

## **Einbeziehung des Behindertenbeirats bei städtischen Wettbewerben**

Antrag Nr. 14-20 / A 00214  
von Frau Stadträtin Beatrix Burkhardt vom 28.08.2014

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08726**

3 Anlagen

### **Beschluss des Sozialausschusses vom 22.06.2017 (SB)** Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag der Referentin**

##### **Zusammenfassung**

Bei städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerben wird die Beteiligung des Behindertenbeirats für sinnvoll erachtet. Die beiden betroffenen Referate werden gebeten, künftig eine Vertretung des Behindertenbeirats als Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention hinzuzuziehen. Die zeitlichen sowie personellen Ressourcen des Behindertenbeirats und die unterschiedlichen Ebenen der Wettbewerbsverfahren werden dabei berücksichtigt.

Mit diesem Vorschlag wird die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Interessen im Bereich der städtischen Wettbewerbe gestärkt und wesentlich verbessert.

##### **1. Ausgangslage**

Mit dem Antrag „Einbeziehung des Behindertenbeirats bei städtischen Wettbewerben“ der CSU-Fraktion im Münchner Stadtrat von Frau Stadträtin Burkhardt vom 28.08.2014 (Antrag Nr. 14-20 / A 00214, Anlage 1) werden die betreuenden Referate gebeten zu prüfen, „... ob aufgrund der Vorgaben bei städtischen Wettbewerben die Möglichkeit besteht, ein Mitglied des Behindertenbeirats verpflichtend als Sachverständigen hinzu zu ziehen“. Da hier explizit die Beteiligung des Behindertenbeirats angesprochen ist, hat das Sozialreferat die federführende Bearbeitung des Antrags übernommen, auch wenn im Bereich des Sozialreferates keine entsprechenden Wettbewerbe durchgeführt werden.

In Abstimmung mit der Antragstellerin, Frau Stadträtin Burkhardt, sollen insbesondere Schul- und Sozialbauten im Fokus des Antrags stehen. Die Einbeziehung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung und des Baureferats ist gewünscht, eine Einbeziehung des Kulturreferats wird nicht als notwendig erachtet.

Zugänglichkeit und Barrierefreiheit bzw. Barrierearmut stellen zentrale Fragen für die Bürgerinnen und Bürger Münchens und insbesondere für Menschen mit Behinderungen dar. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) regelt in Artikel 9 das Recht auf Zugänglichkeit, um eine unabhängige Lebensführung und volle Teilhabe für Menschen mit Behinderungen möglich zu machen. Diese Norm gilt insbesondere für Gebäude (Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a UN-BRK). In Deutschland sind die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention seit Inkrafttreten im März 2009 geltendes Recht.

Aufgabe des Behindertenbeirats ist es, die Interessen von Menschen mit Behinderungen zu vertreten und Stadtrat und Stadtverwaltung entsprechend zu beraten. Mit der strategischen Überlegung, den Behindertenbeirat in städtische Wettbewerbe mit einzubeziehen, soll sichergestellt werden, dass Fachkompetenz und Engagement für Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Wettbewerbsverfahren gestärkt werden.

Die Beteiligung des Beirats würde demnach zur Umsetzung des Artikels 9 der UN-BRK bei künftigen Bauvorhaben im Münchner Stadtgebiet beitragen.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat im Juli 2016 die Expertise „Freiham – ein inklusiver Stadtteil“ veröffentlicht. Die dort enthaltenen Handlungsempfehlungen beschreiben auf unterschiedlichen Ebenen, welche Faktoren für Inklusion eine Rolle spielen und an welchen stadtplanerischen Gesichtspunkten angesetzt werden muss, um Inklusion bereits in der Planung umfassend zu berücksichtigen<sup>1</sup>. Diese Expertise belegt damit die Notwendigkeit der Beteiligung von sachverständigen Personen und Selbstvertretungsorganen wie dem Behindertenbeirat in den entsprechenden städtebaulichen Wettbewerben und stärkt den eingangs erwähnten Antrag aus fachlicher Sicht.

## **2. Einschätzung der Fachreferate zur Beteiligung des Behindertenbeirats bei städtischen Planungs- und Bauwettbewerben**

In städtebaulichen Wettbewerben werden Entscheidungen über die grundsätzliche Art der Bebauung eines Gebietes getroffen. Es wird über Lage und Verteilungen von Straßen und Gebäuden entschieden, ohne Aussagen über die detaillierte Ausgestaltung beispielsweise der Gebäude zu treffen. Die Entscheidungen fallen hier

---

<sup>1</sup> Vgl. „Freiham – ein inklusiver Stadtteil“ Handlungsempfehlungen, Planungsbüro Skorka, AfA Sozialplanung, stadt-raum-planung Schneider, 2016 – Seite 15 und 20-28

auf einer sehr hohen Abstraktionsebene, so dass nach Ansicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung direkte und unmittelbare Auswirkungen auf Barrierefreiheit und Inklusion normalerweise nicht gegeben sind. Gleichwohl können im Einzelfall bei besonderen Fallgestaltungen solche Auswirkungen gegeben sein. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung sowie das Baureferat wurden um Einschätzung gebeten, inwieweit hier eine frühzeitige Einbindung des Behindertenbeirats in städtebauliche Wettbewerbe erfolgen kann.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

*„1. Städtebauliche und landschaftsplanerische Ideen- und Realisierungswettbewerbe*

*Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung ist schon vor vielen Jahren dazu übergegangen, sowohl für städtebauliche und landschaftsplanerische Entwicklungen jeder Größenordnung, aber auch für Hochbauprojekte an besonders sensiblen und exponierten Standorten und für eigene im städtischen Eigentum befindliche Flächen selbst (Ideen- oder Realisierungs-)Wettbewerbe auszuloben bzw. bei privaten Flächen den Investorinnen und Investoren angesichts der Vorteile die Durchführung eines Wettbewerbes in Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt München zu empfehlen.*

*Städtebauliche und landschaftsplanerische Ideen- und Realisierungswettbewerbe dienen dazu, für architektonische und städtebauliche Aufgaben die besten Ideen und Lösungen zu finden. Sie sollen alternative Ideen und optimierte Konzepte für eine städtebauliche Lösung entsprechend der gestellten Aufgabe unter Beachtung von Gestaltung, Wirtschaftlichkeit, Funktionalität und Umwelt aufzeigen. Derartige Wettbewerbe sind somit in erster Linie ein Instrument für die Qualitätssicherung eines nachfolgenden Bauleitplanverfahrens, für die Identitätsfindung der Stadt und ein wichtiger Standortfaktor der Raumentwicklung.*

*Bei diesen – rein städtebaulichen und landschaftsplanerischen – Wettbewerben wird dem Grunde nach noch keine Planungsebene, Planungstiefe und Detailschärfe erreicht, die sich mit Fragen der Inklusion im Allgemeinen bzw. dem Thema „Barrierefreiheit“ im Speziellen auseinandersetzen müsste. Daher sehen wir in diesen Fällen eine grundsätzliche Teilnahme einer Vertretung des Behindertenbeirats für nicht sinnvoll an.*

*Dennoch könnten bei besonderen Fallkonstellationen in einzelnen Fällen Belange berührt sein, die sich unter den weiter gefassten Begriff der „Inklusion“ subsumieren lassen. Hier wird das Referat für Stadtplanung und Bauordnung künftig bei größeren städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerben, in denen das Thema*

*Inklusion eine besondere Rolle spielen könnte, sorgfältig prüfen, ob die Teilnahme einer Vertretung des Behindertenbeirates am Wettbewerb als sachverständige Beratung ohne Stimmrecht angezeigt ist (soweit es sich um von der Stadt ausgelobte Wettbewerbe handelt) bzw. anzuregen ist (soweit es sich um Wettbewerbe Privater handelt) und in diesen Fällen auch in die Auslobungstexte eine Textpassage aufnehmen, die auf das Thema der Inklusion hinweist, das als allgemeiner Planungsgrundsatz einen zu berücksichtigenden Belang in der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 6 Ziffer 3 BauGB darstellt. Hierbei bietet es sich an, Fragen der Inklusion im Zusammenhang mit den Planungszielen (z.B. bei der Forderung an die Planung nach „Nutzbarkeit für alle“, unabhängig von Geschlecht, Alter und motorischen und sensorischen Einschränkungen) zu behandeln. Die konkrete Formulierung wird in Abhängigkeit von der jeweiligen Planungsaufgabe zu bestimmen sein.*

## *2. Realisierungswettbewerbe*

*Realisierungswettbewerbe haben das Ziel, einen realisierbaren Entwurf für die gestellten Aufgaben zu erhalten, wobei unter dem Ergebnis des Wettbewerbes noch keine direkt umsetzbare Planung zu verstehen ist, sondern lediglich ein Vorschlag für das weitere Vorgehen. [...]*

*Realisierungswettbewerbe für private Vorhaben werden generell von den privaten Investorinnen und Investoren ausgeschrieben. In diesen Fällen wird das Referat für Stadtplanung und Bauordnung aber entsprechend den Usancen bei städtischen Realisierungswettbewerben und Verfahren erforderlichenfalls die Empfehlung aussprechen und weitergeben, den Behindertenbeirat am Wettbewerb zu beteiligen. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat allerdings keinen Einfluss darauf, ob und wie dieser Empfehlung von privater Seite im Einzelfall Rechnung getragen wird.*

*Wir gehen davon aus, dass damit sowohl den Belangen des Behindertenbeirates wie auch der Forderung von Frau Stadträtin Burkhardt im Sinne ihres Antrages Nr. 14-20 / A 00214 entsprochen ist.“*

Das Baureferat äußert sich zur vorliegenden Fragestellung wie folgt:

*„Frau Stadträtin Burkhardt beantragt, dass die betreuenden Referate prüfen sollen, ob aufgrund der Vorgaben bei städtischen Wettbewerben die Möglichkeit besteht, ein Mitglied des Behindertenbeirates verpflichtend als Sachverständigen hinzu zu ziehen. Von Seiten des Baureferates ergeht hierzu folgende Stellungnahme:*

*Seit vielen Jahren findet bei allen Baumaßnahmen des Baureferats eine intensive*

*Zusammenarbeit mit dem städtischen Beraterkreis „Barrierefreies Planen und Bauen“ unter Beteiligung des Behindertenbeirats bzw. der Beratungsstelle der Bayerischen Architektenkammer statt. Auch bei Wettbewerben und ähnlichen Verfahren sind die Anforderungen an die Barrierefreiheit stets fester Bestandteil der Aufgabenstellung. Grundlage jedes Verfahrens ist die DIN 18024 Teil 1 „Straßen, Plätze, Wege, öffentliche Verkehrs- und Grünanlagen sowie Spielplätze“ und die DIN 18040 Teil 1 „Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Öffentlich zugängliche Gebäude“, die im Auslobungstext fixiert sind.*

*Bisher werden Berater für die Aspekte der Barrierefreiheit und Inklusion zugezogen in Abhängigkeit von der Planungstiefe der Wettbewerbsverfahren, also je nachdem, ob der Detaillierungsgrad ermöglicht, sich mit Fragen der Barrierefreiheit intensiver auseinander zu setzen. Aktuelles Beispiel dafür ist das VOF-Verfahren zum Stadtmuseum, bei dem an der Prüfung der Lösungsvorschläge eine externe Expertin für Inklusion beteiligt war. Im Wettbewerb für den Schulcampus Freiham wurde der Behindertenbeirat bei der Erstellung des Auslobungstextes zur Beratung hinzugezogen.*

*Gerne greift das Baureferat die Forderung der Antragstellerin auf und schlägt vor, dieses Vorgehen zum Regelfall zu machen. Das Baureferat wird künftig bei Wettbewerben und ähnlichen Verfahren eine Vertretung des Behindertenbeirats oder eine entsprechende sachverständige Beratung bei der Verfahrensvorbereitung hinzuziehen und an der Prüfung der Wettbewerbsbeiträge beteiligen.“*

### **3. Stellungnahme des Behindertenbeirats**

Der Behindertenbeirat nimmt zu dem vorgenannten Stadtratsantrag und den Vorschlägen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sowie des Baureferats wie folgt Stellung:

*„[...] In ihren Stellungnahmen äußern sich das Planungs- und das Baureferat grundsätzlich positiv zum Antrag von Frau Burkhardt.*

*Für nicht sinnvoll halten wir folgende Formulierung in der Stellungnahme des Baureferats:*

*„Das Baureferat wird künftig bei Wettbewerben und ähnlichen Verfahren eine Vertretung des Behindertenbeirats oder eine entsprechende sachverständige Beratung bei der Verfahrensvorbereitung hinzuziehen und an der Prüfung der Wettbewerbsbeiträge beteiligen.“*

*Die Konsultation einer sachverständigen Person zum Thema barrierefreies Planen*

*und Bauen halten wir im Rahmen der o.g. Wettbewerbsverfahren für obligatorisch. Der Einbezug der Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen für München, als Beteiligungsinstrument im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sollte davon unberührt sein. Wir bitten daher darum, das Wort „oder“ durch „und“ zu ersetzen. [...]“*

Der vollständige Wortlaut der Stellungnahme, in der sich der Behindertenbeirat bei der Antragstellerin, Frau Stadträtin Burkhardt bedankt und die Initiative ausdrücklich begrüßt, findet sich in Anlage 2.

#### **4. Verfahren zur Beteiligung des Behindertenbeirats bei Planungs- und Bauwettbewerben**

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist seit langer Zeit geübte Praxis und wird in vielfältiger Form in der Landeshauptstadt München gelebt. Wichtige Elemente sind der Behindertenbeauftragte, der städtische Beraterkreis Barrierefreies Planen und Bauen, der Behindertenbeirat und das Koordinierungsbüro zur Umsetzung der UN-BRK.

Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei Wettbewerben ist eine weitere Möglichkeit, den geforderten Anspruch auf Teilhabe zu realisieren. Jedoch muss sehr genau geprüft werden, welche Verfahrensweise sich eignet, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Hier müssen sowohl die zeitlichen und personellen Ressourcen des ehrenamtlichen Behindertenbeirats als auch die verschiedenen Verwaltungs- und Beteiligungsebenen der Wettbewerbsverfahren berücksichtigt werden.

Auf Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention und der Handlungsempfehlungen „Freiham – ein inklusiver Stadtteil“ kann der Antrag von Frau Stadträtin Burkhardt aus Sicht des Sozialreferats unterstützt werden. Die von der Antragsstellerin geforderte Prüfung, „ob aufgrund der Vorgaben bei städtischen Wettbewerben die Möglichkeit besteht, ein Mitglied des Behindertenbeirats verpflichtend als Sachverständigen hinzu zu ziehen“, ist durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung und das Baureferat erfolgt.

Dabei zeigt sich, dass die Vorgaben zur Durchführung städtischer Wettbewerbe eine Beteiligung des Behindertenbeirats grundsätzlich sowohl in Form von einer Teilnahme an Jursitzungen ohne Stimmrecht als auch in Form einer Partizipation bei der Erstellung der Auslobungstexte und der Sichtung von Wettbewerbsbeiträgen zulassen.

An zwei Punkten eines möglichen Beteiligungsverfahrens werden allerdings auch Widersprüche zwischen den Positionen des Behindertenbeirats und der städtischen Referate deutlich:

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hält den Einbezug des Beirats lediglich bei „größeren städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerben, in denen das Thema Inklusion eine besondere Rolle spielen könnte [...]“, der Behindertenbeirat hält die grundsätzliche Einbeziehung des Gremiums bei Ideen- und Realisierungswettbewerben für sinnvoll. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung argumentiert, dass nicht in jedem städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideen- und Realisierungswettbewerb vom Behindertenbeirat zu vertretende Belange berührt werden. Zu würdigende Fragen der Inklusion treten allenfalls bei besonderen Fallkonstellationen und in einzelnen Fällen auf. Hier wird das Referat für Stadtplanung und Bauordnung sorgfältig prüfen, ob eine Partizipation des Behindertenbeirats am Wettbewerb veranlasst ist. Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Einbeziehung des Behindertenbeirates in die Wettbewerbsverfahren wird insoweit nicht gesehen.

An dieser Stelle ist ein Einvernehmen zwischen dem Behindertenbeirat und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung nicht zu erzielen. Das Sozialreferat empfiehlt daher als ersten Schritt in Richtung verstärkter Partizipation bei städtischen Bau- und Planungswettbewerben dem Vorschlag der sorgfältigen Prüfung durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung zu folgen.

Das Baureferat will bei Wettbewerben und ähnlichen Verfahren alternativ eine Vertretung des Behindertenbeirats oder eine entsprechende sachverständige Beratung hinzuziehen. Der Behindertenbeirat hingegen hält sowohl eine sachverständige Beratung für das Thema Inklusion als auch eine Vertretung des Behindertenbeirats für erforderlich. Das Baureferat teilt hierzu mit, dass ansonsten im Zweifelsfall fraglich ist, an welcher Meinung sich das Baureferat orientieren muss. Auch bei anderen Themenbereichen wie z.B. „Energie und Nachhaltigkeit“ oder „Bauökologie“ wird nur ein Verantwortlicher als eindeutiger Vertreter der Belange für die Beurteilung der Wettbewerbsbeiträge benannt.

Das Sozialreferat schließt sich dieser Argumentation an und begrüßt den Vorschlag des Baureferats, zur besseren Berücksichtigung des Themas Inklusion bei Bau- und Planungswettbewerben künftig eine Vertretung des Behindertenbeirats oder eine entsprechende sachverständige Beratung hinzuzuziehen.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

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

### **Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen**

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

Der Behindertenbeirat begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft zur Beteiligung sachverständiger Personen zum Thema Inklusion bei städtischen Wettbewerben, spricht sich aber für eine Angleichung des Beteiligungsverfahrens unter Punkt 1 aus. Der genaue Wortlaut ist der Stellungnahme des Behindertenbeirates vom 03.05.2017 (siehe Anlage 3) zu entnehmen.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Utz, der Stadtkämmerei, der Frauengleichstellungsstelle, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Baureferat, dem Behindertenbeirat, dem Behindertenbeauftragten und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag der Referentin**

1. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird gebeten, bei von der Landeshauptstadt München ausgelobten größeren städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerben, in denen das Thema Inklusion eine besondere Rolle spielen könnte, sorgfältig zu prüfen, ob die Teilnahme einer Vertretung des Behindertenbeirates am Wettbewerb als sachverständige Beratung ohne Stimmrecht angezeigt ist bzw. bei Wettbewerben Dritter die Teilnahme anzuregen.
2. Das Baureferat wird gebeten, künftig bei Wettbewerben und ähnlichen Verfahren eine Vertretung des Behindertenbeirates oder eine entsprechende sachverständige Beratung bei der Verfahrensvorbereitung hinzuziehen und an der Prüfung der Wettbewerbsbeiträge zu beteiligen.
3. Der Antrag Nr. 14-20 / A 00214 von Frau Stadträtin Burkhardt vom 28.08.2014 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl  
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy  
Berufsm. Stadträtin

**IV. Abdruck von I. mit III.**

über D-II-V/SP

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle**

**an die Stadtkämmerei**

**an das Revisionsamt**

z.K.

**V. Wv. Sozialreferat**

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

**2. An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**

**An die Frauengleichstellungsstelle**

**An den Behindertenbeirat**

**An den Behindertenbeauftragten**

**An das Baureferat, RG 4**

**An das Baureferat, BAU-H15**

**An das Baureferat, BAU-HZ3**

**An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, PLAN-HAII-11**

z.K.

Am

I.A.