

Die Landeseigenen

Leitlinien für  
Partizipation im  
Wohnungsbau:  
eine Zwischenbilanz  
(2018–2019)



# Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften: eine Zwischenbilanz (2018–2019)



# Geleitwort Gesine Schwan

**Wohnen betrifft wie kaum ein anderes politisches Thema unsere alltäglichen Lebenswelten. Daher ist die Partizipation von Bürger\*innen bei Bauprojekten von größter Bedeutung – können sie darüber doch unmittelbar Einfluss auf ihre Lebensgestaltung ausüben. Transparenz wird gestärkt, Informationen werden zugänglich gemacht und die Akzeptanz von Entscheidungen kann erhöht werden. Die Berliner landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften nehmen hier eine Vorreiterrolle ein.**

Bereits im Jahr 2017 sind in einem Projekt der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften mit der gemeinnützigen HUMBOLDT-VIADRINA Governance Plattform Leitlinien für gute Partizipation im Wohnungsbau entwickelt worden. Diese Leitlinien sollen eine Struktur bieten, um zur Gestaltung von konstruktiven und verlässlichen Prozessen beizutragen und mehr Zufriedenheit bei allen Beteiligten zu erzielen.

Seit ihrer öffentlichen Vorstellung im Januar 2018 sind die Leitlinien in der Praxis angewendet worden. Daher haben die Landeseigenen die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Plattform im Herbst 2019 erneut beauftragt, Erfahrungen mit den Leitlinien bei Nutzer\*innen einzusammeln und im Dialog mit Stakeholder\*innen aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft perspektivenreich zu diskutieren – für weitere Schritte zur Stärkung von Partizipation in der Stadtentwicklung.

Prof. Dr. Gesine Schwan  
**HUMBOLDT-VIADRINA**  
**Governance Plattform gGmbH**

# Vorwort der Landeseigenen

**Die Stadt Berlin wächst mit großer Dynamik. Auf innerstädtischen Flächen müssen sowohl neuer, bezahlbarer Wohnraum errichtet als auch weitere Quartiere erschlossen und geschaffen werden. Wir als die landeseigenen Wohnungsbauunternehmen Berlins stellen uns dieser Herausforderung und übernehmen damit gesellschafts- und stadtpolitische Verantwortung.**

Seit zwei Jahren wenden wir die Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau nun an und haben erste Erfahrungen gesammelt. Zeit also, ein erstes Mal Bilanz zu ziehen. Ziel unseres gemeinsamen Projekts mit der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform war es, ein erstes Stimmungsbild zu erheben und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Das große Interesse der Stadtgesellschaft an diesem Erfahrungsaustausch zeigt uns, dass wir auf dem richtigen Weg sind: Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei Wohnungsneubauten ist notwendig, um zu tragfähigen und zukunftsorientierten Lösungen zu kommen. Die hier zusammengetragenen Erkenntnisse und Empfehlungen setzen wichtige Impulse für unsere Beteiligungsprozesse.

Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften  
**degewo, GESOBAU, Gewobag, HOWOGE,  
STADT UND LAND und WBM**

# Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften: eine Zwischenbilanz (2018–2019)

**Wer gelegentlich zurückblickt, ist für den weiteren Weg besser gewappnet: Positive Erfahrungen wie Erfolge und Herausforderungen wie die Überwindung von Hindernissen sind wesentlich, um angemessen zu reagieren und das eigene Handeln jeweils anpassen zu können. Eine Zwischenbilanz dient als Standortbestimmung und zur Reflexion. Sie erfordert Offenheit und bietet die Grundlage für tragfähige Zukunftsentscheidungen.**

An diesem kritischen Blick auf die Anwendung der Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin haben sich zahlreiche Akteur\*innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und Wissenschaft beteiligt. Sie alle haben ihre Positionen und Perspektiven aus ihren Erfahrungen mit den Leitlinien offen und konstruktiv eingebracht. Die nun vorliegende Zwischenbilanz fasst die wesentlichen Diskussionsinhalte und Anregungen systematisch zusammen.

# Verfahren und Vorgehensweise

**Die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform hat im Auftrag der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften eine Studie durchgeführt, um eine erste Zwischenbilanz der Anwendung der Leitlinien zu ziehen. Die Stimmungsbilder wurden durch die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform in einem zweistufigen Verfahren ermittelt. Im vorliegenden Flyer werden die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt.**

1. Mit Schlüsselakteur\*innen aus der Berliner Politik & Verwaltung, der Wohnungswirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft und der Wissenschaft wurden strukturierte Interviews geführt. Einbezogen in die Befragung wurden Expert\*innen, die bereits an der Entstehung der Leitlinien mitgewirkt haben und/oder mit diesen in der Vergangenheit als externe Dienstleister\*innen, Mitarbeiter\*innen oder gewählte Mandatsträger\*innen in Bezirksämtern und Bezirksverwaltungen, als Expert\*innen in zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden oder an Universitäten gearbeitet haben.<sup>1</sup>
2. Die Akteur\*innen diskutierten bisherige Erfahrungswerte miteinander im Trialog. Ein Trialog ist ein Multi-Stakeholder\*innen-Diskussionsformat, das die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform mit dem Ziel entwickelt hat, vertrauliche Räume für den Austausch von Argumenten und Begründungen zu schaffen. Trialoge fördern eine gemeinwohlorientierte Verständigung von Akteur\*innen aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Sie helfen sowohl Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Argumenten zu analysieren als auch offene Fragen und Konfliktpunkte in den heterogenen Positionen und Präferenzen zu identifizieren.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Den 15 befragten Schlüsselakteur\*innen der Studie wurde Anonymität zugesichert, so dass hier keine Angaben zu Personen gemacht werden.

<sup>2</sup> Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform werden unter Anwendung der Chatham House Rule durchgeführt, die keine Rückschlüsse von Zitaten auf Personen zulässt, um Vertraulichkeit und einen offenen Austausch zu garantieren. Zur Teilnahme an der Veranstaltung wurden 86 Personen registriert.

# Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Ziel der Leitlinien ist es, zu guten Beteiligungsprozessen bei Neubauvorhaben der Landeseigenen beizutragen. Das entscheidende Kriterium für die Wirksamkeit der Leitlinien ist, ob Nutzer\*innen diese als brauchbares Instrument für Partizipationsprozesse einschätzen und Beteiligung bei Neubauvorhaben generell positiv bewerten. Daher sind bei einer Überprüfung der Wirksamkeit folgende Fragen zu stellen: Werden die Leitlinien von Nutzer\*innen als bekannt und verständlich empfunden? Werden sie als wirksames Instrument bei Neubauvorhaben angesehen? Finden die Leitlinien bei vielfältigen Akteur\*innen Anwendung? Und können sie Transparenz in Beteiligungsverfahren stärken? Eine Zwischenbilanz gibt erste Antworten.

## Einstellung zu Bürger\*innenbeteiligung

→ Leitlinien für Bürger\*innenbeteiligung erfahren positive Zustimmung.

Eine positive Einstellung zu Bürger\*innenbeteiligung bei Bauprojekten ist Voraussetzung dafür, dass die Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen von Nutzer\*innen als hilfreiches Instrument akzeptiert werden und Wirksamkeit entfalten können. Sowohl die Befragung der Expert\*innen als auch die Diskussionen in der Trialog-Veranstaltung haben gezeigt, dass Bürger\*innenbeteiligung bei Bauprojekten eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird. Partizipationsprozesse sind zu einem wichtigen Element nachhaltiger Stadtentwicklung geworden.



Die Leitlinien werden von den Befragten als ein sehr gelungener „Schritt in die richtige Richtung“ bewertet. Sie sind wirksam, verleihen Partizipation Struktur, bringen Verlässlichkeit in die Verfahren und erhöhen die Transparenz. Ihre sehr gute Verständlichkeit und ihre Praktikabilität werden geschätzt. Das Vertrauen in Beteiligungsprozesse der Landeseigenen ist so in den letzten zwei Jahren deutlich gestiegen.

## Bekanntheit und Verständlichkeit

→ **Die Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen können weiter bekannt gemacht werden.**

Damit die Leitlinien dazu beitragen können, Beteiligungsprozesse im Wohnungsbau zu gestalten, sollten sie den verschiedenen Beteiligten und Nutzer\*innen bekannt sein und von ihnen als verständlich eingeschätzt werden. Die Studie zeigt: Die Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen finden aufgrund ihrer Verständlichkeit und Praktikabilität bei den Expert\*innen viel Anerkennung. Weitere Außenkommunikation zu den Leitlinien könnte für eine größere Bekanntheit der Leitlinien bei Anwohner\*innen, beteiligten Expert\*innen sowie in der breiten Öffentlichkeit sorgen.

Über folgende Wege könnten die Leitlinien verstärkt beworben und zugänglicher gestaltet werden: Denkbar erscheint, den Geleitworten der Verfasser\*innen ein Vorwort oder eine Präambel beizufügen, um die unterschiedlichen Nutzer\*innengruppen zu adressieren und den Anspruch der landeseigenen

Wohnungsbaugesellschaften zusammenfassend darzulegen. Ferner könnte die Anwendbarkeit der Leitlinien exemplarisch (z. B. online) illustriert werden. Diese positive Darstellung gelungener Partizipationsverfahren gemäß den in den Leitlinien vorgeschlagenen Prozessen kann die Plastizität der Leitlinien erhöhen.

Darüber hinaus könnte eine verkürzte Fassung als Flyer, gegebenenfalls in leichter Sprache verfasst, breite Nutzer\*innengruppen rechtzeitig informieren und zu einer besseren Verständlichkeit und größeren Bekanntheit der Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen beitragen. Die gezielte Ansprache von Expert\*innen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft (z. B. über Newsletter oder Fachbeiträge) kann die Bekanntheit der Leitlinien ebenfalls weiter steigern.

Nicht nur in Berlin entsteht derzeit eine Vielzahl von Leitlinien für Bürger\*innenbeteiligung in der Stadtentwicklung. Die Existenz verschiedener Leitlinien neben den Leitlinien für Partizipation der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin sorgt nach Einschätzung der Expert\*innen eher für Verwirrung und Verunsicherung unter den Beteiligten und Nutzer\*innen. Eine Klärung des Verhältnisses zu anderen Leitlinien in Berlin wäre unter diesem Gesichtspunkt erstrebenswert und könnte den Geltungsbereich der Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen klarer abgrenzen.

## Generelle Wirksamkeit

→ **Die Leitlinien zeigen Wirksamkeit und schaffen Akzeptanz.**

Wenn die Leitlinien von Nutzer\*innen als Instrument akzeptiert werden und damit generell Wirksamkeit erfahren, können sie langfristig gewinnbringend zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen im Wohnungsbau beitragen. An den Diskus-

sionen im Trialog zeigt sich, dass für eine positive Bewertung der Leitlinien stärker betont werden könnte, welche Effekte von strukturierten Beteiligungsprozessen ausgehen. Es wurde deutlich, dass der Einsatz der Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen die Beteiligungskultur unter den Betroffenen langfristig verbessern kann.

Vielfach wurde in den durchgeführten Interviews und in den Diskussionen in der Trialog-Veranstaltung die Bedeutung der verinnerlichten Haltung von Ehrlichkeit und Offenheit für gute Beteiligungsprozesse betont. Die Landeseigenen werden von den Expert\*innen im Rahmen dieser Studie bereits vor der Einführung des Instruments der Leitlinien als offen für die Zusammenarbeit mit Bürger\*innen und Stakeholder\*innengruppen beschrieben. In den Leitlinien manifestiere sich eine positive Grundhaltung zur Bürger\*innenbeteiligung.

Die Leitlinien für Partizipation könnten gerade in konfliktreichen Momenten zu einer generell wünschenswerten Auseinandersetzung mit den verschiedenen Interessen in der Gesellschaft führen. Diese Effekte der Leitlinien zeigen sich jenseits der veränderten baulichen Maßnahmen in einer gelebten Beteiligungskultur in der Bewohner\*innenschaft und sollten als Beitrag zu einer gesamtgesellschaftlichen Integrationsleistung nicht außer Acht gelassen werden, wenn Wirkungen der Leitlinien erfasst werden sollen.

Gleichermaßen sollte geklärt werden, was die Leitlinien aufgrund ihres Geltungsbereiches nicht leisten können, um unrealistischen Erwartungshaltungen entgegenzuwirken. Dafür wurde von Befragten im Rahmen dieser Studie gefordert, dass politische Entscheidungen klar benannt werden sollten, wenn sie die Entscheidungsspielräume in den Beteiligungsprozessen von vorneherein stark begrenzen. Dies könne enttäuschte Erwartungen bei Bürger\*innen vermeiden helfen. Konkret wurde mehrfach auf die Notwendigkeit des Neubaus verwiesen – einen öffentlichen Auftrag, den die Landeseigenen erfüllen sollen. Des Weiteren nannten Befragte hohe bauliche Anforderungen durch politische Vorgaben etwa in den Berei-

chen Klimaschutz oder Barrierefreiheit, die die Möglichkeiten von Partizipation von Beginn an stark begrenzten. Es könnten daher verantwortliche Entscheidungsträger\*innen aus Politik und Verwaltung an definierten Abschnitten des Beteiligungsprozesses hinzugezogen werden. Dies könnte zur Klärung der Erwartungen im Beteiligungsprozess beitragen.

Für die deutliche Benennung von Ergebnissen der leitlinien-gesteuerten Beteiligungsprozesse im Wohnungsbau könnte eine Dokumentation bisheriger Verfahren hilfreich sein. Für eine quantitative Erhebung von Ergebnissen der Beteiligungsprozesse könnten die bisher durchgeführten Verfahren der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in einer gemeinsamen Datenbank zusammengeführt werden. Eine standardisierte Umfrage unter Anwohner\*innen zu den Effekten der Beteiligungsverfahren kann sowohl so genannte harte Ergebnisse wie bauliche Veränderungen als auch weiche Faktoren wie eine veränderte Diskussionskultur in der Nachbarschaft quantifizieren. Für eine qualitative Erhebung könnten Good-Practice-Beispiele benannt und deren Erfolgsfaktoren durch eine qualitative Studie identifiziert werden.

## Relevanz

→ **Die Leitlinien werden als relevant und anwendbar eingeschätzt.**

Die Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen können dann besonders wirksam werden, wenn sie möglichst breite Anwendung finden und damit ihre Relevanz zeigen. Grundsätzlich sind die Kürze und die Offenheit der Leitlinien der Landeseigenen in den Interviews und Diskussionen gelobt worden. Eine Konkretisierung der Leitlinien wurde diskutiert: Einerseits argumentierten einige Akteur\*innen für eine Konkretisierung an einzelnen Stellen. Ein mehrfach genanntes Beispiel war die Auswahl der Beteiligungsstufe, für die etwa Faktoren als Entscheidungsgrundlage angegeben werden

könnten. Andererseits wurde argumentiert, dass enge Vorgaben die Prozesse einschränken könnten. Eine weitere Konkretisierung im Sinne einer prozessualen Verrechtlichung wurde eher abgelehnt. Die Akteur\*innen betonten positiv die „Buntheit“ und Vielfalt der Beteiligungsverfahren der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin.

Demokratie lebt von einer perspektivenreichen und konstruktiven Beteiligung. Eine große Chance besteht für die Landeseigenen darin, das Teilnehmer\*innenfeld bei Beteiligungsprozessen repräsentativ und vielfältig zu gestalten. Durch eine ausgewogene Abbildung aller Präferenzen kann der Prozess an Akzeptanz und Legitimation gewinnen. In den Interviews und im Rahmen des Trialogs wurde über positive und negative Erfahrungen mit der Zielgruppenansprache innerhalb der durchgeführten Beteiligungsprozesse diskutiert. Als Hilfestellung für die Anwendbarkeit könnten passgenaue Methoden für unterschiedliche Voraussetzungen bei Beteiligungsprozessen identifiziert und übersichtlich, etwa als Handbuch, zusammengestellt werden. Wiederholt wurde die Problematik benannt, dass zukünftige Bewohner\*innen schwer mit Beteiligungsprozessen zu erreichen seien. Hier könnte mit innovativen, digitalen und analogen Methoden experimentiert werden, um gute Instrumente zu identifizieren.

## Transparenz

→ **Die Leitlinien sollen die Transparenz während des gesamten Beiligungsprozesses stärken.**

Nutzer\*innen, die mit der durch die Leitlinien geschaffenen Transparenz zufrieden sind, werden diese eher akzeptieren und den Leitlinien damit zu mehr Wirksamkeit verhelfen. Die Studie hebt hervor, wie wichtig es den Beteiligten ist, während der gesamten Verfahrensdauer größtmögliche Einsicht in Entscheidungsprozesse zu erhalten. Zu Beginn des Verfahrens gilt es, deutlich zu machen, worüber im Verfahren entschieden

werden kann und welche Anliegen sich außerhalb des Entscheidungsspielraumes befinden. Als herausfordernd wurde dabei die Gemengelage von teils diversen Perspektiven und Interessen beschrieben, von Sorgen hinsichtlich der Verkehrsanbindung oder des Wegfalls von Freiflächen bis hin zu Sorgen bezüglich des Umweltschutzes. Eine Übernahme der Verantwortung für bereits getroffene (politische) Entscheidungen kann die Leitlinien für Partizipation der Landeseigenen von zu hohen Erwartungshaltungen befreien.

Der Vorschlag, einsehbare Kriterien für die Einordnung in die jeweilige Beteiligungsstufe aufzustellen, kann die Transparenz während des Verfahrens befördern, indem Entscheidungen nachvollziehbar gemacht werden. Aufgrund der Verschiedenartigkeit von Bauprojekten ist eine weite Definition der Kriterien empfehlenswert. Daneben könnte in ausgewählten Sonderfällen das Beteiligungskonzept für das Verfahren selbst mit Betroffenen und Stakeholder\*innengruppen partizipativ ausgearbeitet werden. Hier müssen zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen auf Seiten der Landeseigenen wie auf Seiten der Beteiligten gut abgewogen werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Ergebnisse der Partizipationsverfahren nach Ansicht einiger Expert\*innen noch deutlicher an die Öffentlichkeit kommuniziert werden sollten. Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften könnten hierfür ein standardisiertes, leicht verständliches und zugängliches Format entwickeln, das die Ergebnisse transparent festhält. Zu guter Letzt können im Sinne einer offenen und gelebten Diskussionskultur die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften selbst ihre Reflexionen über die Leitlinien und ihre Erfahrungen damit weiter öffentlich diskutieren, wozu diese Zwischenbilanz bereits einen ersten Beitrag leistet.



# Die Landeseigenen



Die HUMBOLDTVIADRINA Governance Platform und die sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin haben im Herbst und Winter 2019 ein erstes Stimmungsbild und Erfahrungsberichte zu den im Januar 2018 verabschiedeten Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau erhoben. In einem zweistufigen Evaluationsprozesse sind dafür Expert\*inneninterviews durchgeführt und eine Diskussionsrunde im Trialog-Format veranstaltet worden. Die vorliegende Zwischenbilanz fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

## Autor\*innen

Dr. Niklas Im Winkel

Sebastian Moll

Dr. Melanie Kryst

HUMBOLDTVIADRINA

Governance Platform gGmbH

Pariser Platz 6

10117 Berlin

[www.governanceplatform.org](http://www.governanceplatform.org)