



Verkündet am: 08.12.2023

als U. d. G. XXXXXXXXXXXX

HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 4/22

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Antragsteller und Beteiligter zu 1.,

Verfahrensbevollmächtigter:

XXXXXXXXXX,
XXXXXXXXXX,
XXXXXXXXXX,
XXXXXXXXXX,

2. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch ihre Präsidentin,
die Abgeordnete Carola Veit,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

Beteiligte zu 2.,

3. Initiatoren und Initiatorinnen der Volksinitiative „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ handelnd durch ihre Vertrauenspersonen XXXXXX, XXXXXX und XXXXXX,

Beteiligte zu 3.,

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte XXXXXXXXXXXX,
XXXXXX,
XXXXXXXXXXXXXXXX,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkühler, den Verfassungsrichter Dr. Berger, die Verfassungsrichterinnen Dr. Borchardt und Prof. Dr. Boysen, die Verfassungsrichter Gericke, Dr. Jäger und Dr. Karthaus und die Verfassungsrichterinnen Kreth und Schönfelder aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. November 2023

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass das am 6. Mai 2022 beantragte Volksbegehren „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht durchzuführen ist.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“.

Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligte zu 2. ist die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Beteiligten zu 3. sind die Initiatorinnen und Initiatoren der Volksinitiative „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“.

Im September 2021 reichten die Beteiligten zu 3. in mehreren Varianten einen Entwurf zu einer Volksinitiative unter dem Titel „Rettet Hamburgs Grün – Flächenfraß stoppen“ bzw. „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ bei der Landesabstimmungsleitung ein. Der Entwurf sah unter anderem vor, dass Senat und Bürgerschaft unverzüglich alle notwendigen Schritte unternähmen, damit in großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen in Hamburg keine neuen Baugebiete durch Bauleitpläne ausgewiesen würden.

Mit Schreiben vom 11. September 2021 nahm der Landesabstimmungsleiter Stellung zu dem Entwurf. Darin teilte er – neben formellen Anmerkungen zu den verschiedenen Entwurfsvarianten, Anregungen zur Überprüfung einzelner Formulierungen und zur Aufnahme eines Kostendeckungsvorschlages – im Wesentlichen mit, dass durchgreifende Bedenken an der Vereinbarkeit der Vorlage mit höherrangigem Recht bestünden. Unter anderem würde mit dieser faktisch eine Sperre für die Bauleitplanung geschaffen, die mit dem bundesgesetzlichen Planungsgebot aus § 1 Abs. 3 BauGB und dem bundesgesetzlichen Abwägungssystem aus § 1 Abs. 6 und Abs. 7 BauGB nicht zu vereinbaren wäre.

Mit Schreiben vom 15. September 2021 zeigten die Beteiligten zu 3. gegenüber dem Antragsteller den Beginn der Sammlung von Unterschriften zur Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ für den 15. September 2021 an.

Die dazu eingereichte Vorlage lautet wie folgt:

„Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“

Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen in Hamburg keine neuen Baugebiete durch Bebauungspläne ausgewiesen werden.

Großflächige Grün- und Landwirtschaftsflächen sind solche Flächen, die zum 1. September 2021 im Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem als ‚Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche‘, als ‚Gehölz, Wald‘ oder als ‚Landwirtschaft‘

ausgewiesen sind und die einzeln oder im Verbund die Größe von einem Hektar überschreiten. Als angrenzend gelten auch solche Flächen, die durch querende Verkehrswege voneinander getrennt sind.“

In einem angehängten, als „Kurzfassung der Begründung“ betitelten Schreiben heißt es:

„Grundgesetz Artikel 20 a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere)

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Ziel und Anliegen der Volksinitiative

- Trotz des Klimawandels werden in Hamburg weiter Grünflächen versiegelt und Überschwemmungen in Kauf genommen.
- Die Flächenversiegelung in Hamburg ist in 18 Jahren bis 2017 deutlich um 22,65 Millionen Quadratmeter (110x die Binnenalster) angewachsen.
- Versiegelung: Erwärmung der Stadt und Abnahme der Lebensqualität – Gesundheitseinschränkungen und Hitzetote sind die Folge.
- Die Möglichkeiten zur Naherholung im unmittelbaren, fußläufigen Umfeld müssen dringend erhalten bleiben.
- Der Erhalt von Grünflächen dient sowohl dem Insektenschutz als auch dem Erhalt der Artenvielfalt.
- Grünflächen atmen CO₂ ein und Sauerstoff aus. Je mehr Grünflächen wir erhalten, desto mehr CO₂ wird aufgesogen.

Wir wollen großflächige Grünflächen und landwirtschaftlich genutzte Flächen vor weiterer Versiegelung schützen.

Der Vertrag für Hamburgs Stadtgrün schützt diese Grünflächen wie z.B. Diekmoor, Oberbillwerder, Wilder Wald nicht. Grünflächen ab 0,5 Hektar sind relevant für den Kaltluftaustausch und können eigene Kaltluftströme induzieren – sagt die Umweltbehörde. Zum Schutz der großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen im Innenstadtbereich als auch am Stadtrand soll die neue Ausweisung von Baugebieten verhindert werden. Bauvorhaben, die nach derzeitigem Planungsrecht zulässig sind, sind nicht betroffen. Auch der Bau von Gartenlauben in bestehenden Kleingartengebieten bleibt weiter zulässig. Planungen im Hafengebiet sind durch die Volksinitiative nicht betroffen. Es ist Aufgabe der Stadt, entsprechende Potentiale zum Wohnungsbau im Stadtbereich zu mobilisieren, wie z.B. alte Industrieflächen, leerstehende Gewerbeimmobilien oder oberirdische Parkplätze in der Stadt.

Grundsätzlich soll der ‚Außenbereich‘ von Bebauung – für die Erholungsfunktion, den sparsamen Umgang mit der Natur und die Verhinderung von Versiegelung – weitgehend freigehalten werden (§ 35 BauGB). Im Widerspruch hierzu werden

Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen. Aber auch grüne Freiflächen in Hamburgs Innenbereich stehen unter hohem Bebauungsdruck.

Wir erwarten, dass der Hamburger Senat erkennt, dass in Zeiten des Klimawandels jegliche weitere Versiegelung unverantwortlich ist.

Es wird Zeit zu handeln. Wir möchten mit allen Bürgern zusammen Hamburg als lebenswerte und grüne Stadt erhalten.“

In der Kopfzeile heißt es:

„Für die Langfassung der Begründung sprechen Sie bitte die Sammelnden an, oder gehen Sie auf unsere Website.“

Ein der Vorlage beigefügter weiterer Begründungstext – wohl die so bezeichnete Langfassung der Begründung – hat den folgenden Wortlaut:

„Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!

Senat und Bürgerschaft unternehmen unverzüglich alle notwendigen Schritte, damit in großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen in Hamburg keine neuen Baugebiete durch Bebauungspläne ausgewiesen werden.

Großflächige Grün- und Landwirtschaftsflächen sind solche Flächen, die zum 1. September 2021 im Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem als ‚Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche‘, als ‚Gehölz, Wald‘ oder als ‚Landwirtschaft‘ ausgewiesen sind und die einzeln oder im Verbund die Größe von einem Hektar überschreiten. Als angrenzend gelten auch solche Flächen, die durch querende Verkehrswege voneinander getrennt sind.

Ziel und Anliegen

Im Grundgesetz Artikel 20 a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere) steht: ‚Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.‘

Trotz des Klimawandels und damit einhergehender extremer Wetterlagen werden in Hamburg entgegen den Interessen seiner Bürger/-innen Grünflächen weiterhin großflächig versiegelt und damit auch Versickerungsmöglichkeiten für immer häufiger auftretende große Regenmassen entzogen. Die Flächenversiegelung in Hamburg ist in 18 Jahren deutlich um 3 %, d.h. 22,65 Millionen Quadratmeter (dies entspricht 110-mal die Binnenalster) angewachsen (Quelle: BüDru 22/346).

Versiegelung ist ebenfalls gleichbedeutend mit Erwärmung der Stadt und damit Abnahme der Lebensqualität – gesundheitliche Einschränkungen bis hin zu Hitzetoten sind die Folge und ein deutlicher Rückgang von Möglichkeiten zur Naherholung im unmittelbaren, fußläufigen Umfeld.

Der Erhalt von Grünflächen dient sowohl dem Insektenschutz als auch dem Erhalt der Artenvielfalt. Bundesweit verzeichnen wir einen dramatischen Rückgang, in Hamburg wollen wir gegensteuern und sichern damit auch unser aller Überleben. Die Bundesregierung plant, den Flächenfraß bis 2050 zu stoppen („nettonull“), wir wollen dies schneller erreichen.

Grünflächen binden CO₂ und tragen damit zum Klimaschutz bei. Auch das Bundes-Klimaschutzgesetz sieht daher inzwischen entsprechende Ziele für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft vor.

Grundsätzlich soll in Deutschland der Außenbereich von Bebauung weitgehend freigehalten werden (§ 35 BauGB). Als Gründe werden im Gesetz u.a. die Erholungsfunktion, der sparsame Umgang mit der Natur und die Verhinderung einer Versiegelung genannt. Im Widerspruch hierzu, aber rechtlich zulässig haben die Gemeinden in den letzten Jahren viele neue Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen. Dieser Prozess ist aus dem Ruder gelaufen. Aber auch die Freiflächen in Hamburgs Innenbereich stehen unter hohem Bebauungsdruck.

Beschreibung der Regelung

Um diese Ziele zu fördern, sollen großflächige Grünflächen und landwirtschaftlich genutzte Flächen vor weiterer Versiegelung geschützt werden.

Der Bezug auf das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem hat den Vorteil, dass hier bereits eine aktuelle, flurstücksgenaue, amtliche Darstellung der tatsächlichen Nutzung in sinnvollen Kategorien vorliegt. Große unversiegelte Flächen sind dort als ‚Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche‘, als ‚Gehölz, Wald‘ oder als ‚Landwirtschaft‘ ausgewiesen. Die Ausweisungen können unter <https://geoportal-hamburg.de/geo-online/> – Themen – Hintergrundkarten – ALKIS-Express (farbig) als Kartendarstellung eingesehen werden. Als ‚Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche‘ sind z.B. auch Kleingartenflächen und Friedhöfe ausgewiesen. Entscheidend ist das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem in seinem Stand zum 1. September 2021.

Der Schutz dieser Flächen wird ab einer Mindestgröße von einem Hektar (10.000 m²) gewährleistet. Hier wird berücksichtigt, dass Grünflächen bereits ab einer Mindestgröße von 0,5 Hektar relevant für den Kaltluftaustausch sind und eigene Kaltluftströme induzieren können (Behörde für Umwelt und Energie Hamburg, Grün Vernetzen – Fachkarte für das Landschaftsprogramm, Erläuterungen, Stand April 2018, S. 18).

Grünflächen ab einem Hektar haben nach besonders heißen Tagen nachts eine wohltuende kühlende Wirkung auf die umliegenden Stadtteile. Dies wird in den nächsten Jahren immer wichtiger werden.

Zitat aus der Stadtklimatischen Bestandsaufnahme: »Damit Grünflächen überhaupt einen Flurwind ausbilden können, sollten sie eine Mindestgröße von etwa 1 Hektar aufweisen (SCHERER 2007).« [Quelle: Stadtklimatische Bestandsaufnahme und

Bewertung für das Landschaftsprogramm Hamburg – Klimaanalyse und Klimawandelszenario 2050 (von 2012), Seite 30]

Schutzwürdig sind dabei solche unversiegelten Gebiete mit einer Größe von über einem Hektar auch dann, wenn sie sich aus zusammenhängenden Grün- und Landwirtschaftsflächen zusammensetzen. Querende Straßen führen nicht zu einer völligen Unterbrechung der ökologischen, klimatischen und freiraumgestalterischen Funktionen der Grün- und Landwirtschaftsflächen. Auch das Landschaftsprogramm Hamburgs schützt durch Straßen unterbrochene Grünverbindungen.

Zum Schutz der großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen soll dort die neue Ausweisung von Baugebieten verhindert werden. Der Begriff Baugebiet knüpft an § 1 Abs. 2 Baunutzungsverordnung an und bezeichnet die in einem Bebauungsplan für die Bebauung vorgesehenen Flächen (Wohngebiete, Gewerbegebiete etc.). Bauvorhaben, die nach derzeitigem Planungsrecht zulässig sind, sind nicht betroffen. Schon in Bebauungsplänen festgesetzte Wohngebiete können gebaut werden. Auch der Bau von Gartenlauben in bestehenden Kleingartengebieten bleibt weiter zulässig. Im Außenbereich sind weiterhin diejenigen Bauvorhaben grundsätzlich zulässig, die dort als sogenannte privilegierte Vorhaben nach § 35 Baugesetzbuch genehmigungsfähig sind, z.B. Gebäude für landwirtschaftliche Betriebe. Der Bezug auf Bebauungspläne bewirkt, dass Planungen im Hafengebiet (einschließlich der Hafenerweiterungsgebiete) gemäß § 2 Hafententwicklungsgesetz, die dort durch Hafenplanungsverordnungen erfolgen, durch die Volksinitiative nicht betroffen sind.

Betroffen sein können Grün- und Landwirtschaftsflächen, die in den Wohnungsbauprogrammen der Bezirke als Potenzialflächen aufgeführt sind, wenn für die Umsetzung der Planung eine Änderung oder ein Neuerlass von Bebauungsplänen erforderlich wäre. Hier ist es Aufgabe der Stadt, stattdessen entsprechende Potentiale zum Wohnungsbau im Stadtbereich zu mobilisieren, wie z.B. alte Industrieflächen, leerstehende Gewerbeimmobilien oder oberirdische Parkplätze in der Stadt.

Der vor kurzem unterzeichnete Vertrag für Hamburgs Stadtgrün legt seinen Schwerpunkt auf die Stadtmitte bis einschließlich des 2. Ringes. Außerhalb dessen liegende Grünflächen, wie z.B. das Landschaftsschutzgebiet Diekmoor in Langenhorn, der Wilde Wald in Wilhelmsburg oder die Marschlandschaft in Oberbillwerder haben wenig bis gar keinen Schutzstatus durch den Vertragsabschluss erhalten. Unsere Volksinitiative »Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!« soll generell sowohl im Innenstadtbereich als auch außerhalb unsere Grünflächen schützen. Mit dem Bündnis fürs Wohnen, welches im Juli 2021 aktualisiert wurde, zeigt Hamburg eindeutig, dass all die Signale nicht gehört werden wollen. Es wird Zeit zu handeln.

Aus diesem Grund starten wir die Volksinitiative »Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!«. Wir fordern vom Hamburger Senat, jegliche weitere Flächenversiegelung bei zusammenhängenden Grünflächen größer einem Hektar zu unterlassen. Wir erwarten, dass der Hamburger Senat erkennt, dass in Zeiten des Klimawandels jegliche weitere Versiegelung unverantwortlich ist.

Wir möchten mit allen Bürgern zusammen Hamburg als lebenswerte und grüne Stadt erhalten.“

Am 20. Dezember 2021 reichten die Beteiligten zu 3. die Listen der für die Vorlage gesammelten Unterschriften bei dem Antragsteller ein. Dieser stellte das Zustandekommen der Volksinitiative am 18. Januar 2022 fest und teilte dies der Beteiligten zu 2. mit (Bü-Drs. 22/7029).

Die Beteiligte zu 2. überwies das Anliegen der Volksinitiative in ihrer Sitzung vom 2. Februar 2022 in den Ausschuss für Umwelt, Klima und Energie und in den Stadtentwicklungsausschuss (Plenarprotokoll 22/40, S. 3032). In der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse vom 3. März 2022 erhielten die Beteiligten zu 3. Gelegenheit, ihr Anliegen zu erläutern (Ausschussprotokolle Nr. 22/14, 22/18). Von dem hierzu angefertigten Bericht der Ausschüsse (Bü-Drs. 22/7610) nahm die Beteiligte zu 2. in der Sitzung vom 30. März 2022 Kenntnis (Plenarprotokoll 22/43, S. 3257, 3281).

Einen der Vorlage der Volksinitiative entsprechenden Beschluss fasste die Beteiligte zu 2. in der Folgezeit nicht.

Am 6. Mai 2022 beantragten die Beteiligten zu 3. „mit Wirkung zum Sonntag, dem 8. Mai 2022“ die Durchführung eines Volksbegehrens „ab Montag, dem 5. September 2022“.

Der Antragsteller hat sich am 15. Juni 2022 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er meint, dass die von den Beteiligten zu 3. beabsichtigte andere Vorlage mit höherrangigem Recht nicht vereinbar sei und die Grenzen des Artikels 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) nicht wahre:

Die Vorlage sei mit den bundesgesetzlichen Regelungen zur Bauleitplanung unvereinbar, da sie das in der Einheitsgemeinde Hamburg der Bürgerschaft und dem Senat zugewiesene Planungsrecht und Planungsermessen unzulässig beschränke. Im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids wären diese als Adressaten der Vorlage durch deren Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a HV verfassungsrechtlich und wegen der Bestimmungen des Baugesetzbuchs über die Bauleitplanung zudem bundesgesetzlich verpflichtet, den Flächennutzungsplan für das Hamburger Stadtgebiet den Forderungen der Volksinitiative anzupassen. Denn der Flächennutzungsplan diene als vorbereitender Bauleitplan u.a. der Steuerung der Bauleitplanung und erfülle entscheidende Publizitätsfunktionen. Da der derzeitige Flächennutzungsplan der Freien und Hansestadt Hamburg einen erheblichen Anteil der von der Vorlage in Bezug genommenen Grün- und Landwirtschaftsflächen als Bauflächen darstelle, gehe mit dieser eine Verpflichtung zur entsprechenden Änderung einher. Auch die

übrigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes müssten gegebenenfalls so angepasst werden, dass sie entsprechend den Forderungen der Volksinitiative eine Ausweisung von Baugebieten in Bebauungsplänen in den einschlägigen Flächenbereichen ausschließen.

Dadurch würde dem Senat und der Bürgerschaft nahezu jeglicher Spielraum für die künftige Stadtentwicklung genommen. Ermittlungen der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen anhand des in der Vorlage referenzierten Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) hätten ergeben, dass etwa 37,2 % der Gesamtfläche der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Neuwerk) von den Forderungen der Volksinitiative unmittelbar betroffen seien. Dies umfasse Teile des Stadtgebiets, die Gegenstand aktueller Planungen für den Wohnungsbau und die Gewerbeentwicklung seien. Entsprechende Flächenbedarfe könnten nicht allein durch eine Nachverdichtung und Konversion bereits bebauter Stadtgebiete gedeckt werden. Für eine künftige städtebauliche Entwicklung müsse auch auf bislang unbebaute Teile des Stadtgebiets zurückgegriffen werden können. Ohne die von der Vorlage erfassten Flächen sowie die Flächen, die dafür bereits aus anderen Gründen nicht zur Verfügung stünden, kämen als freies Flächenpotenzial nur noch wenige Bereiche infrage. Auf diesen Restflächen sei eine geordnete städtebauliche Entwicklung und insbesondere eine Umsetzung der kürzlich als Art. 73a in die Hamburgische Verfassung aufgenommenen Staatszielbestimmung zur Förderung der Schaffung, Erhaltung und Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums nicht möglich (siehe für die Einzelheiten S. 16-26 der Antragschrift und S. 2-8 des Schriftsatzes vom 30. Oktober 2023).

Die mit der Vorlage verbundene Pflicht zur Anpassung des Flächennutzungsplans sowie zur zwingenden Beachtung bei der künftigen Bebauungsplanung sei mit dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB nicht zu vereinbaren. Bundesgesetzlich werde mit dieser Regelung für die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen eine gerechte Abwägung jeweils sämtlicher betroffener Belange vorgeschrieben. Diese könne infolge der Vorlage nicht stattfinden, da die Vorlage den von ihr verfolgten Zielen einen absoluten Vorrang gegenüber sonstigen abwägungsrelevanten Belangen zuspreche. Infolgedessen könnten für die von der Vorlage erfassten Flächen andere in der jeweiligen Planungssituation zu berücksichtigende Belange, etwa der Wirtschaft, der Versorgung und der Bevölkerung, bei der Aufstellung von Bauleitplänen nicht hinreichend berücksichtigt und nicht gerecht abgewogen werden. Bauleitpläne, die auf diese Weise zustande kämen, wären grob abwägungsfehlerhaft und rechtswidrig. Aus diesem Grund werde eine plebiszitäre Beteiligung an der Bauleitplanung, die notwendig auf „Ja“- oder „Nein“-Entscheidungen begrenzt sei, in der Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend abgelehnt bzw. für unzulässig gehalten. Sie

widerspreche zudem dem Grundsatz der Einheitlichkeit des Abwägungsvorgangs. Weder die Vorgabe konkreter Planungen noch bestimmter Rahmenfestlegungen sei im Planungsvorgang zulässig. Ausgenommen seien allenfalls Entscheidungen über die Einleitung eines bauleitplanerischen Verfahrens. Eine solche enthalte die Vorlage jedoch nicht, weil sie sich nicht gegen einen konkreten Bebauungsplan richte, sondern für einen erheblichen Umfang des Hamburger Stadtgebiets wie eine konkrete planerische Festsetzung wirke, die darauf abziele, künftig jegliche Bebauung großflächiger Grün- und Landwirtschaftsflächen zu verhindern. Soweit Bürgerentscheide auf der Bezirksebene in der Praxis und durch die Rechtsprechung für zulässig erachtet würden, sei im Übrigen der Unterschied zwischen den Formen einer plebiszitären Beteiligung zu berücksichtigen. Denn auf Bezirksebene werde die Verhältnismäßigkeit und Ausgewogenheit der bauleitplanerischen Entscheidungen durch den Senat und das ihm eingeräumte Evokations- und Weisungsrecht gesichert. Eine Volksabstimmung auf Landesebene ersetze hingegen die Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers.

Entgegen der Auffassung der Beteiligten zu 3. ergebe sich kein anderes Ergebnis aus der Regelung des § 6 Abs. 3 BauleitplG, wonach Bebauungspläne der Bezirke durch den Senat zu genehmigen seien und der Vorlage auf diesem Wege zur Geltung verholfen werden könne. Denn die Vorlage stelle eine planerische Gestaltung dar, die nur im Rahmen der Vorgaben des Baugesetzbuchs stattfinden könne. Auch könne die Vorlage nicht als städtebauliches Entwicklungskonzept i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB verstanden werden. Ob ein solches Konzept überhaupt Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens sein könne, sei zweifelhaft. Jedenfalls aber hätte eine entsprechende Absicht deutlich(er) aus den Abstimmungsunterlagen hervortreten müssen.

Auch die nach Art. 50 Abs. 4a HV vorgesehene dauerhafte Bindungswirkung eines erfolgreichen Volksentscheids spreche gegen die Zulässigkeit von Volksabstimmungsverfahren in der Bauleitplanung. Wie die zahlreichen Änderungen des Flächennutzungsplans seit dessen Neubekanntmachung 1997 zeigten, setze die Bauleitplanung Entwicklungsfähigkeit und Dynamik voraus. Diese bestehe im Falle eines verpflichtenden Volksentscheids nicht, da mit ihm eine umfangreiche Planungssperre einherginge, deren Aufhebung unter dem Vorbehalt eines fakultativen Referendums stünde. Anknüpfend daran verstoße die Vorlage auch deshalb gegen höherrangiges Recht, weil sie Senat und Bürgerschaft (potenziell) daran hindere, die ihnen nach § 1 Abs. 3 BauGB obliegenden Planungspflichten zu erfüllen. Eine solche Planungspflicht ergebe sich auch aus der Staatszielbestimmung des Art. 73a HV. Infolge der Vorlage wäre nicht gewährleistet, dass

Senat und Bürgerschaft entsprechenden, für das Hamburger Stadtgebiet gewichtigen Bedürfnissen jeweils hinreichend nachkommen könnten. Anschauliche Beispiele für einen solchen Planungsbedarf stellten etwa der Bau einer Feuer- und Rettungswache im Stadtteil Schnelsen und die dortige Schulplanung dar. Diese hätten zwingend auf Flächen verwirklicht werden müssen, die durch die Vorlage gesperrt wären. Es möge sein, dass die Vorlage die Festsetzung von Gemeinbedarfsflächen nicht ausschließe; bei der Einschätzung zukünftiger Planungsbedürfnisse und -pflichten könne jedoch nicht isoliert auf theoretisch verbleibende Möglichkeiten bauplanerischer Festsetzungen geblickt werden. Denn die Bedürfnisse für die Entwicklung von Flächen für den Gemeinbedarf könnten nicht losgelöst vom Anwachsen der Bevölkerung und entsprechenden Wohnbebauungen gesehen werden. Auch dies zeige, dass zukünftige Flächenbedarfe für das Hamburger Stadtgebiet nicht allein durch eine Verdichtung der Innenstadtbereiche gedeckt werden könnten.

Da ein erfolgreicher Volksentscheid den Senat und die Bürgerschaft zur Anpassung des Flächennutzungsplans und damit zur Herbeiführung von Rechtsänderungen verpflichten würde, sei die Vorlage zudem nicht mit den Grundsätzen des freien Mandats und der Verfassungsorgantreue vereinbar. Deutlich werde dies insbesondere daran, dass ein der Vorlage entsprechender Änderungsbeschluss, an dem er, der Antragsteller, als Senat mitzuwirken hätte, im Gegensatz zu seinen eigenen politischen Zielen und einem entsprechenden Verfassungsauftrag unter anderem zur Förderung des Wohnungsbaus stünde.

Zudem verstoße die Vorlage gegen den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz der Abstimmungs Klarheit. Den tatsächlichen Inhalt der Vorlage könnten die Stimmberechtigten nicht hinreichend erfassen. Insbesondere stelle der Abstimmungstext nicht hinreichend deutlich dar, welche weitreichenden Folgen ein erfolgreicher Volksentscheid für die städtebauliche Entwicklung in Hamburg hätte und welche Verletzungen bundesgesetzlicher und verfassungsrechtlicher Vorgaben mit diesem einhergingen. Sollte die Vorlage so zu verstehen sein, dass sie nicht auf eine unzulässige Verpflichtung der Adressaten zur Umsetzung ziele, sondern bloß eine Befassung mit den Forderungen der Volksinitiative bezwecke, träte auch dies aus dem Abstimmungstext nicht hinreichend klar hervor.

Schließlich wahre die Vorlage die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV nicht, da sie den hiernach ausgeschlossenen Bereich der Haushaltspläne betreffe. Durch die Umsetzung der Vorlage würde die bauliche Nutzbarkeit des städtischen Grundeigentums erheblich eingeschränkt und dessen Wert gemindert. Zudem würden Erlöserwartungen und Entwicklungsmöglichkeiten wegfallen und flächenintensive Gewerbe zum Wegzug oder

Fernbleiben motiviert. Dies lasse einen Verlust an Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen erwarten und sei mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung der Bürgerschaft insgesamt nicht in Einklang zu bringen.

Der Antragsteller und Beteiligte zu 1. beantragt,

festzustellen, dass das am 6. Mai 2022 beantragte Volksbegehren „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht durchzuführen ist.

Die Beteiligte zu 2. stellt keinen Antrag.

Die Beteiligten zu 3. beantragen,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führen die Beteiligten zu 3. zum Hintergrund und Ziel der Initiative aus, große Grün- und Freiflächen vor weiterer Überplanung mit Baugebieten zu schützen. Die Bedeutsamkeit dieser Flächen insbesondere für die Kaltluftentstehung, für ein angenehmeres Stadtklima, für die Abmilderung der Auswirkungen von Hitzewellen, für die Ökosysteme und die Biodiversität sowie für den Erhalt der Bodenfunktionen werde aktuell nicht hinreichend beachtet. Die Flächenversiegelung in Hamburg schreite deutlich voran und sei ohne die Einführung verbindlicher Flächenkontingente oder ähnlicher Instrumente nicht effektiv zu begrenzen.

Ferner machen die Beteiligten zu 3. geltend, dass die von dem Antragsteller dargestellten Erhebungen dazu, welche Flächen von der Vorlage erfasst wären bzw. im Ergebnis für eine künftige Stadtentwicklung verblieben, nicht vollständig nachvollziehbar seien und damit nicht auf ihre Richtigkeit geprüft werden könnten (dazu im Einzelnen S. 8-12 der Antragsrüge). Sie rügen, dass die konkreten Ermittlungs- und Berechnungswege und herangezogenen Quellen nur unvollständig vorgelegt worden seien. Auch die fehlende Eignung der verbleibenden Flächen sei von dem Antragsteller bloß pauschal behauptet worden. Stattdessen sei davon auszugehen, dass die nicht von der Vorlage erfassten Flächen durchaus hinreichendes Planungspotenzial etwa für den Wohnungsbau böten. Dass der weit überwiegende Teil dieses Potenzials im bestehenden Siedlungsraum belegen sei, zeige der Antragsteller selbst auf und ergebe sich zudem aus offiziellem Karten- und Informationsmaterial der Freien und Hansestadt Hamburg.

Bundesrechtliche Vorgaben stünden einer plebiszitären Beteiligung in der Bauleitplanung nicht entgegen. Wie die verwaltungsgerichtliche und oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verschiedener Bundesländer zeige, könne die Bauleitplanung zulässiger Gegenstand eines Volks- bzw. Bürgerbegehrens sein. Den Gemeinden bzw. dem Stadtstaat Hamburg sei durch das Baugesetzbuch ein weiter Bereich planerischer Gestaltungsfreiheit zur eigenverantwortlichen Ausübung ihrer Planungshoheit eingeräumt. Das Baugesetz gebe nicht vor, welches Gemeindeorgan für die Bauleitplanung zuständig sei.

Das Abwägungsgebot aus § 1 Abs. 7 BauGB setze der plebiszitären Beteiligung an der Bauleitplanung zwar Grenzen, schließe diese aber nicht aus. Bei deren näherer Bestimmung müsse zwischen Volksabstimmungsverfahren, die eine bestimmte Planung positiv vorgäben, und solchen unterschieden werden, die auf ein Unterlassen einer Planung zielten. Volks- und Bürgerbegehren, welche die Einstellung oder das Unterlassen einer konkreten Planung zum Gegenstand hätten, würden in der Rechtsprechung allgemein für unproblematisch gehalten. Denn spiegelbildlich zu dem Beschluss zur Aufstellung eines Bauleitplans stelle auch die Entscheidung, eine Planung nicht zu verfolgen bzw. ein begonnenes Planungsverfahren nicht fortzuführen, keine Abwägungsentscheidung i.S.v. § 1 Abs. 7 BauGB dar. Da die von der jeweiligen Planung berührten Belange in diesem Stadium noch nicht ermittelt und bewertet worden wären, wäre eine Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB in der Regel auch noch nicht möglich. Dementsprechend seien auch in Hamburg bereits mehrere Bürgerbegehren, die sich gegen eine konkrete Bebauungsplanung bzw. auf die Freihaltung und den Schutz konkreter Freifläche gerichtet hätten, durchgeführt und seitens der Behörden und Gerichte bestätigt worden. Auf positive Planungsziele gerichtete Volks- und Bürgerbegehren verletzen das Abwägungsgebot nicht, soweit dem Planungsgremium ein Abwägungsspielraum von substanziellem Gewicht verbleibe, der ausreichend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offenhalte. Vorlagen, die konkrete, grundstücksbezogene Festsetzungen vorgäben bzw. Bindungen erzeugten, seien unzulässig. Grundsatzentscheidungen und Rahmenfestlegungen seien hingegen nur dann unzulässig, wenn eine Abwägung in keinem Fall mehr sachgerecht vorgenommen werden könne und ein Abwägungsfehler gleichsam vorprogrammiert sei.

Demnach widerspreche die Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ dem Abwägungsgebot nicht. Sie bestimme lediglich, dass keine neuen Baugebiete durch Bebauungspläne auszuweisen seien und stelle damit die Entscheidung zur Abstimmung, Bebauungspläne nicht nach § 10 Abs. 1 BauGB zu beschließen. Da derartige, auf die (Nicht-)

Einleitung einer Planung bezogene Entscheidungen nicht dem Abwägungsgebot unterlägen, könne dieses auch nicht verletzt sein.

Eine Verletzung des Abwägungsgebots ergebe sich auch nicht daraus, dass im Zuge der Umsetzung der Vorlage Abwägungsentscheidungen zu treffen wären:

Da die Vorlage im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids einen Bürgerschaftsbeschluss ersetze und Bürgerschaft und Senat binde, sei zu ihrer Umsetzung – anders als der Antragsteller meine – unmittelbar kein weiteres Tätigwerden und insbesondere keine Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich. Es genüge, schlicht keine der Vorlage widersprechenden Bebauungspläne aufzustellen. Denn die Vorlage zielle selbst nicht auf eine Anpassung des Flächennutzungsplans, sondern nur auf Bebauungsplanverfahren. Eine der Vorlage widersprechende Bebauungsplanung der Bezirke könne im Übrigen durch Versagung der erforderlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 3 Bauleitplanfeststellungsgesetz verhindert werden. Da diese Entscheidung keine Abwägungsentscheidung i.S.v. § 1 Abs. 7 BauGB darstelle, könne das Abwägungsgebot insofern nicht verletzt sein. Schließlich sei der Antragsteller auch berechtigt, den Bezirksämtern Weisungen zur Bauleitplanung zu erteilen.

Ob sich eine Pflicht zur Änderung des Flächennutzungsplans, wie der Antragsteller meine, aus Bundesrecht ergebe, erscheine zweifelhaft. Denn das Baugesetzbuch sehe seit 2007 gerade keine zeitlich fixierten Pflichten zur Überprüfung der Flächennutzungspläne mehr vor. Im Übrigen entspreche der Flächennutzungsplan der Freien und Hansestadt Hamburg häufig und auch gegenwärtig nicht dem jeweils aktuellen Stand der Planung (vgl. dazu im Einzelnen S. 21 f. der Antragsrüge). Daher setze der Antragsteller sich dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens aus, wenn er sich gegenüber der Volksinitiative nun auf eine Anpassungspflicht berufe.

Eine Pflicht zur Anpassung des Flächennutzungsplans, die sich unmittelbar aus Bundesrecht und bloß mittelbar aus der Vorlage ergebe, könne der Volksinitiative überdies nicht zugerechnet und entgegengehalten werden. Denn Urheber der Verpflichtung wäre nicht der Hamburgische Volks-, sondern der Bundesgesetzgeber. Derartige Rechtsreflexe beträfen auch nicht die Bedenken, die das Hamburgische Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung gegenüber einem Zwang zur Herbeiführung von Rechtsänderungen geäußert habe. Zum einen komme dem Flächennutzungsplan als vorbereitender Planung mit verwaltungsinterner Wirkung keine Rechtsnormqualität zu, sodass es sich bei dessen Anpassung, die durch einfachen Bürgerschaftsbeschluss erfolge, bereits um keine Rechtsänderung handele. Zum anderen werde aus der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung deutlich,

dass diese sich nur auf andere Vorlagen beziehe, die unmittelbar eine Änderung der Gesetzeslage zum Ziel hätten. Andernfalls verbliebe für Art. 50 Abs. 4a HV praktisch kein Anwendungsbereich; alle Volksinitiativen, die den Darstellungen des Flächennutzungsplans widersprächen, wären unzulässig. Wegen der Normhierarchie sei eine bundesgesetzliche Pflicht zur Anpassung des Flächennutzungsplans zudem geeignet, Rechtspositionen aus der Hamburgischen Verfassung zu verdrängen. Damit scheidet eine Verletzung der Mandatsfreiheit oder des Grundsatzes der Verfassungsorgantreue aus. Da der Flächennutzungsplan fortlaufender Anpassungen an die Planung in Hamburg bedürfe, sei eine infolge der Vorlage hinzutretende Anpassungspflicht im Übrigen nur von geringem Gewicht.

Ungeachtet dessen ginge mit einer Pflicht zur Anpassung des Flächennutzungsplans an die Vorlage auch der Sache nach kein Verstoß gegen das Abwägungsgebot einher. Da die Vorlage keine konkreten Darstellungen für die erfassten Flächen vorgebe, stünden den Adressaten vielfältige Optionen zu ihrer Umsetzung zur Verfügung. Entgegen der Behauptung des Antragstellers verbleibe somit ausreichend Planungs- und Abwägungsspielraum von substanziellem Gewicht. Von einer Pflicht zur Änderung des Flächennutzungsplans wären auch nur die – bislang nicht quantifizierten – Flächen betroffen, die sowohl von der Vorlage erfasst als auch im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt würden. Nach den eigenen Darstellungen des Antragstellers seien aber etwa 62,8 % der Gesamtfläche Hamburgs bereits nicht von der Vorlage betroffen. Dass Flächenbedarfe für den Wohnungsbau und die Gewerbeentwicklung auf den hiernach verbleibenden Flächen nicht hinreichend gedeckt werden könnten, sei nicht absehbar und bislang nicht substantiiert dargelegt worden. Zu beachten sei ferner, dass das Baugesetzbuch die Ziele der Volksinitiative als für die Bauleitplanung maßgeblich und schützenswert anerkenne. Deutlich werde dies insbesondere aus der dortigen Aufzählung der abwägungsrelevanten Belange (§ 1 Abs. 6 Nr. 1, 7e, Nr. 8b, 9, 14 BauGB), aus der sog. Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB) und aus der Umwidmungssperre (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB). Als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ergebe die Vorlage die jeweilige Abwägungsentscheidung zudem zulässigerweise ein.

Bei der Überprüfung der Vorlage auf ihre Vereinbarkeit mit einfachem Bundesrecht sei überdies der verfahrensökonomische Zweck des verfassungsgerichtlichen Verfahrens zu berücksichtigen. Sofern ein vermeintlicher Verstoß der Vorlage gegen einfaches Bundesrecht nicht eindeutig sei, d.h. sich nicht unter Rückgriff auf bestehende Rechtsprechung und Literatur zum Bundesrecht feststellen lasse, sondern dafür eine bisher ungeklärte Rechtsfrage beantwortet oder ein unbestimmter Rechtsbegriff wesentlich neu konkretisiert werden müsse,

sei bei der daran anknüpfenden Bewertung der Vorlage eine gewisse Zurückhaltung geboten. Denn die Klärung von Streitfragen bei der Auslegung von Bundesrecht und die Rechtsfortbildung in diesem Bereich seien primär den Fachgerichten und im Falle des Grundgesetzes dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen. Dazu könne es im Falle einer ablehnenden Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht mehr kommen, da diese das Volksabstimmungsverfahren endgültig beende; bei einer gegenteiligen Entscheidung bleibe eine spätere Überprüfung durch die zur Auslegung und Fortbildung des Bundesrechts primär berufenen Gerichte demgegenüber möglich.

Zu Unrecht berufe der Antragsteller sich darüber hinaus auf ein vermeintlich ihm, als Senat, sowie der Bürgerschaft eingeräumtes Planungsrecht bzw. Planungsermessen. Denn das Baugesetzbuch weise das Recht zur Bauleitplanung der Gemeinde bzw. dem Land Hamburg zu. Eine plebiszitäre Beteiligung hieran stelle sich damit nicht als eine Beschränkung, sondern als Wahrnehmung dieser Planungsrechte dar. Im Übrigen seien aufgrund vielzähliger Vorschriften – etwa des Naturschutzrechts, des Fachplanungsrechts und des Raumordnungsrechts – selbst fremdbestimmte rechtliche Beschränkungen des Planungsermessens in der Bauleitplanung alltäglich. Auch aus der Bindungswirkung eines Volksentscheids ergebe sich keine unzulässige Begrenzung des planerischen Ermessens, da diese Bindungswirkung im Verfahren nach Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV überwunden werden könne.

Fehl gehe zudem der Einwand, dass der Senat und die Bürgerschaft im Falle eines erfolgreichen Volkentscheids ihre Planungspflichten nach § 1 Abs. 3 BauGB nicht mehr erfüllen könnten. Eine derartige Planungspflicht bestehe nur ausnahmsweise und sei in der Rechtsprechung bislang nur in einem Fall angenommen worden. Ein solcher Fall sei vorliegend nicht ersichtlich und für die von der Vorlage betroffenen Flächen auch nicht absehbar. Nichts Anderes folge aus den von dem Antragsteller angeführten Beispielen aus der Bauleitplanung für den Stadtteil Schnelsen. Die Beispiele gingen an der Sache vorbei, da sie „Flächen für den Gemeinbedarf“ und nicht die von der Vorlage allein ausgeschlossenen Festsetzungen von Baugebieten beträfen. Den beispielhaft dargestellten Planungssituationen stünde die Vorlage damit nicht entgegen. Im Übrigen könne auf zukünftige Entwicklungen und einen dadurch veranlassten Planungsbedarf durch einen Änderungsbeschluss nach Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV reagiert werden.

Die Vorlage wahre ferner die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV und betreffe insbesondere nicht die von der Volksgesetzgebung ausgeschlossenen Haushaltspläne. Unabhängig davon,

dass das städtische Vermögen bereits nicht Teil des zu beschließenden Haushaltsplans sei, seien relevante Wertminderungen infolge der Vorlage nicht zu erwarten oder abzusehen.

Schließlich stehe die Vorlage nicht in Widerspruch zum Grundsatz der Abstimmungs Klarheit. Insbesondere würden der Inhalt und die Folgen der Regelung aus dem Abstimmungstext hinreichend deutlich. Mögliche Konflikte mit Wohnungsbauprogrammen der Stadt etwa würden klar benannt. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Vorlage auf eine Bewahrung des status quo ziele und an eine für jede Person einsehbare Darstellung im Internet anknüpfe. Die von dem Antragsteller geforderte Angabe des genauen Umfangs der betroffenen Flächen sei daher nicht erforderlich und könne mit den der Volksinitiative zur Verfügung stehenden Mitteln nicht geleistet werden.

Entscheidungsgründe

Der Antrag des Antragstellers und Beteiligten zu 1., festzustellen, dass das am 6. Mai 2022 beantragte Volksbegehren „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht durchzuführen ist, ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.).

I.

Der Antrag ist zulässig. Insbesondere ist der Antrag statthaft (dazu 1.) und die Antragsfrist gewahrt (dazu 2.).

1. Der Antrag über die Durchführung eines Volksbegehrens ist statthaft nach Art. 50 Abs. 6 Satz 1 und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl I 100-a, zuletzt geändert am 20. April 2023, HmbGVBl. S. 169; HV) i.V.m. § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 11. Juli 2023, HmbGVBl. S. 245; HmbVerfGG), § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 20. Juni 1996 (HmbGVBl. S. 136, zuletzt geändert am 25. Mai 2021, HmbGVBl. S. 347; VAbstG). Hiernach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag unter anderem des Senats über die Durchführung von Volksbegehren, insbesondere ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

2. Der am 15. Juni 2022 bei dem Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangene Antrag wahrt die Antragsfrist.

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 VAbstG ist der Antrag auf verfassungsgerichtliche Entscheidung über die Durchführung eines Volksbegehrens binnen eines Monats nach Ablauf der Antragsfrist nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG zu stellen. Die hiermit in Bezug genommene Frist eines Antrags auf Durchführung eines Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG beträgt einen Monat nach Ablauf der viermonatigen Frist, die der Bürgerschaft gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 VAbstG ab Einreichung der Unterschriften für eine Volksinitiative eingeräumt ist, um einen der Vorlage entsprechenden Beschluss zu fassen. Für die Berechnung der Fristen bestimmt § 31a Abs. 1 VAbstG ergänzend, dass die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs Anwendung finden (Absatz 1 Satz 1) und dass die Fristen nach Tagen berechnet werden (Absatz 1 Satz 2). § 31a Abs. 2 Satz 1 VAbstG gibt ferner vor, dass die nach dem Volksabstimmungsgesetz vorgesehenen Fristen mit Ausnahme der Einreichfrist nach § 15

Satz 2 VAbstG sowie der Fristen nach §§ 26 und 27 VAbstG sich nicht dadurch verlängern, dass der letzte Tag der Frist oder ein Termin auf einen Sonnabend, einen Sonntag oder einen gesetzlichen oder staatlichen geschützten Feiertag fällt.

Daraus ergibt sich die folgende Fristberechnung:

Die Beteiligten zu 3. haben die gesammelten Unterschriften am 20. Dezember 2021 bei dem Beteiligten zu 1. eingereicht. Die hiermit ausgelöste Viermonatsfrist, die wegen § 31a Abs. 1 Satz 2 VAbstG und § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. § 191 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2023, BGBl. I Nr. 294; BGB) wie eine vierfache 30-Tage-Frist (120 Tage) zu behandeln ist (vgl. HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 51, 32; Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 33), lief gemäß § 31a Abs. 1 Satz 1 VAbstG i.V.m. §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 1, 191 BGB am Donnerstag, den 19. April 2022, ab. Die anschließende, wiederum als 30-Tage-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG endete dementsprechend mit Ablauf des 19. Mai 2022, einem Mittwoch. Die als 30-Tage-Frist zu behandelnde Monatsfrist für den Antrag des Antragstellers nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG begann demnach am 20. Mai 2022 zu laufen und endete, weil der 18. Juni 2022 ein Sonnabend war (vgl. § 31a Abs. 1 VAbstG i.V.m. § 193 BGB, § 31a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 VAbstG), mit Ablauf des 20. Juni 2022 und damit nach Eingang der Antragsschrift am 15. Juni 2022.

Für diesen Fristlauf keine Bedeutung kommt dem von dem Antragsteller in diesem Zusammenhang angeführten Bürgerschaftsbeschluss vom 16. Juni 2021 zu. Denn mit diesem waren lediglich einzelne für Volksinitiativen und deren Initiatorinnen und Initiatoren geltende Fristen, nämlich für das Einreichen der Unterschriften für eine Volksinitiative, für den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens und für die Eintragung bei Durchführung eines Volksentscheids, zu deren Gunsten gehemmt worden (vgl. Bü-Drs. 22/4788, Bü-Drs. 22/4251, Plenarprotokoll 22/29 v. 16.6.2021, S. 2113).

II.

Der Antrag, festzustellen, dass das am 6. Mai 2022 beantragte Volksbegehren „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht durchzuführen ist, ist zudem begründet.

Zwar sind die formellen Voraussetzungen für die Durchführung des Volksbegehrens gegeben (dazu 1.). Die dem beantragten Volksbegehren zugrundeliegende Volksinitiative ist jedoch mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und infolgedessen insgesamt nicht durchzuführen

(dazu 2.). Ob die Vorlage die Grenzen des Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt, bedarf daher keiner weiteren Vertiefung.

1. Die formellen Voraussetzungen für die Durchführung des beantragten Volksbegehrens nach Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 HV liegen vor.

Die andere Vorlage der Volksinitiative ist von mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigten unterstützt worden und damit, wie der Antragsteller nach § 5 Abs. 2 VAbstG mit Beschluss vom 18. Januar 2022 festgestellt hat (vgl. die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 18.1.2022, Bü-Drs. 22/7029), gemäß Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV zustande gekommen.

Die Beteiligten zu 3. hatten Gelegenheit, ihr Anliegen in dem Ausschuss für Umwelt, Klima und Energie und dem Stadtentwicklungsausschuss zu erläutern. Die Beteiligte zu 2., die das Anliegen der Beteiligten zu 3. zur Kenntnis genommen hat, hat innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften für die Volksinitiative am 20. Dezember 2021, d.h. bis zum 19. April 2022 (vgl. dazu bereits oben unter Ziffer I. 2.) keinen der Vorlage entsprechenden Beschluss gefasst (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV).

Unter Einhaltung der dafür geltenden Monatsfrist (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG; dazu im Einzelnen bereits unter Ziffer I. 2.) und Wahrung der Schriftform (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VAbstG) haben die Beteiligten zu 3. sodann am 6. Mai 2022 beim Antragsteller die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV). Unschädlich ist, dass sie – wohl zum Zwecke einer von ihnen gewünschten zeitlichen Taktung des weiteren Volksabstimmungsverfahrens – ihren Antrag „mit Wirkung zum Sonntag, den 8. Mai 2022“ gestellt und auf eine Durchführung des Volksbegehrens „ab Montag, dem 5. September 2022“ bezogen haben. Zum einen liegt auch der damit in Bezug genommene Zeitpunkt innerhalb der bis zum 19. Mai 2022 laufenden Antragsfrist (vgl. o.). Zum anderen ist dadurch der Wille der Beteiligten zu 3., die Durchführung des Volksbegehrens, gegebenenfalls auch zu einem anderen Zeitpunkt, zu erreichen, nicht infrage gestellt.

2. Die Volksinitiative „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ ist mit sonstigem höherrangigem Recht i.S.v. § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht vereinbar.

Dabei ist die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob und gegebenenfalls welche konkreten Pflichten zu einem aktiven Tätigwerden für Senat und/oder Bürgerschaft mit der streitgegenständlichen anderen Vorlage im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids verbunden wären, vorliegend nicht entscheidungserheblich. Ebenso wenig kommt es darauf

an, ob die Vorlage den Anforderungen genügt, die sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip an ihre Klarheit und Bestimmtheit ergeben. Denn das aus der Vorlage jedenfalls hinreichend deutlich hervortretende Ziel, künftig bestimmte Festsetzungen in Bebauungsplänen für das Hamburger Stadtgebiet verlässlich auszuschließen (dazu a)), ist nicht mit dem für die Bauleitplanung vorgegebenen bundesgesetzlichen Rahmen vereinbar. Die Vorlage verstößt folglich gegen höherrangiges Recht und ist insgesamt nicht durchzuführen (dazu b)).

a) Die Vorlage verfolgt jedenfalls hinreichend erkennbar das Ziel, bestimmte Festsetzungen in Bebauungsplänen für das Hamburger Stadtgebiet verlässlich auszuschließen.

Maßgeblich für die Auslegung einer Volksinitiative sind deren Wortlaut und Begründung (vgl. HVerfG, Ur. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51; ferner HVerfG, Ur. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78). Zu beurteilen ist grundsätzlich derjenige Inhalt, den ihr Wahlberechtigte im Zeitpunkt einer Entscheidung über die Unterstützung der Volksinitiative bei verständiger Betrachtungsweise begeben konnten und mussten bzw. bei der Durchführung des Volksbegehrens begeben können und müssen (vgl. HVerfG, Ur. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51 m.w.N.; ferner Ur. v. 30.11.2005, 16/04, LVerfGE 16, 232, juris Rn. 78; VerfGH Berlin, Ur. v. 13.5.2013, 32/12, juris Rn. 76). Dabei ist der Blickwinkel eines objektiven Betrachters bzw. einer objektiven Betrachterin und der Verständnishorizont eines oder einer rechtsunkundigen Wahlberechtigten zugrunde zu legen (HVerfG, Ur. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 51 m.w.N.; jüngst HVerfG, Ur. v. 28.4.2023, 12/20, juris Rn. 59). Auf die Vorstellung der Initiatoren und Initiatorinnen oder deren im Gerichtsverfahren abgegebene Erklärungen kommt es nicht an. Denn die Volksinitiative erhält ihre und das Volksbegehren seine Legitimation nicht aus der Gruppe der Vorschlagenden, sondern aus der Unterstützung durch die Wahlberechtigten (vgl. HVerfG, Ur. v. 15.12.2004, 6/04, LVerfGE 15, 221, juris Rn. 61).

Nach diesen Maßstäben ist die Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ dahingehend zu verstehen, dass mit einer verbindlichen Verpflichtung von Senat und Bürgerschaft, unverzüglich alle notwendigen Schritte zu unternehmen, damit in großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen in Hamburg keine neuen Baugebiete durch Bebauungspläne ausgewiesen werden, ein zwingender und verlässlicher Ausschluss entsprechender Festsetzungen für die Zukunft erreicht werden soll. Insbesondere wird aus dem Wortlaut der Vorlage und deren Begründung(en) deutlich, dass der Senat und die Bürgerschaft nicht bloß zu einer Auseinandersetzung mit dem Anliegen der Vorlage oder zu

einem Bemühen um dessen Förderung verpflichtet werden sollen. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass der Abstimmungstext die Zielsetzung vorbehaltlos formuliert („damit keine neuen Baugebiete [...] ausgewiesen werden“) und dazu sämtliche für die Verantwortung der Bauleitplanung in Hamburg zentralen Akteure (Senat und Bürgerschaft) mit zeitlichem Nachdruck („unverzüglich“) und umfassend („unternehmen [...] alle notwendigen Schritte“) in die Pflicht nimmt. Dass mit der Vorlage ein bestimmtes Handlungsergebnis und nicht ein bloßes Handlungsziel verpflichtend eingefordert wird, wird zudem aus ihren Begründungen deutlich. Diesen zufolge sollen mit der Vorlage zum Schutz von Grünflächen neue Baugebietsausweisungen für die betreffenden Flächen „verhindert“ und damit nicht bloß vermieden oder verringert werden. In diese Richtung weist auch die ergänzende Angabe in der längeren Textfassung der Begründung, wonach der Schutz der Flächen ab einer bestimmten Größe „gewährleistet“ werde und damit erkennbar nicht bloß gefördert oder angestrebt werden soll. Den Willen zur verbindlichen Verpflichtung der Adressaten zur Umsetzung der Forderung unterstreichen zudem die jeweils in die Begründungstexte aufgenommenen Darstellungen, dass „jegliche“ weitere Versiegelung unverantwortlich sei und es „Zeit [werde,] zu handeln“.

Dies gilt sowohl, wenn dazu (lediglich) auf die Kurzfassung der Begründung der Vorlage abgestellt wird, die den Unterschriftenlisten unmittelbar beigelegt war, als auch mit (ergänzendem) Blick auf die darin in Bezug genommene Langfassung der Begründung. Denn beide Textfassungen enthalten jeweils für sich genommen hinreichende Anhaltspunkte für das dargelegte Verständnis des Inhalts der Vorlage. Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls im vorliegenden Fall nicht abschließend zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen einer anderen Vorlage verschiedene Varianten einer Begründung beigelegt werden können bzw. inwieweit diese für die Auslegung im verfassungsgerichtlichen Verfahren Bedeutung erlangen (vgl. dazu HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 97).

b) Mit diesem Inhalt ist die Vorlage mit den für die Bauleitplanung in Hamburg geltenden Vorgaben des Baugesetzbuchs nicht zu vereinbaren.

Die Vorlage ist auf ihre Vereinbarkeit mit dem einschlägigen einfachen Bundesrecht, hier in Gestalt der durch das Baugesetzbuch für die Bauleitplanung in den Ländern getroffenen Vorgaben, zu überprüfen. Das Baugesetzbuch stellt als einfaches Bundesrecht sonstiges höherrangiges Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG dar (dazu aa]). Mit diesem ist die Vorlage nicht in Einklang zu bringen (dazu bb]). Daraus folgt, dass das Volksbegehren insgesamt nicht durchzuführen ist (dazu cc]).

aa) Die Vereinbarkeit der anderen Vorlage mit den für die Bauleitplanung in den Ländern geltenden Vorgaben des Baugesetzbuchs ist vom Hamburgischen Verfassungsgericht zu prüfen.

Sie stellen, da sie als einschlägiges Bundesrecht von der Volksinitiative zu beachten sind (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 HV), sonstiges höherrangiges Recht im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG dar (vgl. für unmittelbar geltende Vorgaben des Grundgesetzes HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 114 ff.; für Gesetzgebungskompetenzen HVerfG, Urt. v. 7.5.2019, 4/18, juris Rn. 71; für einfaches Bundesrecht David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2022, Art. 50 Rn. 36, 64, 79; ferner v. Arnould, „Refolution“ an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie – Die Verfassungsänderungen der Jahre 2008 und 2009 im Kontext, S. 109; zur Rechtslage in Berlin: VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55 ff.; ferner VerfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009, 63/08, LVerfGE 20, 23, juris Rn. 67 ff. [72 ff.]; zur Rechtslage in Bremen: StGH Bremen, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, juris Rn. 46; zur Rechtslage in Bayern: BayVerfGH, Entsch. v. 27.3.1990, Vf. 123-IX-89, VerfGHE BY 43, 35, BeckRS 1990, 968; BayVerfGH, Entsch. v. 7.6.2023, Vf. 8-IX-23, juris Rn. 60).

Eine Beschränkung der mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG dem Verfassungsgericht eingeräumten Prüfungskompetenz und des ihm vorgegebenen Prüfungsauftrags enthält der Wortlaut des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht. Sie ergibt sich weder aus der Entstehungsgeschichte der Norm noch aus deren Sinn und Zweck: Die Entstehungsgeschichte des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG lässt, wie das Verfassungsgericht bereits in der Entscheidung vom 4. Dezember 2020 zur Frage der Überprüfung eines Volksgesetzentwurfs auf seine Vereinbarkeit mit für die Länder zwingenden und dort unmittelbar geltenden Vorgaben des Grundgesetzes ausgeführt hat, vielmehr erkennen, dass nach der zugrundeliegenden Vorstellung eine umfassende verfassungsgerichtliche Prüfung von Volksbegehren erfolgen sollte. Auch Verstöße gegen „höherrangiges Recht (Europa- wie Bundesrecht)“ seien zu prüfen (dazu im Einzelnen HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 115).

Zum Zweck der Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG hat das Verfassungsgericht in der Entscheidung überdies ausgeführt, dass die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit höherrangigem Recht insbesondere der Vermeidung des erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwands diene, der für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid entstände, wenn ein Verstoß gegen höherrangiges Recht erst nachträglich in einem gegen das zustande gekommene Gesetz gerichteten verfassungsgerichtlichen Verfahren festgestellt werden könnte (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020,

4/20, juris Rn. 116 f. m. Verw. auf VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 55). Ferner würden bei einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Kassation eines durch Volksentscheid erlassenen Gesetzes Belastungsproben für die Verfassungsordnung und eine Gefährdung der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen befürchtet (HVerfG, Urt. v. 4.12.2020, 4/20, juris Rn. 116 f. m.w.N.; vgl. dazu noch BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, NVwZ 1988, 242).

Diese Erwägungen gelten im Kern entsprechend für andere Vorlagen, und zwar insbesondere für solche, mit denen Verfassungsorgane zu einem bestimmten Handeln verpflichtet werden sollen. Sind die darin formulierten Handlungsverpflichtungen mit Bundesrecht nicht zu vereinbaren, können sie für die Adressaten und Adressatinnen keine bindende Wirkung nach Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV entfalten. Denn Senat und Bürgerschaft sind – ebenso wie der Volksgesetzgeber – nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 HV zu einem Handeln nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze, also zu einem rechtmäßigen Handeln verpflichtet. Dies bildet den Rahmen (auch) für bindende Aufträge durch Volksabstimmungsverfahren (in diese Richtung auch David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2022, Art. 50 Rn. 36). Damit spricht auch der von den Beteiligten zu 3. in diesem Zusammenhang angeführte verfahrensökonomische Zweck der verfassungsgerichtlichen Vorabkontrolle des Volksbegehrens nicht gegen, sondern für eine grundsätzlich uneingeschränkte Überprüfung einer anderen Vorlage auf ihre Vereinbarkeit mit einschlägigem Bundesrecht. Der Verfahrensökonomie widerspräche es, wenn ein Volksbegehren und ein gegebenenfalls anschließender Volksentscheid mit einem nicht unerheblichen Aufwand an Kosten und Einsatz aller Beteiligten durchgeführt würden, obwohl dem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht im Ergebnis keine verpflichtende Wirkung zukommen kann. Entscheidendes Gewicht dürfte dabei auch den Erwägungen zu damit einhergehenden Belastungsproben für die Verfassungsordnung zukommen. Denn bliebe die Frage nach der Vereinbarkeit der Vorlage mit geltendem Bundesrecht – und deren Bindungswirkung nach Art. 50 Abs. 4a Satz 1 HV – nach Durchführung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG (zunächst) offen und, wie die Beteiligten zu 3. geltend machen, stattdessen einer fachgerichtlichen, inzidenten und deshalb in ihrem Ausspruch begrenzten Prüfung vorbehalten, bedeutete dies eine erhebliche Rechtsunsicherheit und eine korrespondierende Gefährdung der Akzeptanz staatlichen Handelns und der Akzeptanz von Volksgesetzgebung. Dem verfassungsgerichtlichen Verfahren sind einfachrechtliche (Vor-) Fragen in Fällen wie dem vorliegenden auch keineswegs fremd (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 67). Der verfassungsrechtliche Bezug der

Streitigkeit, welcher die damit einhergehende Entscheidungsbefugnis des Verfassungsgerichts auch zu Fragen des einfachen Rechts im Verhältnis zur Fachgerichtsbarkeit trägt, ergibt sich daraus, dass die Zulässigkeit eines Volksbegehrens nach Art. 50 Abs. 1 HV bei der Vorabprüfung bzw. die Wirkung eines Volksentscheids nach Art. 50 Abs. 4a HV bei einer nachträglichen Kontrolle infrage steht.

Ein Konflikt mit der von den Beteiligten zu 3. ferner in Bezug genommenen Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts besteht nicht (vgl. noch BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87 zu Volksgesetzentwürfen; für das Land Berlin VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 59 m.w.N.). Die Prüfungskompetenz des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Entscheidung über die Durchführung von Volksbegehren gibt das Landesverfassungsrecht mit Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV und Art. 50 Abs. 6 HV vor; mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV vermittelt es zudem die Grundlage für die einfachgesetzliche nähere Bestimmung des Prüfungsmaßstabs durch § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG. Dies begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da die Bestimmung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Volksbegehren ebenso wie deren Anwendung Teil der Verfassungsautonomie und damit Sache der Länder ist (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 24.3.1982, 2 BvH 1/82, BVerfGE 60, 175, juris Rn. 118; Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 67; BVerfG, BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 59 m.w.N.).

Eine fehlende Befugnis, im Rahmen der hiernach eröffneten landesverfassungsgerichtlichen Streitigkeiten Bundesrecht anzuwenden oder auszulegen, lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 48, 67; ferner noch BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, VerfGHE BY 40, 94, NVwZ 1988, 242). Die Regelung des Art. 100 Abs. 3 GG zeigt vielmehr auf, dass das Bundesverfassungsrecht selbst voraussetzt, dass Landesverfassungsgerichte das Grundgesetz und damit Bundesrecht auslegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001, 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, juris Rn. 67; BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, juris Rn. 59; für das Wahlprüfungsverfahren ferner VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, juris Rn. 31; Walter in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023, GG Art. 93 Rn. 131). Auch das in Art. 100 Abs. 1 GG bestimmte Prüfungs- und Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts (stRspr, vgl.

nur BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 2 BvR 397/82, BVerfGE 70, 35, juris Rn. 68) ist von dem besonderen Überprüfungsverfahren nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG nicht betroffen. Denn Gegenstand einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG können nur zustande gekommene Landesgesetze sein, nicht hingegen Normentwürfe (vgl. VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 32/12, LVerfGE 24, 26, juris Rn. 59 m.w.N.; BayVerfGH, Entsch. v. 14.6.1985, Vf. 20-IX-85, VerfGHE BY 38, 51, juris Rn. 87; BayVerfGH, Entsch. v. 14.8.1987, Vf. 55-IX-87, VerfGHE BY 40, 94, NVwZ 1988, 242) und erst recht keine Entwürfe anderer Vorlagen, die selbst nach ihrem Zustandekommen keinen tauglichen Vorlagegegenstand i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG darstellen (vgl. zum maßgeblichen Begriff des Landesrechts i.d.S. nur BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 2 BvR 397/82, BVerfGE 70, 35, juris Rn. 68 m.w.N.; Dederer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 100 Rn. 76) und für deren Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht kein besonderes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgesehen ist.

Für eine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Volksinitiative auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht – etwa im Sinne einer Evidenzkontrolle – besteht damit keine Grundlage und kein Bedürfnis. Ob, wie die Beteiligten zu 3. geltend machen, eine gewisse Zurückhaltung bei der Annahme eines Verstoßes gegen Bundesrecht geboten sein könnte, wenn eine bislang umstrittene oder (gänzlich) ungeklärte Rechtsfrage des einfachen Rechts beantwortet oder ein unbestimmter Rechtsbegriff wesentlich neu konkretisiert werden müsste, bedarf keiner abschließenden Klärung. Denn ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

bb) Mit dem einschlägigen Bundesrecht in Gestalt der Vorgaben für die Bauleitplanung der Länder ist die Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht in Einklang zu bringen. Denn der Bund hat für die Bauleitplanung einen insoweit abschließenden verbindlichen rechtlichen Rahmen vorgegeben (dazu [1]), in welchen sich die Vorlage insbesondere im Hinblick auf das damit für bauleitplanerische Entscheidungen vorgeschriebene Abwägungsgebot nicht einfügt (dazu [2]).

(1) Für die Bauleitplanung (einschließlich der Bebauungsplanung) hat der Bund aufgrund der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (vgl. dazu BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954, 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, juris Rn. 9 f., 71 ff.) mit dem Erlass des Baugesetzbuchs (Baugesetzbuchs vom 3. November 2017 [BGBl. I S. 3634; zuletzt geändert am 28. Juli 2023, BGBl. I Nr. 221; BauGB) Gebrauch gemacht und dabei einen grundsätzlich abschließenden und verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Bauleitplanung in den Ländern festgelegt (vgl. dazu instruktiv Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger,

Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 18; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 16 ff.; Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 11; Kment, Öffentliches Baurecht I: Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2022, § 3 Rn. 1 ff.; BVerwG, Beschl. v. 21.8.1995, 4 N 1/95, NVwZ 1996, 265).

Gegenstand der Bauleitplanung in diesem Sinne ist nach § 1 Abs. 1 BauGB die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde bzw. dem Land Hamburg: Das Land Hamburg gilt nach § 246 Abs. 5 BauGB für die Anwendung des Baugesetzbuchs als Gemeinde. Begrifflich ist mit der Bauleitplanung der Gesamtbereich der Vorschriften erfasst, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben und Teil einer (städtebaulichen) Planung sein können (Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 12). In Abgrenzung zu anderen raumbezogenen Regelungsmaterien, wie etwa dem Naturschutz- und Landschaftspflegerecht und dem Immissionsschutzrecht, ist Gegenstand des Rechts der städtebaulichen Planung die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land, der zu ihr gehörigen baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie der mit der Bebauung in Verbindung stehenden Nutzung des Bodens (so BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954, 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, juris Rn. 10; ferner instruktiv Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 12).

Der insoweit mit dem Baugesetzbuch für die Plangeber in den Ländern verbindlich vorgegebene Rahmen umfasst – grundsätzlich abschließende (vgl. Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 11) – Regelungen über die Instrumente der Bauleitplanung (§§ 1 ff. BauGB) und die Arten von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 2 BauGB; Flächennutzungsplan und Bebauungsplan), über deren Inhalt (vgl. § 5 und § 9 BauGB) und das Verfahren ihrer Aufstellung, einschließlich differenzierter Vorgaben zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3-4a BauGB) sowie zum Vorgang der Abwägung (vgl. § 1 Abs. 6, Abs. 7 BauGB). Dass die Bodennutzung über die im Baugesetzbuch vorgesehenen (Bauleit-)Pläne vorbereitet und geleitet wird und sich die Bauleitplanung der Gemeinden (bzw. des Landes Hamburg) in dem hiermit grundsätzlich abschließend vorgegebenen Rahmen bewegen muss, wird dabei zudem als eines mehrerer Grundprinzipien (auch: Rahmenbedingungen) der Bauleitplanung der Regelung des § 1 Abs. 1 BauGB entnommen. Soweit die planerische Seite von Entscheidungen betroffen ist, müssen Gemeinden ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsauftrag durch

Bauleitpläne in der durch das Baugesetzbuch bestimmten Ausgestaltung vornehmen (vgl. Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 17; Schmidt-Aßmann, Grundsätze der Bauleitplanung, BauR 1978, 99 [101]; ferner BVerwG, Urt. v. 6.12.2022, 4 C 7/21, juris Rn. 23). Diese Bauleitpläne zeichnen sich gegenüber formlosen Plänen oder Konzepten insbesondere durch ihre gesetzlich vorbestimmte Typik in Form und Inhalt und gegenüber Normen durch ihre Konkretheit aus (vgl. Schmidt-Aßmann, BauR 1978, 99 [101]; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 30.1.1976, IV C 26.74, BVerwGE 50, 114, juris Rn. 31).

Den Gemeinden (bzw. dem Land Hamburg) ist damit zwar nicht verboten, zur Verwirklichung ihrer städtebaulichen Ziele – insbesondere vorbereitend und ergänzend – auch andere Werkzeuge einzusetzen. Diese werden von dem Baugesetzbuch selbst als möglich vorausgesetzt, wie insbesondere die Regelungen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zur Berücksichtigung von Ergebnissen eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer sonstigen städtebaulichen Planung sowie des § 11 BauGB zum städtebaulichen Vertrag zeigen. Solche anderen Werkzeuge dürfen die der Bauleitplanung vorbehaltene Aufgabe der Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke jedoch nicht ersetzen (Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 11; vgl. auch Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 14 ff. [18 ff.] m.w.N.) bzw. in ihrer zentralen Leitungsfunktion verdrängen (Schmidt-Aßmann, Grundsätze der Bauleitplanung, BauR 1978, 99 [101]). Wenn die Gemeinde hoheitlich rechtsverbindliche Regelungen erzielen möchte, muss sie dafür die vom Baugesetzbuch vorgesehenen Instrumente der Bauleitplanung einsetzen (Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 11; vgl. auch Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 14 ff.).

Hinter diesen Grundsätzen steht die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung, die dem Ausgleich von Interessen, der Koordination von Aktivitäten und der Verknüpfung von Maßnahmen dient (vgl. Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 16). Sie gelten daher grundsätzlich auch für die Bauleitplanung in Hamburg. Durch die Öffnungsklauseln des § 246 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB wird dem Stadtstaat aus Gründen föderativer Selbständigkeit zwar in formaler Hinsicht ein großer Entscheidungsfreiraum verschafft (vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.10.1990, 4 NB 29/90, juris Rn. 8). Hiernach ist es dem Land Hamburg überlassen, zu bestimmen, welche Form der

Rechtsetzung an die Stelle der im Baugesetzbuch vorgesehenen Satzungen tritt (Absatz 2 Satz 1). Auch kann es für die Bekanntmachung bestimmter gemeindlicher Entscheidungen abweichende Regelungen treffen (Absatz 2 Satz 2) und die Vorschriften des Baugesetzbuchs über die Zuständigkeiten von Behörden dem besonderen Verwaltungsaufbau seines Landes anpassen (Absatz 4). Inhaltlich bleibt die der Freien und Hansestadt Hamburg eingeräumte Gestaltungsfreiheit für die Bauleitplanung aber durch die besonderen bauplanungsrechtlichen Erfordernisse begrenzt (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 24.10.1990, 4 NB 29/90, juris Rn. 8).

(2) In den damit für die Bauleitplanung in Hamburg vorgegebenen rechtlichen Rahmen fügt sich die Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht ein.

Das hiermit verfolgte Anliegen eines allgemeinen Ausschlusses bestimmter Festsetzungen für Teile des Hamburger Stadtgebiets ist bundesgesetzlich nicht vorgesehen. Materiellrechtlich begegnet das Anliegen im Hinblick auf das Abwägungsgebot durchgreifenden Bedenken. Denn es bewirkt in abstrakter Weise für vielfältige Flächen eine abwägungsfeste Vorabbindung möglicher zukünftiger Bauleitplanung, ohne dass hierbei andere relevante, auf die jeweiligen Flächen bezogenen Belange in den Blick genommen werden (dazu [a]). Kompetenzrechtlich ist für ein solches Anliegen wegen des abschließenden Charakters der einschlägigen bundesgesetzlichen Vorgaben im Übrigen kein Raum (dazu [b]).

(a) Das mit der Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ verfolgte Anliegen, bestimmte Festsetzungen für die zukünftige Bauleitplanung in Hamburg allgemein auszuschließen, ist mit dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB und der darin verbürgten, rechtsstaatlich begründeten Ausgleichsfunktion förmlicher Bauleitplanung nicht zu vereinbaren.

Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Das damit einfachrechtlich festgelegte Gebot, die von einer Planung berührten Belange einer gerechten Abwägung zuzuführen, ist die zentrale Verpflichtung einer den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Planung und Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (siehe dazu grundlegend BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, juris Rn. 26; Urt. v. 30.4.1969, IV C 6.68, juris Rn. 17; BVerwG, Urt. v. 7.7.1978, IV C 79.76, BVerwGE 56, 110, juris Rn. 59; ferner BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 2 BvR 397/82, BVerfGE 70, 35, juris Rn. 43; Beschl. v. 11.11.2002, 1 BvR 218/99, juris Rn. 19; zur [allg.] öffentlichen Planung LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.9.2021, LVerfG 1/18, juris Rn. 62 ff., 70 ff.; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023,

BauGB § 1 Rn. 179). Es bildet den Kern des eigentlichen Planungsaktes und bestimmt die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die Planung (Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 180; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.9.2021, LVerfG 1/18, juris Rn. 71). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Planung ein komplexer Willensbildungsprozess ist, der auf ein Geflecht mehr oder weniger zahlreicher, in ihrem Verhältnis zueinander komplexer Interessen trifft, die zudem meist so ineinander verschränkt sind, dass dem einen Interesse nichts zugestanden werden kann, ohne dadurch zahlreiche andere Interessen zu berühren (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, juris Rn. 29; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.9.2021, LVerfG 1/18, juris Rn. 71 m.w.N.; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 206; Kment, Öffentliches Baurecht I: Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2022, § 4 Rn. 24 ff.). In dieser Interessenlage soll durch Planung ein gerechter Ausgleich geschaffen werden. Sie äußert und bewährt sich in der damit geforderten Entscheidung über Vorzugswürdigkeit und Priorität und die korrespondierende Zurückstellung von Belangen (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, juris Rn. 29).

Das Abwägungsgebot gewährleistet dabei, dass die vielfältigen, von der jeweiligen Planungsentscheidung berührten Belange Berücksichtigung finden, in verhältnismäßiger Weise bewertet und in Beziehung zueinander gestellt werden (LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.9.2021, LVerfG 1/18, juris Rn. 71; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 180). Es verlangt, dass eine Abwägung überhaupt erfolgt und dass die von der Planung berührten Belange in die Abwägung eingestellt werden; dies setzt eine hinreichende Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und die dafür erforderliche Sachverhaltsaufklärung voraus. Ferner verlangt das Abwägungsgebot, dass die Bedeutung der von der Planung berührten Belange erkannt und ein Ausgleich zwischen diesen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht (LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 24.9.2021, LVerfG 1/18, juris Rn. 72; für die Bauleitplanung grundlegend BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, juris Rn. 29; Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris Rn. 45; Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 136 f.). Insoweit weist das Abwägungsgebot eine zweifache Zielrichtung auf, da es sich sowohl auf den Vorgang der Abwägung wie auch auf deren Ergebnis bezieht (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris Rn. 47).

In der Bauleitplanung hat das Abwägungsgebot insbesondere für das Eigentum Privater eine zentrale Bedeutung. Denn die Regelungen eines Bebauungsplanes stellen sich als dessen Inhaltsbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG dar (BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174, juris Rn. 58; Beschl. v. 19.12.2002, 1 BvR 1402/01, juris Rn 12 f.; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 179, 207 ff.). Insoweit wird durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB (auch) die Verpflichtung zur Geltung gebracht, die sich aus Art. 14 Abs. 1 GG an Inhalts- und Schrankenbestimmungen ergibt, nämlich den beiden Elementen des im Grundgesetz angelegten Verhältnisses von verfassungsrechtlich garantierter Rechtsstellung und dem Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung in gleicher Weise Rechnung zu tragen und dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen (BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174, juris Rn. 73 f.; Beschl. v. 19.12.2002, 1 BvR 1402/01, juris Rn. 13; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB, § 1 Rn. 207; vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 2 BvR 397/82, juris Rn. 46 ff.). Das Abwägungsgebot soll dabei einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ermöglichen und gewährleisten (BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174, juris Rn. 74; Beschl. v. 19.12.2002, 1 BvR 1402/01, juris Rn. 14).

Welche Grenzen sich daraus für bauleitplanerische (Sach-)Entscheidungen in Verfahren plebiszitärer Beteiligung ergeben, wird in der Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich bewertet. Teilweise werden durch Bürgerbegehren oder Volksabstimmung getroffene planerische Entscheidungen – wegen der Beschränkung der Entscheidungsoptionen auf ein schlichtes „Ja“ oder „Nein“ – für schlechthin nicht abwägungsfehlerfrei möglich und damit für insgesamt ausgeschlossen gehalten (so David in: David/Stüber, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2022, Art. 50 Rn. 63 m.w.N.; Rudolf in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl. 2023, Art. 50 Rn. 22; in diese Richtung ferner Durinke/Fiedler, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, ZfBR 2012, 531; vgl. die Übersicht bei Durinke, Bürgerentscheide in der Bauleitplanung, 2011; VG Würzburg, Urt. v. 2.7.2003, W 2 K 03.304, juris Ls. 2, Rn. 41 f., 46 ff.; OVG Bautzen, Beschl. v. 8.6.2000, 3 B 500/99, juris Ls. 2, Rn. 10 f.; zudem VGH Mannheim, Beschl. v. 20.3.2009, 1 S 419/09, juris Rn. 8 ff.). Teilweise werden, insbesondere in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Bayern, unter bestimmten

Voraussetzungen auch inhaltliche (Rahmen-)Festlegungen als zulässig erachtet. Voraussetzung ist hiernach allerdings, dass diese einen Planungsspielraum von substanziellem Gewicht belassen und damit genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten, um ein rechtmäßiges Abwägungsergebnis zu ermöglichen (vgl. dazu nur VGH München, Urt. v. 28.5.2008, 4 BV 07.1981, juris Rn. 32 m.w.N.; Beschl. v. 16.4.2012, 4 CE 12.517, juris Rn. 28 ff. m.w.N.; ferner die Übersicht bei Durinke, Bürgerentscheide in der Bauleitplanung, 2011, S. 155 ff.).

Für das vorliegende Verfahren bedarf diese Diskussion keiner weiteren Vertiefung. Insbesondere ist nicht zu entscheiden, ob, ggf. unter welchen Voraussetzungen, bauleitplanerische (Abwägungs-)Entscheidungen im Rahmen von Bürgerbegehren- oder Volksabstimmungsverfahren überhaupt möglich sind. Denn selbst unter Berücksichtigung eines weitgehenden Ansatzes ist jedenfalls das vorliegend zu überprüfende Anliegen der Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz Jetzt!“ mit den zwingenden (rechtsstaatlichen) Anforderungen des Abwägungsgebots nicht zu vereinbaren:

Die Vorlage zielt ab auf eine inhaltliche Ausgestaltung möglicher künftiger Bauleitplanung jenseits der hierfür im Baugesetzbuch vorgesehenen Formen und Instrumente. Die darin enthaltene Entscheidung stellt sich dabei als eine Vorwegnahme möglicher späterer bauleitplanerischer Entscheidungen dar, die dem Abwägungsprozess des jeweiligen (zukünftigen) Bebauungsplanverfahrens vorbehalten sind (dazu [aa]). Wegen der rechtssichernden Funktion des Abwägungsgebots erfordert dies in Übereinstimmung mit der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu selbstbindenden Vorfestlegungen gemeindlicher Plangeber (wenigstens), dass den Anforderungen des Abwägungsgebots bereits bei dieser Vorwegnahme – d.h. im Volksabstimmungsverfahren – Rechnung getragen wird (dazu [bb]). Keine andere Bewertung rechtfertigen die Besonderheiten der Bauleitplanung in Hamburg als Stadtstaat (dazu [cc]). Die hiernach an die Vorlage zu stellenden Anforderungen an eine gerechte Abwägung sind nicht gewahrt (dazu [dd]).

(aa) Mit der Vorlage wird eine der Abwägung im jeweiligen Bebauungsplanverfahren vorbehaltene Entscheidung über die (Nicht-)Festsetzung von Baugebieten in den fraglichen Bereichen vorweggenommen. Insofern zielt die Vorlage darauf, auf den Inhalt (möglicher künftiger) Bebauungsplanung im Hamburger Stadtgebiet bestimmend Einfluss zu nehmen.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 2 und Abs. 3 der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786, zuletzt geändert am 3. Juli 2023, BGBl. I Nr. 176; BauNVO) ist dem

Plangeber bzw. der Plangeberin die Möglichkeit eröffnet, aus städtebaulichen Gründen Baugebiete in Bebauungsplänen – auch für großflächige Grün- und Landwirtschaftsflächen – festzusetzen. Indem Senat und Bürgerschaft durch Volksentscheid mit verfassungsrechtlicher Bindungswirkung umfassend auf die Unterlassung oder Verhinderung derartiger Festsetzungen verpflichtet werden (sollen), sollen künftige Bebauungspläne mit einem entsprechenden Inhalt ausgeschlossen werden. Für eine künftige Bebauungsplanung in Hamburg stellt die Vorlage damit, anders gewendet, die inhaltliche Maßgabe auf, dass diese keine Festsetzungen der von der Vorlage abgelehnten Art enthalten darf. Für die (eigene) Bebauungsplanung von Senat (§ 3 Abs. 1, 3 des Gesetzes über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung [Bauleitplanfeststellungsgesetz] vom 30. November 1999, zuletzt geändert am 9. Februar 2022, HmbGVBl. S. 104; BauleitplG) und Bürgerschaft (§ 3 Abs. 2 BauleitplG) stellt sich dies als unmittelbare Vorwegnahme der (potenziellen) Entscheidung über eine entsprechende Festsetzung dar, die andernfalls dem abschließenden Abwägungsprozess vorbehalten wäre. Auch für die sonstige Bebauungsplanung durch die Bezirke stünde die Vorlage jedenfalls im Ergebnis dem Wirksamwerden einer abweichenden Bebauungsplanung entgegen. Denn in diesem Fall wäre, wie die Beteiligten zu 3. selbst ausführen, ein notwendiger Schritt zur Umsetzung der Vorlage deren Durchsetzung auch gegenüber den Bezirken. Damit stellt sich die Vorlage auch insoweit effektiv als inhaltliche Vorgabe für eine mögliche Bebauungsplanung im Hamburger Stadtgebiet dar.

Soweit die Beteiligten zu 3. den Inhalt der Vorlage demgegenüber als Entscheidung beschreiben, einen Bebauungsplan nicht aufzustellen, greift dies zu kurz. Denn mit der Vorlage soll nicht irgendein bebauungsplanerisches Tätigwerden in bestimmten Stadtgebieten verhindert werden. Kern des Anliegens ist vielmehr der generelle Ausschluss nur bestimmter planerischer Entscheidungen, nämlich solcher, die den von der Vorlage abgelehnten Inhalt (Festsetzungen von Baugebieten auf großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen) aufweisen. Die Zielrichtung des Anliegens ist insofern maßgeblich auf die inhaltliche Gestaltung zukünftiger Bebauungsplanung bezogen.

Wegen der bezweckten Verbindlichkeit für die Bebauungsplanung im Hamburger Stadtgebiet kann die Vorlage auch nicht – wie die Beteiligten zu 3. ferner vortragen – als bloßes städtebauliches Konzept i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB qualifiziert werden. Denn ein solches Konzept unterläge in späteren Planungsverfahren als bloßer abwägungsrelevanter Belang (§ 1 Abs. 6 Nr. 11, Abs. 7 BauGB) der Abwägung mit den weiteren von der jeweiligen Planung berührten Belangen. Die mit der Vorlage erkennbar beabsichtigte strikte Bindung für spätere Bebauungsplanverfahren würde ein Konzept nicht entfalten (vgl. dazu instruktiv Söfker in:

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 18, 173 ff., insb. Rn. 175; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 78 ff., insb. Rn. 78, 84 f.; ferner BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, 4 C 16/07, juris Rn. 25 f.; ferner OVG Koblenz, Beschl. v. 28.5.2014, 10 B 10418/14, juris Rn. 11; VGH Mannheim, Urt. v. 22.6.2009, 1 S 2865/08, juris Rn. 34). Das heißt zugleich, dass ein mögliches Ergebnis der Abwägung im jeweiligen Bebauungsplanverfahren wäre, dass das Konzept gegenüber anderen betroffenen Belangen als nachrangig zurückgestellt wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, 4 C 16/07, juris Rn. 26; ferner Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 173, 175; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 78 ff.; ferner BVerwG, Urt. v. 29.1.2009, 4 C 16/07, juris Rn. 25 f.). Eine solche Ergebnisoffenheit für eine im Einzelfall abweichende Bebauungsplanung entspricht aber ersichtlich nicht der Zielrichtung der Vorlage. Denn diese bezweckt gerade einen abwägungsfesten Ausschluss bestimmter Inhalte von Bebauungsplänen.

(bb) Als Vorwegnahme der den Bebauungsplanverfahren vorbehaltenen Entscheidung mit Abwägungscharakter kann die Vorlage nur dann die von der Volksinitiative bezweckte Wirkung entfalten, wenn sie selbst den Anforderungen des Abwägungsgebots genügt.

Dies entspricht den Anforderungen, die in der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Zulässigkeit selbstbindender Vorfestlegungen gemeindlicher Plangeber aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB entwickelt worden sind (grundlegend BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris – sog. Flachglas-Entscheidung; für eine Übertragbarkeit auf Volksabstimmungsverfahren vgl. Durinke/Fiedler, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, ZfBR 2012, 531; Kaup, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, 2014). Ein Abwägungsdefizit, das sich aus einer Vorfestlegung der Gemeinde gerade hinsichtlich der Bauleitplanung ergibt, ist hiernach unschädlich („ausgeglichen“), wenn eine – mit sachlicher Rechtfertigung und unter Einhaltung der planungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung – vorgezogene Entscheidung ihrerseits dem Abwägungsgebot genügt, d.h. abwägungsfehlerfrei ergangen ist (BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris Ls. 4, Rn. 48; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, BauGB § 1 Rn. 207; Dirnberger in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK, 59. Edition, Stand: 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 140; mit Hinweis auf gesetzlich vorgesehene Beteiligungsrechte gegenüber Vorfestlegungen insgesamt kritisch Kment, Öffentliches Baurecht I: Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2022, § 4 Rn. 29-32; Kment in:

Jarass/Kment, Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 78). Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass es faktisch kein „planerisch freie[s] Feld[]“ gebe und ein erhebliches praktisches Bedürfnis nach Absprachen und Zusagen im Vorfeld konkreter Planung bestehen könne, dass der Abwägungsvorgang nach § 1 Abs. 7 BauGB aber grundsätzlich als ein umfassender und ungebundener gedacht sei und dass der abschließenden, „aus guten Gründen“ einem bestimmten Verfahren zugewiesenen Planentscheidung durch Vorfestlegungen mehr oder weniger der Boden entzogen werde (vgl. grundlegend BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris Rn. 47). In diesem Konflikt habe sich das Baugesetzbuch (seinerzeit: Bundesbaugesetz) im Ausgangspunkt für ein formalisiertes Anordnungsverfahren, in welchem das relevante Abwägungsmaterial durch öffentliche Bekanntmachung und Beteiligung von Bürgern, Behörden und Trägern öffentlicher Belange zusammengetragen werde, und gegen eine durch Vorentscheidungen geförderte Effektivität der Planung entschieden (BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, 309, juris Rn. 48).

Diese Erwägungen lassen sich auf die mit der Vorlage bezweckte Bindung der künftigen Bebauungsplanung in Hamburg übertragen. Denn die mit der Vorlage aufgestellte Maßgabe für künftige Bebauungspläne im Hamburger Stadtgebiet ist Ausdruck der wertenden Entscheidung, dass die Festsetzung von Baugebieten auf großflächigen Grün- und Landwirtschaftsflächen aus den von der Volksinitiative zur Begründung ihres Anliegens angeführten Gründen generell abzulehnen ist. Könnte diesem Standpunkt durch einen Volksentscheid für zukünftige Bebauungsplanverfahren eine abwägungsfeste Geltung verliehen werden, würden die sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Anforderungen unterlaufen und dieses in seiner zentralen Bedeutung für eine rechtsstaatliche Planung ausgehöhlt. Denn ohne den Volksentscheid wäre die mit dem Volksentscheid vorbestimmte (Teil-)Frage dem Abwägungsprozess des jeweiligen Bebauungsplanverfahrens zugeordnet. Allein durch dessen Abspaltung und Vorwegnahme im Volksentscheidverfahren wird sie einer späteren abwägenden Beurteilung entzogen. Zulässig kann dies angesichts der insbesondere individualrechtsschützenden Dimension des Abwägungsgebots allenfalls dann sein, wenn dessen Anforderungen bereits in diesem vorgezogenen Entscheidungsprozess zur Geltung gebracht werden.

(cc) Die Besonderheiten, die sich für die Bauleitplanung in Hamburg als Stadtstaat ergeben, rechtfertigen keine abweichende Einschätzung. Insbesondere gibt die von den Beteiligten zu 3. angeführte (landesrechtliche) Regelung des § 6 Abs. 3 BauleitplG keinen Aufschluss

über die materielle Reichweite des (bundesgesetzlichen) Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB für die Bauleitplanung in Hamburg.

Dieser Regelung ist zwar zu entnehmen, dass der Hamburgische Landesgesetzgeber im überörtlichen Interesse geltende Beschlüsse des Senats und der Bürgerschaft mit bestimmender Bedeutung für die Bauleitplanung als möglich erachtet. Denn nach § 6 Abs. 3 Satz 1 BauleitplG bedarf die Bebauungsplanung der Bezirke der Genehmigung der Fachbehörde; diese kann nach § 6 Abs. 3 Satz 2 BauleitplG (nur) versagt werden, wenn der Bebauungsplan die im überbezirklichen Interesse geltenden Beschlüsse der Bürgerschaft oder des Senats nicht beachtet. Materialien aus der Entstehungsgeschichte der Norm lassen zudem erkennen, dass einer Änderung der Vorschrift im Jahr 2006 die Vorstellung zugrunde lag, dass in Hamburg ein besonderes Bedürfnis zur Wahrung gesamtstädtischer Interessen in der Bebauungsplanung bestehe und dass neben dem Flächennutzungsplan (§§ 2, 5 BauGB) und dem Landschaftsprogramm (§ 10 BNatSchG) „weitere Beschlüsse“ der Bürgerschaft sowie des Senats mit bindenden Vorgaben für die städtebauliche Entwicklung in Betracht kämen (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft v. 7.2.2006, Bü-Drs. 18/3679, S. 2, 4).

Die Regelung selbst gibt indes nicht vor, auf welcher Grundlage und unter welchen Voraussetzungen die darin in Bezug genommenen Beschlüsse der Bürgerschaft oder des Senats wirksam zustande kommen können (sollen), um im Genehmigungsverfahren nach § 6 Abs. 3 BauleitplG Berücksichtigung zu finden. Sie setzt diese als wirksam und bestehend vielmehr schlicht voraus. Ob und nach welcher Maßgabe entsprechende Beschlüsse zulässig und wirksam zur Entstehung kommen können, richtet sich damit allein nach dem jeweiligen Fachrecht, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Beschlüsse durch den Senat, die Bürgerschaft oder im Volksabstimmungsverfahren gefasst werden. Für Beschlüsse, mit denen – wie mit der streitgegenständlichen Vorlage – verbindliche Vorgaben für die Bauleitplanung getroffen werden, ergibt sich der maßgebliche rechtliche Rahmen aus den zwingenden Bestimmungen des Baugesetzbuchs. Dies umfasst, wie dargelegt, auch das für die Bauleitplanung geltende Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB.

Speziell für die in der Entwurfsbegründung und zudem von den Beteiligten zu 3. angeführte Möglichkeit des Senats, den Bezirken im Hinblick auf die Bauleitplanung Weisungen zu erteilen, ist Entsprechendes der von den Beteiligten angeführten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 20. November 2007 (13 K 3512/06, juris) zu entnehmen. Denn aus den Gründen der Entscheidung, welche eine Weisung des Senats an ein Hamburger Bezirksamt betraf, ein Bebauungsplanverfahren mit bestimmten inhaltlichen Maßgaben durchzuführen, wird deutlich, dass die entscheidende Kammer die Weisung des Senats (nur)

mit der Maßgabe für zulässig hielt, dass diese als Auftrag zur Aufnahme eines Planungsverfahrens und darauf bezogene Zielrichtung bzw. planerische Konzeption und nicht als abwägungsfeste Vorgabe für das Ergebnis dieser Planung zu verstehen sei und dass die Weisung damit gerade kein bestimmtes Abwägungsergebnis zwingend vorgebe (VG Hamburg, Ur. v. 20.11.2007, 13 K 3512/06, juris Rn. 34-36). Anknüpfend an dieses Verständnis stellt das Verwaltungsgericht dar, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen des Bauplanungsrechts einschließlich des Gebots der Einheit des Abwägungsvorgangs der Weisung des Senats nicht entgegenstünden (VG Hamburg, Ur. v. 20.11.2007, 13 K 3512/06, juris Rn. 35). Im Umkehrschluss ist der Entscheidung zu entnehmen, dass an die Bezirksämter gerichtete Weisungen des Senats, welche – wie die Vorlage – unmittelbare Maßgaben für die bezirkliche Bebauungsplanung bestimmen und dabei – wie die Vorlage – nicht unter dem Vorbehalt einer späteren Abwägung stehen, wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig und damit nicht bindend wären (so wohl im Ergebnis auch Niere, Zur Einheitlichkeit der Abwägungsentscheidung im Stadtstaat, NordÖR 2008, 153).

Dass die Genehmigungs- bzw. Versagungsentscheidung der Fachbehörde nach § 6 Abs. 3 BauleitplG, wie die Beteiligten zu 3. weiter geltend machen, keine (weitere) Abwägungsentscheidung voraussetzen dürfte, ist für die Qualifizierung des zugrundeliegenden Beschlusses ebenfalls nicht von maßgeblicher Bedeutung. Allenfalls dürfte dieser Umstand noch dafür sprechen, dass die zugrundeliegende Abwägung bereits an anderer Stelle, nämlich bei der Entscheidung über die jeweilige Vorfestlegung getroffen worden wäre. Denn dass die Bezirke wegen der Bindungswirkung der Vorlage Bebauungspläne (nur) eines bestimmten Inhalts faktisch nicht aufstellen könnten, wäre schlichte Konsequenz dessen, dass dieses Ergebnis abweichungsfest im Rahmen des Volksabstimmungsverfahrens vorbestimmt worden wäre. Raum für ein von der Vorlage abweichendes Abwägungsergebnis im (bezirklichen) Planungsverfahren, das im Genehmigungsverfahren nach § 6 Abs. 3 BauleitplG Aussicht auf Bestand hätte, bestünde mit anderen Worten allein deshalb nicht, weil ein Volksentscheid dieses Abwägungsergebnis vorab als möglich ausgeschlossen hätte.

(dd) Den sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Anforderungen wird die Vorlage „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ nicht gerecht.

Gemessen an dem Sinn und Zweck des Abwägungsgebots, insbesondere dessen Funktion, eine verhältnismäßige Planung unter Berücksichtigung sämtlicher absehbar betroffener Belange zu gewährleisten, begegnet die streitgegenständliche Vorlage bereits aufgrund ihres

Abstraktionsgrades und der (potenziellen) Reichweite ihrer Bindungswirkung durchgreifenden Bedenken. Sie erfasst – ohne dass auf es deren genauen, zwischen dem Antragsteller und den Beteiligten zu 3. streitigen Umfang ankommt – eine Vielzahl unterschiedlicher, im Wesentlichen abstrakt bestimmter Flächen im gesamten Hamburger Stadtgebiet und schließt für diese im Rahmen jedweder künftiger Bauleitplanung mögliche Festsetzungen aus, obwohl die jeweils maßgeblichen Belange im Einzelnen noch gar nicht bekannt sind und auch gar nicht bekannt sein können. Deren Einbeziehung und Gewichtung ist daher gegenwärtig nicht möglich.

Durch diesen erheblichen Abstraktionsgrad unterscheidet sich die Vorlage auch maßgeblich von den in der (bayerischen) verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung adressierten Abstimmungsfragen, die inhaltliche Maßgaben für eine konkrete Planungssituation zum Gegenstand hatten.

Der Abstraktionsgrad und die damit verbundene Reichweite der Vorlage heben diese im Übrigen von den in der Rechtsprechung entschiedenen Fällen zur Frage ab, ob Beschlüsse über die Einleitung oder Einstellung eines (konkreten) Bebauungsplanverfahrens im Rahmen von Volks- bzw. Bürgerbegehren zulässig sein können. Denn mit der Vorlage soll nicht darüber entschieden werden, ein bestimmtes Planungsverfahren nicht einzuleiten, sondern generell Planungsverfahren mit einem bestimmten inhaltlichen Ergebnis zu unterlassen.

(b) Für die mit der Vorlage im Kern bezweckte abstrakte, d.h. von konkreten Bebauungsplanverfahren losgelöste und dem Abwägungsvorgang entzogene Vorgabe für die künftige Bauleitplanung in Hamburg ist angesichts der insoweit abschließenden bundesgesetzlichen Regelungen (dazu II. 2. b) bb) [1]) überdies kompetenzrechtlich kein Raum. Selbst wenn die Vorlage wegen des damit bezweckten allgemeinen Ausschlusses einer bundesgesetzlich eröffneten Art von Festsetzungen nicht auf eine planerische Regelung, sondern auf Rechtsetzung zielen sollte (vgl. dazu BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2018, Vf. 28-IX-18, juris Rn. 81), würde ihrer Zulässigkeit damit der Mangel einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Landes entgegenstehen.

cc) Die Unvereinbarkeit der Vorlage mit dem bundesrechtlich für die Bauleitplanung vorgegebenen Rahmen führt dazu, dass das Volksbegehren „Rettet Hamburgs Grün – Klimaschutz jetzt!“ insgesamt nicht durchzuführen ist. Eine teilweise Durchführung des Volksbegehrens kommt ebenso wenig wie eine geltungserhaltende Umdeutung der Vorlage etwa in eine der Abwägung unterliegende Zielvorgabe infrage. Denn eine Volksinitiative dieses Inhalts ist von mindestens 10.000 Wahlberechtigten nicht unterstützt worden und nicht

zustande gekommen. Für das weitere Volksabstimmungsverfahren würde dieses Verständnis für die Wahl- und später Abstimmungsberechtigten zudem nicht hinreichend erkennbar sein, weshalb eine Umdeutung wegen der sich aus dem Demokratieprinzip nach Art. 3 Abs. 1 HV ergebenden Anforderungen an ihre Klarheit ausscheiden muss (vgl. dazu HVerfG, Urt. v. 28.4.2023, 12/20, juris Rn. 56 ff.; Urt. v. 4.12.2021, 4/20, juris Rn. 100 ff.; HVerfG, Urt. v. 21.12.2021, 6/20, juris Rn. 38 ff.; ferner BayVerfGH, Entsch. v. 7.6.2023, Vf. 8-IX-23, juris Rn. 80 f.).

III.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler

Dr. Berger

Dr. Borchardt

Prof. Dr. Boysen

Gericke

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Schönfelder