

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Dr. Susanna Kahlefeld (GRÜNE)**

vom 10. Oktober 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 18. Oktober 2024)

zum Thema:

Maulkorb für den Beteiligungsbeirat – warum?

und **Antwort** vom 31. Oktober 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 4. November 2024)

Senatsverwaltung für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Frau Abgeordnete Susanna Kahlefeld (Grüne)

die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/20643
vom 10.10.2024
über: Maulkorb für den Beteiligungsbeirat – warum?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Frage 1:

Warum wird nach der Evaluation der LLBB durch das „Berliner Institut für Partizipation“ (bipar) im Jahr 2024 allein der Beteiligungsbeirat, der ein wichtiger Teil der Leitlinien für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung (LLBB) ist, „weiterentwickelt“? Zitat aus der Senatsvorlage (1312/2024): „Allein (sic!) für den Beteiligungsbeirat besteht die Notwendigkeit weitreichender Anpassungen der LLBB.“ Warum werden die kritischen Ergebnisse der Evaluation für alle anderen Teile der LLBB nicht aufgegriffen? (Siehe auch Frage 7.)

Antwort zu 1:

Da sich die anderen Elemente der LLBB im Grundsatz bewährt haben, sind dort Verbesserungen ohne Anpassungen der LLBB möglich.

Frage 2:

Warum hält der Senat die „tetralogische Zusammensetzung“ (d.h.: Bürger:innen, organisierte Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung) für schwierig? Weder aus der Evaluation des bipar noch aus dem Abschlussbericht des Beirates selbst geht eine Kritik daran hervor – oder doch? Bitte erläutern.

Antwort zu 2:

Die nun mehrjährigen Erfahrungen mit der Praxis des Beirats haben deutlich gezeigt, dass die tetralogische Zusammensetzung keinen nennenswerten Mehrwert für die Wirksamkeit des Beirats

erzeugt hat. Vielmehr ist es so, dass der Beirat aufgrund dieser Zusammensetzung mehrfach für viele Monate nicht arbeitsfähig war.

Der Evaluationsbericht des bipar schreibt hierzu: *„Gleichzeitig war der Mehrwert des Beteiligungsrates mangels konkreter Aufgabenbeschreibung für Vertreter*innen aus Verwaltung und Politik schwer erkennbar, so dass diese Gruppen zwar nicht formell ausstiegen, aber teilweise nur noch sehr selten zu den Sitzungen des Gremiums erschienen und im Rahmen ihrer sonstigen Möglichkeiten als Träger der Beteiligung bzw. politische Entscheider prägende Handlungen vornahmen.“*

In der 12. Sitzung des Beteiligungsbeirats am 4. März 2024 zog das bipar in seiner Präsentation daraus das Fazit: *„Basierend auf dieser Einschätzung und ähnlichen Erfahrungen in diversen deutschen Kommunen empfehlen wir dringend eine Neuformulierung der Aufgaben des Beteiligungsbeirates und ggf. eine entsprechende Änderung der Besetzung.“*

In diesem Sinne wurden in besagter Sitzung daraufhin drei denkbare Modelle empfohlen. Dem vom bipar empfohlenen Modell 3 folgt in weiten Teilen die Neuausrichtung des Berliner Beirats: *„Ein Beirat als Beratungsgremium befasst sich mit von der Verwaltung eingebrachten Beteiligungskonzepten für anstehende städtische Projekte. Dabei spricht er insbesondere über Maß und Ziel der Bürgerbeteiligung. Er ist zumeist dialogisch besetzt.“*

Frage 3:

Warum werden im Zusammenhang mit der Evaluation des bipar *„bewährte Modelle ... aus Aachen und Landau“* genannt? Beide weichen wesentlich von dem in der Senatsvorlage beschriebenen neuen Beiratsmodell ab: In Aachen gibt es einen ständigen Bürger:innenrat – das ist kein Beirat. In Landau ist der Beirat dialogisch (Bürger:innen, Politik und Verwaltung) besetzt – was der Berliner Beirat nicht mehr sein soll. Zudem werden beide Städte in der Evaluation von bipar gar nicht genannt.

Antwort zu 3:

Der Zentrale Raum für Beteiligung verfügt unabhängig von der externen Evaluation durch das bipar über Fachexpertise im Feld Bürgerbeteiligung. Diese wurde für eine deutschlandweite Recherche von verschiedenen Beiratsmodellen genutzt, die für die Einheitsgemeinde Berlin nutzbar gemacht wurde. (Siehe auch Antwort zu Frage 2).

Frage 4:

Warum sollen nur noch Bürger:innen und von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Bauen, Wohnen ausgewählte *„Expert:innen“* für Beteiligung im Beirat sitzen?

Antwort zu 4:

Die dauerhafte Einbindung von Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern hat sich im Beteiligungsbeirat nicht bewährt. Das künftige Beiratsmodell sieht daher die gezielte Einladung von Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern zu den sie tatsächlich betreffenden Themen vor.

In diesem Zusammenhang sei auf die Projektstudie des Deutschen Instituts für Urbanistik, Stephanie Bock und Bettina Reimann: „Kommunen strukturieren Beteiligung: Bausteine, Erfahrungen, Perspektiven“¹ verwiesen. Dort heißt es auf Seite 40:

„In den Diskussionen konstatierten die Projektkommunen, die trialogisch besetzte Beiräte installiert haben, dass nicht jedes Gremium erfolgreich arbeitet. Trialogische Prozesse werden dabei nicht nur als voraussetzungsvoll erlebt, erkennbar werden zudem auch Schwächen einer trialogischen Besetzung. So treffen in einem Trialog unterschiedliche Interessen aufeinander, die nicht alle gleichermaßen verfolgt werden können. (...) Es fällt auf, dass der Begriff Trialog „in vielen Konzepten nicht genauer beschrieben wird“ (Weiß & Bonk, 2019, S. 8) und es unklar bleibt, welche konkreten Erwartungen mit trialogischen Prozessen verbunden sind.

So stehen den positiven Einschätzungen in Heidelberg und Potsdam in einigen Projektkommunen auch gegenteilige gegenüber. Marburg und Wolfsburg zogen aus ihren Erfahrungen mit einem Beteiligungsbeirat beispielsweise den Umkehrschluss und setzten ihr Beteiligungsgremium entweder aus oder schafften es auf Empfehlung der Mitglieder des Beirates grundsätzlich ab, da die Erwartungen nicht eingelöst werden konnten. Als größte Herausforderungen werden dabei die fehlende Augenhöhe zwischen den beteiligten Akteursgruppen, die Bürokratisierung und der Ressourcenaufwand der Gremienarbeit sowie die unzureichend definierten Ziele und Aufgaben der Gremien genannt.“

Der Bericht fußt auf dem Difu-Projekt „Wie die Systematisierung und Qualifizierung kommunaler Beteiligungskonzepte gelingt: 16 Städte im Austausch“. Der Zentrale Raum für Beteiligung wirkte im Projektzeitraum von Januar 2022 bis Juni 2023 darin mit und konnte sich im direkten Austausch mit den genannten Kommunen aus erster Hand über die Erfahrungen austauschen. In diesem Sinne versteht sich die Neuausrichtung des Berliner Beirats auch explizit als einer von derzeit vielen Versuchen und Experimenten in anderen Kommunen zum Thema „Beirat“. Im Sinne einer gelebten Fehlerkultur erachtet es der Zentrale Raum für Beteiligung als essentiell, Erfahrungen kritisch zu reflektieren. „Mehr vom Gleichen“ ist keine adäquate Antwort auf strukturelle Herausforderungen.

Frage 5:

Warum ignoriert der Senat die Ablehnung der neuen Beiratsstruktur durch den bisherigen Beirat? Warum wurde er in die Neukonzeption nicht einmal einbezogen, sondern mit dem Ergebnis konfrontiert (Siehe Abschlussbericht S. 30: *„Insgesamt ist der Vorgang als sehr unglücklich einzuschätzen. Schließlich haben sich bipar und der Beirat selbst Gedanken über die Zukunft des Gremiums gemacht, das unter den richtigen Bedingungen einen Vorbildcharakter in der deutschen Beteiligungslandschaft erreichen könnte. Stattdessen wurden parallel, ohne die Einschätzungen des Beirats selbst hören zu wollen, andere Vorstellungen ausgearbeitet, die jenen des Beirats in Teilen entgegenstehen.“*)?

¹ <https://difu.de/publikationen/2024/kommunen-strukturieren-beteiligung-bausteine-erfahrungen-perspektiven>

Antwort zu 5:

Die Darstellung im Abschlussbericht wird nicht geteilt. Tatsächlich wurde mit dem Beirat mehrfach und fortgesetzt während der Ausarbeitung des geänderten Beiratsmodells über eben dieses gesprochen:

- Im 2. Halbjahr 2023 anlässlich der Beauftragung des Bipar, das ausdrücklich auch den Beirat in den Blick nehmen sollte.
- Am 4. März 2024 in der 12. Sitzung des Beirats wurden die Empfehlungen des Bipar vorgestellt, auch diejenigen zum Beirat.
- Am 22. April 2024 in der 13. Sitzung des Beirats wurde der vom ZRB entwickelte Vorschlag vorgestellt.
- Am 21. Mai 2024 gibt der Beirat in einer AG-Sitzung Rückmeldungen und Hinweise zum Konzept.

Alle Vorschläge konnten im Beirat somit hinreichend diskutiert werden.

Frage 6:

Gibt es in der Bundesrepublik irgendwo sonst noch einen Beteiligungsbeirat, der aus Bürger:innen und von der Politik ausgewählten „*Expert:innen*“ zusammengesetzt ist? Da dieser Vorschlag weder aus dem Beirat noch von bipar kommt, muss die Idee einen anderen Ursprung haben.

Antwort zu 6:

Eine erschöpfende Untersuchung aller Beiratsmodelle in deutschen Kommunen wurde bislang von keiner Stelle unternommen und war durch den ZRB selbst nicht zu leisten. Für die Suche nach geeigneten Beiratsmodellen wurde daher nach geeigneten Ansätzen für Aufgaben eines Beirats gesucht. Die Frage der Zusammensetzung eines Beirats ist beteiligungsfachlich demgegenüber als nachrangige Eigenschaft zu bewerten.

Es gilt zu bedenken, dass sich der Charakter Berlins als Einheitsgemeinde limitierend auf die Übertragbarkeit von Beiratsmodellen aus sonstigen Gemeinden auswirkt. Auch das bipar hat ein Beiratsmodell vorgeschlagen, das sich vorrangig auf Vorhaben konzentriert.

Frage7:

Die Sitzungen sollen im neuen Beirat nicht-öffentlich stattfinden und die Ergebnisse dürfen nicht kommuniziert werden („*vertraulich*“, „*zur Verschwiegenheit verpflichtet*“). Erst „*in abgestimmter Form*“ werden sie - nach dem Beschluss des Beteiligungskonzepts – auf mein-berlin.de veröffentlicht. Wer bestimmt, was „*abgestimmt*“ meint? Wann und wo können die Beiratsmitglieder ihre Kritik an Verfahren öffentlich äußern – vor allem, wenn diese sich später wirklich als disfunktional erweisen? Oder werden sie auf jeden Fall in die Verantwortung genommen ohne widersprechen zu können? Was erwartet der Senat: Welche Bürger:innen werden wohl an einem solchen Beirat mit ausgeprägtem Maulkorb teilnehmen wollen?

Antwort zu 7:

Ausschließlich die Beratung von Beteiligungskonzepten, die sich noch in der Erarbeitung befinden, soll vom Beirat zeitlich befristet vertraulich behandelt werden. Die auf diese Weise durch den Beirat beratenen Beteiligungskonzepte müssen bei der Veröffentlichung die

Rückmeldung des Beirats aufführen, sodass transparent nachvollziehbar ist, welche Rückmeldungen es gab und wie diese aufgegriffen wurden.

Die Senatsverwaltung erwartet Bürgerinnen und Bürger, die ein tatsächliches Interesse an den Vorhaben mitbringen und den künftigen Beirat als lernendes Instrument mitgestalten wollen.

Frage 8:

Warum werden die Anregungen von bipar bezüglich der anderen Teile der LLBB nicht aufgegriffen?

a) Bezüglich des Zentralen Raums für Beteiligung wird *„der erkennbare Nutzen für Akteure der Verwaltung und damit die Wirksamkeit in die Verwaltungspraxis hinein ... als erfolgskritisch.“* eingeschätzt: Angeregt werden Fortbildungen für die Verwaltung und der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Beteiligung, auf die andere Verwaltungen zugreifen können. - Warum ignoriert der Senat das?

b) Laut LLBB können Bürger:innen anregen, dass es zu bestimmten Vorhaben Beteiligungsprozesse geben soll. Auf der zentralen Plattform wird nicht nur auf diese Möglichkeit nicht hingewiesen, sondern es wird stattdessen explizit kommuniziert, dass ausschließlich die Mitwirkung an bereits vorgesehener Beteiligung möglich ist. - Warum werden hier die LLBB ausdrücklich missachtet? Und warum wird das nicht korrigiert?

c) Die Entwicklung guter, passgenauer Beteiligungskonzepte für die verschiedenen Vorhaben in der Stadt ist anspruchsvoll: Warum wird die Anregung nicht aufgenommen, dass der Raum für Beteiligung ein personell unterfüttertes Unterstützungsangebot durch den Zentralen Raum für Beteiligung zur Erarbeitung angemessener Beteiligungskonzepte anbietet und damit andere Verwaltungen entlastet?

Antwort zu 8:

Die Anpassung des Beteiligungsbeirats steht der Verwirklichung der anderen Anregungen nicht entgegen. Die Abarbeitung der Empfehlungen erfolgt gemäß den Möglichkeiten der gegebenen Personal- und Sachausstattung.

Frage 9:

Wie ist es angesichts der Haushaltslage Berlins zu rechtfertigen, dass über vier Jahre, moderiert von einem Dienstleiter, u.a. die Geschäftsordnung für einen Beirat erarbeitet wurde, die nun auf den neu konzipierten Beirat keine Anwendung mehr finden kann? Was hat der Prozess seit dem 22.2.2021 gekostet?

Antwort zu 9:

Es ist davon auszugehen, dass die Geschäftsordnung auch für den neuen Beirat nutzbar gemacht werden kann.

Der Vertrag mit der Geschäftsstelle zur Betreuung des Beirats wurde im Herbst 2020 geschlossen und lief im Oktober 2024 aus. Insgesamt wurden im Zeitraum von vier Jahren Mittel in Höhe von knapp 415.000 € aufgewandt.

Frage 10:

Der Beirat wird stumm gestellt, die Instrumente der Leitlinien nicht weiter entwickelt, das Ergebnis des Beteiligungsprozesses zur Bebauung des Tempelhofer Feldes ignoriert – gibt es überhaupt noch eine Form von frühzeitiger Beteiligung (jenseits der gesetzlich vorgeschriebenen), die der Senat für sinnvoll hält?

Antwort zu 10:

Auf Grundlage der neuen Grundsätze für gute Beteiligung der Leitlinien für Beteiligung und deren Instrumenten setzt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen in zahlreichen Vorhaben auf eine frühzeitige Beteiligung. Und sie finanziert seit 2020 die bezirklichen Räume

für Beteiligung im Rahmen der auftragsweisen Bewirtschaftung jährlich mit 3 Mio. Euro. Beides sind wichtige Beiträge für eine lebendige Berliner Beteiligungskultur bei Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung. Ansonsten wird zum Beratungsprozess und der Veröffentlichung auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

Berlin, den 31.10.2024

In Vertretung

Slotty

.....

Senatsverwaltung für
Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen