

Telefon: 233 – 23219
Telefon: 233 – 24994
Telefax: 233 – 989 24994

**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**
Stadtplanung
PLAN HA II

Ablauf eines Bürgergutachtens als Information zum Paketpost-Areal

- Bekanntgabe -

Stadtbezirk 09 Neuhausen-Nymphenburg

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02830

Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 10.03.2021

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag der Referentin.....	1
1. Grundlagen.....	2
1.1. Repräsentativität durch Zufallsauswahl? – die Entwicklung des Bürgergutachtens....	2
1.3. Warum eignet sich das Verfahren des Bürgergutachtens gut im Fall des Paketpost- Areal?.....	3
1.4. Phasen und Ablauf eines Bürgergutachtens.....	4
1.4.1. Vorbereitungsphase.....	5
1.4.2. Durchführungsphase.....	6
1.4.3. Auswertungsphase.....	6
1.5. Besonderheiten des Bürgergutachtens.....	6
1.5.1. Auswahl der Bürger*innen.....	6
1.5.2. Neutralität.....	7
1.5.3. Beteiligte und Integration Dritter.....	7
2. Themenschwerpunkte der Planungszellen.....	7
3. Weiteres Vorgehen.....	8
II. Bekanntgegeben.....	9

I. Vortrag der Referentin

Zuständig für die Angelegenheit ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung. Am 27.01.2021 wurde der Vergabebeschluss (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02427), welcher das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit der Vergabe, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung und Dokumentation eines Bürgergutachtens beauftragte, in der Vollversammlung beschlossen.

Im Rahmen der o.g. Beschlussfassung wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung darüber hinaus beauftragt, weitere Informationen in Form einer Bekanntgabe im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung zum Format des Bürgergutachtens und dessen Ablauf zu geben.

1. Grundlagen

„Das Bürgergutachten ist ein Verfahren, das davon ausgeht und gleichzeitig belegt, dass jeder Bürger an der Lösung eines Problems mitarbeiten kann. Dazu werden ihm Informationen, eine Struktur und Zeit gegeben. Jeder bringt aus seinem Leben und seiner Arbeit Erfahrungen und Kenntnisse mit, die in ihrer Unmittelbarkeit und Vielfalt der Sichtweisen kein Experte haben kann.“

(Bürgergutachten „Unser Bayern - Chancen für alle“, 2008, S. 10)

1.1. Repräsentativität durch Zufallsauswahl? – die Entwicklung des Bürgergutachtens

Die Geschichte der Zufallsauswahl als Beteiligungsinstrument geht bereits in die Antike zurück. Im 5. Jhd. v. Chr. wurde der „Rat der 500“ von Athen aus allen über 30-jährigen Männern per Losverfahren zusammengestellt. Dieser Rat bereitete alle Gesetzesvorschläge vor, die der Volksversammlung vorgestellt wurden. In Venedig wurde zwischen 1268 und 1789 der Doge (= Staatsoberhaupt der Republik Venedig) fast ausnahmslos per Zufallsauswahl bestimmt. Danach geriet die Zufallsauswahl in der Politik in Vergessenheit, bis sich in den 1960er und 70er Jahren Soziologen mit der Thematik befassten, wie unter anderem Peter Dienel, der den Ansatz der Planungszelle entwickelte, auf die das Bürgergutachten zurückgeht (Vergne, 2017).

Eine Planungszelle besteht aus 25 zufällig ausgewählten Teilnehmer*innen. Je nach Größe und Art des Projektes variiert die Anzahl der zu beteiligenden Bürger*innen für das Bürgergutachten. Die Beteiligten werden von ihren alltäglichen Pflichten freigestellt und arbeiten über einen bestimmten Zeitraum (ca. vier Tage) an einem vorgegebenen Thema. Dieser Zeitraum ist in Form eines zuvor erarbeiteten Arbeitsprogramms strukturiert.

Wichtig sind dabei die vielfältige bzw. auch verschiedene Ansichten darstellende Information und Aufklärung der Beteiligten, um einen offenen und gemeinsamen Dialog zu fördern.

Für ihr Engagement erhalten die Bürger*innen eine Aufwandsentschädigung. Bürgergutachten werden durch unabhängige Büros eigenständig durchgeführt. Die neutrale Begleitung ist Voraussetzung für die notwendige Objektivität des Durchführenden, um die unbeeinflusste Meinung der Bürger*innen zu erhalten. Ein unabhängiges, durch Vergabeverfahren zu ermittelndes Büro muss darum das Verfahren uneingeschränkt und frei ausführen dürfen. Die dadurch entstehende Souveränität des Verfahrens generiert zudem eine breitere Akzeptanz der Ergebnisse durch die Öffentlichkeit. Die Resultate werden anschließend in einem Ergebnisbericht, dem Bürgergutachten, veröffentlicht.

Bürgergutachten sind mittlerweile vor allem in Deutschland, den USA und Großbritannien populär. Seit den 70er Jahren gab es in Deutschland über 100 Bürgergutachten. (vgl. Nanz/Fritsche, 2012)

Repräsentativität

Eine zufällig ausgewählte Gruppe wirkt im Vergleich zur Gesamtbevölkerung gering. Jedoch schränkt die Zufallsauswahl die Selbstselektion ein. Dadurch wird die Gruppe vielfältiger und kann bei größeren Ziehungen auch repräsentativ sein. Die Gruppe ist daher kleiner, spiegelt aber dennoch eher die Vielfalt der Meinungen wider. Damit jedoch auch weitere Bürger*innen sowie Interessensgruppen am Prozess teilnehmen können,

werden im Vorfeld (bzw. teilweise auch während der Planungszellen selbst) zusätzliche Veranstaltungen und Anhörungen organisiert.

1.2. Anwendungsbeispiele

In Bayern beauftragte der Freistaat zum ersten Mal ein Bürgergutachten zum Thema Verbraucherschutz im Jahr 2001. Danach folgten weitere Beauftragungen bzw. Beteiligungen von und an Bürgergutachten, beispielsweise das Bürgergutachten „Unser Bayern – Chancen für alle“, welches von der Bayerischen Staatskanzlei initiiert wurde und an dem 211 Bürgergutachter*innen teilnahmen.

Aktuellstes Bürgergutachten in Bayern ist das 2017 im Auftrag der bayerischen Staatsregierung durchgeführte Bürgergutachten „2030. BAYERN, DEINE ZUKUNFT“. Das erste Münchner Bürgergutachten wurde 2013 zum Kunstareal durchgeführt, ebenfalls unter der Federführung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung. Aus diesem Prozess entstanden zahlreiche Fortschritte im Kunstareal: beispielsweise die Wiederbesetzung einer Koordinationsstelle oder die Ausschreibung eines „Masterplans“ zur Grün- und Freiraumgestaltung.

Das strukturierte und offene Verfahren wurde bereits damals sehr gut in der Öffentlichkeit angenommen und bestimmt noch heute hinsichtlich der im Bürgergutachten formulierten Zielsetzungen wichtige Bausteine für die weitere Bearbeitung. (Der Prozess wurde unter anderem in einer Videodokumentation festgehalten, zu finden unter: <https://www.youtube.com/watch?v=RJOjKv2mjlc>)

Das aktuellste Bürgergutachten in München fand 2018 zum Viktualienmarkt statt. Hier wurde das Verfahren etwa in der Mitte des Planungsprozesses veranlasst, sodass es bereits Ergebnisse von Architekt*innen und Planer*innen gab, der Prozess allerdings noch so offen war, dass die Bürger*innen eingreifen konnten. (Auch hierzu ist eine Videodokumentation entstanden, zu finden unter: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/markthallen/viktualienmarkt/Buergergutachten_VM.html)

Vor allem die Dokumentation der beiden Münchner Bürgergutachten zeigen, wie viel positive Resonanz es seitens der Bürger*innen hervorrief und wie wichtig und ernst deren Meinungen seitens der Stadtverwaltung und Politik genommen wurden.

1.3. Warum eignet sich das Verfahren des Bürgergutachtens gut im Fall des Paketpost-Areals?

Bürgergutachten eignen sich vor allem bei Projekten, die nicht nur einen ausgewählten Personenkreis direkt betreffen, sondern von größerer Bedeutung und öffentlichem Interesse sind.

Das PaketPost-Areal qualifiziert sich hierfür bereits durch seinen Standort, die denkmalgeschützte Paketposthalle sowie die derzeitigen städtebaulichen und freiraumplanerischen Entwicklungspläne seitens der Eigentümerin. Die Debatten darüber machen deutlich, dass gesamtstädtische Belange berührt werden und in einem starken Fokus der Öffentlichkeit stehen.

Des Weiteren eignet sich ein Bürgergutachten gerade für polarisierende Projekte und zur Lösung von kontroversen Problemen, da Meinungen nicht nur abgefragt, sondern komplexe Fragestellungen angemessen diskutiert werden. Vor allem werden die unterschiedlichen Perspektiven und Planungskonflikte offen angesprochen und dargestellt. Aus ihnen erarbeiten die Bürger*innen unter Unterstützung des neutralen Durchführenden Entscheidungsalternativen, die anschließend bewertet werden. Ziel ist es, Vorschläge zur weiteren Entwicklung zu erarbeiten und in einem Gutachten festzuhalten.

Diskussionen können auf einer sachlichen Ebene betrachtet werden, da dieses Instrument gut geeignet ist, Beiträge zu erarbeiten und in das Projekt zu integrieren.

Besonders bei Projekten von hoher öffentlicher Aufmerksamkeit wie dem Paketpost-Areal entfaltet das Format des „Bürgergutachtens“ seine größte Chance: Durch die Zufallsauswahl der Teilnehmer*innen wird der Bürgerwille konkreter greifbar und erfreut sich somit einer hohen Akzeptanz und Legitimation.

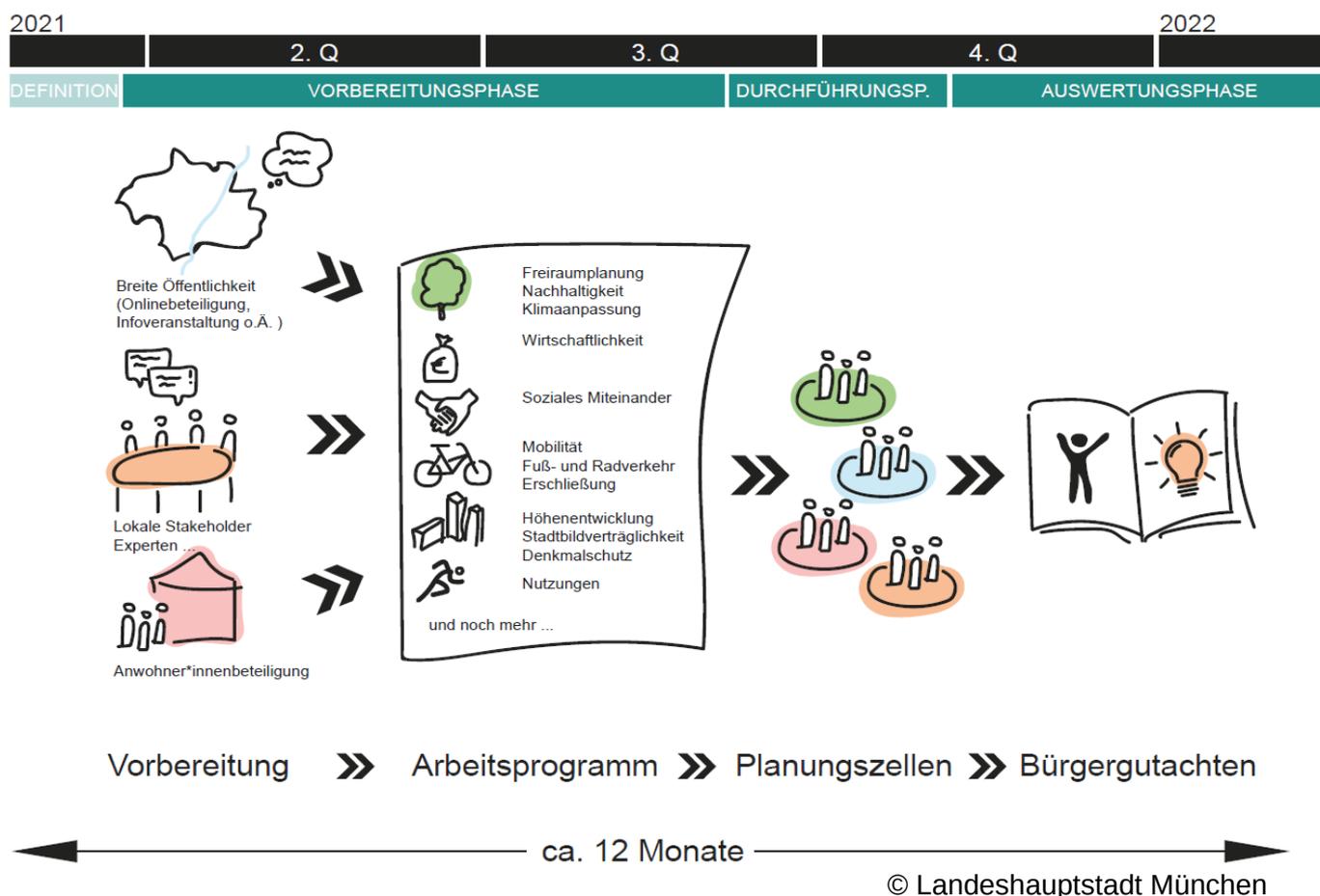
Aus diesen Gründen ist es aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung zielführend, ein Bürgergutachten durchzuführen. Auch hat sich der Bezirksausschuss Neuhausen-Nymphenburg stark für eine weitergehende Bürgerbeteiligung eingesetzt.

1.4. Phasen und Ablauf eines Bürgergutachtens

Das Verfahren Bürgergutachten gliedert sich grundsätzlich in drei Hauptphasen:

- Vorbereitungsphase
- Durchführungsphase
- Auswertungsphase

Im Falle des PaketPost-Areals könnte der Zeitplan wie folgt aussehen:



Hinweis: Aufgrund der Lage der COVID-19-Pandemie wird derzeit von einer digitalen Durchführung aller drei Phasen ausgegangen. Je nach Entwicklung können die Planungszellen evtl. als Präsenzveranstaltungen stattfinden.

1.4.1. Vorbereitungsphase

Fokus und Ziele des Beteiligungsverfahrens werden zwischen der künftigen Auftragnehmerin bzw. dem künftigen Auftragnehmer und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung abgestimmt und konkretisiert. Grundvoraussetzung für die zielgerichtete Durchführung des Bürgergutachtens ist die klare Definition der Aufgabenstellung und des Arbeitsrahmens. Einzuhaltende Rahmenbedingungen müssen immer klar kommuniziert werden, z.B. Gremienvorbehalte, rechtliche Zwänge.

In dieser Phase wird auch das Arbeitsprogramm für die Planungszellen erstellt, welches sich in einzelne Arbeitseinheiten (Vorträge zu verschiedenen Themen, Ortsbesichtigung, Anhörungen von Interessensgruppen etc.) gliedert. Essentiell dafür sind die im Vorfeld stattfindenden Veranstaltungen wie beispielsweise der sog. „Runden Tisch“ sowie die Beteiligung der Anwohner*innen.

Wesentliches Element ist die zufällige Auswahl der Teilnehmer*innen aus der gesamten Münchner Bürgerschaft (s. 1.5.1).

1.4.2. Durchführungsphase

Die Teilnehmer*innen arbeiten an voraussichtlich vier aufeinanderfolgenden Tagen gemäß dem vordefinierten Arbeitsprogramm. Jede Planungszelle wird von einer Prozessbegleitung moderiert. Es handelt sich um erfahrene Moderator*innen mit verschiedenem fachlichen Hintergrund, die sich u.a. durch inhaltliche Neutralität auszeichnen. Die Planungszelle wird in Kleingruppen, die in den verschiedenen Arbeitseinheiten jeweils konkrete Themenbereiche (s. 2.) behandeln, aufgeteilt. Im Rahmen der Themenbearbeitung werden die entsprechenden Interessensvertreter*innen und/oder neutrale Fachleute aus diesem Bereich gehört, Ortsbesichtigungen unternommen und intensive Diskussionen geführt. Die Kleingruppenergebnisse werden dann jeweils in der gesamten Planungszelle vorgestellt und individuell bewertet.

Während dieser Hauptphase wird für die Teilnehmer*innen eine angemessene Verpflegung bereitgestellt. Zudem erhalten die Bürgergutachter*innen eine persönliche, individuell unterschriebene Teilnahmebescheinigung mit Dank von Auftraggeber und Durchführungsträger sowie eine angemessene Aufwandsentschädigung. Die Bereitstellung dieser Rahmenbedingungen ist vorab zu organisieren, um zum Veranstaltungszeitpunkt zur Verfügung zu stehen und einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten, der den Teilnehmer*innen erlaubt, sich auf die Verfahrensinhalte zu konzentrieren.

1.4.3. Auswertungsphase

Die Resultate aus den einzelnen Kleingruppen werden im Plenum präsentiert, diskutiert, entsprechend gewichtet und dokumentiert. Der ganze Prozess inklusive der erarbeiteten Resultate wird nach Abschluss der Arbeitstage in einem Bürgergutachten zusammengefasst.

Die Teilnehmer*innen wählen aus ihrer Mitte sog. „Prüfler“. Diesen wird das Bürgergutachten zur Prüfung vorgelegt. Nach erfolgter Prüfung und ggf. Überarbeitung wird das Bürgergutachten als gebundenes Druckwerk veröffentlicht und entsprechend verteilt sowie online veröffentlicht.

1.5. Besonderheiten des Bürgergutachtens

1.5.1. Auswahl der Bürger*innen

Da das PaketPost-Areal für die gesamte Bürgerschaft Münchens von besonderer Bedeutung ist, sind Bürger*innen aus ganz München in dem Auswahlprozess zu berücksichtigen.

Für das Bürgergutachten zum PaketPost-Areal wird von etwa vier Planungszellen (à 25 Personen), d.h. insgesamt 100 Teilnehmenden, ausgegangen. Die Zusammenstellung der Teilnehmer*innen erfolgt durch eine computerunterstützte Zufallsauswahl aus dem kommunalen Melderegister. Hierzu stellt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung einen Antrag auf Ziehung einer Stichprobe aus dem Einwohnermelderegister. Die Daten werden ausschließlich dem unabhängigen Durchführenden (nicht dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung) zur Verfügung gestellt. Diese personenbezogenen Daten werden eigens für die Organisation im Rahmen des Bürgergutachtens verwendet und anschließend gelöscht.

Angeschrieben und eingeladen werden circa 1.000 Bürger*innen aus dem gesamten Stadtgebiet. Diese Anzahl ist gemäß den Erfahrungen der Fachbüros bzgl. Rücklaufquoten erforderlich, um die insgesamt benötigten 100 Münchner*innen zu gewinnen, die sich in dem Verfahren einbringen wollen.

1.5.2. Neutralität

Der unabhängige Durchführende organisiert eine möglichst freie Meinungsbildung für die Bürger*innen. Das umfasst die Arbeit in den Planungszellen ebenso wie die Entscheidung über das konkrete Arbeitsprogramm, die Auswahl der Referent*innen und die Gestaltung des Ablaufs. Das Ergebnis des Bürgergutachtens wird durch den Durchführenden nur mit den Bürger*innen abgestimmt. Eine inhaltliche Bearbeitung oder Einflussnahme der Auftraggeberin auf die Ergebnisse ist auszuschließen.

1.5.3. Beteiligte und Integration Dritter

Im Verfahren ist die Beteiligung verschiedener Interessensgruppen vorgesehen, beispielsweise Organisationen der Zivilgesellschaft, Vertreter*innen von Verbänden, Fachbereichen, Repräsentanten des Denkmalschutzes, Stadtpolitiker*innen etc. Organisierte Interessen informieren ebenso wie andere Interessensgruppen (z.B. Menschen mit Behinderung, Kinder und Jugendliche etc.) mittels solcher Vorträge. Die Teilnehmenden hören sich die Ausführungen sowie konkrete Belange und Anliegen an und können sachliche Nachfragen stellen.

2. Themenschwerpunkte der Planungszellen

Um die Unabhängigkeit des Auftragnehmers zu gewährleisten, werden hinsichtlich der Themenschwerpunkte keine Vorgaben gemacht. Die unten aufgeführte Themensammlung gilt somit als nicht abschließend.

Als Diskussionsgrundlagen für die Planungszellen gelten zum einen die Ergebnisse aus den im Vorfeld stattgefundenen Veranstaltungen, sowie die Bekanntgabe des Zwischenstandes der Masterplanung (s. Kap. 3.)

Wie in 1.4.1 ausgeführt, umfassen die Arbeitseinheiten in den Planungszellen u.a. Vorträge und Anhörungen aus verschiedenen Disziplinen. Möglich sind beispielsweise folgende Themenbereiche (die Reihenfolge entspricht hier keiner Wertung):

- Städtebau
- Freiraumplanung
- Mobilität
- Klimaanpassung
- Stadtbildverträglichkeit / Denkmalschutz / Höhenentwicklung
- Wirtschaftlichkeit
- Kultur
- Soziales Miteinander

Derzeit bestehen unterschiedliche Meinungen zu einigen dieser Themenfelder. Wichtig ist es daher, mögliche Planungskonflikte und Spannungsfelder offen anzusprechen und die Entwicklung des PaketPost-Areals unter den verschiedenen Aspekten zu diskutieren. Im

Verfahren sollen daher die unterschiedlichen Interessensgruppen zu Wort kommen, um so den Teilnehmenden der Planungszellen einen Einblick in die Komplexität und Interdisziplinarität eines Planungsprozesses zu gewähren.

Das Ziel ist dabei, gemeinsam mit den Bürger*innen Vorschläge für die weitere Entwicklung des PaketPost-Areals zu erarbeiten.

3. Weiteres Vorgehen

Zum Zeitpunkt der Bekanntgabe (10.03.2021) wird voraussichtlich das Verfahren für die Vergabe des Bürgergutachtens laufen. Im Anschluss an die Vergabe werden die ersten Veranstaltungen der Vorbereitungsphase (s.o.) stattfinden.

Des Weiteren wird derzeit eine Bekanntgabe zum Zwischenstand der Masterplanung erarbeitet, die dem Stadtrat im Juni vorgestellt werden soll. Diese zeigt die Weiterentwicklung der Planungen für das Areal seit dem Aufstellungsbeschluss. Mit dem Zwischenstand liegen zwar bereits Ergebnisse von den Planer*innen, Architekt*innen und Gutachter*innen vor, das Verfahren ist jedoch weiterhin offen.

Beteiligung des Bezirksausschusses

Der betroffene Bezirksausschuss des 9. Stadtbezirkes Neuhausen-Nymphenburg wurde gemäß § 9 Abs. 2 und Abs. 3 (Katalog des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 1.1) Bezirksausschuss-Satzung durch Übermittlung von Abdrucken der Vorlage unterrichtet.

Dem Korreferent, Herrn Stadtrat Paul Bickelbacher, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Christian Müller, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Bekanntgegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/ Bürgermeister

Prof. Dr. (Univ. Florenz)
Elisabeth Merk
Stadtbaurätin

III. Abdruck von I. mit II.

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

IV. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3

zur weiteren Veranlassung.

Zu IV.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An den Bezirksausschuss 09- Neuhausen-Nymphenburg
3. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
4. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
8. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II/20V
zur weiteren Veranlassung.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3