



An die
Vorsitzenden der Bezirksausschüsse
1 bis 25

Marienplatz 8
80313 München
Telefon: 089 233-92528
Telefax: 089 233-25241
Dienstgebäude:
Marienplatz 8
Zimmer: 268
d2ba.dir@muenchen.de

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

Unser Zeichen
0262.9-17-0027

Datum
22.07.2022

Satzungsgemäße Rechte der Bezirksausschüsse bei der Vorbereitung der Bauleitplanung und der Festlegung von Planungszielen stärken

Antrag Nr. 20-26 / B 04087 des Bezirksausschusses des Stadtbezirks 16
Ramersdorf-Perlach vom 02.06.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bezirksausschuss 16 fordert in seinem beiliegenden Antrag zum einen mit Ziffer 1 eine Erläuterung, „ob das derzeit in der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Ziff. 6.2 normierte Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse unter Berücksichtigung der §§ 9 und 16 der BA-Satzung auch die Offenlegung, Herausgabe und/oder Erörterung der vorbereitenden Maßnahmen einer Bebauungsplanung vor Aufstellungsbeschluss umfasst“.

Zum anderen wird mit Ziffer 2 die Ergänzung der bisherigen Ziffer 6.2 des Katalogs des Referats für Stadtplanung und Bauordnung wie folgt gefordert: „Stadtratsvorlagen über Entwicklungstendenzen und Planungsziele in einem bestimmten oder mehreren Stadtbezirken (z.B. Grundsatz- und Eckdatenbeschluss), wobei die Bezirksausschüsse der betroffenen Stadtbezirke bereits vor und während der Ausarbeitung der Unterlagen möglichst frühzeitig in die Entscheidungsvorbereitung für derartige Verfahren einzubeziehen sind und die Erkenntnisse aus den vorbereitenden Gutachten, Testentwürfen und Gesprächen mit den Investoren den Bezirksausschüssen regelmäßig, ggf. zur vertraulichen Einsichtnahme und Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung, vorgelegt werden sollen.“

Begründet wird der Antrag damit, dass die Bezirksausschüsse zwar im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens die Aufstellungs- und Eckdatenbeschlüsse erhalten. Allerdings erhalten sie nicht die zahlreichen vorbereitenden Unterlagen wie Testentwürfe, Gutachten

(beispielsweise zu Fragen des Verkehrs, Immissionsschutzes oder zu Umwelt- und Klimaverträglichkeitsaspekten). Nach Auffassung des Bezirksausschusses 16 sind jedoch gerade diese Unterlagen ausschlaggebend für die Formulierung des Eckdatenbeschlusses und wären damit wichtig für die Formulierung der Stellungnahmen der Bezirksausschüsse, da diese sonst rein deklaratorische Wirkung hätten. Daher sei die bisherige Formulierung unter Ziffer 6.2 des Katalogs des Planungsreferats nicht ausreichend und müsse um die genannte Formulierung ergänzt werden. Bzgl. der Details darf auf den beigefügten Antrag des Bezirksausschusses 16 verwiesen werden.

Zu dem BA-Antrag wurde das fachlich zuständige Referat für Stadtplanung und Bauordnung um Stellungnahme gebeten. Dieses hat nachfolgende Stellungnahme zu den beiden angesprochenen Antragsziffern abgegeben. Vorab werden jedoch zur Information die drei betroffenen, derzeit gültigen Ziffern des Planungsreferats im Katalog zur BA-Satzung wiedergegeben:

- | | | |
|------|--|---|
| 2. | Stadtratsvorlagen über Entwicklungstendenzen und Planungsziele in einem bestimmten oder mehreren Stadtbezirken (z.B. Grundsatz- und Eckdatenbeschluss) | A |
| 6.1 | Bebauungsplanung vor Aufstellungsbeschluss und vor Billigungsbeschluss im Rahmen des Spartenumlaufs (Teilnahme an Abklärungsbesprechungen, soweit Argumente des Bezirksausschusses betroffen) | A |
| 6.2. | Im Rahmen der Spartenanhörung vor Entwicklungssatzung, Abrundungssatzung, erweiterte Abrundungssatzung, Außenbereichssatzung, Vorhabens- und Erschließungsplan, städtebauliche Entwicklungssatzung und Erhaltungssatzung | A |

Stellungnahme des Referats für Stadtplanung und Bauordnung:

Zu 1. des BA-Antrags:

„Das in Anlage 1 der BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Ziff. 6.2 benannte Anhörungsrecht bezieht sich auf die *„Spartenanhörung vor Entwicklungssatzung, Abrundungssatzung, erweiterten Abrundungssatzung, Außenbereichssatzung, Vorhabens- und Erschließungsplan, städtebaulichen Entwicklungssatzung und Erhaltungssatzung“*.

Ein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse in Bebauungsplanverfahren ist hingegen in Ziff. 6.1 der o.g. Anlage 1 vorgesehen, d.h. *„vor Aufstellungsbeschluss und vor Billigungsbeschluss im Rahmen des Spartenumlaufs (Teilnahme an Abklärungsbesprechungen, soweit Argumente des Bezirksausschusses betroffen)“*. Daher wird im Weiteren davon ausgegangen, dass der BA 16 mit seinem Antrag gem. o.g. Ziffer 1 sich darauf beziehen wollte, ob das Anhörungsrecht nach Ziffer 6.1 der Anlage 1 der BA-Satzung auch die Offenlegung, Herausgabe und/oder Erörterung der vorbereitenden Maßnahmen einer Bebauungsplanung vor Aufstellungsbeschluss umfasst.

Ziffer 6.1. der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung (i.V.m. § 9 Abs. 2 und 3 BA-Satzung) sieht u.a. ein Anhörungsrecht des jeweils betroffenen Bezirksausschusses in Bebauungsplanverfahren vor Aufstellungsbeschluss vor. In der Praxis wird hierzu der Beschlussentwurf über den Aufstellungsbeschluss zu einem Bebauungsplan an den betroffenen Bezirksausschuss zur Wahrnehmung des Anhörungsrechts nach § 13 BA-

Satzung übermittelt. Dem Bezirksausschuss wird dabei die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt. Macht der Bezirksausschuss hiervon Gebrauch, wird der Entwurf des Aufstellungsbeschlusses um die Stellungnahme des Bezirksausschusses ergänzt. Die Anhörungsrechte nach § 13 BA-Satzung umfassen jedoch grundsätzlich keine Einsichts- und Erörterungsrechte bzw. die Herausgabe von vorbereitenden Maßnahmen bzw. entsprechenden Unterlagen. Dies trifft auch auf das Anhörungsrecht in Angelegenheiten der Ziff. 6.1 der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung zu.

Unabhängig von den Anhörungsrechten nach § 13 BA-Satzung stehen den Bezirksausschüssen zwar Einsichtsrechte in Akten der Stadtverwaltung nach § 16 Abs. 1 der BA-Satzung zu. Diese Akteneinsichtsrechte sind jedoch begrenzt a) auf Fälle, in denen ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird und b) der Oberbürgermeister damit einverstanden ist. Nur im Rahmen von zulässigen Akteneinsichtsrechten besteht dann die Möglichkeit, auch Auskünfte einzuholen (gem. § 16 Abs. 2 BA-Satzung). Im Ergebnis handelt es sich daher um Einzelfälle, zu denen der Oberbürgermeister sein Einverständnis erteilen muss. Auch unter Berücksichtigung des § 16 BA-Satzung umfasst das Anhörungsrecht nach Ziff. 6.1 der Anlage 1 zur BA-Satzung (status quo) jedenfalls nicht grundsätzlich und generell die Offenlegung, Herausgabe und/oder Erörterung der vorbereitenden Maßnahmen einer Bebauungsplanung vor Aufstellungsbeschluss.“

Zu 2. des BA-Antrags:

„Der Bezirksausschuss fordert unabhängig von einer Klärung des status quo, dass Ziff. 6.2 der Anlage 1 der BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, ergänzt werden sollte, um vertrauliche Einsichtnahmen und Behandlungen von vorbereitenden Gutachten, Testentwürfen und Gesprächen mit den Investoren etc. durch den Bezirksausschuss zu ermöglichen.

Hierzu geht das Referat für Stadtplanung und Bauordnung im Folgenden davon aus, dass der Bezirksausschuss auch hier versehentlich auf Ziff. 6.2 der Anlage 1 der BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, verwiesen hat, tatsächlich aber Ziff. 2 der Anlage 1 der BA-Satzung aufführen wollte (zumal der Bezirksausschuss in seinem o.g. Antrag den Wortlaut von Ziff. 2 der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, zitiert hat).

Aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sollte aus fachlichen (und auch verwaltungsökonomischen) Gründen eine Ergänzung der Ziff. 2 der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung nicht vorgenommen werden:

fachliche Gründe:

Ziff. 2 der Anlage 1 zur BA-Satzung, Abschnitt Referat für Stadtplanung und Bauordnung, sieht bereits derzeit ein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse nach § 13 der BA-Satzung u.a. bei Grundsatz- und Eckdatenbeschlüssen vor. Damit ist adäquat sichergestellt, dass der jeweilige Bezirksausschuss in einem frühen Verfahrensstadium in Entscheidungsvorbereitungen der Bauleitplanung einbezogen wird, zumal gem. § 15 BA-Satzung die *„Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen und anderen städtebaulichen Satzungen im Benehmen mit dem Bezirksausschuss erfolgt.“*

Eine Einbeziehung der Bezirksausschüsse weit im Vorfeld der o.g. Grundsatz- und Eckdatenbeschlüsse ist hingegen aus fachlichen Gründen nicht zielführend: Denn in der sog. Orientierungs- und Vorbereitungsphase eines Bauleitplanverfahrens ist das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit der ersten Grundlagenermittlung (d.h. Bestandsaufnahme und -erfassung zur Feststellung der planungserheblichen Umstände und zur Prüfung des Planungserfordernisses und -anlasses) einschließlich der Einholung der in dieser Phase notwendigen Gutachten und der Definition der allgemeinen Planungsziele befasst. Dabei sind im Rahmen der Bestandsaufnahme und -erfassung alle tatsächlichen, planerischen und rechtlichen Vorgaben zu ermitteln, die für die Planung von Bedeutung sind (die sich nicht nur auf das potentielle Plangebiet beziehen, sondern auch die Umgebung hinsichtlich etwaiger Auswirkungen auf diese oder Auswirkungen aus der Umgebungsnutzung auf das potentielle Plangebiet betrachten). Das ermittelte Material ist für das weitere Bauleitplanverfahren aufzubereiten, zu bewerten und mit ersten (evtl. konkretisierten) Planungsüberlegungen bzw. -zielen in Bezug zu setzen. In der Regel münden diese Grundlagenermittlungen mit den entsprechenden Bestandsanalysen in die Erarbeitung eines Grundsatz- oder Grundsatz- und Eckdatenbeschlusses. Über das vorgesehene Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse zum Grundsatz- bzw. Grundsatz- und Eckdatenbeschluss ist eine frühzeitige Einbeziehung der jeweiligen Bezirksausschüsse gewährleistet.

Dagegen ist es fachlich nicht sinnvoll, Testentwürfe, Erkenntnisse aus vorbereitenden Gutachten oder Gesprächen mit den Investor*innen direkt – und damit unkommentiert – an die Bezirksausschüsse weiterzugeben. Eine fachliche Einschätzung/Bewertung der vorgenannten, externen Unterlagen durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hinsichtlich ihrer planerischen, städtebaulichen sowie grün- und freiraumplanerischen Auswirkungen und Bedeutung ist unerlässlich, um die jeweiligen Bezirksausschüsse umfassend zu informieren. Auch eine Aufbereitung von Unterlagen, Gesprächsinhalten etc. mit den Investor*innen ist unerlässlich, um den fachlichen Blick für diejenigen Belange zu schärfen, die für die Ermittlung und Bewertung der Planung nach Maßgabe der gesetzlichen Regelung des § 2 Abs. 3 BauGB von Bedeutung sind. Denn nur diese Belange unterliegen dem Gebot einer gerechten Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, so dass die ungefilterte bzw. unkommentierte Weitergabe von Unterlagen und Gesprächsinhalten, die u.U. auch nur Zwischenstände und Planungsüberlegungen beinhalten können, die in der Folge nicht mehr weiter betrachtet werden, den Fokus auf die bedeutsamen Belange verlieren lassen würde. Aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sind die Bezirksausschüsse daher bereits gegenwärtig frühzeitig über das Anhörungsrecht insbesondere zu Grundsatz- sowie Grundsatz- und Eckdatenbeschlüssen eingebunden.

Eine deklaratorische Wirkung der Stellungnahmen der Bezirksausschüsse zu Grundsatz- sowie Grundsatz- und Eckdatenbeschlüssen in Bauleitplanverfahren wird hingegen seitens des Referats für Stadtplanung und Bauordnung nicht gesehen. Denn für das weitere Bauleitplanverfahren sind alle im Rahmen der sog. Orientierungs- und Vorbereitungsphase gewonnenen Erkenntnisse (und damit auch diejenigen, die aus der Stellungnahme des jeweiligen Bezirksausschusses resultieren) von besonderer Bedeutung, insbesondere für den nachfolgenden Aufstellungsbeschluss und das sich anschließende förmliche Bebauungsplanverfahren.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den in der Begründung zum BA-Antrag benannten Gutachten zu Fragen wie Verkehr, Immissionsschutz und Umwelt- und Klimaverträglichkeitsaspekten um Gutachten handelt, die regelmäßig final erst zu einem späteren Zeitpunkt des Bebauungsplanverfahrens und nicht bereits zum Grundsatz- sowie Grundsatz- und Eckdatenbeschluss vorliegen.

verwaltungsökonomische Gründe

Auch aus verwaltungs-/verfahrensökonomischen Gründen sollte aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung keine Pflicht zur Vorlage von vorbereitenden Gutachten, Testentwürfen und Gesprächsinhalten mit den Investor*innen vor Stadtratsvorlagen über Entwicklungstendenzen und Planungsziele (wie Grundsatz- und Eckdatenbeschlüsse) bestehen. Eine derartige Pflicht würde zu Aufgabenmehrungen führen, zumal die o.g. Gesprächsinhalte mit Investor*innen umfangreich verschriftlicht werden müssten, was wiederum erhebliche Arbeitskapazitäten im Referat für Stadtplanung und Bauordnung binden würde. Im Ergebnis könnte dies sogar Auswirkungen auf die Verfahrensdauer eines Bebauungsplanverfahrens haben.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass jedenfalls die im Rahmen des jeweiligen Bebauungsplanverfahrens erstellten Gutachten nach Maßgabe des Stadtratsbeschlusses „Transparenz in der Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung“ vom 06.10.2021 (Sitzungsvorlagen Nr. 20 – 26 / V 03747) im Internet veröffentlicht werden und somit für jedermann frei einsehbar sind.“

Stellungnahme der Rechtsabteilung des Direktoriums:

Ergänzend hat die Rechtsabteilung des Direktoriums eine Stellungnahme zu dem grundsätzlichen Umfang eines Anhörungsrechts und ergänzend zu den Voraussetzungen einer Akteneinsicht im Einzelfall abgegeben:

„Eine rechtmäßige Anhörung erfolgt zu entscheidungserheblichen Tatsachen. Dies verlangt grundsätzlich, dass der Sachverhalt hinreichend aufgeklärt ist und Entscheidungsreife in der Sache besteht (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, § 28 VwVfG Rn. 42). Eine Anhörung erfolgt somit dann, wenn interne Vorarbeiten und Überlegungen abgeschlossen und in einer Verwaltungsentscheidung niedergelegt sind. Sinn und Zweck der Anhörung der Bezirksausschüsse ist es nämlich, zu einem von der Verwaltung ausgearbeitetem Vorgang Stellung zu nehmen und dabei die stadtbezirksbezogenen Anliegen der Bürger*innen einzubringen. Die der Anhörung vorausgehenden vorbereitenden Tätigkeiten gehören zu den Verwaltungsaufgaben in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters, so dass insoweit keine Beteiligungsrechte der Bezirksausschüsse bestehen.

Das Akteneinsichtsrecht der Bezirksausschüsse ergibt sich aus § 16 BA-Satzung. Danach kann ein vom Bezirksausschuss beauftragter Vorsitzender oder ein hierfür vom Bezirksausschuss benanntes Mitglied Akten der Stadtverwaltung einsehen, wenn der Bezirksausschuss ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht und der Oberbürgermeister einverstanden ist. Das glaubhaft machen erfordert einen Beschluss des Bezirksausschusses mit einer entsprechenden Begründung hinsichtlich des berechtigten Interesses. Ein

berechtigtes Interesse ist immer dann gegeben, wenn die Akteneinsicht zur Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben der Bezirksausschüsse erforderlich ist, d.h., wenn die Bezirksausschüsse ohne die entsprechende Akteneinsicht ihre Beteiligungsrechte nicht wahrnehmen könnten. Es umfasst jedoch nicht die vollumfängliche Kenntnis jedes Details.

Neben dem berechtigten Interesse sieht § 16 Abs. 1 BA-Satzung als zweite Voraussetzung des Akteneinsichtsrechts das Einverständnis des Oberbürgermeisters vor. Diesem steht grundsätzlich bei der Einverständniserteilung ein weiter Ermessensspielraum zu. Es können vom Oberbürgermeister in seine Abwägung alle nicht sachfremden Erwägungen einbezogen werden. Hier kann auch berücksichtigt werden, dass es sich um umfangreiche Aktenbestände handelt oder um Unterlagen, die letztlich keinen Eingang in die Verwaltungsentscheidung gefunden haben. Weiter ist zu beachten, dass grundsätzlich vom Akteneinsichtsrecht interne Überlegungen, Notizen zur Sachbearbeitung, Entwürfe sowie Stellungnahmen, die der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen dienen, nicht umfasst sind (Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 30 Rn.10e). Dies dient dazu, die Freiheit der behördlichen Entscheidungsbildung zu sichern und vermeidet Fehleinschätzungen und Irritationen bei den Einsehenden (so Stelkens/Bonk/Sachs, § 29 VwVfG Rn. 51). Somit dürfte regelmäßig eine Akteneinsicht in diese Unterlagen ausscheiden.“

Fazit:

Den vorstehenden Ausführungen ist zu entnehmen, dass die Bezirksausschüsse bereits derzeit frühzeitig in das Bauleitplanverfahren eingebunden werden. Wie das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nachvollziehbar ausgeführt hat, wäre eine Weitergabe sämtlicher Vorentwürfe und Zwischenstände ohne eine entsprechende fachliche Einordnung und Erläuterung wenig sinnvoll und zudem, wie die Rechtsabteilung dargelegt hat, nicht vom Anhörungsrecht umfasst.

Entscheidend ist jedoch, dass die Anhörung dem Bezirksausschuss im konkreten Verfahren die rechtzeitige Einbringung seiner Sichtweise und seiner Anregungen ermöglichen soll. Dafür sind zwei Aspekte wichtig: Zum einen muss die Stellungnahme des Bezirksausschusses so frühzeitig erfolgen, dass sie im weiteren Verfahren noch entsprechend berücksichtigt werden kann. Zum anderen kann die Stellungnahme aber auch erst dann sinnvoll und fachlich belastbar vom Bezirksausschuss abgegeben werden, wenn er einen hinreichend konkreten Planungsstand vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung zur Beurteilung vorgelegt bekommt. Das derzeitige Anhörungsverfahren trägt diesem Spannungsfeld von frühestmöglicher Beteiligung einerseits und möglichst belastbaren Planungsunterlagen andererseits Rechnung. Es wird daher vorgeschlagen, die Ziffer 2 des Katalogs des Referats für Stadtplanung und Bauordnung in der jetzigen Fassung beizubehalten.

Da bei Fragen der BA-Satzung ein Anhörungsrecht nach Anlage 1 der BA-Satzung, Ziffer 1 im Abschnitt Direktorium, besteht, bitten wir um Stellungnahme innerhalb der satzungsgemäßen Frist von sechs Wochen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

D-II-BA

Anlage