzung von Vorschriften über die Aufstellung von Satzungen nach dem Baugesetzbuch ausgeschlossen. Diese Vorschrift findet schon deshalb keine Anwendung, weil sie sich ihrem eindeutigen Wortlaut nach nur auf die „Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften dieses Gesetzbuches“ und damit nicht auf einen Verstoß gegen landesrechtliche Vorschriften bezieht. Die Rechtsfolgen eines solchen Verstoßes richten sich nach dem jeweiligen Landesrecht (siehe BVerwG, Beschl. v. 27.7.1989, 4 NB 19.89, Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 3, juris Rn. 6; OVG Hamburg, Urt. v. 12.12.2007, 2 E 4/04.N, NordÖR 2009, 262, juris Rn. 53 m.w.N.; Kukk in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl., 2019, § 214 Rn. 6; vgl. zum BBauG BVerwG, Beschl. v. 15.4.1988, 4 N 4.87, BVerwGE 79, 200, juris Rn. 29).

bb) Eine Vorschrift des Hamburgischen Landesrechts, die die Rechtsfolge eines Verstoßes gegen § 14 Abs. 1 BezVG in direkter Anwendung regelt, existiert nicht.

Für Gesetze und Verordnungen gilt grundsätzlich, dass ein Mangel im Gesetzgebungs- bzw. Rechtssetzungsverfahren im Hinblick auf die Rechtssicherheit nur dann zur Nichtigkeit der Norm führt, wenn der Mangel evident ist (siehe BVerfG, Urt. v. 26.7.1972, 2 BvF 1/71,

BVerfGE 34, 9, juris Rn. 58; Beschl. v. 11.10.1994, 1 BvR 337/92, BVerfGE 91, 148, juris Rn. 132 (zu Rechtsverordnungen); Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, BVerfGE 120, 56, juris Rn. 71; Beschl. v. 8.12.2009, 2 BvR 758/07, BVerfGE 125, 104, juris Rn. 77).

Die Verwaltung ist gem. Art. 56 Satz 1 HV i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Aus dieser Rechtsbindung folgt jedoch nicht, dass alle Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben zur Unwirksamkeit des behördlichen Handelns führen. Denn diese Folge steht in einem Spannungsverhältnis zu dem ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip verwurzelten Grundsatz der Rechtssicherheit. Dementsprechend enthält das einfache Recht - beispielsweise in §§ 44, 45 HmbVwVfG - Regeln, die bestimmte, nicht gravierende Verfahrensfehler als im Ergebnis unbeachtlich einstufen. So hat der erkennende Senat im Falle eines Verstoßes gegen § 20 Abs. 3 BezVG 1997 unter Hinweis auf § 44 Abs. 3 Nr. 3 und 4 HmbVwVfG entschieden, dass ein Verfahrensfehler innerhalb der Verwaltung, der keine Außenwirkung hat, nicht zur Unwirksamkeit des Verwaltungshandelns führt (siehe OVG Hamburg, Urt. v. 12.12.2007, a.a.O., juris Rn. 54 für den Fall der Zustimmung zu einem Bebauungsplan durch den Hauptausschuss der Bezirksversammlung anstelle des Plenums der Bezirksversammlung).

An diese allgemeinen Rechtsgrundsätze anknüpfend hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Verletzung des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes nur bei schweren Verstößen zur Unwirksamkeit der gefassten Beschlüsse führt (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 22; vorgehend OVG Münster, Urt. v. 7.10.2020, 15 A 2750/18, juris Rn. 88 ff.). Zwar stellt der unrechtmäßige vollständige Ausschluss der Öffentlichkeit einen erheblichen Verfahrensmangel dar, der stets die Unwirksamkeit der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse zur Folge hat. Das Demokratiegebot i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG fordert aber nicht, bei jedem Verstoß gegen die Sitzungsöffentlichkeit stets alle Ratsbeschlüsse als nichtig anzusehen. Der ebenfalls nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG zu beachtende Grundsatz der Rechtssicherheit erlaubt es vielmehr, die Nichtigkeitsfolge nur bei schweren Verstößen gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz vorzusehen, da solche schweren Verstöße regelmäßig ohne weiteres zu erkennen sind (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 23). Für die Frage, wann ein solch schwerer Verstoß vorliegt, kommt es im Hinblick auf das Demokratieprinzip darauf an, ob trotz des Fehlers die Information der Allgemeinheit, die Transparenz der Sitzung und die demokratische Kontrollfunktion der Öffentlichkeit noch gewährleistet sind. Dies ist nur

der Fall, wenn eine hinreichende Anzahl allgemein zugänglicher Plätze verbleibt und die Zusammensetzung der Zuhörerschaft zufallsabhängig ist (BVerwG, Urt. v. 27.9.2021, a.a.O., juris Rn. 24).

Diese für den kommunalrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz entwickelte Rechtsfolgenanordnung ist mit Rücksicht auf die oben unter a) aa) begründete Bedeutung der Bezirksversammlungen und der für sie nach § 14 BezVG geltenden Sitzungsöffentlichkeit für das Demokratieprinzip (Art. 3 HV, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) auch auf einen Verstoß gegen das in § 14 BezVG verankerte Öffentlichkeitsgebot für Bezirksversammlungen anzuwenden. Die Sitzungsöffentlichkeit der demokratisch nach Art. 4 Abs. 3 HV gewählten Bezirksversammlungen hat den gleichen Zweck wie die Öffentlichkeit der Sitzungen von Gemeinderäten, nämlich Publizität, Information, Kontrolle und Integration zu vermitteln. Demzufolge erfordert das Demokratiegebot auch im Falle der Bezirksversammlungen, dass bei einem schweren Verstoß gegen die Sitzungsöffentlichkeit ein Beschluss nichtig ist.

cc) Auf dieser Rechtsgrundlage ist ein schwerer Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit festzustellen, der zur Nichtigkeit des von der Bezirksversammlung Hamburg-Nord am 12. November 2020 gefassten Beschlusses über die Zustimmung zu dem Entwurf für die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ führt.

Da ausschließlich Pressevertreter zu dieser Sitzung zugelassen waren, standen überhaupt keine allgemein zugänglichen Plätze bei der Sitzung für jedermann zur Verfügung. Damit waren die Information der Allgemeinheit, die Transparenz der Sitzung und die demokratische Kontrollfunktion der Öffentlichkeit nicht gewährleistet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist aber stets ein schwerer Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz anzunehmen, wenn die allgemeine Öffentlichkeit vollständig ausgeschlossen wird.

Der Bewertung als schwerer Verstoß steht nicht der Umstand entgegen, dass die Sitzung live über YouTube im Internet übertragen worden ist. Wie bereits oben unter a) bb) ausgeführt stellt diese Übertragung keine Sitzungsöffentlichkeit her. Information der Bürgerinnen und Bürger und eine Kontrolle durch sie setzen einen unmittelbaren Eindruck vom Gesche-

hen im Sitzungssaal voraus. Dieser kann nur durch eine unmittelbare Anwesenheit im Sitzungssaal entstehen. Jede Form der Filterung, wie sie auch durch eine Bildübertragung stattfindet, stellt keinen direkten Eindruck dar. Sie sichert gerade nicht eine wirklichkeitsgetreue Abbildung des Geschehens und der Abläufe im Sitzungssaal (s. BVerfG, Urt. v. 24.1.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, BVerfGE103, 44, juris Rn. 75 zur Fernsehberichterstattung von Gerichtsverhandlungen; s. auch Rn. 80: „Medienöffentlichkeit ist ein Aliud gegenüber Saalöffentlichkeit“). Dies gilt nicht nur für aufbereitete Berichte, sondern auch für Liveübertragungen, weil nur das Bild der Kamera übertragen wird und dementsprechend nur dieses wahrgenommen werden kann. Auch wenn mehrere Kameras zur Verfügung stünden, würde keine unmittelbare Wahrnehmung erfolgen. Denn die Kameras können nicht alle Geschehnisse im Saal zeigen und der Zuschauer im Internet wäre auf das gerade übertragene Bild angewiesen. Damit vermögen Liveübertragungen zwar eine gewisse Transparenz herzustellen, genügen aber nicht dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit.

Die im Zeitpunkt der Beschlussfassung herrschende Pandemielage und die damit verbundene allgemeine Gesundheitsgefahr sind ebenfalls nicht geeignet, einen schweren Verstoß gegen den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit auszuschließen. Gesundheitsgefahren (vgl. Art. 2 Abs. 2 GG) können zwar eine Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes rechtfertigen, jedoch hat die Bezirksversammlung Hamburg-Nord nicht einmal einen entsprechenden Beschluss gefasst, so dass die Frage offenbleiben kann, ob § 14 Abs. 2 Satz 2 BezVG dazu überhaupt eine hinreichende Rechtsgrundlage gegeben hätte. Der Gesetzgeber hat jedenfalls mit dem Gesetz zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit anlässlich der COVID-19-Pandemie vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 253) die pandemische Notlage noch vor der streitgegenständlichen Beschlussfassung am 12. November 2020 in den Blick genommen, ohne den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit auch für die Bezirksversammlungen einzuschränken. Davon abgesehen wäre ein Beschluss über den Ausschluss der gesamten Öffentlichkeit mit Ausnahme von Pressevertretern angesichts der Größe der Hamburger Sporthalle mit 4.144 Sitzplätzen unverhältnismäßig gewesen.

2. Die Soziale Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ ist auch materiell rechtswidrig, weil die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nicht gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 4 BauGB fehlerfrei bestimmt worden ist.

a) Die Gemeinde kann gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 4 BauGB) der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Nach § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Die Erhaltungsziele des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BauGB, die für den Erlass einer Satzung Voraussetzung sind, korrespondieren mit den *Versagungsgründen für die Genehmigung* nach Absatz 3 bis 5; diese Absätze konkretisieren die allgemeinen Erhaltungsziele in Absatz 1 Satz 1. In den Fällen der sog. „Milieuschutzsatzung“ nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 ist das Erhaltungsziel die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Dieses Erhaltungsziel wird durch den entsprechenden Versagungsgrund in § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB konkretisiert. Von daher bezweckt die Regelung die Erhaltung solcher baulichen Anlagen, die aus besonderen städtebaulichen Gründen zur Wahrung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erforderlich sind. Damit kann für die in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen der Bestand der Umgebung gesichert und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Stadtteil vor unerwünschten Veränderungen geschützt werden.

Für den Erlass einer sog. Milieuschutzsatzung ergeben sich damit folgende materielle Voraussetzungen: Die Gemeinde hat konkret zu bestimmen, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will. Die Abgrenzung des Erhaltungsgebietes ist so vorzunehmen, dass das Schutzziel in wesentlichen Teilen des Gebietes erreicht werden kann. Außerdem muss die abstrakte Gefahr bestehen, dass ohne den Erlass der Verordnung im Erhaltungsgebiet infolge baulicher Maßnahmen i.S.d. § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine unerwünschte Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erwarten ist. Schließlich muss die unerwünschte Veränderung in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung negative städtebauliche Folgen befürchten lassen (siehe OVG Hamburg, Urt. v. 9.7.2017, 2 E 3/13.N, BauR 2015, 88, juris Rn. 22 f. m.w.N.).

b) Die der angegriffenen Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ von der Antragsgegnerin zugrunde gelegte Bestimmung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist aus mindestens zwei Gründen fehlerhaft.

aa) Die Verordnungsbegründung beschreibt nicht die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet, sondern die Zusammensetzung der Bevölkerung im gesamten Stadtteil Barmbek-Süd. Das Erhaltungsgebiet der Verordnung ist aber nicht mit dem Gebiet dieses Stadtteils identisch, da drei Teilbereiche des Stadtteils - Alster City, Hamburger Meile und das Statistische Gebiet 51011- nicht zum Erhaltungsgebiet der Verordnung zählen.

In der Verordnungsbegründung wird davon ausgegangen, dass das Untersuchungsgebiet den gesamten Stadtteil Barmbek-Süd umfasst (S. 3). Es folgen Ausführungen zur Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in diesem gesamten Stadtteil (S. 5 ff.). Dabei wird ausdrücklich Bezug genommen auf die Repräsentativuntersuchung und das Gutachten der ... GmbH (S. 4). In diesem Gutachten wird unter Bezugnahme auf eine postalische Haushaltsbefragung und andere statistische Zahlen die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung des gesamten Stadtteils Barmbek-Süd hinsichtlich Alter, Bildungsniveau, Sozial-, Beschäftigungs- und Einkommensstruktur, Wohn- und Haushaltsformen beschrieben. Unter Hinweis auf Besonderheiten der drei Teilgebiete Hamburger Meile, Alster City und des Statistischen Gebiets 51011 wird in dem Gutachten vorgeschlagen, diese aus dem Geltungsbereich der beabsichtigten Erhaltungsverordnung auszunehmen. Es wird aber nicht erläutert, wie sich die Bevölkerung des sich danach ergebenden Geltungsbereichs der Erhaltungsverordnung ohne diese drei Teilgebiete zusammensetzt.

Es ist auch nicht ersichtlich und wird weder in der Verordnungsbegründung noch in dem Gutachten dargelegt, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Geltungsbereich der Erhaltungsverordnung mit der im gesamten Stadtteil Barmbek-Süd identisch ist. Weder das Gutachten noch die Begründung verhalten sich zu dieser Frage. In der Verordnungsbegründung heißt es unter Punkt 3 „Abwägung und rechtliche Würdigung“ (S. 15), es sei aus besonderen städtebaulichen Gründen zweckmäßig und geboten, für weite Teile des Aufstellungsgebiets eine soziale Erhaltungsverordnung zu erlassen. Lediglich ein umfangreiches Neubaugebiet, in dem auf absehbare Zeit kein Aufwertungspotential nachweisbar sein werde, und einige Bereiche ohne Wohnnutzung würden nicht zum künftigen Geltungsbereich der Sozialen Erhaltungsverordnung „Barmbek-Süd“ gehören. Dies rechtfertigt nicht den Schluss, dass die aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausgenommenen Teilgebiete des Stadtteils Barmbek auf die Zusammensetzung der Bevölkerung keinen Einfluss

haben. Dies liegt auch nicht nahe. Zum einen dürfte gerade das Neubaugebiet im Statistischen Gebiet 51011, in dem sich ausweislich des Gutachtens (S. 65, Bl. 553 Beiakte A) ca. 400 Neubauwohnungen befinden, die überdurchschnittlich groß sind, und deren Bewohner über ein überdurchschnittliches gewichtetes Haushaltseinkommen verfügen (S. 68, Bl. 556 Beiakte A), Einfluss auf die Zusammensetzung der Bevölkerung haben. Zum anderen ist die Annahme in der Verordnungsbegründung, die Teilbereiche Alster City und Hamburger Meile wiesen keine Wohnnutzung auf, nicht plausibel. So heißt es in dem Gutachten der ... GmbH lediglich, das Gebiet Alster City werde überwiegend als Bürostandort gewerblich und nicht als Wohnstandort genutzt (S. 72, Bl. 560 Beiakte A). Zum Teilgebiet Hamburger Straße wird festgestellt, es sei überwiegend gewerblich - als Einzelhandels- und Bürostandort - geprägt. Dass in beiden Gebieten überhaupt keine Wohnnutzung stattfindet, wird in dem Gutachten nicht behauptet. Im Übrigen ist gerichtsbekannt, dass das von der Antragsgegnerin als Hamburger Meile bezeichnete Gebiet die sog. Mundsburg Towers mitumfasst, die - jedenfalls teilweise - auch zu Wohnzwecken genutzt werden (s. Internetauftritt).

Schließlich rechtfertigen die in dem Gutachten dargestellten statistischen Werte nicht die Annahme, dass die aus dem Geltungsbereich der Verordnung herausgenommenen Teilgebiete des Stadtteils Barmbek derart strukturiert sind, dass ihre Herausnahme keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung hat. Die von der ... GmbH erhobenen Zahlen werden in dem vorgelegten Gutachten mit Ausnahme der Abbildungen 4 zum Baualter ab 2000 und Abbildung 5 zum gewichteten Haushaltsnettoeinkommen (S. 67, Bl. 555 f. Beiakte A) nicht gesondert für die einzelnen (Statistischen) Gebiete dargestellt, so dass ein entsprechender Rückschluss nicht möglich ist.

bb) Außerdem kann das Normenkontrollgericht nicht die Überzeugung gewinnen, dass die Ergebnisse der durchgeführten Haushaltsbefragung, die der Ermittlung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung diene, repräsentativ sind.

aaa) In dem Gutachten der ... GmbH wird nicht erläutert, wie genau sie die Stichprobe gezogen hat. Insoweit hätte insbesondere festgestellt werden müssen, dass die Stichprobe die verschiedenen (Statistischen) Gebiete des Stadtteils hinreichend berücksichtigt. So hat der Senat in seinem Urteil vom 9. Juli 2014 (2 E 3/13.N, BauR 2015, 88, juris Rn. 26) bei der Frage der Repräsentativität einer Stichprobe zur Ermittlung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ausdrücklich darauf abgestellt, dass darauf geachtet worden sei, in allen

Teilgebieten genügend Haushalte zu befragen. Darüber hinaus sei darauf geachtet worden, dass die soziale Schichtung der befragten Haushalte die Bevölkerungsstruktur jeweils angemessen widerspiegeln. Dies gilt nicht nur für die Ziehung der Stichprobe, sondern auch für die ebenfalls in dem Gutachten nicht erörterte Repräsentativität der Rückläufe der Haushaltsbefragung.

In dem Gutachten der ... GmbH wird zwar erläutert, dass bei der Befragung die Adressen den Statistischen Gebieten des Untersuchungsgebiets zugeordnet worden seien, um eine Auswertung der Befragung auf der Ebene von Statistischen Gebieten durchführen zu können (S. 17, Bl. 505 Beiakte A). Unter 3.1.5 „Rücklauf und Auswertung“ wird ausgeführt (s. S. 18 f., Bl. 506 f. Beiakte A), dass als Schichtungsvariablen u.a. auch das Statistische Gebiet verwendet worden sei. Solche Aufschlüsselungen auf die einzelnen Statistischen Gebiete fehlen aber in dem Gutachten mit Ausnahme der Abbildungen 4 zum Baualter ab dem Jahr 2000 und Abbildung 5 zum gewichteten Haushaltsnettoeinkommen (S. 67, Bl. 555 f. Beiakte A). Auf Seite 64 des Gutachtens (Bl. 552 Beiakte A) heißt es schließlich, dass die Aussagekraft (der Erhebung) auf Ebene der Statistischen Gebiete aufgrund von geringen Fallzahlen teils eingeschränkt sei. Das Gutachten stellt hier also selbst ein Defizit fest. Es legt nicht dar, warum die Ergebnisse gleichwohl repräsentativ sind.

bbb) Die Repräsentativität der Haushaltsbefragung unterliegt auch deshalb durchgreifenden Zweifeln, weil für den Stadtteil Barmbek-Süd Zahlen von nur knapp 4,9% der Haushalte vorliegen. In dem Gutachten heißt es allgemein, dass die Rücklaufquote mit 23% gut sei. Es enthält aber keine Ausführungen dazu, ob eine Stichprobe von 4,9% ausreicht, um statistisch valide Zahlen zu erhalten.

Der Hinweis der Antragsgegnerin auf die Ausführungen des Senats in seinem Urteil vom 9. Juli 2014 (a.a.O.) führt insoweit nicht weiter. Sie meint, der Senat habe in diesem Normenkontrollverfahren ein mit dem Statistikamt Nord abgestimmtes, für alle bisherigen Untersuchungen in gleicher Weise durchgeführtes Verfahren bestätigt, wenn er ausführe, die Struktur des damals betroffenen Gebiets werde bei einer Stichprobe von 10% der 8.000 Einwohner durch das gewählte Verfahren hinreichend differenziert dargestellt. Dies treffe für das wesentlich größere Gebiet Barmbek-Süd mit 34.000 Einwohnern und einer Stichprobe von 4,9% ebenso zu.

Diese Ausführungen sind sachlich ungenau und überzeugen im Ergebnis nicht. Der Senat hat in seiner Entscheidung vom 9. Juli 2014 (a.a.O., juris Rn. 26) eine Stichprobe von knapp 9% der 6.200 Haushalte mit 8.050 Bewohnern im Hinblick darauf als ausreichend angesehen, dass das Statistikamt Nord bestätigt hatte, dass auf der Basis einer Stichprobengröße von rund jedem zehnten Haushalt die Struktur des Gebiets für die Untersuchungsfragen hinreichend differenziert dargestellt würde. Entsprechende Angaben sind dem Gutachten der ... GmbH nicht zu entnehmen. Allein der Umstand, dass die Bevölkerungsgruppe, aus der die Stichprobe im vorliegenden Fall genommen wurde, erheblich größer ist (ca. 24.000 Haushalte und 35.500 Einwohner, s. VO-Begr. S. 5) als in dem im Jahr 2014 vom Senat entschiedenen Fall, vermag nicht zu begründen, dass die Stichprobengröße hinreichend groß ist, um repräsentativ zu sein. Insoweit hätte es einer näheren Begründung bedurft. Darüber hinaus hat der Senat in der zitierten Entscheidung auch nicht ein bestimmtes Verfahren bestätigt, sondern die der damaligen Untersuchung zugrundeliegende Erhebung als hinreichend repräsentativ angesehen und keinen Anlass für methodische Mängel erkennen können (a.a.O., juris Rn. 26). Aus welchem Grund dies den Schluss zulassen sollte, dass die im vorliegenden Verfahren von der ... GmbH durchgeführte Erhebung methodisch einwandfrei ist, ist nicht nachvollziehbar. Der Senat hat in seiner Entscheidung vom 9. Juni 2014 (a.a.O., juris Rn. 26) neben dem Umfang der Stichprobe auch darauf abgestellt, dass die Erhebung auf Grundlage eines anerkannten Kriterienkataloges durchgeführt wurde, die Stichprobe alle Teilgebiete des Untersuchungsgebietes hinreichend berücksichtigte und die soziale Schichtung der Bevölkerungsstruktur angemessen widerspiegelte. Zu all diesen Aspekten verhält sich das Gutachten im vorliegenden Fall nicht.

Schließlich finden die Zweifel des Senats an der statistischen Aussagekraft einer Quote von nur 4,9% ihre Bestätigung auch in der Tatsache, dass die Antragsgegnerin in dem von ihr herausgegeben „Leitfaden für die Praxis“ bei Sozialen Erhaltungsverordnungen in Hamburg vom Oktober 2019 (S. 20, Bl. 483 ff. Beiakte B) selbst davon ausgeht, dass - in Abhängigkeit von der Gebietsgröße - im Allgemeinen ein Anteil zwischen 5 und 15% der Haushalte befragt werden muss, um repräsentative Ergebnisse zu erhalten. Dass die Untergrenze von 5% bei der Befragung von 24.000 Haushalten im vorliegenden Einzelfall dennoch unterschritten werden darf, ist von der Antragsgegnerin weder überzeugend begründet worden noch im Übrigen ersichtlich.

II.

1. Die Antragsgegnerin trägt als unterliegender Teil gem. § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Das Urteil ist gem. § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

2. Ein Grund, die Revision gem. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen, liegt nicht vor. Soweit das Urteil Fragen zu den Anforderungen an die Öffentlichkeit der Sitzungen der Bezirksversammlung und zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz aufwirft, tragen diese die Entscheidung nicht selbständig. Davon abgesehen beziehen sich diese Fragen auf bundesrechtlich geklärte zu wahrende Maßstäbe oder auf nicht revisibles Landesrecht.