

Bürgerbegehren "HochhausSTOP"
Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 16397

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 30.04.2025

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Bürgerbegehren "HochhausSTOP"
Inhalt	Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens
Gesamtkosten / Gesamterlöse	(-/-)
Klimaprüfung	Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein
Entscheidungs- vorschlag	Zurückweisung des Bürgerbegehrens wegen Unzulässigkeit
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Bürgerbegehren, HochhausSTOP, Paketposthalle, Paketpost- areal
Ortsangabe	Paketpostareal

Bürgerbegehren "HochhausSTOP"
Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 16397

Anlagen:
2 Unterschriftenlistenmuster

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 30.04.2025
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Vorlage, Zuständigkeit

In den vergangenen Jahren wurde eine Unterschriftensammlung durchgeführt, um einen Bürgerentscheid gemäß Art. 18a Bayerische Gemeindeordnung (GO) „HochhausSTOP“ mit dem Ziel der Verhinderung des Baus von zwei Hochhäusern auf dem Paketpostareal in München herbeizuführen. Zwei Muster der Unterschriftenliste mit der Fragestellung liegen als Anlage 1 und 2 bei.

Das Bürgerbegehren wurde am 31.03.2025 eingereicht. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat der Stadtrat unverzüglich, spätestens binnen eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens zu entscheiden (vgl. Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO, § 2 Abs. 2 Satz 1 Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Landeshauptstadt München und in den Stadtbezirken (Bürgerbegehren- und BürgerentscheideS) und § 2 Ziffer 20 b) der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (Gescho).

Der Stadtrat hat zu prüfen und darüber zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren die nach Art. 18a GO vorgesehenen formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt.

Aufgrund der gesetzlich vorgegebenen kurzen Frist zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens war die unmittelbare Befassung der Vollversammlung ohne Behandlung im vorberatenden Ausschuss notwendig.

2. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens sind nicht erfüllt. Das gem. Art. 18a Abs. 6 GO erforderliche Unterschriftenquorum wurde zwar erreicht und das Bürgerbegehren erfüllt auch die formellen Anforderungen, aber die Fragestellung des

Bürgerbegehrens verstößt nach diesseitiger Auffassung gegen das Abwägungsgebot des BauGB und ist deshalb materiell unzulässig.

Es wird daher vorgeschlagen, das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ als unzulässig zurückzuweisen und den beantragten Bürgerentscheid nicht durchzuführen.

Im Einzelnen:

2.1 Unterschriftenquorum (Art. 18a Abs. 6 GO)

Zum Unterschriftenquorum stellt das Kreisverwaltungsreferat Folgendes fest:

Durch die Initiatoren wurde am 31.03.2025 das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ eingereicht.

Nach Art. 18a Abs. 6 GO muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohner*innen von mindestens 3 % der Gemeindebürger*innen unterschrieben sein. Gemeindebürger*innen sind diejenigen Gemeindeangehörigen, die in ihrer Gemeinde das Recht besitzen, an Gemeindewahlen teilzunehmen.

Bei Einreichung des Bürgerbegehrens wurde daher am 31.03.2025 ein Bürgerverzeichnis angelegt, in das alle deutschen und sonstigen EU-Staatsangehörigen eingetragen wurden, die am 31.03.2025 das 18. Lebensjahr vollendet hatten, sich seit mindestens zwei Monaten in der Landeshauptstadt München mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen aufhalten und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

In das Bürgerverzeichnis wurden 1.099.188 Personen eingetragen, so dass zur Erfüllung des Quorums mindestens 32.976 stimmberechtigte Bürger*innen das Bürgerbegehren unterstützen mussten.

Die Prüfung von 44.727 Unterschriften auf 16.133 Unterschriftenlisten hat ergeben, dass nach Abzug der ungültigen Stimmen über 35.012 gültige Unterschriften geleistet worden sind (Stand der Auswertung: am 08.04.2025 um 14.20 Uhr).

Das notwendige Unterschriftenquorum wurde somit erreicht.

Auf die Prüfung der restlichen Unterschriftenlisten hat das Kreisverwaltungsreferat im Interesse eines sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit der Ressource Personal verzichtet.

2.2 Formelle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das eingereichte Bürgerbegehren hat folgende Fragestellung:

„Sind Sie dafür, dass die Stadt München alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift, damit in Neuhausen im Umfeld der Paketposthalle KEIN Hochhaus gebaut wird, das über 60 Meter hoch ist

(Grundbuch München, Gemarkung Neuhausen mit den FINr. 221/0;221/16;221/18; 221/29)?“

Es handelt sich um eine Frage, die den eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt München betrifft und mit Ja oder Nein zu beantworten ist. Sie genügt damit den formellen Anforderungen des Art. 18a Abs. 4 GO. Zur hinreichenden materiellen Bestimmtheit der Fragestellung vgl. unten.

Das Bürgerbegehren enthält zudem eine Begründung. Die Benennung der vertretungsberechtigten Personen und deren Stellvertretung ist ordnungsgemäß erfolgt. Das Bürgerbegehren ist somit formell zulässig.

2.3 Materielle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist nach diesseitiger Auffassung wegen Verstoßes gegen das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot unzulässig. Vieles spricht zudem dafür, dass die Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen“ vorliegend zu unbestimmt ist. Darüber hinaus können gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Bezug auf die Beschreibung des räumlichen Umgriffs in der Fragestellung sowie hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen das Irreführungs- bzw. Täuschungsverbot in der Begründung Argumente vorgebracht werden, die jedoch nicht gleichermaßen tragen dürften.

Im Einzelnen:

2.3.1. Verstoß gegen das Abwägungsgebot

Das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ ist wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig. Zwar ist das Bauplanungsrecht nach dem bayerischen Kommunalrecht nicht von vornherein vom Anwendungsbereich von Bürgerbegehren ausgenommen, damit geht aber gerade nicht einher, dass der Bereich der Bauleitplanung für Bürgerbegehren unproblematisch eröffnet wäre. Ob und wenn ja, inwieweit, konkrete Maßgaben für die Bauleitplanung durch ein Bürgerbegehren vorgegeben werden dürfen, ist rechtlich komplex und bemisst sich nach den weiteren Anforderungen der Regelung zu Bürgerbegehren in Bayern, Art. 18a GO, sowie nach den verfassungs- und bundesrechtlichen Anforderungen des Baugesetzbuchs, jeweils konkretisiert durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH).

Zentrales Element der Bauleitplanung ist das so genannte Abwägungsgebot nach §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB). Hiernach ist die Gemeinde in ihrer Planungshoheit berechtigt und zugleich verpflichtet, in einem iterativen Prozess die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. In ständiger Rechtsprechung geht das BVerwG davon aus, dass sich das Gebot der gerechten Abwägung unabhängig von der einfachgesetzlichen Vorgabe im Baugesetzbuch aus dem verfassungsrechtlich garantierten Rechtsstaatsprinzip ergibt und somit allgemein gilt. Im Abwägungsprozess werden der Ist-Zustand des Gebiets und künftige Entwicklungsmöglichkeiten ermittelt, Ziel- und Interessenkonflikte aufgedeckt, Handlungsalternativen und Entscheidungsvorschläge erarbeitet. Die planende Gemeinde verfügt hier über Gestaltungsfreiheit, die ein wesentlicher Ausdruck der Planungshoheit ist. Der Abwägungsvorgang lässt sich in drei Phasen einteilen: Ermittlung der Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB), Gewichtung der Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) und Austarieren der Belange (§ 1 Abs. 7 BauGB). Fehler im Abwägungsvorgang sind nach der vom BVerwG entwickelten Abwägungsfehlerlehre gerichtlich überprüfbar. Soweit ein solcher jedoch nicht vorliegt, obliegt die inhaltliche Gewichtung der Belange der Gemeinde und kann durch ein Gericht nicht angegriffen werden. Auch dies ist Ausdruck der verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit.

Abwägungsrelevant ist das „Wie“, nicht das „Ob“ der Bauleitplanung. Abschließende Abwägungsentscheidungen über das „wie“, d.h. über einen Bauleitplan mit einem bestimmten Inhalt oder hier einer bestimmten Höhenbegrenzung können nach der hier vertretenen Auffassung nicht zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Der Inhalt der Fragestellung ist dann auf eine unzulässige planerische Vorabfestlegung gerichtet und läuft den zwingenden Vorgaben des Baugesetzbuchs zuwider.

In einem Bürgerbegehren kann die notwendige Fundiertheit einer Abwägungsentscheidung grundsätzlich nicht erreicht werden. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die unterschreibenden Bürger*innen hinreichend über alle Fakten und sämtliches „Für und Wider“ informiert sind, um eine abgewogene Entscheidung zu treffen. Vielmehr geht es bei einem Bürgerbegehren gerade um das Vertreten einseitiger Interessen und nicht einen Interessenausgleich wie es Ziel der bauleitplanerischen Abwägungsentscheidung ist.

Anders als die Unterzeichner*innen eines Bürgerbegehrens können Stadtratsmitglieder während des Prozesses der Entscheidungsfindung bis zum Satzungsbeschluss eines Bebauungsplans stets Änderungsvorschläge und Präferenzen unterbreiten und Einfluss auf den Planungsprozess und die Ermittlung von Planungsalternativen nehmen. Genau diese Möglichkeit der planerischen Mitgestaltung steht den Unterzeichner*innen eines Bürgerbegehrens aber gerade nicht offen. Sollten sich im Laufe der Unterschriftensammlung neue Umstände oder Erkenntnisse ergeben, so kann das nicht mehr berücksichtigt werden, weil die Frage ab Beginn der Unterschriftensammlung unverändert bleiben muss.

Die Reduzierung dieses komplexen Prozesses auf eine verkürzte Ja/Nein Frage führt nach diesseitigem Dafürhalten – jedenfalls bei Vorgabe konkreter Höhenbegrenzungen wie in diesem Fall oder bei sonstigen konkreten Vorgaben nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) – zu einem Abwägungsausfall und damit zu einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot.

Auch eine Ermittlung der Belange durch die Initiator*innen des Bürgerbegehrens könnte diesen Abwägungsfehler nicht verhindern. Denn zum einen ist schon fraglich, ob dies ohne die hinreichenden Ressourcen und Prozesse überhaupt geleistet werden könnte, zum anderen folgt aus dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip, dass die getroffenen Planungsentscheidungen hinreichend demokratisch legitimiert sind, d.h. von gewählten Vertreter*innen getroffen werden. Zudem gilt das Gebot der Einheit des Abwägungsvorganges und des darauffolgenden Abwägungsergebnisses, das heißt, beide Elemente der Abwägungsentscheidung müssen vom gleichen Gemeindeorgan getroffen werden. Damit reicht es nicht aus, wenn der Gemeinderat nur noch den formalen Satzungsbeschluss fasst, obwohl die Abwägungsentscheidung schon zuvor von einem anderen Organ getroffen wurde.

Mit Blick auf das Abwägungsgebot müssen Fragestellungen so gefasst werden, dass der Gemeinderat nicht zu einer Übernahme strikter Vorgaben wie hier die Höhenbegrenzung auf 60m verpflichtet wird, sondern dass es ihm grundsätzlich freisteht, gegenläufige Belange in die Abwägung miteinzubeziehen und gegebenenfalls andere Belange vorzuziehen.

Auf die aktuelle Rechtsprechung des BayVGh, der sich angeschlossen wird, wird Bezug genommen. Zwar ist höchst umstritten, ob bzw. inwieweit Bürgerbegehren zulässig sein können, deren Fragestellung sich mit grundstücksbezogenen Festsetzungen in Bebauungsplänen befasst, da die Rechtsprechung hierzu im Wandel ist:

Zunächst hatte der BayVGh entschieden, dass ein Bürgerbegehren, das darauf gerichtet ist, das Maß der baulichen Nutzung und die Bauweise vorzuschreiben, unzulässig ist, weil eine derartige Fragestellung sich nicht in Maßgaben für die Aufstellung des Bebauungsplans bzw. für eine Änderung des vorliegenden Bebauungsplans erschöpft, sondern auf satzungsmäßig zu beschließende Festsetzungen zielt. In einer solchen Zielsetzung wurde ein Verstoß gegen § 2 Abs. 3 BauGB a. F. i. V. m. § 1 Abs. 6 BauGB a. F. (nunmehr: § 1 Abs. 3 Satz 2, Abs. 7 BauGB) gesehen, da es allein Sache der Gemeinde ist, das Abwägungsmaterial zu ermitteln und frei die verschiedenen öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen (vgl. BayVGh vom 10.6.1998 Az. 4 ZE 98.1598; vom 24.7.1998 Az. 4 ZE 98.1889).

Daran anschließend ist der BayVGh von dieser Rechtsprechung abgewichen und hat in der Folge darauf abgestellt, dass ein Bürgerbegehren, das auf eine Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans abzielt, nicht von vorneherein gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verstößt, wenn nur Rahmenfestlegungen betroffen sind, die einen Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten (vgl. BayVGh vom 28.7.2005 Az. 4 CE 05.1961).

Zuletzt hat der BayVGh entschieden (Beschluss vom 18.01.2019 Az. 4 CE 18.2578), dass ein Bürgerbegehren wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB unzulässig ist, wenn die Fragestellung auf konkrete grundstücksbezogene Fest-

setzungen im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB bzw. der BauNVO abzielt, die der zu beschließende Bebauungsplan unverändert übernehmen soll. Dies betreffe insbesondere die Fälle, in denen mit bindender Wirkung für das weitere Planaufstellungsverfahren über die Bebaubarkeit bestimmter Flächen hinsichtlich der Art (§ 1 Abs. 2 BauNVO) oder (wie hier!) des Maßes der baulichen Nutzung (§ 16 Abs. 2 BauNVO), der Bauweise (§ 22 Abs. 1 BauNVO) oder der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 23 Abs. 1 BauNVO) abgestimmt werden soll. Mit einer solchen plebiszitären Selbstbindung werde, selbst wenn es im Einzelfall nur um planerische Detailfragen gehe, die Entscheidung über die betreffende Festsetzung bereits vollständig vorweggenommen; dem Gemeinderat verbleibe insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung keinerlei Abweichungs-, Ausgestaltungs- oder Konkretisierungsspielraum mehr. Hierauf stützt sich die hier vertretene Rechtsauffassung.

Auf das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ bezogen bedeutet dies, dass die Entscheidung über die betreffende konkrete Festsetzung der maximalen Gebäudehöhe bzw. Höhenbegrenzung gem. § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid bereits vollständig vorweggenommen würde und nicht nur eine Rahmenfestlegung getroffen würde, die Planungsspielraum von substantiellem Gewicht beließe. Denn dem Stadtrat verbliebe insoweit bei seiner abschließenden Abwägungsentscheidung kein Abweichungsspielraum nach oben mehr, die vollständige Ermittlung und Gewichtung von Belangen jenseits der vorgegebenen Obergrenze würde unterbleiben. Dies ist mit dem Abwägungsgebot unvereinbar, denn es begründet ein schädliches Abwägungsdefizit.

Ein Blick auf das konkret betroffene Projekt Paketpostareal verdeutlicht, dass es sich bei den infrage stehenden Hochhäusern um maßgebliche Bestandteile des Gesamtprojekts und einen wesentlichen Ausdruck der Planungsfreiheit handelt und dass die vorliegende Höhenbegrenzung den Planungs- und Abwägungsspielraum massiv und in unzulässiger Weise beschneiden würde:

Zentraler Bestandteil des Masterplans für die grundlegende bauliche, stadträumliche und funktionale Transformation des Paketpost-Areals ist neben der Schaffung von ca. 1.200 Wohneinheiten die Errichtung eines Hochhaus-Ensembles aus drei Vertikalobjekten, zwei Objekten mit Bauhöhen von jeweils 155 m und 39 bzw. 40 Geschossen und eines mit ca. 65 m und 20 Geschossen. Die Objekthöhen und die figuralen Ausprägungen der beiden hohen Türme sind aus der Spannweite und der freitragenden Bogenkonstruktion des Bauwerks Paketposthalle abgeleitet, die in einen öffentlichen Freiraum und eine Kultur- und Veranstaltungsstätte mit überregionaler Bedeutung verwandelt werden soll. Durch die beiden Türme, die in direkter Nachbarschaft der Paketposthalle positioniert sind, soll durch das physische Zusammenspiel mit dem Volumen der Paketposthalle ein Gesamtensemble entstehen, das einen neuen zentralen Ort und ein neues Stadtquartier mit einem spezifischen urbanen Charakter innerhalb des Münchner Stadtgefüges ausbildet.

Im Abwägungsprozess während des bisherigen Bebauungsplanverfahrens fand eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Höhenentwicklung statt, wofür verschiedene Methoden und Instrumente angewendet wurden – u.a. Stadtbildverträglichkeitsuntersuchung, Untersuchung hinsichtlich der Übereinstimmung mit der vom Stadtrat beschlossenen Hochhausstudie, Bürger*innengutachten und Befassung der Kommission für Stadtgestaltung, vgl. hierzu ausführlich den Billigungsbeschluss und vorbehaltlichen Satzungsbeschluss des Stadtrats, Sitzungsvorlage-Nr. 20-26 / V 15429, Vollversammlung vom 05.02.2025, zuvor Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung vom 15.01.2025, „Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2147 Arnulfstraße (südlich), Birketweg (nördlich und östlich), Wilhelm-Hale-Straße (östlich) – PaketPost-Areal – (Teilverdrängung des Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 1926a)“.

Zusammenfassend handelt es sich aus hiesiger Sicht bei der maximalen Höhenvorgabe von 60m um eine metergenaue Vorgabe hinsichtlich einer Festsetzung der maximalen Gebäudehöhe im Sinne von § 16 Abs. 2 Nr. 4, § 18 BauNVO und nicht lediglich um die

Vorgabe eines rahmenartigen Umrisses. In Anbetracht des eindeutigen Wortlauts der Abstimmungsfrage besteht allenfalls ein vergleichsweise geringer Spielraum nach unten (im Sinne einer Festsetzung einer noch niedrigeren maximalen Gebäudehöhe), nach oben aber gar kein Spielraum mehr.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass folgende Punkte Zweifel an der Zulässigkeit begründen:

2.3.2. Unbestimmte Fragestellung

Bei der Auslegung der Fragestellung ist grundsätzlich eine „wohlwollende“ Tendenz gerechtfertigt, weil das Rechtsinstitut für die Bürger*innen handhabbar sein soll, solange nur das sachliche Ziel des Begehrens klar erkennbar ist. Auch Grundsatzbeschlüsse sind möglich. Für die Auslegung der Fragestellung gilt, dass nicht die subjektive, im Lauf des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiator*innen vom Sinn und Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern nur der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich sein kann, wie er in der Formulierung und Begründung der Frage zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnenden verstanden werden konnte und musste (VGH München, Urteil vom 19.02.1997 Az. 4 B 96.2928).

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt aber – als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal – eine ausreichend bestimmte Fragestellung voraus. Der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass erkennbar ist, welchen Inhalt die spätere, durch den Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung haben wird. Die Bürger müssen erkennen können, für was oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Auch muss die Gemeinde erkennen können, wie sie die durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid getroffene Entscheidung vollziehen kann (VGH München, Beschluss vom 8. 4. 2005 Az.4 ZB 04.1264).

In Bezug auf die Bestimmtheit der Fragestellung bestehen Zweifel zum einen bzgl. der Formulierung „im Umfeld der Paketposthalle“ und zum anderen bzgl. der Formulierung „Ergreifen aller rechtlich zulässigen Mittel“.

2.3.2.1 „im Umfeld der Paketposthalle“

Die Formulierung „im Umfeld der Paketposthalle“ in der Fragestellung wird durch den Klammerzusatz am Ende der Fragestellung „(Grundbuch München, Gemarkung Neuhausen mit den FlNr. 221/0; 221/16; 221/18; 221/29)“ konkretisiert.

Auch wenn die Lage der Paketposthalle offenkundig ist und daher für die Unterzeichnenden kaum zweifelhaft sein dürfte, dass sie ihre Unterschrift gegen den Bau von Hochhäusern über 60m „auf dem Paketpostareal“ abgegeben haben, kann eingewendet werden, dass der Begriff des „Umgriffs“ juristisch nicht definiert ist und auch die Konkretisierung durch die Flurnummern keine parzellenscharfe Abgrenzung ermöglicht, wenn man fordert, dass der Umgriff der genannten Flurnummern für die Unterzeichnenden ohne Weiteres und kostenfrei einsehbar sein müsste. Letzteres ist sowohl im Grundbuch als auch im Liegenschaftskataster gerade nicht möglich.

2.3.2.2 „Ergreifen aller rechtlich zulässigen Maßnahmen“

Obergerichtlich geklärt ist, dass diese Art von Formulierungen in Fragestellungen in Fällen der Verhinderung von Vorhaben, für die ein laufendes fachplanungsrechtliches Verfahren oder sonstiges Zulassungsverfahren eines Dritten läuft, das der Gemeinde eine selbständige Rechtsposition vermittelt oder bei dem ihre Einwände zumindest in der Abwägung zu berücksichtigen sind, hinreichend bestimmt ist (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Erl. 13.04, Ziffer 7 b) aa) m.w.N.). Insoweit sei für die Abstimmungsberechtigten ersichtlich, dass im Fall der Zulassung des Vorhabens insbesondere die Beschreitung des Rechtswegs durch die Gemeinde gemeint sei.

Vorliegend ist die Stadt jedoch selbst die Planungsträgerin. Somit könnte die o.g. Formulierung in der Fragestellung dazu führen, dass die Stellung der Stadt als Planungsträgerin verschleiert wird. Zudem dürften über die Einstellung der gegenwärtigen Bauleitplanung hinaus eine Vielzahl unabhängig voneinander oder kumulativ nutzbarer Handlungen grundsätzlich in Betracht kommen, wie die Einleitung eines neuen oder abweichenden Bebauungsplanverfahrens, entsprechende Festlegungen in einem städtebaulichen Vertrag oder indirekte Maßnahmen, wie Erhöhung der Grund- bzw. Gewerbesteuer oder investitionsfeindliche Politik (vgl. BayVGH v. 22.03.2022, 2 CE 21.2992), was weder für die Stadt noch für die Unterzeichnenden im Vorhinein anhand objektiver Maßstäbe oder allgemeiner Erfahrungswerte überblickbar sein dürfte und deshalb die Fragestellung unbestimmt machen könnte.

2.3.3. Irreführung

Nach der Rechtsprechung ist ein Bürgerbegehren wegen Verstoßes gegen die Abstimmungsfreiheit unzulässig, wenn in der Begründung des Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird. Von unzutreffenden Tatsachenbehauptungen zu unterscheiden sind aber bloße Meinungsäußerungen oder subjektive Bewertungen, die auch tendenziös sein können (vgl. Thum aaO., Erl. 13.04 Ziffer 8 bb) m.w.N.).

In der Begründung der Initiator*innen findet sich die Aussage „in einem nicht wirklich transparenten Verfahren“. Es bleibt unklar, ob sich dies auf den zum Paketpostareal durchgeführten Bürgerdialog oder das Bebauungsplanverfahren bezieht. Nimmt man an, es handelt sich bei dieser Aussage um eine Tatsachenbehauptung und nicht um eine Meinungsäußerung, so wäre sie unwahr, da beide Verfahren nicht intransparent abgelaufen sind, sondern nach den entsprechenden gesetzlichen Vorgaben. Es wird somit suggeriert, dass dieser Verfahrensmangel durch das Begehren behoben werden müsse, so dass diese falsche Tatsachenbehauptung auch abstimmungsrelevant wäre.

Unterhalb der Begründung des Bürgerbegehrens erfolgt ein Unterschriftenaufruf, um den „Dammbruch“ zu verhindern. Die Öffentlichkeitsarbeit der Initiative suggeriert zudem massiv, dass der Bau der Hochhäuser auf dem Paketpostareal nur der Beginn einer ganzen Reihe von neuen Hochhausbauten sei. Das hat die Initiative auch auf der Rückseite der neuen Unterschriftenliste sowie in ihren Werbeflyern und im Internet illustriert. Dieses Szenario ist nicht zutreffend. Allein das Baurecht für die Hochhäuser auf dem Paketpostareal führt nicht dazu, dass nun in allen Bereichen, die in der Hochhausstudie als mögliche Standorte von Hochhäusern beschrieben sind, Hochhäuser auch tatsächlich entstehen dürfen. Die Bilddarstellung auf der Rückseite der Unterschriftenliste mit dem Schloss Nymphenburg im Vordergrund zeigt nicht die geplanten Hochhaustürme an der Paketposthalle, sondern eine fiktive Ansammlung von Hochhäusern an nicht näher definierten Standorten. Diese Darstellung entspricht weder der gebauten Realität, noch ist ein derartiges Szenario in absehbarer Zukunft zu erwarten.

3. Entscheidungsvorschlag

Nach diesseitiger Auffassung ist das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ wegen Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unzulässig. Die maximale Höhenvorgabe von 60m zielt auf eine metergenaue grundstücksbezogene Festsetzung des zu erlassenden Bebauungsplans, die den Abwägungsspielraum der Stadt unzulässig beschneidet. Zudem spricht vieles dafür, dass die Formulierung „alle rechtlich zulässigen Maßnahmen ergreift“ im vorliegenden Fall zu unbestimmt ist, da weder für die Stadt noch die Unterzeichnenden im Vorhinein objektiv überschaubar ist, welche Handlungsoptionen in welcher Intensität und Reihenfolge ergriffen werden sollen.

Aufgrund der komplexen Rechtslage hat der Oberbürgermeister zu dem geplanten Umgang mit dem Bürgerbegehren mit der Regierung von Oberbayern und dem Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration Rücksprache gehalten. Sowohl die Regierung von Oberbayern als auch das Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration haben zurückgemeldet, dass sie eine Entscheidung der Landeshauptstadt München, das geplante Bürgerbegehren als unzulässig anzusehen, nicht beanstanden werden.

Das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ ist unzulässig und wird zurückgewiesen.

4. Klimaprüfung

Ist Klimaschutzrelevanz gegeben: Nein

5. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Kreisverwaltungsreferat abgestimmt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Verwaltungsbeirätin der Rechtsabteilung des Direktoriums, Frau Stadträtin Sibylle Stöhr, hat einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Das Bürgerbegehren „HochhausSTOP“ ist unzulässig und wird zurückgewiesen.
2. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der / Die Referent/-in

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt**

z. K.

V. Wv. Direktorium - Rechtsabteilung

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Kreisverwaltungsreferat

An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

z. K.

Am