

Unterwegs im Dialog: Einschränkungen und Potentiale von Bürger*innenbeteiligung an der Verkehrswende

Abschlussveranstaltung der SöF-Nachwuchsgruppen MoveMe & CIMT
Katharina Holec und Laura Mark

26.04.2024

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA
Sozial-ökologische Forschung

1. Einführung & Überblick
2. Forschungsergebnisse
 - Kommunale Beteiligungslandschaft
 - Wirkungen von Beteiligung auf Planungsinhalte
 - Wirkung von Beteiligung auf Repräsentation und Legitimitätseinstellungen
3. Denkanstöße & Diskussion



Wer sind wir?

Dr. Tobias Escher (Sozialwissenschaften)

- Forschung zu Wirkungen politischer (Online-)Partizipation

Katharina Holec (Soziologie)

- Forschung insbesondere zum Einfluss von Beteiligung auf Legitimitätseinstellungen

Laura Mark (Stadtplanung)

- Forschung insbesondere zu inhaltliche Wirkungen von Beteiligungsverfahren

Julia Romberg (Informatik)

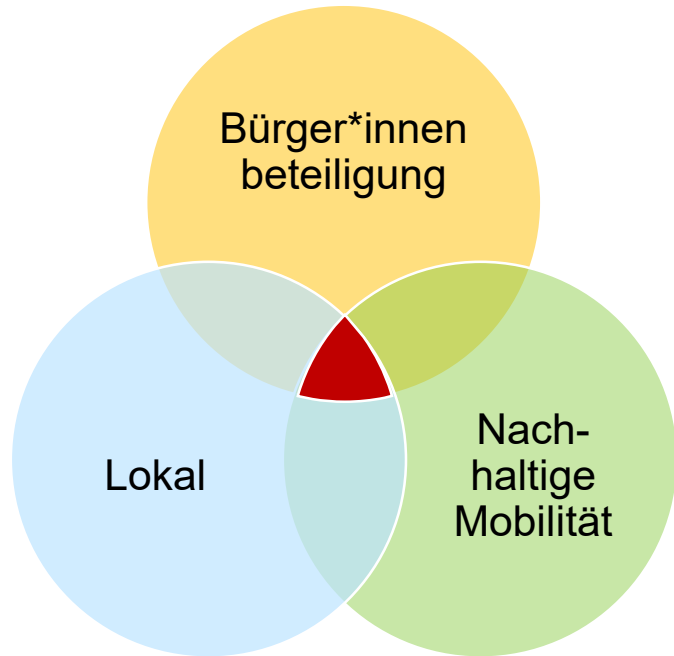
- Forschung zur Unterstützung der Auswertung von Beteiligungsverfahren durch (teil-)automatisierte Klassifikation

Wer sind Sie?

<https://partici.fi/70800363>



Unsere Forschung zu Beteiligung



Beteiligungslandschaft

Inhaltliche Wirkung

Wirkung auf
Repräsentation und
Legitimitätseinstellungen

Automatisierte Auswertung

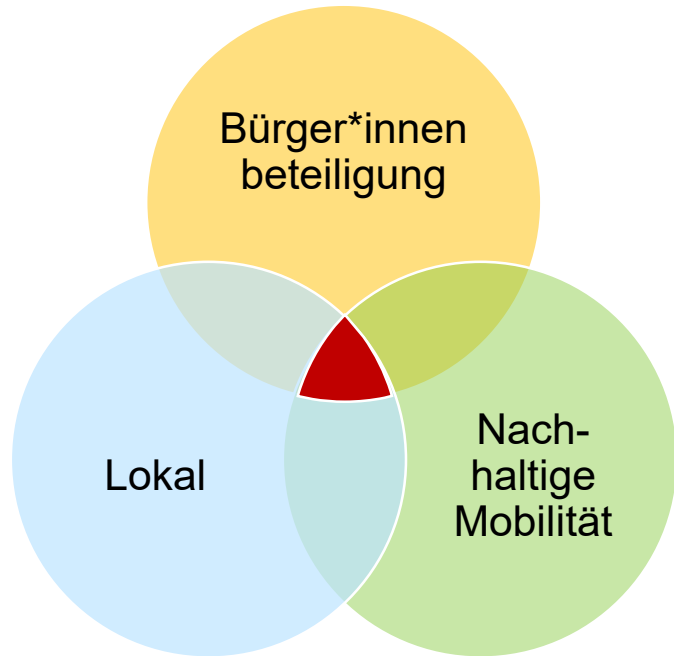
Kombination von
Datenquellen und
Methodologien

Qualitativ: Interviews,
Beobachtungen,
Auswertung von
Dokumenten

Quantitative: Befragungen

Natural Language
Processing

Unsere Forschung zu Beteiligung



Beteiligungslandschaft

Inhaltliche Wirkung

Wirkung auf
Repräsentation und
Legitimitätswahrnehmung

Automatisierte Auswertung

Kombination von
Datenquellen und
Methodologien

Qualitativ: Interviews,
Beobachtungen,
Auswertung von
Dokumenten

Quantitative: Befragungen

Natural Language
Processing

Relevanz

- Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung als
 - Dominante Form der Beteiligung an Planungsprojekten
 - Immer stärker gefordertes Element auch über formale Erfordernisse hinaus
 - Aus demokratischer Sicht relevanter Schritt der Beteiligung über repräsentative Demokratieelemente hinaus, dennoch bleibt Entscheidung bei Politik
 - Hoffnungen u.a. für die Verkehrswende auf
 - Sichtbarmachen und Aufbrechen verfestigter Konflikte
 - Schaffen von Akzeptanz vor allem durch diskursive Elemente
 - Sammlung von Informationen und Finden „besserer“ Lösungen
- Zunächst: fehlender Überblick über Nutzung in Deutschland in der mobilitätsbezogenen Planung

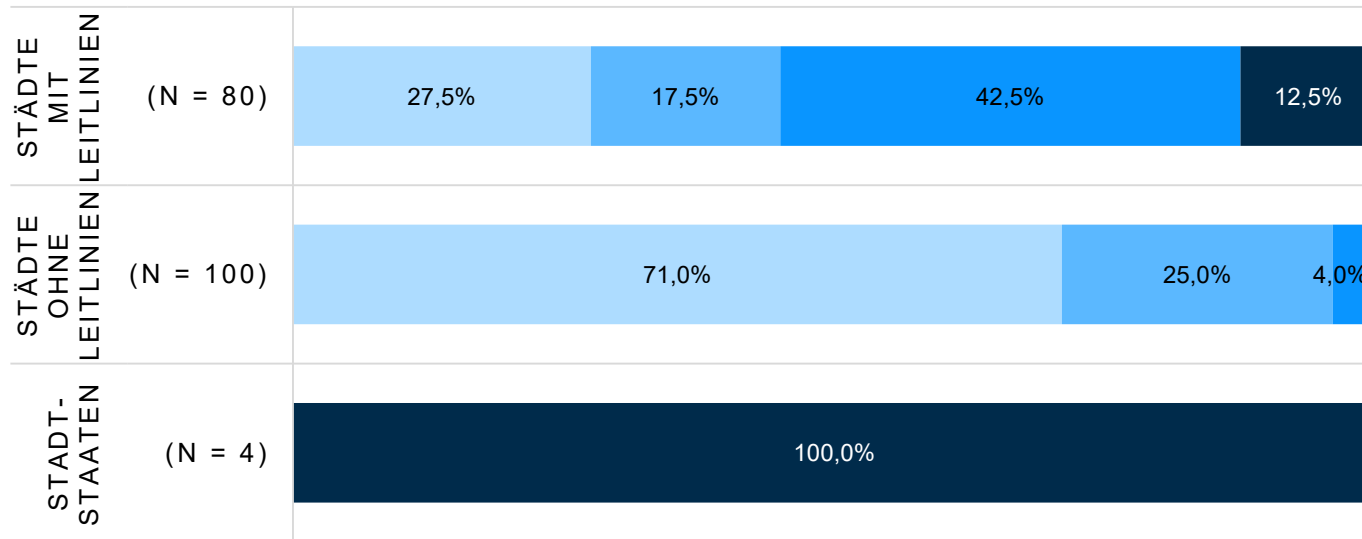
- Ziel: Überblick über den Einsatz konsultativer, diskursiver Beteiligung bei mobilitätsbezogener Planung
 - Kombination aus Vollerhebung der Kommunen mit Leitlinien mit Beteiligung und Stadtstaaten sowie geschichtete Zufallsstichprobe aus Kommunen ohne Leitlinien
 - Betrachtung von 186 Kommunen und ca. 350 Planungsverfahren



Mark, Laura; Hölec, Katharina; Escher, Tobias (2024): Die Konsultation von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Beteiligungsverfahren in Deutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung*, S. 1–16. DOI: 10.14512/rur.2239.

Beteiligungsaktivitäten im Überblick

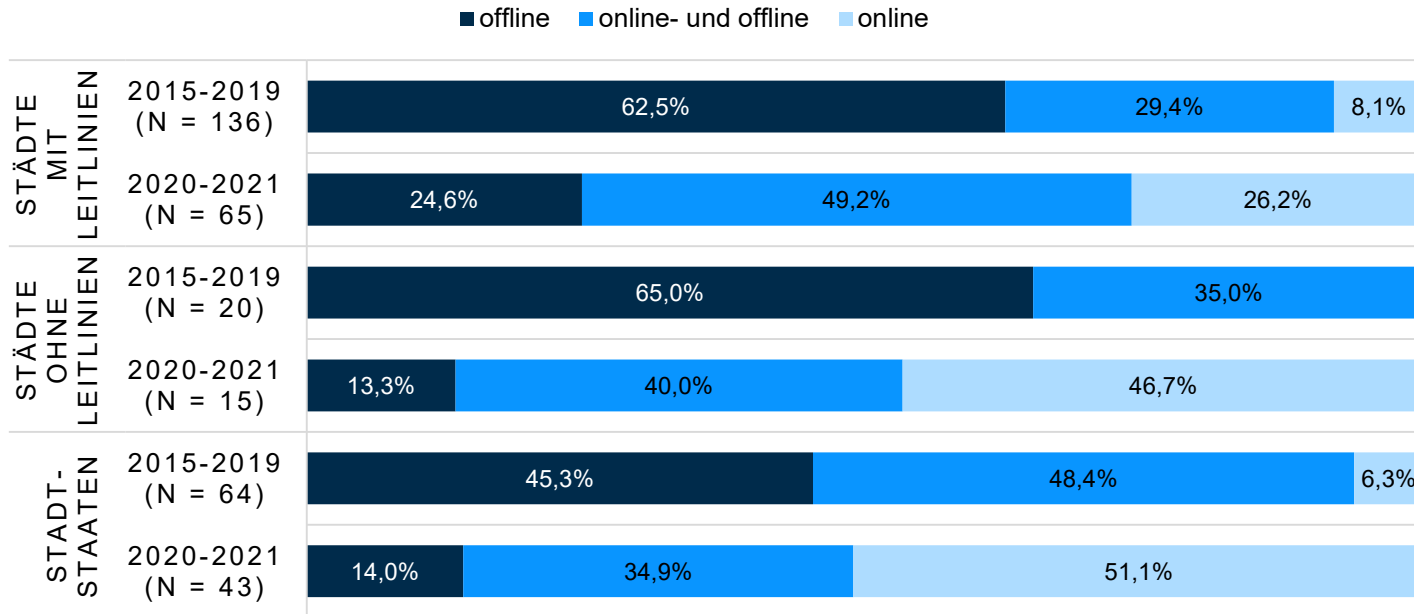
■ kein Verfahren ■ 1 Verfahren ■ 2 bis 5 Verfahren ■ mehr als 5 Verfahren



Beteiligungsaktivitäten im Überblick

- Fahrrad als häufiger Fokus, ÖPNV seltener als Thema von Beteiligungsverfahren
- „Typische“ Kommunen führen v.a. konzeptionelle Verfahren und Verfahren auf gesamtstädtischer Ebene durch, die oft alle Verkehrsmittel betreffen (über 70%)
- Kommunen mit Leitlinien führen auch verstärkt Verfahren mit kleinerem räumlichen Maßstab sowie konkreterem Handlungsbezug durch, die sich teilweise auch nur auf einzelne Verkehrsmittel beziehen

Formate



Formate

	Kommunen mit Leitlinien	„Typische“ Kommunen (ohne Leitlinien)	Stadtstaaten
Teilnehmendenauswahl (Mehrfachauswahl)			
Offen	98,5%	100,0%	98,2%
Regel-Basiert	13,2%	2,9%	7,4%
Zufallsauswahl	5,4%	0%	1%
N	205	35	108

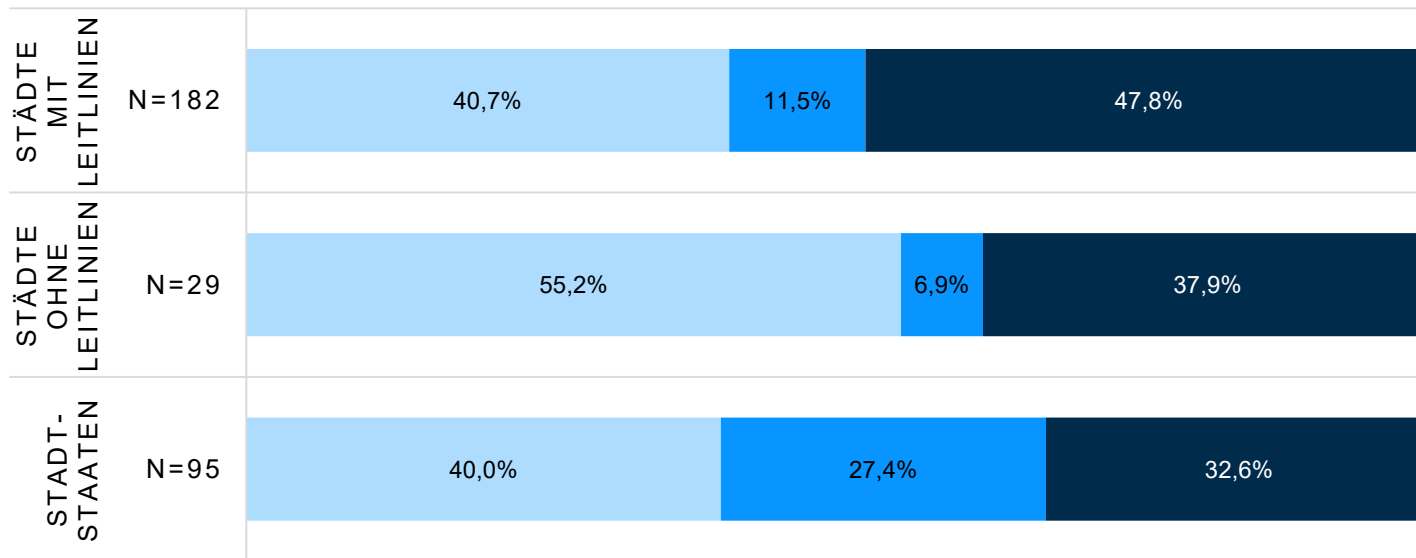
Überwiegende Anzahl an Beteiligungsverfahren mit offener Teilnahme

→ Obwohl Problematik von Selbst-Selektion weithin bekannt und diskutiert wird

Insbesondere Verfahren in „typischen“ Kommunen sind fast immer offen für alle Teilnehmenden

Nach den Beteiligungsverfahren

keine Information Geplant Erfolgt



Zusammenfassung und Fazit

- Konsultative Beteiligung über das gesetzlich geforderte Maß wird durchgeführt, aber hat sich in der Breite noch nicht durchgesetzt
- Der Kontext der Kommune beeinflusst, wie oft und mit welchen Formaten beteiligt wird
 - Kommunen mit Leitlinien beteiligen eher, öfter und mit vielfältigeren Themen und Formaten
 - Groß- und Mittelstädte beteiligen häufiger und haben eher Leitlinien
- Die eingesetzten Beteiligungsformate bleiben hinter theoretisch möglichen und wünschenswerter Beteiligung zurück
 - Oft reine Online-Beteiligung
 - Starker Fokus auf Selbst-Selektion
- Mangelnde Transparenz und Datenverfügbarkeit
 - Möglicherweise: mangelnde Wirkung von Beteiligung?

Verkehrswende durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

Policy-Wirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung am
Beispiel zweier Verkehrsplanungsprojekte in Hamburg

Laura Mark

Policy-Wirkung und die Verkehrswende

- Policy-Wirkung wird erwartet bzw. erhofft, bleibt aber oft unklar
- Policy-Wirkung als demokratietheoretischer Anspruch (Repräsentation verschiedener Interessen im Planungsergebnis)
- Welche Rolle kann inhaltliche Wirkung von Beteiligung im Kontext der Verkehrswende spielen?
 - In der Umweltplanung wirkt sich Beteiligung oft positiv aus auf die Umweltqualität einer Planung (bspw. Jager et al 2020; Bock und Reimann 2017; Newig et al. 2012)
 - Gegenläufige Wirkungen sind aber ebenso denkbar

Vorgehen: theoretische Ableitung von 6 Mechanismen

Nachvollziehen dieser anhand zweier Fallstudien

Elbchaussee (HH)

Umgestaltung einer repräsentativen Hauptstraße



Quelle: LSBG/Freie und Hansestadt Hamburg

Autoarmes Ottensen (HH)

Autoarme Gestaltung eines innerstädtischen, dichten und Nutzungsgemischten Quartiers



Quelle: Eigenes Foto

Policy-Wirkung

■ Elbchaussee

- Viel Input, aber nur diffuse Policy-Wirkung
- Rahmenbedingungen der Planung eng gesetzt
- Mehr Policy-Wirkung durch Radentscheid

■ Autoarmes Ottensen

- Repräsentative Evaluation des Pilotprojekts als Grundlage für Verstetigung
- Weitere Qualifizierung durch Details aus späterer Konsultation
- Bestätigung der „Richtung“ durch Konsultation und Beirat

→ Einfluss der Konsultation kann Inhalte qualifizieren, bewegt sich innerhalb des politisch beschlossenen Rahmens

→ Beteiligung kann die „Fortsetzung“ einer eingeschlagenen Richtung ermöglichen

Policy-Wirkung

- Elbchaussee
 - Viel Input, aber nur diffuse Policy-Wirkung
 - Rahmenbedingungen der Planung eng gesetzt
 - **Mehr Policy-Wirkung durch Radentscheid**

 - Autoarmes Ottensen
 - **Repräsentative Evaluation des Pilotprojekts als Grundlage für Verstetigung**
 - Weitere Qualifizierung durch Details aus späterer Konsultation
 - Bestätigung der „Richtung“ durch Konsultation und Beirat
- *Bottom-up Formate* können den vorgesehenen Korridor auch aufbrechen
- Formate, die als repräsentativ wahrgenommen werden, können richtungsweisende Wirkung haben

Policy-Wirkung und die Verkehrswende

■ Elbchaussee

- Forderungen für die Verkehrswende lautstark in der (Online-)Beteiligung
- Autogerechte Strukturen standen nicht zur Debatte

■ Ottensen

- Politischer Wille zur Verkehrswende
- Beteiligung half, kritische Stimmen und Medienberichterstattung einzuordnen

→ (Top-down) Beteiligung als Potential für Verkehrswende, wenn

- Politischer Wille und Mut bereits vorhanden ist
- Beteiligung so gestaltet wird dass sie als Entscheidungshilfe funktioniert
- Rückhalt in der Bevölkerung besteht (→ Potential von Verkehrsversuchen!)

Inclusive Democracy, Sustainable Democracy?

Katharina Holec, Heinrich-Heine University Düsseldorf

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA
Sozial-ökologische Forschung

1. Relevanz
2. Die Potentiale konsultativer Beteiligung
3. Daten
4. Deskriptive und substantielle Repräsentation
5. Legitimitätseinstellungen
6. Zusammenfassung

■ Hauptaufgabe in der Verkehrswende

- Neuorganisation von Städten für mehr nachhaltige Mobilität zur Reduktion von CO₂
- Einbindung von Bürger*innen in diese Neuorganisation (z.B. durch konsultative Partizipation) führt (aktuell) noch nicht zu einer fairen Verteilung von Raum (Creutzig et al., 2020)

■ Nicht alle gesellschaftlichen Gruppen partizipieren an Verfahren

- Gut gebildete und Männer sind häufiger politisch aktiv

(Coffé & Bolzendahl, 2010; Dalton, 2017; Pfanzelt & Spies, 2019; Schäfer, 2012; Schlozman, Verba, & Brady, 1995; Stark, 2019; Walgrave, Wouters, & Ketelaars, 2022)

- Wer am Verfahren teilnimmt bestimmt zum Teil welche Interessen ausgedrückt werden

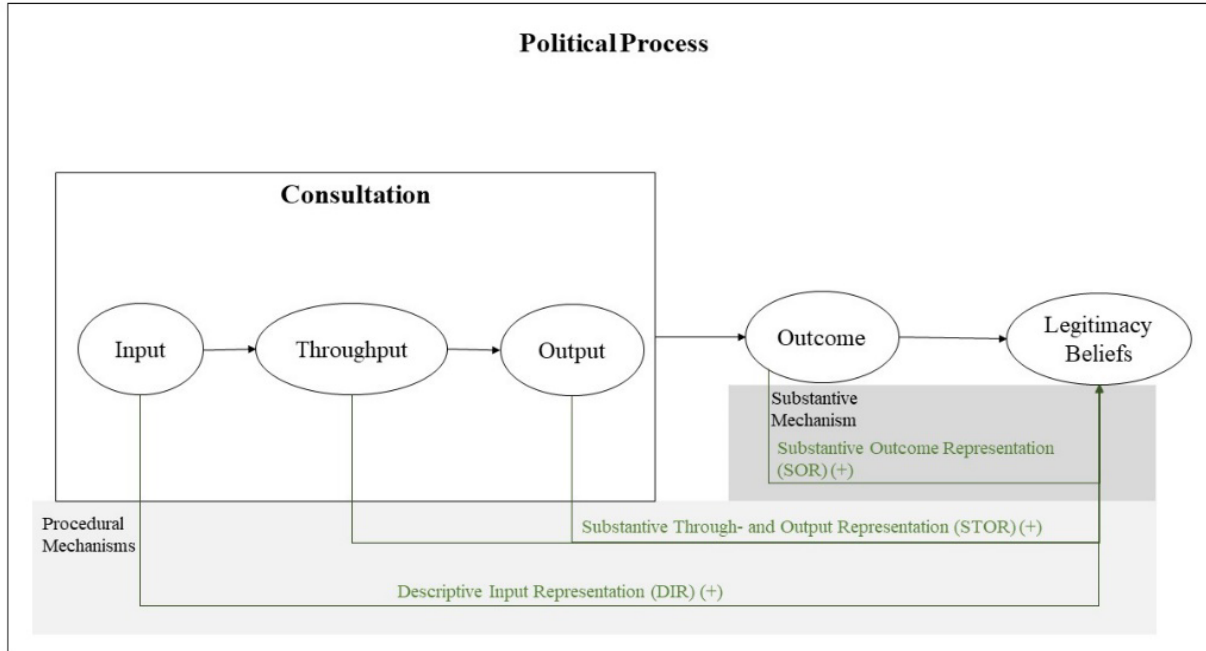
(Arnesen & Peters, 2018)

- Verfahren erzeugt ggf. Akzeptanz/demokratische Stabilität

(Easton, 1957, 1965, 1975)

- Informationen sammeln über Alltag von Individuen
- „gute Lösungen“ finden
- Konflikt sichtbar machen (und lösen) (Kubicek, Lippa, & Koop, 2011)
- Lokale Legitimitätseinstellungen (positive Einstellungen zum politischen System) steigern (Kneip, Merkel, & Weßels, 2020)

Repräsentation und Legitimitätseinstellungen

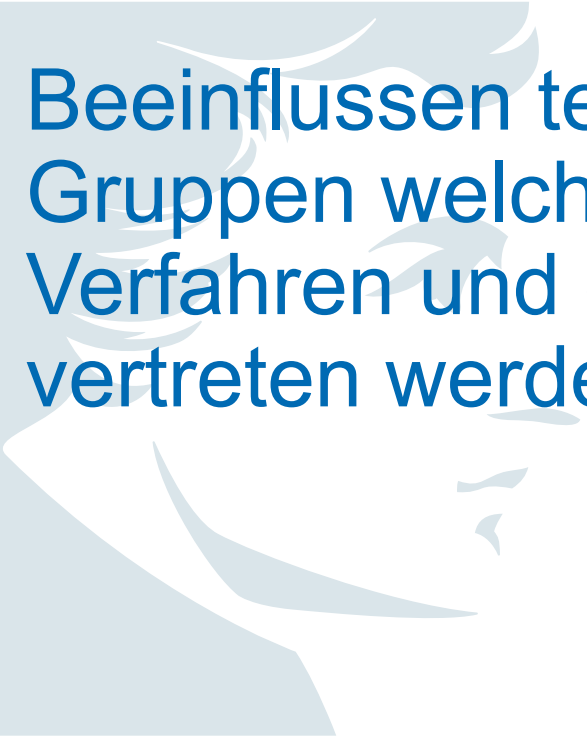


- 4 Beispielkommunen: Marburg, Offenburg, Wuppertal, Hamburg
 - Beteiligungsaffine Kommunen
 - Viele Verfahren in den letzten Jahren
 - Aktive Bürger*innen
- 5 konsultative Bürger*innenbeteiligungsverfahren Teil der Erhebungen

Besondere Partizipationskultur
Keine repräsentativen Kommunen

Vorgehen

- Zufallsstichproben aus den Melderegistern
- Zusätzlich Befragung der Teilnehmenden



Beeinflussen teilnehmende
Gruppen welche Interessen im
Verfahren und der Entscheidung
vertreten werden?

- Teilnahme von Personen(gruppen) führt eher dazu, dass Personen(gruppen) ihre Interessen vertreten sehen
 - Effekt deutlicher im Fall von freiRaum Ottensen
- Interessenvertretung (während des Prozesses) ist **ungleich** einer Interessenvertretung (nach dem Prozess) im Planungsergebnis

Interessenvertretung (während des Prozesses)

- Besser vertreten fühlen sich Menschen, die Politik generell als responsiver wahrnehmen
- Schlechter vertreten fühlen sich Personen mit Mobilitätseinschränkungen und Personen mit niedrigerer formaler Bildung

- Teilnahme und Interessenvertretung (nach dem Prozess)
 - Kein Effekt sichtbar: Weder für alle Städte, noch für einzelne Städte
- Interessenvertretung (während des Prozesses) führt verstärkt zu wahrgenommener Interessenvertretung (nach dem Prozess)
 - Indirekter Effekt: Teilnahme führt zu höherer Interessenvertretung (während des Prozesses), die dann eine bessere Interessenvertretung (nach dem Prozess) bedingt





Wie beeinflussen Teilnahme
und Interessenrepräsentation
Legitimitätseinstellungen?

- Teilnahme hängt negativ mit lokalen Legitimitätseinstellungen zusammen
 - Personen, die lokale Demokratie kritischer sehen, nehmen eher teil
 - Kein Zusammenhang zwischen Interessenvertretung (während dem Prozess) und lokalen Legitimitätseinstellungen
- Es ist kein positiver Einfluss des **Verfahrens** auf **lokale Legitimitätseinstellungen** feststellbar.

- Planungsergebnisse wirken sich in jedem Fall positiv auf Legitimitätseinstellungen aus
 - Sowohl bessere Bedürfnisbefriedigung zu einem Zeitpunkt...
 - ...als auch bessere Bedürfnisbefriedigung durch das Verfahren

- ➔ Verfahren **ohne oder mit negativem** Effekt
- ➔ Planungsergebnis mit **positivem** Effekt

- ➔ Ist das Ergebnis der Planung relevanter als die Konsultation selbst?

- Teilnahme bedingt, dass Ergebnisse als Verbesserung der eigenen Mobilitätsmöglichkeiten wahrgenommen werden
- Potential von Partizipation in Verfahren **UND** Ergebnis
 - Konsultation (besseres Prozessverständnis, Möglichkeit der Mitwirkung) könnte Legitimitätseinstellung steigern
 - Planungsergebnis (bessere Bedürfnisbefriedigung) könnte Legitimitätseinstellung steigern
- Messbare Effekte weisen eher auf einen starken Effekt durch das **Ergebnis** hin
 - Effekte des Verfahrens auf Legitimitätseinstellungen nicht feststellbar
 - Effekte des Ergebnisses auf Legitimitätswahrnehmung aber deutlich vorhanden
- Anpassung der Lebensumgebung an individuelle Bedürfnisse Grundlage für höhere Legitimitätseinstellungen
- Partizipation kann dabei helfen, die Lebensumgebung im Sinne der Individuen zu verbessern.

- Arnesen, S., & Peters, Y. (2018). The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7), 868–899. <https://doi.org/10.1177/0010414017720702>
- Coffé, H., & Bolzendahl, C. (2010). Same game, different rules? gender differences in political participation. *Sex Roles*, 62(5–6), 318–333. <https://doi.org/10.1007/s11199-009-9729-y>
- Creutzig, F., Javid, A., Soomaroo, Z., Lohrey, S., Milojevic-Dupont, N., Ramakrishnan, A., ... Zausch, J. M. (2020). Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights. *Transport Reviews*, 40(6), 711–733. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1762795>
- Dalton, R. J. (2017). *The Participation Gap. Social Status and Political Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383–400.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. Retrieved from <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=3332892>
- Kneip, S., Merkel, W., & Weßels, B. (2020). *Legitimitätsprobleme* (S. Kneip, W. Merkel, & B. Weßels, eds.). <https://doi.org/10.1007/978-3-658-29558-5>
- Kubicek, H., Lippa, B., & Koop, A. (2011). *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestuetzter Buergerbeteiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Guetersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Pfanzelt, H., & Spies, D. C. (2019). The Gender Gap in Youth Political Participation: Evidence from Germany. *Political Research Quarterly*, 72(1), 34–48. <https://doi.org/10.1177/1065912918775249>
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. California, USA.
- Schäfer, A. (2012). Consequences of social inequality for democracy in Western Europe. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6(S2), 23–45. <https://doi.org/10.1007/s12286-010-0086-6>
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (1995). Participation's Not a Paradox: The View from American Activists. *British Journal of Political Science*, 25(01), 1–36. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007043>
- Stark, T. (2019). *Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals*. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24616-7>
- Walgrave, S., Wouters, R., & Ketelaars, P. (2022). Mobilizing Usual versus Unusual Protesters. Information Channel Openness and Persuasion Tie Strength in 71 Demonstrations in Nine Countries. *The Sociological Quarterly*, 63(1), 48–73. <https://doi.org/10.1080/00380253.2021.1899086>
- Weßels, B. (2016). Democratic Legitimacy: Concepts, Measures, Outcomes. In M. Ferrín & H. Kriesi (Eds.), *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

hhu.



Denkanstöße & Diskussion

Katharina Holec & Laura Mark

Übergreifende Erkenntnisse

- Beteiligung kann zur planerischen Entscheidung beitragen
 - Interessen der Beteiligten können durch das Verfahren im Ergebnis berücksichtigt werden
 - Beteiligung kann Ergebnisse qualifizieren und eine Entscheidung hin zur Verkehrswende unterstützen
- Das Verfahren selbst erhöht nicht die Akzeptanz, das Ergebnis ist wichtiger
- Es bestehen teilweise deutliche Defizite in der Beteiligungspraxis
 - Es liegen zu wenig Informationen vor über Verfahren und Ergebnisse
 - Es wird noch nicht flächendeckend beteiligt
 - Zu wenig gezielte Auswahl der Teilnehmenden

Thesen

Bürgerbeteiligung kann zu einer Annäherung und zu gegenseitigem Verständnis führen, in der Regel aber nicht zu einem Konsens über grundlegende Interessenkonflikte.

Bürgerbeteiligung trägt nur dann inhaltlich zur Verkehrswende bei, wenn diese politisch und gesellschaftlich bereits (mehrheitlich) gewollt ist.

Wenn Beteiligung durchgeführt wird, braucht es mehr Formate mit gezielter Auswahl von Teilnehmenden und mehr Transparenz über die Verwendung der Ergebnisse.



Kontakt

Katharina Holec, Laura Mark,
Dr. Tobias Escher

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Sozialwissenschaften

Twitter: @cimt_hhu

Web: <http://cimt-hhu.de>