

Laura Mark

Verkehrswende durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

**Hinweis: Manuskript für Verlagsveröffentlichung
der Dissertation, bitte vertraulich behandeln!**

Mobilität und Gesellschaft

herausgegeben von

Weert Canzler, Stephan Rammler
und Oliver Schwedes

Band 16

LIT

Laura Mark

Verkehrswende durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

Policy-Wirkung von konsultativen Invited Spaces
am Beispiel zweier Verkehrsplanungsprojekte
in Hamburg

LIT

Umschlagentwurf und Illustrationen S. 17 und 291: Niels Schröder

Veröffentlicht mit Unterstützung des Open Access Fonds der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

D 82 (Diss. RWTH Aachen University, 2025)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-643-25185-5 (br.)

ISBN 978-3-643-45185-9 (PDF)

ISBN 978-3-643-45186-6 (OA)

DOI: <https://doi.org/10.52038/9783643251855>

Zugl: RWTH Aachen University, Diss., 2025

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2025

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-62 03 20

E-Mail: lit@lit-verlag.de <https://www.lit-verlag.de>

Auslieferung:

Deutschland: LIT Verlag, Fresnostr. 2, D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, E-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	vii
Abbildungsverzeichnis.....	viii
Abkürzungsverzeichnis.....	ix
Zusammenfassung/Abstract.....	x
Danksagung.....	xiii
Geleitwort.....	xv
1 Einleitung.....	19
1.1 Nachhaltige Entwicklung in der Demokratie.....	19
1.2 Fokussiertes Erkenntnisinteresse	21
1.3 Wissenschaftsverständnis und Normativität	23
1.4 Über diese Arbeit	25
2 Verortung und Grundlagen	29
2.1 Auf dem Weg zur Verkehrswende.....	29
2.2 Verständnis und Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung	35
2.3 Policy-Wirkung als inhaltliche Wirkung.....	42
2.4 Untersuchungsgegenstand.....	47
3 Stand der Forschung und Forschungsfragen	57
3.1 Stand der empirischen Forschung	57
3.2 Forschungslücken.....	73
3.3 Forschungsleitende Fragen.....	75
4 Policy-Wirkung und Mechanismen.....	79
4.1 Process Tracing	79
4.2 Mechanismen: Grundlegendes und Konzepte.....	82
4.3 Skizzierung der Mechanismen	96

5	Bewertungskriterien und Einflussfaktoren.....	109
5.1	Bewertungskriterien.....	109
5.2	Einflussfaktoren.....	119
6	Methodik.....	133
6.1	Qualitative fallbasierte Forschung.....	133
6.2	Fallstudienauswahl.....	135
6.3	Verknüpfung von Theorie und Empirie.....	143
6.4	Methodisches Vorgehen.....	146
7	Überplanung der Elbchaussee.....	157
7.1	Überblick.....	160
7.2	Die Rolle der Öffentlichkeit im Planungsprozess.....	164
7.3	Policy-Wirkung und Mechanismen.....	172
7.4	Bewertung aus Sicht der IVP.....	184
7.5	Einflussfaktoren.....	192
7.6	Zwischenfazit.....	194
8	Autoarmes Ottensen.....	195
8.1	Überblick.....	197
8.2	Die Rolle der Öffentlichkeit im Planungsprozess.....	202
8.3	Policy-Wirkung und Mechanismen.....	209
8.4	Bewertung aus Sicht der IVP.....	231
8.5	Einflussfaktoren.....	238
8.6	Zwischenfazit.....	239
9	Synthese und Erkenntnisse.....	241
9.1	Vergleichende Einordnung.....	241
9.2	Policy-Wirkung.....	247
9.3	Invited Spaces und die integrierte Verkehrsplanung.....	266
9.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse.....	273

10	Fazit.....	279
10.1	Wissenschaftlicher Beitrag.....	279
10.2	Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf	282
10.3	Denkanstöße für die Praxis	285
10.4	Schlusswort	289
	Literaturverzeichnis	293
	Anhang (Downloadlink)	332

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Konkretisierung der Beteiligungsverfahren von Interesse	48
Tabelle 2	Zusammenfassung und Charakterisierung der Forschungsfragen.....	78
Tabelle 3	Mögliche Erscheinungsformen von Policy-Wirkung.....	83
Tabelle 4	Kategorisierung der Stärke von Policy-Wirkung	84
Tabelle 5	Zusammenfassung der Bewertungskriterien	119
Tabelle 6	Überblick der gewählten Einflussfaktoren.....	123
Tabelle 7	Darstellung und Einordnung der gewählten Fallstudien	142
Tabelle 8	Zusammenfassung der Konzepte und ihrer Operationalisierungen .	143
Tabelle 9	Überblick über jeweils in den Fallstudien angewandte Methoden...	147
Tabelle 10	Beispielhafter Ausschnitt des Auswertungsrasters	150
Tabelle 11	Beispielhafter Ausschnitt des ausgefüllten Auswertungsrasters	151
Tabelle 12	Vergleich der Ausgangssituation, der Beteiligungsergebnisse und der Planstände (Elbchaussee)	171
Tabelle 13	Zusammenfassung der Mechanismen und Datenquellen (Elbchaussee).....	183
Tabelle 14	Überblick über die Projektphasen (Autoarmes Ottensen).....	198
Tabelle 15	Überblick über den Prozess (Ottensen).....	208
Tabelle 16	Zusammenfassung der relevanten Mechanismen und der Datenquellen (Ottensen).....	232
Tabelle 17	Relevante Faktoren im Vergleich zwischen den Fallstudien	246
Tabelle 18	Policy-Wirkung in den Fallstudien	248
Tabelle 19	Von den Mechanismen-Skizzen zu thesehaften Mechanismen ...	251

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Aufbau der Arbeit	25
Abbildung 2 Beteiligungsverfahren als Teil eines Planungsverfahrens.....	49
Abbildung 3 Zusammenfassende Darstellung der Forschungsfragen.....	75
Abbildung 4 Konzeptionelle Darstellung der Mechanismen	81
Abbildung 5 Modellhafter Kreislauf eines politischen Prozesses mit fachplanerischen Schritten.....	86
Abbildung 6 Dimensionen von Macht	92
Abbildung 7 Zusammenfassung der Mechanismen-Skizzen	108
Abbildung 8 Schematische Darstellung der Faktoren auf verschiedenen Ebenen.....	121
Abbildung 9 Verlauf der Elbchaussee und Planungsabschnitte.....	158
Abbildung 10 Relevante Akteure im Planungsprozess Elbchaussee	159
Abbildung 11 Kopenhagener Radweg	163
Abbildung 12 Sharrow	163
Abbildung 13 Relevante Akteure für den Planungsprozess autoarmes Ottensen.....	196
Abbildung 14 Verortung und Bezugsraum der jeweiligen Projektphasen (Ottensen).....	198
Abbildung 15 Sperrung eines Abschnitts für den allgemeinen Kfz-Verkehr ..	201
Abbildung 16 Zunächst temporäre Anlage von Fahrradabstellanlagen	201
Abbildung 17 Schematische Darstellung von Policy-Relevanz.....	265
Abbildung 18 Mögliche Wirkungen von Beteiligung auf die normative Integration	272

Abkürzungsverzeichnis

ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (Hamburg)
C4P	Cities4People (EU-Projekt)
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
IVP	Integrierte Verkehrsplanung
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (Hamburg)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
OB	Ottensen Bewegt (Initiative)
OG	Ottenser Gestalten (Initiative)
OMP	Ottensen macht Platz (Verkehrsversuch)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
RiM	Radfahrstreifen in Mittellage
StVO	Straßenverkehrsordnung
TöB	Träger öffentlicher Belange
TUHH	Technische Universität Hamburg
VA	Verkehrsausschuss
VCD	Verkehrsclub Deutschland

Abstract

A participatory, socio-ecological mobility transition is urgently needed. In transport planning, public participation mainly takes place via consultative *invited spaces*.

One of the claims associated with such is that the public will influence or even 'improve' the content of the planning. Whether and under what conditions this is the case, however, is unclear, particularly in the context of the mobility transition. This study examines the *policy-effect* of participation, i.e. its effect on the content of transport planning. To this end, it asks to what extent and under what circumstances participation is effective in terms of content and analyzes the extent to which this effect can represent a potential for the mobility transition.

Two case studies from Hamburg with different approaches to participatory planning are analyzed in detail. The first is the redesign of the *Elbchaussee* and the second is the car-free design of the *Ottensen* neighborhood. Based on the methodological approach of *process tracing*, theoretically elaborated mechanism sketches are used to reconstruct in detail whether and how policy-effect is achieved for both case studies. This is then evaluated using criteria for outcome and process dimensions derived theoretically from the guiding principle of integrated transport planning. The analysis is based on a combination of different qualitative data, namely interviews, media analysis, document analysis and participatory observation and quantitative survey data from the CIMT research project.

The comparative analysis shows that invited spaces can have a significant policy-effect, but that this is conditional. The conceptual distinction between three mechanisms of influence is proposed, namely firstly the 'voluntary' incorporation of *expertise* from the planning and administrative side, secondly the alignment of planning with the basic statements of participation from the political side (*compass function*), and thirdly the generation of *pressure* from the public. In addition, the implicit limitation of the potential influence of the population (*non-decision*) is identified as an opposing mechanism. According to the results from the case studies, factors at the level of context and planning process and their interaction are particularly relevant for policy-effect and give participation more or less *policy-relevance*. With regard to the mobility transition, this study concludes that invited spaces have the potential to contribute to this if the political will and support from society is already present, but are only suitable for breaking up car-friendly structures in combination with claimed spaces.

Through the detailed investigation of the cause-effect relationships and the normative embedding, the findings contribute to the understanding of the potentials and limits of invited spaces in the context of the mobility transition and thus tie in with discourses from the planning and political sciences and can be the starting point for practical considerations on participation in the mobility transition.

Zusammenfassung

Eine partizipativ gestaltete sozial-ökologische Verkehrswende ist dringend nötig. Bei Verkehrsplanungen der öffentlichen Hand erfolgt die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit hauptsächlich über konsultative top-down Formate (*Invited Spaces*).

Damit wird der Anspruch verbunden, dass die Öffentlichkeit die Planung inhaltlich beeinflusst oder sogar ‚verbessert‘. Ob und unter welchen Bedingungen das der Fall ist, ist aber insbesondere im Kontext der Verkehrswende unklar. Untersucht wird in dieser Arbeit die *Policy-Wirkung* von Beteiligung, also deren inhaltliche Wirkung auf Verkehrsplanung. Insbesondere wird untersucht, unter welchen Umständen Beteiligung inhaltlich wirkungsvoll ist und inwiefern diese Wirkung ein Potential für die Verkehrswende darstellen kann.

Detailliert untersucht werden dazu zwei Hamburger Fallstudien mit unterschiedlichen partizipativen Herangehensweisen: Erstens die Überplanung der *Elbchaussee* und zweitens die autoarme Gestaltung des Stadtteils *Ottensen*. Angelehnt an den methodischen Ansatz des *Process Tracing* wird anhand theoretisch ausgearbeiteter Mechanismen-Skizzen für beide Fallstudien detailliert rekonstruiert, ob und wie Policy-Wirkung zustande kommt. Dies wird anhand theoretisch aus dem Leitbild der Integrierten Verkehrsplanung hergeleiteter Kriterien für Ergebnis- und Prozessdimension bewertet. Die Analyse basiert auf einer Kombination verschiedener qualitativer Daten, nämlich Interviews, Medienanalyse, Dokumentenanalyse und teilnehmender Beobachtung, sowie quantitativer Befragungsergebnisse aus dem Forschungsprojekt CIMT.

Aus der vergleichenden Auswertung wird abgeleitet, dass *Invited Spaces* signifikante Policy-Wirkung haben können, dies aber voraussetzungsreich ist. Die konzeptionelle Unterscheidung dreier Wirkmechanismen wird vorgeschlagen, nämlich erstens die ‚freiwillige‘ Einarbeitung von *Expertise* von planerisch-administrativer Seite, zweitens die Ausrichtung der Planung an den Grundaussagen der Beteiligung von Seiten der Politik (*Kompassfunktion*), und drittens die Erzeugung von *Druck* von Seiten der Öffentlichkeit. Zudem wird die implizite Begrenzung des möglichen Einflusses der Bevölkerung (*Nicht-Entscheidung*) als gegenläufiger Mechanismus identifiziert. Den Ergebnissen aus den Fallstudien zufolge sind für Policy-Wirkung insbesondere Faktoren auf Ebene von Kontext und Planungsprozess und deren Zusammenwirken relevant und geben der Beteiligung mehr oder weniger *Policy-Relevanz*. Bezüglich der Verkehrswende kommt diese Arbeit zu dem Schluss, dass *Invited Spaces* ein Potential haben, zu dieser beizutragen, wenn bereits der politische Wille und Unterstützung aus der Gesellschaft vorhanden ist, aber nur in Kombination mit *Claimed Spaces* dazu geeignet sind, autogerechte Strukturen aufzubrechen.

Über die detaillierte Untersuchung der Wirkbeziehungen und die normative Einbettung tragen die Erkenntnisse zum Verständnis von Potentialen und Grenzen von *Invited Spaces* im Kontext der Verkehrswende bei. Sie knüpfen damit an Diskurse in den Planungs- und Politikwissenschaften an und können Ausgangspunkt für praktische Überlegungen zur Beteiligung an der Verkehrswende sein.

Danksagung

Diese Arbeit entstand im Rahmen des Forschungsprojekts CIMT am Fachbereich Soziologie der HHU Düsseldorf. Besonders danke ich Jun.-Prof. Dr. Tobias Escher, der das Projekt leitet und die Promotion fachlich eng begleitete. Durch die Einbettung in das Forschungsprojekt und den intensiven Austausch konnte sich mein Thema lebendig entwickeln. Ich bedanke mich neben der fachlichen Unterstützung insbesondere für die offene Atmosphäre und den Zuspruch.

Ich danke dem BMBF für die Förderung im Rahmen der Forschung für Nachhaltige Entwicklung, ohne die die Konzentration auf die Dissertation so nicht möglich gewesen wäre. Weiterhin vielen Dank an den Open-Access-Fonds der HHU, der die frei zugängliche Publikation der Arbeit ermöglicht hat.

Dr. Oliver Schwedes danke ich dafür, dass er mich trotz der räumlichen Entfernung betreut und mich auch nach seinem Austritt aus dem Universitätsbetrieb weiter intensiv unterstützt hat. Die Aspekte, die durch seine Anregung und unsere Diskussionen in meine Arbeit kamen, waren für deren Ausrichtung sehr wichtig und haben meine fachliche Perspektive geprägt.

Prof. Dr. Agnes Förster danke ich für die kurzfristige Übernahme der Betreuung, sowie die bereits zuvor erfolgten ausführlichen Anregungen im Rahmen des Kolloquiums. Neben den inhaltlichen Inputs gab mir das stets Motivation und Lust auf die Weiterarbeit an meinem Projekt. Außerdem bedanke ich mich für die Unterstützung beim Abschließen der Arbeit.

Danke an meine Kolleginnen aus dem Forschungsprojekt CIMT Dr. Katharina Holec und Dr. Julia Romberg für die inhaltlichen Diskussionen, die Zusammenarbeit und die gemeinsam verbrachte Zeit im Büro, und den Kolleg:innen aus dem Fachbereich Soziologie dafür, dass sie mich so selbstverständlich integriert haben und mir Einblicke in für mich bis dato unbekannte Themenbereiche gaben.

Ich danke unserem Projektbeirat für das Feedback zu verschiedenen Arbeitsständen, insbesondere Dr. Oliver Lah, und unseren (ehemaligen) studentischen Hilfskräften Rahel Bott, Philippe Sander, Juliane Reichelt, Nicole Jaskula, Carolin Ehlers und Carolin Unger für ihre Unterstützung beim Korrekturlesen und anderen Aufgaben.

Für angeregte Diskussionen und kritisches Feedback danke ich den Teilnehmenden der Kolloquien der IVP an der TU Berlin und der PT an der RWTH Aachen.

Ich danke den Interviewpartner:innen aus den beiden Fallstudien, die teilweise mehrmals mit mir gesprochen haben und ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre, und einzelnen Mitarbeiter:innen der Projekte, die mir geduldig Fragen beantworteten und Informationen zur Verfügung stellten.

Für Korrekturlesen, kritische Anmerkungen und Unterstützung aller Art danke ich zahlreichen Freund:innen und Kolleg:innen. Ohne eure Unterstützung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ganz besonders danke ich Anna Löffing, Henrik Domansky, Nele Gramß, Günter Mark, Paul Vieweg, Norbert Nepfi und natürlich Ole Röntgen.

Geleitwort

Die Demokratie galt lange Zeit als die beste aller Regierungsformen. Mehr noch, demokratische Verhältnisse wurden als die zentrale Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg und gesellschaftlichen Wohlstand betrachtet. In den letzten Jahrzehnten hatten sich deshalb weltweit immer mehr Staaten zu Demokratien entwickelt. Dieser politische Optimismus hat mittlerweile einer weitreichenden Verunsicherung platzgemacht, sei es weil autoritär verfasste Länder wie China seit langem zeigen, dass auch sie ökonomisch erfolgreich sein können, sei es das eine wachsende Zahl von Menschen in demokratischen Gesellschaften ihre Unzufriedenheit mit der Regierungsform und ihren Repräsentanten zum Ausdruck bringen.

Die Folge ist, dass die Zahl demokratischer Staaten seit Jahren weltweit rückläufig ist und auch innerhalb demokratischer Gesellschaften autoritäre Tendenzen wachsenden Zuspruch erfahren, so dass Beobachter schon von einer demokratischen Regression sprechen (Schäfer und Zürn 2021). Die Antworten der Politikwissenschaft auf die Krise der Demokratie umfasst ein weites Spektrum und reicht von der Transformation des politischen Systems zu einer radikalen Demokratie, über Reformen im Rahmen deliberativer Verfahren, bis zu der These, dass das Modell der westlichen Demokratie an ihr Ende gekommen sei und neuen Formen politischer Vergesellschaftung Platz machen sollte.

In dieser unübersichtlichen Landschaft bewegt sich Laura Mark mit ihrer Arbeit über die verkehrspolitische Bedeutung von Beteiligungsverfahren für eine erfolgreiche Verkehrswende. Doch während die Beteiligung von Bürger:innen an politischen Entscheidungsprozessen oftmals kurzerhand als Lösung der demokratischen Krise angepriesen wird, setzt Frau Mark zunächst ein Fragezeichen. Denn, auch wenn mit Bürgerbeteiligungen die große Hoffnung verbunden wird, Ergebnisse zu produzieren, die die Zufriedenheit der Bürger:innen steigern und der Demokratie damit eine neue Legitimationsgrundlage geben; welche Wirkung Bürgerbeteiligungen entfalten, ist wissenschaftlich noch nicht hinreichend geklärt.

Dabei wird unterschieden zwischen den etablierten Verfahren des Verwaltungshandelns einerseits, wo der Staat seine Bürger:innen einlädt sich in einem vordefinierten Rahmen einzubringen (Invited Spaces) und den weitgehend selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Initiativen andererseits, die das staatliche Handeln bewusst herausfordern, indem sie neue Handlungsräume eröffnen (Claimed Spaces). Während sich die wissenschaftlichen Studien bisher zumeist auf eine der

beiden Beteiligungsformate konzentrieren, besteht der besondere Gewinn der Arbeit von Frau Mark darin, beide Formate zu betrachten und anhand der Fallbeispiele auch die wechselseitige Beeinflussung im Kontext von verkehrsplanerischen und -politischen Entscheidungsprozessen in den Blick zu nehmen.

Auf diese Weise gelingt es Frau Mark, ein differenziertes Wirkgefüge zu skizzieren, dass die jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden Beteiligungsformate identifiziert und ihre Möglichkeiten und Grenzen aufzeigt, einen Beitrag zur Verkehrswende zu leisten. Dabei wird deutlich, dass sich Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in einem Lernprozess befinden und in konfliktreichen Auseinandersetzungen neue Formen des gemeinsamen Umgangs entwickeln. Schließlich kann Frau Mark konkrete Hinweise geben, wie Verkehrspolitik und -planung diesen Aushandlungsprozess konstruktiv unterstützen können.

Damit leistet die wissenschaftliche Untersuchung von Frau Mark einen wichtigen Beitrag zur demokratiethoretischen Krisendebatte. Ihre Arbeit wird die Demokratie nicht retten, ihre wertvollen Ergebnisse können uns aber dabei helfen.

Dr. Oliver Schwedes

Verkehrswende durch Öffentlichkeitsbeteiligung?



1 Einleitung

1.1 Nachhaltige Entwicklung in der Demokratie

Diese Arbeit handelt von der Rolle der Demokratie in der sozial-ökologischen Transformation. Sie leistet einen Beitrag zu der essenziellen Frage, inwiefern zivilgesellschaftliche Beteiligung als Ergänzung zu einem repräsentativ-parlamentarischen System dazu beitragen kann, die tiefgreifenden Veränderungen zu gestalten, die für eine lebenswerte Zukunft notwendig sind.

Als Zielbild für eine nachhaltige Zukunft wird hier das Donut-Modell der Nachhaltigkeit (Raworth 2012) zugrunde gelegt: Der wünschenswerte Entwicklungskorridor wird auf der einen Seite durch neun planetare Grenzen bestimmt, die Grundlage für sicheres menschliches Überleben sind und damit als nicht verhandelbare Prioritäten gelten sollten (Rockström et al. 2009). Diese begrenzen beispielsweise die Menge an CO₂-Emissionen, die ausgestoßen werden können, um die planetare Grenze des Klimawandels nicht zu überschreiten. Auf der anderen Seite eingegrenzt wird die wünschenswerte Entwicklung durch soziale Mindeststandards, die für eine nachhaltige Gesellschaft erfüllt sein müssen (Raworth 2012). Dieses Modell distanziert sich von dem gleichberechtigten Verständnis von sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekten, wie er im traditionellen Nachhaltigkeitsdreieck zu finden ist (Purvis et al. 2019; World Commission on Environment and Development 1987). Ökonomie kann und soll sich stattdessen als abgeleiteter Wert in diesem von sozialen Anforderungen und planetaren Grenzen definierten Spielraum bewegen, ein „safe and just space“ (Raworth 2012, S. 4), der nicht mehr (nur) Wachstum als oberste Maßgabe hat.

Eine Veränderung des Verkehrssystems ist notwendiger Teil dieser Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft (Rammler 2016). Schließlich erzeugt der nationale Verkehr etwa gleichbleibende 20 % (2021: 19 %) der Treibhausgasemissionen und bringt zahlreiche andere negative externe Effekte für Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft mit sich (BMWK 2022), während Teile der Gesellschaft nicht oder wenig mobil sein können.¹ Man könnte sagen: Der Verkehr

¹ Während unter *Verkehr* die tatsächliche Fortbewegung von Personen oder Gütern verstanden wird, ist mit *Mobilität* die Möglichkeit zu dieser Fortbewegung gemeint, unabhängig davon, ob sie durchgeführt wird oder nicht (Schwedes et al. 2023, S. 17).

muss sich verändern und geringer werden, während aber die Mobilität nicht abnehmen und gerechter verteilt werden sollte.

Teil der im Nachhaltigkeitsmodell definierten sozialen Mindeststandards ist auch eine politische Teilhabe. Prozedurale Aspekte werden also als Teil von Nachhaltigkeit begriffen (Raworth 2012, S. 9). Einer demokratieemphatischen Planungstheorie (Alcántara et al. 2016) folgend bedeutet das, dass eine Beteiligung an relevanten Entscheidungen über die Möglichkeiten der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie hinaus für alle Menschen möglich sein sollte. Hier zeigt sich ein mögliches Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Zielen und demokratischem Anspruch, die aber beide als essenzieller Teil des Donuts begriffen werden müssen.² Zusätzlich bringt der Anspruch nach weiteren Beteiligungsformaten auch einen Ressourcenaufwand mit sich, denn Beteiligung kostet Geld, Zeit und Energie sowohl für die Planenden als auch die beteiligte Zivilgesellschaft und kann Planungsprozesse verzögern – und das bei einem so dringenden Thema wie der Verkehrswende.

Im Hinblick auf die Infrastruktur sowie die Regulation sind sehr viele Aspekte, die für eine Verkehrswende umgesetzt werden müssten, hinreichend bekannt (Schwedes 2016). Jedoch sind dafür tiefgreifende Veränderungen im öffentlichen Raum nötig, die sich auf das tägliche Leben der Nutzer:innen auswirken und teilweise auf Widerstand stoßen (Kutter 2016). Illustriert werden kann das zuvor beschriebene Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Zielen und demokratischem Anspruch am Beispiel der Reduktion von Wegen. Es ist aus verkehrswissenschaftlicher Sicht klar, dass eine Umstellung auf alternative Antriebe oder gar eine Verlagerung von Wegen auf andere Verkehrsmittel nicht ausreichen wird, sondern auch Wege reduziert werden müssen (Holz-Rau et al. 2022). Dies würde allerdings unser aller Leben massiv verändern, das ja auf Wachstum ausgerichtet ist und vorerst bleibt. Hier kann man kaum mit Akzeptanz rechnen, sodass die Notwendigkeit der Reduktion von Wegen politisch kaum präsent ist – Verzicht ist generell kein beliebtes politisches Narrativ. Nicht umsonst schlägt Ulrike Herrmann (2022) als möglichen Weg zu einer von ihr skizzierten Postwachstumsgesellschaft ein Modell vor, das an die Planwirtschaft in Großbritannien im Zweiten Weltkrieg angelehnt ist: einen zentral gesteuerten Verzicht bei gleichzeitiger

² Tatsächlich wird in vielen Konzeptionen von Nachhaltigkeit der *Planungsprozess* als ein entscheidendes Kriterium mit betrachtet und teilweise auch auf diesen Zielkonflikt hingewiesen (Riedel et al. 2016; Hutter et al. 2018). Teilweise wird aber auch davon ausgegangen, dass die beiden Ziele miteinander harmonisieren, wie etwa Feichtinger und Pregernig (2005) für Agenda 21 Prozesse beschreiben. Allerdings dominiert noch immer ein substanzielles, auf das Ziel bezogene Verständnis von Nachhaltigkeit den wissenschaftlichen Diskurs (Newig et al. 2011).

Erfüllung der Grundbedürfnisse. Als Gedankenexperiment mag das taugen, es widerspricht aber den Grundlagen unseres demokratischen Systems und einem zeitgemäßen Planungsverständnis, in dem Beteiligung der Bevölkerung auch über Wahlen hinaus immer stärker selbstverständlicher Bestandteil von Planung wird. Während eine schnelle, planvolle Umgestaltung des täglichen Lebens und der Infrastrukturen in der damaligen britischen Planwirtschaft möglich war oder in einem autokratisch regierten Land wie der Volksrepublik China heute ist, ist sie es in unserem freiheitlich-demokratischen System nicht – zum Glück, möchte man sagen. Diese sicher in der Planungswelt nicht ganz unumstrittene Prämisse – schließlich beschreiben Fürst und Scholles (2008) Partizipation nicht umsonst als „Störfaktor in etablierten Systemen“ (S. 163) – bildet den normativen Ausgangspunkt dieser Arbeit.

In meinem Studium der Stadt- und Regionalplanung und in meiner Berufspraxis in der Verkehrsplanung – wie auch bei der Recherche für dieses Forschungsprojekt – begegneten mir verschiedenste Auffassungen zur Rolle der Planerin in der Verkehrswende: Moderatorin, (technokratische) Expertin, Projektmanagerin, Advokatin der Schwachen, etc., womit sich naturgemäß auch die Perspektiven auf die Rolle der Zivilgesellschaft stark unterscheiden. Ist sie als Ressource für bessere Planung zu sehen oder eher eine Masse, die stört, aber eben leider überzeugt werden muss? Was bedeutet das für Beteiligung?

Das übergeordnete Erkenntnisinteresse, das mich als Planerin umtreibt, ist somit: Wie schaffen wir die gebotene nachhaltige Verkehrswende und erfüllen gleichzeitig die Ansprüche eines fortschrittlichen, offenen, freiheitlich-demokratischen Systems? Diese Arbeit leistet einen Beitrag zu dieser Diskussion.

1.2 Fokussiertes Erkenntnisinteresse

Viele wichtige Themen der Verkehrswende, wie Umverteilung von Verkehrsflächen und Veränderung von Nutzungsbedingungen, werden vor allem durch räumliche Planung von Seiten der öffentlichen Hand angegangen. Zunehmend beteiligt sich an solchen Planungen auf kommunaler Ebene auch die Öffentlichkeit. Anhand solcher Planungen und Beteiligungsformate werden in dieser Arbeit die zuvor angerissenen Grundproblematiken untersucht.

Spezifisch geht es in dieser Arbeit um die inhaltliche Wirkung von konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planungsentscheidungen, hier genannt *Policy-*

*Wirkung*³, und deren Rolle für die Verkehrswende. Konkret geht es um die Wirkung sogenannter *Invited Spaces* (Gaventa 2006, S. 27), also top-down von der öffentlichen Hand organisierte Beteiligungsformate mit Bezug zu einem bestimmten Planungsvorhaben.

Untersucht wird dies für Verkehrsplanungsverfahren auf kommunaler Ebene. Auf dieser administrativen Ebene werden (planungshoheitlich) viele wegweisende Entscheidungen für die Verkehrswende getroffen. Die Entscheidungen dieser untersten föderalen Regierungsebene betreffen die Bevölkerung oft unmittelbar und direkt, zudem weiß diese über die Bedingungen gut Bescheid und kann ihr lokales Wissen einbringen.

Eine inhaltliche Wirkung von Beteiligung wird in Theorie und Praxis oft vorausgesetzt. Schließlich steckt die Idee einer solchen Wirkung schon im Konzept, sich an einer Entscheidung „beteiligen“ zu können. Solche Wirkung tritt aber gerade bei konsultativer (also nicht bindender) Beteiligung nicht selbstverständlich auf und ist zudem wenig untersucht. Der normativ-demokratische Gehalt von Beteiligung wird aber erst dann erfüllt, wenn inhaltliche Wirkung zumindest möglich ist – sonst ist Beteiligung eine reine Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme. Somit wird zunächst untersucht, *ob und in welcher Weise bei Beteiligungsverfahren inhaltliche Wirkung zustande kommt*.

Auch macht allein die Tatsache, dass Beteiligung inhaltliche Wirkung hat, diese noch nicht zu einem Beitrag zur demokratischen Gestaltung der Verkehrswende. So ist bekannt, dass es bei Beteiligungen sehr starke Selbstselektionseffekte gibt und etwa Personen mit niedrigerem sozio-ökonomischen Status seltener teilnehmen (Dalton 2017). Selbst wenn die Beteiligung Wirkung entfalten kann, ist somit alles andere als klar, dass dadurch mehr und vielfältigere Akteure das Ergebnis geprägt haben und Machtasymmetrien entgegengewirkt werden kann (Young 2010). So sollte also die Frage gestellt werden, *wie inhaltliche Wirkung zustande kommt* – kann sie zum demokratischen Ideal der Gleichheit beitragen oder gibt sie ohnehin privilegierten Stimmen noch weitere Einflussmöglichkeiten?

Weiterhin angenommen, dass es bei Beteiligungsverfahren demokratisch erzeugte Wirkung gibt, so stellt sich als nächstes die Frage: *Was bedeutet das auf inhaltlicher Ebene für die nachhaltige Verkehrswende?* Da das übergeordnete Ziel die Verkehrswende ist, reicht es nicht zu schauen, ob es Wirkung gibt,

³ Der Begriff „Policy-Wirkung“ wurde von Neunecker (2016a) übernommen, die Bedeutung aber leicht modifiziert. Er wird im nächsten Kapitel eingeführt und definiert.

sondern auch, *wie* diese Wirkung ausgestaltet ist, ob sie also den Zielen der Verkehrswende eher förderlich oder eher hinderlich ist.

Die Antworten auf diese Fragen unterscheiden sich von Projekt zu Projekt. Deshalb werden die Fragen in dieser Arbeit zunächst an zwei Fallstudien detailliert untersucht, um daraus thesenhaft allgemeinere Muster abzuleiten. Dazu wird mit einer qualitativen Methodik gearbeitet. Die Fallstudien behandeln die Umgestaltung der Elbchaussee und die autoarme Gestaltung des Viertels Ottensen, jeweils in Hamburg. Beide sind Planungsverfahren auf kommunaler Ebene, die paradigmatische Problemstellungen der Verkehrswende auf unterschiedliche Arten bearbeiten. Auch kamen bei beiden Fallstudien neben den Invited Spaces noch verschiedene andere Beteiligungsformate zum Einsatz, die als Kontrastfolie mitbetrachtet werden, um weitere Erkenntnisse über die Invited Spaces abzuleiten.

Um über die Fallstudien hinaus Aussagen über die demokratische Gestaltung der Verkehrswende ableiten zu können, wird anhand dieser Fallstudien untersucht, welche *Faktoren* die Wirkung beeinflussen – wie also Beteiligung gestaltet sein muss und unter welchen Bedingungen sie zu einer nachhaltigen Verkehrswende beitragen kann.

Das zentrale Erkenntnisinteresse lautet also, *wie und unter welchen Bedingungen konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung zum Inhalt politischer Entscheidungen der kommunalen Verkehrswende beiträgt*.

Im späteren Verlauf der Arbeit werden diese Frage und damit zusammenhängende Unterfragen, die die Arbeit strukturieren, ausführlich hergeleitet, konkretisiert und erläutert. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien und darauf basierende allgemeine Ableitungen bilden die Basis für abschließende Empfehlungen.

1.3 Wissenschaftsverständnis und Normativität

Vor der Darstellung der Inhalte der Arbeit sollen zunächst die metatheoretischen Vorannahmen definiert werden, auf denen jede Forschungsarbeit basiert. Konkret sind das ontologische („*was ist real/was können wir wissen?*“), epistemologische („*wie kann Wissen erzeugt werden?*“) sowie ethisch-politische Prämissen. Diese explizit zu machen, hilft bei der Herleitung des konzeptionellen Gerüsts und später der Methodologie und der Entwicklung der Methoden (Mader et al. 2017, S. 8–9).

Wissenschaftstheoretisch verorte ich mein Projekt im *Critical Realism* und grenze mich damit sowohl von positivistischen als auch von konstruktivistischen Positionen ab. Im Critical Realism wird davon ausgegangen, dass eine in sich

strukturierte Realität objektiv existiert, unabhängig von menschlicher Erklärung bzw. wissenschaftlicher Erfassung. Nur auf Basis dieser Grundannahme – so die Argumentation – ergibt Wissenschaft Sinn, da sie nur dann ein Objekt außerhalb ihrer selbst hat, das sie beobachten kann, im Gegensatz zu reiner Selbstbeobachtung (Mader et al. 2017, S. 13). Dieser realistische Ansatz findet sich auch im Positivismus wieder. Im Gegensatz dazu nimmt der Critical Realism aber auf epistemologischer Ebene eine subjektivistische Position ein. Das bedeutet, dass empirische Erkenntnisse nicht als ‚für sich selbst sprechend‘ oder neutral gesehen werden, sondern *theorieabhängig interpretiert* werden (müssen), dass also die wissenschaftliche Erkenntnis auch davon beeinflusst wird, welche Theorien für die Forschung verwendet werden, durch welche ‚Linse‘ sie also betrachtet werden. Die empirischen Daten bekommen „ihren kognitiven Gehalt erst, wenn sie anhand von Begriffen in Theorien oder Paradigmen interpretiert werden“ (Mader et al. 2017, S. 11). Dabei geht der Critical Realism allerdings – im Sinne der zuvor erwähnten realistischen Perspektive – davon aus, dass es bessere oder schlechtere Theorien gibt, um bestimmte Phänomene zu erklären. Im Gegensatz zu manchen konstruktivistischen Positionen wird Erkenntnis also nicht als ‚theoriedeterminiert‘ oder ‚theoriegemacht‘ verstanden.

Im Sinne des Critical Realism versteht sich diese Arbeit als dezidiert normativ und distanziert sich von der (angeblichen) Wertfreiheit des Positivismus. Die Vornahme von Werturteilen sei für sozialwissenschaftliche Ansätze häufig notwendig, „um ihren Gegenstand adäquat zu erfassen“ (Mader et al. 2017, S. 9).

Der Ansatz, die zugrundeliegenden Werte, die ohnehin existieren, explizit zu machen, wird auch hier verfolgt. Bereits im Anfang dieser Arbeit wurde deutlich, was sich auch weiterhin zeigen wird: Das Projekt bekennt sich zum Transformationsanspruch einer nachhaltigen Verkehrswende und einer partizipationsemphatischen Haltung zum demokratischen System. Diese Positionen beeinflussen die gewählten Theorien, bilden die Basis der Entwicklung der Bewertungskriterien und wirken sich maßgeblich auf Fallauswahl, Methodik und Analyseschritte aus. Innerhalb dieser normativen Positionierung sind somit auch die Ergebnisse und resultierende Handlungsempfehlungen zu verstehen.

1.4 Über diese Arbeit

Diese Arbeit ist entstanden im Kontext des Forschungsprojekts *Citizen Involvement in Mobility Transitions* (CIMT), einem transdisziplinären Forschungsprojekt zur Wirkung konsultativer Beteiligung.⁴ Die Dissertation entwickelte sich im Rahmen des Projekts weiter, sowie sich auch das Projekt, inspiriert von der Dissertation, weiterentwickelte. Befragungsdaten oder Forschungsergebnisse aus dem Kontext des Projekts werden an manchen Stellen dieser Arbeit mit Verweis auf die Originalpublikationen verwendet. Dies bietet sich an, da sich die Ergebnisse oft auf den gleichen Untersuchungsgegenstand beziehen.

Um die Orientierung in der Arbeit zu erleichtern, geben Abbildung 1 und die darauffolgenden Kapitelbeschreibungen einen kurzen Überblick.

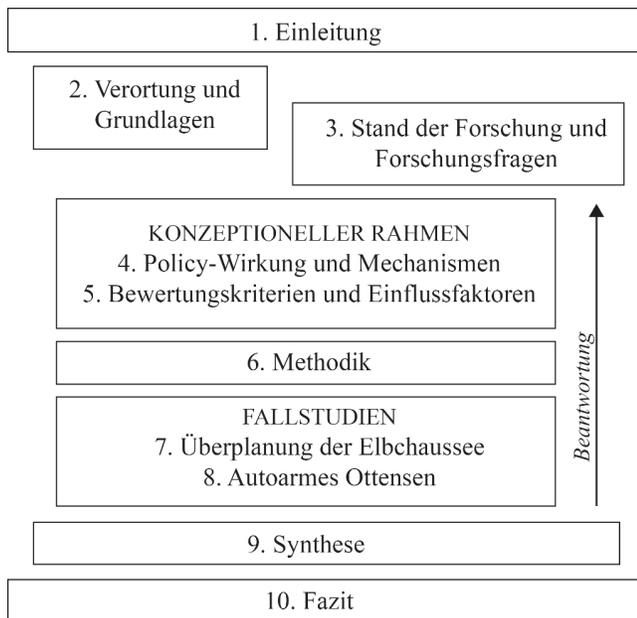


Abbildung 1 Aufbau der Arbeit

⁴ Weitere Informationen zum Projekt finden sich unter <https://www.cimt-hhu.de/>.

Zunächst geht es in Kapitel 2 um die Grundlagen. Wichtige Begriffe und Konzepte werden definiert und die Situation der Verkehrswende auf kommunaler Ebene in Deutschland angerissen. Die normative Einordnung wird zudem mithilfe des Leitbilds der integrierten Verkehrsplanung und einer demokratietheoretischen Einordnung weiter ausgeführt. Policy-Wirkung wird von anderen Wirkungen klar ab- und der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit eingegrenzt.

In Kapitel 3 wird der Stand der Forschung zur Policy-Wirkung konsultativer Beteiligung in der räumlichen Planung systematisch zusammengefasst und es werden Forschungslücken aufgezeigt. Aus diesen werden dann die Forschungsfragen abgeleitet.

Zwei Kapitel widmen sich der konzeptionellen und theoretischen Annäherung an die drei Forschungsfragen: In Kapitel 4 werden verschiedene Arten möglicher inhaltlicher Wirkung und theoretische Mechanismen-Skizzen für Wirkungswege der Beteiligung entworfen. In Kapitel 5 werden theoretisch fundierte Kriterien für eine Bewertung des Beitrags der Beteiligung zur Verkehrswende entwickelt und mögliche Einflussfaktoren skizziert. Diese drei theoretisch-konzeptionellen Bestandteile bilden die Basis für die Entwicklung der methodischen Bausteine.

Die Methodik wird in Kapitel 6 hergeleitet und beschrieben. Konkret geht es dort um die Wahl des qualitativen Ansatzes und der Methoden, die Auswahl der beiden Fallstudien sowie die Anwendung der Methoden zur Beantwortung der Forschungsfragen.

In den beiden folgenden Kapiteln 7 und 8 werden die beiden Fallstudien *Elbchaussee* und *Ottensen* im Detail beschrieben und analysiert. Kurze Zwischenfazit werden zwar gezogen, ausführlich werden die Ergebnisse in der Synthese in Kapitel 9 dargestellt und diskutiert. Hier werden die beiden Fallstudien mit ihren Erkenntnissen verglichen und in den weiteren Kontext gesetzt, sodass die Forschungsfragen beantwortet werden können.

Darauf basierend schließt die Arbeit mit Kapitel 10 ab, in der der wissenschaftliche Beitrag sowie die Grenzen der Arbeit dargestellt und Hinweise für weiteren Forschungsbedarf gegeben werden. Nach einigen Denkanstößen für die Praxis endet die Arbeit.

Im Ergebnis liefert die vorliegende Arbeit einen konzeptionell-methodischen Zugang zu inhaltlicher Wirkung von Beteiligung im Kontext der Verkehrswende. Sie schlägt die Unterscheidung verschiedener Arten und Entstehungswege solcher Wirkung vor, die bei ihrem Verständnis und deren weiterer Erforschung helfen können, und identifiziert und systematisiert Faktoren, die eine Rolle für die Wirkung und deren Einfluss auf die Verkehrswende spielen können. Dabei

kontrastiert sie konsultative, diskursive Invited Spaces mit anderen Beteiligungsformaten. Insgesamt leistet sie einen Diskussionsbeitrag zur demokratischen Gestaltung der Verkehrswende und leitet umsetzungsrelevantes Wissen ab.

2 Verortung und Grundlagen

Dieses Kapitel stellt die Grundlagen für die Untersuchung dar. Hier werden wichtige Grundannahmen gesetzt und Definitionen hergeleitet und es wird herausgearbeitet, was im Rahmen dieser Arbeit untersucht wird. Im den ersten beiden Unterkapiteln geht es um einen Überblick über das Politikfeld der Verkehrswende, aktuelle Herausforderungen und die Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung. Im dritten Unterkapitel wird dann auf mögliche Wirkungen von Beteiligung eingegangen und die hier untersuchte Policy-Wirkung abgegrenzt. Der Untersuchungsgegenstand, anhand dessen die Policy-Wirkung untersucht wird, wird schließlich im letzten Teil dargestellt und begründet.

2.1 Auf dem Weg zur Verkehrswende

In diesem Kapitel werden zunächst aktuelle Herausforderungen im Verkehrsbereich skizziert, die eine Verkehrswende notwendig machen. Daraufhin wird ein Überblick über das Politikfeld Verkehr zwischen technokratischer Angebotsplanung und Ansätzen integrierter Verkehrsplanung gegeben.

2.1.1 Ausgangssituation und Handlungsbedarf

Das momentane Verkehrs- und Siedlungssystem zeichnet sich durch starke Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr (MIV) aus, was zahlreiche negative Effekte auf Mensch und Umwelt mit sich bringt (Nobis und Kuhnimhof 2018). Das Verkehrssystem trägt zu ökologischen sowie sozialen Problemen bei und hat sowohl lokale und unmittelbare als auch langfristige und raumübergreifende negative Folgen (Brenck et al. 2016). Diese werden meist von der Allgemeinheit getragen und betreffen oft auch oder vor allem diejenigen, die das Auto nicht nutzen. Neben globalen Auswirkungen auf den Klimawandel durch den Ausstoß von Treibhausgasen sind dabei zunächst lokale Umweltauswirkungen zu nennen, welche benachteiligte Gruppen besonders häufig betreffen (Borgato et al. 2021a, 2021b; Rammler 2016; Banister 2008). Zudem verbraucht der MIV viel Platz, der anderen Nutzungen nicht zur Verfügung steht und verursacht eine hohe Zahl tödlicher Unfälle (Creutzig et al. 2020; Heinrich-Böll-Stiftung 2019). Einkommensarme Haushalte können oft entweder wenig mobil sein und sind damit von grundlegender Teilhabe ausgeschlossen oder müssen ‚gezwungenermaßen‘ die hohen Kosten eines Personenkraftwagens (Pkw) tragen (Daubitz et al. 2023).

Deutlich ist, dass es einen grundlegenden Wandel im Verkehrssystem geben muss, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, welches in zahlreichen Leitbildern verankert ist. Beispielfhaft seien hier auf Ebene der Vereinten Nationen die Sustainable Development Goals genannt. Das Verkehrssystem wirkt sich auf mehrere dieser Ziele aus, etwa auf die Ziele „Sustainable Cities and Communities“ (11), „Gender Equality“ (5) und „Climate Action“ (13) (UN o.J.). Konkreter ist die Dekarbonisierung des Verkehrssektors auf nationaler Ebene inzwischen sogar gesetzlich verankert. Im Bundesklimaschutzgesetz von 2019 ist erstmals ein sektorales Ziel zur Reduktion von klimarelevanten Verkehrsemissionen verankert. Insgesamt sollen die klimarelevanten Verkehrsemissionen bis 2030 auf 85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten abgesenkt werden (- 48% gegenüber 1990) und bis 2045 soll Klimaneutralität erreicht werden (Hendzlik et al. 2023).⁵

Als Überbegriff für die notwendige grundlegende Veränderung im Verkehrssystem wird der Begriff der *Verkehrswende* genutzt.⁶ Die Verkehrswende bezeichnet im Folgenden eine Neuorganisation des Verkehrs, insbesondere eine Reduktion des MIV und eine Ersetzung durch den Umweltverbund und neue Organisationsformen wie etwa Sharing- und Pooling-Modelle. Neben einer Energiewende im Verkehr, also einer Antriebswende, müssen dafür auch die sozio-kulturellen, ökonomischen und räumlichen Dimensionen mit in den Blick genommen werden (Schweddes et al. 2023, S. 9; Hochfeld et al. 2017, S. 14).

Obwohl der Handlungsbedarf schon seit mehreren Jahrzehnten diskutiert wird, steht die Verkehrswende noch am Anfang. Erkennen lässt sich das an einigen Kennzahlen. Während in anderen Sektoren, wie der Energiewirtschaft, die Treibhausgasemissionen zurückgehen, bleiben sie im Verkehrssektor seit 1990 in etwa konstant, bei gleichzeitiger Steigerung der Effizienz von Antrieben und anderen

⁵ Allerdings sind diese Sektorziele in einer 2024 beschlossenen Reform des Gesetzes nicht mehr vorgesehen, nachdem unter anderem für den Verkehrsbereich 2021 und 2022 die Ziele nicht eingehalten wurden. Diese ‚Aushöhlung‘ der Sektorziele wird unter anderem von Umweltverbänden stark kritisiert.

⁶ Ich verwende durchgehend den Begriff „Verkehrswende“ statt dem auch häufig verwendeten Begriff der „Mobilitätswende“. Der Grund ist, dass die negativen externen Effekte nicht durch die Mobilität an sich entstehen, sondern die momentane Art, diese zu realisieren, also durch den Verkehr. Auch die in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien zielen hauptsächlich auf eine Wende im Verkehr ab. Die Verkehrswende muss aber natürlich die Mobilität und die dahinterliegenden Bedürfnisse mitberücksichtigen.

technologischen Entwicklungen (BMWK 2022).⁷ Die Zielsetzungen aus dem Klimaschutzgesetz wurden bisher trotz aller technologischer Entwicklungen weit verfehlt und mit einer deutlichen Überschreitung der Zielwerte bis 2030 wird gerechnet (Henzlik et al. 2023; Holz-Rau et al. 2022). Der Trend zum Wachstum des MIV ist dabei noch immer ungebrochen: Die Anzahl der Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen steigt, zudem steigen Gewicht, Größe und technische Leistung der Fahrzeuge (Huber und Schwedes 2021). Der Motorisierungsgrad und die Verkehrsleistung erhöhen sich in vielen Großstädten unter anderem durch einen Anstieg der zurückgelegten Distanzen (Holz-Rau et al. 2022).

Eine Verkehrswende ist mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die autogerechte Planung, die sich unter anderem in Raumaufteilung, Siedlungsstruktur, Investitionsentscheidungen, Planungsparadigmen und Regelwerken, Gesetzen und Anreizsystemen und sogar der Sprache widerspiegelt, ist ein „sozio-technisches System“ (Kutter 2016, S. 219), das sich immer wieder selbst verstärkt bzw. aufrechterhält. Zwar scheinen ein Umdenken und Umsteuern insbesondere auf kommunaler und teilweise auch auf Landesebene zu beginnen, auf Bundesebene bremsen allerdings relevante Akteure (Verse und Douglas 2023). Auch lässt sich jahrzehntelange autogerechte Planung und Denkweise nicht einfach umkehren, zumal sich die autogerechte Stadt nicht nur in gebauter Umwelt und Stadtstruktur, sondern auch in Regulationen und Kultur festgesetzt hat (Schmidt 2018; Lee 2015) und große Teile der bundesdeutschen Gesellschaft ihre ‚selbstverständlichen‘ Privilegien nicht aufgeben möchten. Das äußert sich etwa in wahrnehmbaren Protesten gegen Projekte der Verkehrswende, die das direkte Lebensumfeld betreffen, wie nicht zuletzt an einem der in dieser Arbeit untersuchten Fallbeispiele deutlich wird. Zudem verändert sich die gebaute Umwelt nur langsam, denn Umbauten sind teuer, Planungsprozesse dauern lange und technische Regelwerke müssen eingehalten werden. Gesprochen wird mitunter von einem materiellen und symbolischen „Regime der Automobilität“ (Böhm et al. 2006, S. 4).

Besonders in den letzten Jahren kommt jedoch von verschiedenen Akteuren der Wunsch nach einer Verkehrswende, die auch zunehmend Druck erzeugen. Zu nennen sind hier viele deutsche Kommunen, die verstärkt Planung im Sinne der Verkehrswende etablieren, den schwierigen Rahmenbedingungen und entgegelaufenden Anreizsystemen auf Bundesebene zum Trotz (bspw. Dienberg 2023; Horn et al. 2018). Die Sensibilität für die Gestaltung lebenswerter öffentlicher

⁷ In den Jahren 2020 und 2021 lagen die Emissionen etwa 9 % unter dem Wert von 1990. Dies ist auf die verminderte Verkehrsleistung durch die Corona-Pandemie zurückzuführen.

Räume scheint nicht nur in den Großstädten zuzunehmen, überall wird Neues ausprobiert (Horn 2022). Auch aus der Zivilgesellschaft kommt verstärkt der Wunsch nach einer Verkehrswende. Einer sozial-ökologischen Transformation wird in Deutschland – zumindest im Grundsatz – mehrheitlich zugestimmt (Belz et al. 2022, S. 10). Gerade im Verkehrsbereich engagieren sich in den letzten Jahren zunehmend zivilgesellschaftliche Initiativen, beispielsweise die sogenannten Radentscheide, die in inzwischen 53 deutschen Städten⁸ entstanden sind, um die öffentliche Hand zu einer besseren Radverkehrsplanung zu bringen (Leininger 2021; Schneidmesser et al. 2020).

2.1.2 Verkehrsplanung zwischen Technokratie und politischem Aushandlungsprozess

Die Verkehrswende kann an zahlreichen Punkten angegangen werden, etwa in regulativen Fragen, kulturellen Fragen, technischen Fragen oder auch räumlichen Fragen (Gertz 2021, S. 18). Eine besondere Rolle spielt die räumliche Planung, da sie sich mit der Verteilung und Nutzung knapper Flächen befasst und damit starken Einfluss auch auf gesellschaftliche Entwicklungen hat (Hesse und Kühn 2023, S. 423). Gerade Infrastrukturen wie Verkehrssysteme prägen die gebaute Umwelt und die Siedlungsstruktur für Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte, mit zahlreichen Wechselwirkungen in andere gesellschaftliche Bereiche (Kutter 2016). Relevant für die Verkehrswende sind dabei sowohl die verkehrliche Fachplanung als auch die räumliche Gesamtplanung. Diese Arbeit konzentriert sich auf Verkehrsplanung als „integrale[n] Bestandteil räumlicher Planungen (Ahrens 2018, S. 2807) (genauer siehe Kapitel 2.4).

Klassischerweise wurde Planung im Verkehrsbereich als Optimierungsproblem gesehen, mit dem Ziel, eine vermutete Nachfrage an Personen- oder Tonnenkilometern möglichst gut abzudecken, zielt also „in erster Linie auf eine angebotsorientierte Verkehrsmengenbewältigung“ (Schweddes 2016, S. 11). Verkehrsentwicklung war lange an den Bedarfen der Wirtschaftsentwicklung orientiert, da Verkehrswachstum als wichtiger Teil des Wirtschaftswachstums gesehen wird (Schweddes 2016). Raum wird dabei als Widerstand betrachtet, der zu überwinden ist. Obwohl die Probleme eines vom Auto abhängigen Verkehrssystems und einer technokratischen Planung schon seit den 1980er Jahren diskutiert werden und immer mehr im Mainstream-Diskurs ankommen, zeichnet sich das „größtechnische System Verkehr gegenüber den Reformbemühungen [...] durch große Beharrungskräfte aus“ (Schweddes und Rammert 2020, S. 19).

⁸ Stand: November 2023 (Changing Cities e.V. 2023).

Heute hat sich die Verkehrsplanung laut Ahrens (2018) von einer „sektoralen Fachplanung, verstanden als nachfrageorientierte Anpassungsplanung [...], hin zu einer komplexen zielorientierten integrierten Verkehrsplanung entwickelt“ (S. 2806), wobei praktisches Handeln in der Planung diesem Anspruch oft noch nicht gerecht werden könne. Das zuvor angesprochene „sozio-technische System“ bedeutet nicht nur die Manifestation in der gebauten Umwelt, sondern insbesondere auch in Planungsprozessen, Richtlinien und ‚technischen‘ Dokumenten, etwa zur Bemessung von Infrastruktur, bis hin zu Gesetzen wie der Straßenverkehrsordnung (StVO). Das bedeutet, dass eine Verkehrswende eine grundlegende Abkehr vom Status-Quo der Verkehrsplanung braucht, welcher sich noch immer praktisch manifestiert.

Leitbild der Integrierten Verkehrsplanung

Als kritische Alternative zur technokratischen Verkehrsplanung wird im Folgenden das Leitbild der Integrierten Verkehrsplanung (IVP) skizziert, die für diese Arbeit als normatives Zielbild für eine zukunftsfähige Verkehrsplanung dient. Als Begründer gilt Eckhard Kutter, der damit bereits in den 1970er Jahren einen sozialwissenschaftlichen und ganzheitlichen Fokus in der Verkehrsplanung initiierte (Schwedes und Rammert 2020).

Zugrunde liegt die Einsicht, dass die erwähnten Planungsansätze der Verkehrsplanung, also die Orientierung an (wirtschaftlichen) Zielgrößen und einer Optimierung der Verkehrssysteme, einer Verkehrswende entgegenstehen, da diese auf Wachstum und Optimierung ausgerichtet sind. Somit muss die hinter dem Verkehr stehende Mobilität und damit die soziale Sphäre stärker berücksichtigt, alternative Verkehrsmittel zum Auto gefördert und eine strategische Ausrichtung an sozial-ökologischen Zielen vorgenommen werden (Schwedes und Rammert 2020; Holz-Rau 2018; Banister 2008).

Basis der IVP bildet das Verständnis von Verkehrsplanung als politischem Prozess statt als Optimierungsproblem. Basierend auf komplexen Herangehensweisen an Integration in der Verkehrsplanung (Holz-Rau 2018; Beckmann und Baum 2002) schlagen Schwedes und Rammert (2020, S. 23) vier Ebenen vor, auf denen zukunftsfähige verkehrliche Planung möglichst stark integriert betrachtet werden sollte, nämlich die normative, die sektorale, die räumliche und die politische Integration. Diese beziehen sich sowohl auf den Planungsprozess als auch auf das Ergebnis und werden im Folgenden kurz ausgeführt:

Zunächst stellt sich die IVP hinter bestimmte normative, politisch beschlossene Ziele (*normative Integration*), an denen Maßnahmen ausgerichtet sein sollten.

Als Anspruch kann also eine Verkehrswende formuliert werden, die wie ausgeführt zu vielen der aktuellen Leitbilder und Ziele beiträgt.

Außerdem sollte Verkehr nicht isoliert, sondern im Zusammenhang betrachtet werden: Die *sektorale Integration* berührt das Verhältnis der räumlichen Planung zu den benachbarten Fachdisziplinen sowie der Planungsdisziplinen untereinander (Schwedes und Rammert 2020, S. 35). Raum sollte also nicht nur als Widerstand, sondern auch als zu gestaltendes Element verstanden werden. Zahlreiche Sektoren sind hier relevant, so beispielsweise auch die Wohnungspolitik, steuerrechtliche Fragen, Prioritäten bei technischer Weiterentwicklung, Raumordnung, etc.

Bei der *räumlichen Integration* von Planung geht es darum, über administrative und geographische Grenzen hinweg zu planen bzw. Planungen aufeinander abzustimmen, was besonders in Metropolregionen heute essenziell ist (Schwedes und Rammert 2020, S. 39).

Politische Integration

Für diese Arbeit besonders relevant ist die vierte Ebene, die *politische Integration*, die auf der Perspektive von Planung als politischem Prozess aufbaut und sich mit der Ausgestaltung des Planungsprozesses und den beteiligten Akteuren beschäftigt.

Damit grenzt sich die IVP ab von Planung als rational-objektivem Prozess, der ein gegebenes Problem mit einer Lösung verbindet und knüpft an planungstheoretische Diskussionen an, die bereits seit den 1960er Jahren geführt werden. Planung wird also nicht mehr nur als Politikvorbereitung oder Ausführung von Entscheidungen verstanden, sondern der Prozess der politischen Konsensbildung wird auch als Teil von Planung gesehen (Fürst 2008a, S. 26). Beispielsweise argumentiert Rittel (1972), dass nahezu alle halbwegs komplexen Planungsprobleme „*wicked problems*“ (S. 392) seien, was unter anderem bedeutet, dass Problemdefinition und Lösung gar nicht sinnvoll unterschieden werden können und die Definition des Problems alleine schon eines Aushandlungsprozesses bedürfe.

Verstehen lässt sich Planung also als politischer Prozess im Sinne einer Auseinandersetzung um Machtanteile, als „*politics*“ (Scharpf 1973, S. 167). Damit sind nicht nur die Handlungen oder Entscheidungen formaler Entscheidungsträger:innen gemeint, sondern auch Aushandlungsprozesse über den Diskurs selbst, die Problemdefinition und die an der Aushandlung beteiligten Akteure (Fürst 2008b). Diese Aushandlungen geschehen dabei mehr oder weniger offen. Dabei sind so verstandene Planungsprozesse per se konflikthaft. Diese konflikthafte Natur leitet sich bereits aus der grundlegenden Aufgabe von Planung, der Verteilung knapper

Güter, ab. Bei der verkehrlichen Planung ist dies beispielsweise öffentlicher Raum, aber auch Verfügbarkeit von Zeit oder finanziellen Ressourcen (Hesse und Kühn 2023, S. 425). Es handelt sich also um Aushandlungsprozesse „bei nicht voraussetzendem Konsens“ (Scharpf 1973, S. 167). Konfliktbewältigung und Konsenssuche sind dabei als essenzielle Aufgaben in demokratischen Gesellschaften zu sehen (Hesse und Kühn 2023, S. 432).

Schwedes und Rammert (2020) betonen dabei die Rolle der *Zivilgesellschaft* im Aushandlungsprozess um Ziele und Maßnahmen und dass Akteure in einer Vielzahl von Ausprägungsformen, Initiativen, Verbänden, etc. auftreten können. Damit liegt der IVP ein multilaterales Akteursverständnis zugrunde, das sich von bilateralen oder trilateralen Akteursmodellen (Staat, Öffentlichkeit, ggf. Markt) löst und auch innerhalb der Zivilgesellschaft ausgeht von zahlreichenden Akteuren, die in ihre jeweiligen Kontexte eingebettet sind und mehr oder weniger ihre Rollen ausfüllen (zu Akteursverständnissen siehe Maikämper 2023, S. 27–29).

Durch die systematische und dauerhafte Einbeziehung vielfältiger Akteure soll eine „gleichberechtigte Beteiligung politischer und gesellschaftlicher Akteure“ ermöglicht und es sollen „vielfältige Perspektiven auf den Planungsgegenstand“ (Schwedes und Rammert 2020, S. 33) einbezogen werden. Die politische Integration, dass sich die Öffentlichkeit also an Planung beteiligen kann, bildet den „Schlüssel für eine zukunftsfähige Planung“ (Schwedes und Rammert 2020, S. 44). Darum geht es im nächsten Unterkapitel.

2.2 Verständnis und Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung

In diesem Unterkapitel geht es um Öffentlichkeitsbeteiligung und deren aus normativer Sicht erwünschte Rolle im Planungsprozess. Abschließend wird auf die aktuelle Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verkehrsplanung und damit verbundene Hoffnungen eingegangen.

2.2.1 Begriffsverständnis

Beteiligung – hier synonym verwendet: Partizipation – ist zunächst ein allgemeiner Begriff, mit dem je nach verfolgten Zielen und normativem Hintergrund verschiedene Hoffnungen und Perspektiven verbunden werden. Beteiligung meint im weiteren Sinne zunächst, dass eine Person oder Gruppe freiwillig an einem politischen oder sozialen Entscheidungsprozess mitwirken oder einen Anteil haben kann (Meier 2018; Fürst und Scholles 2008). Allgemein verstanden involvieren alle Entscheidungen in einer Demokratie Partizipation.

Im engeren Sinne lassen sich Beteiligungsprozesse definieren als

“kommunikative Prozesse [...], in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen.“
(Renn 2011, S. 32)

Nicht gemeint sind hier traditionelle Mechanismen und Prozesse der repräsentativen Demokratie oder der demokratischen Willensbildung, etwa über Wahlen oder Demonstrationen. Hier werden institutionalisierte Formen der Beteiligung betrachtet, die Smith (2009) definiert als „democratic devices that provide citizens with a formal role in policy, legislative or constitutional decision-making“ (S. 2).

Betrachtet werden sogenannte *Invited Spaces* (Gaventa 2006, S. 26) oder institutionalisierte Verfahren, in denen es eine „institutionelle Einheit [gibt], die für den Beteiligungsprozess verantwortlich ist und somit eine Steuerungsfunktion übernimmt“ (Maikämper 2023, S. 40). Diese Einheit kann die öffentliche Verwaltung sein, aber auch beauftragte Büros oder Investoren, die dann Beteiligte zur Mitwirkung einladen. Abgegrenzt werden diese *Invited Spaces* von sogenannten *Claimed Spaces* (Gaventa 2006, S. 27), die aus der Zivilgesellschaft heraus angestoßen und gestaltet werden, und von den traditionellen *Closed Spaces* (Gaventa 2006, S. 27), in denen die Zivilgesellschaft nicht mitwirken kann.

Die „Öffentlichkeit“, die sich beteiligen kann, umfasst zunächst die ganze Zivilgesellschaft und lässt sich unterscheiden in die allgemeine und die organisierte Öffentlichkeit (Bock und Reimann 2017). Der Fokus liegt in dieser Arbeit auf der Beteiligung der *allgemeinen Öffentlichkeit*, also Beteiligung unabhängig von einer Mitgliedschaft etwa in einer Initiative oder einem Verein. Das bedeutet, dass sich *alle*, die *möchten*, beteiligen können, ohne ein übergeordnetes Anliegen oder eine Expertise zu repräsentieren. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Unterscheidung nicht trennscharf ist, da Expert:innen und Repräsentant:innen von Gruppen auch gleichzeitig Teil der allgemeinen Öffentlichkeit sind, und an offenen Veranstaltungen oft auch Repräsentant:innen von Gruppen teilnehmen (Smith 2009, S. 2).

Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit lässt sich auch abgrenzen von Betroffenenbeteiligung, also einer Gruppe individualisierter Personen, die von Planung betroffen sind und belehrt und befragt werden müssen (Kropp 2013). Nicht

gemeint ist auch die Beteiligung anderer nicht-staatlicher Akteure wie Investoren oder Träger öffentlicher Belange (TöB) (Quilling und Köckler 2018, S. 107).

Der für diese Art der Beteiligung übliche Begriff „Bürger:innenbeteiligung“ wird in dieser Arbeit bewusst vermieden und nur in Zitaten genutzt, da Öffentlichkeit und Beteiligungsmöglichkeit nicht an einen Status als (Staats-)Bürger:in gebunden sein sollte (Alcántara et al. 2016, S. 15).

2.2.2 Demokratiethoretische Perspektive

Mit Öffentlichkeitsbeteiligung werden zahlreiche und zum Teil widersprüchliche Ziele verfolgt. Diese unterscheiden sich je nach grundlegendem Demokratieverständnis, nach konkreter Situation vor Ort sowie nach Akteur, und werden oft nicht explizit gemacht (Range und Faas 2016). Dem zugrunde liegen unterschiedliche, meist implizit ausgedrückte Vorstellungen von Demokratie und die Rolle, die Partizipation im demokratischen System haben sollte (Newton 2012, S. 13).

Aus der Grundannahme von Planung als politischem Prozess und *Wicked Problem*, bei dem nicht einige wenige Expert:innen wissen, was die ‚richtige‘ oder beste Lösung ist, lässt sich eine normative Position zu Öffentlichkeitsbeteiligung ableiten, die dieser Arbeit zugrunde gelegt wird. Der zitierte Anspruch der IVP, durch Partizipation eine gleichberechtigte Beteiligung zu ermöglichen und „vielfältige Perspektiven auf den Planungsgegenstand einzubeziehen“ (Schwedes und Rammert 2020, S. 33), zeigt zunächst einen Fokus auf den Prozess und schließt schon gewisse Ansprüche an diesen Prozess mit ein. Dieser Anspruch lässt sich damit der normativen Position der Demokratiethorie der „strong democracy“ (Barber 2003) bzw. der „Partizipationsemphase“ (Alcántara et al. 2016, S. 13–14) zuordnen. Die grundsätzliche Idee ist, dass die Öffentlichkeit im Sinne eines positiven Freiheitsverständnisses in der Lage ist und das Recht hat, sich an den sie betreffenden Prozessen auch sinnvoll einzubringen. Während in partizipations-skeptischen Ansätzen Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem dann als wünschenswert gesehen wird, wenn sie hilft, Kosten zu vermeiden und Legitimität zu erhöhen, wird Partizipation in den Theorien der Partizipationsemphase als Wert an sich und als Recht gesehen, sich über Wahlen hinaus zu beteiligen, meist in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie.

Theorien der Partizipationsemphase sind etwa die direkte, die deliberative, die partizipative oder auch die emanzipatorische Demokratiethorie. Diese sind als Reaktion auf Missstände im demokratischen System entstanden und können sich gegenseitig ergänzen (Lembcke et al. 2012; Smith 2009). Beteiligung wird dabei als Mittel gesehen, die schwache Übersetzung zwischen dem Willen der Bevölkerung und politischen Entscheidungen durch Wahlen in der parlamentarisch-

repräsentativen Demokratie um weitere Elemente zu ergänzen, also dem demokratischen Ideal der selbstständigen Regelung der eigenen Angelegenheiten näher zu kommen (Alcántara et al. 2016, S. 24–25; Lembcke et al. 2012, S. 17–20). Zudem wird in diesen Theorien Präferenzbildung als Teil des politischen Prozesses verstanden und damit auch als Bestandteil des Partizipationsprozesses (Lembcke et al. 2012, S. 24).

Diese Ansprüche finden sich in der Planung im kollaborativen bzw. kommunikativen Paradigma wieder, das Hesse und Kühn (2023, S. 422) als „hegemonial“ in der Planungstheorie bezeichnen. Es beruht auf einem nicht-technischen Verständnis von Planung und einem pluralistischen Politikverständnis. Partizipation der Öffentlichkeit wird hier eine wichtige Rolle zugemessen. Verbunden ist damit einerseits der normative Anspruch einer Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung sowie gleichzeitig auch die Hoffnung, dass Konflikte dadurch sinnvoll gelöst werden können und besser mit planerischen Herausforderungen umgegangen werden könne als es mit einem rational-allumfassenden Planungsansatz möglich ist (Hesse und Kühn 2023; Healey 1992).

Dabei wird der Fokus auf die kommunikative Gestaltung eines Prozesses gelegt und grundsätzlich wird angestrebt, gemeinsame Lösungen zu finden. Dies basiert insbesondere auf der deliberativen Demokratietheorie, die sich stark auf die Entscheidungsfindung bzw. den Diskussionsprozess konzentriert. Diese geht auf Jürgen Habermas (1981) zurück und geht davon aus, dass durch einen auf eine bestimmte Art gestalteten Kommunikationsprozess ‚gute‘ bzw. ‚bessere‘ Lösungen gefunden werden, die ihre Legitimität durch den Entstehungsprozess bekommen (Dryzek et al. 2019; Smith 2009, S. 10–12). Die Hoffnung wird damit sehr stark auf die Gestaltung des Beteiligungsprozesses selbst gesetzt, der etwa durch kleine Gruppen, Informationsmaterialien und insbesondere Regeln für den Diskurs zu einer Demokratisierung der Entscheidungsfindung beitragen soll (Friess und Eilders 2015).

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Demokratisierung der Entscheidungsfindung wird in der Zusammensetzung der Teilnehmenden gesehen. Dieser Ansatz findet sich etwa in der emanzipatorischen Theorie wieder, die den Hauptzweck von Partizipation darin sieht, Bildung und Inklusion benachteiligter Gruppen sicherzustellen, also von Gruppen, die momentan wenig oder gar nicht im politischen System repräsentiert sind (Smith 2009, S. 5–6). Mit der Annahme, Beteiligung könne Planungsergebnisse verändern – also letztlich auch die gebaute Umwelt – muss die Frage gestellt werden, wer diese potentiell weitreichende Wirkung verursacht. Momentan gelten bei allen Formen politischer Beteiligung Armut und Bildungsbenachteiligung als bedeutende Partizipationshemmnisse (Alcántara et al. 2016, S. 29). Tendenziell beteiligen sich eher Menschen mit

hoher Bildung und überdurchschnittlichem Einkommen, nicht-männliche Personen sind nach wie vor unterrepräsentiert, generell beteiligen sich eher Menschen mittleren Alters (Gabriel 2013). Vereins- und Verbandsvertreter:innen sind oft überrepräsentiert (Aitamurto 2016; Michels und Graaf 2010; Holtkamp et al. 2006, S. 169), auch beteiligen sich öfter bereits politisch interessierte Personen (Michels und Graaf 2017). Durch Online-Beteiligung ändert sich wenig an dieser Struktur, auch wenn Jugendliche besser erreicht werden können (Escher 2013, S. 467). Auch ist durch ungleiche Ressourcenverteilung die Möglichkeit, sich in einem Partizipationsprozess auszudrücken und Gehör zu finden, ungleich verteilt, beispielsweise durch unterschiedlichen Zugang zu Wissen, Zeit zur Vorbereitung oder sprachliche Ausdrucksweise (Alcántara et al. 2016, S. 13). Somit kann eine Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten zunächst zu unerwünschten Effekten wie der Verstärkung von Ungleichgewichten, einer einseitigen Berücksichtigung bestimmter Interessen oder einer wenig informierten Meinungsäußerung zugunsten von Partikularinteressen kommen (Smith 2009, S. 12–20).

Insgesamt wird also mit kommunikativen bzw. kollaborativen Ansätzen die Hoffnung verbunden, durch Beteiligung die Planung zu demokratisieren, wobei sich die Hoffnung auf verschiedene Verfahrensschritte oder eine Kombination begründet. Allerdings wird kritisiert, dass dabei politische und ökonomische Machtverhältnisse ausgeblendet werden. In den Worten von Hesse und Kühn (2023, S. 429): „Dieses Paradigma scheint jedoch seine Grenzen in den harten Rahmenbedingungen einer nichtkollaborativen Welt zu finden, in der Macht woanders ausgeübt wird als am Ort des Problems“. Mit anderen Worten führt beispielsweise ein deliberativer Prozess nicht automatisch dazu, dass die Ergebnisse inhaltlich wirksam werden (Dean et al. 2022). Alternativ wird in der agonistischen (Planungs-)Theorie der Fokus auf das Herstellen und produktive Bearbeiten von Konflikten gelegt, die ohnehin in der Planung immer existieren und als produktive Kraft genutzt werden sollten. Das geht einher mit einer (Re-)Politisierung grundlegender Fragen, wie sie bereits im Kontext der IVP als Anspruch geschildert wurden.⁹ Ohne diese Theorie hier vertieft zu diskutieren, kann doch abgeleitet werden, dass für eine politische Integration im Sinne der IVP eine ‚gute‘

⁹ Diese Theorie geht insbesondere auf Mouffe (2014) zurück. Sie wird als Alternative zum kommunikativen Planungsparadigma gesehen, da der Fokus auf Konflikt liegt und Konsens, der im Kern der kommunikativen Ansätze steht, als potentielle Gefahr gesehen wird, da dadurch bestehende Konflikte negiert werden können. Allerdings vertreten Hesse und Kühn (2023, S. 432) die Auffassung, dass sich diese Perspektiven auch ergänzen können. Schließlich sieht auch die agonistische Planungstheorie die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten als wünschenswert an, kann also auch als ‚demokratieemphatisch‘ bezeichnet werden.

Gestaltung von Beteiligungsprozessen (wie oben geschildert) nicht ausreicht, sondern gesellschaftliche Machtverhältnisse hinterfragt werden müssen. Denn von diesen hängt ab, welche Fragen überhaupt in Beteiligungsprozessen verhandelt werden und welche nicht, wer diese gestaltet, und wie die Ergebnisse weiterverarbeitet werden. Somit ist eine solche Auseinandersetzung notwendig, damit Beteiligung im Sinne der IVP relevante gesellschaftliche Fragen mitgestalten kann.

Der hier formulierte normative Anspruch an Öffentlichkeitsbeteiligung ist zusammenfassend – unter Rückbezug auf die IVP und Demokratietheorien mit Partizipationsemphase –, dass die Bevölkerung *gleichberechtigt* an einer politischen Entscheidung und damit an der Ausgestaltung von Infrastruktur *mitwirken* kann. Dabei ist sowohl die Gestaltung des Prozesses als auch die Zusammensetzung der Teilnehmenden relevant. Öffentlichkeitsbeteiligung sollte also innerhalb des Prozesses bestehende ungleiche Machtstrukturen und Privilegien ausgleichen und dazu beitragen, dass Menschen Teil des politischen Prozesses werden, die es traditionell nicht sind. Sie sollte zudem auch dazu beitragen, dass gesellschaftlich relevante Konflikte offen thematisiert werden, und sie sollte inhaltliche Wirkung an *gesellschaftlich relevanten Fragen* entfalten.

2.2.3 Beteiligung und die Verkehrswende

In der Verkehrsplanung nimmt die Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung zu, sowohl bei der strategischen Verkehrs- bzw. Mobilitätsentwicklungsplanung als auch bei Entwurf- und Betriebsfragen von Verkehrsanlagen (Beckmann 2021, S. 469). Während Öffentlichkeitsbeteiligung in der räumlichen Planung bereits seit den 1960er Jahren gesetzlich geregelt ist und insbesondere im Zuge der Städtebauförderung seit den 1970ern auch (informelle, diskursive) Beteiligung gängig ist (entsprechend dem geschilderten kollaborativen Paradigma), geht das Beteiligungsverständnis in der *Verkehrsplanung* besonders mit dem Aufkommen informeller und integrierter Planungen erst in den letzten Jahren verstärkt in Richtung der gemeinsamen Bearbeitung und Aushandeln verschiedener Interessen (FGSV 2018, 2012). Dies geht einher mit der skizzierten Entwicklung von Verkehr als technokratischer Fachplanung hin zu einem Verständnis von Verkehrsplanung als gesellschaftliche Gestaltung.

Formelle Beteiligungserfordernisse in der Verkehrsplanung ergeben sich, wenn die Bauleitplanung betroffen ist, da etwa im Flächennutzungsplan die verkehrlichen Hauptnetze dargestellt sind, und für die planungsrechtliche Sicherung von Projekten nach verschiedenen gesetzlichen Grundlagen wie dem Baurecht und dem Raumordnungsrecht (Beckmann 2021, S. 454). Auch für Großprojekte wird im Zuge der Planfeststellungsverfahren zunehmend frühzeitige Öffentlichkeits-

beteiligung durchgeführt.¹⁰ Die rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungselemente bestehen jedoch zumeist nur in einer Auslegung und einer Möglichkeit zur Abgabe einer (schriftlichen) Stellungnahme, erfüllen also grundlegende hier formulierte demokratietheoretische Anforderungen nicht (siehe auch: Untersuchungsgegenstand).

Die Öffentlichkeit wird zudem im Sinne des zuvor erwähnten Wandels im Beteiligungsverständnis verstärkt *informell* und *diskursiv* an Verkehrsplanungsprozessen beteiligt (Mark et al. 2024; Alcántara et al. 2016). Für die strategische kommunale Verkehrsplanung etwa besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die Öffentlichkeit zu beteiligen, dies wird allerdings in fast allen Städten und Gemeinden durchgeführt und auch von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)¹¹ aus verschiedenen Gründen empfohlen (Beckmann 2021; FGSV 2012). Ebenso gelten die Leitlinien für Beteiligungsverfahren, über die immer mehr Kommunen informelle Beteiligung stärker institutionalisieren, auch für (informelle) Verkehrsplanungsprozesse (Stiftung Mitarbeit 2023). Im Gegensatz etwa zu den Sustainable Urban Mobility Plans, die von der europäischen Kommission empfohlen werden und die diskursive Beteiligung als essentiellen Bestandteil definieren und dafür detaillierte Richtlinien aufstellen (Ahrens 2018; Eltis 2016), bleibt die informelle Beteiligung in der strategischen Verkehrsplanung in Deutschland allerdings durch die fehlende gesetzliche Verankerung nicht an verbindliche Standards gebunden und auch die FGSV-Empfehlung bleiben laut Schwedes und Rammert (2020, S. 18) noch eher konservativ. Hingewiesen sei zudem darauf, dass die Verkehrsplanung noch immer sehr stark von technokratischen Regelwerken und Empfehlungen geprägt ist, die erst zunehmend als Teil eines politischen Prozesses begriffen werden, aber noch immer nicht Gegenstand von Beteiligung sind (Becker und Schwedes 2020). Deutlich wird hier die theoretisch dargestellte Relevanz des Einbezugs von Machtbeziehungen zum Verständnis der (Grenzen der) Wirkung von Beteiligung, die später wieder aufgegriffen wird (Kapitel 4).

Beckmann (2021, S. 450) beschreibt spezifisch für die Verkehrsplanung zahlreiche Hoffnungen, die mit Beteiligung verbunden werden. Interessant ist, dass viele davon instrumenteller Natur sind, wie etwa die Rechtssicherheit, formelle

¹⁰ Parallel zur Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten lässt sich erkennen, dass im Zuge einer Beschleunigung von Planungsverfahren gerade bei Großprojekten Bestrebungen zu erkennen sind, Öffentlichkeitsbeteiligung wieder abzubauen (Hesse und Kühn 2023, S. 432). Hier lässt sich das (zumindest wahrgenommene) Spannungsfeld zwischen Effizienz und Demokratie erkennen.

¹¹ Dabei handelt es sich um eine Forschungsgesellschaft, die breit angewandte technische Regelwerke und Empfehlungen für das Straßen- und Verkehrswesen in Deutschland erstellt.

Legitimation, Förderung von Akzeptanz etc., besonders bei großen und teuren Verfahren. Gerade das Schaffen von Akzeptanz ist eine Hoffnung, die generell in der Beteiligungsliteratur, als auch insbesondere in Bezug auf die Verkehrswende gängig ist. Obwohl einer sozial-ökologischen Transformation in Deutschland mehrheitlich zugestimmt und auch Handlungsbedarf im Verkehrsbereich gesehen wird, ist schließlich bei einschränkenden Maßnahmen teilweise noch starke Skepsis zu erkennen (Belz et al. 2022, S. 73; Andor et al. 2019, S. 8); diese sind aber für die Verkehrswende notwendig (Holz-Rau 2018; Banister 2008). Implizit oder explizit wird mit Öffentlichkeitsbeteiligung meist das Ziel verbunden, Akzeptanz auch für unpopuläre Maßnahmen zu schaffen (Böhm 2011, S. 618), Entscheidungen und Grenzen zu erklären – „damit die merken, so einfach ist das alles nicht“ (Holtkamp et al. 2006, S. 170) – oder auch Konflikten vorzubeugen (Beck 2013, S. 1; Böhm 2011). So kann Öffentlichkeitsbeteiligung also – so die Hoffnung – auch instrumentell dazu beitragen, eine Verkehrswende umzusetzen.

Auch die inhaltliche Wirkung, die (wie normativ hergeleitet) durch Beteiligung entstehen soll und mit dieser oft verbunden wird (bspw. Beckmann 2021; Neunecker 2016a; Beck 2013; Selle 2013; Nanz und Fritsche 2012; Kubicek et al. 2011), kann zur inhaltlichen Ausgestaltung der Verkehrswende beitragen. Um diese inhaltliche Wirkung geht es im nächsten Unterkapitel und im weiteren Verlauf dieser Arbeit.

2.3 Policy-Wirkung als inhaltliche Wirkung

In diesem Unterkapitel wird auf die mögliche Rolle von inhaltlicher Wirkung von Beteiligung für die Verkehrswende eingegangen und die Relevanz dieses Forschungsgegenstandes dargestellt. Daraufhin wird der Begriff der *Policy-Wirkung* eingeführt und für diese Arbeit definiert und abgegrenzt.

2.3.1 Herleitung und Relevanz

Dem planvollen Einsatz von Methoden liegt mindestens implizit eine Wirkungsvorstellung zugrunde – ein (wie auch immer gearteter) Zusammenhang zwischen eingesetzten Methoden und Ergebnissen ist eine Grundannahme von Planung (Schönwandt 2002, S. 86–87). Mit Beteiligung wird in verschiedenen Dimensionen Wirkungen verbunden, sowohl verfahrensbezogen als auch generalisiert, also über ein bestimmtes Verfahren hinaus, und sowohl auf das politisch-administrative System, dessen Akteure und Prozesse, als auch auf die Öffentlichkeit (Vetter und Remer-Bollow 2017, S. 300).

Wirkungsverständnis

Bevor die hier untersuchte Art der Wirkung eingegrenzt wird, kurz zum Begriff der Wirkung: Zwar wird Wirkung üblicherweise als Gegenkonzept zu einer Ursache verstanden, die auf irgendeine Weise kausal verbunden sind (Maikämper 2023, S. 58)¹², allerdings spiegelt ein lineares und deterministisches Verständnis solcher Zusammenhänge nicht die komplexe und unordentliche Realität wieder und kann nur als modellhafte Annäherung verstanden werden. Diese Arbeit basiert hingegen auf dem Verständnis, dass Wirkung von Beteiligung nur annäherungsweise untersucht werden kann.¹³ Die Wirkung einer bestimmten Ursache – hier Beteiligungsverfahren – und damit im Zusammenhang auch der Begriff der Kausalität wird hier nach Maikämper (2023, S. 60) als „fiktive Annäherung an ein zu beschreibendes Phänomen“ verstanden, die in der Realität so nicht vorkommt. Planungsprozesse als *Wicked Problems* sind so komplex und dynamisch, dass jeder ihrer Schritte multikausal verursacht ist, auch Zufall und nicht-messbare Aspekte Prozesse beeinflussen sie (Fugmann et al. 2018, S. 78). Jede Handlung (oder Unterlassung) kann eine Wirkung entfalten, die aber auch zeitverzögert oder in Interaktion mit anderen Faktoren in ganz anderer Form auftreten kann (Förster 2014, S. 331). Wirkbeziehungen kann man sich somit eher als Knäuel vorstellen, das Herauslösen einzelner Beziehungen stellt damit immer eine Vereinfachung dar. Dennoch wird davon ausgegangen, dass man sich Wirkungsbeziehungen mit einer angemessenen Methodik annähern kann.

Ist inhaltliche Wirkung ‚positiv‘?

In Bezug auf Beteiligung wird hauptsächlich von positiver Wirkung ausgegangen. Diese Annahme spiegelt laut Selle (2013, S. 3–4) durchaus nicht die Realität räumlicher Planung wider. Neben Wirkungslosigkeit – auch das wird wenig thematisiert – können auch „Konflikte entstehen, Verschleppungen von Verfahren, Verunsicherungen bei allen Beteiligten, Störfeuer oder populistische Aktionen von Teilen der politischen Akteure, Kompromissbildungen auf niedrigstem Niveau, einseitige Interessendurchsetzung lautstarker Gruppen, ‚Deals‘ und

¹² Wirkung wird im Duden definiert als eine „durch eine verursachende Kraft bewirkte Veränderung, Beeinflussung, bewirktes Ergebnis“ (Dudenredaktion o.J.).

¹³ Passend dazu beziehen sich Emery et al. (2015, S. 423) auf einen Vorschlag von Joly und Kaufmann (2008), statt Wirkung („impact“) den Begriff der *Resonanz* zu nutzen, um den Eindruck eines linearen Wirkungsverständnisses zu vermeiden. Hier wird weiterhin der Begriff der Wirkung genutzt, da er intuitiv verständlich ist und sowohl umgangssprachlich als auch in der Fachliteratur gängig ist.

Befriedungsversuche der unterschiedlichen Art... Etc. pp.“ auftreten (Selle 2013, S. 4).¹⁴

Die grundsätzlich positive Annahme zeigt sich auch in den Arbeiten zu *inhaltlicher Wirkung*. Selle (2013, S. 2–3) konkretisiert diese inhaltliche Wirkung als „Informationen und Anregungen, die ihren Niederschlag in Plan, Projekt oder Entscheidung finden“, und „Entwicklung neuer Lösungen“. Die meisten Autor:innen, die über inhaltliche Wirkung schreiben, nutzen dabei positive Begriffe, wie etwa „Steigerung der Effektivität und der Effizienz von politischen Entscheidungen“ (Vetter und Remer-Bollow 2017, S. 300). Das hängt zum einen mit der spezifischen Ausrichtung ihrer jeweiligen Frameworks zusammen, spiegelt aber auch einen generellen Fokus in der Beteiligungsforschung sowie insbesondere in der Idee der Deliberation wider. In Neuneckers Zusammenstellung von Definitionen von Policy-Wirkung (2016a, S. 57) lässt sich erkennen, dass diese zwar zum Teil neutral formuliert sind (bspw. Beierle und Konisky 2000), in vielen Fällen aber grundsätzlich von positiver Wirkung ausgegangen wird.

Im Kontext der Verkehrswende ist eine solche positive Wirkung durchaus denkbar: Vorstellbar ist etwa, dass Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verkehrswende beiträgt, indem sie förderliche Maßnahmen einbringt oder durch neue Informationen eine Planung verbessert. Vorstellbar ist aber auch, dass genau das Gegenteil passiert. Gerade aufgrund der angesprochenen Einschränkungen, die die Verkehrswende für einzelne bedeutet, und die starke Verwurzelung des *Regimes der Automobilität* in der Gesellschaft könnten Entscheidungen, die zur Verkehrswende beitragen, durch eine Öffnung des Entscheidungsprozesses für die Öffentlichkeitsbeteiligung etwa auch verhindert oder in Richtung des autogerechten Status-Quo verändert werden.

Relevanz

Wirkung von Beteiligung gerät zunehmend in den Fokus der Forschung (Maikämper 2023). Inhaltliche Wirkung ist ein wichtiger Fokus, da ein Missverhältnis besteht zwischen dem Forschungsstand (siehe Kapitel 3) und der Relevanz inhaltlicher Wirkung von Beteiligung aus normativer und praktischer Perspektive. Über planerische Entscheidungen wird unsere gebaute Umwelt geprägt und entwickelt. Wenn die Zivilgesellschaft über Beteiligung solche Entscheidungen beeinflussen kann, kann sie somit auch diese gebaute Umwelt mit beeinflussen,

¹⁴ Dabei werden Konflikte hier nicht als negativ angesehen, sondern als notwendiger Bestandteil politischer Auseinandersetzung (Hesse und Kühn 2023). Das Zitat wurde gewählt, um zu verdeutlichen, dass Wirkungen ambivalent und vielschichtig sein können und auch so zu untersuchen sind.

was wiederum die nachhaltige Entwicklung beeinflusst – es ist wichtig zu verstehen, wie diese Wirkung funktioniert und ausgestaltet ist. Auch hängt an inhaltlicher Wirkung, wie bereits erläutert, ein Teil der demokratischen Qualität von Beteiligung: Wie Pogrebinschi und Ryan (2018, S. 136) ausführen, ist inhaltliche Wirkung essentiell für Demokratie – denn nur, wenn die entwickelten Ideen und Anregungen eine Auswirkung auf die Policy haben, kann die Öffentlichkeit ihr demokratisches Recht ausüben. Erst inhaltliche Wirkung schafft also eine Verknüpfung von Partizipation und Repräsentation (Neunecker 2016a, S. 281–282; Goldschmidt 2014, S. 318). Gleichzeitig kann von dieser nicht ausgegangen werden: Eine eigene Erhebung ergab beispielsweise, dass für knapp die Hälfte von über 300 untersuchten Planungsverfahren zu Mobilitätsthemen auf kommunaler Ebene in Deutschland auf ein Beteiligungsverfahren nicht einmal eine damit verknüpfte Policy-Entscheidung auffindbar war (Mark et al. 2024, S. 12).

2.3.2 Definition und Abgrenzung

Policy-Wirkung wird verstanden als *inhaltliche Wirkung auf eine bestimmte Policy-Entscheidung* (kurz: *Policy*). In Abgrenzung zu *Politics* bezeichnet *Policy* in der Politikwissenschaft den „inhaltlichen [...] Teil von Politik“ (Schubert und Klein 2021, S. 269). Gemeint sind dabei in dieser Arbeit sowohl formal-politische Entscheidungen als auch fachplanerische Ausgestaltungen formal-politischer Entscheidungen. Eine solche Policy(-Entscheidung) kann je nach Planungsverfahren beispielsweise ein Ratsbeschluss über ein Mobilitätskonzept oder auch die abgestimmte Objektplanung einer Straßenplanung sein.

Policy-Wirkung bezeichnet also die Wirkung auf

- eine bestimmte politische Entscheidung zu Planungsinhalten oder
- die Ausgestaltung von Planungsinhalten auf Grundlage einer oder mehrerer bereits getroffener politischer Entscheidungen

zu einem bestimmten, klar definierten Referenzzeitpunkt (Definition abgewandelt nach Neunecker (2016a)).¹⁵

¹⁵ In ihrer Arbeit zur Wirkung von Bürgerhaushalten auf politische Entscheidungen definiert Neunecker Policy-Wirkung als „inhaltliche Wirkung von Beteiligungsergebnissen auf politische Sachentscheidungen“ (Neunecker 2016a, S.18). Im Unterschied dazu sind die betrachteten Entscheidungen hier weiter gefasst und es wird nicht nur der Einfluss der *Beteiligungsbeiträge* betrachtet, sondern auch deren inhaltliche Wirkung.

Der Begriff *Effekt* wird an einigen Stellen synonym zu Wirkung verwendet. Der Begriff *Einfluss* wird auch in ähnlicher Bedeutung und zur begrifflichen Abwechslung verwendet, wird aber spezifischer, absichtsvoller und zielgerichteter verstanden.

Abgrenzung von Policy-Wirkung gegenüber anderen Arten der Wirkung¹⁶

Auf eine Policy-Entscheidung kann direkt eine räumliche Umsetzung folgen oder sie kann die Grundlage für einen weiteren, detaillierteren Planungsprozess bilden. Mit der Untersuchung der Wirkung auf eine bestimmte Policy wird also gewissermaßen ein klar definierter „Zwischenstand“ (Fugmann et al. 2018, S. 72) von Wirkung betrachtet.¹⁷ Die räumliche Umsetzung kann aus forschungspraktischen Gründen nicht einbezogen werden, da hier Prozesse begleitend betrachtet werden und Umsetzungszeiträume teilweise lang sind. Aus einer beschlossenen Policy muss also gewissermaßen eine vermutete Wirkung auf die gebaute Umwelt abgeleitet werden. Das ist besonders bei eher konzeptionellen oder strategischen Planungsentscheidungen eine Einschränkung, da deren Umsetzung meist nicht unmittelbar mit dem Planungsprozess verknüpft ist.

Weiterhin werden auch generalisierte Wirkungen, die über das spezifische Projekt hinausgehen (ähnlich: Neunecker 2016a, S. 56; Goldschmidt 2014, S. 287), hier nicht aufgeführt, also beispielsweise die Wirkung auf die beteiligte oder unbeteiligte Zivilgesellschaft oder andere Akteure und deren Einstellungen, die politische Landschaft oder Strukturen in Politik und Verwaltung (Vetter und Remer-Bollow 2017; Ableson und Gauvin 2006; Michels und Binnema 2019). Wirkungen auf einzelne Akteure oder Diskurse können als Zwischenschritt für Policy-Wirkung relevant sein und scheinen mit Policy-Wirkung in positivem Zusammenhang zu stehen (Dietz und Stern 2008; Beierle und Cayford 2002). Dies wird

¹⁶ Diese Abgrenzung orientiert sich hauptsächlich an den Wirkungsdimensionen von Vetter und Remer-Bollow (2017, S. 300–301), die auf Basis einer umfassenden Literaturrecherche für die Einordnung von Wirkungen von Beteiligungsprozessen entstanden. Sie unterscheiden übergeordnet zwischen der *Objektdimension*, also auf wen oder was die Wirkung sich bezieht, und der *Generalisierungsdimension*, ob die Wirkung sich nur auf ein unmittelbares Verfahren oder auf einen weiteren Kontext bezieht.

¹⁷ Wie Schönwandt (2002, S. 53) anmerkt, ist das aber ein grundsätzliches Dilemma von Wirkungsforschung – selbst, wenn die Umsetzung einer Planung mit in den Blick genommen werden kann, können sich eventuelle Wirkungen theoretisch zeitlich unbegrenzt noch ergeben oder verändern. Praktisch betrachtet stellen sich zumindest viele Wirkungen erst nach einer Weile ein, je nach Planungsprojekt. Außerdem kann Policy-Wirkung wiederum andere Wirkungen, die nach Selle dann eher im prozessualen Bereich liegen, nach sich ziehen – beispielsweise können diese wieder zu einer höheren Akzeptanz führen, zumindest wenn die Policy-Wirkung wahrgenommen wird (das deuten Range und Faas (2016, S. 118–120) in ihrem Konzept des partizipativen Fußabdrucks an).

in der späteren Konzeption von Wirkmechanismen berücksichtigt (siehe Kapitel 4).

Policy-Wirkung wird hier zunächst als beschreibender Begriff verstanden. Während sie aus demokratietheoretischer Perspektive als positiv angesehen wird, wird davon ausgegangen, dass sie (in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung der Verkehrswende) sowohl positiv als auch negativ wirken kann. Auch kann nicht vorausgesetzt werden, dass *mehr* Policy-Wirkung für die Verkehrswende automatisch besser ist. Diese Frage der Bewertung sowie konkrete mögliche Ausgestaltung von Policy-Wirkung wird in Kapitel 5 diskutiert.

Zu guter Letzt wird Policy-Wirkung, in Rückgriff auf das erläuterte Wirkungsverständnis, als Annäherung verstanden. Laut Roy Bhaskar, einem Vertreter des Critical Realism, gibt es deterministische Kausalmechanismen nur in einem geschlossenen System. Wenn wir allerdings nach Wissen suchen, das in der Welt anwendbar und gültig ist, dann „können wir Ereignisinvarianzen nur als Belege für zugrundeliegende kausale Mechanismen nehmen, nicht als diese selbst“ (Mader et al. 2017, S. 13). Für die Erforschung von Policy-Wirkung in der echten Welt bringt das Herausforderungen mit sich, die später noch thematisiert werden. Dementsprechend wird Policy-Wirkung hier verstanden als Veränderungen an einer Policy, die infolge eines Beteiligungsprozesses aufgetreten sind und „von den involvierten Akteur:innen mithilfe eines systematischen Untersuchungsprozesses mehrheitlich als wesentlich durch den Beteiligungsprozess beeinflusst identifiziert werden können“ (Maikämper 2023, S. 62).

2.4 Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand zur Untersuchung von Policy-Wirkung ist die *konsultative, diskursive Öffentlichkeitsbeteiligung an kommunalen Verkehrsplanungsverfahren*. Dieser Fokus wird in diesem Unterkapitel hergeleitet, begründet und abgegrenzt. Zunächst gibt Tabelle 1 auf der nächsten Seite einen Überblick:

Tabelle 1 Konkretisierung der Beteiligungsverfahren von Interesse

Unterscheidungsdimension	Gewählte Ausprägung(en)	Begründung
<i>Beteiligungsverfahren</i>		
Initiative und Institutionalisierung	Institutionalisiert, <i>top-down</i> / Invited Spaces	Vorherrschende Form der Beteiligung, Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand
Zielgruppe und Selektionsmechanismen	Allgemeine Öffentlichkeit, mind. ein offenes Format, darüber hinaus verschiedene möglich	Möglichkeit Aller, teilzunehmen und sich einzubringen
Formate und Interaktionsmöglichkeiten	Diskursiv: Interaktionsmöglichkeiten zwischen den Teilnehmenden; verschiedene Formate möglich, informell	Erweitertes Beteiligungsverständnis informeller Formate, mehr Potenzial für Lernprozesse und Deliberation
Machtübertragung	Konsultation	Vorherrschende Form der Beteiligung, Ergänzung zum repräsentativ-parlamentarischen System
<i>Planungsverfahren</i>		
Thema	Verkehrsbezug als Hauptthema, andere räumliche Belange betroffen (Fachplanung)	Direkte Relevanz für nachhaltige Verkehrswende; Wandel notwendig
Planungsebene	Kommunale Ebene	Direkte Handlungsebene und Betroffenheit, Verankerung von Beteiligung
Formalität (Planungsverfahren)	Formelle und informelle Planungsverfahren	Beide relevant für kommunale Verkehrswende, unterschiedliche Logiken sollen untersucht werden

2.4.1 Konsultative, diskursive Invited Spaces

Ein Beteiligungsverfahren wird hier verstanden als Teil eines Planungsverfahrens, das sich auf eine angestrebte Policy-Entscheidung bezieht. Dabei wird der Beteiligungsprozess im engeren Sinne in dieser Arbeit definiert als der *Prozess ab der ersten Veranstaltung bis zu einer Zusammenstellung der Beteiligungsergebnisse*.

Beschrieben werden kann ein solcher Beteiligungsprozess anhand verschiedener modellhafter Phasen, die bei der Analyse helfen. Dabei wird ein einfaches Prozessmodell zugrunde gelegt, das so oder in ähnlicher Form in der Beteiligungsforschung angewandt wird (Kubicsek et al. 2011; Beierle und Cayford 2002, S. 56) und in Abbildung 2 dargestellt ist. Die Grundidee ist, dass die Teilnehmenden auf eine bestimmte Weise miteinander interagieren und dann gemeinsam Beteiligungsbeiträge bzw. inhaltliche Forderungen erarbeiten, die entweder als Sammlung einzelner Beiträge oder als gemeinsames Produkt der Beteiligten vorliegen können. Diese werden im Weiteren als *Ergebnisse der Beteiligung* bezeichnet, sie beeinflussen ggf. die Policy-Entscheidung, welche dann bei Umsetzung die gebaute Umwelt verändert.

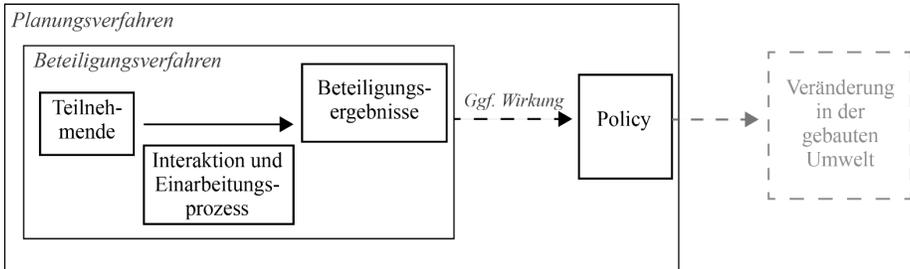


Abbildung 2 Beteiligungsverfahren als Teil eines Planungsverfahrens

Zur Definition und Abgrenzung der in dieser Arbeit untersuchten Art von Beteiligungsverfahren werden nach Fung (2006, S. 71) drei Unterscheidungsmerkmale genutzt:

- Wer kann an den untersuchten Prozessen *teilnehmen*?
- Wie kann *interagiert* werden und wie wird über das Beteiligungsergebnis *entschieden*?

- Wie viel *Einflussmöglichkeiten* werden der Bevölkerung in der Beteiligung gegeben, also wie viel Macht wird formell übertragen?

Teilnahme: offen für Alle

Wie bereits im Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt, geht es um *Verfahren, über die sich auch die allgemeine Öffentlichkeit beteiligen kann*. Um die Definition zu erfüllen, muss mindestens ein Bestandteil für alle öffentlich zugänglich sein, wie es auch beim Großteil der durchgeführten Konsultationen in Deutschland zu Mobilität der Fall ist (Mark et al. 2024). Darüber hinaus können Elemente mit unterschiedlichen Selektionsmechanismen enthalten sein, etwa Expert:innenbeteiligung bzw. Beteiligung ausgewählter Laien, die die Interessen anderer vertreten, Zufallsauswahl und die Organisation zielgruppenspezifischer Formate (Fung 2006, S. 68).

Interaktionsmöglichkeiten: diskursiv

Bezüglich der Interaktionsmöglichkeiten kann zunächst grob unterschieden werden, ob die Interaktion nur zwischen Bevölkerung und Planenden passiert (wie etwa bei einer Auslegung einer formellen Planung, wo die Bevölkerung Stellungnahmen einreichen kann), oder ob auch Interaktion zwischen den Beteiligten möglich ist, sodass Ideen weiterentwickelt werden können. In dieser Arbeit werden Beteiligungsverfahren erforscht, die einen *Diskurs auch zwischen den Teilnehmenden sowie zwischen den Organisierenden und den Teilnehmenden in beide Richtungen erlauben*, da davon ausgegangen wird, dass so Präferenzbildung stattfinden kann, Personen zu Beteiligung befähigt werden können und das Potential für inhaltliche Wirkung so erhöht wird (Alcántara et al. 2016).

Dazu gibt es zahlreiche Methoden, viele wissenschaftlich erarbeitet, aber in der Praxis eher selektiv angewandt, gerade aufgrund des großen Aufwandes. Gängige Formate sind beispielsweise Online-Foren, Stadtpaziergänge oder Workshops. Diskursive Elemente können dabei verschieden intensiv ausgestaltet sein und Ergebnisse können entweder ‚einfach‘ aggregiert werden oder das Verfahren kann vorsehen, dass eine gemeinsame Lösung zwischen den Teilnehmenden gefunden werden soll (Fung 2006).

Zu diesen diskursiven Beteiligungsformaten zählen auch die (mehr oder weniger) spezifisch definierten Formen der deliberativen, kooperativen oder kokreativen Prozesse, bei denen es oft darum geht, sich auf eine gemeinsame Lösung zu einigen und mit denen wie bereits erwähnt zahlreiche Hoffnungen bezüglich inhaltlicher Qualität und demokratischer Wirkung verbunden werden (Dryzek et al. 2019; Alcántara et al. 2016; Escher et al. 2016; Smith 2009). Deliberation kann im engeren Sinne als “specific, important and idealized category within the

broader notion of what we call ‘discursive participation’” (Delli Carpini et al. 2004, S. 318) verstanden werden. Manche Beteiligungsverfahren versuchen explizit, deliberative Qualität zu erreichen; in der Realität wird Deliberation wie von Habermas gefasst allerdings kaum erreicht, unter anderem aufgrund der bereits angesprochenen Machtungleichgewichte (Alcántara et al. 2016, S. 34–37). Im weiteren Sinn wird der Begriff Deliberation auch verwendet, um generell diskursive Beteiligungsverfahren mit fortschrittlichen Methoden und Interaktionsformen zu bezeichnen (Maikämper 2023, S. 41). Ähnlich bezeichnet der Zusatz „kooperativ“ oder „kokreativ“ Verfahren mit hoher Diskursintensität und gemeinsamer Entscheidungsfindung (FGSV 2012).¹⁸ Verfahren mit solchen Ansprüchen werden als Teil diskursiver Verfahren gesehen und sind somit Teil des Untersuchungsgegenstandes.

Diskursive Methoden werden hauptsächlich in informellen Beteiligungsverfahren angewandt. Aus diesem Grund werden in dieser Arbeit informelle Beteiligungsverfahren untersucht. Diese sind im Gegensatz zu formellen Verfahren nicht rechtlich vorgeschrieben und nicht an prozedurale Vorgaben gebunden (FGSV 2012). Sie können als Ergänzung zu formellen Prozessen oder unabhängig davon durchgeführt werden.

Formelle Machtübertragung: konsultativ

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf *konsultativen Verfahren*, die sich von anderen Verfahren im Grad der formellen Machtübertragung unterscheiden (Fung 2006). Damit ist hier der Einfluss gemeint, der der Öffentlichkeit legal zugesichert wird; zwischen den Extremen von gar keiner Möglichkeit der Einflussnahme – wie etwa in reinen, einseitigen Informationsveranstaltungen – und voller Machtabgabe an die Öffentlichkeit lassen sich Zwischenstufen unterscheiden, so etwa konsultative Einflussnahme (Fung 2006; Arnstein 1969).

Eine klassische Kategorisierung der Machtübertragung bei Partizipationsverfahren ist die „Leiter der Öffentlichkeitsbeteiligung“ („ladder of citizen participation“), die in ihrer ursprünglichen Form von Sherry Arnstein aufgestellt (Arnstein 1969) und seitdem verschiedentlich aufgegriffen und weiterentwickelt wurde (bspw. Straßburger und Rieger 2019; Fung 2006; Tritter und McCallum 2006). Besonders bei Arnstein steht hinter der Leiter ein – nicht explizit ausgedrücktes – Demokratieverständnis, weswegen sie die Stufen auf der

¹⁸ Dabei ist der Begriff kooperativ hier nur auf die Entscheidungsfindung während der Beteiligungsphase bezogen. In den hier gemeinten Verfahren bleibt die Entscheidungsmacht, was mit den erarbeiteten Ergebnissen passiert, am Ende zumindest formal bei der öffentlichen Hand, wie im nächsten Unterkapitel erläutert wird.

Leiter hierarchisch darstellt (kritisch hierzu siehe etwa Fung 2006, S. 67). Nach ihrem Verständnis ist alles, was keine formelle Machtübertragung einschließt, nur Pseudo-Beteiligung. Im Gegensatz dazu argumentiert Fung (2006, S. 67), dass die verschiedenen Grade der Machtübertragung je nach Kontext und Situation zu wählen und unterschiedlich zu bewerten seien. Konsultative Verfahren werden hier also abgegrenzt gegenüber Verfahren, in denen sich für die Teilnehmenden zwar persönliche Vorteile ergeben, aber kein Einfluss genommen werden kann, beispielsweise Informationsveranstaltungen. Sie werden auch abgegrenzt gegenüber Verfahren mit (gemeinsam ausgeübten) Kontrollrechten der Beteiligten oder sogar direkter Machtausübung der Beteiligten (Fung 2006, S. 70).

Der Fokus auf konsultative Verfahren begründet sich zum einen daraus, dass sie den typischen Fall von Beteiligung in Deutschland darstellen, da in Deutschland die letztliche Entscheidungshoheit mit wenigen Ausnahmen (bspw. Bürgerentscheide) bei Politik und Verwaltung verbleibt (Bogumil und Holtkamp 2021). Gerade aufgrund der bereits geschilderten Schieflage bezüglich der gesellschaftlichen Gruppen, die sich am politischen Prozess beteiligen, wird die grundsätzlich konsultative Natur der meisten Beteiligungsangebote in Deutschland auch aus normativer Perspektive positiv bewertet und Konsultation als sinnvolle Ergänzung zur repräsentativen Demokratie gesehen. Die gewählten politischen Akteure sind durch Wahlen demokratisch zu Entscheidungen legitimiert, gleichzeitig können sie die wichtige Funktion erfüllen, die Beteiligungsergebnisse mit anderen Interessen abzuwägen und so auch Interessen derjenigen zu berücksichtigen, die sich ggf. nicht beteiligt haben (Neunecker 2016a, S. 281; Young 2010).

Außerdem ist die Frage nach der inhaltlichen Wirkung von Beteiligung gerade bei Konsultation besonders interessant, weil eben keine formelle Machtübertragung stattfindet (Neunecker 2016a, S. 281). Während beispielsweise Arnstein (1969) in ihrer klassischen Leiter der Bürgerbeteiligung davon ausgeht, dass Beteiligung ohne formelle Machtübertragung wirkungslos ist, steht dies, wie Geißel et al. (2015, S. 154) herausarbeiten, in klarem Widerspruch zu den Versprechen und den Hoffnungen, die mit vielen Verfahren verbunden werden. Grundannahme ist hier zunächst, dass auch konsultative Beteiligung unter bestimmten Bedingungen durchaus inhaltliche Wirkung entfaltet, wie dies in verschiedenen Studien bereits gezeigt wurde (siehe Kapitel 3).

2.4.2 Kommunale Verkehrsplanung

Im Folgenden wird erläutert, welche Arten von Planungsverfahren bzw. Planungsaufgaben hier untersucht werden. Betrachtet wird die Policy-Wirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunale Verkehrsplanungsverfahren, die sich mit der Aufteilung von öffentlichem Raum beschäftigen.

Verkehr als Hauptthema

Untersuchungsgegenstand sind hier Verfahren der verkehrlichen Fachplanung, im Folgenden als *Verkehrsplanungen* bezeichnet. Zwar ist auch die räumliche Gesamtplanung für die Verkehrswende sehr relevant, da sie beispielsweise durch die Verteilung von Nutzungen (oder durch konkrete Regelungen wie festgesetzte Stellplätze das Mobilitätsverhalten beeinflussen können (Klein et al. 2021; Kutter 2016). Allerdings ist dabei Verkehr oft nur eins unter vielen Themen, während sich anhand verkehrlicher Fachplanungen die Aushandlung um Raum für verschiedene Verkehrsmittel direkt und unmittelbar untersuchen lässt.

Solche verkehrlichen Planungen auf kommunaler Ebene sind etwa Verkehrsentwicklungspläne und Konzepte für verschiedene räumliche Maßstäbe, Straßenplanungen und größere Infrastrukturprojekte, wie der Bau einer Straßenbahn oder eines Radschnellwegs. Die hier gemeinten Planungsverfahren müssen nicht unbedingt die Verkehrswende als dezidiertes Ziel haben, aber sie müssen durch ihre Beschaffenheit zumindest dazu beitragen *können* und sich an deren normativem Maßstab messen lassen.

Betrachtet werden in dieser Arbeit *solche Planungsverfahren, die sich mit den Ansprüchen verschiedener Verkehrsmittel beschäftigen*, die die Nutzung von Raum als knapper und umstrittener Ressource unter sich aushandeln müssen, da an diesen die erwähnten Aushandlungsprozesse besonders gut nachvollzogen werden können. Prozesse, die beispielsweise nur auf eine Verteilung einer gegebenen Anzahl an Fahrradbügel abzielen, werden hier nicht betrachtet. Dabei sind sowohl Verfahren gemeint, die sich als Teil der ‚klassischen‘ Fachplanung Verkehr lesen lassen und eher eine engere, angebotsorientierte Perspektive aufgreifen, als auch Verfahren, die eine integrierte Perspektive einnehmen und oft auch nachfrage- und mobilitätsorientierte Elemente mit aufnehmen und sich mit dem Raum als Qualität an sich beschäftigen. Ein Beispiel für letzteres sind Mobilitätskonzepte.

Kommunale Planungsebene

Verkehrliche Planung findet auf (supra-)nationaler, Landes-, regionaler und kommunaler Ebene statt. Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind *kommunale Planungsprojekte*, also die Projekte kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte in Deutschland. Sonderfälle sind Stadtstaaten, in denen sich die Planungsebenen nicht klar anhand der Verantwortlichkeiten trennen lassen, da kommunale und staatliche Aufgaben zusammenfallen (Bogumil und Holtkamp 2021). Ausgeschlossen werden im Fall von Stadtstaaten somit solche Aufgaben, die in

Flächenländern üblicherweise auf der staatlichen Ebene angesiedelt sind, beispielsweise außerörtliche Landesfernstraßen.

Dabei werden nur Kommunen im städtischen, nicht aber im ländlichen Raum betrachtet, da sich sowohl Infrastrukturanforderungen und Raumstruktur als auch Bevölkerungsstruktur unterscheiden. Städtische Kommunen sind solche mit mindestens 5.000 Einwohner:innen oder einer mindestens grundzentralen Funktion (BBSR 2017).

Viele wegweisende Planungsentscheidungen für eine nachhaltige Entwicklung werden auf kommunaler Ebene getroffen, so auch im Bereich Verkehr. Rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen finden auf lokaler Ebene statt, und viele der kleinräumlichen Aufgaben der Verkehrswende liegen im Hoheitsbereich der Kommune, da sie für die konkrete städtebauliche Entwicklung verantwortlich ist und auf dieser Ebene viele direkte räumliche Entscheidungen als Selbstverwaltungsaufgabe getroffen werden (Bogumil und Holtkamp 2021). Diese Ebene steht in Ergänzung zu Regulationen und Infrastruktur auf höheren politischen Ebenen, vor allem wenn es um Stellschrauben für den Klimaschutz geht (Holz-Rau et al. 2022). Beispielsweise ist die Kommune verantwortlich für konkrete Straßenquerschnitte (außer im Fall von Landes- oder Bundesstraßen), die Bereitstellung und Planung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) oder die Einführung von Parkraumbewirtschaftung (Frank et al. 2017). Allerdings ist der Handlungsspielraum auf dieser Ebene durch Gesetze und Regulationen von höheren administrativen Ebenen eingeschränkt, die eine Umsetzung von Verkehrswendeprojekten auf kommunaler Ebene stark von der Kreativität einzelner Planender abhängig macht. Die StVO etwa erschwert die Einschränkung des fließenden Verkehrs grundsätzlich, außer es handelt sich um Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Das kann beispielsweise die Anordnung von Tempo 30 in Hauptverkehrsstraßen behindern.¹⁹

Auf dieser Ebene ist auch Öffentlichkeitsbeteiligung stärker als auf höherer Ebene etabliert und formelle Beteiligung ist in verschiedenen gesetzlichen Grundlagen vorgeschrieben, informelle Beteiligung in zahlreichen Städten über die schon erwähnten Leitlinien verankert (Beckmann 2021, S. 453). Durch die direkte (spürbare) Betroffenheit der Bevölkerung durch Entscheidungen besteht

¹⁹ Von Seiten der Kommunen bildet sich allerdings Widerstand, wie etwa die Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“, der über 1.000 Kommunen (Stand: Dezember 2023) verschiedener Größen und politischer Führungen angehören, die auf eine Erweiterung ihrer Handlungsspielräume hinwirken möchten (<http://lebenswerte-staedte.de/de/>). Nicht zuletzt kann man an dieser Initiative die Relevanz der Kommunen für die Verkehrswende erkennen, die sich hier parteiübergreifend einer bremsenden Politik auf Bundesebene entgegenstellen.

ein hohes Interesse an Mitwirkung (Gabriel und Kersting 2014, S. 82). Gleichzeitig sind vor allem kleinere Städte mit weniger Personal und knappen finanziellen Ressourcen teilweise zu Abwägungen gezwungen, „welcher Einsatz bei dem steigenden Bedürfnis bezüglich einer umfassenden und regelmäßigen Beteiligung der Bürger leistbar ist und wo der politische Anspruch nach mehr Partizipation das eigene Regierungshandeln lähmt“ (Meier 2018, S. 210–213).

Formelle und informelle Planungsverfahren

Eine wichtige Unterscheidungsdimension in Planungsverfahren ist – äquivalent zu den Beteiligungsverfahren – die Formalität. Auf kommunaler Ebene spielen sowohl formelle als auch informelle Planungsverfahren eine Rolle. Daher werden hier beide Arten von Planwerken betrachtet, insofern sie diskursive Beteiligungselemente beinhalten.

Formelle Planungsentscheidungen müssen nach bestimmten Verfahrensschritten erstellt werden. Hier ist auf kommunaler Ebene besonders die Objektplanung für Verkehrsanlagen (bspw. Straßenplanung) zu nennen sowie das Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturprojekte, wie beispielsweise eine neue Straßenbahnstrecke (Gertz 2021). Weitere formelle Planungen, die für die Verkehrswende relevant sind, sind beispielsweise die Bauleitplanung, Lärmaktionsplanung, Luftreinhalteplanung, Lärminderungsplanung, der kommunale Nahverkehrsplan, die kommunale Stellplatzsatzung sowie ggf. auch ein städtebaulicher Vertrag (Gertz 2021; SRL 2020, S. 7; Ahrens 2018, S. 2806). Neben der vorgeschriebenen formellen Beteiligung kann zusätzlich informelle Beteiligung durchgeführt werden.

Informelle Planungsverfahren müssen dagegen keinen formalen Kriterien entsprechen und die Umsetzung hängt oft vom politischen Willen ab, da bei Nichterreichung von Zielen keine direkten Konsequenzen drohen. Die grundlegenden Fragen um Ziele, Strategien und Raumaufteilung werden oft schon in informellen Planwerken festgelegt, weshalb sie sehr wichtig für die nachhaltige Verkehrsentwicklung sind. Relevant sind insbesondere Verkehrsentwicklungspläne, verschiedene (meist teilräumliche) Konzepte wie Parkraummanagement, Fußverkehrs-, Radverkehrs- oder Mobilitätskonzepte (Beckmann 2021; SRL 2020, S. 7). An diesen wird, wie erwähnt, gängigerweise die Öffentlichkeit beteiligt.

3 Stand der Forschung und Forschungsfragen

In diesem Kapitel wird der empirische Forschungsstand zur Policy-Wirkung konsultativer Invited Spaces umrissen, hauptsächlich bezogen auf den Untersuchungsgegenstand. Aufbauend auf den identifizierten Forschungslücken werden die forschungsleitenden Fragen für diese Arbeit formuliert.

3.1 Stand der empirischen Forschung

In den Planungsdisziplinen existiert eine Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten zu Partizipation, diese konzentrieren sich häufig auf die Verfahrensebene, wie das Generieren von Vorschlägen oder die Interaktionen (Fugmann et al. 2018; Barrett et al. 2012), und/oder diskutieren allgemein die Rolle der Partizipation im Kontext des Planungssystems (Hesse und Kühn 2023; Meier 2018; Selle 2013; Feichtinger und Pregernig 2005).

Während inzwischen auch die Wirkung von Beteiligung zunehmend in den Fokus der Forschung gerät, wird Policy-Wirkung oft nicht oder nur am Rande mit betrachtet – sei es in der Deliberationsforschung oder bei praxisnahen Evaluationen (Maikämper 2023; Vetter und Goldberg 2022; Font et al. 2018; Nabatchi und Amsler 2014; Förster 2014; Selle 2013; Barrett et al. 2012; Ableson und Gauvin 2006, S. 6; Delli Carpini et al. 2004; Bickerstaff und Walker 2001). Das fällt als Lücke auf, vor allem im Vergleich zu ihrer Relevanz als kommuniziertes Ziel und ihrer normativ ableitbaren Relevanz.

Für die inhaltliche Wirkung wird oft auf anekdotische Evidenz verwiesen, also dass Beteiligung allgemein Wirkung hat (Nabatchi und Leighninger 2015; Emery et al. 2015, S. 422-423). Teilweise werden auch Prozesskriterien und/oder Akteurseinschätzungen als ‚Proxy‘ für gute Entscheidungen genutzt, obwohl gute Prozesse nicht automatisch zu guten Ergebnissen führen (Dean et al. 2022; Jollymore et al. 2018, S. 6; Emery et al. 2015; Rowe und Frewer 2004). Oder der Fokus geht nur bis zu den Beteiligungsbeiträgen, nicht aber deren weitere Verwendung (Deligiaouri und Suiter 2021). So besteht vor allem zwischen den Beteiligungsergebnissen und einer später getroffenen Policy-Entscheidung eine Wissens- und Forschungslücke.

In diesem Unterkapitel wird nun zunächst ein Überblick über den Forschungsstand zu Policy-Wirkung von konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung in der räumlichen Planung gegeben – vergleichbar mit einer großmaßstäblichen

Landkarte, die dann bei der Orientierung für die darauffolgende Zusammenfassung empirischer Ergebnisse zu Policy-Wirkung hilft. In dieser Zusammenfassung werden zunächst Studien betrachtet, die Policy-Wirkung untersuchten und mehr oder auch weniger davon fanden und dies beschreiben oder anhand von Faktoren zu erklären versuchen. Dann wird der Fokus etwas verschoben auf weitergehende Studien, die sich mit Beteiligung und Policy-Wirkung im Kontext *nachhaltiger Entwicklung* beschäftigt haben. Im Anschluss an die Ergebnisse werden die methodischen Herangehensweisen der zuvor zitierten Studien eingeordnet und miteinander verglichen und die wesentlichen Forschungslücken zusammengefasst.

3.1.1 Überblick über das Forschungsfeld

Es gibt einige empirische Arbeiten, die sich explizit mit inhaltlicher Wirkung beschäftigen oder diese als ein Erfolgskriterium untersuchen, meist als eins von mehreren (bspw. als eins von sieben bei Kubicek et al. 2011). Dabei wird oft ausschließlich die Policy-Entscheidung betrachtet, hin und wieder auch deren Umsetzung (bspw. Maikämper 2013). Die meisten dieser Studien beschäftigen sich zunächst deskriptiv mit Policy-Wirkung, auch wenn manche eher normativ gefärbte Begriffe verwenden, wie etwa „verbesserte Entscheidung“ (Pfeifer et al. 2021, S. 495; Beck 2013, S. 16–17; Böhm 2011, S. 615; Innes und Booher 2000, S. 6–7), oder Worte wie „bereichern“ (Quilling und Köckler 2018, S. 107) oder „stärken“ (Aitamurto 2016, S. 2781) nutzen. Einzelne Studien gehen weiter und beschäftigen sich mit einer (wie auch immer definierten und mehr oder weniger theoretisch fundierten) ‚Verbesserung‘ des Ergebnisses durch Beteiligung. Hervorzuheben sind hier einige Studien aus den Umweltwissenschaften, die sich mit der Wirkung von Beteiligung auf die Umweltqualität des Ergebnisses beschäftigen. Auch gibt es einige neuere Studien, die sich ausgehend von den Beteiligungsbeiträgen mit deren weiterer Verwendung beschäftigen, woraus auch Aussagen zu Policy-Wirkung abgeleitet werden können (Hovik und Stigen 2023; Font et al. 2018).

Das Thema Policy-Wirkung wird aus verschiedenen Disziplinen heraus untersucht, die unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Vor allem sind hier die Raumwissenschaften relevant, zunächst natürlich die Verkehrsplanung. Es sei hier vorweggenommen, dass es in diesem Bereich nur wenige Studien gibt; einige mehr finden sich in der Stadtplanung und vor allem bei den Umweltwissenschaften, welche zum Teil auch Verkehrsprojekte mit untersuchen, allerdings dann nicht die – hier betrachteten – kommunalen Projekte, sondern Großprojekte mit Planfeststellungsverfahren oder Umweltverträglichkeitsprüfungen. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive beschäftigt sich auch die Politikwissenschaft und die

Partizipationsforschung mit Policy-Wirkung, etwa mit Fokus auf die Prozessgestaltung. Die Informatik beschäftigt sich v.a. mit Policy-Wirkung im Kontext von Onlinebeteiligung – dies dann am Beispiel verschiedener Themen, darunter auch verkehrliche oder räumlich relevante.

Die empirische Forschung zu Policy-Wirkung von Beteiligung in der räumlichen Planung wird von Einzelfallstudien oder Studien mit wenigen Fallbeispielen dominiert (bspw. Boisjoly und Yengoh 2017; Drazkiewicz et al. 2015; Antonson 2014; Maikämper 2013), zudem gibt es einige Arbeiten, die systematische Vergleiche einer höheren Anzahl von Fällen durchführen (bspw. Schütte et al. 2023; Schwanholz et al. 2021; Kochskämper et al. 2018a; Newig et al. 2012; Kubicek et al. 2011; van Tatenhove et al. 2010). Zudem gibt es einige Metastudien mit verschiedenen Schwerpunkten, hauptsächlich aus dem Bereich der Umweltplanung (Jager et al. 2020; Dietz und Stern 2008; Beierle und Cayford 2002) oder thematisch offen mit eher politikwissenschaftlicher Perspektive (Pratchett et al. 2009; Ableson und Gauvin 2006). Die Ergebnisse bezüglich Policy-Wirkung und hemmenden und fördernden Faktoren sind gemischt und teilweise schwer einzuordnen, weil sie methodisch und bezüglich des genauen Forschungsinteresses und v.a. der Bedingungen sehr heterogen sind. Dieser Eindruck entsteht sowohl bei der Sichtung der verfügbaren Studien und wird auch von Ableson und Gauvin (2006, S. 6) als Fazit ihrer Metastudie formuliert. Eine Schwierigkeit ist dabei, dass Policy-Wirkung im Zusammenhang mit der methodischen Herangehensweise jeweils sehr unterschiedlich gefasst wird, sodass sich einzelne Studien untereinander mitunter schwer vergleichen lassen (siehe Kapitel 3.1.4).

Innerhalb der konsultativen Invited Spaces – Fokus dieser Arbeit und somit auch des Stands der Forschung – gibt es Forschung zu verschiedenen Formaten und Zielgruppen, beispielsweise Onlinebeteiligung (bspw. Aitamurto und Landemore 2016) oder deliberativen Foren/Bürger:innenräten (bspw. Dean et al. 2022). Auffällig ist, dass in der Forschung besonders ‚nicht alltägliche‘ Formate untersucht werden, wie etwa Gremien aus Bürger:innen, Bürgerhaushalte, deliberative Formate etc., was in einem Kontrast zu deren alltäglicher Relevanz steht (Mark et al. 2024).

3.1.2 Ergebnisse zu Policy-Wirkung

In der folgenden Zusammenfassung liegt der Schwerpunkt auf planerischen Themen auf kommunaler Ebene, natürlich mit einem Fokus auf Verkehr; andere stadtplanerische oder umweltplanerische Themen werden als ähnliche Politikfelder mitbetrachtet. Es werden jedoch selektiv auch andere Arbeiten (bspw. solche, die sich nicht auf ein spezielles inhaltliches Feld konzentrieren) mit aufgenommen, wenn sich relevante Aussagen ableiten lassen. Genauso werden auch

Arbeiten aus anderen Kontexten (anderen Ländern, administrativen Ebenen) mitbetrachtet. Es werden verschiedene Arten von Invited Spaces betrachtet. Da die Machtdimension (Fung 2006) für die Policy-Wirkung so ausschlaggebend ist, werden aber nur Studien berücksichtigt, in denen Prozesse mit rein konsultativer Beteiligung enthalten sind.

Empirische Ergebnisse bezüglich einer Policy-Wirkung sind sehr kleinteilig und weisen in verschiedene Richtungen. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass (konsultative) Beteiligung in der räumlichen Planung inhaltliche Wirkung auf Policy haben *kann* und oft auch hat. Diese ist aber schwer zu messen und bleibt oft schwach ausgeprägt oder ist diffus. Auch ist Beteiligung keineswegs Garant für Policy-Wirkung – so gelang es verschiedenen Studien nicht, Policy-Wirkung nachzuweisen, und das, obwohl eher herausragende oder Best Practice-Beispiele untersucht wurden (bspw. Kubicek et al. 2011).²⁰

Auffällig ist, dass sich in Studien mit mehreren Fallbeispielen oft große Unterschiede in der Policy-Wirkung zwischen den Fallbeispielen zeigen. Beispielsweise erreichen in der Studie zu Erfolg von Beteiligung von Kubicek et al. (2011, S. 104) mit verschiedenen kommunalen Beteiligungsverfahren (hauptsächlich in Deutschland) einige sehr viel Policy-Wirkung, andere sehr wenig (ähnliches finden Pfeifer et al. 2021; van Tatenhove et al. 2010).

Fehlende Policy-Wirkung

In einigen Studien zu verschiedenen Formen der Invited Spaces wurde wie gesagt keine klare Policy-Wirkung festgestellt. Michels (2011) beschreibt in ihrer Review von 120 Beteiligungsverfahren, dass nur etwa ein Drittel der untersuchten Konsultationen eine Policy-Wirkung hatte. Auch Lowndes et al. (2001) bemerken in ihrer Studie in Großbritannien, dass nur ein Drittel der öffentlichen Behörden fand, dass Beteiligung signifikante Policy-Wirkung hatte. Das passt auch zu dem Eindruck auf kommunaler Ebene in Deutschland: Holtkamp et al. (2006, S. 165–166) erwähnen bei ihrer Befragung auf kommunaler Ebene in zwei deutschen Bundesländern, dass Beschäftigte und Ratsmitglieder die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen für das größte Problem von Bürger-

²⁰ Dabei wird dieser Mangel an Wirkung normativ unterschiedlich bewertet. Michels und Graaf (2010, S. 489) kommen zu dem Schluss, dass ein Mangel an Policy-Wirkung vertretbar ist, wenn andere positive Wirkungen erzielt werden. Eine alternative Lesart (die aber nicht in der Literatur bestätigt wurde) wäre, dass in manchen Studien nur deshalb keine Policy-Wirkung nachgewiesen werden konnte, weil die Beteiligten mit dem Plan bereits zufrieden waren und sich somit inhaltlich nichts änderte. Die normative Bewertung von Policy-Wirkung wird im weiteren Verlauf der Arbeit aufgegriffen.

beteiligung halten. Auch bei lokalen Agenda21-Prozessen, die in den 1990er und 2000er Jahren ein weitverbreitetes Beteiligungsinstrument waren, konnte verschiedentlich keine Policy-Wirkung nachgewiesen werden (Holtkamp et al. 2006, S. 178–179). Neben engen Handlungsspielräumen und Finanzierungsproblemen identifizieren Holtkamp et al. (2006) als Hindernis für eine Policy-Wirkung von Beteiligung in deutschen Kommunen, dass Stadträte die eigene Entscheidungskompetenz nicht noch weiter aushöhlen lassen möchten – also zögern, Macht abzugeben. Ähnliches konstatiert Neunecker (2016a) in ihrer Forschung zur Wirkung von Bürgerhaushalten in 13 deutschen Kommunen. Sie merkt an, dass die überwiegende Mehrheit der Vorschläge keine oder unklare Policy-Wirkung entfaltet (S. 273). Laut der von ihr befragten Politiker:innen sei der Hauptgrund, dass die Vorschläge bereits bekannt gewesen seien. Außerdem seien die geringen Teilnehmendenzahlen und die Homogenität der Teilnehmenden ein Grund für Politiker:innen gewesen, bewusst den Vorschlägen nicht allzu viel Policy-Wirkung ‚einzuräumen‘, einerseits aus normativen Erwägungen, aber auch weil der zu erwartende Druck gering war (Neunecker 2016a, S. 277).

Die im letzten Absatz zitierten Studien waren thematisch offen und bezogen sich nicht explizit auf räumliche Planung. Studien aus der räumlichen Planung – in anderen europäischen Ländern – kommen zu dem Schluss, dass (auch gute) Beteiligung zum Teil keine Policy-Wirkung hatte (Michels und Binnema 2019; Kochskämper et al. 2018a; Aitamurto 2016; van Tatenhove et al. 2010; Michels und Graaf 2010; Bickerstaff und Walker 2005; USA: Sutcliffe und Cipkar 2017). Als Hindernis wurde auch in diesen Studien attestiert, dass Politiker:innen und/oder Verwaltung keine Macht abgeben wollten (Young und Tanner 2023; Michels und Binnema 2019; van Tatenhove et al. 2010; Bickerstaff und Walker 2005); „[they] refused to be compromised by the negotiated results“ (van Tatenhove et al. 2010, S. 620). Auch werden oft festgefahrene Entscheidungsstrukturen und Vorgaben als Hindernisse identifiziert; so führen diese Faktoren dazu, dass die Beteiligungsmöglichkeit von Anfang an nicht besonders umfangreich gewesen sei, es keine Qualitätskriterien gebe, keine formelle Machtübertragung stattfinde (Bickerstaff et al. 2002), der Raum für Möglichkeiten zur Veränderungen von vornherein eingeschränkt sei (Schneidmesser et al. 2020) und es (zum Teil bewusst) keine adäquate Verknüpfung zwischen der Beteiligung und den formellen Entscheidungsprozessen gegeben habe (van Tatenhove et al. 2010).

Auf diese mangelnde Verknüpfung zwischen Beteiligungsprozess und weiterem Policy-Prozess als Hindernis für Policy-Wirkung wird in verschiedenen Kontexten hingewiesen, beispielsweise von Pfeifer et al. (2021) in ihrer Studie zur Policy-Wirkung von Beteiligung auf einen Planungsprozess des Auswärtigen Amtes oder von Bock und Reimann (2017) im Kontext von frühzeitiger Beteiligung

bei umweltrelevanten Großvorhaben in Deutschland oder von Dean et al. (2022) im Kontext des Bürgerrats Demokratie (international auch Emery et al. 2015; Barrett et al. 2012).

Etwas detaillierter wird dieses Thema betrachtet von Aitamurto (2016), bezogen auf Crowdsourcing-Prozesse am Beispiel eines Gesetzesentwurfs im Verkehrsbereich in Finnland, bei dem keine Policy-Wirkung festgestellt wurde. Dabei seien spezifische Aspekte von Crowdsourcing etwa, dass die Mengen des Materials groß und unstrukturiert sind und die Beiträge in Qualität variieren sowie in sich widersprüchlich sind – dies sind Eigenschaften, die auch auf Konsultationsprozesse in deutschen Kommunen zutreffen könnten. Das führte in dem untersuchten Fall zu Schwierigkeiten, die Beiträge (die in Menge und Qualität durchaus ausreichend und nutzbar gewesen wären) mit vertretbarem Aufwand so auszuwerten, dass sie tatsächlich genutzt werden konnten (S. 2786). Die Autorin analysiert detailliert die verschiedenen Logiken der beiden Systeme – Crowdsourcing auf der einen Seite und Policy-Prozesse, die auf der anderen Seite für repräsentative Demokratie entwickelt wurden – und arbeitet heraus, dass diese Unterschiede in den Logiken dazu führen, dass die „absorptive capacity“ (S. 2787) des Policy-Prozesses nicht ausreicht, um die Ergebnisse des Crowdsourcing-Prozesses einzuarbeiten. Interessant ist, dass diese Studie sich im Gegensatz zu anderen Forschungen, anstatt auf einzelne Akteure, stark auf die systemische Inkompatibilität konzentriert.

Generell ist die mangelnde Flexibilität des Entscheidungssystems sowie die Anzahl an sogenannten „Veto-Points“ (Hovik und Stigen 2023, S. 315) hemmend für eine Policy-Wirkung – wenn beispielsweise mehrere administrative Einheiten beteiligt sind, gibt es mehr ‚Gatekeeper‘, an denen der Einfluss eines Beteiligungsbeitrags auf die Policy scheitern könnte (Font et al. 2018; Yang und Pandey 2011, S. 887; Fung 2006) –, andererseits gibt es so aber auch mehr mögliche ‚Eintrittsstellen‘, was sich wiederum als förderlich für Policy-Wirkung erwiesen hat (Hovik und Stigen 2023). Dabei spielt die formelle Verbindung zwischen Beteiligungs- und weiterem Planungsprozess eine Rolle, da solch eine Verbindung Berührungspunkte herstellt zwischen den potentiellen Vetoplayern und denjenigen, die die Beteiligungsbeiträge in den Planungsprozess tragen (Hovik und Stigen 2023, S. 327).

Es gibt weitere Studien, die zwar auch keine direkte Übernahme von Beiträgen fanden, aber daraus nicht schließen, dass es keine Policy-Wirkung gab. Sie beschreiben, dass viele Merkmale der Entscheidung mit den Beteiligungsbeiträgen übereinstimmen und schließen somit eine indirekte Wirkung nicht aus: Maikämper (2013) für die inhaltlichen Wirkungen einer Perspektivenwerkstatt auf einen Bebauungsplan, Beck (2013) zu einem Stadtviertelkonzept Nahmobilität,

Antonson (2014) für einen Autobahnplanungsprozess in Schweden. Das zeigt erstens, wie vielfältig Policy-Wirkung zustande kommen kann, und zweitens, wie schwer sie zu fassen und zu untersuchen ist.

Zustandekommen von Policy-Wirkung

Während bisher der Fokus auf mangelnder Policy-Wirkung und hemmenden Faktoren lag, kann für andere Studien gesagt werden, dass Beteiligung Policy-Wirkung hatte – so wird immer wieder festgestellt, dass Policy-Wirkung durchaus auch bei konsultativer Beteiligung auftritt, also auch ohne formelle Machtübertragung (Young und Tanner 2023; Pfeifer et al. 2021; Fugmann et al. 2018; Font et al. 2018; Escher et al. 2016, S. 150; Kubicek et al. 2011; Pratchett et al. 2009; Beierle und Cayford 2002). Diese unterscheidet sich allerdings stark nach dem Ausmaß an Wirkung, das nachgewiesen werden konnte.

Vor allem in Verfahren im Umweltbereich, die die Forschungslandschaft dominieren, ist in vielen Fällen Policy-Wirkung aufgetreten. In Deutschland fanden etwa Draskiewicz et al. (2015) bei ihrer detaillierten Untersuchung von vier umweltrelevanten Planungsprozessen, dass die Beteiligung hier klare Wirkung auf die Planung hatte. Ähnliche Ergebnisse liefern auch Schütte et al. (2023) und Bock und Reimann (2017). Diese Studien werden später vorgestellt, da sie weiter gefasst sind und sich mit der inhaltlichen *Qualität* der Ergebnisse beschäftigen. Auch Regener (2009) sieht den Einfluss von Beteiligung im Zuge der strategischen Umweltprüfung auf Bebauungspläne. Sie weist durch die qualitative Auswertung von Beteiligungsunterlagen und beschlossenen Bebauungsplänen nach, dass 15 % der Umweltberichte und 44 % der Pläne modifiziert wurden; ersteres größtenteils durch Umwelteinwendungen und neue Informationen von Umweltakteuren, zweiteres durch Einwendungen von Privatpersonen. Policy-Wirkung bei der frühzeitigen Beteiligung war stärker, ggf. auch weil es hierbei Bürgerversammlungen vor Ort gab mit diskursiven Elementen statt nur einer öffentlichen Auslegung (Regener 2009, S. 161). Zu nennen ist auch eine Studie von Pfeifer et al. (2021), die deutlichen Einfluss von Beteiligung auf den deutschen Klimaaktionsplan nachzeichnet – zwar auf nationaler Ebene, aber die Relevanz des von vornherein verschränkten Beteiligungsprozesses mit dem Policy-Prozess scheint auch auf die kommunale Ebene übertragbar. Ähnliche positive Ergebnisse zu deutlicher Policy-Wirkung finden sich auch in internationalen Studien aus dem Bereich Umweltplanung (und Tanner 2023; eingeschränkt: Jollymore et al. 2018; Beierle und Cayford 2002; Rosener 1982).

Wie sieht es aus im Verkehrsbereich? Aufschluss über die mögliche Relevanz des Policy-Feldes gibt zunächst eine Studie von Schwanholz et al. (2021), die im deutschen, kommunalen Kontext die Wirkung für eine kleine Anzahl ver-

schiedener Online-Konsultationsplattformen und Policy-Feldern untersuchen. Sie stellen zwar fest, dass insgesamt etwa ein Drittel der Vorschläge von den Gemeinderäten angenommen wurde, dass es aber im Verkehrsbereich nur „diffuse Wirkung“ (S. 54) gäbe, die sich nicht auf konkrete Entscheidungen auswirke. Diese „diffusen Wirkungen“ könnten beispielsweise bedeuten, dass die Vorschläge noch geprüft würden. Sie bemerken weiter, dass weniger relevante und weniger dringende Themen eher angenommen werden, während bei Mobilitätsthemen lange und komplizierte Planungsprozesse gebraucht werden und es mehr Hürden geben kann. Sie stellen auch die (bereits aus den zuvor dargestellten Studien bekannte) These auf, dass sich Entscheidungsträger:innen bei derart wichtigen Themen nicht gerne ‚reinreden‘ lassen. Im Kontrast dazu finden Kubicek et al. (2011) in ihrer Analyse verschiedener (hauptsächlich planerischer) kommunaler Verfahren heraus, dass sich neben anderen Faktoren vor allem die Dringlichkeit des Themas positiv auf die Policy-Wirkung auswirkte (Kubicek et al. 2011, S. 91).

(Eingeschränkte) Policy-Wirkung bei Konsultation im *Verkehrsbereich* beschreiben Bickerstaff und Walker (2001). Sie sahen in verschiedenen konsultativen Beteiligungsformaten zu lokalen Verkehrsplänen in Großbritannien zwar Policy-Wirkung, allerdings nur in 13-17 % einen deutlichen Einfluss (Bickerstaff et al. 2002). Im Gegensatz dazu findet eine Studie aus den USA bei lokaler Verkehrsplanung deutlich mehr Policy-Wirkung. Chen und Aitamurto (2019) haben in einer Analyse der lokalen Verkehrsplanung in Palo Alto festgestellt, dass 46 % der mehr als 250 Online-Kommentare tatsächlich zu einer Änderung der Politik geführt haben. Interessant ist, dass hauptsächlich diejenigen Kommentare Policy-Wirkung hatten, die von einem Bürgerbeirat weitergegeben wurden. Sie erklären das so, dass die öffentliche Hand keine Ressourcen hatte, alle Beiträge auszuwerten und daher die Prüfung an den Beirat ‚outsourcte‘, womit aus ihrer Sicht das stark selektive und elitäre Komitee ernster genommen wurde als die allgemeine Öffentlichkeit (Chen und Aitamurto 2019, S. 119). Eine alternative Erklärung wäre, dass sowohl das Komitee als auch die öffentliche Hand die sinnvollsten Beiträge auswählte, es sich also um eine Korrelation statt einer Kausalität handelt. Ob Beiträge eingearbeitet wurden, hing davon ab, ob sie als machbar angesehen wurden (Chen und Aitamurto 2019). In einem anderen Forschungsvorhaben zum gleichen Beteiligungsprozess erwähnen Aitamurto et al. (2016), dass die Wirkung der Beteiligungsbeiträge auch davon abhing, wie oft die Themen angebracht wurden und wie stark sie formuliert waren. Dabei wurden Themen, die häufig vorkamen und vehementer formuliert worden waren, auch in der Veränderung der Policy öfter berücksichtigt.

Hier wird deutlich, dass der *Beteiligungsprozess* selbst sowie die *Eigenschaften der Beiträge* eine Rolle spielen. Andere Studien stützen das. So scheint es förderlich für Policy-Wirkung zu sein, wenn der Beteiligungsprozess transparent ist (Kubicek et al. 2011), deliberative Qualität hat, mehr Interaktion erlaubt (Beierle und Cayford (2002) in einer Metastudie zu Umweltplanung in den USA; Font et al. (2018) für verschiedene kommunale Konsultationsverfahren in Spanien) und der Beteiligungsprozess stärker strukturiert ist, also klar ist, wie mit den Ergebnissen weitergearbeitet wird (Font et al. 2018). Auf der anderen Seite gibt es auch Ergebnisse, die darauf hindeuten, dass weniger intensive Formate eher mehr Policy-Wirkung hervorbringen (Michels 2011; Chess und Purcell 1999). Ebenfalls interessant ist, dass auch Onlinebeteiligung Wirkung haben und deliberative Kriterien erfüllen kann (Escher et al. 2016; Aitamurto und Landemore 2016).

Bezüglich der Charakteristika der Beiträge finden Font et al. (2018, S. 631), dass diese sehr relevant sind und Übereinstimmung mit vergangener Politik und/oder aktueller Linie der Verwaltung und Politik, niedrige Kosten und Verfügbarkeit von externer Finanzierung für den Vorschlag sich signifikant positiv auf die weitere Nutzung auswirkten. Diese als „Rosinenpickerei“ („cherry picking“) (Font et al. 2018, S. 615) bezeichnete Praxis weist auch noch einmal auf die Relevanz einzelner Prozessakteure hin, die darauf achten müssten, die Ergebnisse einzuarbeiten und sich um eine gute Beteiligung zu bemühen (Hovik und Stigen 2023; Young und Tanner 2023; Friess und Herff 2023; Antonson 2014). Es bestehe aber die Gefahr des „simply pick and choose what they want to take from the available evidence“ (Emery et al. 2015, S. 436). So betonen Aleson und Gauvin (2006, S. 25–26) die wichtige und zu wenig beachtete Rolle von Prozessakteuren („policy makers“) und deren Einstellungen. Auch Neunecker (2016a) bezeichnet das „Können und Wollen“ der Politiker:innen als „Dreh- und Angelpunkt der Policy-Wirkung“ (S. 282). Dabei weisen Emery et al. (2015, S. 438) auf das Problem der mangelnden Nachvollziehbarkeit und des mangelnden Drucks zur Einarbeitung hin.

Zudem kann festgestellt werden, dass Policy-Wirkung auch davon abhängt, wie die öffentliche Hand die Qualität der Beiträge bewertet (Font et al. 2016; Yang und Callahan 2005) bzw. wie deren generelle Perspektive auf die Beteiligungsergebnisse ist bezüglich Legitimität und Qualität (Emery et al. 2015). Diese Perspektive scheint wiederum durch den Beteiligungsprozess geprägt zu werden, etwa wer teilnimmt und wie man sich äußern kann (Migchelbrink und van de Walle 2019; Neunecker 2016a).

Etwas unklar bleibt die Rolle von Kontextfaktoren: Es kommt immer wieder der Hinweis, dass Kontextfaktoren sehr wichtig sind und stärker erforscht werden sollten (Holtkamp et al. 2006, S. 199; Irvin und Stansbury 2004).

Delli Carpini et al. (2004, S. 336) betonen sogar, dass die von ihnen beschriebenen positiven Auswirkungen von Deliberation in weniger förderlichen Kontexten auch ins Gegenteil umschlagen und sich sogar schädlich auswirken könnten. Dietz und Stern (2008, S. 236) weisen allerdings darauf hin, dass Kontextfaktoren zwar relevant sind, aber Design-Entscheidungen in einem spezifischen Beteiligungsprozess dies durchaus ausgleichen können, wenn die Schwierigkeiten anerkannt und reflektiert werden. Auch Font et al. (2018) sehen keinen Einfluss der von ihnen untersuchten Kontextfaktoren (Kommunengröße, Pro-Kopf-Einkommen, Partizipationserfahrung und -affinität der Kommune) auf das „Schicksal“ der Beiträge, schränken allerdings ein, dass Kontextfaktoren sich auf das Design der Prozesse auswirken könnten und der Mangel an Effekten auch an dem relativ homogenen Kontext der untersuchten Fallbeispiele liegen könnte (S. 630).

Es wurden bereits viele mögliche hemmende oder fördernde Faktoren im Zusammenhang mit Policy-Wirkung angesprochen, die sich zum Teil gegenseitig widersprechen. In Kapitel 5.2 wird für ausgewählte und in dieser Arbeit untersuchte Einflussfaktoren auf Kontext-, Verfahrens- und Beitragsebene erneut Literatur herangezogen.

3.1.3 Ergebnisse zum Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung

Über die reine Untersuchung hinaus, ob überhaupt Policy-Wirkung zustande kam, gibt es auch Arbeiten, die sich damit beschäftigen, ob das Ergebnis ‚besser‘ wird, oder (alternativ) ob das Zustandekommen von Policy-Wirkung zu demokratischen Prinzipien beiträgt. Dabei wird der Begriff ‚Nachhaltigkeit‘ hier als Oberbegriff verwendet für positive soziale oder ökologische Wirkungen, die Beteiligung auf eine Policy-Entscheidung und deren Zustandekommen haben kann. Hier finden sich die beiden betrachteten Integrationsebenen aus der IVP, die normative und die politische Integration, wieder (siehe Kapitel 2).

Ergebnisdimension

Ein umfassender Versuch, die Wirkung von Beteiligung auf die ‚Qualität‘ zu untersuchen, lässt sich nachlesen in der Metastudie von Beierle und Cayford (2002), in der über 200 Einzelfallstudien mit Partizipation verschiedener Formate und Intensitäten im Bereich Umweltplanung zusammengeführt sind. Sie definieren als ein Erfolgskriterium von Beteiligung „improving the substantive quality of decisions“ (Beierle und Cayford 2002, S. 14) und bildeten einen Index aus 8 Kriterien, wie etwa Kosteneffizienz, innovative Ideen und eine ganzheitlichere Herangehensweise. Die Ergebnisse zeigen, dass in 68 % der untersuchten Fälle hohe Werte für eine inhaltliche Verbesserung erzielt wurden, in 14 % mittlere und in 18 % niedrige. Letztere Kategorie kann bedeuten, dass es keine Änderung gab

(also ggf. keine Policy-Wirkung) oder eine Verschlechterung – das wird leider nicht unterschieden. Somit kann laut dieser Studie in 82 % der Fälle von einer Policy-Wirkung ausgegangen werden, die das Planungsergebnis meist verbesserte.

Andere Arbeiten konzentrieren sich eher auf eine spezifische Zielgröße. So gibt es Untersuchungen, die zeigen können, dass sich Bürgerhaushalte auf die *soziale Gerechtigkeit* auswirken (Boulding und Wampler 2010; Goldfrank 2006). Auch im Verkehrsbereich gibt es Studien, die den Einfluss von Beteiligung auf soziale Gerechtigkeit untersuchen, allerdings mit ernüchternden Ergebnissen. Elvy (2014) stellt in ihrer Untersuchung von 32 Nahverkehrsplänen in Großbritannien fest, dass zwar mehr als die Hälfte dieser Pläne eine explizit auf eine oder mehrere benachteiligte Gruppen ausgerichtete Beteiligung vorsah, dass jedoch kein signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Bemühungen und der Anzahl der auf benachteiligte Gruppen ausgerichteten Maßnahmen in den endgültigen Plänen bestand, woraus sie schließt, dass die Beteiligung keine positive Wirkung für soziale Gerechtigkeit hatte. Boisjoly und Yengoh (2017) stellen in zwei kanadischen Fallstudien fest, dass die Auswirkungen der Partizipation auf die Verkehrsplanung sehr begrenzt waren und insbesondere das (theoretische) Potenzial, zu einem Paradigmenwechsel in Richtung sozialer Belange beizutragen, nicht ausgeschöpft wurde, vor allem aufgrund anhaltend traditioneller Planungsparadigmen.

Ein am häufigsten untersuchter Aspekt bezüglich der Ergebnisqualität ist der Umweltstandard. Die Ergebnisse sind vielversprechend, da sichtbar wird, dass die Umweltqualität durch Beteiligung erhöht wird, wenn auch nicht in allen Fällen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in manchen Untersuchungen nicht nur die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit betrachtet wird, sondern meist auch die organisierter Umweltgruppen, von denen eher umweltverträgliche Kommentare zu erwarten sind. Damit sind die positiven Ergebnisse ggf. nicht eins zu eins auf die hier betrachteten Beteiligungsverfahren übertragbar, geben aber dennoch wertvolle Hinweise.

Diverse Metastudien zeigen, dass die Umweltqualität durch Beteiligung grundsätzlich steigt, auch über verschiedene Beteiligungsformate hinweg (Jager et al. 2020; Newig et al. 2012; Dietz und Stern 2008). Jager et al. (2020) finden beispielsweise in ihrer Meta-Analyse von mehr als 300 Fallstudien aus westlichen Demokratien heraus, dass (Bürger- und Stakeholder-) Partizipation im Allgemeinen die Umweltqualität der Entscheidungen erhöhte und dass in den Fällen, in denen Teilnehmenden mehr Macht übertragen wurde, diese Effekte besonders stark waren. Andere Studien aus verschiedenen Ländern mit Fokus auf weniger

oder einzelne Fallstudien veröffentlichten ähnliche Ergebnisse (Kochskämper et al. 2018a; Drazkiewicz et al. 2015; Rosener 1982).

Zwei Studien des Umweltbundesamtes in Deutschland finden auch für *Verkehrsprojekte* positive Umwelteffekte durch Beteiligung, einmal in einer Studie zu (formellen) Einwendungen durch Bürger:innen bei Zulassungsentscheidungen umweltrelevanter Vorhaben (15 Fälle) (Schütte et al. 2023) und, hier relevanter, in einer Studie zu frühzeitiger, informeller Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben (20 Fälle, 8 davon Verkehrsprojekte) (Bock und Reimann, 2017). In beiden Studien wurden in einem Großteil der Fälle Policy-Wirkung benannt, meist positive; negative Umweltauswirkungen wurden nicht gefunden. Übertragbar für diese Arbeit ist vor allem die zweite Studie, in der es um informelle Beteiligung geht.²¹ Beispielsweise wird bei der Beteiligung zur innerstädtischen Straßenbahn in Mainz festgestellt, dass durch diese „Ausgleichsflächen geschaffen, Radwegführungen verändert und baumbestandene Mittelstreifen erhalten“ (Bock und Reimann 2017, S. 155) wurden. Hier wird als Hindernis von Policy-Wirkung vor allem die mangelnde Verknüpfung der frühzeitigen, informellen Beteiligung mit den weiteren Verfahrensschritten herausgestellt und auf die Relevanz einer gemeinsam konzipierten „gesamte[n] Verfahrensarchitektur“ (Bock und Reimann 2017, S. 82) hingewiesen – was zu den auf den letzten Seiten vorgestellten Studien passt.

Negative Umweltauswirkungen werden kaum genannt. Kochskämper et al. (2018a), die mithilfe theoretischer Mechanismen auch nach subtilen Formen der Wirkung und deren Zustandekommen suchen, haben solche negativen Umweltauswirkungen theoretisch konzeptualisiert, sie aber in den acht untersuchten Fällen von Stakeholderbeteiligung nicht nachweisen können.²² Auch Drazkiewicz et

²¹ Im Gegensatz dazu ist die Studie von Schütte et al. für diese Arbeit nur begrenzt übertragbar, da es um formelle Zulassungsentscheidungen geht. Bei diesen ist die Berücksichtigung der Einwendungen und der Erörterungstermin gesetzlich vorgeschrieben, weshalb bei Nicht-Berücksichtigung geklagt werden kann. Dazu passt auch, dass Wirkung v.a. durch das Vorbringen rechtlicher Argumente und Hinweise auf Sachfehler bzw. Lücken in den Unterlagen erzielt wurde. Z.T. wurden die Einwendungen auch erst durch Klage berücksichtigt. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu den Prämissen in dieser Arbeit dar. Dennoch sollten hier die positiven Ergebnisse erwähnt werden, da sie für das Potential von Beteiligung sprechen, umweltrelevante Aspekte einzubringen.

²² Die Autor:innen fanden zwar übereinstimmend zu den vorher zitierten Studien heraus, dass die Umweltqualität besser wurde, je intensiver die Beteiligung war und je mehr Macht an die Beteiligten abgegeben wurde. Sie bestätigten allerdings die im vorherigen Unterkapitel dargestellten Ergebnisse, dass in manchen der Fälle die Policy-Wirkung der Beteiligung bestenfalls unklar war. Der Einfluss der eingebrachten Umweltinteressen hing von den Interessen der implementierenden Stelle ab (Kochskämper et al. 2018a, S. 127–128).

al. (2015) bestätigen bei ihrer Untersuchung von vier Fallstudien aus der Umweltplanung in Deutschland mit verschiedenen Arten von Beteiligung die positive Tendenz. In drei von vier Fällen stieg die Umweltqualität und die Umsetzung wurde verbessert. Sie konstatieren, dass positive Umweltauswirkungen auf ganz unterschiedlichen Wegen zustande kommen können (Drazkiewicz et al. 2015, S. 219): so brachten sich in drei Fällen Personen und Gruppen ein, die Umweltqualität stärken wollten. Sie vervollständigten das Wissen und kontrollierten damit auch die Expertise, die die Planenden vorgelegt hatten, und schlossen sich zum Teil mit stärkeren Akteuren zusammen. Allerdings sind auch negative Umweltauswirkungen möglich, wie der vierte Fall zeigt. Entstanden sind diese Wirkungen, indem durch die Beteiligung Akteure mobilisiert wurden, die gegenläufige Interessen vertraten, sodass im Ergebnis die Umweltqualität sank.

Insgesamt hat Beteiligung also das Potential, Entscheidungen im Sinne spezifischer Ziele zu verbessern, zumindest im Bereich der Umweltplanung. Negative Auswirkungen auf die Umweltqualität treten kaum zutage. Die Mobilisierung von Akteuren mit entgegengesetzten Interessen, die als Ursache negativer Umweltauswirkungen ausgemacht wurde, scheint allerdings für die hier betrachteten Planungsverfahren sehr relevant.

Prozessdimension

Ein anderer Aspekt der nachhaltigen Entwicklung ist die Frage, *wie* und *durch wen* potentielle Policy-Wirkung zustande kommt. Es gibt zwar viel Forschung zur Prozessgestaltung von Beteiligung, etwa zu Deliberation, sowie auch zahlreiche normative Kriteriensysteme und Analysen von Machtstrukturen in Beteiligungsprozessen. Allerdings existiert wenig Forschung, die solche Prozessfaktoren im Zusammenhang mit Policy-Wirkung untersucht.

Zunächst ist bekannt, dass die Teilnehmenden grundsätzlich nicht repräsentativ sind, sondern vor allem bei selbst-selektierten Beteiligungen ein sozio-ökonomisches Ungleichgewicht bezüglich Teilnahme und Artikulationsmöglichkeiten besteht. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass Policy-Wirkung – wenn sie denn entsteht – grundsätzlich stärker von einem bestimmten Teil der Bevölkerung geprägt wird, dass also nicht alle den gleichen Einfluss nehmen. Hier zeigt sich ein relevanter Faktor, nämlich auf welche Weise die Beiträge zusammen mit anderen Informationen in den Planungsprozess einfließen (Aitamurto 2016, S. 2786). Beispielsweise wird in einer Studie von Coelho et al. (2022), in der verschiedene Einflusstategien der Öffentlichkeit beschrieben werden, deutlich, dass diese Strategien vor allem von gut organisierten Gruppen oder bereits bekannten und/oder ressourcenstarken Einzelpersonen genutzt werden. Man weiß allerdings auch, dass durch Deliberation Machthierarchien abgebaut werden und

Minderheitenmeinungen einen Einfluss haben können und damit die Dynamik prägen (Delli Carpini et al. 2004, S. 325) – somit kommt es stark auf die individuelle Prozessgestaltung an.

Einzelne Arbeiten untersuchen explizit Planungsprozesse in Bezug auf die Policy-Wirkung und deren Zustandekommen. So stellen Jollymore et al. (2018) bei ihrer Analyse des Beteiligungsprozesses zu einer Wassergesetzgebung in Kanada fest, dass der Einfluss von Teilnehmenden auf die Policy unterschiedlich war: Ökonomische Eliten wie Industrie-Vertreter:innen hatten durch die Konsultation scheinbar mehr Einfluss als etwa betroffene Indigene, obwohl die von Ersteren eingebrachten Aspekte insgesamt viel seltener aufkamen. Die Autor:innen führen das darauf zurück, dass Eliten generell ernster genommen werden und sie offensichtlich informelle Einflusswege jenseits der allgemeinen Konsultation hatten (S. 21-22). Durch diese ungleiche Einflussnahme wurden bereits existierende Machtstrukturen verstärkt (ähnlich auch Crow et al. 2020; Gilens und Page 2014). Auch organisierte Interessen oder spezifisch besetzte Gremien scheinen tendenziell mehr Policy-Wirkung zu verursachen als unorganisierte Bürger:innen – darauf weist unter anderem die bereits zitierte Studie von Crow et al. (2020) hin, in der diejenigen Beiträge stärker in die Policy einfließen, die ein Bürgerbeirat eingebracht hatte (ähnlich auch Michels und Graaf 2010, S. 485; Fagotto et al. 2009).

3.1.4 Methodische Herangehensweisen

Um die Ergebnisse der zuvor erwähnten Studien besser einzuordnen und zu den Forschungslücken hinzuleiten, werden im Folgenden gängige methodische Herangehensweisen an Policy-Wirkung dargestellt und eingeordnet. Diese beziehen sich auf die *Feststellung* von Policy-Wirkung, nicht deren normativer Bewertung bezüglich der Umweltqualität oder anderer Kriterien.

Deutlich wurden bereits die Schwierigkeiten, die mit der Annäherung an Wirkprozesse bei Planungen verbunden sind. Versuche, Wirkung zu bestimmen durch den Vergleich mit einem identischen Fall ohne Beteiligung – also eine experimentelle Herangehensweise – gibt es vereinzelt (Barrett et al. 2012, S. 190), sie ergeben aber aus Sicht des hier formulierten Planungs- und Wirkungsverständnisses wenig Sinn. Diese Schwierigkeit, Policy-Wirkung zu erheben oder – präziser ausgedrückt – sich ihr anzunähern, wird in der Literatur immer wieder betont und auch als Grund angeführt, sich eher auf den Beteiligungsprozess an sich zu konzentrieren (Emery et al. 2015; Barrett et al. 2012).

Wie schon erwähnt, sind die meisten Studien fallstudienbasiert und untersuchen eine bis sechs Fallstudien, darüber hinaus gibt es einige Metaanalysen mit

unterschiedlichen Foki und unterschiedlicher Anzahl an berücksichtigten Studien. Fast alle analysieren die Prozesse ex-post, viele als Sekundäranalyse aufgrund einer Untersuchung der veröffentlichten Dokumentationen (quantitativ oder qualitativ-kodierend), andere mit qualitativen Interviews oder im Einzelnen auch Befragungen oder eine Kombination daraus. Angewandte Forschungsdesigns sind sehr heterogen (Selle 2013, S. 7), was auch die Interpretation der Ergebnisse erschwert.

Viele (v.a. quantitative) Studien nähern sich der Thematik an, indem sie Beteiligungsergebnisse und Policy-Entscheidung vergleichen (Young und Tanner 2023; Schwanholz et al. 2021; Chen und Aitamurto 2019; Pogrebinschi und Ryan 2018; Jollymore et al. 2018; Neunecker 2016a; Antonson 2014; Kubicek et al. 2011; Aitamurto et al.), wobei sich im Detail die Methodik unterscheidet und manche Studien leichter nachvollziehbar sind als andere. Ein solcher Vergleich und dessen Bewertung geht besonders gut bei Vorschlägen, auf die sich Beteiligte bereits einigen mussten, wie etwa bei Liquid Feedback (Schwanholz et al. 2021) oder dem Bürgerhaushalt (Neunecker 2016a) – schwieriger ist es bei ‚freien‘ Konsultationen, in denen sich verschiedene Positionen gegenüberstehen und deren Ergebnisse aggregiert verarbeitet werden. Ein solcher Vergleich wird oft durch Einschätzung von Expert:innen oder durch quantitative Kodierung vorgenommen. Bei Schwanholz et al. (2021) werden die Vorschläge beispielsweise danach kodiert, ob sie in einer darauffolgenden Entscheidung angenommen oder abgelehnt wurden, oder ob der Umgang unklar war oder keine Information auffindbar ist. Eine weitere Option ist, einen Entwurf einer Policy mit einer späteren Version zu vergleichen; die Veränderungen werden dann auf die Beteiligung zurückgeführt, teilweise in Kombination mit einer Analyse der Beteiligungsergebnisse (Crow et al. 2020).

Durch solche Vergleiche lassen sich bereits Aussagen zu Policy-Wirkung treffen, allerdings sind erstens diffuse Effekte nicht gut zu erkennen – wie etwa der Einfluss auf Einstellungen und Argumentationen – und zweitens kann nicht berücksichtigt werden, ob eine Maßnahme ohnehin geplant war (das findet etwa Beck (2013), auch Chen und Aitamurto (2019) identifizieren dieses Problem); wenn eine in der Beteiligung vorgeschlagene Maßnahme ohnehin geplant war, handelt es sich eventuell nicht um Policy-Wirkung. Sutcliffe und Cipkar (2017, S. 44–46) weisen bei der Auswertung ihrer Fallbeispiele immer wieder auf die Schwierigkeit hin, Policy-Wirkung durch einen Vergleich wirklich auf die Beteiligung zurückzuführen. Etwa gehen Drazkiewicz et al. (2015) über das hinaus, was passiert ist, und beziehen ein, was passiert *wäre*, indem sie konterfaktische Szenarien kreieren und auch in den Fragebögen abfragen (S. 214). Ähnlich bewerten Newig

et al. (2012, S. 541) die Policy-Entscheidung im Vergleich mit einem ‚hypothetischen Optimalszenario‘.

Andere stützen sich auf die Einschätzung einer oder mehrerer Akteursgruppen bezüglich der Policy-Wirkung, etwa durch qualitative Interviews (Hovik und Stigen 2023; Beck 2013; Bickerstaff und Walker 2005, 2001) oder auch durch Befragungen beispielsweise der Teilnehmenden (Michels und Graaf 2010) oder Verwaltungsangestellter (Yang und Pandey 2011). Bickerstaff und Walker (2001) berufen sich hauptsächlich auf die Einschätzungen der Policy-Wirkung vonseiten der Durchführenden. Teilweise vergleichen sie diese Einschätzung aber auch mit Ergebnissen einer Dokumentenanalyse. Dabei stellen sie fest, dass unterschiedliche Ergebnisse herauskamen. Später inkludierten sie weitere Akteursgruppen in ihre Befragung, wobei sich zeigte, dass die Prozessverantwortlichen die Policy-Wirkung im Vergleich zu Akteuren der Zivilgesellschaft höher eingeschätzt hatten (Bickerstaff und Walker 2005). Grundsätzlich wird immer wieder angemerkt, dass sich die Perspektiven der Akteure deutlich voneinander unterscheiden (Vetter und Goldberg 2022; Fugmann et al. 2018, S. 82–83). Offensichtlich kommt es bei diesem Interview-Ansatz also auch zu Verzerrungen, je nachdem welche oder wie viele Akteursgruppen man befragt.

Eine weitere Option ist es, sich auf offizielle Dokumentationen zu berufen, die Aussagen zur Policy-Wirkung machen (Kubicek et al. 2011, 2010) – mit dem offensichtlich darin enthaltenen Bias lässt sich auch dies eher als Annäherung betrachten (Fugmann et al. 2018, S. 79).

Es lässt sich also erkennen, dass Policy-Wirkung unterschiedlich konzeptualisiert wird und viele Ergebnisse als Annäherung verstanden werden können. Einige wenige Studien nutzen eine Kombination aus mehreren methodischen Ansätzen, um ein vollständiges Bild der Policy-Wirkung zu bekommen (Pfeifer et al. 2021; Kochskämper et al. 2018a; Sutcliffe und Cipkar 2017; Aitamurto 2016; Drazkiewicz et al. 2015).

Nur wenige Arbeiten aus den Umweltwissenschaften nähern sich dem Thema deutlich tiefgreifender und untersuchen Mechanismen, über die Policy-Wirkung zustande kommt. Diese haben den Vorteil, dass sie den Beteiligungsprozess mit dem weiteren Planungsprozess und teilweise sogar der Umsetzung betrachten und diese miteinander verknüpfen (Schütte et al. 2023; Kochskämper et al. 2018a). Hervorzuheben sind die Arbeiten der Forschungsgruppe um Newig, die – orientiert an der Methodologie des Process Tracing – hypothetische Einflussmechanismen von Beteiligung auf Policy in den Dimensionen Umweltqualität und Umsetzbarkeit aufstellen und diese in verschiedenen Variationen empirisch überprüfen (Schütte et al. 2023; Newig et al. 2018; Kochskämper et

al. 2018a). Damit können auch subtilere Wirkungen abgebildet werden und Wirkung kann besser von Korrelation unterschieden werden. Sie stellen fest, dass es einen detaillierten Fallstudienansatz braucht, um Wirkungen wirklich detailliert erheben zu können (S. 90). Zudem haben diese Herangehensweisen vor allem gegenüber den quantitativ angelegten Studien den Vorteil, dass auch Einflussfaktoren gefunden werden können, die zuvor nicht in die gerechneten Modelle eingeschlossen wurden – was gerade bei der noch eher unübersichtlichen Forschungslage zu Einflussfaktoren von Vorteil ist.

3.2 Forschungslücken

Generell sind die Ergebnisse zur Policy-Wirkung von Beteiligung in der räumlichen Planung auf kommunaler Ebene in Deutschland noch diffus, untereinander schwer zu vergleichen und teilweise widersprüchlich. Für den Verkehrsbereich existieren kaum Studien. Zwar gibt es dazu Untersuchungen aus anderen Ländern und von anderen administrativen Ebenen, diese sind allerdings nicht eins zu eins übertragbar auf die Situation der kommunalen Verkehrswende in Deutschland.

Generell besteht noch Forschungsbedarf, woran es liegt, ob und wie Policy-Wirkung zustande kommt. Bezüglich der Einflussfaktoren sind die Ergebnisse noch lückenhaft und diffus, da oft pro Studie nur einige wenige zuvor definierte Faktoren betrachtet werden, deren Auswahl nicht begründet wird (Chen und Aitamurto 2019; Beierle und Cayford 2002, S. 10). Der genaue Einfluss von Rahmenbedingungen und von außen einwirkenden Faktoren wurde wiederholt als Forschungslücke hervorgehoben (Selle 2013, S. 10; Ableson und Gauvin 2006, S. 7; Rowe und Frewer 2004), besonders die Rolle einzelner Projektakteure wurde bisher unzureichend betrachtet. Hier besteht Bedarf nach einer offeneren Herangehensweise, die mehr Faktoren betrachten kann und offen ist für weitere Faktoren, deren Relevanz erst während der Forschung offensichtlich wird.

Die meisten Studien begrenzen sich auf die Erfassung der Wirkung, ohne diese inhaltlich zu bewerten. Zwar gibt es Studien, die die Wirkung inhaltlich bewerten, allerdings hauptsächlich beschränkt auf den Bereich Umweltplanung und eine einzige Zielgröße, nämlich die Umweltqualität. Wie eine solche Zielgröße für die Verkehrswende aussehen müsste, ist noch zu bestimmen. Die Erkenntnisse aus den Studien bieten Hinweise, allerdings sind die Bedingungen bei der Verkehrswende anders, da die Verfahren zum Teil stärker den Alltag der Menschen betreffen und sich vermutlich vermehrt Gruppen und Personen äußern, die ihre Privilegien schützen möchten. Auch wird in den vorliegenden Studien eher nach positiven Auswirkungen gesucht und negative (heißt: der jeweiligen Zielgröße entgegenlaufende) Auswirkungen werden kaum konzeptualisiert (Ausnahme:

Kochskämper et al. 2018a), während aber durchaus Hinweise darauf bestehen, dass solche negativen Auswirkungen eine Rolle spielen könnten und untersucht bzw. konzeptionell stärker in Untersuchungen eingeschlossen werden sollten.

Auch lassen Studien, die sich auf inhaltliche Aspekte (Policy-Wirkung und/oder deren inhaltliche Bewertung) konzentrieren, normative Fragen bezüglich des Prozesses meist vollkommen außer Acht, während sich viele andere Studien ausschließlich auf den Prozess konzentrieren (Crow et al. 2020; Ausnahmen etwa Jollymore et al. 2018; Gilens und Page 2014). Es fehlt eine gemeinsame Betrachtung, also eine Betrachtung von Policy-Wirkung unter Berücksichtigung des Entstehungsprozesses und dessen normativen Implikationen.

Methodisch fällt auf, dass sich bestehende Studien teilweise unterkomplex mit Policy-Wirkung beschäftigen. Vor allem dazu, wie diese zustande kommt (was m. E. auch wichtig ist, um wirklich zu wissen, ob es sich um Wirkung handelt), gibt es sehr wenig Informationen. Gerade der Schritt zwischen Beteiligungsergebnissen und Policy ist noch wenig erforscht, genauso wie die Beziehung der relevanten Akteure untereinander in diesem Schritt: “What is missing is an audit of the final decision-making process — a process which often involves lastminute modifications and compromises that are not reported” (Emery et al. 2015, S. 441). Gerade Studien, die Policy-Wirkung durch Annäherung quantifizieren, lassen hier Fragen offen – so mag die Aussage, dass 20 % der Beiträge einfließen, zunächst aufschlussreich wirken, lässt aber eine weitere Einordnung oft nicht zu, da beispielsweise unklar bleibt, wie relevant diese Beiträge waren, ob essentielle Dinge geändert wurden, und ob 20 % nun eigentlich viel oder wenig sind. Zudem sind quantifizierte Werte, v.a. aus Studien, die mehrere Erfolgskriterien betrachten, zum Teil schwer zu deuten – was bedeutet etwa ein Wert von 4,7/5 in Bezug auf den „Einfluss auf das Ergebnis“ (Kubicek et al. 2011, S. 48)?

Hier fehlen Studien, die für den Verkehrsbereich verschiedene Wege von Wirkungen konzeptualisieren (wie es Kochskämper et al. (2018a) für den Umweltbereich machen) und im Detail betrachten. Um Wirkung wirklich erfassen zu können, scheint eine Kombination verschiedener Methoden wichtig, da in diversen Studien gezeigt wurde, dass Wirkungen sich in einzelnen Methoden verzerrt darstellten. Auch der Vergleich verschiedener Formate wie etwa online und offline ist in bestehenden Studien oft nicht möglich, da die Wirkung nur insgesamt erhoben wird. Auch hierzu würden detailliertere Herangehensweisen beitragen. Auch prozessbegleitende Studien fehlen fast vollkommen. Das ist problematisch, weil, wie Maikämper (2013) in seiner Ex-post-Analyse einer Zukunftswerkstatt hervorhebt, viele der Wirkungen und Zusammenhänge später nicht mehr nachvollziehbar sind und die Wahrnehmung stark von den weiteren Entwicklungen geprägt ist.

Auf Basis dieser dargestellten Forschungslücken werden im Folgenden die Forschungsfragen entwickelt.

3.3 Forschungsleitende Fragen

Die Forschungsfragen konkretisieren das in der Einleitung dargestellte Erkenntnisinteresse und bieten den Ausgangspunkt für die empirische Arbeit. Die übergeordnete Forschungsfrage lautet:

Durch welche Mechanismen und unter welchen Bedingungen tragen konsultative Invited Spaces zu Policy-Entscheidungen der kommunalen Verkehrswende bei?

Diese Frage wird unterteilt in drei Unter-Forschungsfragen (im Folgenden: Forschungsfragen), die jeweils unterschiedliche Aspekte in den Fokus nehmen. Diese Fragen sind in Abbildung 3 dargestellt und werden nun kurz erläutert. Am Ende des Kapitels werden die Forschungsfragen und ihre Foki, der Bezug zur übergeordneten Forschungsfrage und die erwarteten Ergebnisse zusammenfassend tabellarisch dargestellt.

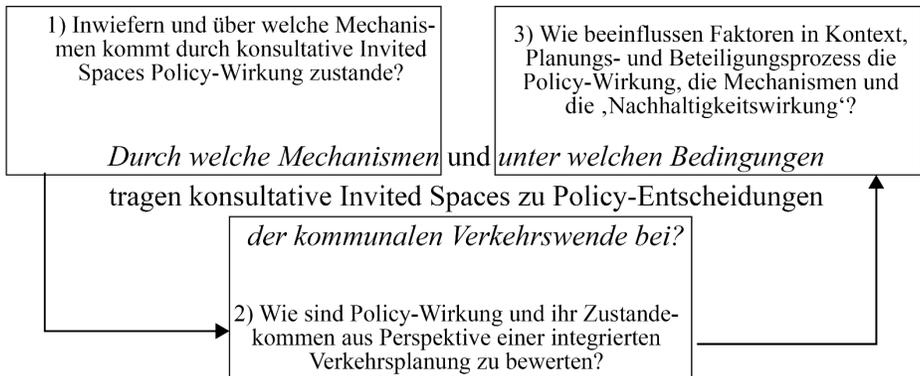


Abbildung 3 Zusammenfassende Darstellung der Forschungsfragen

1) Policy-Wirkung

Grundlage bildet die Frage nach der Policy-Wirkung. Dabei stellt sich zuerst die Frage, wie und ob sich die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit auswirkt auf die Policy-Entscheidung, die dann als Grundlage für eine Veränderung im

Verkehrssystem dient. Die erste Forschungsfrage zielt also darauf ab zu beschreiben, wie viel Wirkung zustande kommt und wie diese konkret aussieht. In direktem Zusammenhang steht die Frage nach dem Zustandekommen der Policy-Wirkung. Wie im letzten Kapitel argumentiert wurde, ist ein Verständnis des Zustandekommens wichtig, um sich der Wirkung überhaupt aussagekräftig annähern zu können – um also sagen zu können, inwiefern es sich tatsächlich um Wirkung handelt und welche Eigenschaften diese aufweist. Dieses Verständnis des Zustandekommens geschieht über das systematische Suchen und Nachvollziehen sogenannter Mechanismen, die konzeptionelle Annäherung an eine Ursache-Wirkungs-Beziehung (siehe dazu Kapitel 4). Die erste Unterfrage lautet also: *Inwiefern und über welche Mechanismen kommt durch konsultative Invited Spaces Policy-Wirkung zustande?*

Die erste Forschungsfrage (,Wirkung‘) bildet die Grundlage für die weiteren Forschungsfragen und zielt auf eine Beschreibung und Erklärung ab.

2) Rolle für die Verkehrswende

Diese Arbeit steht im Kontext der Verkehrswende und hat einen normativen Anspruch, der auch durch die Kapitel immer wieder explizit gemacht wird. In der Haupt-Forschungsfrage ist dies ausgedrückt durch das Verb „beitragen“ („wie trägt [...] zu Entscheidungen der kommunalen Verkehrswende bei“). Während in den ersten beiden Forschungsfragen Policy-Wirkung und deren Zustandekommen zunächst so detailliert wie möglich beschrieben werden sollen, ist Ziel dieser Arbeit auch eine Bewertung im Sinne der Verkehrswende. Abgeleitet aus dem Leitbild der IVP wird ein Analyseframework mit zwei Dimensionen verwendet, die Prozess- und die Ergebnisdimension.

Die *Prozessdimension*, abgeleitet aus dem Anspruch der politischen Integration, bezieht sich auf das Zustandekommen der Policy-Wirkung mit Bezug zu partizipationsemphatischen Demokratietheorien. Die *Ergebnisdimension*, abgeleitet aus dem Anspruch der normativen Integration, bezieht sich auf den inhaltlichen Beitrag der Beteiligung zur Verkehrswende (siehe Kapitel 2 für die Herleitung und Kapitel 5 für die daraus abgeleiteten Bewertungskriterien). Diese Forschungsfrage baut also auf den Ergebnissen der vorherigen Fragen auf und bringt sie zu einer Bewertung zusammen. Die zweite Forschungsfrage lautet: *Wie sind Policy-Wirkung und ihr Zustandekommen aus Perspektive einer integrierten Verkehrsplanung zu bewerten?* Neben einer Bewertung jeweils der Ergebnis- und der Prozessdimension zielt diese Frage auch darauf ab, diese beiden Dimensionen gemeinsam und im Vergleich zu betrachten – bedeutet ein ‚besserer‘ Prozess auch ein ‚besseres‘ Ergebnis?

3) Einflussfaktoren

Im Gegensatz zu den Mechanismen werden unter Einflussfaktoren feste Gegebenheiten verstanden, vergleichbar mit ‚Leitplanken‘, innerhalb derer oder in deren Bahnen die Mechanismen ablaufen können und die die Mechanismen beeinflussen. *Einflussfaktoren* zu verstehen ist auch wichtig für die Frage, auf welche anderen Kontexte die gefundenen Mechanismen übertragbar sind und bildet somit die Grundlage für die Ableitung allgemeiner Erkenntnisse aus den Fallstudien. Dabei werden auch die Faktoren nicht als hinreichende Bedingungen verstanden, um eine bestimmte Wirkung auszulösen, es wird aber davon ausgegangen, dass sie bestimmte Wirkungen und Mechanismen begünstigen oder hemmen können. Dabei stehen die Faktoren miteinander in Wechselwirkung und werden als Teil des in Kapitel 2.2 beschriebenen ‚Knäuels‘ der Wirkbeziehungen verstanden.

Hier kann keine abschließende Liste von möglicherweise relevanten Faktoren aufgestellt werden und schon gar nicht können alle untersucht werden. Stattdessen werden hier bestimmte, aus der Literatur abgeleitete Faktoren genauer betrachtet, mit Offenheit für andere Faktoren, die sich aus dem empirischen Material ergeben. Betrachtet werden dabei sowohl Faktoren auf Ebene des *Beteiligungsprozesses* selbst, Eigenschaften des *Planungsprozesses* sowie Faktoren auf Ebene des *Kontextes*. Diese Unterscheidung und die Herangehensweise an die Faktoren werden in Kapitel 5.2 erläutert. Zunächst hier nun die dritte Forschungsfrage, welche lautet: *Wie beeinflussen Faktoren in Kontext, Planungs- und Beteiligungsprozess die Policy-Wirkung, die Mechanismen und die ‚Nachhaltigkeitswirkung‘?*

In Tabelle 2 auf der folgenden Seite sind die Forschungsfragen noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 2 Zusammenfassung und Charakterisierung der Forschungsfragen

Unterfrage	Fokus	Ebene der Aussage	Erwartete Ergebnisse
1 Wirkung	1a) Policy-Wirkung	beschreibend & erklärend	Stärke, Art und Zustandekommen der Policy-Wirkung pro Fallstudie
	1b) Mechanismen		
2 Verkehrswende	2a) Prozess	bewertend	Bewertung des Prozesses und des Ergebnisses bezüglich der Integrierten Verkehrsplanung und Bezug zueinander
	2b) Ergebnis		
	2c) Zusammenhang		
3 Einflussfaktoren	3a) Kontextfaktoren	beschreibend & erklärend	Liste an jeweils relevanten Einflussfaktoren und deren Wirkweise Anhaltspunkte für Ableitung weiterführender Erkenntnisse
	3b) Faktoren des Planungsprozesses		
	3c) Faktoren des Beteiligungsprozesses		

Bevor diese Fragen empirisch untersucht werden, werden in den nächsten Kapiteln zunächst einige konzeptionelle Grundlagen für die Bearbeitung dieser Forschungsfragen dargestellt. Diese leiten dann die empirische Arbeit.

4 Policy-Wirkung und Mechanismen

In diesem Kapitel werden zunächst die konzeptionellen Grundlagen für die Bearbeitung der ersten Forschungsfrage gelegt, in der es um Policy-Wirkung und deren Entstehungsmechanismen geht. Dazu wird zunächst die Herangehensweise des *Process Tracings* erläutert, daraufhin werden einige Konzepte und Überlegungen vorgestellt, auf denen die darauffolgenden ‚Mechanismen-Skizzen‘ basieren. Diese sind als eine Art ‚diskursive Hypothesen‘ zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage zu verstehen und bilden die Basis für deren empirische Bearbeitung.

4.1 Process Tracing

Bei der Suche nach Mechanismen geht es darum, nicht nur zu beschreiben, was ‚vorhanden ist (und mehr oder weniger erfasst werden kann), sondern darüber hinaus herauszufinden, *warum* diese Veränderungen stattfinden (Mader et al. 2017, S. 15; Schönwandt 2002, S. 90).²³

Dafür bildet der Ansatz des *Process Tracings* einen guten Ausgangspunkt und wird hier als rahmengebende konzeptionelle Herangehensweise gewählt. Diese politikwissenschaftliche Methodik bietet einen Rahmen, um solche Mechanismen zu identifizieren und zu beschreiben, und wird in verschiedenen Forschungsfeldern angewandt, beispielsweise in den vergleichenden Politikwissenschaften zur Erklärung von Strategieänderungen von Parteien (Bale und Partos 2014), zur Beschreibung des Einflusses epistemischer Gemeinschaften auf Politik (Löblová 2018), oder in den Umweltwissenschaften zur Erklärung kollaborativer Planung (Zandvoort et al. 2019).

Für die Anwendung von Process Tracing wird zunächst auf politikwissenschaftliche Literatur zurückgegriffen (Beach und Kaas 2020; Beach und Pedersen 2019, 2018), die dann den Ausgangspunkt für eine hier sinnvolle, daran orientierte Herangehensweise bildet. Außerdem dient die Arbeit von Kochskämper

²³ Hier findet sich das Realitätsverständnis aus dem Critical Realism wieder. Demnach existiert nicht nur – wie es im Positivismus verstanden wird – das, was beobachtet oder erfasst werden kann, sondern es sollen Aussagen getroffen werden über die Ebene des Tatsächlichen, also das, was tatsächlich passiert, egal ob es beobachtet wird oder nicht, sowie die Ebene des Wirklichen, die Ebene der Mechanismen und gesellschaftlichen Strukturen (Mader et al. 2017, S. 15).

et al. (2018a) zum Thema Policy-Wirkung von Beteiligung in der Umweltplanung, die bereits in Kapitel 3.1 vorgestellt wurde, als Inspiration, da auch hier mit einer am Process Tracing orientierten Herangehensweise gearbeitet wurde.

Mechanismen werden im Process Tracing verstanden als „systems of interlocking parts that transmit causal powers or forces“ (Beach und Pedersen 2019, S. 38), also eine Verbindung – oder besser ausgedrückt, eine Annäherung an diese Verbindung – zwischen einem bestimmten *Ergebnis* und dessen (möglicher) *Ursache*, unter starker Berücksichtigung des Kontexts. Zum erläuterten Kausalitätsverständnis passend (siehe Kapitel 2.3) wird nicht nach deterministischen Mechanismen gesucht. Mechanismen werden als Systeme betrachtet, die in einen Kontext eingebettet sind. Sie sind kontextsensitiv und die einzelnen Teile eines Mechanismus sind essenzielle Bestandteile eines Ganzen (Beach und Pedersen 2019, S. 39). Es geht nicht darum, allgemeine Gesetzmäßigkeiten zu finden, sondern zunächst Mechanismen in einzelnen Fällen zu verstehen. Dabei sind die Mechanismen immer als Annäherungen an real ablaufende Prozesse zu verstehen.

Ein Mechanismus verbindet wie gesagt *Ursache* und *Ergebnis*. Die *Ursache* ist hier ein konsultativer Invited Space. Diese Ursache ist zunächst noch relativ allgemein gehalten, eine Frage wird dann sein, welche Aspekte des Partizipationsprozesses jeweils den Mechanismus auslösen. Das *Ergebnis* ist eine Policy-Entscheidung, die ggf. zur Verkehrswende beiträgt, bzw. genauer gesagt die Policy-Wirkung, wie sie in Kapitel 2 hergeleitet und definiert wurde. Die Mechanismen beschreiben also, auf welchen *Wegen* von der Öffentlichkeit Wirkung auf eine Policy-Entscheidung ausgeübt werden kann.

Im Gegensatz zur in der Literatur beschriebenen Vorgehensweise wurde hier von Anfang an nicht nach einem, sondern nach *mehreren* Mechanismen gesucht. Das liegt darin begründet, dass meine Forschungsfrage die Policy-Wirkung im Zentrum hat und explizit danach fragt, wie diese zustande kommen kann – das impliziert bereits die Möglichkeit *mehrerer* Mechanismen, von denen erwartet wird, dass sie auch parallel zueinander ablaufen und sich gegenseitig beeinflussen (wie auch Kochskämper et al. 2018a). Abbildung 4 zeigt skizzenhaft die Mechanismen als Verbindung zwischen Ursache und Ergebnis:

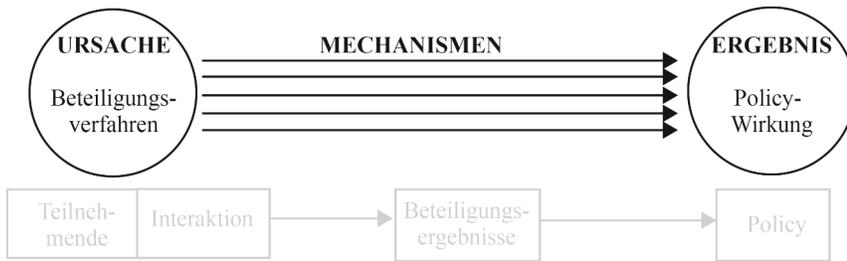


Abbildung 4 Konzeptionelle Darstellung der Mechanismen

Anwendung von Process Tracing

Die Anwendung von Process Tracing wird als Basis für die in diesem Kapitel folgenden Überlegungen bereits hier umrissen, genaueres zur Methodik folgt in Kapitel 6. Gewählt wird eine theoriezentrierte Variante des Process Tracing, konkret eine Mischform zwischen einer ‚theorieprüfenden‘ – eher deduktiven – und einer ‚theoriebildenden‘ – eher induktiven – Herangehensweise (Beach und Pedersen 2018, S. 152-153). Das bedeutet, dass begonnen wird mit aus der Literatur abgeleiteten *Mechanismen-Skizzen*, wobei sich am Material noch weitere Mechanismen ergeben können. Diese Mechanismen-Skizzen werden am Ende dieses Kapitels vorgestellt.

Sie sind entstanden aus der empirischen und theoretischen Literatur, die nach möglichen Mechanismen oder Bestandteilen durchsucht wurde, dem sogenannten ‚theoretical brainstorm‘ (Beach und Pedersen 2019, S. 89). Aufgenommen wurden weiterhin auch Annahmen über die Policy-Wirkung von Beteiligung, die etwa medial oder aus Praxis-Sicht geäußert werden. Über diese Skizzen werden die Ergebnisse der Literaturrecherche konzentriert und für die weitere Arbeit nutzbar gemacht. Diese Skizzen kann man sich etwa als eine Art ‚diskursiver Hypothesen‘ vorstellen. Mit diesen wird dann später weitergearbeitet.

Auf dieser Basis wurden *Vorschläge für Evidenz* („propositions“; Beach und Pedersen 2019, S.19) definiert, also welche Evidenz in den untersuchten Fallstudien gefunden werden muss, um argumentieren zu können, dass der Mechanismus tatsächlich auf diese Weise funktioniert. Die *Vorschläge* sind hypothetische, empirische „Fingerabdrücke“ („fingerprints“; Beach und Pedersen 2019, S. 173). In den Fallstudien wurde dann nach dieser (und weiterer) *tatsächlicher Evidenz*

gesucht und auf dieser Basis wurden diese Skizzen modifiziert (Beach und Pedersen 2019, S. 89).

Um schließlich allgemeine, über die Fallstudien hinausgehende, Erkenntnisse abzuleiten, wurden die erkannten Mechanismen in den Kontext gesetzt und (soweit möglich) auf ihre essenziellen Bestandteile reduziert. Zudem wurden Faktoren identifiziert, die die Mechanismen stark prägen bzw. erst ermöglichen (Beach und Pedersen 2019, S. 76).

4.2 Mechanismen: Grundlegendes und Konzepte

Zunächst werden grundsätzliche Überlegungen zu Policy-Wirkung und deren Konzeptionalisierung angestellt. Daraufhin wird das Konzept der Macht und die Relevanz und Herangehensweise für diese Arbeit herausgearbeitet. Zum Abschluss wird kurz auf die wichtigsten Akteure für Beteiligung in der Verkehrsplanung eingegangen. Die Inhalte der folgenden Unterkapitel dienen als Grundlage für die Mechanismen-Skizzen und werden in diesen wieder aufgegriffen.

4.2.1 Annäherung an Policy-Wirkung

Im Gegensatz zur häufigen Anwendung von Process Tracing, in der das Ergebnis eines Prozesses bereits bekannt ist und von diesem aus ‚detektivisch‘ zurückgefordert wird, ist hier das Ergebnis – die Policy-Wirkung – noch nicht bekannt und auch weniger leicht zu ‚beobachten‘. Dadurch entsteht im Fall von Beteiligungsverfahren die etwas paradoxe Situation, dass das Ergebnis erst über das tiefe Eintauchen in den Fall, eventuell sogar erst über die Mechanismen, erkannt werden kann. Zudem kann es passieren, dass in manchen Fällen gar keine Policy-Wirkung eintritt, also auch kein entsprechender Mechanismus erforscht werden kann (dazu mehr im Kapitel 6.2). Der Schwierigkeit, Policy-Wirkung zu ‚erkennen‘, wird begegnet durch eine genauere konzeptionelle Fassung. Wie kann Policy-Wirkung aussehen, wie kann sie erkannt und unterschieden werden? Wie können Einflusswege grob unterschieden werden? Dazu zunächst einige theoretische Überlegungen.

Wie kann Policy-Wirkung beschrieben und unterschieden werden?

Policy-Wirkung kann erstens darin bestehen, dass durch die Beteiligung eine *inhaltliche Veränderung vorgenommen wird*. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn neue Planelemente hinzugefügt oder weggelassen werden. Es kann auch bedeuten, dass sich der räumliche oder inhaltliche Fokus der Planung verändert, oder dass sich die Problemdefinition verändert. Dies ist die Dimension, die durch die meisten Forschungsarbeiten erfasst wird, beispielsweise durch die Messung

der Übereinstimmung zwischen Beteiligungsergebnissen und Planungsergebnis (Neunecker 2016a) bzw. die Anzahl der Unterschiede zwischen einem Entwurf und dem letztendlich verabschiedeten Plan (Deligiaouri und Suiter 2021; Chen und Aitamurto 2019).

Zweitens kann Policy-Wirkung auch bedeuten, dass aufgrund der Beteiligung eine Planung *nicht weitergeführt* oder *zeitlich stark verzögert* wird, beispielsweise weil durch die Beteiligung Konflikte offener ausgetragen wurden. Andererseits kann Policy-Wirkung auch zutage treten, wenn eine Planung nur durch die Beteiligung *zustande kam*.

Weiterhin kann es auch Policy-Wirkung sein, wenn inhaltlich zwar durch die Beteiligung nichts verändert wird, aber *erst durch die Beteiligung die Planung möglich wird* bzw. weiter durchgeführt werden kann, beispielsweise weil erst die Beteiligung Akzeptanz schafft, weil Beteiligungsbeiträge oder die Beteiligung an sich als Argumente genutzt werden können oder weil eine bestimmte Art von Beteiligung eine Grundbedingung für die Förderung des Projekts ist (Maikämper 2023; Fugmann et al. 2018, S. 80).

Tabelle 3 Mögliche Erscheinungsformen von Policy-Wirkung

Erscheinungsform	Mögliche Indikatoren
Inhaltliche Änderungen	Viele Beteiligungsbeiträge sind in der Planung enthalten
Abbruch oder Zustandekommen	Veränderung zwischen den Planversionen in Fokus oder Details (mehr/weniger Maßnahmen, Änderung Bezugsraum, Änderung der Art der Maßnahmen, Änderung der Ziele, Änderung der Problemdefinition)
Ermöglichen der Planung ohne inhaltliche Änderung	Veränderung von Diskussionen oder Einstellungen
	Abbruch oder Verzögerung der Planung
	Beginn einer neuen Planung

Relevant für die Einordnung ist zudem die *Stärke* von Policy-Wirkung – es macht sowohl praktisch als auch normativ einen Unterschied, ob nur die Farbe von Stadtmöblierung beeinflusst oder durch die Beteiligung die grundsätzliche Ausrichtung eines Projekts verändert wird. Angelehnt an Neunecker (2016a, S. 254)

werden dafür die Kategorien der *signifikanten Policy-Wirkung* und der *selektiven Policy-Wirkung* verwendet, zusätzlich zur Möglichkeit, dass keine klar nachvollziehbare, sondern eine *diffuse Policy-Wirkung* entsteht. Das sind keine klar voneinander abgrenzbaren Kategorien, sondern sie werden als Spektrum verstanden (ähnlich: Deligiaouri und Suiter 2021; Pogrebinschi und Ryan 2018; Regener 2009).

Signifikante Policy-Wirkung wird hier verstanden als Einfluss, der die Policy-Entscheidung maßgeblich verändert, also Veränderungen bewirkt, die tatsächlich einen relevanten Unterschied im Ergebnis machen. Hier wird die Stärke der Wirkung qualitativ eingeordnet, somit kann sich die genaue Ausprägung je nach Fall unterscheiden. *Selektive Policy-Wirkung* ist dagegen zu verstehen als Wirkung, die zwar nachvollziehbar ist, aber nur kleine Details betrifft. *Diffuse Policy-Wirkung* liegt dann vor, wenn etwa Spuren von Wirkungsmechanismen gefunden werden, diese aber uneindeutig sind und ein inhaltlicher Einfluss der Beteiligung möglich wäre, aber nicht überzeugend argumentiert werden kann. Sie ist somit die schwächste Kategorie, die auch die Möglichkeit miteinschließt, dass keine Policy-Wirkung vorliegt. Abgedeckt wird also sowohl die Stärke der Wirkung als auch die Eindeutigkeit ihrer Erhebung. Tabelle 4 fasst diese Kategorisierung der Stärke von Policy-Wirkung zusammen.

Tabelle 4 Kategorisierung der Stärke von Policy-Wirkung

Stärke	Beschreibung
Signifikante Policy-Wirkung	Maßgebliche Veränderung der Planung
Selektive Policy-Wirkung	Nachvollziehbare Veränderung von Details
Diffuse Policy-Wirkung	Keine nachvollziehbare Veränderung

Policy-Wirkung im Politikkreislauf

Durch den Beteiligungsprozess kommen Ergebnisse zustande, die dann an verschiedenen Schnittstellen wieder in den Planungsprozess hineinkommen und nach deren Logik weiter wirken (oder nicht wirken). Um Policy-Wirkung zu ermöglichen, sind sogenannte ‚entry-points‘ relevant – also Stellen, an denen

Beteiligungsergebnisse in das politische System hineinwirken können (Hovik und Stigen 2023). Zur Annäherung an die Mechanismen kann zunächst festgestellt werden, dass ein Beteiligungsprozess an verschiedenen Stellen im Policy-Zyklus in den Planungsprozess ‚hineinwirken‘ kann – abhängig natürlich auch vom Zeitpunkt, zu dem beteiligt wird. Grundsätzlich ist ein Einfluss auf die Problemdefinition oder auf Lösungsideen denkbar (Smith 2009).

Dem Verständnis von Planung als politischem Prozess entsprechend wird dieser Arbeit ein einfaches Prozessmodell zugrundegelegt, in dem der klassische Politikkreislauf (Schubert und Klein 2021, S. 270)²⁴ mit Elementen aus dem „Planungsmodell der dritten Generation“ (Schönwandt 2002, S. 35) ergänzt wurde. Dieses Modell kann universell angewandt werden, soll beim Verständnis von Planungsprozessen helfen und baut auf dem Verständnis von Planung als zirkulärem Aushandlungsprozess und auf dem System-Umwelt-Paradigma, demzufolge eine strukturelle Kopplung jedes Systems an seine Umwelt besteht (Schönwandt 2002).

Eingebettet in die Alltagswelt ist Schönwandt zufolge eine (Fach-)Planungswelt. Beide ‚Welten‘ werden von unterschiedlichen Akteuren und Logiken bestimmt. Ein Planungsprozess berührt beide Welten und wird vereinfacht als der Prozess zwischen der Setzung eines wahrgenommenen Problems auf die Agenda (nicht klar zu trennen von Problemwahrnehmung und -formulierung) und einer Entscheidung über das weitere Vorgehen verstanden. Deutlich wird, dass hier Akteure aus beiden ‚Welten‘ beteiligt sind.

Während im klassischen Politikkreislauf der Schritt zwischen Agenda-Setting und Politikformulierung nicht weiter ausgestaltet wird, ist für eine Untersuchung von Beteiligung der (fach-)planerische Schritt des „Verständnisses der Sachlage“ und der „Herstellung von Anleitungen“ sehr wichtig (Schönwandt 2002, S. 47). Die fachliche Planung, also etwa die Erstellung eines Straßenentwurfs auf Grundlage formal-politisch beschlossener Maßgaben, wird somit hier als *ein Teil* der Politikformulierung gesehen, der aber in der (Fach-)Planungswelt verortet ist und somit von anderen Akteuren und Prozessen geprägt ist.

Dabei kann der fachplanerische Prozess nicht klar vom politischen Prozess der Alltagswelt abgegrenzt werden, sondern diese beiden greifen fortwährend ineinander (Förster et al. 2021, S. 32). Beispielsweise kann im fachplanerischen

²⁴ Danach wird politisches Handeln von Regierungen in die Phasen Problemformulierung, Agenda Setting, Politikformulierung, Implementation, Evaluation und Terminierung bzw. Problem (Re-)formulierung unterteilt. Diese Phasen bilden einen Zyklus.

Prozess zwischen dem *Verständnis der Sachlage* und der *Herstellung von Anleitungen* noch ein weiterer politischer Beschluss stehen, und „jeder Planungsschritt bis hin zu Umsetzung und Betrieb kann von dauerhaften hoheitlichen Aufgaben und von politischer Verantwortung geprägt sein“ (Förster et al. 2021, S. 32). Auch der gesamte Kreisprozess ist natürlich als Annäherung zu verstehen, die verdeutlicht, dass alle Phasen zusammenhängen; Reihenfolgen und Richtung können sich aber immer unterscheiden bzw. es ist mit Rückkopplungen zu rechnen. Dennoch kann, wie Förster et al. (2021, S. 31) zeigen, der Politikkreislauf als hilfreiche Annäherung genutzt werden.

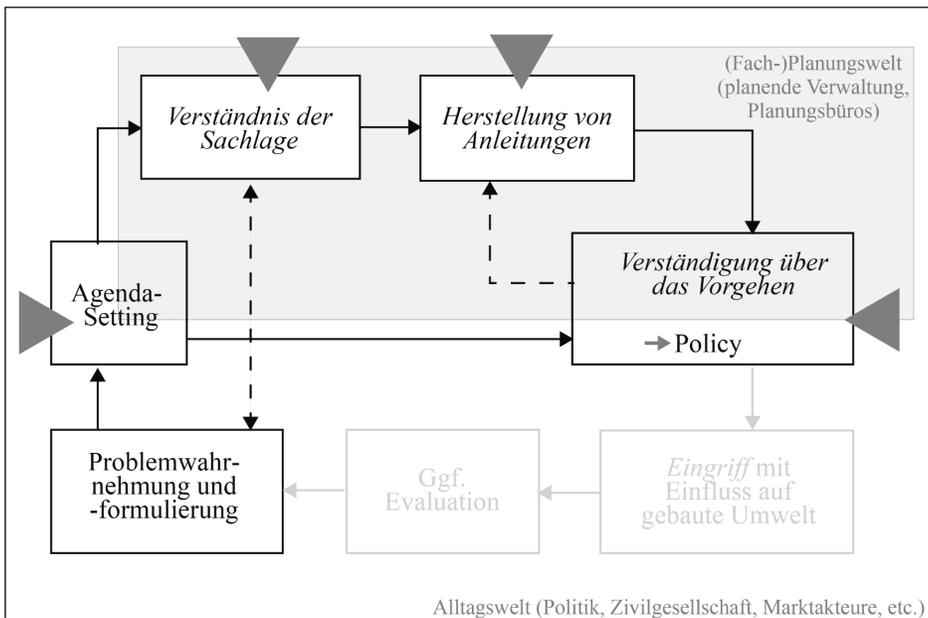


Abbildung 5 Modellhafter Kreislauf eines politischen Prozesses mit fachplanerischen Schritten; basierend auf Schubert und Klein (2021), kursive Elemente ergänzt aus Schönwandt (2002)

Öffentlichkeitsbeteiligung kann auf verschiedene Phasen dieses Zyklus wirken. Dies wird in Abbildung 5 durch die grauen Pfeile verdeutlicht. Sie kann zunächst (aus der Alltagswelt) in die Fachplanungswelt hineinwirken, indem Beteiligungsergebnisse zum Verständnis der Sachlage, der detaillierten Planerstellung

(Herstellung von Anleitungen) oder der Auswahl aus planerischen Alternativen (Verständigung über das Vorgehen) zurate gezogen werden. Ein Invited Space kann dabei als Bestandteil sowohl der Alltagswelt als auch der Fachplanungswelt verstanden werden – er wird meist innerhalb der Fachplanungswelt entworfen und vorbereitet und bildet eine weitere Schrittstelle zwischen Alltags- und Planungswelt, in der Akteure aus beiden Welten aufeinandertreffen.

Auswirken kann sich Öffentlichkeitsbeteiligung aber auch auf die anderen Prozessphasen außerhalb der Fachplanungswelt. So ist vorstellbar, dass sich Beteiligung direkt auf die politische Meinungsbildung auswirkt und die Öffentlichkeit somit an der Definition des Problems und am Agenda-Setting mitwirken kann, wenn beispielsweise durch die Beteiligung ein gutes Argument zustande kommt, ein Thema politisch zu behandeln. Auch die letztendliche Entscheidung über die Policy, die in vielen Fällen formal-politisch getroffen wird, kann noch nach der Phase der Fachplanung von der Öffentlichkeit mit beeinflusst werden.

Konsultative und kommunikative Wirkung

Eine weitere Unterscheidung, die sinnvoll scheint, ist die zwischen *konsultativer* oder *kommunikativer* Wirkung. Fung (2006, S. 69) definiert ersteres als (teilweise) Einbeziehung der Beteiligungsergebnisse (Ideen, Schwerpunkte) in die planerische Entscheidung; das kann mehr oder weniger freiwillig erfolgen, beispielsweise wenn Beteiligungsergebnisse als hilfreich oder legitim wahrgenommen werden, aber auch wenn die Öffentlichkeit Druck erzeugen kann. *Kommunikative Wirkung* bedeutet dagegen, dass durch die Beteiligung Wirkung auf Meinungen und Diskurse entsteht, was dann wiederum das Planungsergebnis beeinflusst (Fung 2006). Das kann bedeuten, dass sich durch Beteiligung individuelle Einstellungen von Entscheidungsträger:innen verändern, beispielsweise weil durch die Beteiligung neue Perspektiven dazukommen. Bewusstsein für Themen kann geweckt werden. Weiterhin kann kommunikativer Einfluss auch darüber zustande kommen, dass Beteiligungsergebnisse strategisch genutzt werden, etwa als Argument. Durch kommunikativen Einfluss können sich also sowohl Diskurse als auch Positionierungen von Gruppen (Fraktionen, Initiativen, etc.) verändern (Michels und Binnema 2019; Joss 1998).

Konsultative und kommunikative Elemente des Einflusses können nicht trennscharf unterschieden werden. In der Realität wird der Einfluss oft durch eine Kombination zustande kommen. Beispielsweise ist denkbar, dass eine Idee aus der Beteiligung in die Planung übernommen wird (konsultativ), dies aber nur möglich war, weil eine bestimmte Fraktion diese Idee in die politische Diskussion eingebracht hat, mit dem Hinweis auf die Beteiligung (kommunikativ).

4.2.2 Machtverständnis

Um die Wirkung oder Nicht-Wirkung von Beteiligungsprozessen verstehen zu können, ist ein Grundverständnis von Macht wichtig, wie bereits in Kapitel 2 angerissen. Durch Beteiligungsprozesse wird – idealerweise – ein Teil der Macht v.a. der Politik an die Bevölkerung abgegeben. Machtverhältnisse sind relevant dafür, wie viel Policy-Wirkung tatsächlich zustande kommen kann, aber auch für die Frage, wie die Policy-Wirkung konkret ausgestaltet wird. Konkret wird das Verständnis von Macht für das Verständnis von Policy-Wirkung insbesondere in drei Hinsichten als relevant betrachtet:

- Was sind die Rahmenbedingungen der Beteiligung, also worauf kann überhaupt Wirkung erzielt werden, und wie wird das festgelegt?
- Wer nimmt am Prozess teil, wie wird interagiert, und welches Wissen wird zur Verfügung gestellt?
- Wie wird weiter mit den erarbeiteten Beteiligungsergebnissen verfahren (wessen Beiträge werden übernommen, etc.)?

Durch das im Folgenden dargestellte Verständnis von Macht und deren Konzeptionalisierung können auch die nicht-offensichtlichen Formen von Machtausübung erkannt und explizit gemacht werden, welche dazu führen, dass bestimmte Beteiligungsbeiträge Policy beeinflussen oder eben nicht. Damit ist die hier vorgestellte Konzeptionalisierung von Macht zunächst als ‚Brille‘ zu verstehen, um zu erkennen, *was passiert* (Mechanismen). Gleichzeitig bietet die Dimension der Macht in den Mechanismen die Grundlage für eine *Bewertung* des Prozesses; dies wird in Kapitel 4.2.2 erläutert.

Macht ist zunächst eine grundlegende Voraussetzung für menschliches Handeln. Nach Low (2020) ist Macht im Kontext von Planungsprozessen etwas, „which enables, shapes and constraints us as political actors“ (S. 44). Dabei sind hier sowohl Herrschaftsmacht – das eher traditionelle Verständnis von Macht als Durchsetzung eigener Interessen gegen potentiellen Widerstand – als auch Handlungsmacht, also Macht im Sinne von ‚Ermächtigung‘, relevant für mögliche Wirkmechanismen. Zunächst werden beide Formen eingeführt, dann eine Matrix vorgestellt, die zur weiteren Analyse der Planungsprozesse genutzt wird.

Herrschaftsmacht

Der Machtbegriff, den Mader (2022) als „Herrschaftsmacht“ bezeichnet, ist eher als traditionell zu bezeichnen. Soziale Macht – um die es sich hier handelt – wird in diesem Sinne ausgeübt, um einen bestimmten Effekt zu erzielen, und zwar in

und durch soziale Beziehungen. Die klassische Definition nach Max Weber lautet: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (zit.n. Imbusch 2018, S. 282). Während oft der Aspekt des Widerstands betont wird, um Herrschaftsausübung zu erkennen, beschrieb Lukes schon 1974 eine Form von Herrschaft, gegen die kein Widerstand zu beobachten ist und die im besten Fall gar nicht als Macht wahrgenommen wird – nämlich „by shaping their perceptions, cognitions and preferences“ (Lukes 2021, S. 33) –, sodass der Status-Quo und die eigene Rolle darin akzeptiert werden. In dem Fall besteht ein „latenter Konflikt“ (Lukes 2021, S. 33) zwischen den Interessen derjenigen, die Macht ausüben, und den ‚echten Interessen‘ derjenigen, über die Macht ausgeübt wird. Die Frage, woran die ‚echten Interessen‘ zu erkennen sind, wird kontrovers diskutiert und soll nicht weiter thematisiert werden. Wichtig ist hier das Bewusstsein, dass Macht auch, oder sogar vor allem, ausgeübt wird, ohne dass sie zunächst als solche wahrgenommen wird, denn „power is at it’s most efficient when least observable“ (Lukes 2021, S. 5).

Auch Scott (2014, S. 16) weist in seiner Kategorisierung darauf hin, dass die Herausbildung von Diskursen als eine Form von Herrschaftsmacht zu sehen ist. Teil davon ist die Machtausübung durch Expertise, die auch in der Planung eine wichtige Rolle spielt und als Machtmittel eingesetzt werden bzw. Machtunterschiede zwischen Planenden und der Bevölkerung verfestigen kann (Forester 1982, S. 76). Dabei lässt sich die Ausübung von (Herrschafts-)macht in der Planung nicht vollständig vermeiden, kann allerdings durch bewussten Umgang abgeschwächt werden. Umgekehrt können Expertise und der Umgang mit Wissen absichtlich eingesetzt werden, um Macht auszuüben (Forester 1982, S. 72).

Handlungsmacht

Eine alternative Perspektive auf Macht konzentriert sich auf Macht als eher schöpferisch, „Macht zu“ (Morriss 2006) oder „Handlungsmacht“ (Mader 2022), die beispielsweise entstehen kann durch den Zusammenschluss von Gleichgesinnten zu einer Gruppe. Diese Perspektive findet sich auch bei Hannah Arendt, die als „Grundphänomen der Macht [...] die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation“ (Habermas 1976) sieht. Morriss (2006, S. 126) argumentiert sogar, dass Handlungsmacht eigentlich das übergeordnete Konzept ist, da Macht als generelle „ability to affect outcomes“ (Morriss 2006, S. 126) auch Herrschaft einschließen müsste. Ohne sich in theoretischen Diskussionen zu verlieren, lässt sich sagen, dass eine Perspektive auf Macht als produktiv, auf Macht als *Ermächtigung*, für die Policy-Wirkung von Beteiligung als sehr relevant scheint. Handlungsmacht beinhaltet auch eine individuelle Komponente, indem etwa Klarheit über die eigenen Bedürfnisse und

Wünsche entsteht (Mader 2022) oder auch ein Gefühl der Selbstwirksamkeit – dies kann durch Beteiligungsverfahren gefördert oder initiiert werden. Mit dem Zusammenschluss mit Gleichgesinnten können dann Kräfte gebündelt werden (Coelho et al. 2022).

Dabei ist der Übergang zwischen beiden Machtformen fließend. Aus *Handlungsmacht* kann in politischen Prozessen schnell wieder *Herrschaft* oder zumindest der Versuch dieser entstehen: Beispielsweise kann durch Zusammenschluss eine gewisse Reichweite hergestellt werden, die dann für den Einfluss auf Diskurse oder Willensbildung genutzt werden kann.

Kombination der Perspektiven: Macht-Matrix

Low (2020, S. 48–55) vereint in seiner Matrix zu Dimensionen von Macht in der Planung beide Perspektiven und verschiedene Erscheinungsformen und Strömungen. Aus diesem Grund wird seine Matrix hier als analytischer Rahmen für Macht verwendet. Die Matrix ist in Abbildung 6 auf der übernächsten Seite zusammengefasst.

Die Matrix wird gebildet aus zwei Achsen, zum einen den zwischen „performativem“ – also aktive Handlung beinhaltendem – und „strukturellem“ Ausdruck von Macht, welche, auch wenn sie nicht direkt ausgeübt wird, als Kapazität und als begünstigende ‚Spielregel‘ wirkt (Scott 2014, S. 5). Zum anderen unterscheidet er, ob die Machtausübung (zumindest theoretisch) öffentlich sichtbar ist oder implizit, also unter der Oberfläche wirkt, wie etwa selbstverständliche Normen oder Verfahren. Damit entstehen vier Felder. Dabei sind diese nicht trennscharf und beeinflussen sich zudem gegenseitig. Prozesse von Macht können sich aus Handlungen und Gegebenheiten aus allen vier Feldern zusammensetzen, die durch das Zusammenspiel dann besonders stark wirken. Quer zu dieser Matrix liegen soziale Strukturen wie sozio-ökonomische Klasse, Verfügbarkeit von Ressourcen, oder Geschlecht einzelner Personen, die alle Dimensionen beeinflussen (Low 2020, S. 48–49). Die performative Dimension von Macht schafft und stärkt dabei die strukturelle Dimension. Alle vier Macht-Dimensionen spielen für die Wirkmechanismen eine Rolle.

Öffentlich-performative Ausübung von Macht sind getroffene Entscheidungen, die zumindest theoretisch öffentlich sichtbar sind (selbst wenn die Informationen nicht für alle zu bekommen sind). Das sind zum einen Entscheidungen über Inhalte einer Policy. Relevant sind weiterhin Entscheidungen, wie und mit wem geplant wird, wer wie und wann beteiligt wird, sowie inhaltliche Rahmenbedingungen. Im Zusammenhang mit der Frage, was in der Beteiligung diskutiert wird und was nicht und die damit verbundene Machtausübung, ist auch relevant, wer

über die Beteiligung, den Inhalt und den Prozess entscheidet, und wer eingeladen wird und wer nicht (Clark 2021; Smith 2009, S. 24). Teil dieser Dimension sind auch Entscheidungen, die als ‚Tatsache‘ aus der politischen Diskussion „herausorganisiert“ (Scott 2014, S. 59) und damit gar nicht als Entscheidungen wahrgenommen werden, also das sogenannte *Non-Decision Making*, das in den 1960ern von Bachrach und Baratz als weniger sichtbare Form der Macht in die Diskussion gebracht wurde (Lukes 2021, S. 27). Akteure können dafür Wertvorstellungen und politische Institutionen nutzen und damit den politischen Prozess auf Themen beschränken, die für sie nicht kontrovers sind, und damit Macht-Asymmetrien aufrechterhalten und verstärken (Scott 2014, S. 57–59). Das bedeutet, dass auch auf den ersten Blick inaktive Akteure relevant sein können (Scott 2014, S. 65).

Implizit-performative Macht ist schwerer greifbar, da sie meist nicht diskutiert und reflektiert wird. Teil dieser Sphäre ist beispielsweise die Verwendung bestimmter sprachlicher Ausdrücke, die implizit wertend sind. Obwohl die Verwendung der Ausdrücke an sich öffentlich ist, wirkt die Macht aber in der verborgenen Sphäre, da ihr normativer Gehalt nicht aktiv reflektiert wird (Low 2020, S. 48–55). Ein Beispiel ist die Verwendung des Begriffs ‚Verkehr‘ nur für den MIV, was implizit den nicht motorisierten Verkehr abwertet und als ‚weniger ernstzunehmend‘ konstruiert (Lee 2015). Über diese Dimension können Interessen von Menschen geprägt werden, ohne dass diese das als Ausübung von Macht wahrnehmen (Lukes 2021, S. 34).

Öffentlich-strukturelle Macht ist der institutionelle Kontext, der Entscheidungen möglich macht, also beispielsweise eine:n Beteiligungsbeauftragte:n und dessen/deren Rechte und Pflichten oder gesetzliche Grundlagen, wer an welchen Entscheidungen teilnehmen kann, wer überhaupt angehört wird, o. ä. Diese Dimension ermöglicht somit die performative Dimension. Bezüglich der Policy-Wirkung von Beteiligung ist hier beispielsweise relevant, dass die Entscheidungen über die Planung letztendlich von der öffentlichen Hand (der Politik) getroffen werden können, potentiell auch gegen die geäußerten Interessen der Öffentlichkeit(en).

Zuletzt beinhaltet die Sphäre der *implizit-strukturellen Macht* Aspekte wie Annahmen über uns selbst und angemessenes Verhalten oder informelle Netzwerke, auch Fachsprache kann hier relevant sein. Diese Sphäre ist sehr schwer zu erkennen und zu erheben, spielt aber dennoch eine sehr große Rolle. Dazu gehört auch der Einfluss auf die Wahrnehmung von Problemen und die Wahrnehmung, welche Probleme artikulierbar sind (Lukes 2021).

Diese Unterscheidung ist für die Analyse von Planungsprozessen sehr hilfreich. Wenn auch die performativen Akte diejenigen sind, die ausgeübt und beobachtet

werden können, werden sie zum Teil durch die strukturellen erst möglich bzw. schaffen und verstärken diese, oder können wiederum auch aufgebrochen werden. Gleichzeitig wird durch die Matrix klar, dass viel in einer verborgenen Sphäre stattfindet, die schwer (oder nicht) zu beobachten ist somit gezielt rekonstruiert werden muss. So kann beispielsweise erst verstanden werden, warum bestimmte Argumente mehr ‚wert sind‘ als andere (Low 2020, S. 48).

	ÖFFENTLICH	IMPLIZIT
(INDIVIDUELLE) HANDLUNGEN	(Mehr oder weniger) offene Entscheidungen (auch: Agendasetting, Non-Decision Making)	Sprache („Verkehrsfluss“, „Wachstum“, „Wohlstand“, etc.) Routinen, Gewohnheiten, Praktiken
STRUKTUREN	Institutioneller Kontext (Gesetze, Rollenverteilung, Institutionen, Organisationen, Märkte)	Informelle Netzwerke, Annahmen, Fachsprachen und Verhaltensregeln

ermöglichen/verhindern ↑

↓ prägen und schaffen

Abbildung 6 Dimensionen von Macht; Darstellung nach Low (2020, S. 48-49)

4.2.3 Relevante Akteure

Als weitere Grundlage für die Mechanismen-Skizzen ist ein Überblick über wichtige *Akteure* und deren mögliche Rolle für Policy-Wirkung sinnvoll, da diese essentielle Komponenten von Planung darstellen (Schönwandt 2002). Die Integration von Beteiligungsergebnissen in eine politische oder planerische Entscheidung geht in der Regel durch Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren vorstatten. Dabei wird immer wieder die Bedeutung wichtiger Einzelpersonen betont, die auf eine sinnvolle Gestaltung der Beteiligung achten und Beiträge aus der Öffentlichkeit in das politisch-administrative System ‚hineinschleusen‘ (Friess und Herff 2023; Antonson 2014), andere Akteure können – teils qua ihrer Funktion – als Gatekeeper fungieren, um einen solchen Einfluss zu verhindern (Hovik und Stigen 2023; Fung 2006), oder auch auswählen, was

übernommen wird (Emery et al. 2015, S. 436). Verschiedene bereits dargestellte Studien finden, dass Entscheidungsträger:innen oft zögern, Macht abzugeben (Michels und Binnema 2019; Kochskämper et al. 2018a; Neunecker 2016a; van Tatenhove et al. 2010; Holtkamp et al. 2006; Bickerstaff und Walker 2005). Dabei sind diese einzelnen Akteure oder Akteursgruppen meist institutionell eingebettet in Entscheidungsstrukturen oder Hierarchien.

An verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen und der ‚Verarbeitung‘ von Beteiligungsergebnissen innerhalb eines Planungsprozesses sind verschiedene Akteure beteiligt, die alle ihre spezifischen Ziele haben und über Instrumente verfügen, diese zu verfolgen (Fichert und Grandjot 2016, 139-138). Als Akteure werden hier diejenigen gesehen, die in der Lage sind, die jeweilige Entscheidung gezielt zu beeinflussen, beispielsweise aufgrund formaler Entscheidungskompetenz oder aufgrund bestehender Machtverhältnisse (Fichert und Grandjot 2016, S. 138). Je nach Projekt unterscheiden sich Anzahl und Konstellation der Akteure. Dabei können sich Akteurskonstellationen auch im Laufe eines Prozesses verändern, beispielsweise weil Aufträge von Beteiligungsdienstleistern während oder nach der Beteiligungsphase enden (Fugmann et al. 2018, S. 49; Jansen et al. 2007, S. 28). Dafür wird hier davon ausgegangen, dass jeweils in allen Sphären einzelne Akteure essenziell oder auch „Schlüsselakteure“ (Hansel et al. 2017, S. 7) sind.

Vor allem wenn man sich auf öffentlich verfügbares Material stützt, kann die Akteurslandschaft begrenzt erscheinen; mit zunehmendem Feldzugang wird diese allerdings differenzierter und umfangreicher erscheinen (Fugmann et al. 2018, S. 30). Neben der Frage nach den offensichtlichen relevanten Akteuren lohnt es sich auch zu schauen, wer möglicher Gewinner oder Verlierer ist und wer die Promotoren und Opponenten sind (Jansen et al. 2007, S. 51–52). Wenn es darum geht, die relevanten Akteure zu identifizieren, müssen auch diejenigen mit einbezogen werden, die in Non-Decision Making involviert sind. Im Folgenden werden als relevante Akteursgruppen die Lokalpolitik, Verwaltungsmitarbeiter:innen und Partizipationsdienstleister wie etwa private Büros sowie Öffentlichkeit(en), Marktakteure und intermediäre Akteure in ihrer möglichen Rolle kurz umrissen (Hovik und Stigen 2023; Fugmann et al. 2018).

Die *lokale Politik* setzt in der Regel die Prozesse per Beschluss formell in Gang und beschließt dann die Ergebnisse, teilweise auch bereits Zwischenergebnisse (Fugmann et al. 2018, S. 33; Jansen et al. 2007, S. 48). Sie kann somit sowohl Bestellende als auch Mitwirkende und Adressatin von Beteiligung sein (Förster et al. 2021, S. 9) und hat somit eine Schlüsselrolle, die jedoch nicht immer deutlich wird. Dabei spielen verschiedene politische Akteure eine Rolle, deren Einstellungen sich bezüglich ihrer Beteiligung unterscheiden (Vetter und

Goldberg 2022; Gabriel und Kersting 2014, S. 109). Relevant sein können etwa (Ober)bürgermeister:in, Stadt- oder Gemeinderat mit den jeweiligen politischen Fraktionen und Gremien oder Ausschüsse, hier insb. der Verkehrsausschuss (o. ä.) oder Bezirksvertretungen (Jansen et al. 2007, S. 48). Die politischen Abstimmungsprozesse zeichnen sich durch vielschrittige Beratungsfolgen aus, die Kommunikationsprozesse innerhalb der vielgliedrigen lokalen Politik sind oft schwer wahrnehmbar. Die Rolle der Politik in Invited Spaces unterscheidet sich stark je nach Prozess.²⁵ Oft ist die Policy-Entscheidung als Ende eines Planungsprozesses ein weiterer formal-politischer Beschluss, ein Planungsprozess kann aber auch in der (Fach-)planungswelt enden, wenn beispielsweise eine Straßenplanung auf Basis einer politischen Entscheidung innerhalb der Planungswelt fertiggestellt wird.

Die *kommunale Verwaltung* plant meist (federführend) das Konsultationsverfahren, ist also zuständig für viele Design-Entscheidungen sowie Auswahl und Vorgaben von Planungsbüros. Außerdem koordiniert sie (meist) das Planungsverfahren und dessen Verknüpfung mit dem Beteiligungsverfahren, ist somit auch verantwortlich für oder beteiligt an der Durchführung der Veranstaltungen und der Weiterverarbeitung der Beteiligungsergebnisse. Damit hat sie einen Gesamtüberblick über das Planungsverfahren und bildet eine Schnittstelle zu Zivilgesellschaft und Politik (Förster et al. 2021, S. 79). Dabei sind neben den inhaltlich Hauptverantwortlichen bzw. federführenden Stellen (meist Verkehrs- oder Stadtplanung) oft auch Abteilungen spezifisch zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung involviert. Die Rollenverteilung unterscheidet sich dabei je nach Kommune und Projekt stark. Dabei zeigen Förster et al. (2021, S. 87), dass sich aus der „Vielfalt und Komplexität des Zusammenspiels von politischen und planerischen Prozessen [...] zahlreiche Gestaltungschancen“ für die Verwaltungsakteure ergeben. Wichtig ist zu betonen, dass die Verwaltung zwar oft als „exekutiver“ Arm gesehen wird, sie allerdings stark mit der Politik verzahnt und als „eigenständiger Machtfaktor“ (Alcántara et al. 2016, S. 132) zu sehen ist, denn: „Auch für die Verwaltung würde die Transformation bedeuten, Leitungsrollen aus der Hand zu geben.“ (Alcántara et al. 2016, S. 132) Die Einstellungen von Verwaltungs-

²⁵ Manche politischen Vertreter:innen nehmen an Veranstaltungen teil in eher beobachtender Funktion, in anderen Fällen nehmen sie auch explizit nicht teil. In vielen Fällen kann die:der Oberbürgermeister:in und sein/ihr Engagement eine tragende Rolle spielen, so wie generell präsenste politische Persönlichkeiten eine wichtige Rolle spielen können (Fugmann et al. 2018, S. 39). Bei manchen Prozessen treten die parlamentarischen Gremien nur am Anfang und am Ende in Erscheinung; in anderen Prozessen achten sie sehr darauf, dass die Rolle der Politik sichtbar bleibt und dass der eingeschlagene Weg auch politisch anerkannt wird, also regelmäßige Berichterstattung in den Gremien stattfindet.

mitarbeitenden bezüglich des Planungsgegenstandes können beeinflussen, ob Beteiligungsergebnisse einfließen (Young und Tanner 2023, S. 768).

Beteiligungsdienstleister nehmen an Bedeutung zu und ohne deren spezialisierte Expertise können Beteiligungsprozesse oft nicht sinnvoll durchgeführt werden (Friess und Herff 2023). Oft sind dabei Stadtplanungs- oder Verkehrsplanungs-/Ingenieurbüros beteiligt, und/oder Büros mit Fokus auf Moderation und Beteiligung oder Medienagenturen (Fugmann et al., S. 42–45). Dabei ist auch die Rollenverteilung zwischen v.a. den zuerst genannten Büros und der öffentlichen Verwaltung sehr unterschiedlich; dies kann relevant sein für Policy-Wirkung. Beteiligungsdienstleister und ihre zugrundeliegenden Werte beeinflussen Beteiligungsverfahren und Ergebnisse, indem sie über das Design der Verfahren, Framing der Fragestellung, Informationsvermittlung und die Weiterverarbeitung der Beiträge etc. (mit)entscheiden (Friess und Herff 2023; Read und Leland 2011).

Neben der allgemeinen Öffentlichkeit kann auch die *organisierte Zivilgesellschaft* ein wichtiger Akteur sein, die oft große Teile der Bevölkerung repräsentiert und auch in lokalen Planungsverfahren Einfluss nehmen kann. Schwedes (2021, S. 97) unterteilt diese in „Interessensorganisationen der Verkehrsnutzer“, „Interessensorganisationen der Verkehrsumwelt“ und sonstige. Erstere sind auf lokaler Ebene etwa der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC) und der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club (ADFC) sowie zunehmend auch der Fuß e.V. und der Verkehrsclub Deutschland (VCD), zweitere könnten auf lokaler Ebene etwa Behindertenverbände sein. Zur organisierten Zivilgesellschaft zählen auch lokale Initiativen, die sich in Bezug zu einem Projekt gründen oder positionieren können. Solche Akteure sind oft, zusammen mit der allgemeinen Öffentlichkeit, in Initiativen oder Projektbeiräten organisiert. Zudem kann auch die *Fachöffentlichkeit* als Öffentlichkeit bezeichnet werden.

Marktakteure sind in der öffentlichen Debatte wenig präsent, prägen aber Planungsprozesse stark (Fugmann et al. 2018, S. 40). Das können beispielsweise Verkehrsunternehmen, Kammern, Einzelhandel, Gewerbebetriebe, Wohnungsunternehmen, Gewerkschaften etc. sein, die zum Teil Schnittstellen zur lokalen Verwaltung aufweisen (Jansen et al. 2007, S. 48). Die Einbindung dieser Akteure geschieht oft in eigenständigen Formaten und wird dann kaum öffentlich wahrgenommen, sie sind somit in Stadtentwicklungsprozessen oft unsichtbare Kräfte, die in informellen Abstimmungen Anforderungen stellen, was aber teilweise schwer zu dokumentieren ist (Fugmann et al. 2018). Dimensionen von Macht; Darstellung nach Low (2020, S. 48-49)

Intermediäre Akteure und Formate können den Sphären Staat/Markt/Zivilgesellschaft nicht eindeutig zugeordnet werden. Gemeint sind beispielsweise Schulen,

Universitäten, Bibliotheken und Museen bzw. deren Vertreter:innen. Auch Medien können dazugezählt werden, in diesem Fall v.a. lokale Medien. Diese sind sehr wichtig, weil sie Multiplikatoren sein können und erheblichen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess haben (Fugmann et al. 2018, S. 43).

4.3 Skizzierung der Mechanismen

Die Mechanismen-Skizzen beschreiben mögliche Wege, wie von der Öffentlichkeit Policy-Wirkung auf eine planerische Entscheidung ausgeübt oder gestaltet werden kann, also etwa auch, welche Art von inhaltlicher Wirkung entsteht und welche nicht. Bei den Mechanismen geht es zunächst um Beschreibungen, *wie* Policy-Wirkung zustande kommen und geprägt werden kann; die Basis für eine Bewertung ist hier in vielen Fällen jedoch auch schon enthalten.

Die Mechanismen basieren auf den Überlegungen und Konzepten aus dem vorangegangenen Kapitel, also den Arten und Einflusswegen von Beteiligung, der Rolle von Macht und der relevanten Akteure. Sie orientieren sich zudem grob an dem Prozessmodell eines Beteiligungsprozesses aus Kapitel 2.4, sodass sich konzeptionell zwei Phasen unterscheiden lassen, einmal der Beteiligungsprozess selbst bis hin zur Erzeugung von Ergebnissen, dann der Prozess der Einarbeitung von Beteiligungsergebnissen in eine Policy-Entscheidung. Neben vielfältiger Literatur wurden zur Herausarbeitung dieser Mechanismen besonders die theoretischen Überlegungen zu möglichen inhaltlichen Einflusswegen von Goodin und Dryzek (2006, S. 219) und zu den Einflussmechanismen aus der Studie von Kochskämper et al. (2018a, S. 13) herangezogen.

Die skizzierten Mechanismen sind überblicksartig dargestellt. Sie sind konzeptionelle Hilfen für die Feldarbeit. Sie sind nicht als abschließend zu verstehen, können parallel ablaufen und werden teilweise nicht voneinander zu trennen sein. Zudem beeinflussen sich die Mechanismen gegenseitig.

Es wurden sechs Mechanismen aufgestellt, die anhand der Fallstudien geprüft werden sollen. Zunächst wird davon ausgegangen, dass Policy-Wirkung durch die Wahrnehmung der Beteiligung oder der Beiträge als legitim angesehen werden kann (*Legitimität*). *Expertise*, die die Bevölkerung in die Beteiligung einbringt, kann die Planung beeinflussen, genauso kann durch Expertise der Planenden die Art des Einflusses beschränkt oder gesteuert werden. Bei Interessenskonflikten können entweder Konfliktlösungsprozesse zu einer gemeinsamen Lösung führen, die dann in die Planung einfließen kann (*Konfliktlösung*), und/oder einzelne Akteure können Druck erzeugen und damit die Planung beeinflussen (*Druck*). Auch können Aspekte aus der Beteiligung als Argumente genutzt

werden (*Argumentation*). Durch *Nicht-Entscheidung* können relevante Personen und Interessen aus dem Prozess herausgehalten werden. Die Mechanismen-Skizzen sind zusammenfassend in Abbildung 7 am Ende des Kapitels dargestellt.

4.3.1 Legitimität

Die Einstellung der Politik und Verwaltung gegenüber dem Ergebnis eines Beteiligungsprozesses und ihre Bereitschaft, sich darauf einzulassen, sind ein wichtiger Faktor für die Policy-Wirkung und hängt zum Teil davon ab, für wie legitim sie den Beteiligungsprozess und die Teilnehmenden halten (Deligiaouri und Suiter 2021, S. 5; Migchelbrink und van de Walle 2019, S. 1). Unter dem Begriff *Legitimität* wird verstanden, dass etwas als rechtmäßig oder gerechtfertigt (*legitim*) wahrgenommen wird, in diesem Fall der Beteiligungsprozess bzw. dessen Ergebnisse.²⁶

Die Ergebnisse werden als legitim wahrgenommen und führen mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Policy-Wirkung, wenn die Beteiligung hoch ist und die Teilnehmenden als repräsentativ angesehen werden (Migchelbrink und van de Walle 2019, S. 7; Neunecker 2016b, 209–213; Geißel et al. 2015, S. 159; Yang und Pandey 2011, S. 886), wenn die Verantwortlichen die angewandten Methoden als fundiert und die Qualität der Ergebnisse als hoch (Font et al. 2016; Emery et al. 2015, S. 427) und die Kontroversität als gering einschätzen (Neunecker 2016a, S. 59). Dementsprechend stellte Neunecker (2016a) in einigen Fällen fest, dass Verwaltung und Politik zögerten oder keine Notwendigkeit sahen, die Ergebnisse der konsultativen Beteiligung einzubeziehen, weil sie die Teilnehmenden als "selbstselektierte Lobbygruppe" (S. 59) ansahen, der es an Legitimität fehlte, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Hohe Beteiligung und deren Wahrnehmung als legitim kann dazu beitragen, die Ergebnisse der Beteiligung in die Planung einfließen zu lassen, insbesondere wenn das Thema als kontrovers angesehen wird und die Beteiligten mit vorgestellten Entwürfen nicht zufrieden sind (Migchelbrink und van de Walle 2019, S. 8; Neunecker 2016a, S. 277). Es hat sich auch gezeigt, dass Politiker:innen eher dazu neigen, Kommentare von Teilnehmenden zu berücksichtigen, die sie als kompetent einschätzen (Migchelbrink und van de Walle 2019, S. 2–3; Emery et al. 2015; Hong 2015; Yang und Pandey 2011, S. 887), was auch bedeuten könnte, dass die Ergebnisse einer kleinen, diversen und politisch ausgewählten Gruppe

²⁶ Abgegrenzt wird das damit vom politisch-soziologischen Begriff der Legitimität, der sich auf politische Herrschaft bezieht und den „Glauben an bzw. das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit“ dieser beschreibt (Schubert und Klein 2021, S. 214).

eher als legitim wahrgenommen und daher einbezogen werden (Fung 2006, S. 73). Hier besteht die Gefahr, dass Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Gruppen weitergetragen werden – denn wenn die Beiträge gebildeter und kompetenter Personen als legitimer angesehen werden und deren Interessen damit eher einfließen, werden bestehende Asymmetrien in politischer Einflussnahme fortgeführt.

Die Wahrnehmung bzw. die Darstellung von Beteiligung oder gewissen Elementen aus der Beteiligung als legitim oder nicht legitim kann auch (bewusst oder unbewusst) als Machtmittel eingesetzt werden, um eigene Argumente überzeugender zu gestalten, bestimmte Inhalte zu ‚pushen‘ oder auch andere Inhalte ‚abzutun‘ (Deligiaouri und Suiter 2021, S. 5) (siehe Mechanismus *Argumentation*).

4.3.2 Expertise

Es wird allgemein erwartet, dass Partizipation zur Einbeziehung von neuem Wissen führt bzw. die Wissensbasis für Entscheidungen stärkt, was die politische Entscheidung beeinflusst (Quilling und Köckler 2018, S. 107; Beck 2013, S. 16–17; FGSV 2012; Kubicek et al. 2011; Beierle und Cayford 2002, S. 14; Bickerstaff und Walker 2001, S. 442; Innes und Booher 2000, S. 6–7). Dieses spezifische Wissen zu einem für die Planung relevanten Thema wird hier als *Expertise* bezeichnet. In einem Beteiligungsprozess kann die Expertise der Bevölkerung entweder gesammelt werden (wie etwa beim Crowdsourcing) oder durch den Beteiligungsprozess selbst kann neue Expertise erzeugt werden (Aitamurto 2016, S. 2782).

Bei den Kompetenzen der Öffentlichkeit handelt es sich meist um *lokales Wissen*, also implizites Wissen über Bedingungen, Interessens- und Wertekonflikte, Zusammenhänge, kollektive Wahrnehmungen, Strategien, zu erwartende Hindernisse (Kropp 2013, S. 72). Es ist situationsbezogen und konkreter als dokumentiertes und zertifiziertes Expert:innenwissen (Förster 2014, S. 73; Zimmermann 2010). Lokales Wissen kann präziser sein als Expert:innenwissen, da externe Fachleute möglicherweise nicht in der Lage sind, die lokalen Bedingungen vollständig zu erfassen (Newig et al. 2018, S. 15; Bickerstaff und Walker 2001, S. 442). Zudem verfügen Teile der Öffentlichkeit immer mehr über Expert:innen- oder Verwaltungswissen (prozeduralem Anwendungswissen), teilweise aufgrund beruflicher Hintergründe, aber auch durch zivilgesellschaftliches Engagement (Goldschmidt 2014, S. 110–115; FGSV 2012, S. 7). Kropp (2013, S. 70) argumentiert, dass Partizipationsprozesse zu einer Synthese verschiedener Arten von Wissen führen und somit ein neues, transformatives Wissen schaffen können.

Allerdings wird nicht in alle Beteiligungsprozesse neues Wissen eingebracht oder gar geschaffen und qualitativ hochwertige, substanzielle Diskussionen können nicht vorausgesetzt werden (Fugmann et al. 2018, S. 133; Goldschmidt 2014, 86, 105-110; Böhm 2011, S. 615). Die Wahrscheinlichkeit, dass Expertise aus der Öffentlichkeit entwickelt werden kann und in eine Entscheidung einfließt, ist höher, wenn vielfältiges Wissen eingebracht wird (Goldschmidt 2014, S. 142) und Teilnehmende in der Lage sind, eine substanzielle und reflektierte Diskussion zu führen (Newig et al. 2018, S. 15). Kompetenzentwicklung kann durch Gestaltung der Beteiligungsprozesse gefördert werden (Kubicek et al. 2011; Beierle und Cayford 2002, S. 31; Bickerstaff und Walker 2001). Durch den Partizipationsprozess verbessert sich das Verständnis der Teilnehmenden für die anstehenden Probleme. Dieses bessere Verständnis der Probleme ermöglicht es den Teilnehmern dann, Ideen zu entwickeln (Goldschmidt 2014, S. 293; Ableson und Gauvin 2006, S. 29). Neben diesem Kompetenzaufbau in inhaltlichen Fragen können Partizipationsprozesse auch Kapazitäten für eine bessere Einbindung und Interaktion aufbauen, wie etwa die Fähigkeit zu Engagement und Offenheit für Meinungen und Kommentare anderer (Kolleck 2017; Sutcliffe und Cipkar 2017; Geißel et al. 2015, S. 158; Ableson und Gauvin 2006).

Auch die Frage, *wessen* Ideen einfließen und wer an den Diskussionen teilnehmen kann, ist eine Frage von struktureller Macht, da bestimmte Bevölkerungsgruppen sich besser äußern können und deren Formen des Wissens anschlussfähiger an den politischen Diskurs sind. Wie dieser Mechanismus also tatsächlich wirkt, hängt davon ab, ob für bestimmte Bevölkerungsgruppen gezielt Kapazitäten aktiviert und/oder aufgebaut oder geschützte Räume und spezifische Angebote geschaffen werden, damit diese sich einbringen können (Alcántara et al. 2016).

Ob die Öffentlichkeit sinnvoll *Expertise* einbringen und entwickeln kann, hängt auch davon ab, welches Wissen zur Verfügung gestellt wird und wie mit der *Expertise der Planenden* umgegangen wird – wie schon Forester (1982) beschreibt, kann mit den Wissensunterschieden in der Planung sehr unterschiedlich umgegangen werden. Planende und die öffentliche Hand können das bewusst steuern und damit den Planungsprozess mehr oder weniger demokratisch gestalten (Forester 1982, S. 68); beispielsweise können solche Asymmetrien durch das Einbeziehen verschiedener, neutraler Fachleute, das Angebot von vielseitigem Informationsmaterial oder die bewusste Verwendung von einfacher Sprache abgebaut werden (OECD 2020, S. 102; Goldschmidt 2014, S. 142) oder auch durch ehrliche Kommunikation von Strukturen und Prozessen (Forester 1982, S. 76). Beierle und Cayford (2002, S. 31–32) beschreiben, wie hingegen das Zurückhalten von Informationen Kompetenzaufbau hemmt: „When insufficient attention was

devoted to educating and informing the public, participants remained largely powerless to engage effectively in decisionmaking“ (Beierle und Cayford 2002, S. 32)

Emery et al (2015, S. 422-423) stellen fest, dass auch mehr und breiteres Einbeziehen von Expertise der Öffentlichkeit nicht unbedingt zu mehr Policy-Wirkung führt. Die Entscheidung, welche Ideen und welches Wissen in eine Planung integriert werden, liegt letztendlich bei der öffentlichen Hand – durch strukturell-öffentliche Macht kann oder muss diese also auch Ideen wieder verwerfen. Planende können beispielsweise Ideen unter Berufung auf ihre Expertise oder ‚Sachzwänge‘ verwerfen (siehe Mechanismus *Nicht-Entscheidung*).

4.3.3 Konfliktlösung

Versteht man räumliche Planungsprozesse als (mehr oder weniger offene) Konfliktprozesse zwischen verschiedenen Akteuren in Bezug auf Ziele, Konzepte und zugrundeliegende Werte (Hesse und Kühn 2023), dann sind Konflikte und mögliche Lösungsprozesse ein wesentliches Element der zu untersuchenden Mechanismen für Policy-Wirkung.

Dieser Mechanismus beruht auf der Annahme, dass ein Beteiligungsprozess unter bestimmten Bedingungen zur Auflösung von Konflikten in Form eines Konsens führen kann, also eine Übereinstimmung relevanter Akteure zu bestimmten Fragen erzeugen kann (Hesse und Kühn 2023, S. 432). Dabei kann es sich sowohl um Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Akteuren als auch um Konflikte jeweils innerhalb der Akteursgruppen handeln.

Ein solcher Effekt der ‚besseren/gemeinsameren Lösungen‘ und der Konfliktlösung wird mit Deliberation in Verbindung gebracht (Schaal und Ritzi 2009, S. 7), empirische Ergebnisse dazu gibt es jedoch selten (Friess und Eilders 2015, S. 335). Tatsächlich konzentriert sich die deliberative Theorie stark auf das Ergebnis des politischen Prozesses (Schaal und Ritzi 2009, S. 5), wobei der Kommunikationsprozess entscheidend ist und Meinungen und Willensbildung mitgestaltet (Friess und Eilders 2015, S. 320–322). Konflikt und die Notwendigkeit einer (gemeinsamen) Entscheidung sind Bedingungen, die eine Deliberation ermöglichen (Friess und Eilders 2015, S. 325–328; Beierle und Konisky 2000, S. 596). Dieser Mechanismus könnte zustande kommen, wenn Personen teilnehmen, deren Interessen sich von den vorgeschlagenen oder vorgesehenen Maßnahmen unterscheiden, und diese Interessen auch geäußert werden (Curato 2012, S. 429–430; Schaal und Ritzi 2009, S. 16). Die Konfliktlösung kann dann durch einen ‚rationalen Diskurs‘ erfolgen; die ‚Rationalität‘ des Diskurses wird idealerweise durch die Heterogenität in Bezug auf sozioökonomische Faktoren, politische Interessen und politische Präferenzen in der konkreten Frage gefördert

(Schaal und Ritzi 2009, S. 13). Die Konfliktlösung kann auch durch den Aufbau von Kompetenzen unterstützt werden. Je nach Art der Kommunikation/des Prozesses einigt sich entweder die Gruppe auf eine gemeinsame Lösung, oder in Workshops, Gruppen oder Online-Foren wird die Kontroverse durch die Kommunikation geringer (so die Idee). Die Legitimität der Ergebnisse für politische Entscheidungsträger könnte dadurch erhöht werden, dass sie Prozesse der Konfliktlösung wahrnehmen, da sie diese als gültige Prozesse für die Entscheidungsfindung und die wahrgenommene Qualität des Ergebnisses als höher empfinden (Emery et al. 2015, S. 427). So könnte Konfliktlösung zu Policy-Wirkung beitragen.

Allerdings wird die ideale Sprechsituation, von der die Theorie der Deliberation ausgeht, niemals realisierbar sein. In den meisten Beteiligungsverfahren wird ja nicht einmal explizit versucht, Deliberation zu ermöglichen. Damit sind Konfliktlösungsprozesse immer von Machtstrukturen durchzogen. Gerade in kleinen Gruppen kann sich die Meinung der Gruppe zugunsten einer dominanten Gruppe ändern, insbesondere bei denjenigen, die vorher keine klare Meinung hatten; entweder weil die Vertreter von Minderheitsmeinungen sich damit abfinden, oder weil sie dazu neigen, ihre Meinung in Richtung der Meinung der Mehrheit zu ändern, weil diese mehr neue, gültige und/oder überzeugende Argumente vorbringen kann (Delli Carpini et al. 2004, S. 325). Vor allem diejenigen, die als kompetent in Bezug auf den Diskussionsgegenstand oder das Diskutieren an sich wahrgenommen werden (unabhängig davon, ob sie tatsächlich kompetent sind), sind eher in der Lage, die Meinung anderer zu prägen; im Falle des Ziels der Formulierung einer gemeinsamen Position (wie es in deliberativen Prozessen der Fall ist) ist es wahrscheinlich, dass sie die Gruppenentscheidung prägen (Delli Carpini et al. 2004, S. 326). Wenn die Gruppen homogen sind, selbst in kleinen Gruppen, ist eine sogenannte ‚Enklaven-Deliberation‘ zu erwarten – das heißt, kein Austausch von widersprüchlichen Bedürfnissen, Ansichten und Präferenzen, sondern deren Radikalisierung. Daher neigen diese Gruppen nach der Deliberation zu extremeren Positionen (Schaal und Ritzi 2009, S. 13). Dies kann dazu führen, dass bestimmte Interessen stark in den Planungsprozess hineingetragen werden, die nicht unbedingt die Ansichten und Bedürfnisse der betroffenen Öffentlichkeit insgesamt repräsentieren, aber als solche dargestellt und wahrgenommen werden (Fugmann et al. 2018, S. 130).

Während Elemente der Deliberation in manchen Fällen dazu führen können, dass eine Annäherung stattfindet und gemeinsame Interessen identifiziert werden, besteht auch die Gefahr, dass durch den Druck einer gemeinsamen Entscheidungsfindung entweder die Konflikte gar nicht formuliert oder Konflikte und Unterschiede eher negiert werden und am Ende ‚faule‘ Kompromisse entstehen, die die

relevanten Interessen nicht enthalten. So berufen sich etwa Holtkamp et al. (2006, S. 180) auf ein lokales Agenda21-Verfahren, in dem durch die Konsensorientierung kaum Policy-Wirkung zustande kam, da „wesentliche Konfliktfragen nicht zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen diskutiert“ wurden und nur solche Dinge in der Beteiligung entwickelt werden konnten, die gegenwärtigen Interessen nicht zuwiderliefen, sodass „Gegenwartsinteressen aufgrund des Konsensprinzips zu Lasten der Zukunftsinteressen abgewogen wurden“ (S. 180).

Auch Beierle und Cayford (2002, S. 28–29), die in 61 % der von ihnen untersuchten Beteiligungsprozesse Konfliktlösungsprozesse fanden, stellen fest, dass „the absence of conflict at the end of a process does not necessarily signal that all is well. The contentious issue may not have been resolved, but avoided – either by not discussing controversial issues or by excluding controversial participants.“ (Beierle und Cayford 2002, S. 29) Sie beschreiben, dass in einem Drittel der Fälle von erfolgreicher Konfliktverminderung Parteien den Prozess verlassen hatten oder relevante Interessengruppen nicht vertreten waren. Gerade bei der Verteilung von Raum sollte anerkannt werden, dass es meistens nicht die ‚eine gute Lösung für alle‘ gibt, sondern sich Interessen zum Teil direkt ausschließen – es gibt also bei politischen Entscheidungen immer auch Verlierer. Damit ist gerade die Postulation von Konfliktlösung oft eine Form der Machtausübung, da die Illusion einer ‚guten Lösung für alle‘ aufrechterhalten wird und abweichende Meinungsträger auch schnell als ‚Störenfriede‘ dargestellt werden können.

Somit kann Konfliktlösung zu Policy-Wirkung führen, diese muss aber, je nachdem, welche Akteure wie viele Kompromisse machen müssen, unterschiedlich bewertet werden.

4.3.4 Druck

Der Zivilgesellschaft fehlt aufgrund mangelnder Transparenz oft das Verständnis für Planungs- und politische Prozesse, während sie gleichzeitig direkt betroffen ist. Eine Auswirkung dieses Ungleichgewichts ist, dass Konflikte zunehmend öffentlich diskutiert werden, was schwerwiegende Auswirkungen auf Prozesse haben kann, wie z.B. den Abbruch von Prozessen oder sogar einen erzwungenen Wechsel der politischen Führung (Schwedes und Rammert 2020, S. 32). Konflikte, also „Akteurskonstellationen, bei denen grundsätzliche Interessen, Ziele oder Wertvorstellungen aufeinandertreffen oder miteinander kämpfen“ (Hesse und Kühn 2023, S. 432), werden in diesem Mechanismus nicht im Konsens aufgelöst.

Druck ist eine Erscheinungsform von (Herrschafts-)Macht, um eigene Interessen durchzusetzen und kann erzeugt werden von solchen Gruppen oder Personen, die einen Platz im politischen System haben, bzw. die sich innerhalb der bestehenden

politischen Prozesse äußern und positionieren können (Scott 2014, S. 51). Dabei kann es auch vorkommen, dass Gruppen bewusst nicht in bestehende Beteiligungsformate eingebunden werden möchten aufgrund der Problematiken, die in den vorhergehenden Mechanismen deutlich wurden (also ‚nur‘ Entwicklung von Ideen innerhalb eng gesteckter Grenzen oder Vormachtstellung von Expert:innenwissen und Gefahr eines kleinsten gemeinsamen Nenners) (Alcántara et al. 2016, S. 30).

Druck kann durch Gruppen mit einer bestimmten Agenda (beispielsweise in einer Initiative) oder durch Gruppen von Teilnehmenden erzeugt werden, die mit den Planungen nicht zufrieden sind. Auch Einzelpersonen können theoretisch Druck aufbauen, sofern sie über angemessene Machtmittel verfügen; grundsätzlich führt aber der Zusammenschluss in einer Gruppe zu Ermächtigung. Durch den Druck können Entscheidungsträger:innen beeinflusst werden, den Inhalt einer Policy-Entscheidung zu verändern.

Das Hauptmittel für Druck ist Überzeugungsarbeit durch Lobbying, Verhandlung oder Diskussion und wird gestärkt durch alle „Druckmittel“, die die Gruppe aufbringen kann (Scott 2014, S. 51). Die strukturelle Dimension von Macht ist hier besonders hervorzuheben, also die Frage, wer sich wo äußern kann und darf, Zugang zu welchen informellen Netzwerken hat und über welche Kontakte verfügt, beispielsweise von den Medien gehört und zitiert wird. Diese Strukturen können dann durch Machtausübung auf der Handlungsebene genutzt werden. Machtmittel müssen auch glaubhaft dargestellt und kommuniziert werden; dabei reicht es oft aus, über diese zu verfügen oder dass diese wahrgenommen werden, sie müssen meist gar nicht eingesetzt werden. Ein Beispiel ist, die Mehrheit der Bevölkerung (also Wähler:innen) hinter sich zu haben oder legale Mittel einsetzen zu können. Dabei ist laut radikaler Demokratietheorien der erste Schritt, sich als politisches Subjekt zu konstituieren, also als ernst genommenes Gegenüber darzustellen und wahrgenommen zu werden (Herrmann und Flatscher 2020) – gerade für solche Gruppen, die in Konfliktlösungsprozesse zunächst gar nicht einbezogen werden, ist *Druck* somit relevant.

Dabei können Medien und ihre Darstellungen der Beteiligungsprozesse oder der Interessen bestimmter Initiativen die Wahrnehmung des Prozesses und der ‚öffentlichen Meinung‘ mitbestimmen (Horn 2021, S. 7–8). Fugmann et al. (2018, S. 46) stellten fest, dass aus Sicht der öffentlichen Hand lokale Medien oft als destruktiv wahrgenommen werden und laut dieser dazu neigen, Konflikte als Mittel zu nutzen, um Aufmerksamkeit zu erlangen und ihre Auflage zu erhöhen. Dies sei besonders in kleineren Gemeinden problematisch, in denen es oft nur noch eine Zeitung gibt (Fugmann et al. 2018, S. 104). So ist vorstellbar, dass Medienberichterstattung dazu beitragen kann, *Druck* aufzubauen.

4.3.5 Argumentation

Beteiligungsergebnisse können als Argument für Entscheidungen verwendet werden und damit *kommunikativen* Einfluss ausüben, wie bereits im Zusammenhang mit dem Mechanismus *Legitimität* angerissen wurde. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Mechanismus besonders gut funktioniert, wenn die Beteiligung und deren Ergebnisse als *legitim* wahrgenommen werden.

Die Beteiligung bzw. deren Ergebnisse als Argumentationshilfe zu verwenden – und damit andere Akteure zu überzeugen oder zumindest deren Entscheidungen zu beeinflussen – ist zwischen verschiedenen Akteursgruppen und in verschiedenen Prozessphasen denkbar. Entscheidungen mit dem Beteiligungsprozess zu untermauern, kann auch eine Strategie gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit sein und genutzt werden, um Akzeptanz für bestimmte Entscheidungen herzustellen.

Die formale Entscheidungsfindung im Anschluss an einen partizipativen Prozess erfordert häufig die Legitimation bestimmter Maßnahmen durch die Verwaltung gegenüber der Politik sowie zwischen verschiedenen Abteilungen der Verwaltung. Wenn bestimmte Maßnahmen als Ergebnis des Beteiligungsprozesses aufgenommen oder durch die im Beteiligungsprozess eingebrachten Meinungen gestützt werden, kann dies die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Politik einer Planung zustimmt, insbesondere wenn der Beteiligungsprozess als *legitim* wahrgenommen und/oder öffentlicher *Druck* erzeugt wird (Hovik und Stigen 2023, S. 328–329; Goodin und Dryzek 2006, S. 232).

Dieser Mechanismus kann in ‚Rosinenpickerei‘ ausarten, dass also die Entscheidungsträger:innen Ideen und Beiträge auswählen, die ohnehin ihren Zielen oder ihrer Agenda entsprechen, und diese dann als Argument nutzen (Font et al. 2018; Emery et al. 2015, S. 436). Auch das wird hier als Policy-Wirkung gewertet, wenn dadurch die Ideen in die Policy-Entscheidung einfließen. Es ist wahrscheinlicher, dass dies geschieht, wenn Beteiligungsergebnisse mit den politischen Präferenzen (der jeweiligen Partei, die das Ergebnis als Rechtfertigung verwendet) oder mit bestehenden Plänen in Einklang steht und wenn Beteiligungsergebnisse wenig konkret sind, da sie dann leichter in verschiedene Richtungen ausgelegt und als Rechtfertigung für ohnehin geplante Maßnahmen herangezogen werden können (Neunecker 2016a, S. 90–91).

Bei diesem Mechanismus spielt die verborgene handlungsbezogene Dimension von Macht eine starke Rolle, da bestimmte sprachliche Mittel eingesetzt werden können, wie etwa der „Wille der Bevölkerung“ (Fugmann et al. 2018, S. 128), der grundsätzlich und intuitiv als etwas Positives gesehen wird. Das kann je nach inhaltlicher Ausrichtung bestehende Machtverhältnisse stabilisieren, es kann aber

auch genutzt werden, um gerade neuen, als unmöglich bezeichneten Ansätzen Gehör zu verschaffen und sie mehrheitsfähiger zu machen – damit also Machtverhältnisse zugunsten von weniger repräsentierten Gruppen oder Vorschlägen zu verändern.

4.3.6 Nicht-Entscheidung

Der letzte Mechanismus unterscheidet sich von den vorhergehenden insofern, als dass er nicht Policy-Wirkung erzeugt, sondern diese verhindern, einzäunen oder in eine bestimmte Richtung lenken kann. Er kann damit anderen Mechanismen entgegenwirken oder sie abschwächen sowie die Art und das Ausmaß der Wirkung prägen. Er muss also nicht unbedingt unmittelbar mit der Beteiligung zusammenhängen, wirkt sich aber auf diese aus.

Anknüpfend an das bereits vorgestellte Konzept des Non-Decision Making ist es vorstellbar, dass Policy-Wirkung beeinflusst wird, indem Akteure den politischen Prozess (und damit auch den Beteiligungsprozess) auf Themen und Interessen beschränken, die für sie nicht kontrovers oder problematisch sind. In diesem Zusammenhang kritisieren Alcántara et al. (2016), dass oft gesellschaftliche Grundfragen in Beteiligungsprozessen nicht diskutiert werden und sprechen auch die „diskursiven Thematisierungsvoraussetzungen“ (S. 30) an, also die Fragen, auf welche Weise die Menschen vorgeprägt sind, die sich beteiligen, für welche Themen Begriffe zur Verfügung stehen und welche Fragen verhandelt werden ‚dürfen‘ (Alcántara et al. 2016, 29-21).

Für den Mechanismus *Nicht-Entscheidung* können gesellschaftliche Wertvorstellungen (*was macht einen legitimen politischen Prozess aus?*) und politische Institutionen genutzt werden (Scott 2014, S. 57–59). Auch fachliche Expertise und der Umgang mit Informationen kann strategisch verwendet werden, um Strukturen bewusst zu verschleiern oder bestimmte Alternativen nicht zu diskutieren (Forester 1982, S. 74–75).

Wege, Themen in einem Beteiligungsprozess gezielt aus der Diskussion herauszuhalten, sind nach Forester (1982, S. 72) der gezielte Einsatz von (unverständlicher) Fachsprache oder ein Übermaß an Informationen, suggestive Formulierung von Fragestellungen, die Einbindung charismatischer oder überzeugender Personen, um so von Inhalten abzulenken, Kosten, Risiken und Alternativen zu verheimlichen, unzureichend oder falsch darzustellen, Informationen erst in strategischen Momenten zur Verfügung zu stellen oder kritische Aspekte einfach nicht auf die Tagesordnung zu setzen.

Durch die Verwaltung und Darstellung von Informationen kann auch auf Wünsche und Bedürfnisse und die Selbstwahrnehmung der Menschen Einfluss genommen werden (Lukes 2021; Forester 1982, S. 76).

Expertise bzw. die Berufung auf formalisiertes Wissen kann dazu genutzt werden bzw. den Effekt haben, dass bestimmte Themen ausgeschlossen werden und die Policy-Wirkung der Öffentlichkeit sehr stark in vorher definierten Bahnen gehalten wird. Dabei wird im Allgemeinen formales Expert:innenwissen höher wertgeschätzt als andere Formen des Wissens und häufig als neutral dargestellt; somit bleibt der Charakter als Machtausübung verborgen (Scott 2014, S. 108). Auf diese Weise werden asymmetrische Machtverhältnisse auf der strukturellen Ebene und auf der (verborgenen) Handlungsebene gefestigt. Macht wirkt hier beispielsweise durch die Anwendung einer bestimmten Fachsprache; aber auch schon der institutionalisierte Status als Expert:in, der sich etwa in akademischen Titeln zeigt, kann Wirkung erzeugen (Alcántara et al. 2016, S. 29–31; Scott 2014, S. 22–23).

Des Weiteren kann beeinflusst werden, wer an den politischen Abstimmungsprozessen beteiligt ist und wer nicht, beispielsweise ob Initiativen eine Möglichkeit haben, am institutionalisierten Entscheidungsprozess mitzuwirken oder versucht wird, sie aus dem politischen Prozess herauszuhalten, welche Sitzungen öffentlich abgehalten werden und ähnliches. Dabei wirken institutionalisierte Entscheidungsprozesse immer zum Vorteil einer – eingeschlossenen – Gruppe und zum Nachteil derer, die ausgeschlossen sind, und Veränderungen sind schwer zu erwirken (Alcántara et al. 2016, S. 121; Scott 2014).

Auch bei Invited Spaces kann beeinflusst werden, wer sich überhaupt beteiligt oder beteiligen kann. Das kann heißen, dass bestimmte Personen oder Gruppen nicht angesprochen oder eingeladen werden, sich zu beteiligen, und damit möglicherweise deren Themen und Anliegen nicht ausreichend vertreten sind. Das könnte auch indirekt geschehen, indem beispielsweise Methoden gewählt werden, mit denen sich bestimmte Gruppen vermutlich nicht angesprochen fühlen. Das kann bewusst oder unbewusst geschehen, und bestehende soziale Normen können es erleichtern, ‚unliebsame‘ Interessen aus dem Planungsprozess herauszuhalten.

Die Folge wäre dann, dass die Interessen der Gruppen ggf. nicht in den Prozess eingebracht werden können und es einfacher ist, eine Entscheidung zu treffen, die deren Interessen nicht entspricht. Nach Clark (2021) beeinflussen die Wertehaltungen von Planenden, wen sie als legitimen Teilnehmenden sehen und somit auch, wen sie einbinden und wer dann tatsächlich teilnimmt (Clark 2021, S. 212).

Nicht-Entscheidung erfordert meistens eine öffentliche Handlung oder ‚Nicht-Handlung‘ (etwa bei der Gestaltung von Tagesordnungen, aber auch durch Unterlassung beispielsweise gezielter Ansprache relevanter Gruppen (Lukes 2021, S. 30); die verborgene Dimension von Macht kommt aber häufig zum Einsatz, wenn beispielsweise bestimmte gesellschaftliche Werte die Grundlage bilden und genutzt werden, um Akteure und Themen auszuschließen. Auch die strukturelle Dimension spielt eine Rolle, da eine Person zunächst in einer machtvollen Position sein muss, um Entscheidungen treffen zu können, die zu einer Situation der *Nicht-Entscheidung* führt. Auf diese Weise kann die *Nicht-Entscheidung* zur Reproduktion von Machtstrukturen führen. Insgesamt wird deutlich, dass Entscheidungen über die Gestaltung des Beteiligungsprozesses und die darin diskutierten Themen wichtige Stellschrauben sind und eine Form der Macht über essenzielle Debatten bedeuten.

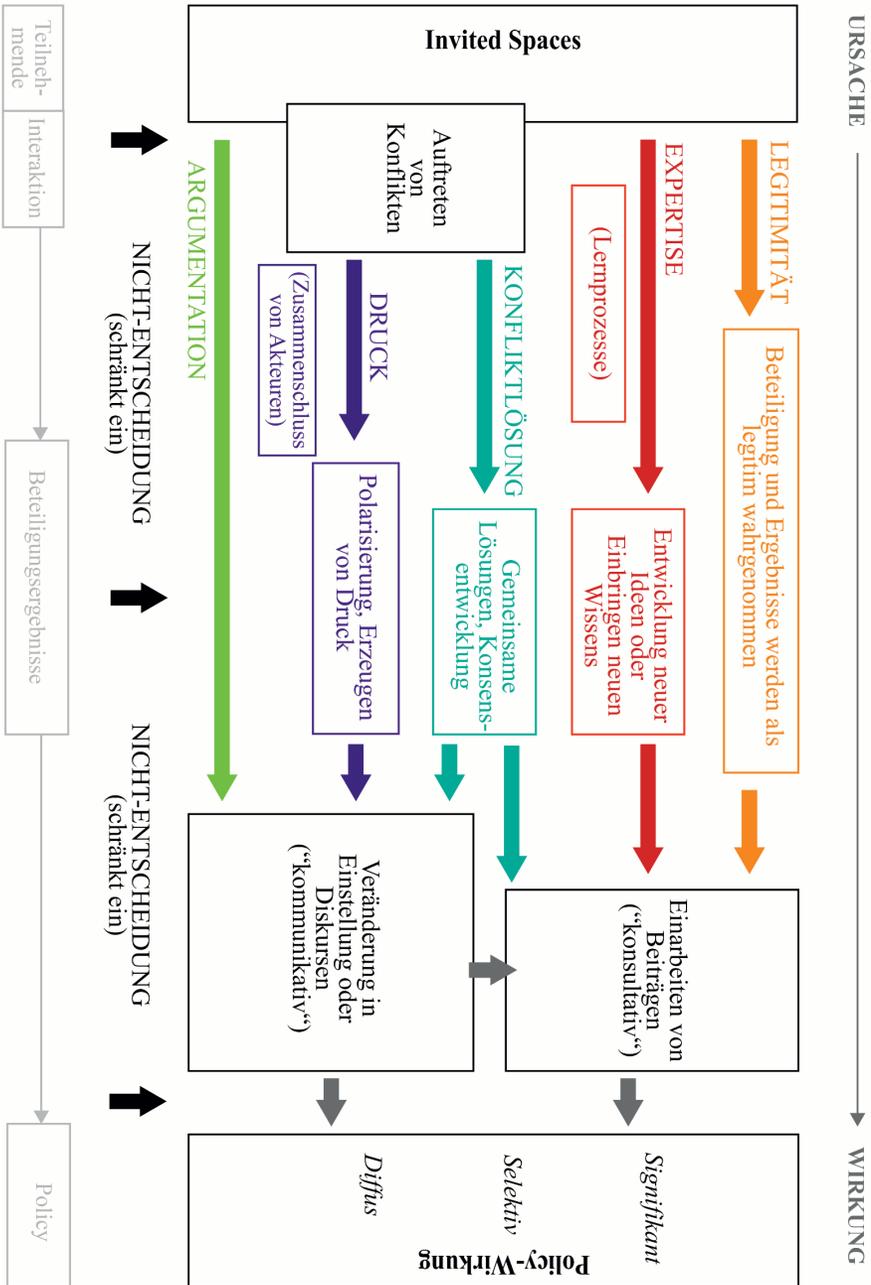


Abbildung 7 Zusammenfassung der Mechanismen-Skizzen

5 Bewertungskriterien und Einflussfaktoren

Nach dem Grundgerüst für die Erforschung der Policy-Wirkung und die Entstehungsmechanismen wird in diesem Kapitel das konzeptionelle Gerüst für die zweite und dritte Forschungsfrage gelegt. Im ersten Teil des Kapitels werden Bewertungskriterien abgeleitet, um den Beitrag der Beteiligung und der Policy-Wirkung zur IVP abzuschätzen. Solche Kriterien definieren Erfolg und sorgen für eine Nachvollziehbarkeit einer Bewertung. Im zweiten Teil werden ausgewählte Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen skizziert.

5.1 Bewertungskriterien

Die Bewertungskriterien beziehen sich auf die beiden Integrationsebenen der IVP, die als besonders relevant identifiziert wurden, nämlich die politische Integration – die Prozessebene – und die normative Integration – die Ergebnisebene (siehe Kapitel 2.1). Eine zusammenfassende Darstellung der aufgestellten Kriterien befindet sich am Ende des Unterkapitels in Tabelle 5.

Die Kriterien werden hier theoriebasiert hergeleitet, in Abgrenzung zu nutzerbasierten Evaluationen, wozu auch Bewertungen nach selbst gesteckten Zielen etwa der organisierenden Einheit zählen (Range und Faas 2016, S. 117; Förster 2014; Kersting 2008, S. 273; Aleson und Gauvin 2006). Von nutzerbasierten Evaluationen erfolgt an dieser Stelle explizit eine Abgrenzung, da sich Ziele je nach Akteuren stark unterscheiden und durch einen solchen Ansatz ggf. Ziele weniger ausdrucksstarker Gruppen ausgeblendet werden. Auch stellt sich das Problem, wer über die Erfüllung dieser Ziele entscheiden darf. Bei theoriebasierten Evaluationssystemen werden dagegen normative Kriterien abgeleitet, die für verschiedene Verfahren angewandt werden können und sich aus theoretischen Überlegungen zur Rolle von Partizipation und Planung herleiten. Damit hängen die Kriterien stark von der normativen Grundlage ab, die aber in vielen Kriteriensystemen nicht explizit gemacht wird (Range und Faas 2016, S. 117; Geißel 2012a, S. 209–212).

Dabei geht es nicht darum, dass ein Verfahren alle Kriterien maximal erfüllen muss. Auch wenn das in der Theorie wünschenswert ist, muss klar sein, dass es immer Konflikte gibt zwischen verschiedenen Kriterien, vor allem zwischen Ansprüchen an den Prozess und Ansprüchen an das Ergebnis – deutlich gesagt, es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass ein demokratischer Prozess auch eine im Sinne der Verkehrswende nachhaltige Entscheidung hervorruft.

Genauso kann es auch zwischen den Prozesskriterien Widersprüche geben. In der Realität müssen dann je nach Verfahren Prioritäten gesetzt werden. Durch ein solches ‚idealisiertes‘ Framework können aber *tradeoffs* deutlicher werden.

5.1.1 Prozesskriterien

Die Prozesskriterien sind *signifikante Policy-Wirkung*, *Inklusivität*, *Fundierte Urteilsbildung* und *Transparenz*. Die Kriterien basieren auf einer partizipations-emphatischen Demokratietheorie und einem Verständnis der Machtausübung auf Ebene von Entscheidungen, Agendasetting und Willensbildung. Wenn man also grundsätzlich davon ausgeht, dass durch Beteiligung eine politische Entscheidung geändert wird – wie es ja ihr Anspruch ist – und damit im besten Fall Infrastruktur verändert wird, ist die Frage, wie sich diese Wirkung legitimiert. Kernanspruch ist demzufolge aus demokratietheoretischer Sicht eine Policy-Wirkung, die *gleichberechtigt erzeugt* wird, was eine Infragestellung von asymmetrischen Machtstrukturen in Planungsprozessen und ein Gegenwirken gegen diese beinhalten muss. Die im letzten Kapitel skizzierten Wirkmechanismen können jeweils an verschiedenen Stellen dazu beitragen, Machtasymmetrien abzubauen, aber sie auch verstärken.

Die im Folgenden entwickelten und ausgeführten Prozesskriterien orientieren sich an bestehenden Kriteriensystemen (Neunecker 2016a; Alcántara et al. 2016; Goldschmidt 2014; Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013; Geißel 2012b; Kubicek et al. 2011; Smith 2009; Pratchett et al. 2009). Dabei wurden meist nur Teile der Kriterien übernommen, da es hier um eine Bewertung der Policy-Wirkung geht, während die Kriteriensysteme teilweise eine allumfassende Bewertung versuchen und/oder sich an den Zielen der Organisator:innen orientieren.

Als Ausgangspunkt für die Kriterien der politischen Integration dienen die Kriterien von Smith (2009). Diese bieten einen sinnvollen Ausgangspunkt eines eigenen Frameworks, da sie sich aus einer Kombination demokratieemphatischer Theorien ableiten, sich in vielen anderen Frameworks wiederfinden (für einen Überblick siehe Geißel 2012a, S. 209–212) und somit auch durch Definitionen oder Operationalisierungen aus anderen Frameworks ergänzt werden können. Der Ansatz, sich auf verschiedene partizipationsemphatische Demokratietheorien zu beziehen, scheint sinnvoll, da die einzelnen Demokratietheorien sich (wie bereits in Kapitel 2 beschrieben) jeweils auf einen besonderen Verfahrensschritt oder Aspekt konzentrieren und dadurch an anderen Stellen ‚blinde Flecken‘ haben (Hesse und Kühn 2023; Smith 2009, S. 198).

Signifikante Policy-Wirkung

„Impact on public policies“ ist eines der gängigsten Bewertungskriterien für demokratische Innovationen (Geißel 2012a, S. 209–212). Aus demokratischer Sicht wird hier argumentiert, dass ein bestimmtes Mindestmaß an Policy-Wirkung wünschenswert ist, bindende Policy-Wirkung (also eine unbedingte, komplette Übernahme aller Beteiligungsergebnisse oder auch eine bindende Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an die Öffentlichkeit) dafür aber nicht. Der Argumentation von Neunecker (2016a) zufolge sollte Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines Nebeneinanders repräsentativer und partizipativer Elemente eine Wirkung haben, die über ‚Rosinenpickerei‘ hinausgeht, aber auch eine zwingende, 100%ige Übernahme der Beiträge ist nicht wünschenswert, da die Aufgabe zu entscheiden, welche Beiträge auf welche Weise einfließen, von den gewählten Repräsentant:innen erledigt werden sollte (ähnlich: Mansbridge et al. 2012).

So gesehen ist signifikante Policy-Wirkung wünschenswert, was bedeutet, dass die Beteiligung einen messbaren Einfluss auf die Entscheidung haben sollte, aber nicht zwingend alles übernommen werden muss (zur genaueren Definition siehe Kapitel 4). Auch die komplette Übernahme der Beteiligungsergebnisse kann unter diese Definition von signifikanter Policy-Wirkung fallen.

Als Unterkriterium wird außerdem der *mögliche Einflussrahmen* verwendet. Smith (2009, S. 23–24) argumentiert, dass eine Bewertung der Policy-Wirkung auch darin bestehen müsse, welche Fragen überhaupt in einer Beteiligung verhandelt und welche nicht verhandelt werden, ob also Stellschrauben mit beeinflusst werden können oder vielleicht nur irrelevante Details verhandelt werden, die sich in eng definierten Möglichkeiten bewegen (Smith 2009, S. 23–24). Er merkt an, dass Beteiligung oft begrenzt ist auf unverfängliche Fragen oder irrelevante Details, während die Problemdefinition oder relevante Stellschrauben dem Prozess oft vorgelagert oder auf übergeordnete Machtebenen geschoben werden (Smith 2009, S. 23–24).

Grundsätzlich sollte eine Mitwirkungsmöglichkeit in allen Phasen des Politikkreislaufs möglich sein, also die Problemdefinition zumindest auch Gegenstand einer öffentlichen Debatte sein. Die Beteiligung sollte sich nicht nur auf Details beschränken. Die Aspekte, die nicht Teil der öffentlichen Debatte sind, sollten gut begründet und argumentiert und transparent als vorgelagerte Entscheidung dargestellt werden (siehe Transparenz). Weiterhin ist es wünschenswert, dass auch der Beteiligungsprozess selbst mit beeinflusst werden kann, einhergehend mit einer Konfrontation verschiedener Werteorientierungen (Clark 2021, S. 3).

Inklusivität

Inklusivität ist notwendig, damit nicht durch Beteiligung ungleiche Einflussmöglichkeiten konsolidiert und verstärkt werden. Politisch aktive bzw. ressourcenstarke Segmente nehmen tendenziell eher an den Prozessen teil, dabei besteht die Gefahr einer „pseudo-demokratischen Eliteherrschaft“ (Geißel 2008, p. 31). Die normative Bewertung der Policy-Wirkung hängt somit von der Inklusivität ab.

Smith (2009, S. 21–22) formuliert Inklusivität als den Anspruch, Unterschiede, die traditionell bei der Mitwirkung verschiedener Bevölkerungsgruppen entstehen, zu verringern oder sogar zu neutralisieren. Dem folgend wird Inklusivität hier verstanden als eine Repräsentation aller relevanten Interessen, allerdings mit besonderem Fokus auf unterrepräsentierte Gruppen. Da ohnehin das Wissen bestimmter Bevölkerungsgruppen in politischen Prozessen bereits stärker repräsentiert wird, bedeutet *Inklusivität* hier nicht unbedingt Repräsentativität, sondern das Ziel sollte eine Stärkung der Interessen bestimmter, bis dahin ausgeschlossener Gruppen sein (Alcántara et al. 2016, S. 126). Wichtig sind also Arrangements, die in der Praxis die Mitwirkung verschiedener sozialer Gruppen ermutigt bzw. sie empowert (Alcántara et al. 2016, S. 126; Smith 2009).

Gängige Kategorien aus der sozialwissenschaftlichen Forschung sind dabei sozio-demographische Faktoren wie Alter, formale Bildung, Einkommen, Geschlecht und Migrationsgeschichte. Soziodemographische Daten ergeben auch in Bezug zu Mobilität Sinn, da sich Mobilitätsbedürfnisse und -möglichkeiten nach all diesen Faktoren unterscheiden (Kaufmann et al. 2004). Für Beteiligung an Verkehrsplanung könnten hier noch weitere Diversitätsfaktoren sinnvoll sein, die generell nicht in der Partizipationsliteratur besprochen werden. Das sind beispielsweise körperliche Einschränkungen und bevorzugte Verkehrsmittelnutzung. Zudem ist auch die Rolle innerhalb der Familie relevant, also vor allem, ob die Person hauptsächlich die Betreuung eines abhängigen Familienmitglieds übernimmt, da dies sowohl die üblicherweise zurückgelegten Wegebeziehungen als auch die Anforderungen an Verkehrsmittel maßgeblich prägt (Borgato et al. 2021b). Zudem könnte auch eine Diversität der Wohnorte anzustreben sein, je nach dem, um welchen Bezugsraum es sich handelt.

Inklusivität bedeutet auch, dass nicht nur ein eng eingegrenzter Kreis von Betroffenen angehört werden sollte. Entgegen der neoliberalen Konzeption, die die Vorstellung der Betroffenen sehr eng fasst, sollte dabei davon ausgegangen werden, dass „bei sehr vielen Fragen der Kreis der Betroffenen auch sehr weit gefasst werden kann, wenn man Langzeitfolgen, unintendierte und Spill-Over-Effekte miteinbezieht“ (Alcántara et al. 2016, S. 125). Gemeint sind beispielsweise auch

zukünftige Betroffene, die meist in Beteiligungsverfahren nicht ausreichend erreicht werden oder sich (noch) nicht äußern können.

Hier wird argumentiert, dass alle drei der in Kapitel 2.4 eingeführten Dimensionen relevant sind für Inklusivität, also sowohl die *Zusammensetzung der Teilnehmenden* als auch der weitere Prozess (*Interaktionsmöglichkeiten* und die *weitere Nutzung der Beteiligungsergebnisse*).

Wer kann teilnehmen, bzw. hier: Wer nimmt tatsächlich teil? Die häufig vorkommenden Verzerrungen bezüglich der Teilnehmendenstruktur wurden bereits ausführlich dargestellt. Das wird hier als Problem für die Inklusivität gesehen, da davon ausgegangen wird, dass Personen selbst ihre Interessen am besten vertreten und somit die Repräsentation verschiedener Gruppen sehr wichtig ist. Bedürfnisse unterscheiden sich strukturell, bei heterogener Zusammensetzung kann auch eine Vielzahl möglicher Sichtweisen einbezogen werden (Alcántara et al. 2016, S. 7).

Wie kann interagiert werden bzw. *wessen Ideen und Interessen werden im Beteiligungsprozess eingebracht?* Wichtig ist ein Prozess, der die gleichberechtigte Einbringung von Ideen und Bedürfnissen ermöglicht (Deligiaouri und Suiter 2021, S. 7). Gleichzeitig sind aber, wie erwähnt, Ressourcen und Ausdrucksmöglichkeiten ungleich verteilt. Es reicht also nicht aus, dass benachteiligte Gruppen teilnehmen und theoretisch die gleichen Rechte bestehen zur Äußerung, sondern die Frage ist, ob gleichberechtigter Ausdruck auch gefördert wird, indem bewusst Ressourcen geschaffen werden bzw. für Unterstützung gesorgt wird für diejenigen, die benachteiligt sind (Smith 2009). Da sich aus der deliberativen Demokratietheorie ableitet, dass gut argumentierte Argumente auch gleiche Wichtigkeit haben sollten, geht „ohne Empowerment Benachteiligter keine legitime Normsetzung durch Deliberation“ (Alcántara et al. 2016, S. 127). Das bedeutet konkret, dass im Prozess möglicherweise sprachliche und/oder kulturelle Übersetzungsleistungen notwendig sind, da „Verständigungsschwierigkeiten auch in habituellen herkunfts- oder milieubezogenen Ungleichheiten verborgen sein können“ (Alcántara et al. 2016, S. 128–129). Des Weiteren kann diskursive Inklusivität auch bedeuten, dass im Beteiligungsprozess eine Bandbreite relevanter Themen diskutiert wird; dies kann sogar Verzerrungen bei der Teilnehmendenstruktur zum Teil ausgleichen (Aitamurto und Landemore 2016, S. 191).

Wessen Interessen haben welchen Einfluss auf das Ergebnis? Im Gegensatz zu vielen anderen Definitionen erwähnt Smith (2009, S. 22) noch die Inklusivität in der Erzeugung von Ergebnissen, indem er fragt: „How inclusive are the rules and procedures governing the output?“ Haben also Beteiligte gleiche Möglichkeiten, die Beteiligungsergebnisse und die politische Entscheidung zu beeinflussen?

Wessen Beiträge werden aufgegriffen, wessen eventuell seltener (Chen und Aitamurto 2019, S. 119)? Es lässt sich oft beobachten, dass gut organisierte und ausdrucksstarke Personen es besser schaffen, Wirkung zu erzeugen (bspw. Coelho et al. 2022 in ihrer Studie zu Mobilitätsplanung in Brasilien). *Inklusivität* der Interessen, die in die Entscheidung einfließen, bedeutet dann nicht unbedingt, dass alle Beteiligungsbeiträge gleichrangig einfließen, sondern kann auch bedeuten, dass abgewogen wird, welche Interessen oder Positionen ggf. zu wenig repräsentiert sind und diese stärker gewichtet werden als andere. In diesem Schritt können – und sollten – also ggf. noch mangelnde *Inklusivität* auf Ebene der Teilnehmenden und der Diskussion ausgeglichen werden (Aitamurto und Landemore 2016, S. 191; Young 2010).

Fundierte Urteilsbildung

Als weiteres Bewertungskriterium wird fundierte Urteilsbildung eingeführt (nach Smith: „considered judgement“), die Kapazität der Beteiligten, durchdachte und reflektive Urteile zu bilden. Smith (2009, S. 24–25) argumentiert, dass die Beiträge nicht nur auf Vorlieben und Interessen beruhen sollten, sondern eine informierte und reflektierende Einschätzung notwendig ist. Das ist wichtig, da gezeigt wurde, dass die meisten Menschen wenig an Politik interessiert sind bzw. wenig Zeit aufwenden, um sich zu informieren. Konsultationsprozesse sind oft thematisch komplex und es ist schwer, mit begrenzter Zeit und begrenztem Zugang zu Informationen und in Isolation eine reflektierte Meinung zu bilden. Dadurch besteht zum einen die Gefahr, dass oberflächliche und wenig fundierte Meinungen eingebracht werden, und zum anderen, dass die Meinungen beeinflusst werden durch diejenigen, die besser organisiert sind oder sich besser ausdrücken können, was tendenziell wieder den ohnehin privilegierten Gruppen in der Gesellschaft zugutekommt (Smith 2009, S. 16–17). Fundierte Urteilsbildung im Beteiligungsprozess verbessert also die demokratische Qualität einer möglichen inhaltlichen Wirkung.

Durch eine bestimmte Organisation von (Diskussions-)Prozessen kann dafür gesorgt werden, dass fundierte Meinungen gebildet werden und voneinander gelernt wird (Turnhout et al. 2010). Dies passt zur grundlegenden Annahme der Demokratietheorien mit Partizipationsemphase, dass sich Präferenzen (auch) im politischen Raum durch Kommunikation noch bilden und bilden sollten (Friess und Eilders 2015, S. 320–322). Fundierte Urteilsbildung kann durch Pluralität des einbezogenen Wissens und der Kompetenzen, durch Prozesse mit Reflexionsmöglichkeiten (Goldschmidt 2014, S. 332) und durch Empowerment bestimmter Gruppen begünstigt werden (Alcántara et al. 2016, S. 129). Zudem ist die Organisation und Struktur des Diskussionsprozesses an sich wichtig, die – laut der deliberativen Demokratietheorie – bestimmte Kriterien erfüllen sollte, um zu

fundierten Urteilen führen zu können. Neben der Diversität der Teilnehmenden (Schaal und Ritzi 2009, S. 13) mit den Möglichkeiten und dem Empowerment, sich auch zu äußern, muss eine Bedingung für deliberatives Potential sein, dass die Prozesse so gestaltet sind, dass Themen und Positionen auch gleichberechtigt eingebracht werden können. Deliberationskriterien sind Offenheit, Rationalität, Inklusivität und Zivilität. Dafür müssen bestimmte Diskursregeln eingehalten und durchgesetzt werden; bestimmte Faktoren im Design des Prozesses tragen dazu bei (Friess und Eilders 2015, S. 325–328).

Als Unterkriterien von fundierter Urteilsbildung werden hier aufbauend auf den dargestellten Überlegungen *Kompetenzentwicklung* und *deliberative Qualität des Prozesses* definiert.

Transparenz

Transparenz trägt zu anderen Zielen im Beteiligungsprozess bei. So zeigen empirische Studien beispielsweise, dass ein Mangel an Transparenz eine sehr wichtige Rolle für Bürger:innen spielt, sich nicht mehr zu beteiligen (zusammengefasst von Schwanholz et al. 2021, S. 47). Transparenz könnte also beispielsweise ein Faktor sein, der die Teilnehmendenzahl beeinflusst. Transparenz über den Beteiligungsprozess hinaus kann laut Smith auch eine Motivation für die Teilnehmenden sein, fundiertere und weniger egoistische Urteile zu fällen oder Kommentare abzugeben (Alcántara et al. 2016, S. 8–9; Smith 2009, S. 25–26).

Transparenz ist zudem wichtig für die individuelle Willensbildung und die Verhinderung von Machtmissbrauch durch Zugang zu Informationen und dient somit dazu, die demokratische Kontrolle von Macht aufrechtzuerhalten. "The ability of citizens to scrutinize the activities of institutions is crucial to any democratic system and is fundamental to building trust and confidence in the political process" (Smith 2009, S. 25–26).

Relevant sind dabei sowohl *interne* als auch *externe* Transparenz (Alcántara et al. 2016, S. 8–9; Smith 2009, S. 25–26). *Interne Transparenz* meint, dass Teilnehmende ein Verständnis der Beteiligungsbedingungen haben müssen, wie etwa Fragestellung und Problemdefinition zustande gekommen sind, wie mit den Ergebnissen weitergearbeitet wird und wie eine letztendliche politische Entscheidung zustande kommt. Die *externe Transparenz* für die breite Öffentlichkeit ist wichtig, weil – optimalerweise – durch Beteiligung Policy beeinflusst wird, die dann alle betrifft; diese Entscheidungsprozesse müssen aus demokratischer Perspektive nachvollziehbar sein.

Transparenz kann auch Machtungleichgewichten entgegenwirken, denn wenn Planungsprozesse besser nachvollziehbar und dokumentiert werden, wird auch Non-Decision Making sowie ausgeübter Druck ggf. besser sichtbar. Allerdings ist *Transparenz* weder ‚Allheilmittel‘ noch grenzenlos: Neben rechtlichen und vertraglichen Grenzen kann es auch für den Prozess sinnvoll sein, geschützte Räume zu schaffen, sodass Akteure freier sprechen können; dies könnte zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen (Alcántara et al. 2016, S. 9). Dabei ist allerdings wichtig, dass zumindest klar benannt wird, weshalb bestimmte Informationen nicht zugänglich sind und ob und wann sie zugänglich gemacht werden können (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013, S. 6).

5.1.2 Ergebniskriterien

Der Beitrag zur normativen Integration wird daran gemessen, inwiefern die Beteiligung eher zu einer Policy-Entscheidung mit Maßnahmen führt, die zur Verkehrswende beitragen. Die Bewertungskriterien orientieren sich dementsprechend an aktueller verkehrsplanerischer Forschung zu sinnvollen Maßnahmen und Maßnahmenkategorien für die Verkehrswende (siehe auch Kapitel 2.1). Betrachtet wird das Verhältnis der *Maßnahmenkategorien* (*Vermeiden, Verlagern, Verträglicher abwickeln*) untereinander, das Verhältnis von *Push- und Pull-Elementen* und das Verhältnis von *Maßnahmenfeldern*.

Diese Herangehensweise wurde gewählt, weil damit erstens der Beitrag zur Verkehrswende in mehreren Dimensionen abgebildet wird, im Gegensatz zur Betrachtung nur einer Zielgröße wie etwa ökologischer Qualität (wie es viele Arbeiten aus den Umweltwissenschaften tun, siehe Kapitel 3). Zweitens wird eine umfassende Bewertung der (substanziellen) Nachhaltigkeit anhand bestehender Kriteriensysteme (bspw. Riedel et al. 2016) mit verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen als unnötig komplex erachtet für den hier verfolgten Zweck. Umfassend die Nachhaltigkeit von Detailentscheidungen zu vergleichen, stellt sich in vielen Fällen als sehr kompliziert heraus, da beispielsweise zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln des Umweltverbundes oder zwischen ökologischen Aspekten und sozialen Aspekten abgewogen werden müsste. Die Wirkungen auf die einzelnen kleinteiligen Indikatoren hätte zudem zum Teil nicht sinnvoll abgeschätzt werden können. Da es hier ja nicht um eine Einschätzung der Nachhaltigkeit des Planungsergebnisses *insgesamt* geht, sondern um eine Bewertung der *Veränderung* der Nachhaltigkeit durch Beteiligung, hätte sich vermutlich bei den meisten Indikatoren ohnehin nichts verändert. Der Mehrwert einer sehr detaillierten Bewertung verschiedener Nachhaltigkeitsdimensionen wird hier somit nicht gesehen.

Maßnahmenkategorien Vermeiden – Verlagern – Verträglicher Abwickeln

Für eine Verkehrswende sind vor allem Maßnahmen wichtig, die zu *Vermeidung* von Verkehr oder zur *Verlagerung* von Wegen vom MIV auf andere Verkehrsmittel führen (Hochfeld et al. 2017; Banister 2008). Unter dem Stichwort *Vermeiden* werden Maßnahmen gefasst, die zu weniger Personen- und Tonnenkilometern führen sollen, ohne aber die Mobilität einzuschränken. Eine Priorisierung des Vermeidungsansatzes bedeutet eine Abkehr der traditionellen Angebotsperspektive und folgt Kutter (2016) in seinem Appell, den Verkehr dort zu betrachten, wo er entsteht. Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung benötigen deshalb oft auch einen ganzheitlichen Ansatz und setzen beispielsweise bei der Siedlungsentwicklung oder der Arbeitsorganisation an. Bei Maßnahmen der *Verkehrsverlagerung* geht es darum, dass Wege zunehmend mit dem Umweltverbund statt dem MIV zurückgelegt werden, also beispielsweise eine Verlagerung von Wegen auf das Fahrrad. Hier spielen vor allem Infrastruktur, aber auch Mobilitätsmanagement eine große Rolle. Erst als dritte Priorität sollten Maßnahmen erfolgen, die zur *verträglicheren Abwicklung* des Verkehrs beitragen, beispielsweise alternative Antriebe. Diese sind eher als ergänzender Baustein zu sehen für die Wege, die nicht vermieden oder verlagert werden können, dominieren allerdings den öffentlichen Diskurs. Sie sind oft politisch angesehener, da sie keine Verhaltensänderung und wenig strukturelle Änderung voraussetzen. Es ist allerdings in der Forschung unumstritten, dass eine Antriebswende nicht ausreicht um beispielsweise die Sektorziele aus dem Klimaschutzgesetz zu erreichen; andere negative Effekte des MIV werden dadurch nicht abgeschwächt (FGSV 2022).

Öffentlichkeitsbeteiligung kann das Verhältnis der Maßnahmenkategorien in einer Policy verändern. Es gilt, dass eine Verlagerung des Maßnahmenschwerpunkts Richtung Verkehrsvermeidung und/oder Verkehrsverlagerung als Schritt in Richtung einer normativen Integration gewertet wird, während eine Verlagerung Richtung einer verträglicheren Abwicklung eher als Rückschritt zu sehen ist.

Verhältnis zwischen Push- und Pull-Maßnahmen

Des Weiteren ist die Kombination von Maßnahmen mit verschiedenen Wirkungsweisen ein wichtiger Baustein für die Verkehrswende. Hier wird üblicherweise zwischen restriktiven (*Push-*) und erweiternden (*Pull-*) Maßnahmen in Bezug auf eine gewünschte Veränderung (hier: Verkehrswende) unterschieden. Erstere bauen Vorteile für bestimmte – unerwünschte – Handlungsweisen ab, zweitere schaffen Vorteile für bestimmte – erwünschte – Handlungsweisen (Holz-Rau 2018, S. 128). Dabei beinhalten Maßnahmen zur Verlagerung und zur Vermeidung von Verkehr meist Push-Maßnahmen. In der deutschen Verkehrspolitik

sind weiterhin Pull-Maßnahmen sehr viel beliebter und finden häufiger Anwendung, während aus wissenschaftlicher Sicht unumstritten ist, dass sowohl Pull- als auch Push-Maßnahmen notwendig sind, um das Verkehrssystem effektiv zu beeinflussen (Schwedes und Rammert 2020, S. 41; Banister 2008).

Sinnvolle Push-Maßnahmen auf räumlich-kommunaler Ebene sind beispielsweise Parkraumbewirtschaftung bzw. Wegfall von öffentlichem Parkraum, Reduktion der Kfz-Fahrstreifen oder Reduktion der Höchstgeschwindigkeit. Pull-Maßnahmen sind etwa zusätzliche Angebote zum sicheren Fahrradparken, die Anlage von Radwegen, E-Ladesäulen oder die Förderung eines Fahrradleihsystems. Sehr viele Maßnahmen haben gleichzeitig Push- und Pull-Effekte, beispielsweise die Umwandlung eines Kfz-Fahrstreifens in einen Fahrradweg, der zugleich den Radverkehr attraktiver macht und den Kfz-Verkehr unattraktiver (Holz-Rau 2018, S. 129). Pull-Maßnahmen entfalten dabei ihre Wirkung teilweise erst mittel- oder längerfristig, während Push-Maßnahmen auch kurzfristig wirken können (FGSV 2022).

Öffentlichkeitsbeteiligung kann das Verhältnis zwischen Push- und Pull-Maßnahmen in der Policy-Entscheidung verändern. Eine Stärkung von Push-Maßnahmen wird als Beitrag zur normativen Integration gewertet, da diese weniger beliebt sind und die Hürden für solche Maßnahmen höher liegen, sie gleichzeitig aber essenziell sind.

Zusammensetzung der Maßnahmenfelder

Weiterhin ist für eine Umsetzung der Verkehrswende wichtig, dass Maßnahmen aus verschiedenen Maßnahmenfeldern integriert werden, wobei nicht nur Maßnahmen der traditionellen Felder des *Infrastruktur-* und *Verkehrsmanagements*, sondern auch des *Mobilitätsmanagements* eingeschlossen werden sollten, dessen Maßnahmen primär auf den individuellen Möglichkeitsraum der Ortsveränderung abzielen, also eher die Nachfrageseite und die Entstehung von Verkehr in den Blick nehmen (Schwedes und Rammert 2020, S. 35; Schwedes et al. 2018, S. 205).

Auch dies kann durch Öffentlichkeitsbeteiligung beeinflusst werden. Dabei wird hier ein Beitrag zur Berücksichtigung der verschiedenen Maßnahmenfelder als positiv bewertet, v.a. eine Stärkung des traditionell unterrepräsentierten, nachfrageorientierten Maßnahmenfelds des Mobilitätsmanagements.

Tabelle 5 Zusammenfassung der Bewertungskriterien

Bewertungskriterien	Unterkriterien
Signifikante Policy-Wirkung	Möglicher Einflussrahmen
	Tatsächliche Policy-Wirkung
Inklusivität	Inklusive Teilnehmendenstruktur
	Inklusiver Prozess
Fundierte Urteilsbildung	Kompetenzentwicklung
	Deliberative Qualität der Diskussion
Transparenz	Interne Transparenz
	Externe Transparenz
Beitrag zur Verkehrswende	Verhältnis von Maßnahmenarten
	Verhältnis Push-/Pull-Elemente
	Verhältnis der Maßnahmenfelder

5.2 Einflussfaktoren

Um das Planungsgeschehen im Einzelfall zu verstehen, müssen nach Schönwandt (2002, S. 49) nicht nur die konkreten Planungsschritte betrachtet werden, sondern auch die „in der Planungswelt verwendeten ‚Ansätze‘ einschließlich der organisatorischen Rahmenbedingungen sowie darüber hinaus die Agenda und Arena der Alltagswelt, die ihrerseits den Rahmen beziehungsweise Hintergrund abgeben für das Geschehen in der Planungswelt“ (Schönwandt 2002, S. 49). Die zugrundeliegende Annahme ist, dass ein Beteiligungsprozess und die Mechanismen, die die Policy-Wirkung hervorbringen, durch eine Vielzahl von Faktoren geprägt sind. Sie beeinflussen diese Mechanismen und können zu einem ‚besseren‘ oder ‚schlechteren‘ Prozess und Ergebnis führen. Ihr Verständnis ist also wichtig, um Erkenntnisse zu Policy-Wirkung sinnvoll interpretieren zu können. Zudem helfen Faktoren und deren Ausprägungen, die Fallstudien und damit die Ergebnisse in einen weiteren Kontext einordnen zu können und Aussagen zur Übertragbarkeit abzuleiten.

5.2.1 Was sind Einflussfaktoren?

Es ist nicht möglich, alle Einflussfaktoren zu betrachten oder überhaupt aufzulisten – wie schon Rittel (1972) im Kontext der *Wicked Problems* beschreibt, wirken auf Planungsprozesse unbegrenzt viele Faktoren. Dennoch kann sich den Verschiedenheiten über die gezielte Betrachtung und Variation bestimmter Einflussfaktoren systematisch genähert werden. Es wird explizit davon ausgegangen, dass in den Fallstudien weitere relevante Faktoren identifiziert werden; die Methodik ist darauf ausgerichtet (siehe Kapitel 6).

Mit der Betrachtung der Faktoren sollen die Bedingungen verstanden werden, unter denen Beteiligung (über die skizzierten Mechanismen) Policy-Wirkung bewirken kann. Der Übergang zwischen Mechanismen und Faktoren ist an manchen Stellen fließend und die Unterscheidung ist als konzeptionelle zu sehen. Während die Faktoren auf Kontext-Ebene eher den Rahmen bilden für die Mechanismen, konkretisieren Faktoren auf Ebene des Beteiligungsprozesses möglicherweise die *Ursache* für einen ablaufenden Mechanismus. In anderen Worten: Wenn sich eine bestimmte Methode als relevant herausstellt für einen bestimmten Mechanismus, muss der Einsatz dieser bestimmten Methode möglicherweise als konstituierendes Element des entsprechenden Mechanismus gesehen werden.

Ausgewählt wurden hier auf Basis theoretischer und empirischer Literatur 17 Faktoren (siehe Tabelle 6 auf S. 123), die für relevant gehalten werden und sich innerhalb des definierten Untersuchungsgegenstands bewegen. So sind manche anderen Faktoren zwar potentiell relevant, deren Rolle kann aber durch den eingegrenzten Untersuchungsgegenstand nicht untersucht werden. Auf Kontextebene sind dies etwa das politisch-administrative System (hier: Deutschland), auf Ebene des Planungsprozesses das Politikfeld (Verkehr). Auch Faktoren auf Ebene des Beteiligungsprozesses sind ein Stück weit beschränkt, da es hier explizit um konsultative, diskursive Invited Spaces geht – wobei sich später zeigen wird, dass ein Vergleich mit anderen Elementen innerhalb des gleichen Verfahrens durchaus Aussagen über die Rolle dieser Faktoren zulässt. Solche Faktoren werden hier also nicht in den Fokus genommen.

Einflussfaktoren werden üblicherweise unterschieden in *Kontextfaktoren* und *Prozess-Design-Faktoren* (Nabatchi und Amsler 2014). Letztere werden hier konzeptionell weiter aufgeteilt in *Faktoren des Planungsprozesses* und *Faktoren des Beteiligungsprozesses*. Zusätzlich wird eine Kategorie aufgemacht für Faktoren, die die *Einbettung des Beteiligungsprozesses in den Planungsprozess* beschreiben (Schematische Darstellung siehe Abbildung 8 auf der folgenden Seite).

Es sei vorweggenommen, dass sich viele Faktoren gegenseitig beeinflussen, vor allem die der ‚oberen‘ Ebenen nach ‚unten‘, allerdings können auch „eingesetzte Methoden zur Veränderung des Handlungskontextes führen“ (Förster 2014, S. 329).

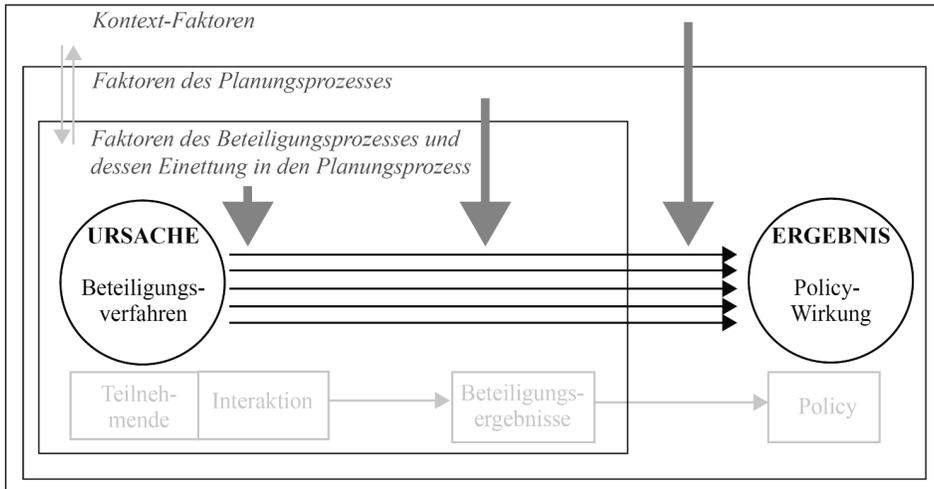


Abbildung 8 Schematische Darstellung der Faktoren auf verschiedenen Ebenen

Kontextfaktoren werden hier als Faktoren der Alltagswelt verstanden – relevant könnten hier beispielsweise finanzielle Ressourcen oder die Größe einer Kommune sein. Gemeint sind Faktoren, die unabhängig vom spezifisch untersuchten Planungsprozess vorliegen.

Faktoren des *Planungsprozesses* meinen Eigenschaften eines spezifischen Planungsverfahrens, wie der räumliche Maßstab des Prozesses oder das genaue Thema (Schwanholz et al. 2021). Diese Faktoren sind zunächst unabhängig vom Beteiligungsverfahren.

Eingebettet in diesen Planungsprozess wird der Beteiligungsprozess verstanden. Relevante Faktoren der *Einbettung* sind beispielsweise der *Umfang der vorgesehenen Einflussnahme* durch die Beteiligung auf die Planung. Faktoren des *Beteiligungsprozesses* selbst sind vor allem in dessen Gestaltung zu finden.

Grob kann dabei unterschieden werden zwischen *Kräften* und *Stellgrößen* – während die ersten gegeben und nicht unmittelbar veränderbar sind, können weitere von den Planungsbeteiligten beeinflusst werden (Förster 2014, S. 75–76). Vereinfacht lässt sich sagen, dass eine Veränderung von Kontextfaktoren relativ schwierig ist bzw. lange dauert und diese somit als Kräfte verstanden werden. Auch Faktoren auf Ebene des Planungsprozesses sind in Teilen schwer veränderbar, teilweise können sie aber leichter angepasst werden. Faktoren auf Ebene des Beteiligungsprozesses werden als Stellgrößen verstanden, da sie bevorzugt Ansatzpunkte bieten, um innerhalb eines bestimmten Kontextes und Planungsprojektes Anpassungen vorzunehmen, die sich auf Policy-Wirkung und politische und normative Integration auswirken. Somit sind Kräfte wichtig, um zu verstehen, für welche Arten von Prozessen bestimmte Aussagen gelten, während Stellgrößen konkrete Ansatzpunkte für Veränderung bieten. Kräfte und Stellgrößen sind nicht immer klar voneinander zu unterscheiden, die Unterscheidung ist aber wichtig, weil die beiden Kategorien von Faktoren bei der Fallauswahl unterschiedliche Rollen spielen.

In den folgenden Unterkapiteln werden die ausgewählten Faktoren und deren Relevanz kurz erläutert. Diese wurden ausgewählt auf Basis einer Sammlung aus der Literatur (siehe Anhang A.1, Tabelle 1²⁷), die dann Schritt für Schritt weiter reduziert wurde auf Faktoren von besonderer Relevanz oder Interesse, für die aufgrund des hier gewählten Kontexts und Untersuchungsgegenstandes Aussagen möglich schienen. Manche sind dabei gängigerweise in Untersuchungen enthalten, zu anderen gibt es wenig Evidenz. Auf der nächsten Seite folgt die tabellarische Übersicht.

²⁷ Der Anhang, auf den wiederholt im Text verwiesen wird, kann online heruntergeladen werden. Der Link findet sich am Ende des Buches.

Tabelle 6 Überblick der gewählten Einflussfaktoren

Ebenen	Ausgewählte Faktoren
Kontextfaktoren	Mobilitätskontext Stadtgröße Beteiligungserfahrung und -affinität
Faktoren des Planungsprozesses	Konkretheit Räumlicher Maßstab Vorgeschichte Verständnis von Straßenraum
Einbettung des Beteiligungsprozesses in den Planungsprozess	Umfang der vorgesehenen Einflussnahme Gestaltung des Beteiligungsprozesses Grad der Kopplung
Faktoren des Beteiligungsprozesses	Rekrutierung der Teilnehmenden Anzahl und Reihenfolge der Veranstaltungen Veranstaltungsformat(e) Moderation Fachleute Formulierung der Fragestellung Form der Beitragsbeiträge

5.2.2 Kontextfaktoren

Es kommt immer wieder der Hinweis, dass Kontextfaktoren sehr wichtig sind und stärker erforscht werden sollten (siehe auch Kapitel 3) (Holtkamp et al. 2006, S. 199; Irvin und Stansbury 2004). Der genaue Einfluss von Rahmenbedingungen und von außen einwirkenden Faktoren wurde wiederholt als Forschungslücke hervorgehoben (Selle 2013, S. 10; Ableson und Gauvin 2006, S. 7; Rowe und Frewer 2004). Betrachtet werden hier der *Mobilitätskontext*, die *Größe*, sowie die *Beteiligungserfahrung und -affinität* der Kommune.

Der *Mobilitätskontext* umfasst die aktuelle und vergangene Verkehrs- und Mobilitätspolitik sowie den Stand der Verkehrswende, der sich vereinfacht in Kennzahlen zu Verkehrsmittelnutzung und -besitz und deren Entwicklung darstellen lässt. Verschiedene Effekte sind denkbar.

Es ist vorstellbar, dass ein eher verkehrswende-affiner Kontext dazu führt, dass gegenläufige Interessen aus den Beteiligungsverfahren es nicht ‚schaffen‘, die

Planung zu verändern – da intern in Verwaltung und Politik das Interesse an einer Verkehrswende besteht –, sondern dass eher diejenigen Kommentare, die bereits die gewählte und konsolidierte Politik widerspiegeln, herausgegriffen werden und neue Erkenntnisse genutzt werden können, um die geplanten Maßnahmen zu ergänzen. Diese Annahme beruht auf empirischen Ergebnissen, nämlich dass eher Beiträge eingearbeitet werden, wenn sie mit der bisherigen Politik und/oder mit der aktuellen Linie der Verwaltung und Politik *übereinstimmen* (Kochskämper et al. 2018b, S. 127–128; Font et al. 2018, S. 631; Neunecker 2016b, 213) und/oder zumindest anschlussfähig sind (Chen und Aitamurto 2019, S. 113; Geißel et al. 2015, S. 159). Auf der anderen Seite ist auch möglich, dass bei einer Pro-Verkehrswende-Planung vermehrt Gegner:innen mobilisiert werden, die dann auf die Planung einwirken können.

Wenn der Übergang zu einer nachhaltigen Mobilität erst vor kurzem oder noch gar nicht stattgefunden hat, sind widersprüchliche (und möglicherweise polarisierte) Ansichten innerhalb der öffentlichen Hand möglich, was tendenziell zu mehr Wirkung der Beteiligung führen könnte (Holtkamp et al. 2006, S. 167–168) – in die eine oder in die andere Richtung. Auch könnte in diesem Fall mehr neues Wissen durch die Beteiligung eingebracht werden, da eine Auseinandersetzung mit der Verkehrswende neu ist für die öffentliche Hand, wodurch mehr Policy-Wirkung erzeugt wird (Neunecker 2016a).

Die *Stadtgröße* bezeichnet die Anzahl der Einwohner:innen. Sie beeinflusst zunächst soziale Beziehungen, die laut Granovetter (1973) in kleineren Einheiten eher durch sogenannte schwache Bindungen („*weak ties*“) gekennzeichnet sind. Somit ist vorstellbar, dass Informationen zum Vorhaben sich eher verbreiten und die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass sich die Öffentlichkeit selbst organisiert sowie sich stärker mit einem Vorhaben verbunden fühlt oder identifiziert. Ggf. kann eher Druck erzeugt werden, da dann die Medien interessiert sind und Politiker:innen sich persönlich angesprochen fühlen bzw. Konsequenzen fürchten könnten, wenn Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt werden (Neunecker 2016a, S. 95). In kleineren Einheiten sind auch mehr Politiker:innen ehrenamtlich tätig, was der Verwaltung eine entscheidende Rolle zuweisen könnte in der Einarbeitung der Beteiligungsbeiträge („Verwaltung als Experte“) (Neunecker 2016b, S. 211). Auch kann sich die Stadtgröße auf die verfügbaren Ressourcen für Beteiligung und damit auf deren Gestaltung auswirken.

Die *Beteiligungserfahrung und -affinität* der Kommune, d. h. die Einstellung und Erfahrung in Bezug auf Beteiligung in Verwaltung und Politik, könnte weiterhin relevant sein. Evidenz für eine hohe Beteiligungsaffinität können etwa eine starke institutionelle Verankerung von Beteiligung sein (beispielsweise Leitlinien,

Beteiligungsbeauftragte) oder eine hohe Zahl bereits durchgeführter Beteiligungsprozesse.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass sich die Beteiligungserfahrung und -affinität eher positiv auf die Policy-Wirkung auswirkt. Das wird daraus abgeleitet, dass Erfahrungen mit Partizipation die Einstellung von Entscheidungsträger:innen zum Positiven verändern können (Gabriel und Kersting 2014, S. 82) und diese Einstellung wiederum eine wichtige Rolle dabei spielt, inwiefern die Beteiligung die Entscheidung beeinflusst (Migchelbrink und van de Walle 2019, S. 2). Dieser Einstellungswandel hängt jedoch sehr wahrscheinlich von den konkreten Erfahrungen ab, die mit Beteiligung gemacht wurden. Zwar finden Font et al. (2018) keinen Einfluss der Partizipationserfahrung und -affinität der Kommune auf die Verwendung von Beteiligungsbeiträgen, weisen allerdings darauf hin, dass diese Kontextfaktoren sich auf das Design der Prozesse auswirken und der Mangel an Effekten auch an dem relativ homogenen Kontext der Fallbeispiele liegen könnte, da auch andere Kontextfaktoren keine Wirkung hatten (S. 630).

5.2.3 Faktoren des Planungsprozesses

Auf Ebene des Planungsprozesses werden als Faktoren die *Konkretheit* der Planung in Verbindung mit dem *räumlichen Maßstab* sowie die *Vorgeschichte* und das *Verständnis von Straßenraum* betrachtet.

Konkretheit bezieht sich auf die (angestrebte) Policy-Entscheidung in einem Planungsprozess und beschreibt, inwieweit diese direkt umsetzbar ist. Als *abstrakte* Policy-Entscheidungen werden solche mit überwiegend allgemeiner Lenkungswirkung verstanden, die der Vorbereitung weiterer Planungsschritte in der Zukunft dienen. *Konkrete* Projekte sind solche, die auf detaillierte Maßnahmen an einem bestimmten Standort abzielen und direkt umgesetzt werden können, beispielsweise die Objektplanung für eine Straße oder ein Bebauungsplan (BBSR 2018, S. 28; ähnlich: Fugmann et al. 2018, S. 52). Konkrete Planungsprojekte beziehen sich in der Regel auf eine kleinere räumliche Einheit, wie etwa eine Straße oder einen Platz, während sich abstrakte Planungsprojekte oft auf einen größeren räumlichen Maßstab erstrecken, teilweise sogar auf eine ganze Stadt. Die Konkretheit kann sich aber auch auf derselben räumlichen Ebene und innerhalb eines Projekts unterscheiden und ist als Kontinuum zwischen den beiden Polen zu sehen. Dieser Faktor wurde ausgewählt, weil beide Arten von Planungsverfahren für die Verkehrswende relevant sind und angenommen wird, dass sich Einflussmechanismen unterscheiden könnten.

Auf eher abstrakte Entscheidungen kann meist noch mehr Einfluss genommen werden. So wurde festgestellt, dass der Einfluss auf die Entscheidung in der

frühen Phase der Beteiligung größer ist als in der späteren (Regener 2009). Allerdings besteht oft auch noch weniger Interesse an Beteiligung – das klassische Beteiligungsparadox (FGSV 2012). Fugmann et al. (2018, S. 54) stellten für kleine, konkrete Projekte fest, dass – sobald konkrete Maßnahmen diskutiert werden – andere Akteure mobilisiert werden, die oft direkter betroffen sind; diese können auch eine ablehnende Haltung gegenüber den Maßnahmen haben (Lobeck und Wiegandt 2020, S. 30; Basedow et al. 2013) und sich vor allem mit dem eigenen, unmittelbaren lokalen Umfeld beschäftigten (Antonson 2014, S. 61). Auch führt zunehmende Konkretheit von Vorschlägen tendenziell zu einer Abnahme der öffentlichen Akzeptanz (Eliasson 2014). Somit wird angenommen, dass mit der Konkretheit eines Projekts auch die Gegenstimmen zunehmen, die sich aufgrund eigener Betroffenheit lautstark äußern. Konkretere Projekte sind also vermutlich kontroverser, gleichzeitig ist meist weniger inhaltlicher Spielraum vorgesehen. An abstrakteren Projekten könnten sich im Gegensatz dazu eher diejenigen beteiligen, die bereits informiert und interessiert sind und über Ressourcen für die Teilnahme verfügen (Fugmann et al. 2018, S. 54; Holtkamp et al. 2006, S. 226).

Die *Vorgeschichte* einer Planung ist ein Faktor, der im grundsätzlich konflikthafte Thema Verkehrswende auf jeden Fall betrachtet werden sollte. Gemeint ist damit die mit dem Plangebiet und -gegenstand zusammenhängende Geschichte vor der (wahrnehmbaren) Entscheidung zum untersuchten Planungsprozess. Die Vorgeschichte prägt die relevante Akteurskonstellation und deren Beziehungen zu Beginn des jeweiligen Planungsprozesses (Goldschmidt 2014, S. 422; Beierle und Cayford 2002). Relevant kann beispielsweise die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Initiativen sein, die sich in den Beteiligungsprozess einbringen oder diesen beeinflussen. Die Vorgeschichte kann sich somit auf den Beteiligungsprozess und dessen Ziele und Gestaltung auswirken.

Des Weiteren unterscheiden sich Verkehrsplanungsprozesse in ihrem *Verständnis von Straßenraum*, also ob Straßenraum als Transitraum interpretiert wird, der als Ziel hauptsächlich die Abwicklung von Personen oder Tonnenkilometern hat, oder ob Straßenraum als Lebensraum und öffentlicher Raum verstanden wird. In dieser Unterscheidung ist zugleich die Annahme enthalten, dass Verkehrsplanung in ersterem Fall eher als technisches Problem angesehen wird, während sie in letzterem als Aushandlung zwischen verschiedenen Interessen verstanden und gelebt wird. Dies wirkt sich auch auf das Verständnis von Beteiligung aus. Dieser Faktor ist noch recht vage, soll aber untersucht werden, da er das Spannungsfeld zwischen traditionellen Ansätzen und fortschrittlichen Herangehensweisen an Verkehr aufgreift.

5.2.4 Einbettung des Beteiligungsprozesses in den Planungsprozess

Wie in Kapitel 3 beschrieben, scheint besonders die Einbettung der Beteiligung in den Planungsprozess ein kritischer Punkt zu sein (Emery et al. 2015, S. 425). Diese Faktoren betreffen sowohl den Planungsprozess als auch den Beteiligungsprozess und beschreiben deren Verhältnis zueinander. Betrachtet wird hier der *Umfang der vorgesehenen Einflussnahme*, wer an der *Gestaltung des Beteiligungsprozesses* beteiligt ist, sowie der *Grad der Kopplung* zwischen Beteiligungs- und Planungsprozess.

Beim *Umfang der vorgesehenen Einflussnahme* vonseiten der öffentlichen Hand geht es um den Spielraum, der der Beteiligung in einem Planungsprozess zugestanden wird. Gemeint sind hier die offizielle Haltung zum Einflussrahmen, also etwa die Kommunikation der durchführenden Stelle in der Verwaltung, aber auch weniger offen kommunizierte Begrenzungen, wobei verschiedene Akteure unterschiedliche Ziele bezüglich des Einflussrahmens verfolgen können. Unterschieden wird, ob die Öffentlichkeit an grundsätzlichen Fragen beteiligt wird oder ob es sich um die detaillierte Ausgestaltung handelt (siehe auch *Konkretheit*). Dabei spielen auch Rahmenbedingungen oder Interessen anderer Akteure (administrative Ebenen, die Privatwirtschaft, gesetzliche Rahmenbedingungen) eine Rolle, die von vornherein den möglichen Einfluss eines Beteiligungsverfahrens beschränken. Möglich ist auch, dass politisch über bestimmte Aspekte bereits Einigkeit besteht, sodass diese (mehr oder weniger offen) ‚gesetzt‘ werden und gar nicht ‚vorgesehen‘ ist, dass diese noch im Beteiligungsprozess diskutiert werden. Angenommen wird, dass die Policy-Wirkung stärker ist, wenn der Einflussrahmen weiter gesetzt wird.

Auch auf die *Gestaltung des Beteiligungsprozesses* selbst kann die Öffentlichkeit in manchen Fällen Einfluss nehmen. Betrachtet wird hier als Faktor vornehmlich der Einfluss auf den Beteiligungsprozess, der dieser zugestanden wird, untersucht wird aber auch der von der öffentlichen Hand ‚nicht vorgesehene‘ Einfluss. Wer die Entscheidungen trifft, wie Beteiligung ausgestaltet werden soll, ist, wie Clark (2021) zeigt, sehr wichtig für die Entwicklung und ggf. auch die Wirkung des Prozesses. Wenn – wie traditionell – vor allem die Verwaltung oder ein beauftragter Dienstleister den Partizipationsprozess gestaltet, wird meist das zugrundeliegende Wertesystem nicht hinterfragt oder explizit gemacht, während bei einem ko-kreativen Prozess die Notwendigkeit entsteht, diese Werte und damit verschiedene Planungsverständnisse zu reflektieren und im Zuge dessen andere, innovative Prozesse entstehen können; ein Ausschluss von Themen wird damit schwieriger (Clark 2021, S. 5–6; Schneidmesser et al. 2020). Somit könnte durch eine gemeinsame Gestaltung von Beteiligungsprozessen auch die Policy-Wirkung beeinflusst werden.

Relevant könnte weiterhin sein, ob diejenigen an der Konzeption des Beteiligungsprozesses beteiligt sind, die mit den Ergebnissen weiterarbeiten, oder ob über ihre Umsetzung anderweitig entschieden wird. Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass dies förderlich für Policy-Wirkung sein könnte. Friess und Eilders (2015, S. 328–331) merken an, dass Personen, die an der Fragestellung beteiligt sind, Beteiligungsergebnisse eher als legitim und hilfreich empfinden. Auch tendieren Politiker:innen dazu, die Ergebnisse der von ihnen initiierten Beteiligungsprozesse, die in ihren Politikzyklus passen, stärker zu berücksichtigen (Emery et al. 2015, 432 ff.).

Direkt im Zusammenhang steht der *Grad der Kopplung* (Mansbridge et al. 2012, S. 22) zwischen Beteiligungs- und Planungsprozess. Die Enge der Kopplung setzt sich zusammen aus dem Grad, zu dem die Planung über die Beteiligung informiert ist, ‚Übersetzbarkeit‘, also inwiefern die eine Seite die Produkte der anderen versteht, und ‚Rezeptivität‘, also Offenheit und die Auseinandersetzung mit den Produkten der jeweils anderen Seite (Pfeifer et al. 2021, S. 490). Eine engere Kopplung der beiden Prozesse kann zu relevanteren Beiträgen führen, die dann leichter integriert werden können (Kolleck 2017); als Gegenbeispiel beschreibt Aitamurto (2016), wie entgegengesetzte Logiken von Beteiligung und Policy-Prozess zu Wirkungslosigkeit führten. *Kopplung* kann auch durch einzelne Akteure und deren Einbindung beeinflusst werden. Auch informelle Interaktionen zwischen politischen Entscheidungsträger:innen und Partizipationspraktiker:innen sind dabei wichtig und können Vertrauen und Legitimität der Beteiligungsergebnisse erhöhen (Emery et al. 2015, S. 440; Goldschmidt 2014, S. 421). Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich eine stärkere Kopplung positiv auf die Policy-Wirkung auswirkt.

5.2.5 Faktoren des Beteiligungsprozesses

Auf Ebene des Beteiligungsprozesses sind die *Rekrutierung der Teilnehmenden*, verschiedene konkrete Aspekte zur Gestaltung der Beteiligungsveranstaltungen, nämlich die *Anzahl und Reihenfolge der Veranstaltungen*, die *Veranstaltungsformat(e)*, die Formulierung der *Fragestellung*, die Einbindung von *Fachleuten* und *Moderation* sowie das vorgesehene *Format der Beteiligungsbeiträge* relevant.

Die *Rekrutierung* beeinflusst die Zusammensetzung der Teilnehmenden. Fung (2006, S. 67–68) unterscheidet grob zwischen offener, selektiver, zufälliger und gezielter Auswahl. Insgesamt wird von den drei letzteren, ‚nicht-offenen‘ Auswahlformen erwartet, dass sie Policy-Wirkung fördern. Offene Rekrutierung führt zu Selbstselektion, was i. d. R. zu einer selektiven und eher homogenen Teilnehmendenstruktur führt (wie bereits mehrfach ausgeführt). Das könnte sich nachteilig auf das Generieren von neuem Wissen auswirken und die

wahrgenommene Legitimität der Ergebnisse mindern. Selektive oder zufällige Auswahl kann die Zusammensetzung der Teilnehmenden inklusiver machen, wenn sie Zielgruppen anspricht, die sonst seltener vertreten sind, was sich positiv auf neues Wissen, Konfliktlösung und die Einstellung der Entscheidungsträger gegenüber dem Ergebnis auswirkt. Auch eine gezielte Auswahl und Einladung von Laien, die ein großes Interesse haben und bereit sind, Energie zu investieren, könnte zu neuem Wissen führen und als kompetent wahrgenommen werden. In solchen Gremien wird ein Potential gesehen, da Forschung zeigt, dass sie eher abstraktere Vorschläge machen, die allgemeinen Nutzen haben sollen (Aitamurto et al.).

Partizipationsprozesse unterscheiden sich in der *Anzahl und Reihenfolge der Veranstaltungen*. Einige beinhalten beispielsweise nur einen Workshop, während andere aus einer Reihe von Veranstaltungen bestehen. Lernprozesse und Konfliktlösungsprozesse treten eher auf, wenn es sich um mehrere Veranstaltungen handelt, die aufeinander aufbauen, und Teilnehmende ausreichend gemeinsame Zeit haben (OECD 2020, S. 98; Kochskämper et al. 2018b, S. 131). So entsteht auch mehr Verbindlichkeit, die wichtig für Policy-Wirkung sein kann (Michels und Binnema 2019, S. 763). Auch finden Yang und Pandey (2011, S. 887), dass die Kombination mehrerer Formate eher zu Policy-Wirkung führt.

Bei mehreren Veranstaltungen können auch *Partizipationsformate* kombiniert werden. Diese können sich unterscheiden, beispielsweise ob sie online oder analog stattfinden, wie die Interaktion strukturiert ist etc. Tendenziell scheint intensivere Beteiligung (also solche, die mehr Interaktion erlaubt) auch stärkere Policy-Wirkung zu begünstigen (Beierle und Cayford 2002). Auch Font et al. (2018, S. 630) schließen aus ihren Ergebnissen, dass deliberative Qualität ein fördernder Faktor für die Übernahme von Beiträgen ist. Andererseits konstatiert Michels (2011) in ihrer Review, dass bei ‚einfachen‘ Konsultationen die Wirkung stärker war als bei den deliberativen Foren (ähnlich: Chess und Purcell 1999). Das soll als Illustration genügen, dass die Wirkung unterschiedlicher Formate nicht eindeutig ist.

Zunehmend wächst die Bedeutung von Online-Formaten, weswegen auf diese hier kurz eingegangen wird. Auch Onlinebeteiligung kann inhaltliche Wirkung haben und deliberative Kriterien erfüllen (Escher et al. 2016; Aitamurto und Landemore 2016; Delli Carpini et al. 2004, S. 335). Online-Prozesse funktionieren zudem gut, um Wissen zu sammeln und sind oft auch genau darauf angelegt (bspw. Crowdsourcing, siehe Aitamurto 2016, S. 2782). Online-Formate erhöhen insgesamt die Beteiligung leicht, die sozio-ökonomischen Ungleichgewichte werden dadurch aber allen Hoffnungen zum Trotz nicht gelöst (Oser et al. 2013, S. 98). Online-Formate schließen Menschen aus, die sich keine technischen

Fähigkeiten zuschreiben oder ein geringes Vertrauen in die Technik haben, wie beispielsweise ältere Menschen (Oser et al. 2013, S. 98), sprechen aber junge Leute eher an (Escher 2013, S. 467). Die meisten Online-Angebote richten sich lediglich an die breite Öffentlichkeit, und es gibt kaum Angebote für spezifische Gruppen. In Online-Formaten sind die Interaktionsmöglichkeiten begrenzt, Diskussionen in Echtzeit und von Angesicht zu Angesicht sind in der Regel nicht möglich, was beispielsweise für die Konfliktlösung hilfreich wäre (OECD 2020, S. 98). Die meisten Online-Diskussionen lassen zwar Kommentare und Reaktionen zu, ein (unmittelbares) Feedback von Fachleuten gibt es aber meist nicht (Ginski und Thissen 2017, S. 29–35).

Sowohl in Online- als auch in Offline-Prozessen wird oft auf eine neutrale *Moderation* zurückgegriffen. Eine solche kann sich positiv auf neues Wissen, Lernprozesse und die deliberative Qualität der Diskussion auswirken (OECD 2020, S. 102; Kropp 2013). Sie kann dazu beitragen, dass sich nicht nur die bereits aktiven und organisierten Interessensvertreter:innen äußern (Barrett et al. 2012, S. 200).

Auch *Fachleute* im Beteiligungsprozess sind ein relevanter Faktor. Gemeint sind Personen mit mehr Kompetenz und Erfahrung zur Lösungsfindung und einem ausdifferenzierten Wissenskorpus in einem relevanten Bereich sowie der generellen Fähigkeit, komplexe Informationen zu verarbeiten (Goldschmidt 2014, S. 100–101). Forschungsergebnisse zeigen, dass sie Policy-Wirkung fördern, indem sie die Umsetzbarkeit der Maßnahmenvorschläge erhöhen und zu Lernprozessen und neuen Ideen beitragen, da sie ihr Wissen weitergeben und dazu beitragen können, das Verständnis für Probleme zu verbessern (Kochskämper et al. 2018b, S. 132). Standardmäßig sind als Fachleute in Beteiligungsprozessen zunächst (interne oder externe) Planende vertreten, die mit dem jeweiligen Projekt befasst sind. Interne Fachleute bergen allerdings die Gefahr der Machtausübung durch ihre Expertise, während neutrale und divers zusammengesetzte Expert:innen zu fundierter Urteilsbildung beitragen und sogar die Öffentlichkeit ermächtigen können, wenn sie ihr Wissen auf zugängliche Weise weitergeben können (OECD 2020, S. 102; Goldschmidt 2014, S. 142).

Weiterhin wird hier auch die *Formulierung der Fragestellung* als Faktor aufgenommen. Konkrete Fragen und klar kommunizierte Grenzen tragen bei zu sinnvollen und nutzbaren Beiträgen anstelle einer vorhersehbaren und vagen Liste an Wünschen (Michels und Binnema 2019, S. 763; Fugmann et al. 2018; Ginski und Thissen 2017, S. 36).

Gleichzeitig können klare Fragen auch den Beteiligungsprozess lenken und bestimmte Themen aus dem Prozess heraushalten und den Einflussrahmen eingrenzen. Für Lernprozesse und Konfliktlösungen braucht die Fragestellung eine gewisse Offenheit, sollte also zur Diskussion anregen (OECD 2020, S. 85).

Abschließend wird die *Form* betrachtet, in der die Beteiligungsbeiträge vorliegen. In den meisten Fällen erhalten Verwaltung oder Dienstleistende (oder Politik) die gesammelten Aussagen und berücksichtigen diese Ansichten dann bei ihren nachfolgenden Überlegungen. Andere Verfahren sind speziell darauf ausgerichtet, dass die Teilnehmer eine kollektive Entscheidung treffen, entweder durch Aggregation und ‚Feilschen‘ („aggregation and bargaining“) oder durch Deliberation und Verhandlung („deliberation and negotiation“) (Fung 2006, S. 68). Eine solche gemeinsame Entscheidung könnte eine verbindlichere Wirkung haben, während im üblichen Fall einer Sammlung von Kommentaren diese selektiv ausgewählt und genutzt werden können. Bei einer Sammlung frei aggregierter Beiträge werden eher solche Beiträge berücksichtigt, die ‚geliked‘ oder in irgendeiner Weise priorisiert wurden (Ginski und Thissen 2017), vor allem da oft die Ressourcen fehlen, um alle Beiträge umfassend auszuwerten. Außerdem werden Beiträge bevorzugt eingearbeitet, die im Einklang mit der politischen Linie stehen und/oder leicht umsetzbar sind (Chen und Aitamurto 2019, S. 113; Font et al. 2018, S. 631). Das kann einerseits auf mehr Policy-Wirkung hinweisen, denn schließlich können ‚nutzbare‘ Beiträge ausgewählt werden. Es kann aber auch bedeuten, dass viele Beiträge nicht berücksichtigt werden und ‚Rosinenpickerei‘ betrieben wird. Auf der anderen Seite kann der Anspruch, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, dazu führen, dass manche Interessen nicht gehört werden, wie bereits bei den Mechanismen-Skizzen beschrieben wurde. Dieser Anspruch kann auch die Kreativität einschränken und dazu führen, dass weniger neue Erkenntnisse gewonnen und Ideen geäußert werden (Greinke 2015, S. 62).

6 Methodik

In den letzten Kapiteln wurde das Forschungsvorhaben ausführlich dargestellt. Die Zielsetzung erfordert eine entsprechende methodologische und methodische Verankerung und Bearbeitung. Um zu untersuchen, auf welche Weise Policy-Wirkung zustande kommt, wurde ein qualitativer, in die Tiefe gehender Fallstudienansatz gewählt. Im Folgenden wird zunächst dieser Ansatz begründet. Anschließend werden die Überlegungen und das Vorgehen zur Fallauswahl erläutert und die Fallstudien kurz vorgestellt. Daraufhin geht es um die empirische Arbeit, zunächst um ihre Verknüpfung mit den theoretischen und konzeptionellen Bausteinen und schließlich um die gewählten Methoden und deren konkrete Anwendung.

6.1 Qualitative fallbasierte Forschung

Die Wahl des qualitativen Ansatzes beruht auf der Notwendigkeit, die Prozesse in der Tiefe zu erforschen. Aus bestehenden Ansätzen, Policy-Wirkung *quantitativ* zu erforschen, lassen sich wertvolle Erkenntnisse für diese Arbeit ableiten (siehe Kapitel 3), allerdings werden auch die Grenzen klar. Dabei gibt es sowohl Arbeiten, die viele Fälle untersuchen, also eine Allgemeingültigkeit über die *Menge* der Fälle herstellen möchten, als auch Arbeiten, die sich auf wenige Fälle und deren internes Funktionieren konzentrieren, mit quantitativer Herangehensweise *innerhalb* eines Falls. In beiden Fällen muss notgedrungen die Komplexität reduziert werden, indem sich die Analyse auf einzelne Dimensionen von Wirkung oder auf zuvor definierte Einflussfaktoren konzentriert. Auch werden durch die notwendige Aggregation von Daten Unterschiede zum Teil nicht sichtbar und es wird nicht immer deutlich, ob es sich um Wirkung oder nur um Korrelation handelt.

Da es wenig Forschung explizit zu Policy-Wirkung und deren Entstehungsmechanismen gibt, ist diese Arbeit offen und explorativ angelegt. Sie zielt darauf ab, das ganze Bild zu erfassen und orientiert sich bezüglich der Mechanismen und Faktoren zwar an den theoretisch erarbeiteten ‚Hypothesen‘, möchte aber gleichzeitig auch darüber hinaus offenbleiben. Dafür sind qualitative Methoden nötig, um in die ‚Black Boxes‘ von Planungsprozessen hineinsehen zu können, da das ein gewisses Graben und das Aufspüren verschiedener Kommunikationsebenen auch neben den öffentlich sichtbaren erfordert (Fugmann et al. 2018, S. 10–13; Schönwandt 2002, S. 90). Gerade um kausale Mechanismen zu verstehen, also

Aussagen zu treffen, die über das direkt Beobachtbare hinausgehen, ist eine qualitative Herangehensweise sinnvoll.

Eine grundlegende Besonderheit qualitativer Forschungsdesigns ist, dass sie zirkuläre Elemente enthalten, Theorie und Empirie stark ineinandergreifen und die Forschungsfrage sich im Laufe der Forschung weiterentwickeln kann (Przyborski und Wohlrab-Sahr 2019, S. 106). Dementsprechend auch in dieser Arbeit. Die Mechanismen-Skizzen und die beschriebenen Faktoren als strukturierende Hilfe für die empirische Arbeit wurden in mehreren Schritten überarbeitet, neu formuliert und ergänzt. Auch die Fallstudienauswahl wurde nicht in einem Schritt abgeschlossen, sondern informierte sich aus ersten empirischen Ergebnissen. Die methodischen Bausteine wurden an die Fallstudien angepasst und im Laufe der Zeit ergänzt und modifiziert.

Fallbasierter Ansatz

Für diese Arbeit wurde ein *fallbasierter* Ansatz gewählt, in Abgrenzung zu einer varianzbasierten oder interpretativen Variante des Process Tracings. Die *fallbasierte* Methodik nimmt den Einzelfall als Ausgangspunkt. Es geht zunächst darum, Mechanismen und ihre Bedingungen in *einem* Fall zu verstehen, oft ergänzt durch spezifische Vergleiche mit einem oder mehreren anderen Fällen (Beach und Kaas 2020, S. 2).

In einem Fallstudienansatz können vertiefte Aussagen innerhalb eines spezifischen Kontexts getroffen werden, während das Verständnis des (quantitativen) Vorkommens in der Population der untersuchten Phänomene bzw. die statistische Relevanz schwach bleibt. Da in fallstudienbasierter Forschung zunächst nur Aussagen über einen spezifischen Fall getroffen werden, aber dennoch Aussagen über eine allgemeinere Population von Fällen abgeleitet werden sollen, muss die Fallauswahl regelgeleitet, systematisch und theoriebasiert erfolgen (Flyvbjerg 2006, S. 314).

Ein Fall wird in dieser Studie definiert als ein Verkehrsplanungsprozess, der zu einer politischen Entscheidung führt und einen oder mehrere Beteiligungsprozesse beinhaltet. Um einen Vergleich zu ermöglichen und gleichzeitig die hier notwendige Bearbeitungstiefe gewährleisten zu können, wurden zwei Fallstudien im Detail betrachtet. Die Beschränkung auf zwei Fallstudien erlaubte den tiefen Einblick in die Projekte. So konnten jeweils auch Vorgeschichte und Kontext detailliert betrachtet werden. Auch wurde es dadurch möglich, neben den hier im Fokus stehenden Invited Spaces auch die parallel auftretenden Claimed Spaces mit zu berücksichtigen, was sich im Laufe des Forschungsprozesses als relevant

herausstellte und als sehr fruchtbar für die Beantwortung der Forschungsfragen erwies.

Kombination von Methoden

Innerhalb der qualitativen Herangehensweise wurden mehrere Methoden kombiniert. Diese Entscheidung geht zurück auf das Verständnis von Wirkung als etwas, dem man sich nur annähern kann: die geschichtete und damit schwer zugängliche Natur von Kommunikationsprozessen, die zwangsläufig unterschiedlichen und subjektiven Perspektiven von Akteuren auf Beteiligungsprozesse. Da die zu untersuchenden Mechanismen nicht direkt sichtbar sind und in ihrem Zusammenwirken „ein Meer von Kontingenzen produzieren“, ist „anzuerkennen, dass spezifische [Aspekte von] Gegenstände[n] spezifische Methoden bzw. – weil die Dinge komplex sind – spezifische Methodenmixe erfordern, sprich: dass die tatsächliche Praxis guter Forschung einem Methodenpluralismus unterliegt.“ (Mader et al. 2017, S. 36–37) Das steht im Einklang mit Selle (2013, S. 12), der über die Komplikationen beim Verständnis der Auswirkungen von Planungsprozessen im Detail spricht und die Bedeutung eines komplexen Methodenmixes betont.

Es wurde eine Kombination verschiedener Erhebungsmethoden, Datenquellen und Auswertungsmethoden gewählt, die zusammengesetzt ein Bild ergeben. Somit handelt es sich hier um methodologische und Daten-Triangulation (Flick 2019, S. 480). Die qualitativen Methoden (leitfadengestützte Interviews, Medien- und Dokumentenanalyse, teilnehmende Beobachtungen) wurden dabei punktuell durch Ergebnisse aus Teilnehmendenbefragungen ergänzt. Diese Methoden werden in Kapitel 6.4 genau erläutert.

6.2 Fallstudienauswahl

Die Frage nach der Validität der Forschung, also die Frage, wie sich über die Forschung „Aussagen mit einer ausreichenden Gültigkeit zum Untersuchungsthema“ (Flick 2019, S. 474) treffen lassen, hängt stark mit der Fallauswahl zusammen. Wichtig ist dabei sowohl die interne Validität, also dass eine Fallstudie in sich ausreichende Erkenntnisse erlaubt, als auch die externe Validität, sodass aus einer Fallstudie auch gut begründete Erkenntnisse über diese hinaus abgeleitet werden können (Flick 2019, S. 474–475).

Die beiden ausgewählten Fallstudien sind der *Umbau der Elbchaussee* und die *Planung zur autoarmen Gestaltung von Ottensen*. Im Folgenden werden die Auswahlkriterien dargestellt und die Fallstudien vorgestellt.

6.2.1 Auswahlkriterien

Die Grundgesamtheit sind im Untersuchungsgegenstand (Kapitel 2.4) definierte Verkehrsplanungsverfahren, die mindestens ein im Untersuchungsgegenstand enthaltenes Beteiligungsverfahren im Hinblick auf eine geplante Policy-Entscheidung durchführen. In allen diesen Fällen liegt die mögliche *Ursache* für einen Wirkmechanismus vor (Beach und Pedersen 2018, S. 849). Fälle ohne Beteiligung wurden bewusst nicht betrachtet, da in diesen Fällen die gesuchten Mechanismen nicht auftreten können.

Extreme Fälle innerhalb der Grundgesamtheit

Die Ableitung von Erkenntnissen aus den ausgewählten Fallstudien beruht bei qualitativer Forschung nicht auf der Repräsentativität der Fälle für eine Grundgesamtheit, sondern auf Vergleichen und Schlussfolgerungen unter den jeweiligen Umständen (Flyvbjerg 2006). Die Auswahl der Fallstudien zielte somit nicht auf repräsentative Fälle ab (Przyborski und Wohlrab-Sahr 2019, S. 115).

Im Gegenteil argumentiert Flyvbjerg (2006), dass die Auswahl typischer Fälle bei einer vertieften Untersuchung einzelner Fallstudien oft nicht sinnvoll sei, da sie weniger Informationsdichte enthielten und eine Verallgemeinerung durch andere Auswahlstrategien besser funktioniere. Hier wurde dieser Einschätzung folgend zunächst darauf abgezielt, *extreme* Fälle bezüglich der Konsultation auszuwählen, also Fälle, in denen davon ausgegangen werden kann, dass Policy-Wirkung wahrscheinlich auftritt, und die aus Sicht der IVP eher mit positiven Beispielen verknüpft werden (Flyvbjerg 2006). Das bedeutete hier Fälle auszuwählen, deren Konsultation in Qualität und Quantität über das ‚typische‘ Maß an Konsultation in deutschen Kommunen hinausgeht und in denen sich Anzeichen für Veränderungsbereitschaft in Politik und Verwaltung feststellen lassen. Eine nicht erfolgende Policy-Wirkung würde somit auch Aussagen über Fälle mit ‚weniger guter‘ Beteiligung zulassen.

Zwar konnte mit dieser Strategie der Empfehlung von Beach und Pedersen (2018) zur Fallauswahl bei der Untersuchung nur bedingt entsprochen werden. Diese empfehlen, nur Fälle zu betrachten, bei denen die untersuchte Wirkung auftritt; ob hier Wirkung auftritt oder nicht, war allerdings zum Zeitpunkt der Fallauswahl noch nicht klar. Die Auswahl ‚positiver‘ Fälle von Beteiligung wird hier allerdings als gangbarer Weg gesehen: Damit wird erstens die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Policy-Wirkung auftritt; zweitens wird angenommen, dass eine solche Fallstudie auch im Falle des Nicht-Auftretens von Policy-Wirkung erkenntnisreich sein kann.

In diesem Fall, einem sogenannten „abweichenden Fall“ (Beach und Pedersen 2018, S. 849), könnten Mechanismen bis zu deren „Zusammenbruch“ verfolgt und die Gründe für das Scheitern abgeleitet werden.

Maximale Variation in ausgewählten Aspekten

Neben der Verortung der einzelnen Fälle innerhalb der Grundgesamtheit ist für die *externe Validität* auch die systematische Auswahl und das Verhältnis der beiden Fälle zueinander relevant. Wichtig ist: Process Tracing zielt zunächst darauf ab, Mechanismen und ihre notwendigen Bedingungen in *einem* Fall zu verstehen und kann dann für einen systematischen fallübergreifenden Vergleich verwendet werden – dabei handelt es sich aber nicht um Variation im statistischen Sinn.

Hier wurde eine weitere von Flyvbjerg (2006) beschriebene Auswahlstrategie angewandt, nämlich die *maximale Variation* der Fallstudien in ausgewählten Aspekten. Während einige der in Kapitel 5 beschriebenen Faktoren durch den Untersuchungsgegenstand bewusst konstant gehalten wurden, sollten andere bewusst variiert werden.²⁸ Konkret wurde bei den folgenden drei Faktoren auf Varianz geachtet:

- *Konkretheit* der Planung: ein eher konzeptionelles und ein eher konkretes, direkt umsetzbares Planungsverfahren
- *Verständnis von Straßenraum*: ein Verfahren, das die Straße im klassischen Sinn als Verkehrsader sieht, und ein Verfahren, das Verkehr als Teil einer integrierten Betrachtung von öffentlichem Raum versteht
- *Gestaltung des Beteiligungsverfahrens* (anhand der definierten Faktoren aus Kapitel 5.2): sowohl Online- als auch Offlineverfahren, verschiedene Rekrutierungsmechanismen, verschiedene Methoden

Dichte Fälle mit Zugang zu Informationen

Die Anforderung an die *interne Validität* wurde in der Fallauswahl berücksichtigt, indem darauf geachtet wurde, dass die Fälle einen guten Zugang zum Feld ermöglichen, um den Prozess und den Kontext im Detail verstehen zu können. Dazu wurden Fälle ausgewählt, die noch nicht lange zurückliegen oder noch nicht abgeschlossen sind, die ausreichend dokumentiert und deren Schlüsselakteure bereit und in der Lage sind, Einblick in den Prozess zu geben. Der Anspruch, die

²⁸ Es geht hier nicht um eine experimentelle Variation im statistischen Sinne, sondern darum, die Rolle der Faktoren einschätzen und ggf. abgrenzen zu können. Sie geben einen Hinweis darauf, wo man ansetzen muss, um Unterschiede im Mechanismus zu erklären.

Fälle parallel zu begleiten, bringt zwar Schwierigkeiten mit sich (v.a., weil Planungsprozesse schwer abschätzbar sind), weshalb viele Studien ex-post durchgeführt werden. Für diese Arbeit wurde dennoch eine größtenteils begleitende Betrachtung vorgesehen, da sich Urteile und Wahrnehmungen des Prozesses ändern, sobald einige Zeit vergangen ist und die prozessbegleitende Untersuchung Zugang zu Informationen ermöglicht, die später nicht mehr vorhanden sind (Coelho et al. 2022, S. 13; Maikämper 2013).

Zudem wurde nach Fällen gesucht, die reich an Informationen sind. Auch dieser Anspruch spricht für die Auswahl *extremer* Fälle, da diese meist informationsreicher sind, weil sie mehr Akteure und Mechanismen aktivieren (Flyvbjerg 2006, S. 307). Aus diesem Grund wurden bevorzugt konflikthafte Fälle mit einer dynamischen Vorgeschichte ausgewählt.

6.2.2 Auswahlprozess

Der Auswahlprozess erfolgte in folgenden Schritten:

- 1) **„Long List“** mit über 350 kommunalen, mobilitätsbezogenen Planungsverfahren mit diskursiver Konsultation – diese Liste wurde im Zuge eines anderen Teilprojektes innerhalb des Forschungsprojekts CIMT erstellt. Für dieses Projekt wurden zunächst alle auffindbaren Konsultationsverfahren mit Mobilitätsbezug ab 2015 durch Desk-Research und Kontaktaufnahme mit Kommunen gesammelt.²⁹
- 2) Reduzierung auf **„Short List“** mit rund 20 Verfahren anhand der folgenden Kriterien (soweit bereits erkennbar):
 - a. gerade erst abgeschlossene oder noch laufende Prozesse (Beschluss voraussichtlich bis 2022)
 - b. Kommunen mit einer Mindestgröße von 50.000 Einwohnenden, da in diesen von mehr Ressourcen und Entscheidungskompetenzen ausgegangen wird

²⁹ Eine theoriebasierte Auswahl von 260 dieser Fälle wurde 2023 ausgewertet, um Aussagen über die kommunale Beteiligungslandschaft in Deutschland treffen zu können (siehe Mark et al. 2024). Da die Verfahren teilweise nach hier verwendeten Faktoren kodiert wurden, können die Ergebnisse zur Einordnung dieser Arbeit dienen.

- c. Verfahren, die (auch) konkrete, kleinräumige Elemente beinhalten, da angenommen wird, dass sich in solchen Fällen ein konflikthafter Charakter eher äußert, dass viel lokales Wissen eingebracht und eher von der (zeitnahen) Umsetzung einer Planung ausgegangen werden kann
 - d. Anwendung verschiedener Beteiligungsformen innerhalb des jeweiligen Verfahrens
 - e. Erfüllung von Grundanforderungen ‚guter Beteiligung‘ (beispielsweise Auffindbarkeit von aktuellen Informationen und Ansprechpartner:innen online)
 - f. tatsächliche Nutzung der Beteiligungsmöglichkeit durch Betroffene
 - g. Erkennbarkeit von Konflikten
- 3) **Typenbildung** nach Konkretheit und Bezugsraum
 - 4) **Einholen weiterer Informationen** zu den potenziellen Fällen: Kontaktaufnahme mit Kommunen, detaillierte Online-Recherche
 - 5) **Ausschluss und Vorauswahl** von Fällen, dann nach und nach finale Auswahl der Fälle im Dialog mit der theoretischen Arbeit und ersten empirischen Ergebnissen.

6.2.3 Ausgewählte Fallstudien

So wurde zunächst die Fallstudie *Elbchaussee* in Hamburg ausgewählt, in der es um die Neuaufteilung einer innerstädtischen Hauptverkehrsstraße geht. Hier wurde die Bevölkerung über Workshops und Online-Dialoge beteiligt.

Bei dem Verfahren handelt es sich um eine formelle Objektplanung, die sich auf einen genau eingegrenzten Raum bezog und die bereits sehr konkret arbeitete, auch in der Beteiligung. Der Verfahrensgegenstand – die Neuaufteilung einer Straße mit Fokus auf sichere Radverkehrsinfrastruktur – ist ein gängiges Thema der Verkehrswende und beinhaltet durch die Knappheit des Raums Konfliktpotential. Auch wurde das Thema schon seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Die Planung kann als eher ‚klassische‘ Verkehrsplanung gesehen werden: Raum wurde als zu überbrückende Dimension verstanden und es erfolgte eine starke Orientierung an der Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs.

Die Elbchaussee wurde auch ausgewählt, weil die Planung für den ersten Bauabschnitt schon abgeschlossen und für den zweiten Bauabschnitt eine Beteiligung mit Zufallsauswahl der Teilnehmenden vorgesehen war, also ein vielversprechendes Format genutzt werden sollte. Diese Planung zum zweiten Bauabschnitt kam allerdings im Zeitraum dieser Arbeit nicht zustande. Damit kann der Fall nicht mehr als *extremer* Fall interpretiert werden, sondern erwies sich mit der Beteiligung zum ersten Bauabschnitt eher als *typischer* Fall. Zwar wurde mit der Mischung aus Online- und Offline-Elementen intensiver beteiligt als in vielen anderen Verfahren, allerdings wurde ausschließlich mit Selbst-Selektion gearbeitet und nur in einer eng eingegrenzten Phase des Prozesses beteiligt. Im Laufe der Arbeit an dieser Fallstudie zeigte sich zudem, dass der Fall auch bezüglich der Beschränkungen der Einflussmöglichkeiten als *typischer* Fall bezeichnet werden kann. Damit bestätigt sich, was Flyvbjerg (2006, S. 307) beschreibt, nämlich dass sich die ‚Art‘ des Falls und damit dessen Interpretation während der Arbeit ändern kann. Durch den Wegfall des zweiten Bauabschnitts war in diesem Fall auch die projektbegleitende Analyse nicht möglich, die Beteiligung zum ersten Bauabschnitt konnte ex-post nachvollzogen und die Akteure konnten noch erreicht werden. Das führte dazu, dass trotz Verzögerungen im Prozess, die auch bei vielen anderen potentiellen Fallstudien auftraten, die Policy und sogar bereits deren Umsetzung mit einbezogen werden konnten. Weiterhin ergab sich im Lauf der Arbeit, dass die Fallstudie zwar ‚nur‘ typisch bezüglich der Invited Spaces ist, bezüglich eines Claimed Space allerdings als extremer Fall oder sogar als *paradigmatischer Fall* interpretiert werden kann, der generelle Entwicklungen im Bereich der Beteiligung illustriert (Flyvbjerg 2006, S. 307); dazu später mehr.

In Kontrast und Ergänzung wurde einige Monate später als zweite Fallstudie das *Verkehrskonzept zur autoarmen Gestaltung des Stadtteils Ottensen* ausgewählt, ebenfalls in Hamburg. Dieses Projekt besteht aus mehreren aufeinander aufbauenden Phasen. Während ursprünglich geplant war, nur die Phase direkt vor dem Beschluss des Verkehrskonzepts zu betrachten (*freiRaum Ottensen*), stellte sich im Lauf der Untersuchung heraus, dass eine Trennung von den vorhergehenden Projektphasen nicht sinnvoll war, zumal sich auch in diesen Phasen bereits die Öffentlichkeit beteiligt hat und starke Wechselwirkungen bestanden. Dieser Fall lässt sich wie geplant als *extremer* Fall interpretieren, da der Policy-Prozess sehr weit geöffnet wurde und die Öffentlichkeit sich auf vielen verschiedenen Wegen beteiligen konnte.

Auch dieses Thema, die Gestaltung und Organisation eines autoarmen Quartiers, ist ein klassisches und konflikthafte Thema der Verkehrswende. Ähnlich wie bei der Elbchaussee hatte auch dieses Projekt eine konflikthafte Vorgeschichte.

Besonders wurde bei der Auswahl geachtet auf die Variation der drei im letzten Unterkapitel dargestellten Faktoren *Konkretheit*, *Verständnis von Straßenraum* und *Beteiligungsmethoden*; die beiden Fallstudien unterscheiden sich aber auch in einem Großteil der anderen Faktoren aus Kapitel 5. Das Projekt Ottensen war genau wie das der Elbchaussee eher kleinräumlich, blieb aber noch stärker konzeptionell und wurde erst nach dem Betrachtungszeitraum in einer Objektplanung konkretisiert. In diesem Projekt wurde Verkehr als einer unter vielen Ansprüchen gesehen, der Fokus lag auf der Stadt als öffentlichem Raum. Durch die Auswahl zweier Fallstudien in einer Stadt wurde der städtische Kontext zwar konstant gehalten, allerdings ergeben sich starke Unterschiede daraus, dass die Elbchaussee ein gesamtstädtisches Projekt ist, während das Projekt *Ottensen* vom Bezirk Altona federführend geplant wurde. Die Implikationen, die sich aus der Auswahl zweier Fallstudien in einer Stadt ergeben, werden in Kapitel 9.1 diskutiert.

In Tabelle 7 (nächste Seite) werden die beiden Fallstudien vergleichend charakterisiert.

Tabelle 7 Darstellung und Einordnung der gewählten Fallstudien

Name	Elbchausee	Autoarmes Ottensen
Zeitpunkt der Auswahl	6/2021	12/2021
Beginn der Beteiligung	9/2018	6/2021
Zeitpunkt der Policy-Entscheidung	2/2021	5/2022
Beteiligungsformate	<p>Onlinedialoge mit Diskussionsfunktion, Workshops</p> <p><i>Zusätzlich: Radentscheid, Verbände/Initiativen</i></p>	<p>Befragung, Onlinedialog mit Diskussionsfunktion, Workshops (digital), Fokusgruppen mit spezifischen Gruppen, Beirat</p> <p><i>Zusätzlich: Verbände/Initiativen</i></p>
Begründung der Auswahl	<p>Uneinigkeit über die Aufteilung des Straßenraumes, Knappheit</p> <p>Große Relevanz der Straße</p> <p>Umfangreicher Beteiligungsprozess, Workshops mit Zufallsauswahl geplant</p> <p>Erster Bauabschnitt bereits beschlossen, Beteiligung zu zweitem Bauabschnitt unmittelbar geplant</p>	<p>Wechselhafter und konflikthafter Prozess, inkl. Verkehrsversuch</p> <p>Ambitioniertes Projekt (verkehrlich und bezüglich der Beteiligung) mit Modellcharakter</p> <p>Knappheit und zahlreiche entgegenlaufende Ansprüche</p> <p>Sehr aktive Zivilgesellschaft, die sich auf verschiedenen Wegen einbrachte</p>
Art des Falls (bezüglich der Konsultation)	Typischer Fall (geplant: extremer Fall)	Extremer Fall

6.3 Verknüpfung von Theorie und Empirie

Die Erhebung in den Fallstudien erfolgte entlang der drei Forschungsfragen, denen jeweils ein Konzept zugeordnet ist. Forschungsfrage 1 beschäftigt sich mit den *Mechanismen*, einschließlich der verschiedenen Ausprägungen von Policy-Wirkung, Forschungsfrage 2 mit den *Erfolgskriterien* und Forschungsfrage 3 mit den *Einflussfaktoren*.

Diese drei Konzepte wurden operationalisiert, um sie empirisch erforschen zu können. Dies bildete die Basis für die Auswahl und Entwicklung der Erhebungsinstrumente (Kapitel 6.4). Sie übersetzen sozusagen – wie Leitfragen – die Forschungsfragen in konkrete Fragen, die ans Material zu richten sind. Jedem Schritt der Mechanismen und allen Faktoren und Kriterien wurden Methoden zugeordnet, mit denen die benötigten Informationen erhoben werden. Auf die drei Konzepte und deren Operationalisierung wird im Folgenden eingegangen, zusammengefasst finden sie sich in der folgenden Tabelle 8.

Tabelle 8 Zusammenfassung der Konzepte und ihrer Operationalisierungen

Konzept	Operationalisierung	Nachzulesen
Mechanismen und Policy-Wirkung	Aufteilung in Schritte/Aspekte Jeweils Formulierung von Vorschlägen für Evidenz	Anhang A.1 Tabelle 2 - 7
Bewertungskriterien	Hauptsächlich qualitative Vorschläge für Evidenz (einzelne quantifizierbare Indikatoren)	Anhang A.1, Tabelle 8 - 12
Faktoren	Teilweise quantifizierbare, teilweise qualitative Vorschläge für Evidenz	Anhang A.1 Tabelle 13

Mechanismen

Die bereits in Kapitel 4.1 angerissenen *Vorschläge für Evidenz* und die Hinweise zur Argumentationslogik aus dem Process Tracing halfen dabei, die Theorie mit der Empirie zu verbinden und von einem theoretischen Mechanismus zu dessen Überprüfung in der Realität zu gelangen.

Konkret wurde für die einzelnen Schritte der entwickelten Mechanismen-Skizzen detailliert definiert, was in einem Fall gefunden werden müsste, um überzeugend darstellen zu können, dass dieser Schritt hier tatsächlich passiert ist. Diese *Vorschläge für Evidenz* finden sich für jede Mechanismen-Skizze im Detail in den Tabellen 8 bis 12 im Anhang. Sie sind als eine Art Indikatoren zu verstehen, um anzuzeigen, inwiefern ein bestimmter Mechanismus vorliegt.³⁰ Oft sind dies mehrere Aspekte, die erst in ihrem Zusammenspiel ein überzeugendes Argument darstellen. Im Abgleich zwischen dem erhobenen empirischen Material, also der *tatsächlichen Evidenz*, mit den zuvor formulierten *Vorschlägen für Evidenz* konnten dann Schlussfolgerungen zu den Mechanismen gezogen werden.

Diese *tatsächliche Evidenz* kann nach Beach und Pedersen (2019, S. 173) unterschiedlich aussehen. Neben detaillierten Darstellungen von Abläufen, wie sie beispielsweise in Protokollen oder Interviews gefunden werden, können solche Hinweise auch (statistische) Muster sein, Sequenzen in einem zeitlichen Ablauf oder Vorkommnisse, deren reine Existenz schon ein Beweis oder ein Hinweis auf einen Mechanismus sein kann (beispielsweise kann schon ein Meeting an sich Hinweis auf Lobbying sein, ohne den Inhalt des Treffens zu kennen).

Bei der Interpretation sind zu beachten (Beach und Pedersen 2019, S. 195):

- *Empirische Gewissheit* („empirical certainty“): Inwiefern kann der Quelle getraut werden bzw. können Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengefügt werden? Wurde das relevante Material vollständig in Betracht gezogen? Hat jemand Informationen versteckt, die relevant wären?

³⁰ Hier wird der Begriff *Vorschläge für Evidenz* genutzt, da er erstens zur gewählten Methodik Process Tracing gehört und zweitens im Vergleich zum Begriff *Indikatoren* die Offenheit betont, dass noch neue Aspekte im Laufe der Feldforschung dazukommen können. Es handelt sich nicht um ein festes Set an Indikatoren, sondern eben um *Vorschläge*, die ergänzt werden können. Aus diesem Grund wird dieser Begriff auch bei der Operationalisierung der Erfolgskriterien und den Einflussfaktoren verwendet. Teilweise wird aber auch der Begriff *Indikatoren* synonym verwendet.

- *Empirische Eindeutigkeit* („empirical uniqueness“): Wie wahrscheinlich ist der Schluss unabhängig von der Evidenz? Könnte diese Evidenz auch auftreten, wenn die Theorie nicht zuträfe? Spricht die Evidenz also wirklich für die Theorie oder könnte sie auch für etwas anderes sprechen?
- *Berücksichtigung auch kleiner Hinweise oder ‚Störungen‘*: Auch kleinere Hinweise, die für sich selbst nicht ausreichen, um einen hypothetischen Mechanismus zu stützen oder in Frage zu stellen, können die Argumentation Stück für Stück in die eine oder andere Richtung verschieben – somit sollten solche nicht einfach abgetan oder ‚wegargumentiert‘, sondern auch die Uneindeutigkeit der Evidenz ‚ausgehalten‘ werden.

Es ist zu betonen, dass es sich bei der Interpretation um ein Hin und Her zwischen Theorie und Empirie handelt – es kann auch anhand der *tatsächlichen Evidenz* überlegt werden, wofür dies ein Beweis sein könnte (Beach und Pedersen 2019, S. 173). Wenn Mechanismen nicht wie angenommen stattfinden, ist das kein Scheitern, sondern gewollter Teil des Forschungsprozesses (Beach und Pedersen 2019, 11-12; 74–75).

Bewertungskriterien und Einflussfaktoren

Auch die Bewertungskriterien und die Einflussfaktoren wurden operationalisiert und ähnlich wie die Mechanismen bearbeitet. Bei beiden wurde mit einer Mischung aus quantifizierbaren und qualitativen *Vorschlägen für Evidenz* gearbeitet.

Bei den Bewertungskriterien wurden keine Ausprägungen definiert, sondern ein theoretisch abgeleitetes Ideal. Qualitativ beschrieben wird der Grad, zu dem das erreicht wird. Bei den Bewertungskriterien wurden hauptsächlich qualitative Indikatoren genutzt, da die Bewertung stark im Kontext des jeweiligen Falls zu sehen ist und die dafür relevanten Aspekte kaum quantifizierbar sind. Selbst die Zusammensetzung der Teilnehmenden, die zwar theoretisch quantifiziert werden kann, muss je nach Fall unterschiedlich eingeordnet werden, sodass ein quantitativer Schwellenwert keinen Sinn ergibt.

Bei den Einflussfaktoren wurden Ausprägungen der jeweiligen Faktoren definiert und es wurde – äquivalent zur mechanistischen Evidenz – auch hier definiert, woran diese Ausprägung jeweils in der Realität zu erkennen wäre. Dabei wurden auch etwas mehr quantitative Indikatoren genutzt. Da es bei den Faktoren ja unter anderem um einen Vergleich der Fallstudien untereinander und eine Einordnung in einen weiteren Kontext ging, schien das sinnvoll. Dennoch sind auch hier die meisten Indikatoren qualitativer Natur, passend zum explorativen und offenen Vorgehen.

Der Abgleich zwischen den jeweiligen *Vorschlägen für Evidenz* und der tatsächlichen gefundenen Evidenz aus verschiedenen Datenquellen bildet die Grundlage für die Kapitel 7 und 8.³¹ In diesen Fallstudienkapiteln sind die Ergebnisse schon zum Teil aggregiert dargestellt.

6.4 Methodisches Vorgehen

Mechanismen, Einflussfaktoren und Bewertungskriterien wurden für jeden der Fälle separat analysiert und dann beide Fälle qualitativ verglichen. Dies ist notwendig, da jeder Planungsprozess einzigartig ist und in seiner eigenen Logik verstanden werden muss, bevor bestimmte Aspekte verglichen werden können (Fugmann et al. 2018, S. 16).

Der ‚Kern‘ eines Falles beginnt mit einer Entscheidung für ein Planungsvorhaben und endet mit einer Policy-Entscheidung (siehe Kapitel 2). Je nach ihrer Relevanz für das Verständnis des Planungsprozesses wurden Prozesse davor und danach ebenfalls betrachtet. Dies bedeutet, dass die Definition von Anfangs- und Endpunkt (für diese Analyse) für jeden Fall individuell festgelegt wurde und sich im Laufe der Untersuchung verändert hat. Die Konsultation steht jeweils im Fokus, andere Beteiligungsformate aus den Fallstudien wurden aber als Vergleichsfolie mitbetrachtet. Für beide Fallstudien wurden die Entwicklungen bis Ende August 2023 berücksichtigt.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit wurden zwar in beiden Fallstudien die gleichen Methoden angewandt, deren genaue Ausgestaltung und deren Zusammenwirken unterschiedlich jedoch. Darauf wird in der Beschreibung der Methoden jeweils eingegangen, eine Zusammenfassung der jeweils in den Fallstudien angewandten Methoden findet sich in Tabelle 9 auf der nächsten Seite.

³¹ Für die konsultativen Formate wurden jeweils alle *Vorschläge für Evidenz* einzeln mit der tatsächlichen Evidenz abgeglichen und Schlussfolgerungen gezogen. Für die anderen Beteiligungsformate, die als Vergleichsfolie mitbetrachtet wurden, wurde pro Mechanismus/Kriterium die Evidenz zusammengestellt und ausgewertet, aber nicht alle *Vorschläge für Evidenz* einzeln durchgegangen.

Tabelle 9 Überblick über jeweils in den Fallstudien angewandte Methoden

	Interviews	Medien-analyse	Dokumentenanalysen		Teiln. Beobachtung
<i>Elbchaussee</i>	10 (~400 Extrakte)	37 Artikel (+114 gesichtet)	Inhaltsanalyse Beteiligungs- beiträge	Vergleich Planversionen und Beteiligungs- beiträge	-
<i>Ottensen</i>	13 (~500 Extrakte)	104 Artikel	Auswertung der Protokolle politischer Sit- zungen		9 Veran- staltungen

Triangulation wird auch deshalb hier für sehr sinnvoll erachtet, weil die Informationen zum Teil nur über die Akteure selbst erlangt werden konnten, womit sie gewissermaßen durch die ‚Linse‘ dieser Akteure erhoben wurden, also bereits interpretiert worden waren. Dabei waren alle Akteure auf irgendeine Weise am Prozess beteiligt und hatten somit meist auch konkrete eigene Interessen, waren also voreingenommen (Goldschmidt 2014). Das gleiche gilt für Medienerzeugnisse. Eigene Beobachtungen sind dagegen durch *meine* subjektive Sichtweise geprägt. Diese Herangehensweise, dass sich ein Bild durch verschiedene subjektiv-interpretierende Blickwinkel zusammensetzt, soll blinde Flecken ausgleichen und verschiedene Sichtweisen zusammenfügen, sodass letztendlich – vergleichbar mit einem Puzzle – ein umfassendes Bild entsteht. Für die gleichen Forschungsfragen wurden hier jeweils verschiedene Methoden und Datenquellen verwendet, was die interne Validität der Forschungsergebnisse entscheidend erhöht (Gläser und Laudel 2010, S. 105). Im Folgenden werden detailliert die gewählten Methoden und deren Anwendung beschrieben.

6.4.1 Leitfadengestützte Interviews

Den Kern der Datenerhebung bilden leitfadengestützte Expert:inneninterviews. Solche können mit allen Personen geführt werden, deren spezifisches Wissen für die Rekonstruktion des Falls als relevant erachtet wird. Als Expert:innen werden diese Personen vor allem in dem Sinne gesehen, dass sie Sachverständige für bestimmte Konstellationen und Prozesse sind, aber auch die Wahrnehmungen und Einstellungen der Befragten selbst kommen vor und können interessant sein

(Gläser und Laudel 2010, S. 41–43). In diesem Fall sind das Personen, die qua ihrer Funktion am Planungs- und/oder Beteiligungsprozess beteiligt waren oder über spezifisches Wissen dazu verfügen.

Geführt wurden Interviews mit den relevanten Stakeholdern im Prozess, nämlich Vertreter:innen der Verwaltung, privater Planungsbüros, der Politik und der beteiligten Zivilgesellschaft. Insgesamt wurden 23 Interviews geführt, 10 für die Elbchaussee, 13 für Ottensen.³² Die Interviewpartner:innen wurden zum Teil auf Basis der Zeitungsartikel und Planungsdokumente, zum Teil im Schneeballsystem auf Empfehlung anderer Interviewpartner:innen ausgewählt. Pro Fall wurde ein Interview zu Beginn der Feldphase geführt, um die Fallauswahl zu konsolidieren. Die weiteren Interviews wurden zu verschiedenen Zeitpunkten des Prozesses, größtenteils jeweils nach der Policy-Entscheidung, geführt. Zum Teil wurden Personen auch mehrfach interviewt, beispielsweise am Anfang und am Ende eines Prozesses. Eine Auflistung findet sich in Anhang B.1 bzw. C.1.

Die Interviews wurden mithilfe eines Leitfadens geführt. Der Interviewleitfaden wurde abgeleitet aus den Operationalisierungen der Mechanismen, der Einflussfaktoren und der Bewertungskriterien. Diese Elemente übernahmen damit die Funktion von Leitfragen, die die eher abstrakten Forschungsfragen in konkretes Erkenntnisinteresse übersetzten. Der Leitfaden strukturierte die Interviews, Formulierung und Reihenfolge der Fragen waren flexibel. Es gab einen Haupt-Leitfaden, der dann je nach Akteursgruppe und je nach Fallstudie leicht angepasst und vor jedem Interview individualisiert wurde. Dieser Leitfaden für alle Akteursgruppen findet sich in Anhang A.2.

Die halbstrukturierte Form wurde gewählt, da es diese Art von Interview ermöglicht, Einblicke in die Tiefe zu erlangen. Der Leitfaden dient dazu, die Forschungsfragen in Alltagssprache zu übersetzen, um direkt an der Lebensrealität des Gegenübers anzusetzen und sicherzustellen, dass keine Aspekte vergessen werden oder nicht zur Sprache kommen. Der Leitfaden wirkt zudem ‚Gewöhnungseffekten‘ entgegen. Außerdem dient er der Entwicklung und Überarbeitung bei der Vorbereitung auf die Interviews (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2014, S. 126-127).

Bei der Erarbeitung des Leitfadens wurden die Hinweise von Gläser und Laudel (2010, S. 139–148) berücksichtigt. Der Leitfaden folgt – nach einigen

³² Zusätzlich wurden in drei weiteren Fällen Interviews geführt, die in die engere Fallauswahl gekommen waren. Außerdem wurden für beide Fallstudien weitere Interviewpartner:innen angefragt, die nicht zu einem Interview bereit waren, genaueres siehe jeweils die Fallstudienkapitel.

einleitenden Fragen - chronologisch den Prozessschritten, gefolgt von Fragen nach Einflussfaktoren im Kontext. Dabei wurde vor allem auf erzählende, offene Fragen gesetzt, die dann durch spezifische Nachfragen ergänzt werden konnten. Vor dem Einsatz im Feld wurde der Leitfaden in allen Akteursgruppen getestet. Dabei wurden auch gezielt verschiedene Reihenfolgen ausprobiert, um zu schauen, wie ein möglichst natürlicher Gesprächsfluss hergestellt werden kann; die Formulierungen wurden immer wieder (auch noch im Forschungsprozess) angepasst.

Die Interviews dauerten meist etwa 60 min. und wurden persönlich (im Büro der Interviewpartnerin oder an einem öffentlichen Ort) oder über Webex (mit Video) geführt. Alle Interviews wurden aufgezeichnet. Nach jedem Interview wurden Feldnotizen erstellt (schriftlich oder als Audio-Aufnahme). Dann wurden die Interviews nach pragmatischen, zuvor festgelegten Regeln transkribiert (angelehnt an Gläser und Laudel 2010). Diese Transkripte bilden die Grundlage für die Analyse der Interviews.

Auswertung mit der qualitativen Inhaltsanalyse

Die Auswertung der Interviews orientiert sich an der qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel (2010). Die qualitative Inhaltsanalyse eignet sich für das theoriegeleitete Vorgehen und den Fokus auf kausale Mechanismen und Zusammenhänge. Während kodierende Verfahren sehr textnah bleiben, werden bei der qualitativen Inhaltsanalyse Schlüsselstellen aus dem Textmaterial extrahiert, mit denen dann weitergearbeitet wird. Mit dieser gezielten Extraktion soll die Informationsfülle verringert und systematisch strukturiert werden (Gläser und Laudel 2010, S. 43–47).

Ein theoretisch begründetes Suchraster (Darstellung der Kategorien siehe Anhang B.2/C.3) leitete die Extraktion relevanter Aspekte aus den Interviews und verknüpfte die Analyse des Interviewmaterials mit dem theoretischen Rahmen: Nach der Transkription wurden thematisch zusammenhängende Absätze zu Analyseeinheiten zusammengesetzt. Dann wurden in den Transkripten die inhaltlich relevanten Textstellen markiert (die Textstellen, die eine Aussage über die im Suchraster definierten Variablen enthalten) und einer Oberkategorie (beispielsweise einer Projektphase oder einer Faktorengruppe) zugeordnet. Diese Extrakte wurden dann aus dem Gesamttext entnommen. Es wurden für die Elbchaussee etwa 400 Extrakte, für Ottensen etwa 500 Extrakte entnommen.

Detaillierte Informationen wurden den Extrakten entnommen und den jeweils passenden Kategorien zugeordnet. Die Auswertung war dabei ein iterativer Prozess, in dem sich auch das Raster weiterentwickelte, indem neue Aspekte hinzugefügt wurden. Damit kann die Auswertung als deduktiv-induktiv bezeichnet werden. Das Auswertungsraster unterscheidet sich im Detail zwischen den beiden Fallstudien.

Die so entstandene umfangreiche Datenbasis wird handhabbar durch die Anwendung von Filtern auf die kategorisierten Textstellen. Gefiltert werden kann beispielsweise nach den spezifischen Beteiligungsformaten, nach Akteursgruppen der Interviewten oder danach, ob zu bestimmten Kategorien oder einzelnen Dimensionen Informationen enthalten sind. Vorteilhaft ist die Filterfunktion insbesondere für die praktische Handhabung der Tabelle sowie für den Umgang mit Textstellen, die mehreren Kategorien zuzuordnen sind.

Folgende Tabelle (Tabelle 11) zeigt ein Beispiel. Hier wurde nach Aussagen zu Interaktion und Erarbeitungsprozess gefiltert und die dazugehörige Ursachen- und Wirkungsdimension mitbetrachtet, die anderen Kategorien wurden für die Abbildung ausgeblendet.

Tabelle 11 Beispielhafter Ausschnitt des ausgefüllten Auswertungsrasters

		Interaktion und Erarbeitungsprozess		
Exzerpt (Originalzitat)	Rn.	Diskussions- verlauf	Ursache (jeweils)	Wirkung (jeweils)
„Was wahrscheinlich auch wieder etwas mit der durchaus auch online-affinen teilnehmenden Klientel zu tun ist, dass sie tatsächlich selber dieses Board bedient haben. Das war auch besser als in jedem anderen Workshop, den ich gemacht habe. Ich nehme mal an, dass sie das alle oder zum großen Teil zumindest aus ihren Arbeitskontexten kannten.“	155	Die Personen konnten alle selbst das Miro-Board bedienen, besser als ich vergleichbaren Workshops	Internet-affines Klientel, kannte das Tool schon	[Keine Aussage]

Die direkten Interviewzitate, die in den folgenden Kapiteln verwendet werden, wurden von den Interviewpartner:innen freigegeben und teilweise auf deren Wunsch leicht redaktionell überarbeitet, inhaltliche Veränderungen wurden nachträglich nicht vorgenommen.

6.4.2 Medien- und Dokumentenanalyse

Medienanalyse

Aus den Medien lassen sich zum einen Informationen zu Akteuren, Faktoren und zum Beteiligungsprozess entnehmen, vor allem aber lassen sich die hegemonialen Diskurse und deren Veränderungen im Lauf des Prozesses rekonstruieren. Diskurse sind Ereignisse oder Praktiken des Sprach- oder Zeichengebrauchs, die als solche Wirklichkeit konstituieren (Keller 2011, S. 66). Diese Diskurse und damit möglicherweise der Prozess werden durch die Berichterstattung wiederum auch beeinflusst (FGSV 2012, S. 11). Eine solche Veränderung von Diskursen ist für mehrere der Mechanismen-Skizzen höchst relevant.

Es wurden Zeitungsartikel und Videobeiträge zum Thema des jeweiligen Planungsprozesses gesammelt und analysiert. Besonders wichtig waren in diesem Fall die regionale und v.a. die lokale Presse, da sie „sie mit den Strukturen vor Ort vertraut ist und in der Regel auch die Positionen von Politik, Verwaltung und der verschiedenen Verbände kennt“ (Jansen et al. 2007, S. 54). Als Grundlage dienten somit die vier auflagenstärksten Zeitungen aus Hamburg, ein regionaler Sender sowie fünf überregionale Zeitungen (die vier auflagenstärksten sowie eine Zeitung, in der aus thematischer Nähe häufig berichtet wurde).

Gesucht wurde für einen je nach Fall definierten Zeitraum und unter Nutzung definierter Suchbegriffe auf der Internetseite der entsprechenden Zeitung sowie über die Datenbank *lexisnexis*. Es wurde zu mehreren Zeitpunkten gesucht. Nach einer Zusammenstellung aller Artikel mit Bezug zum Planungsverfahren im jeweils definierten Zeitraum wurden diese zunächst nach Datum sortiert. Daraufhin wurden die Artikel nach einem theoriegeleiteten System kodiert, das auf Basis der ersten Ergebnisse noch angepasst wurde.

Das Auswertungssystem orientierte sich an dem Zweck, der mit der Medienanalyse verfolgt wurde: nämlich die punktuelle Ergänzung der anderen Ergebnisse an spezifischen Stellen im Prozess, wie es etwa Bögel et al. (2022) in ihrer Analyse eines lokalen Innovationsprozesses getan haben. Deshalb wurden die Artikel zwar laufend gelesen, die Analyse wurde allerdings erst nach Auswertung der Interviews durchgeführt. So konnte sich das Auswertungssystem bereits an den ersten Ergebnissen orientieren. Besonders die Mechanismen ‚*Druck*‘ und

‚Überzeugung‘ konnten ergänzt werden, indem Aussagen über die Darstellung und die Wahrnehmung des Prozesses und vor allem der Beteiligung abgeleitet wurden.

Die Analyse erfolgte auf Artikel- und Passagenebene:

Auf *Artikelebene* wurden die gesamten Artikel nach verschiedenen Aspekten kategorisiert, etwa ob sie sich auf jeweilige Beteiligungsformate berufen, ob darin das Projekt als konflikthaft dargestellt wird, o. ä. Die Konflikthaftigkeit wurde zusätzlich separat für die Titel der Artikel ausgewertet, da davon ausgegangen werden kann, dass diese oft wahrgenommen werden, ohne dass notwendigerweise der Artikel gelesen wird, und sie somit die öffentliche Wahrnehmung prägen. Auch betrachtet wurde für alle Artikel, ob darin eine bestimmte Partei oder Akteursgruppe zu Wort kommt und wie viele Zitate von diesen Akteuren in einem Artikel jeweils enthalten sind. All diese und weitere Aspekte wurden quantitativ nach Erscheinungsmonat ausgewertet.

Die *Passagen*, die den Ausschlag gaben für die gerade beschriebene Kategorisierung der Artikel, wurden für manche der Themen genauer betrachtet. Das Ziel war, genauer herauszufinden, in welchem Kontext und auf welche Weise die jeweiligen Beteiligungsveranstaltungen besprochen wurden. So wurden die den einzelnen Beteiligungsformaten zugeordneten Passagen noch induktiv in Kategorien eingeteilt, etwa ob die Beteiligung nur erwähnt wurde, ob der Bezug negativ oder positiv war, oder um welchen Aspekt es konkret ging (Übersicht siehe Anhang C.3).

Auch hier unterscheiden sich die Auswertungssysteme zwischen den Fallstudien leicht, sind aber ähnlich aufgebaut. Für das Verfahren Ottensen wurden mehr Kategorien genutzt als für die Elbchaussee, da das Verfahren sehr viel umfangreicher war und es sich um deutlich mehr Artikel handelte. Im Anhang (B.3/C.3) finden sich für beide Fallstudien die Suchbegriffe, die Suchzeiträume, die berücksichtigten Medien, die Kodierschemata und die quantitativen Auswertungen der Artikel jeweils nach Kategorie und Erscheinungsmonat.

Dokumentenanalyse

Analysiert wurden auch ausgewählte Dokumente des Planungsprozesses wie Protokolle von politischen Sitzungen, Dokumentationen von Beteiligungsveranstaltungen, Planungsentscheidungen und deren Erläuterungen, Entwürfe und die endgültig beschlossene Planung. Dabei handelte es sich vorwiegend um öffentlich zugängliche Unterlagen, in Einzelfällen auch um vertrauliche Unterlagen, die zur Kenntnis genommen werden durften.

Die Dokumente wurden auf verschiedene Weisen ausgewertet, da sie sehr unterschiedlich ausgestaltet waren. Viele Dokumente wurden ohne systematisches Suchraster als Informationsquelle genutzt und sind als solche im Text als Quelle genannt. Protokolle von Beteiligungsveranstaltungen wurden zum Teil anhand des beschriebenen Interviewauswertungsrasters ausgewertet.

Zudem wurde für beide Fälle die verschiedenen Planentwürfe bzw. Planstände mithilfe eines Rasters untereinander und mit den Beteiligungsergebnissen verglichen, um Änderungen herausarbeiten zu können (siehe Anhang B.5/C.5).

Zudem wurden in den beiden Fallstudien noch separate Auswertungen durchgeführt:

- Im Fall Elbchaussee wurde der Inhalt der Beteiligungsbeiträge analysiert, indem jeweils die am häufigsten genannten Forderungen bzw. am häufigsten bewerteten Beiträge anhand eines Schemas ausgewertet wurden (Zusammenfassung siehe Anhang B.4). Für Ottensen lag eine solche Zusammenfassung bereits von Seiten der Verwaltung bzw. der Dienstleister vor, sodass auf diese zurückgegriffen werden konnte.³³
- Für den Fall Ottensen wurden die Protokolle des bezirklichen Verkehrsausschusses und der Bezirksversammlung sowie der Bürgerschaft separat nach einem Analyseraster ausgewertet, um einen Überblick über die Rolle der Beteiligung in der politischen Diskussion zu bekommen (Zusammenfassung siehe Anhang C.4). Dies war notwendig, da das Projekt in den meisten Sitzungen von 2019 bis 2023 behandelt worden und ein Überblick über die Rolle der Beteiligung somit nur über eine detaillierte Auswertung möglich war. Im Gegensatz dazu wurde das Projekt Elbchaussee kaum im Verkehrsausschuss behandelt, sodass eine solche Analyse nicht nötig schien. Dabei wurden zunächst alle entsprechenden Protokolle und dazugehörige Beschlüsse und Anfragen gesammelt. Hier wurde auf Protokollebene ausgewertet, während ausgewählte Passagen ebenfalls betrachtet wurden. Es ging konkret darum, was jeweils in den Sitzungen besprochen wurde, wie und wann von wem über die Beteiligung gesprochen wurde, und in welchem Kontext dies geschah. Aus dieser Zusammenstellung konnten auch einige besonders wichtige

³³ Diese Lösung wurde gewählt im Bewusstsein, dass es sich dabei bereits um eine Interpretation der Rohdaten handelt. Grund war, dass nur ein Teil der Beteiligungsbeiträge aus *Ottensen* verfügbar ist (Onlinebeiträge). Diesen Teil auszuwerten hätte einen hohen Aufwand bedeutet, aber wenig Mehrwert gebracht, da er ohnehin nur einen kleinen Teil der Beteiligung abbildet.

Sitzungen identifiziert werden, deren Protokolle dann noch einmal detaillierter betrachtet wurden und die für das Verständnis der Mechanismen relevant wurden.

6.4.3 Teilnehmende Beobachtung

Teilnehmende Beobachtung wurde nur in Ottensen durchgeführt, da die Beteiligung und die politische Entscheidung für die Elbchaussee zum Zeitpunkt der Erhebung bereits abgeschlossen waren. Die teilnehmende Beobachtung diente zum einen als Zugang zum Feld und als Vorbereitung für die anderen Methoden (Przyborski und Wohlrab-Sahar 2014, S. 39–45) sowie auch als eigenständige Erhebungsmethode, besonders für die Bestimmung der Einflussfaktoren und für die Bewertung. Auch half die Beobachtung, andere Ergebnisse zu kontextualisieren. Beobachtungen wurden durchgeführt bei einigen Sitzungen des Verkehrsausschusses, bei Konsultationsveranstaltungen und Beiratssitzungen (eine vollständige Liste der Beobachtungen findet sich in Anhang C.6).

Teilnehmende Beobachtung bedeutet, dass die Forscherin eine aktive Rolle im Feld übernimmt, also sozusagen ‚mitspielt‘. Dabei gab es verschiedene Grade des ‚Mitspielens‘ – meine Rolle unterschied sich je nach Veranstaltung und Format und hat sich auch im Laufe des Projektes verändert. Wenn möglich, handelte es sich aus Transparenzgründen um eine offene Beobachtung (Thierbach und Petschick 2019, S. 1167), das heißt, ich habe mich den Teilnehmenden vorgestellt. In anderen Veranstaltungen nahm ich anonym teil und in noch anderen wurde ich gar nicht wahrgenommen, beispielsweise in Online-Veranstaltungen ohne Kamera. Dabei ist jeweils individuell eine Reflexion der eigenen Rolle wichtig, da durch die Anwesenheit das Geschehen grundsätzlich beeinflusst wird; allerdings kann bei einer stillen Teilnahme damit gerechnet werden, dass der Einfluss nicht maßgeblich ist (Thierbach und Petschick 2019, S. 1167).

Besonders relevant war die teilnehmende Beobachtung bei den Konsultationsveranstaltungen und den Beiratssitzungen, da ein Teil des dort gesuchten Wissens nicht in den Protokollen enthalten ist und bei Interviews Verzerrungen durch soziale Erwünschtheit zu erwarten sind (Goldschmidt 2014, S. 345–349; Gläser und Laudel 2010, S. 103). Dort wurde deshalb zusätzlich zu den informellen Feldnotizen ein detailliertes Beobachtungsprotokoll auf theoretischer Basis erstellt. Die Beobachtung ist zwischen der stark und der schwach strukturierten Beobachtung (Thierbach und Petschick 2019, S. 1166) zu verorten: Das Erkenntnisinteresse war spezifisch und im Vorhinein geleitet und damit weniger offen als etwa der Interviewleitfaden. Eine gewisse Offenheit war aber gewährleistet, da die Kriterien ohne vorab definierte Merkmalsausprägungen qualitativ ausgefüllt wurden, Beobachtungen außerhalb der definierten Kriterien aufgenommen wurden und

das Protokoll im Laufe der Forschung ergänzt wurde. Die Vorlage des Protokolls befindet sich im Anhang C.6. Die Auswertung der Feldnotizen und der Beobachtungsprotokolle erfolgte über das Auswertungsraaster der qualitativen Inhaltsanalyse.

6.4.4 Teilnehmenden- und Bevölkerungsbefragung

Ergänzend wurden die Auswertungen quantitativer Befragungen aus dem Forschungsprojekt CIMT herangezogen. Dabei wurden die Teilnehmenden der Konsultationsveranstaltungen und repräsentativ ausgewählte Personen, die im Umfeld des jeweiligen Projekts leben, befragt, in Ottensen vor und nach und bei der Elbchaussee nach dem Planungsverfahren.

Die Prozesseinschätzungen aus Sicht der Teilnehmenden werden hier als weitere Perspektive auf den Prozess für die Mechanismen und die Bewertungskriterien genutzt. Die Ergebnisse der Zufallsstichprobe dienen in einigen Fragen als Referenz. Die Befragten wurden in einem umfangreichen Fragebogen in geschlossenen Fragen auf einer Likert-Skala von 1 bis 5 nach einer Prozesseinschätzung sowie zu ihrer Perspektive auf die Policy-Wirkung befragt. Dabei wurden die Teilnehmenden beim Projekt Ottensen jeweils direkt in den Veranstaltungen rekrutiert und nach der Veranstaltung befragt. Beim Projekt Elbchaussee gab es einen größeren zeitlichen Abstand zwischen Beteiligungsprozess und Befragung. Einige Teilnehmende konnten noch über einen E-Mailverteiler der Beteiligung erreicht werden, andere konnten über die Bevölkerungsbefragung erreicht werden.

Hier wird auf die Datenauswertung aus dem Projekt CIMT zurückgegriffen. Eine eigene Datenauswertung darüber hinaus erfolgte nicht. Für die ausgewerteten Daten, die Fragebögen und die Auswertungsmethodik siehe Holec und Escher (2024a, 2024b).

7 Überplanung der Elbchaussee

Bei dem Verfahren geht es um die Überplanung des Straßenquerschnitts der Elbchaussee, die insgesamt 9 km lang ist und die Elbvororte mit dem Zentrum Altona verbindet. Die Elbchaussee ist eine Hauptverkehrsstraße, deren Verwaltung damit beim gesamtstädtischen Senat angesiedelt ist. Baulastträger ist somit der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG), der bis 2020 der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und seitdem der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) unterstellt ist.³⁴ (LSBG 2021a, S. 3) In diesem Kapitel geht es um den 4 km langen westlichen, ersten Planungsabschnitt, der ab Mai 2021 zuerst umgebaut wurde (siehe Abbildung 9, folgende Seite).³⁵

Zu dieser Planung gab es 2018 mehrere konsultative Invited Spaces, bestehend aus zwei Phasen der Online-Beteiligung, jeweils gefolgt von einer öffentlichen Veranstaltung (LSBG 2021a). Darüber hinaus brachte sich die Öffentlichkeit über Claimed Spaces, nämlich Mobilitätsverbände und lokale Initiativen und die Volksinitiative Radentscheid, in die Planung ein. Diese Claimed Spaces werden hier mit betrachtet, da gerade im Vergleich verschiedener Formate vertiefte Aussagen über die Rolle von Konsultation getroffen werden können.

Zusammengefasst ist durch die Invited Spaces kaum Policy-Wirkung zustande gekommen, mehr durch den Claimed Space Radentscheid. Dabei lassen sich viele der theoretisch hergeleiteten Mechanismen finden, etliche jedoch nur in Ansätzen und ohne zu Policy-Wirkung zu führen. Die in diesem Kapitel vorgestellte Analyse basiert auf 10 qualitativen Interviews mit 11 Personen, Planungsdokumenten, Protokollen politischer Sitzungen und Beteiligungsveranstaltungen, Zeitungsartikeln und quantitativen Befragungsdaten (siehe Kapitel 6).

³⁴ Der LSBG ist vergleichbar mit dem Tiefbauamt in anderen Städten.

³⁵ Insgesamt gibt es drei Planungsabschnitte. Perspektivisch soll die komplette Straße überplant werden, allerdings wurde im Laufe des Projekts aus verschiedenen Gründen entschieden, zunächst nur mit dem Planungsabschnitt West zu beginnen. Wenn im Folgenden vom westlichen/östlichen Teil die Rede ist, bezieht sich das also immer auf den 1. Planungsabschnitt (sprich: der westliche/östliche Teil des 1. Planungsabschnitts).

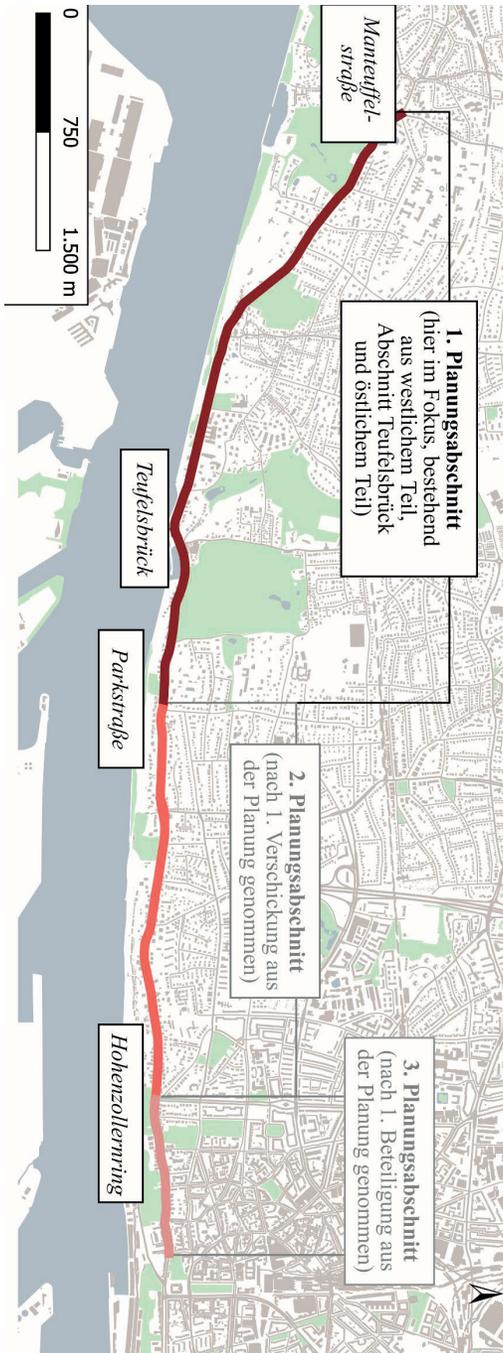


Abbildung 9 Verlauf der Elbchaussee und Planungsabschnitte (eigene Darstellung, basierend auf Daten von OpenStreetMap/Mitwirkenden (ODbL))

Die qualitativen Interviews wurden mit Personen aus Politik, Verwaltung, freier Wirtschaft und Zivilgesellschaft geführt, ausgewählt auf Basis der Planungsdokumente sowie im Schneeballsystem aus den anderen Interviews.

Die Interviewpartner:innen lassen sich der folgenden Akteursgrafik (Abbildung 10) entnehmen und sind detaillierter in Anhang B.1 aufgeführt. **Fett** sind die interviewten Personen mit im Text verwendetem Kürzel, weitere für ein Interview angefragte Personen sind mit * markiert. Je weiter mittig die Akteure verortet sind, desto wichtiger werden sie für die Policy-Wirkung der Beteiligung eingeschätzt.

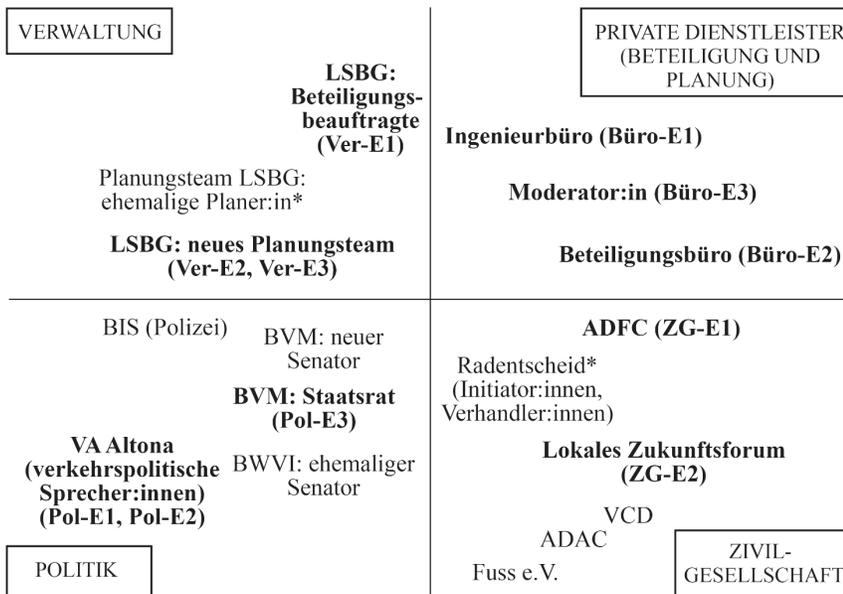


Abbildung 10 Relevante Akteure im Planungsprozess Elbchaussee

Im ersten Teil des Kapitels wird ein Überblick über Gebiet und Planung gegeben und daraufhin der Planungsprozess inklusive der Beteiligung detailliert dargestellt. Das bildet die Basis für den zweiten Teil, in dem für die relevanten Beteiligungsformen – *Konsultation, Mobilitätsverbände und -initiativen* und *Volksinitiative Radentscheid* – die Policy-Wirkung und die Wirkmechanismen heraus-

gearbeitet werden. Dann erfolgen die Bewertung und Einordnung anhand der theoretisch hergeleiteten Kriterien und ein Überblick über die wichtigsten Einflussfaktoren. Dabei konzentriert sich der erste Teil des Kapitels (7.1 und 7.2) auf die Darstellung der empirischen Ergebnisse und der spätere Teil auf die Interpretation der Ergebnisse im theoretisch entwickelten Analyseraster.

7.1 Überblick

Es folgt ein Überblick zu Vorgeschichte, Prozess und Ergebnissen der Planung.

Ausgangssituation und Ziele

Die Elbchaussee ist eine historisch gewachsene, wichtige Verbindung von Hamburg in die Elbvororte sowie eine prestigeträchtige und bekannte Straße, größtenteils begrenzt von großen Privatgrundstücken mit Villen. Sie wird aufgrund ihrer Geschichte und dem Zugang zum Elbstrand als identitätsstiftend und emotional besetzt beschrieben (Pol - E3 2021, Rn. 25; Ver - E1 2021, Rn. 132).

Ausgangssituation für die Planung war ein schlechter baulicher Zustand und fast gänzlich fehlende Radverkehrsinfrastruktur, sodass die Situation für den Radverkehr nicht mehr regel- und leitbildkonform war (LSBG 2021a, S. 3). Konkret wurde der Radverkehr auf der Kfz-Fahrbahn im Mischverkehr bei einer Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h geführt, außerdem war der Fußweg südlich für den Radverkehr freigegeben. Zwar wurde der Kfz-Verkehr nur zweistreifig geführt, allerdings fuhren durch eine hohe Fahrstreifenbreite oft zwei Kfz pro Richtung nebeneinander. Der Abschnitt wurde auch von 6 Buslinien genutzt. (LSBG 2020d). Dieser Situation entsprechend schildern Interviewte, dass die gemeinsame Führung mit dem Autoverkehr und die zahlreichen Kurven und Engstellen die Straße für den Radverkehr unattraktiv machten und somit viele Radfahrende die Elbchaussee mieden (Pol - E1 2021, Rn. 23-24, Büro - E2 2021, Rn. 75). Auch die Situation für den Fußverkehr war mangelhaft: Für diesen gab es im entsprechenden südlichen Abschnitt einen teilweise schmalen Gehweg, nördlich ein unbefestigtes Hochbankett.³⁶ Der ruhende (Kfz-)Verkehr spielte mit 26 Stellplätzen im Abschnitt eine untergeordnete Rolle. (LSBG 2021a, S. 6–9)

Politisch war die Elbchaussee und deren Problemlage schon länger in der Diskussion. Eine Person aus der Bezirkspolitik schildert, dass das Thema, schon

³⁶ Das kann man sich vorstellen als teilweise sehr schmalen, mit Granulat befestigten Streifen, der beispielsweise direkt neben einem Radweg verläuft und damit für den Fußverkehr wenig komfortabel und sicher ist bzw. teilweise in seiner Breite für die Nutzung nicht ausreicht, je nach Nutzung des angrenzenden Grundstücks.

seitdem sie in der Politik ist (2004), immer wieder diskutiert werde, zum Teil auch konflikthaft, der Bezirk habe das Thema immer wieder angestoßen, sei allerdings nicht federführend dafür zuständig. Es sei nie zu einer Umgestaltung gekommen, da eine fahrradfreundliche Veränderung der Verkehrssituation als komplizierte Herausforderung aufgefasst wurde und eine durchgehende Lösung für den Radverkehr aufgrund der Engstellen wie auch der wechselnden politischen Merheiten nicht möglich schien (Pol - E2 2021, Rn. 34). Eine andere Person aus der Politik beschreibt die Einschränkungen und thematisiert indirekt auch die Maßgabe, dass die Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs erhalten werden müsse.³⁷

„Und hier war die Herausforderung, dass wir [...] nicht den ausreichenden Raum haben, um regelkonform Radwege zu bauen, dass wir aber auch nur eine Fahrspur je Richtung haben, sodass wir jetzt auch nicht einfach sagen können, wir nehmen eine Fahrspur raus, um hier Platz zu finden, sondern er ist einfach nicht da. Und vor der Prämisse, dass wir eine Spur je Richtung [...] haben wollen, ist es schwer umsetzbar.“
(Pol - E3 2021, Rn. 46)

Auch aufgrund dieser Herausforderungen wurden immer wieder alternative Strecken in die Diskussion eingebracht, allen voran eine Führung auf dem Elberadweg, der teilweise parallel verläuft. Neben anderen Kritikpunkten ist dieser Radweg aber auf etwa 900 m unterbrochen, und ein Bürgerentscheid, der einen Lückenschluss vorsah, scheiterte 2017 (ZG - E2 2022, Rn. 56; Pol - E1 2021, Rn. 24, 30-31). Damit verbunden war der Anspruch, „dass die Radwege nach oben sollen“, somit wuchs der Druck, eine Lösung auf der Elbchaussee zu finden (Büro - E1 2021, Rn. 54).

Nach Versuchen, die Situation durch punktuelle Eingriffe zu verbessern, zeichnete sich ab, dass der gesamte Querschnitt überplant werden müsse. Für einen Abschnitt der Elbchaussee wurde dazu 2015 ein Ingenieurbüro beauftragt, dieses Planungsverfahren wurde allerdings zunächst abgebrochen. Grund war, dass die Baufähigkeit der Trinkwassersiele bekannt wurde, somit die ganze Straße geöffnet werden musste und dies mit einer Überplanung des Querschnitts der *gesamten*

³⁷ Das bedeutet, dass die Straße nach dem Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen bestimmte Qualitätsstufen erreichen muss, sodass die übergeordnete Verbindungsfunktion erfüllt werden kann. Damit in Verbindung stehen Anforderungen an Straßenbreite, Geschwindigkeit und Knotenpunktgestaltung (FHH, BVM o.J.a; FGSV 2015).

Elbchaussee verbunden werden sollte (Büro - E1 2021, Rn. 23-24; 134; LSBG 2015, S. 4). Damit begann das hier betrachtete Planungsverfahren.

„Weil es immer schwer zu vermitteln ist, wenn man sagt, eigentlich müsste eine Straße mal geändert werden, aber wir machen den Zustand so wie er vorher war. Hamburg Wasser buddelt das alles schön auf und lässt keinen Stein auf dem anderen, und danach machen die den Zustand wieder hin wie er vorher war, bei dem alle wussten, dass es verbesserungsbedürftig ist.“

(Pol - E3 2021, Rn. 32)

Durch das auffällige Ziel entstand Zeitdruck, die Planung wurde priorisiert (Pol - E1 2021, Rn. 20). Ziel war dabei laut offiziellen Planungsdokumenten, v.a. die Bedingungen für den Radverkehr zu verbessern, also „leistungsfähige und sichere Radverkehrsanlagen [einzurichten] und somit die Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer“ (LSBG 2021a, S. 3) zu erhöhen. Die Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs blieb Maßgabe (LSBG 2021a, S. 13).

Planungsergebnis und Umsetzung

Ab 2021 wurden folgende Maßnahmen baulich umgesetzt: Die Zweistreifigkeit für den Kfz-Verkehr und alle Fahrbeziehungen blieben erhalten, die Breiten wurden allerdings verringert, sodass nur noch ein Fahrzeug je Richtung Platz hat. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt weiterhin zum größten Teil 50 km/h. In einem Abschnitt von etwa 300 m wurde Tempo 30 angeordnet. Die Buslinien werden wie gehabt entlang der Elbchaussee geführt, drei Bushaltestellen wurden barrierefrei ausgebaut. Der Fußverkehr wird zukünftig durchgängig auf der Südseite auf einem barrierefreien Fußweg geführt, auf der Nordseite bleibt das Hochbänkt. Die Längsparkstände entfielen teilweise. (LSBG 2021a, S. 26–28)

Die geplante Radverkehrsführung unterscheidet sich je nach Streckenabschnitt und Straßenseite und setzt sich zusammen aus Schutzstreifen, Mischverkehr bei Tempo 50 mit Fahrradpiktogrammen auf der Kfz-Fahrbahn (sogenannten *Sharrows*³⁸) sowie einem *Kopenhagener Radweg* jeweils einseitig mit wechselnden Seiten (siehe Abbildungen 11 und 12). Das ist ein Radweg, der sowohl vom Kfz-Verkehr als auch vom Fußverkehr baulich je durch ein Hoch- bzw. Rundbord getrennt wird.

³⁸ Wortschöpfung aus den Worten „share“ (engl.: teilen) und „arrow“ (engl.: Pfeil).



Abbildung 11 Kopenhagener Radweg (Foto: März 2023)

Insgesamt wurden etwa 3 km Kopenhagener Radweg mit 1,85 m Breite³⁹ gebaut und 4 km mit Sharrows markiert. Beides wurde damit in Hamburg zum ersten Mal umgesetzt (LSBG 2021a, S. 25–26).



Abbildung 12 Sharrow (Foto: März 2023)

³⁹ Die Regelbreite für den Kopenhagener Radweg beträgt für Hamburg 2,75 m, wobei von einer Führung in beide Richtungen ausgegangen wird. Die hier gebaute Breite von 1,85 m ist die Mindestbreite (FHH, BVM 2022).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass neben der Instandsetzung und Aktualisierung laut Regelwerken vor allem Fläche vom Kfz-Verkehr zum Radverkehr umverteilt wurde, da die Fahrstreifenbreite verringert wurde und Parkstände zugunsten des Radverkehrs sowie zum Teil des Fußverkehrs entfallen sind. Da als oberste Maßgabe allerdings die Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs stand und damit fast überall Tempo 50 erhalten wurde und zudem die Straße direkt von Privatgrundstücken begrenzt wird, wird sowohl für den Fuß- als auch für den Radverkehr auf einem Großteil der Straße nur einseitig eine sichere Führung hergestellt.

7.2 Die Rolle der Öffentlichkeit im Planungsprozess

Als Grundlage für Mechanismen und Bewertung wird nun zunächst der Beteiligungs- und Planungsprozess dargestellt. Eine Übersicht über die Beteiligungsergebnisse und die verschiedenen Planversionen findet sich in Tabelle 12 am Ende des Unterkapitels.

7.2.1 Invited Space

Die konsultative Beteiligung namens *Elbchaussee-Dialog* erfolgte in zwei Phasen, jeweils mit einer Onlinebeteiligung und einer Vor-Ort-Veranstaltung mit externer Moderation. Zur Vorbereitung wurden 24 Stakeholder-Gespräche mit ausgewählten Initiativen und Verbänden geführt (Ver - E1 2021, Rn. 27; LSBG 2018b, S. 3-4). Auf die erste Onlinebeteiligung im Frühjahr 2018 folgte eine öffentliche Auftaktveranstaltung, auf die zweite im Herbst 2018 ein öffentlicher Planungsworkshop, um Details diskutieren zu können (Büro - E2 2021, Rn. 47–51). Beide Phasen waren für alle Interessierten offen und wurden durch Infostände im Straßenraum, Hauswurfsendungen und Aufsteller im Straßenraum beworben (Ver - E1 2021, Rn. 34, 51). An den beiden Veranstaltungen nahmen jeweils etwa 120 Personen teil (LSBG und Superurban 2018c, 2018b), bei den Onlinebeteiligungen lässt sich das nicht ermitteln.

Die Entscheidung, eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, kam von der damaligen Behördenleitung, also der politischen Ebene (Büro - E1 2021, 67, 85). Die Konsultation wurde von einem Kommunikationsbüro durchgeführt. Die Konzeption erfolgte zusammen mit dem LSBG, dem beauftragten Ingenieurbüro und einer externen Moderatorin, koordiniert durch die Partizipationsbeauftragte des LSBG (Büro - E3 2021, Rn. 25–29; Büro - E2 2021, Rn. 157-161).

Die Ziele der Beteiligung, wie sie in den Interviews von allen Akteursgruppen genannt wurden, lassen sich zusammenfassen als Informationsvermittlung, Konfliktverminderung und Input der Bevölkerung. Es wurde besonders betont, dass die Rahmenbedingungen und Grenzen der Planung klar dargestellt und verständlich gemacht werden sollten, gerade wegen der Auffassung, dass aufgrund der räumlichen und der planerischen Beschränkungen ohnehin nur eine Kompromisslösung möglich sein würde (Büro - E1 2021, Rn. 75; Pol - E1 2021, Rn. 38; Ver - E1 2021, Rn. 33). Somit spielte in den Überlegungen zum Aufbau und der Organisation der Beteiligungsveranstaltungen Information und Vermittlung eine große Rolle (Büro - E3 2021, Rn. 55; Ver - E1 2021, Rn. 33).

Inhaltlich wurde in der Konsultation v.a. eine durchgehende und sichere Radverkehrsführung gewünscht, zum einen auf der Elbchaussee, auch mithilfe einer Einschränkung des Kfz-Verkehrs, alternativ aber auch auf einer Parallelverbindung. Hierbei wurden viele Vorschläge geäußert, die den gesetzten Rahmenbedingungen nicht entsprachen, wie etwa die Einrichtung einer Fahrradstraße oder einer Einbahnstraße. Zum Teil wurde sogar eine Enteignung angrenzender Grundstücke gefordert. Allerdings gab es auch Stimmen, die die Leistungsfähigkeit der Elbchaussee als sehr wichtig einschätzten und keine Einschränkung des Kfz-Verkehrs wollten. (Zusammenfassende Auswertung auf Basis der meistbewerteten Beiträge, Methodik und Ergebnisse siehe Anhang B.4)

Erste Beteiligungsphase

In der ersten Beteiligungsphase ging es um die gesamte Elbchaussee. Online konnte der Status-Quo bewertet und es konnten Vorschläge eingereicht und bewertet werden. Eine Diskussion der Beteiligten untereinander war nicht möglich. Basis war der Bestandsplan, es wurden noch keine Ideen oder vorherigen Entwürfe gezeigt. Alternativ konnten Vorschläge auf Postkarten eingereicht bzw. an den Infoständen ausgefüllt werden.

Die Auftaktveranstaltung diente dazu, Fragen zu klären und war dem Protokoll nach zu schließen eher informationslastig (LSBG und Superurban 2018b). In einem Interview wurde sie beschrieben als „keine echte Beteiligung von selbst mit kreieren in diesem Sinne, sondern eine Beteiligung in diesem Falle von Information, Kommentierung und Ideen abgeben“ (Büro - E3 2021, Rn. 55).

Hier wurden auch die genannten Rahmenbedingungen kommuniziert, vor allem die Maßgabe der Leistungsfähigkeit für den Kfz-Verkehr (LSBG und Superurban 2018b). Im Plenum und vor der Veranstaltung konnten Fragen und Anmerkungen gemacht werden. Weiterhin gab es den sogenannten „Straßenraumausprobiertisch“, in dem in kleinen Gruppen für den gegebenen Abschnitt verschiedene Querschnitte manuell ‚zusammengesetzt‘ werden konnten (Büro - E1 2021, Rn. 75).

Im inhaltlichen Fokus der ersten Phase stand die Forderung der Beteiligten nach einer sicheren und durchgängigen Radinfrastruktur. Neben der Forderung nach sicherem Radverkehr auf der Elbchaussee wurde auch die Schaffung oder Stärkung einer Alternativverbindung gefordert, etwa über den Elberadweg oder Nebenstraßen. Weiterhin wurde eine Einschränkung des Kfz-Verkehrs, etwa durch Geschwindigkeitsbeschränkung oder Raumumverteilung, gefordert und teilweise auch die Maßgabe der Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs kritisiert. Gleichzeitig gab es auch Forderungen, den Kfz-Verkehr nicht einzuschränken, die jedoch eher negativ bewertet wurden. Exemplarisch zeigt sich das an einem Beitrag aus der Onlinebeteiligung mit 6 Likes und 31 Dislikes: „Keine Einschränkung für PKW. Rad und Fußweg zusammenlegen, um Stau zu vermeiden Elbchaussee so breit erhalten wie sie ist“ (LSBG und Superurban 2018, S. 2). Wichtiges Thema war weiterhin die Erhaltung des Grünraums, die Bedingungen für Fußverkehr und Aufenthalt wurden ansonsten eher am Rande thematisiert.

Nach der ersten Beteiligungsphase wurde zunächst der östliche Abschnitt aus der Planung herausgelassen. Im Folgenden wurden die Grundlagenermittlung abgeschlossen sowie Varianten für Querschnitte und Knotenpunkte entwickelt.

Zweite Beteiligungsphase

Für den hier betrachteten Abschnitt wurden für drei Unterabschnitte jeweils mehrere Querschnitte vorgeschlagen, die sich in der Führung für den Radverkehr unterschieden (LSBG und Superurban 2018c). Die Entwürfe konnten in der Onlinebeteiligung der zweiten Phase kommentiert werden. Im darauffolgenden Workshop wurden nach einer Erläuterung des Planungsstandes die Varianten der Querschnitte in Kleingruppen diskutiert. Zudem wurden Thementische zu Tempo 30, Radverkehr und ÖPNV angeboten. Neben dem Planungsteam und der Partizipationsbeauftragten waren weitere Behörden und das Planungs- und das Beteiligungsbüro vertreten.

Die Entwürfe wurden von den Teilnehmenden größtenteils negativ bewertet (genauer siehe Anhang B.4). Der Entwurf mit beidseitigen Kopenhagener Radwegen sticht hervor: Er bekam in der Onlinebeteiligung über 50 sehr positive Bewertungen, allerdings auch um die 30 sehr negative. Schutzstreifen, wie sie in vielen der

Varianten vorgesehen waren, wurden klar abgelehnt, v.a. wenn als Alternative ein beidseitiger Radweg oder ein Kopenhagener Radweg ‚angeboten‘ wurde. Radfahrstreifen wurden besser bewertet, allerdings immer noch nicht ausreichend. Insgesamt war auch in dieser Beteiligungsphase der Radverkehr das dominante Thema.

Die Auswertung erfolgte durch das Kommunikationsbüro und den LSBG. Die Beiträge wurden geclustert und zusammengefasst und von den Planenden (LSBG und Ingenieurbüro) mit der Partizipationsbeauftragten diskutiert (Büro - E2 2021, Rn. 157).

Verbände und lokale Initiativen

In und nach dem Elbchaussee-Dialog brachten sich auch Mobilitätsverbände und lokale Initiativen ein. Zum einen mobilisierten der ADFC und ein lokales Zukunftsforum für eine Teilnahme an der Konsultation (ZG - E2 2022, Rn. 105-109; ZG - E1 2021, Rn. 18-19). Außerdem organisierten nach der Konsultation zwei lokale Initiativen eine Fahrraddemonstration auf der Elbchaussee, an der auch der ADFC maßgeblich beteiligt war (ZG - E1 2021, Rn. 12). Später wurde eine weitere Demonstration organisiert. Bei dieser wurde eine Fahrradstraße gefordert und die Orientierung an der Leistungsfähigkeit für den Kfz-Verkehr kritisiert, auch mit Verweis auf die Beteiligung (Kurs Fahrradstadt 2020a). Diese Initiativen traten danach allerdings im Zusammenhang mit dem Planungsprozess nicht mehr in Erscheinung und wurden auch in den Interviews nicht erwähnt.

Im Gegensatz dazu waren das lokale Zukunftsforum und die Mobilitätsverbände auch im weiteren Planungsprozess aktiv, besonders der ADFC, konkret durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, durch die Abgabe von kritischen Stellungnahmen zur Planung, direkten Kontakt zu Politiker:innen und einem Gespräch mit der Planungsbehörde (ZG - E2 2022, Rn. 135, 141-145; ZG - E1 2021, Rn. 64; ADFC HH 2020, 2019; VCD Nord 2020; Zukunftsforum Blankenese e.V. 2020). In Kapitel 7.3 wird darauf ausführlich eingegangen.

7.2.2 Entwicklung der Planversionen

Nach der Konsultation wurde die erste Verschickung erarbeitet.⁴⁰

⁴⁰ Mit dem Begriff „Verschickung“ wird in Hamburg das Versenden von planungsbezogenen Unterlagen an Behörden und TöB bezeichnet. Die erste Verschickung besteht also aus Abstimmungsunterlagen in Form von Plänen und einem Erläuterungsbericht. Dazu können dann die TöB und die Behörden eine Stellungnahme abgeben. Daraufhin wird normalerweise die Schlussverschickung angefertigt, also eine abgestimmte Planung mit Berücksichtigung und Abwägung der Eingaben, die dann wiederum verschickt wird und Grundlage für die Umsetzung bildet. (FHH, BWVI 2017,

Diese sah bereits die später auch umgesetzte verengte Kfz-Führung sowie den barrierefreien Ausbau des Gehwegs auf der Südseite vor sowie 24 zusätzliche Parkstände (LSBG 2019a).

Für den Radverkehr waren die in der Beteiligung abgelehnten Schutzstreifen zentrales Planungselement, abschnittsweise in Kombination mit einer Freigabe des Gehwegs für den Radverkehr oder einem Radfahrstreifen auf der anderen Seite. Dies wird beschrieben als Resultat einer Abstimmung mit dem Polizeikommissar, der Verkehrsdirektion, der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation und dem Radverkehrsbeauftragten und als „Alternativ- bzw. Kompromisslösung angesehen, da eine separate Radverkehrsanlage aufgrund der vorhandenen Straßengebietsgrenze und damit beengten Platzverhältnissen nicht möglich ist“ (LSBG 2019b, 2019a, S. 14). Im Abschnitt Teufelsbrück war außerdem stadtauswärts ein Radfahrstreifen in Mittellage (RiM) geplant, das heißt, der Rechtsabriegelstreifen für den Kfz-Verkehr hätte diesen queren müssen.

Die erste Verschickung wurde als nicht anordnungsfähig abgelehnt, wie der Stellungnahme der Behörde für Inneres und Sport entnommen werden kann, da „die geplanten Schutzstreifen [...] regelhaft zur Gewährleistung des Begegnungsverkehrs überfahren werden“ (zit.n. LSBG 2020b, S. 3) müssen, was bei den gegebenen Kfz-Verkehrsmengen zu unsicher wäre. Zudem wurde kritisiert, dass nicht ausreichend nachgewiesen wurde, dass die Leistungsfähigkeit der Straße bei einer Zweistreifigkeit erhalten werden kann. Somit wurde diese Planung im bezirklichen Verkehrsausschuss nicht vorgestellt; dieser äußerte sich dennoch sehr kritisch (Ver - E2 2021, Rn. 273-282). Auch in der Stellungnahme des ADFC stieß die erste Verschickung auf Kritik (ADFC Hamburg 2019).

Zweite Verschickung

Die zweite Verschickung erfolgte im Januar 2020, die Schlussverschickung dann im Juni 2020 mit nur unwesentlichen Änderungen (LSBG 2020f). Wesentliche Änderungen im Vergleich zur ersten Verschickung: Die Mitbenutzung des Gehwegs für den Radverkehr und die Ausschilderung des Elberadwegs waren nun nicht mehr Bestandteil. Die Radverkehrsführungen setzten sich etwas anders zusammen, teilweise wurde immer noch auf Schutzstreifen gesetzt, vermehrt wurde aber auch der Radverkehr im Mischverkehr geführt oder es wurden Radfahr-

S. 12). Im Fall der Elbchaussee gab es aufgrund des großen Überarbeitungsbedarfs eine zweite Abstimmungsrunde, also eine zweite Verschickung. Die erste Verschickung wurde neben dem hier betrachteten Abschnitt West auch noch für den mittleren Abschnitt erstellt. Die folgenden Beschreibungen beziehen sich aber wieder nur auf den Abschnitt West, da der mittlere Abschnitt bis jetzt (August 2023) nicht weiterverfolgt wurde.

streifen vorgesehen. In einem Abschnitt (ca. 300 m) wurde nun Tempo 30 vorgeschlagen, begründet mit engem Querschnitt und Unfallhäufungen. Es wurden nur noch 11 Längsparkstände vorgesehen, also weniger als im Bestand. (LSBG 2020d, S. 22)

Überarbeitung der Schlussverschickung

Die – eigentlich bereits beschlossene – Schlussverschickung wurde erneut überarbeitet. Hintergrund waren eine Neuaufteilung der politischen Ressorts auf gesamtstädtischer Ebene und neue Leitlinien für den Radverkehr.

Etwa zeitgleich zur Schlussverschickung veränderten sich im Juni 2020 durch die Bürgerschaftswahlen die politischen Mehrheiten. Die Regierungskoalition blieb zwar rot-grün mit der SPD als stärkster Kraft, die GRÜNEN gewannen aber stark an Mandaten dazu. Nach den Wahlen wurde für das Ressort Verkehr die BVM geschaffen (Bürgerschaft FHH 2020a). Teil des Koalitionsvertrags waren die von der Bürgerschaft beschlossenen Leitlinien für die Radverkehrsplanung (Pol - E3 2021, Rn. 95), basierend auf einem Einigungsprozess mit der Volksinitiative „Radentscheid Hamburg – Sicheres Radfahren für alle, überall in Hamburg“ (im Folgenden: Radentscheid). Dafür wurde von der Initiative von einem Volksgesetzgebungsverfahren abgesehen, für das sie schon genügend Unterschriften gesammelt hatte (Bürgerschaft FHH 2020b, S. 1).

Für die Elbchaussee sind besonders der beschlossene Verzicht auf RiM sowie die folgenden Passagen zu Radverkehrsanlagen an Hauptverkehrsstraßen relevant (Bürgerschaft FHH 2020b, S. 12) [Hervh. LM]:

„Die Bürgerschaft ersucht den Senat, [...] Radwege entlang von Hauptverkehrs [...] straßen nach Möglichkeit baulich vom Gehweg und von der Fahrbahn getrennt zu führen, um die Attraktivität der Radverkehrsanlagen zu erhöhen, sowie [...]

b. hierbei in der Regel das Kopenhagener Modell (Radweg höhenversetzt zur Fahrbahn und zum Fußweg) zu präferieren; [...] f. zu prüfen, inwieweit diese Prinzipien nach Möglichkeit auch auf bereits geplante, aber noch nicht gebaute Radverkehrsanlagen anwendbar sind; [...]

Ausschlaggebend sind hierfür insbesondere die Verkehrsstärke und -geschwindigkeit.“

Da der Bautermin bereits feststand, wurde dementsprechend vom Planungsteam im LSBG in Abstimmung mit der Behördenleitung unter Zeitdruck unter anderem die Schlussverschickung der Elbchaussee überarbeitet (Ver - E2 2021, Rn. 127; Pol - E3 2021, Rn. 60; Bürgerschaft FHH 2020d, S. 2). Veränderungen wurden

entsprechend der zitierten Leitlinien beim Radverkehr vorgenommen, sodass die nun umgesetzte Planvariante entstand. Die hauptsächlichen Anpassungen waren die Einführung der Kopenhagener Radwege und der Sharrows sowie die Entfernung des RiM (LSBG 2021a).

Die folgende Tabelle 12 auf der nächsten Seite zeigt die Planversionen im Überblick (basierend auf LSBG 2021b, 2021a, 2020f, 2020c, 2019c, 2019b; LSBG und Superurban 2018c, 2018a, 2018b, 2018e). Eine ausführlichere Version findet sich in Anhang B.5.

Rezeption

Die meisten Interviewpartner:innen beschreiben die Schlussverschickung als „tragbare[n] Kompromiss“ (Ver - E1 2021, Rn. 68), der sich allerdings nach Meinung eines Großteils im Laufe der Planung noch verbessert hat (Pol - E1 2021, Rn. 158; Ver - E3 2021; Rn. 62, 118; Pol - E2 2021, Rn. 129). Viele der zuvor angesprochenen Kritikpunkte blieben allerdings bestehen, so sei etwa immer noch keine einheitliche Radverkehrsführung vorgesehen („Flickenteppich“, Pol - E2 2021, Rn. 110). Der ADFC zeigte sich insgesamt mäßig zufrieden mit der Planung, da sie nicht weit genug ginge (ZG - E1 2021, R (Elbchaussee)n. 24–26). Wie den Medien zu entnehmen ist, äußerten sich auch die Oppositionsparteien kritisch, da nur für ein kleines Teilstück Kopenhagener Radwege umgesetzt und für den Auto- und Fußverkehr keine Verbesserungen erzielt worden seien (CDU) bzw. der Mischverkehr bei Tempo 50 aus Sicherheitsgründen nicht akzeptabel sei (Die Linke) (dpa 2021).

Da es sich hier um eine prestigeträchtige Straße, um eine der ersten Planungen der neuen Behörde und zusätzlich um den ersten Kopenhagener Radweg und die ersten Sharrows in Hamburg handelte, wurde die Planung auch in den überregionalen Medien vorgestellt.⁴¹ Dies kann im Kontext einer allgemeinen Medienpräsenz der neuen Regierung und deren Pläne für die Verkehrswende verstanden werden (bspw. Lauterbach 2022; Dey und Meyer 2021). So sei laut eine:r Planer:in die Umplanung durch die neue Regierung bewusst medienwirksam positioniert worden (Ver - E3 2021, Rn. 63).

⁴¹ In der taz, der Süddeutschen Zeitung und der ZEIT, die wörtlich oder sinngemäß eine Meldung der dpa übernahmen, in der zunächst die Planung und Kopenhagener Radwege vorgestellt und daraufhin kritische Stimmen zitiert werden, die diese Planung noch immer für unzureichend halten (Knödler 2021; o.V. 2021a, 2021b). Somit bietet sich diese überregionale Berichterstattung nicht für eine tieferegehende Analyse an; die Tatsache, dass darüber berichtet wird, ist allerdings durchaus bedeutsam.

Tabelle 12 Vergleich der Ausgangssituation, der Beteiligungsergebnisse und der Planstände (Elbchaussee)

Ausgangssituation		Hauptforderungen aus der Beteiligung		1. Verschickung	Veränderungen 2. Verschickung	Veränderungen finale Schlussverschickung
Radverkehr	Gehweg mit „Service-Lösung“ oder Mischverkehr	Priorisierung des Radverkehrs, Schutzstreifen abgelehnt Auch: Alternative Streckenführung, bspw. Elberadweg	Mischung aus Radverkehrsführungen (Schutzstreifen, Radverkehrstreifen, Mischverkehr, Radverkehr auf dem Gehweg)	Überarbeitung, da 1. Verschickung nicht genehmigt wurde	Überarbeitung aufgrund des Radentscheids	Haupts. Kombination aus Kopenhagener Radwegen und Mischverkehr mit Sharrows, Entfernung des RIM
Kfz-Verkehr	Überbreite Zweistreifigkeit (1,5 m je Richtung), Tempo 50	Einschränkungen Kfz-Verkehr Teilw.: Einschränkung Leistungsfähigkeit Teilw.: Keine Einschränkungen für den Kfz-Verkehr	Zweistreifige Kfz-Führung, Tempo 50	Abschnitt mit Tempo 30	-	-
Fußverkehr, Aufenthalt und ÖPNV	Schmale und nicht barrierefreie Gehwege; Bushaltestellen nicht barrierefrei	Grünraum erhalten, vereinzelte Kommentare zu Gehwegen und Querungen	Barrierefreier Ausbau der Gehwege (einseitig), Mitbenutzung durch Radverkehr; barrierefreier Ausbau Bushaltestellen	Zusätzliche Querung	-	-
Parken	26 Parkstände	Tendenziell: weniger Parken (zugunsten des Radverkehrs)	48 Parkstände	11 Parkstände	-	-

7.3 Policy-Wirkung und Mechanismen

In der bisherigen Darstellung des Planungsprozesses deutet sich bereits an, dass die Policy-Wirkung der Konsultation überschaubar war. Außerdem wurde klar, dass die Öffentlichkeit auch auf anderen Wegen – mehr oder weniger erfolgreich – versucht hat, inhaltlichen Einfluss zu nehmen, nämlich über *Mobilitätsverbände und -initiativen* und über den *Radentscheid*. Dabei wurden die Mechanismen-Skizzen zwar für die Invited Spaces erarbeitet, lassen sich aber – wie sich zeigen wird – auch auf andere Formen der Beteiligung anwenden.

Insgesamt wurde durch den Elbchaussee-Dialog nur *diffuse Policy-Wirkung* erzeugt, da zwar einige Details eingearbeitet wurden, aber grundlegende Fragen unbeeinflusst blieben. Über die Verbände und Initiativen kam ebenfalls nur *diffuse Policy-Wirkung* zustande. *Signifikante Policy-Wirkung* hingegen kam über den Claimed Space Radentscheid zustande, der es schaffte, die Radverkehrsführung zu verändern.

Diese Wirkungen und deren Zustandekommen werden im Folgenden hergeleitet und dargestellt, ausgehend von den zuvor theoretisch erarbeiteten Mechanismen-Skizzen (siehe Kapitel 4). Dabei sind neben den Mechanismen, die zu Wirkung führten, auch ‚gescheiterte‘ Mechanismen interessant, um die Dynamik von Beteiligung und deren Wirkung zu verstehen.

7.3.1 Elbchaussee-Dialog

Dass durch die Konsultation kaum Policy-Wirkung zustande kam, zeigt sich bereits im Vergleich der Beteiligungsergebnisse mit den Planständen (siehe Tabelle 12) und wird bei der detaillierten Betrachtung der Mechanismen im Folgenden weiter ausgeführt.⁴² Es lassen sich Ansätze einiger Mechanismen beobachten, die allerdings größtenteils ‚zusammenbrechen‘, bevor Policy-Wirkung erzielt wird. Vor allem *konsultativer* Einfluss kommt nicht nennenswert zustande, *kommunikativer* Einfluss nur sehr eingeschränkt. Ersteres war definiert worden als der Einbezug von Beteiligungsergebnissen in die Planung, zweiteres als indirekte Wirkung über Meinungen und Diskurse (siehe Kapitel 4.2). Als relevanteste Mechanismen wurden *Nicht-Entscheidung* und *Expertise* herausgearbeitet.

⁴² Die Einschätzung der befragten Teilnehmenden, ob die Ergebnisse die politische Entscheidung beeinflussten, passen insofern zu dieser Einschätzung, als das sie eher verhalten waren. Die Einschätzung lag im Schnitt bei 2,9 (Holec und Escher 2024a, 7.1.2).

Nicht-Entscheidung

Die Möglichkeit, über den Elbchaussee-Dialog Einfluss zu nehmen, war inhaltlich von Anfang an sehr begrenzt. Begrenzende Aspekte sind hier zum einen die räumliche Enge, die durch die angrenzenden Privatgrundstücke verursacht wird, vor allem aber die Maßgabe der Leistungsfähigkeit der Elbchaussee für den Kfz-Verkehr – da sich alle Planungen diesem Paradigma unterordnen müssen, blieben wenig Optionen.

An dieser Stelle lässt sich bereits der relevanteste Mechanismus erkennen, der den Planungsprozess prägte. Es ist einer, der die Policy-Wirkung der Beteiligung einschränkt: Der Erhalt der Leistungsfähigkeit war als Ziel von Anfang an verankert und war weder Gegenstand der Beteiligung noch der Planung, genauso die Unantastbarkeit der privaten Villengrundstücke – hier wurde also durch *Nicht-Entscheidung* bereits ein wesentlicher Teil des möglichen Einflusses verhindert, ohne dass dies Gegenstand einer offenen Aushandlung gewesen wäre.

Dabei wurde diese Beschränkung als organisatorische und planerische Beschränkung in der Beteiligung zum Teil explizit dargestellt und auch von den Planenden reflektiert (Ver - E3 2021, Rn. 22, 26; LSBG und Superurban 2018b), oft aber dennoch durch Aussagen wie „der Straßenquerschnitt [ist] so schmal, dass als einzige Radfahranlage ein Schutzstreifen angelegt werden [kann]“ (LSBG und Superurban 2018c, S. 3) naturalisiert. Auch in der bereits in Kapitel 7.1 zitierten Interviewaussage zu den Beschränkungen findet sich eine solche Naturalisierung, etwa mit dem Hinweis, dass der Platz „einfach nicht da“ (Pol - E3 2021, Rn. 46) sei.

Da die Bedingung der Leistungsfähigkeit gesetzt war, war es für die Planenden logisch, dieses Thema aus der Planung und Beteiligung auszuklammern und die Diskussion auf Details zu beschränken. So kann der offensive Umgang mit den Beschränkungen als Versuch gelesen werden, dieses Thema nicht weiter zu diskutieren. Auch war bei den ‚stärker strukturierten‘ Beteiligungselementen die Frage nach der Leistungsfähigkeit nicht in der Fragestellung enthalten. Es gelang allerdings nicht in Gänze, das Thema ‚herauszuhalten‘: In den ‚freieren Beteiligungsformaten‘ wurde dieses als gegeben dargestellte Paradigma (sowie zum Teil auch der Privatbesitz an den Seiten) in Frage gestellt und zum Teil sehr deutlich kritisiert (siehe Anhang B.4) – jedoch ohne Folgen in der Planung.

In der Konsultation gelang es in der späteren Phase, die Diskussion auf die ‚machbaren‘ Radverkehrsoptionen zu konzentrieren, unter Nutzung der Macht der Sprache und ohne Darstellung der Hintergründe der Leistungsfähigkeitsdiskussion. Hier spielten Machtasymmetrien eine Rolle. Erstens war klar, dass sowohl die Zivilgesellschaft als auch das Bezirksamt keine Handhabe gegen die bereits

auf ‚höherer Ebene‘ erfolgte Entscheidung hatten und somit eine Diskussion innerhalb des Möglichkeitsrahmens sinnvoller schien. Außerdem wurden die Veranstaltungen stark von der Expertise der beauftragten Büros und der Planer:innen aus dem LSBG geprägt, die die Struktur der Veranstaltungen „top-down“ geplant hatten, Fragen beantworteten, Machbarkeiten erklärten und deren Entwürfe die Basis der Diskussion bildeten und diese damit auf bestimmte Aspekte konzentrierten. So unterschieden sich die Entwürfe nur in der Radverkehrsführung. Auch implizite Dimensionen von Macht spielten hier eine Rolle, einmal durch die bereits erwähnte naturalisierende Sprache, aber auch durch den Kontext einer Mobilität, die eine Orientierung an der Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs als normal erscheinen lassen und in Richtlinien verankert haben (Schwedes 2020). Dabei wären durchaus auch andere Ansätze denkbar.⁴³

Enteignungen (oder Ankäufe) kleiner Teile der angrenzenden Grundstücke wären ein Thema gewesen, das zumindest hätte diskutiert werden können, wie auch im bezirklichen Verkehrsausschuss angemerkt wurde (FHH, BVA 2020b). Auch war von Anfang an der Rahmen gesetzt, dass es sich um ein verkehrliches Problem handele, für das schnell eine verkehrliche Lösung gefunden werden müsse. Das lässt sich daran erkennen, dass für die Planung ausschließlich ein reines Ingenieurbüro beauftragt wurde und am Fokus der Diskussion auf Leistungsfähigkeit und Radverkehr (etwa im Verkehrsausschuss, aber auch in der Konsultation), während die Betrachtung der Straße als Lebensraum (bezüglich Aufenthaltsqualität o. ä.) wenig thematisiert wurde – was in der Logik der beteiligenden Behörde ja durchaus sinnvoll erscheint, aber die Betrachtung der Straße als reinen Raum zur Beförderung verfestigt. Ein weiterer Punkt, der gesetzt und nicht zu diskutieren war, war der Bauzeitpunkt – es war aus nachvollziehbaren Gründen klar, dass zusammen mit Hamburg Wasser gebaut werden musste und somit auch nach der Überarbeitung der Schlussverschickung keine Zeit mehr für weitere Konsultation blieb.

Weiterhin wurde der Fußverkehr in der Beteiligung wenig thematisiert. Im Ergebnis gibt es nur einseitig einen Gehweg, während sich auf der anderen Seite ein

⁴³ In Hamburg wird momentan (Stand: September 2023) geprüft, ob die Maßgabe der Leistungsfähigkeit an Hauptverkehrsstraßen weniger strikt gehandhabt werden kann, unter Berücksichtigung alternativer Zielstellungen wie es etwa in der E Klima 2022 (FGSV 2022) vorgeschlagen wird. Zudem gibt es grundsätzlich auch die Möglichkeit, Straßen durch einen Senatsbeschluss ‚herabzustufen‘ und also in das bezirkliche Netz zu überführen, wie es seit 2006 in zwei Fällen erfolgt ist (E-Mail von Timo Kröger, BVM, 2023). Die Maßgabe, dass Hauptverkehrsstraßen Tempo 50 haben müssen, ist auch nicht ‚in Stein gemeißelt‘ – im neuen Koalitionsvertrag wurde allerdings explizit vereinbart, dabei zu bleiben (FHH, Senatskanzlei 2020). Das war aber einige Jahre nach der Konsultation und daher nicht Gegenstand der Diskussion.

mehr oder weniger begehbares Hochbankett befindet – sodass an manchen Stellen das Grundstück direkt an den Radweg grenzt. Dies führte erst nach dem Bau zu Protest in den Medien und in der politischen Diskussion (Bürgerschaft FHH 2023b; Schmoock 2023b, 2023a) – offenbar war das niemandem aufgefallen, und es ist anhand der Pläne auch tatsächlich selbst für Fachkundige schwer zu erkennen. Dieser Missstand war in der Konsultation kein Thema. Durch die Konzentration auf den Radverkehr und wenig klare Kommunikation (beispielsweise: Was genau ist ein Hochbankett?) scheint das Thema nicht als relevant wahrgenommen worden zu sein. Auch in der Teilnehmendenbefragung (die nach dem Beschluss, aber vor der Fertigstellung erfolgte) wurde die Verbesserung für den Fußverkehr überdurchschnittlich bewertet (Holec und Escher 2024a, 7.3.2).

Expertise

Innerhalb der Rahmenbedingungen wurde Wissen der Öffentlichkeit eingebracht, allerdings wird der Mechanismus *Expertise* insgesamt als wenig einflussreich eingeschätzt.

Das Erzeugen und Einbringen von Wissen durch die Konsultation war gewollt: Ziel war auch, an lokales Wissen heranzukommen, zu dem die Planenden trotz Ortsbesichtigung und umfassender Beschäftigung keinen Zugang hätten, was auch erfolgreich war (Büro - E2 2021, Rn. 29; Ver - E2 2021, Rn. 159). Allerdings seien die meisten Kritikpunkte bzw. Wünsche absehbar gewesen (Pol - E2 2021, Rn. 74; Büro - E2 2021, Rn. 135-139). Als überraschend wahrgenommen wurde nur der starke Fokus auf Kopenhagener Radwege, die damals noch wenig bekannt waren (Büro - E2 2021, Rn. 139), und der Fokus auf den Elberadweg als Alternative (Pol - E1 2021, Rn. 43) sowie die Notwendigkeit einer Zone für Paketanlieferungen an einer Stelle (Büro - E1 2021, Rn. 108). Dazu passt auch die Einschätzung der Teilnehmenden, dass durch die Veranstaltungen eher wenig neue Erkenntnisse oder Ideen gewonnen wurden (Holec und Escher 2024a, 6.5.1).

Wie floss nun die Expertise der Teilnehmenden in die Planung ein? Auf Basis der Beteiligungsbeiträge wurde der Bezugsraum für die Planung verändert, also der östliche Abschnitt nach der ersten Beteiligungsphase zunächst aus der Planung ausgeschlossen, da dieser die Komplexität der Planungsaufgabe zeigte (Ver - E1 2021, Rn. 45). Allerdings wurde dieser Abschnitt später weitergeplant, sodass diese Änderung hier nicht als Policy-Wirkung interpretiert wird.

Einer maßgeblich Beteiligten zufolge ist später auf Basis der Beteiligungsformate die (erste) Verschickung erarbeitet worden (Ver - E1 2021, Rn. 64). Wie man aber am Vergleich der Beteiligungsergebnisse mit den verschiedenen Planständen erkennen kann (siehe Tabelle 12), sind die meisten Ideen oder Positionen aus

der Konsultation nicht in die Planung eingeflossen, was auf die „viele[n] planerische[n] oder rechtliche[n] Restriktionen“ (Ver - E1 2021, Rn. 50) zurückzuführen sei. Der Fokus auf den Radverkehr findet sich zwar sowohl in den Forderungen aus der Beteiligung als auch in den Planständen wieder, war allerdings schon vorher gesetzt und kam somit nicht aus der Beteiligung hervor.

Für die Erarbeitung der zweiten Verschickung wurden die Beitragsbeiträge vom neuen Planungsteam erneut gesichtet (Ver - E2 2021, Rn. 84) – hier lässt sich eine leichte Annäherung an die Wünsche aus der Beteiligung erkennen, etwa bei der Radverkehrsführung (siehe Tabelle 12) oder der Einführung eines Abschnitts mit Tempo 30. Während die Veränderungen sicher nicht nur auf die Konsultation zurückgeführt werden können – immerhin war die erste Verschickung nicht genehmigungsfähig und wurde von verschiedenen Seiten kritisiert –, wurden doch konkrete Details aus der Beteiligung eingearbeitet, konkret genannt wurde der Wunsch nach einer Querungsmöglichkeit für Hochzeitsgesellschaften vor einer Kirche (Ver - E2 2021, Rn. 84).

Weitere Einflussmechanismen

Die wahrgenommene *Legitimität* der Konsultation und deren Ergebnisse wurde in der politischen Diskussion (soweit nachvollziehbar) und den Medien nicht thematisiert und auch in den Interviews nur angerissen, indem etwa über fehlende Gruppen oder Ungleichgewichte in der Repräsentation gesprochen wurden (bspw. Pol - E1 2021, Rn. 47; Büro - E3, Rn. 104; Ver - E1 2021, Rn. 35). Dass die Frage nach der Repräsentativität bzw. der Legitimität nicht öffentlich diskutiert wurde, lässt sich auf den geringen Handlungsspielraum zurückführen.

Wohl auch weil ihre Legitimität nicht in Frage gestellt wurde, konnten die Beteiligungsergebnisse wiederholt als *Argument* verwendet werden, um bestimmte Änderungen zu rechtfertigen bzw. eigene Argumente zu stärken. Hier ist interessant zu sehen, dass die Zeitpunkte der Überarbeitung genutzt wurden, um die Beteiligungsergebnisse erneut zu sichten und noch Änderungen zu erwirken – konkret bei der Überarbeitung der ersten Verschickung und der Schlussverschickung.

Bei der Überarbeitung der ersten Verschickung wurden die Beteiligungsergebnisse vom ADFC (in der Stellungnahme) und vom Verkehrsausschuss (in einer Stellungnahme) argumentativ für die Einführung von Tempo 30 und besserer Radverkehrsinfrastruktur genutzt (FHH, BVA 2020b; ADFC HH 2019). Dafür waren laut Aussage einer Person aus der Bezirkspolitik die Beteiligungsergebnisse hilfreich, da diese halfen, für den geschwindigkeitsbeschränkten Abschnitt „in den Dissenz“ zu gehen und die Maßgaben zu hinterfragen (Pol - E2 2021, Rn. 125).

Dies fiel zusammen mit der Einarbeitung des neuen Planungsteams, die die Beiträge erneut sichteten, um diese stärker zu berücksichtigen (Ver - E2 2021, Rn. 84). Damit kann davon ausgegangen werden, dass die Argumentation mit den Beteiligungsergebnissen zusätzlich dazu beitrug, den Tempo 30-Abschnitt einzurichten und Änderungen an der Radverkehrsführung vorzunehmen. Die Wirkung ist allerdings nur indirekt auf die Konsultation zurückzuführen.

Auch für die Überarbeitung der Schlussverschickung (2020) wurden die Konsultationsergebnisse als relevant bezeichnet (Pol - E1 2021, Rn. 151); ein:e Politiker:in im Interview:

„Wir hatten eine sehr umfangreiche Beteiligung, aus der Beteiligung heraus wussten wir natürlich auch, wo noch Mängel in den Planungen waren bzw. wo noch Kritikpunkte waren. Und das war eben vornehmlich die Radverkehrsführung. Deswegen sind wir in die Radverkehrsführung noch mal extrem intensiv rein.“

(Pol - E3 2021, Rn. 145)

Die Beteiligungsergebnisse konnten also ggf. als zusätzliches Argument für eine erneute Überarbeitung genutzt werden. Schon vorwegnehmend wird hier allerdings argumentiert, dass vielmehr die Leitlinien des Radentscheides ausschlaggebend waren, da die Konsultationsergebnisse zu dem Zeitpunkt schon lange bekannt gewesen waren und früher hätten eingearbeitet werden können.

Die Mechanismen *Konfliktlösung* und *Druck* ließen sich bei der Konsultation nicht finden. Die möglichen Lösungen waren von vornherein so stark beschränkt, dass zwar Konflikte (zwischen Öffentlichkeit und öffentlicher Hand und innerhalb der beteiligten Öffentlichkeit) aufgetreten sind, aber diese im zeitlich und organisatorisch beschränkten Rahmen der Beteiligung nicht konstruktiv gelöst werden konnten bzw. der Anreiz dazu nicht bestand. Das kann auf die Machtdifferenzen zwischen der öffentlichen Hand und der Öffentlichkeit zurückgeführt werden, durch die die Unzufriedenheit der Beteiligten mehr oder weniger ‚ignoriert‘ werden konnte – es waren keine Konsequenzen zu befürchten. Auch medial war die Konsultation wenig präsent.⁴⁴

⁴⁴ So wurde die Konsultation nur in 6 von insgesamt 37 ausgewerteten Artikeln erwähnt, wobei in den meisten Fällen keine weiteren Informationen zu Inhalten oder Ergebnissen enthalten waren (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang B.3).

7.3.2 Mobilitätsverbände und -initiativen

Bei den Verbänden und Initiativen, die sich über Öffentlichkeitsarbeit, Stellungnahmen und Lobbyarbeit einbrachten, lassen sich ebenfalls Ansätze einiger Mechanismen beobachten. Allerdings konnte insgesamt weder klare *konsultative* noch *kommunikative* Policy-Wirkung festgestellt werden, auch wenn einige Gruppierungen es schafften, sich als relevante Akteure zu positionieren.

Zunächst wirkt auch hier der Mechanismus *Nicht-Entscheidung*, wie bereits bei der Konsultation beschrieben, indem von vornherein enge inhaltliche Linien gesetzt worden waren. Ein weiteres Element dieser Kategorie lässt sich darin finden, dass die relevanten Verbände und Initiativen zwar angehört, aber nicht als Teil der TöB definiert wurden. Somit konnten sie lediglich Stellungnahmen abgeben; diese waren aber nicht öffentlich, es bestand kein Legitimationsdruck und keine Notwendigkeit der Reaktion vonseiten der Behörde, da diese Stellungnahmen nicht Teil der Abwägungsvermerke waren (LSBG 2020b). Auch im Verbändegespräch wurde der Fußverkehr wie auch schon in der Konsultation kaum thematisiert, insbesondere der in der Planung teilweise fehlende Fußweg wurde nicht kritisiert und dann auch von den planenden nicht ins Gespräch eingebracht (Ver - E2 2021, Rn. 338).

Einzelne Initiativen/Verbände schafften es, über den Aufbau von *Druck* Teil des Planungsprozesses zu werden. Zunächst waren sie am Anfang des Prozesses in Aktuergesprächen befragt worden, sorgten dann aber auch im weiteren Verlauf für eine Rolle im Prozess, die über die von der Behörde vorgesehene hinausging. Das war hier im Unterschied zur Konsultation deshalb möglich, weil Einzelpersonen sich durch den Zusammenschluss ermächtigen und gemeinsam auftreten konnten. Besonders ist hier der ADFC zu nennen. Der Aufbau von Druck erfolgte durch die Stellungnahmen, durch öffentliche Kritik in den Medien⁴⁵ und die Organisation von sichtbarem Widerstand in Form von Demonstrationen.

„Das ist eigentlich unser einziges Mittel. Also dass wir durch Öffentlichkeitsarbeit auf Missstände oder auf fehlerhafte oder fahrradfeindliche Planung hinweisen. Also außerhalb der Stellungnahme.“

(ZG - E1 2021, Rn. 65)

⁴⁵ Die Medienanalyse ergab, dass in 22 Artikeln über die Elbchaussee (ausgeschlossen diejenigen, die nur über die Bauarbeiten berichteten) der ADFC in 12 Artikeln vorkam und teils auch mit sehr deutlichen Worten zitiert wurde, wie etwa „gefährlichen Murks“ (zit.n. Popien 2020) (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang B.3).

Der Versuch Druck aufzubauen, wird hier als erfolgreich bewertet, da der ADFC öffentlich präsent war, in den Interviews als Akteur erwähnt und gemeinsam mit anderen Verbänden zu einem informellen Termin eingeladen wurde, was laut ADFC und Planungsteam als Reaktion auf die öffentliche Präsenz und die Stellungnahme des ADFC verstanden werden kann (Ver - E3 2021, Rn. 86-90; ZG - E1 2021, Rn. 64). Der ADFC kritisierte hier insbesondere den Fokus auf Schutzstreifen und Tempo 50 (LSBG 2020a). Dieser Druck reichte allerdings nicht aus, um die Planung inhaltlich zu beeinflussen, wie man besonders im Vergleich zum Radentscheid sieht (siehe nächstes Unterkapitel) – so haben an den Demonstrationen nur um die 200 Personen teilgenommen und die Aktionen wurden von den Interviewten nicht oder kaum erwähnt und in nur einem Zeitungsartikel dargestellt (Kurs Fahrradstadt 2020b; o.V. 2019a). Das anberaumte Akteursgespräch fand nach der zweiten Verschickung statt und drehte sich weniger um inhaltliche Änderungen als darum, in Reaktion auf die als konfrontativ wahrgenommene Stellungnahme Entscheidungen und Grenzen zu kommunizieren und Akzeptanz zu schaffen und wurde aus Planungssicht eher als taktisches Element gesehen (Ver - E3 2021, Rn. 103, 306; Ver - E2 2021, Rn. 304, 310).

Auch die Mobilisierung des ADFC und des lokalen Zukunftsforums zur Teilnahme an den Konsultationsveranstaltungen kann als Strategie zum Aufbau von Druck gewertet werden. Die Mobilisierung trug zur starken Präsenz von Radfahrinteressen in der Beteiligung bei und prägte die Stimmung (Büro - E1 2021, Rn. 196; ZG - E1 2021, Rn. 18). Ein:e ADFC-Vertreter:in beschreibt das Vorgehen:

„Erst mal klären wir, versuchen wir, wenn wir davon erfahren, dann darauf aufmerksam zu machen und ermuntern eben halt nicht nur Parkplatz-Bewahrer dorthin zu gehen, sondern eben auch noch Fahrrad-Menschen, damit dann eben halt deren Meinung dort auch - und das ist ganz gut gelungen. Meinem Eindruck nach. Alles, was ich an Rückmeldungen von diesen Workshops bekommen habe, war, dass tatsächlich dort auch unsere Ziele oder unsere Vorstellungen von moderner Mobilität auf die Pinnwände gekommen ist.“

(ZG - E1 2021, Rn. 18)

Diese Mobilisierung kann gleichzeitig auch als Versuch verstanden werden, über den Weg der Konsultation *Expertise* in den Prozess einzubringen, ähnlich wie die bereits erwähnten Stellungnahmen, die durch ihre teilweise scharfe Kritik als Teil einer Druck-Strategie verstanden werden können, aber auch *Expertise* in den Prozess einbringen, indem etwa konstruktive Vorschläge für die Radverkehrsführung gemacht werden (ADFC HH 2020, 2019; Zukunftsforum Blankenese e.V.

2020), die allerdings den definierten Bedingungen der Planung nicht entsprachen. Das lokale Zukunftsforum versuchte außerdem, über den wiederholten persönlichen Kontakt zur Politik ihre Ideen in den Prozess zu geben, bekam aber wenig Resonanz (ZG - E2 2022, Rn. 131, 145).

So führten ähnlich wie bei der Konsultation weder die eingebrachte *Expertise* noch der erzeugte *Druck* zu einer erkennbaren Policy-Wirkung. Hier ist auch relevant, dass die Initiativen (insb. des ADFC) von den Planenden eher als Vertreter:innen von Partikularinteressen wahrgenommen wurden, die von der Planung überzeugt werden müssten (Ver - E3 2021, Rn. 86; Ver - E2 2021, Rn. 304, 310; Büro - E1 2021, Rn. 196; Büro - E3 2021, Rn. 187) und damit als nicht legitim im Sinne einer Repräsentativität der Interessen. Daraus erklärt sich auch, dass die Vorschläge der Initiativen nicht als *Argument* gegenüber anderen Fraktionen oder Behörden verwendet wurden. Auch der Mechanismus *Konfliktlösung* kann bei den Initiativen nicht erkannt werden – was sich auch durch den nicht genügend erzeugten Druck für eine gemeinsame Lösung erklären lässt. Konflikte gab es zwar, diese konnten in dem Fall von den Planenden aber einfach ‚ausgehalten‘ werden.

7.3.3 Radentscheid

Der Radentscheid ist für die Elbchaussee wichtig, da die Initiative maßgeblich beteiligt war an der Erarbeitung von Leitlinien für die Radverkehrsplanung, die sich kurz vor Baubeginn auf die Elbchaussee auswirkten (Pol - E3 2021, Rn. 60; Bürgerschaft FHH 2021, S. 2). Vom Radentscheid ausgehend ist im Unterschied zur Konsultation sowohl *konsultative* als auch *kommunikative* Wirkung zu beobachten.

Der Radentscheid unterscheidet sich grundsätzlich von den bisher diskutierten Beteiligungsformen, da durch die gesammelten Unterschriften die Möglichkeit eines Volksgesetzgebungsverfahrens im Raum stand, also mit Rechtswirkung gedroht werden konnte (Bürgerschaft FHH 2020b, S. 1). Der darüber aufgebaute rechtliche *Druck* wird hier als relevantester Mechanismus gesehen. Durch diesen konnte zunächst ein Einigungsprozess initiiert werden zwischen dem Radentscheid und den Abgeordneten der Bürgerschaft, die zwar alle grundsätzlich für eine Förderung des Radverkehrs waren, allerdings unterschiedliche Ansätze verfolgt hatten (Pol - E3 2021, Rn. 70).

Nicht nur der legale Druck, sondern auch die wahrgenommene *Legitimität* der Forderungen, die durch die Menge der Unterschriften zustande gekommen war, spielte hier für die antragstellenden Abgeordneten und die Bürgerschaft eine Rolle für die Aufnahme von Verhandlungen, wie aus einer Interviewaussage und einer Äußerung eines beteiligten Politikers in der Bürgerschaft deutlich wird:

„Auf Wunsch des Senators, aber indirekt ja auch über die Öffentlichkeit, nämlich über den Radentscheid, der auch im Grunde die Aussage, dass... ja, oder auch das Standing hingekriegt hat mit den Unterschriften, mit den Leuten, die dafür unterschrieben haben.“

(Ver - E3 2021, Rn. 123)

„Eine Volksinitiative, die innerhalb kurzer Zeit 20 000 Unterschriften sammelt, zeigt, dass es eine gesellschaftliche Relevanz und eine Diskussion in der Stadt gibt. Ich finde, dass es richtig und gut ist, diesen Dialog aufgenommen und die Gespräche mit der Volksinitiative geführt zu haben. Das waren intensive Gespräche, das waren lange Gespräche, und die Fristen in der Gesetzgebung lassen jetzt auch keinen Raum für eine Pause, weil die Koalitionsverhandlungen noch nicht abgeschlossen sind.“

(Bürgerschaft FHH 2020c, S. 163)

Zur Erarbeitung der Leitlinien waren mehrere Verhandlungsrunden notwendig und der Radentscheid beantragte wiederholt die Verlängerung des Verhandlungszeitraums (Radentscheid Hamburg 2020b; Bürgerschaft FHH 2020b), was auf eine intensive und kontroverse Verhandlung hinweist. Außerdem kann anhand der Beschreibung der Verhandlungen in einem Sitzungsprotokoll (Bürgerschaft FHH 2020c) davon ausgegangen werden, dass es zu einer Synthese zwischen dem (Alltags-)Wissen der Aktivist:innen und dem politischen Wissen der Abgeordneten kam. Somit sind hier auch Elemente der Mechanismen *Konfliktlösung* und *Expertise* erkennbar.

Nach der Einigung und dem Beschluss der Leitlinien durch den Senat wurde die Gesetzesvorlage gegenüber dem Senat zurückgenommen und damit das Volksgesetzgebungsverfahren beendet (Bürgerschaft FHH 2020b, S. 1). Dadurch fiel das Druckmittel weg, sodass die institutionell gesicherte Machtposition, die der Radentscheid hatte, gelenkt und ‚kontrolliert‘ werden konnte. Im Gegenzug konnten einige Forderungen in die Leitlinien eingebracht werden, allerdings bei weitem nicht alle (Radentscheid Hamburg 2020a).

Die durch die Unterschriften entstandene wahrgenommene Legitimität trug später auch dazu bei, dass die Maßnahmen noch in die (bereits abgeschlossene) Planung zur Elbchaussee integriert wurden, obwohl die Leitlinien nicht rechtlich bindend waren und zudem die Überarbeitung bestehender Planungen optional war (Pol - E3 2021, Rn. 80, 107). Die kurz zuvor erfolgte Einigung mit dem Radentscheid erhöhte den Rechtfertigungsdruck und die Behördenleitung setzte sich dafür ein, die Leitlinien noch einzuarbeiten:

„Genau und an der Elbchaussee haben wir das gekriegt, weil die Behördenleitung sich dafür eingesetzt hat. [...] Also, ne, der politische Druck, der im Grunde über den Radentscheid aufgebaut wurde.“

(Ver - E2/3 2021, Rn. 183–185)

Hilfreich für die schnelle Anwendung der Leitlinien an der Elbchaussee und anderen Hauptverkehrsstraßen (Bürgerschaft FHH 2021) war sicher auch, dass der neue Senator und der neue Staatsrat in ihrer Funktion als Bürgerschaftsabgeordnete an der erwähnten Einigung mit dem Radentscheid maßgeblich beteiligt gewesen waren (Pol - E3 2021, Rn. 113). Außerdem erleichterten die beschlossenen Leitlinien die Durchsetzung der Änderungen gegenüber anderen Behörden, konnten also zur *Argumentation* genutzt werden:

„Dadurch, dass die Bürgerschaft das beschlossen hatte [...] hatten wir dann natürlich auch ein starkes Argument, warum wir als Behörde [das] machen, aber auch, um andere Behörden zu überzeugen.“

(Pol - E3 2021, Rn. 82)

So konnte der BIS gegenüber in „nicht ganz einfach[en]“ (Pol - E3 2021, Rn. 174) Abstimmungen argumentiert werden, dass Sharrows und Kopenhagener Radwege ausprobiert werden sollten.⁴⁶ Damit konnten durch den Radentscheid Elemente einfließen, die zuvor als nicht möglich bezeichnet worden waren (Pol - E3 2021, Rn. 174):

„Und dann haben wir es doch noch geschafft. Wir haben doch jetzt Kopenhagener Radwege, die es so bisher in Hamburg noch nicht gibt. Und wir haben eine Piktogrammreihe. Was, also beides als Pilotprojekt, das, quasi Verkehrsversuche, die wir schon baulich umsetzen“

(Ver - E3 2021, Rn. 62)

⁴⁶ Interessanterweise wurde allerdings gegenüber den Medien die Überarbeitung der Elbchaussee nicht mit dem Radentscheid – sowie auch nicht mit der Konsultation – in Verbindung gebracht. Überhaupt wurde der Radentscheid in den analysierten Zeitungsartikeln nicht im Zusammenhang mit der Elbchaussee genannt (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang B.3). Allerdings verwies der neue Senator in Interviews zu seiner neuen Verkehrspolitik durchaus auf den Radentscheid als Grundlage – auch dies kann als Stärkung der legitimatorischen Basis betrachtet werden (etwa Knödler 2020; Meyer-Wellmann und Dey 2020).

7.3.4 Überblick

Die folgende Tabelle dient als Überblick über die Mechanismen in den drei wichtigsten Beteiligungsformen. Auch sind die wichtigsten Datenquellen aufgeführt.

Tabelle 13 Zusammenfassung der Mechanismen und Datenquellen (Elbchaussee)

Wichtigste gefundene Einflussmechanismen		Policy-Wirkung	Haupt-Datenquellen
Konsultation	Nicht-Entscheidung	Rahmenbedingungen waren gesetzt und wurden nicht diskutiert, Einschränkung der Wirkung	Protokolle, Beteiligungsveranstaltungen, Planungsdokumente
	Expertise	Einzelne Ideen flossen ein (sehr beschränkt)	Interviews, Auswertung Beteiligungsbeiträge
	Argumentation	Konsultation wurde als Argument verwendet und steht in Verbindung zu kleinen Änderungen	Interviews, Protokolle politischer Gremien
Vergleich: Mechanismen in den anderen Beteiligungsformen			
Verbände und Initiativen	Expertise	Keine Policy-Wirkung	Stellungnahmen, Interviews
	Druck	Keine Policy-Wirkung	Interviews, Medien
Radentscheid	Druck, unterstützt durch <ul style="list-style-type: none"> • Legitimität • Argumentation • Konfliktlösung • Expertise 	Leitlinien, Einarbeitung von Kopenhagener Radwegen und Sharrows und Entfernung des RiM	Dokumente (politischer Gremien), Interviews

7.4 Bewertung aus Sicht der IVP

Wie ist der Prozess aus Sicht der integrierten Verkehrsplanung zu bewerten? Betrachtet werden nun die in Kapitel 5 hergeleiteten Bewertungskriterien. Hierzu wird zunächst die Policy-Wirkung bewertet; dann werden die Prozesskriterien *Inklusivität*, *fundierte Urteilsbildung* und *Transparenz* betrachtet, bei denen noch Verbesserungsbedarf besteht. Im Anschluss wird untersucht, inwiefern die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Elbchaussee inhaltlich zur Verkehrswende beigetragen hat. Diesbezüglich lässt sich vorab sagen, dass durch die Öffentlichkeit ein kleiner Beitrag zur Verkehrswende geleistet wurde.

7.4.1 Policy-Wirkung

Aus normativer Sicht wurde hergeleitet, dass Policy-Wirkung wünschenswert ist. Insgesamt ist somit die erzielte Policy-Wirkung positiv zu bewerten, da die Öffentlichkeit einen *signifikanten Einfluss* hatte. Allerdings ist dies nicht den Invited Spaces zuzuordnen, die hinter theoretisch formulierten Ansprüchen zurückbleiben. Zudem ist der *ingeschränkte mögliche Einflussrahmen* aus demokratietheoretischer Sicht negativ zu bewerten, da die grundlegenden Fragen, die die Bevölkerung betreffen, nicht beeinflusst werden konnten und zum Teil auch nicht diskutiert wurden. Wie bereits ausgeführt, entstand in den Interviews insgesamt der Eindruck, dass die Konsultation inklusive der Vorgespräche eher auf Informationsvermittlung und Akzeptanzbeschaffung abzielte statt auf inhaltliche Wirkung. Weiterhin ist kritisch anzumerken, dass die Invited Spaces nicht von der Zivilgesellschaft mitgestaltet werden konnten.

7.4.2 Prozessbewertung

Wie theoretisch hergeleitet, ist für eine Bewertung nicht nur die Policy-Wirkung relevant, sondern auch die Eigenschaften des Prozesses, über den diese zustande kam.

Inklusivität

Das Kriterium der Inklusivität meint den Anspruch, dass Unterschiede bei der Mitwirkung verschiedener Bevölkerungsgruppen verringert werden und die für die Planung relevanten Gruppen erreicht werden. Als relevante Kriterien wurden unter anderem sozio-demographische Zusammensetzung, Verkehrsmittelnutzung, körperliche Einschränkungen, Rolle in der Familie und Wohnort herausgearbeitet.

Im Invited Space Elbchaussee-Dialog zeigten sich bei der *Zusammensetzung der Teilnehmenden* häufig auftretende Verzerrungen. Die Befragungsdaten zeigen,

dass im Vergleich zur im Umfeld wohnenden Bevölkerung v.a. Personen mit hoher Bildung, höherem Alter sowie männliche Personen teilnahmen (Holec und Escher 2024a, 1). Das erklärt sich in Anbetracht der eher klassischen Rekrutierung und dem Verzicht auf zielgruppenspezifische Formate. So zeigten sich mehrere an der Organisation beteiligte Person zwar grundsätzlich zufrieden mit den erreichten Zielgruppen, merkten aber zum Teil an, dass Pendler:innen nicht erreicht worden seien und begrüßten die Perspektive einer Zufallsauswahl für den nächsten Planungsabschnitt (Büro - E2 2021, Rn. 95 - 97; Ver - E1 2021, Rn. 35; Büro - E3 2021, Rn. 128).

Weiterhin wurde die Zusammensetzung aus der Sicht mehrerer Interviewpartner:innen durch die Rekrutierungsaktivitäten der Verbände beeinflusst, was sich auf die inhaltliche Zusammensetzung der Beiträge auswirke (und, so lässt sich hinzufügen, vermutlich auch auf die sozio-ökonomische Zusammensetzung). Es habe sich insbesondere in den Online-Formaten um junges, internetaffines Klientel gehandelt und „Fahrradthemen“ (Büro - E3 2021, Rn. 187) seien stark vertreten worden (Büro - E3 2021, Rn. 187; Büro - E1 2021, Rn. 94, 196; ZG - E1 2021, Rn. 18). Das bestätigen die Befragungsdaten, denen zufolge eher fahrradaffine Personen überrepräsentiert waren. Interessanterweise waren aber auch Autonutzende überrepräsentiert, und restriktive Maßnahmen für den Autoverkehr wurden im Vergleich zur dort lebenden Bevölkerung von den Teilnehmenden leicht negativer bewertet (Holec und Escher 2024a, 2.3). Das steht im Kontrast zum aus Unterlagen und Interviews wahrgenommenen Tenor der Beteiligungsergebnisse.⁴⁷

Positiv ist, dass die Veranstaltungen gut besucht waren, etliche Onlinebeiträge hinterlassen wurden und viele der Teilnehmenden Anwohnende waren und die Straße nutzten. Zwischen Online-Beteiligung und Workshops gab es zwar Überschneidungen, aber es wurden unterschiedliche Gruppen erreicht (Büro - E1 2021, Rn. 108; LSBG und Superurban 2018b). Außerdem zeigen die Befragungsdaten, dass auch Personen mit Mobilitätseinschränkungen verstärkt vertreten waren (Holec und Escher 2024a, 1).

⁴⁷ Dafür gibt es mehrere Erklärungsansätze. Zum einen wurden die Befragten für die Teilnehmendenbefragung im Nachhinein rekrutiert, hauptsächlich über Haushaltsbefragungen im direkten Umfeld, sodass möglicherweise eine bestimmte Gruppe an Teilnehmenden mit dieser Befragung nicht erreicht wurde. Zweitens ist auffällig, dass sich von den befragten Teilnehmenden nur knapp 30 % aktiv beteiligt haben, während der Rest nur passiv mitgelesen hat (Holec und Escher 2024a, 6.3). Das bedeutet, dass die eher konservativen Meinungen dieser befragten Teilnehmenden sich nur teilweise in den Beteiligungsergebnissen widerfinden. Dieser Aspekt wird in Kapitel 9 vertieft diskutiert.

Im *Prozess* gab es theoretisch gleiche Äußerungsmöglichkeiten und die Moderation versuchte, Barrieren abzubauen, indem sie bei schwierigen Begriffen oder Vorgängen nachfragte und immer wieder darauf hinwies, dass alle zu Wort kommen müssten, zu Wortbeiträgen aufforderte und Personen unterbrach, die wiederholt oder zu ausführlich sprachen, wodurch die Wortbeiträge ausgewogen verteilt und konstruktiv waren (Büro - E1 2021, Rn. 184–188; Büro - E3 2021, Rn. 171–173; LSBG und Superurban 2018b, 2018c). Auch durch die Möglichkeit zu Vorgesprächen und die Einrichtung von Kleingruppen konnten mehr Leute etwas einbringen, die es evtl. vor dem Plenum nicht gekonnt hätten (Büro - E2 2021, Rn. 131). Kritisch bezüglich der Inklusivität ist jedoch, dass die Beteiligung überwiegend im Plenum organisiert war und es keine spezifischen Angebote für bestimmte Bevölkerungsgruppen gab.

Bei den Verbänden und beim Radentscheid kann angenommen werden, dass die Initiator:innen akademischen Hintergrund haben und die Kerngruppe größtenteils weiß, männlich, deutscher Nationalität ist, ein mittleres bis hohes Einkommen und Bildungshintergrund hat, wie es in einer Studie zu Radentscheiden in Deutschland festgestellt wurde (Leininger 2021, 32, 60). In diesem Sinn würden sie das Kriterium *Inklusivität* nicht erfüllen. Allerdings wurden für den Radentscheid über 22.500 Unterschriften abgegeben (Bürgerschaft FHH 2020b), womit ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung repräsentiert ist. Leider sind keine Informationen über die Zusammensetzung der Unterzeichnenden verfügbar. Auch konnten keine Informationen gefunden werden, wie die Entscheidungsfindung innerhalb des Radentscheids ablief und wie bestimmt wurde, mit welchen Forderungen in den politischen Raum gegangen wird.

Fundierte Urteilsbildung

Fundierte Urteilsbildung meint die Kapazität der Beteiligten, durchdachte und reflektierte Urteile zu bilden. Es wird bewertet, inwiefern diese durch die Beteiligung gestärkt oder ermöglicht wird – ob also *Kompetenzentwicklung* stattfindet und inwiefern die Diskussion *deliberative Qualität* aufweist.

Insgesamt lässt sich sagen, dass es zwar interaktive Elemente gab und es der Moderation gelang, Gedankenaustausch und Lernprozesse zu fördern, die Konsultation jedoch insgesamt eher frontal gestaltet war und wie beschrieben eher auf Informationsvermittlung und Akzeptanzbeschaffung und damit nicht primär auf das systematische Aktivieren von Kompetenzen oder die Ideenentwicklung angelegt schien. Die Diskussion in den Veranstaltungen und die Online-Diskussion wurden von den Interviewten als konstruktiv eingeschätzt, allerdings als durchaus kontrovers. Die Bandbreite ging von wenig aggressiv und größtenteils sachlich (Büro - E2 2021, Rn. 67; Büro - E3 2021, Rn. 154), pragmatisch und „nicht

ideologisch aufgeladen in die eine oder die andere Richtung“ (Pol - E1 2021, Rn. 163) bis hin zur Beschreibung hitziger Diskussionen untereinander und gegenüber dem Planungsteam (Ver - E1 2021, Rn. 54) und der Beschreibung als „sehr aggressiv“ (Büro - E1 2021, Rn. 160). Die Moderation wurde wie beschrieben als kompetent und neutral wahrgenommen. Durch Hinweise, wieder auf die sachliche Ebene zu kommen, konnte auch die Diskussion konstruktiv gehalten werden (Büro - E1 2021, Rn. 188; Büro - E3, Rn. 169). Damit wurden einige Kriterien deliberativer Prozesse erfüllt, maßgebliche Elemente von Deliberation wie ausreichend gemeinsame Zeit oder die Suche nach einer gemeinsamen Lösung waren jedoch nicht erfüllt und hier aufgrund der Zielsetzung auch nicht vorgesehen.

Der Einschätzung des Ingenieurs nach diene v.a. das Querschnittspuzzle dazu, konstruktive Diskussionen zu führen und Grenzen zu verdeutlichen und damit Lernprozesse anzustoßen. Er schildert ein Beispiel, wie einige junge Männer die Puzzle-Teile auseinanderschneiden und eine eigene Lösung vorschlugen, die er dann mit ihnen diskutierte:

„Wenn jetzt hier die Oma Käthe wohnt. Und die möchte jetzt auf die andere Seite [...] Und dann kamen die ins Überlegen. Haben sie dann, sie fährt der einfach weiter bis zur nächsten Kreuzung. Genau, dann ist er hier an der Kreuzung. Und dann? Ja, dann fährt er in die Gegenrichtung. Nee, darf der ja nicht! Ja, dann darf der da mal auf dem Gehweg fahren, und ich, nein, das darf der ja auch nicht, und der Gehweg ist viel zu schmal. Und dann, ja okay, dann braucht man es auf beiden Seiten. Ich so, ja, aber dann haben wir nicht genug Platz. Und der eine kam nachher zu mir und sagte, danke für Ihre Zeit, dass Sie mir das erklärt haben. Wir haben es echt kapiert. Und es hat uns was gebracht.“
(Büro - E1 2021, Rn. 106)

Neben dem Querschnittspuzzle gab es auch eine Kleingruppenarbeit, insgesamt war die Diskussionszeit jedoch knapp und die Veranstaltungen hatten einen recht großen Plenumsanteil, was im Sinne einer Entwicklung von Ideen und Kompetenzen als eher negativ bewertet wird. Zudem waren keine neutralen Fachleute anwesend und es wurde kein (neutrales) Informationsmaterial zur Verfügung gestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass viele Projektbeteiligte in verschiedenen Rollen anwesend waren und in Vorgesprächen die Möglichkeit zu Fragen und Diskussionen gegeben wurde. Das Setting erlaubte somit durchaus *Lernprozesse* und diese scheinen auf individueller Ebene auch zustande gekommen zu sein. Eine gemeinsame Entwicklung neuer Ideen und Lösungsansätze lässt sich allerdings zumindest aus der Dokumentation und aus den Interviews nicht erkennen.

Transparenz

Transparenz meint, dass sowohl die *Teilnehmenden* ein Verständnis der Beteiligung und des weiteren Prozesses bekommen sollten, als auch die *breite Öffentlichkeit* diesen nachvollziehen kann. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Transparenz während der Konsultation gewährleistet wurde, der Planungsprozess danach und die Rolle der Beteiligung allerdings schwer nachvollziehbar waren.

Die Rahmenbedingungen der Planung wurden von Anfang an in den Veranstaltungen und in den Online-Informationen klar kommuniziert. Die Protokolle der Dialogveranstaltungen wurden online veröffentlicht, genau wie eine Stellungnahme zu den wesentlichen Beiträgen aus der ersten Online-Beteiligungsphase und ein Rückmeldedokument, in dem die offenen Fragen aus allen Beteiligungen geclustert und beantwortet wurden (LSBG und Superurban 2018a, 2018d, 2018c; LSBG 2018a, 2018b; LSBG und Superurban 2018b); das Material wurde über einen Verteiler versandt. Daraufhin wurde noch erläutert, wie der Planungsprozess weitergeht, dann riss die Kommunikation zunächst ab.

Aus Sicht von bezirklicher Politik und Zivilgesellschaft wurde die Zeit zwischen der Beteiligung und der politischen Entscheidung als Lücke empfunden, da es keine formale Kontrolle oder Rückkopplung mehr gab (ZG - E2 2022, Rn. 117; Pol - E1 2021, Rn. 183):

“[...] Wir haben in dem Sinne nur das Feedback gehabt mit den verschiedenen Ergebnissen, die dann in Dokumenten präsentiert wurde, bis letztendlich zu dem Schluss-Verfahren mit der Verschiebung. Einen demokratischen Entscheidungshebel hatten wir an der Stelle nicht. Das ist so das ‚Prinzip Hoffnung‘”
(ZG - E2 2022, Rn. 117)

Auch in den Teilnehmendenbefragungen war die Zustimmung zu der Frage, ob man sich über die Planung und die aktuellen Entwicklungen gut informiert fühlte, unterdurchschnittlich. Noch niedriger war die Zustimmung zur Aussage, dass es nachvollziehbar war, wie die Ergebnisse der Beteiligung in die politische Entscheidung einfließen (Holec und Escher 2024a, 7.1.1).

Kurz vor Baubeginn – über zwei Jahre nach Abschluss der Beteiligung – gab es noch eine Informationsveranstaltung, und während der Bauzeit wird mit sporadischen Newslettern über die Verkehrsabwicklung informiert. Es ist sowohl für die Teilnehmenden als auch für die allgemeine Öffentlichkeit nicht klar, wie (und ob) die Beteiligung in die Planung eingeflossen ist. Den Planungsprozess und die verschiedenen Planversionen nachzuvollziehen, ist kompliziert und zeitaufwändig.

Zwar sind die Verschickungen größtenteils online aufzufinden, das sind allerdings technische Dokumente, die für Laien kaum verständlich sind.

Auch die Leistungsfähigkeitsdiskussion ist schwer nachzuvollziehen, da trotz Internetrecherche zunächst unklar blieb, wie eine Kennzeichnung als Hauptstraße in Hamburg erfolgt und wie – und ob – dies geändert werden kann. Diese Informationen wurden im Konsultationsverfahren nicht bereitgestellt, obwohl sie den Kern der Planung betreffen. Auch die Rolle des Radentscheids und der Mobilitätsverbände wurde erst nach eingehender Recherche klar. Zudem blieb bis zum Abschluss der Datenerhebung (31.08.2023) unklar, wie, wann und ob der Planungsprozess mit den nächsten Planungsabschnitt(en) weitergeht.

Beim Radentscheid kann nicht exakt nachvollzogen werden, wie die Forderungen und die – dann die Planung bestimmenden – Leitlinien zustande kamen und die Einigung erfolgt ist. Interessant wäre etwa, wer diese mit ausgehandelt hat und wie genau die Entscheidung getroffen wurde, auf das Volksgesetzgebungsverfahren zu verzichten.

7.4.3 Ergebnisbewertung

Zum Abschluss wird die erzeugte Policy-Wirkung unter dem Gesichtspunkt des Beitrags zur Verkehrswende bzw. zur normativen Integration betrachtet. Die dafür theoretisch hergeleiteten Kriterien waren erstens das *Verhältnis von Maßnahmen zu Vermeidung, Verlagerung und verträglicher Abwicklung*, zweitens das *Verhältnis von Push- und Pull-Maßnahmen* sowie drittens die *Zusammensetzung verschiedener Maßnahmenfelder*.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Policy-Wirkung (Kopenhagener Radwege statt Schutzstreifen/Radverkehrsstreifen, Sharrows, Entfernung des RiM, zusätzliche Fußverkehrsquerung, Beitrag zu Abschnitt Tempo 30) sich als positiv für die Verkehrswende bewerten lässt. Bestätigt wird dies auch durch die Ergebnisse aus den Teilnehmendenbefragungen, bei denen Verbesserung für den Radverkehr und die Aufenthaltsqualität und Einschränkungen für den Kfz-Verkehr wahrgenommen werden (Holec und Escher 2024a, 7.3.2). Durch die Policy-Wirkung wurde ein etwas stärkerer Fokus auf den Aspekt *Verlagerung* gelegt, es blieb allerdings im Großen und Ganzen bei Pull-Maßnahmen.

Diese positive Wirkung kann allerdings nicht auf die Konsultation zurückgeführt werden, sondern auf den Radentscheid. Die Konsultation steht zwar in Zusammenhang mit positiven Veränderungen im Sinne der Verkehrswende (zusätzliche Fußverkehrsquerung und Abschnitt Tempo 30), diese Aspekte können allerdings erstens nicht eindeutig auf die Konsultation zurückgeführt werden, und zweitens

sind sie sehr kleinteilig. Somit wird der Konsultation kein inhaltlicher Beitrag zur Verkehrswende zugeschrieben.

Im Folgenden werden die Veränderungen im Einzelnen diskutiert.

Die Planung von Kopenhagener Radwegen statt Schutzstreifen/Radfahrstreifen bringt den klassischen Konflikt mit sich zwischen subjektiver und objektiver Sicherheit. Im Gegensatz zu vorherigen Entwürfen sind durch die Umplanung nun zum Teil nur einseitige Radverkehrsanlagen geplant, was zum Teil als Nachteil gesehen wird (Büro - E1 2021, Rn. 257). Weitere Gefahren, die auch in den Interviews genannt wurden, sind Konflikte zwischen dem nur durch ein Rundbord getrennten Fuß- und Radverkehr (Pol - E1 2021, Rn. 95), das Ausrutschen auf dem Rundbord im Dunkeln und Unfälle durch aus- oder einfahrende Kfz (Ver - E2 2021, Rn. 150; Büro - E1 2021, Rn. 227). Im Vergleich zur Regelbreite von 2,75 m sind die hier ausgeführten Radwege mit 1,85 m recht schmal, das macht das Überholen für schnelle Radfahrende schwer (Ver - E2 2021, Rn. 150; Büro - E1 2021, Rn. 227; Meschik 2008, S. 69); das ist ein Problem, da die Elbchaussee v.a. eine Pendelstrecke ist und sich eher weniger an langsam Fahrende und Kinder richtet (ZG - E1 2021, Rn. 55–56).

Andererseits können Kopenhagener Radwege mehr subjektive Sicherheit schaffen. Gerade Gruppen, die am Fahrradfahren interessiert sind, sich aber noch mit Hindernissen konfrontiert sehen, sind ein großes Potential für den Radverkehr und könnten durch sichere Infrastrukturangebote zur Verlagerung ihrer Wege motiviert werden (Dill und McNeil 2016). Aus diesen Gründen wird die Planung auch vom Planungsteam weitestgehend als positiv beurteilt (Ver - E2 2021, Rn. 150; Ver - E3 2021; Rn. 152), auch die Befragungsdaten zeigen, dass größtenteils eine Verbesserung für den Radverkehr erwartet wird (Holec und Escher 2024a, 7.3.2).

Hierzu passt auch die Frage nach dem RiM bzw. dessen Entfernung. Durch die Führung am Fahrbahnrand wird laut einer Studie (Richter et al. 2019) die subjektive Sicherheit und in vielen Fällen auch die objektive Sicherheit erhöht.⁴⁸ Zudem

⁴⁸ In einer Untersuchung von Richter et al. (2019) an 48 Knotenpunkten ist die Zahl der Unfälle mit Personenschaden nach RiM Markierung um 7,6 % zurückgegangen, allerdings ist der Anteil der Unfälle mit schwerem Personenschaden stark gestiegen (S.39). Trotzdem kann laut der Studie der Einsatz von RiM durchaus die Radverkehrssicherheit erhöhen, je nach spezifischer Ausführungsform und Verkehrsstärken (S.41). Eine detaillierte Ausführung würde hier den Rahmen sprengen. Was die subjektive Sicherheit angeht, ergab die Befragung von 434 Radfahrenden an 14 Knotenpunkten, dass sich knapp die Hälfte eher oder sehr unsicher fühlte (S. 35) – dabei muss noch zusätzlich beachtet werden, dass hier nur diejenigen befragt wurden, die den Knotenpunkt nutzten. 30

kann die Umplanung als ein Statement für die Relevanz von Sicherheit gesehen werden, da in solchen Situationen wiederholt tödliche Unfälle passieren (Ver - E2 2021, Rn. 153). Auch diese Änderung kann also als Pull-Maßnahme für Verlagerung gesehen werden.

Die Sharrows sind aus Sicht der nachhaltigen Verkehrswende zunächst positiv, da dann zumindest der MIV auf den Radverkehr hingewiesen wird.⁴⁹ Sie können allerdings nicht als adäquater Ersatz für Radinfrastruktur betrachtet werden, und es stellt sich die Frage, wie umfangreich deren Wirkung tatsächlich sein wird im Verhältnis zur öffentlichen Aufmerksamkeit. Dazu ein:e Vertreter:in des ADFC:

„Aber das haben viele eben auch nicht als Verbesserung wahrgenommen, weil es keine Infrastruktur ist, die sie damit bauen, sondern sie malen irgendetwas auf die Fahrbahn. [...] So ist es natürlich keine gebaute Infrastruktur. [...] Wie gesagt, die Piktogramm-Kette, die, die hat [der Senator] auch, als wirklich, als genial, vermarktet, da ist er sehr gut drin. Sie ist nicht unbedingt eine Verbesserung, würde ich sagen. Vorher war aber nichts.“
(ZG - E1 2021, Rn. 36–37)

Obwohl die Veränderungen durch den Radentscheid im Sinne der Verkehrswende positiv sind, soll darauf hingewiesen werden, dass der Umbau insgesamt nicht als Verkehrswendeprojekt bezeichnet werden kann und auch die Öffentlichkeit dies nicht erwirken konnte.

Wie es ein:e Planer:in ausdrückt:

„Und da waren wir selbst tatsächlich alle überrascht, weil so viel haben wir im Grunde gar nicht geändert. Wir haben die Querschnitte im Grunde nicht angepasst. Wir haben nur ein bisschen was in der in der Höhe geändert. Und auf einmal gab's zu der Planung, die vorher von allen Seiten sehr kritisch gesehen wurde, gab es eigentlich ein positives Feedback.“
(Ver - E3 2021, Rn. 63)

Personen nutzen zwar den KP, aber nicht den RiM – als Grund für die Nicht-Nutzung gaben sie zu 27 % subjektive Unsicherheit an, die anderen Gründe waren eher praktischer Natur (S.34).

⁴⁹ In einer Vorher-Nachher-Studie an drei Straßen in Wien wurde etwa herausgefunden, dass der Anteil von Überholungen durch den Autoverkehr signifikant zurückging und größere Überholabstände eingehalten wurden, und die Radfahrer:innen weiter in der Mitte der Fahrbahn fuhren, was auf ein erhöhtes Sicherheitsgefühl hinweist (Knoflacher 2014).

Die Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs bleibt Maßgabe und weder die Invited Spaces noch die Claimed Spaces konnten maßgeblich dazu beitragen, die Elbchaussee über ihre Rolle als reine Verkehrsader hinaus zu betrachten – wie sich etwa schon an der mangelnden Diskussion um die Fußverkehrsführung zeigt. Dies ist besonders bemerkenswert in Anbetracht dessen, dass der gegenwärtige Umbau eine seltene Möglichkeit gegeben hätte, den Straßenraum neu aufzuteilen, da die gesamte Straße aufgebaggert und neu gemacht werden musste. Das bedeutet auch, dass der jetzige Umbau den Straßenraum für die nächsten Jahrzehnte prägen wird.

7.5 Einflussfaktoren

In der Darstellung der Mechanismen wurde bereits auf Einflussfaktoren eingegangen. Dabei stellten sich wie vermutet auch Faktoren zusätzlich zu den in Kapitel 5 theoretisch hergeleiteten als relevant heraus. Die bedeutsamsten Aspekte werden hier kurz aufgeführt, ausführlich werden diese in Kapitel 9 für beide Fallstudien gemeinsam diskutiert.

Als maßgeblich für die Policy-Wirkung der Beteiligung werden hier einige Faktoren auf Ebene von *Kontext* und *Planungsprozess* gesehen, die wiederum einen Einfluss auf anderen Ebenen hatten, nämlich *Mobilitätskontext*, *Verständnis von Straßenraum* und *Bedeutung der Straße*.

Ein besonders interessanter Faktor ist der *Mobilitätskontext*, der sich während des Planungsprozesses durch den politischen Wechsel änderte. Unter der ehemaligen Behörde stand eine Verkehrswende nicht im Fokus und die Möglichkeiten, die es für eine Umgestaltung und neue Lösungen gab, waren laut Interviewaussagen sehr beschränkt. Das habe sich durch die neue Behördenleitung geändert, die sich die Verkehrswende auf die Fahnen geschrieben hatte und schnell aktiv wurde (Ver - E3 2021, Rn. 27; Büro - E1 2021, Rn. 124).

Für diese passten die Forderungen des Radentscheids gut zur eigenen politischen Agenda. Zusätzlich gab es durch die neue Behörde besonderen Rückenwind, da diese ja die Einigung mit dem Radentscheid selbst mit ausgehandelt hatte. Wichtig war auch der *Zeitpunkt*: Da der politische Wechsel kurz vor Baubeginn stattfand, bot die Elbchaussee eine gute Gelegenheit, sehr schnell Veränderungswillen zu zeigen. So beschreibt ein:e Vertreter:in der BVM die Strategie, Veränderung an konkreten, sichtbaren Projekten zu zeigen:

„Gerade da liegt die Stärke darin, wenn man auch in die konkreten Projekte reingeht, weil im Grunde da das Sichtbare, in der Verkehrspolitik Sichtbare entsteht, in diesen ganzen konkreten Projekten und Straßenbau, deswegen gehen wir da ganz detailliert rein und das ist einfach ein Ansatz von uns.“
(Pol - E3 2021, Rn. 91)

Daraus lässt sich schließen, dass die neue Behörde besonders bemüht war, die neuen Leitlinien in dem anstehenden Projekt umzusetzen. Durch die neu gegründete Behörde, mit der Verkehrswende als zentralem Thema, ist hier ein einzigartiges Momentum entstanden. Dafür war auch die *Bedeutung der Straße* entscheidend – nur weil die Straße überregional bekannt ist, eignete sie sich überhaupt als ‚Leuchtturmbeispiel‘ und rechtfertigte daher das Engagement der neuen Behörde.

Auf die Policy-Wirkung der Invited Spaces wirkte sich die neue Situation im Mobilitätskontext jedoch nicht aus. Trotz dieser Umstellung veränderten sich die grundlegenden Paradigmen nicht, nach denen die Straße geplant wurde, also das *Verständnis von Straßenraum* als Transitraum v.a. für den MIV. Auch dieser Faktor lässt sich wieder zurückführen auf die *Bedeutung der Straße*, da dieser gesamtstädtisch eine Verbindungsfunktion zugewiesen wird und damit gewisse Kriterien verbunden sind. Da diese Setzung nicht strittig zu sein scheint oder zumindest nicht offen diskutiert wurde, konnte hier auch die Konsultation nicht beitragen.

Weiterhin ist denkbar, dass der *räumliche Maßstab* des Projekts relevant ist im Vergleich zur *Größe der administrativen Einheit*, die in diesem Fall die Gesamtstadt Hamburg ist. Die Elbchaussee ist zwar eine lange Straße, allerdings sind anteilig nur wenige Einwohnende betroffen. Das könnte erklären, warum es durch die Konsultation und v.a. den Verbänden nicht gelang, wirksamen politischen Druck aufzubauen.

Die aus den Kontextfaktoren abgeleiteten restriktiven Rahmenbedingungen wirkten sich v.a. auf die Rolle aus, die der Konsultation und den Initiativen im Planungsprozess zugemessen wurde, besonders der *Umfang der vorgesehenen Einflussnahme*. So konnten die meisten Beiträge aus den Invited Spaces nicht eingearbeitet werden, da sie schlicht nicht umsetzbar bzw. genehmigungsfähig waren. Somit waren alle Mechanismen, die die Einarbeitung von Beteiligungsbeiträgen beinhalten, abgebrochen, bevor Policy-Wirkung zustande kam. Das erklärt auch, warum Faktoren des *Beteiligungsprozesses* für die Policy-Wirkung hier entgegen der Annahme wenig relevant scheinen. Gleichzeitig erklären die restriktiven Rahmenbedingungen, die die Policy-Wirkung von vornherein begrenzten, den Fokus auf frontale Formate und den Verzicht auf zielgruppenspezifische Veranstaltungen.

7.6 Zwischenfazit

Durch die Invited Spaces gab es zusammengefasst kaum Policy-Wirkung, durch den Claimed Space Radentscheid allerdings konnte Policy-Wirkung erzielt werden. Deutlich wurde, dass verschiedene Beteiligungsformate zusammenwirken und eine vergleichende Betrachtung anderer Formate jenseits der hier im Fokus stehenden diskursiven Konsultation sinnvoll und lehrreich ist. Beispielsweise brachten sich die Initiativen in die Konsultation ein, und die Konsultationsbeiträge wiederum wurden bei der Änderung aufgrund des Radentscheids wieder als Argument in den Prozess gebracht. Ersichtlich wird, dass Invited Spaces sich in ihrer Wirkungsweise von anderen Beteiligungsformen unterscheiden. Besonders deutlich wird das daran, dass im Radentscheid und in der Konsultation ähnliche Forderungen aufgestellt wurden, letztere aber wirkungslos blieben, während der Radentscheid eine Veränderung erwirkte. Zurückgeführt werden kann das hier auf das Empowerment durch den Zusammenschluss und der damit aufgebaute legale Druck.

Das inhaltliche Potential von Invited Spaces für die Verkehrswende ist aufgrund dieser Fallstudie skeptisch zu betrachten. Zwar lassen sich aus demokratietheoretischer Sicht bezüglich des Konsultationsprozesses erste gute Ansätze erkennen; wenn allerdings keine Wirkung zustande kommt bzw. zustande kommen kann, bleiben diese symbolisch. Der Claimed Space Radentscheid hatte Wirkung, konnte aber die Ansprüche an Inklusivität und Transparenz nicht erfüllen. Auch wenn sich durch ihn die Planung im Sinne der Verkehrswende verbessert hat, blieben die relevanten Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Restriktionen unverändert und werden nun auch in der Öffentlichkeit nicht weiter thematisiert.

An diesem Fall zeigt sich anschaulich die Relevanz von Machtdifferenzen. Durch die Definition der restriktiven Rahmenbedingungen, deren Naturalisierung und die Festlegung der Beteiligungsmöglichkeiten und -formate war die Möglichkeit, gemeinsam andere Lösungen zu finden, von vornherein stark begrenzt. Es kann als positives Zeichen gedeutet werden, dass die Rahmenbedingungen in der Konsultation thematisiert wurden, allerdings bleibt der autogerechte Ansatz der Angebotsplanung im Großen und Ganzen nicht hinterfragt, auch nicht von der neuen Regierung, die sich die Verkehrswende auf die Fahnen geschrieben hat. Das Thema Fußverkehr und Aufenthalt wurde erfolgreich aus der Diskussion genommen, sodass die Chance verpasst wurde, Straße stärker als Lebensraum zu diskutieren.

8 Autoarmes Ottensen

In diesem Kapitel geht es um die autoarme Gestaltung des Stadtteils Ottensen, der wie die Elbchaussee in Hamburg-Altona liegt. Hier spielte die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle, da sie das Projekt ermöglichte und inhaltlich mitgestaltete.

Das Projekt lässt sich in drei Phasen unterteilen: das EU-Projekt „Cities4People“ (C4P), den Verkehrsversuch „Ottensen macht Platz“ (OMP) und die Verstetigung „freiRaum Ottensen“ (*freiRaum*). Als Oberbegriff wird *autoarmes Ottensen* genutzt.

Auf der Projektphase freiRaum liegt der Fokus. Die Öffentlichkeit war in dieser Phase über Invited Spaces wirkungsvoll beteiligt: Verschiedene konsultative Formate trugen die Expertise der Bevölkerung in den Planungsprozess. Zudem diente die Beteiligung als Orientierung für politische Entscheidungen und ermöglichte so den Beschluss eines ambitionierten Verkehrskonzepts. Neben den gelungenen Möglichkeiten, Einfluss zu gestalten, werden auch in diesem Kapitel wieder ‚gescheiterte‘ Einflussmechanismen mitbetrachtet. Zudem werden auch in dieser Fallstudie andere Formen der Beteiligung und andere Projektphasen als ‚Kontrastfolie‘ mitbetrachtet. Das sind insbesondere die Initiativen (Claimed Spaces) und eine wissenschaftliche Evaluation am Anfang des Projekts.

Das Kapitel beruht, ähnlich wie das vorige, auf qualitativen Interviews mit verschiedenen Akteursgruppen (hier 13 Interviews mit 13 Personen), Planungsdokumenten, Protokollen politischer Sitzungen und Beteiligungsveranstaltungen, Zeitungsartikeln und quantitativen Befragungsdaten; zusätzlich liegen hier Beobachtungsprotokolle verschiedener Veranstaltungen vor (zu den Methoden siehe Kapitel 6). Die Interviewpartner:innen lassen sich der Akteursgrafik auf der nächsten Seite (Abbildung 13) entnehmen, zudem findet sich eine Liste in Anhang C.1. **Fett** gedruckt sind die interviewten Personen mit im Text verwendetem Kürzel. Weitere für ein Interview angefragte Personen sind mit * markiert. Je weiter mittig die Akteure verortet sind, desto wichtiger werden sie für die Policy-Wirkung der Beteiligung eingeschätzt.

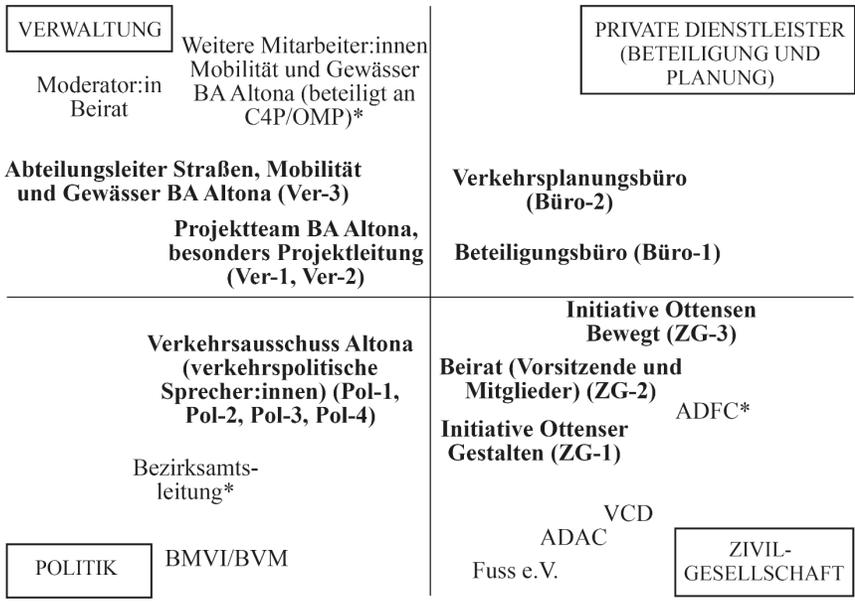


Abbildung 13 Relevante Akteure für den Planungsprozess autoarmes Ottensen

Im ersten Teil des Kapitels werden nach einer Vorstellung von Projekt und Kontext der Planungsprozess und die Öffentlichkeitsbeteiligungen vorgestellt. Das bildet die Basis für den zweiten Teil, in dem für die relevanten Formate – anfängliche Workshops, eine Evaluation, die Konsultation, den Projektbeirat und die lokalen Initiativen – die Policy-Wirkung und die Wirkmechanismen herausgearbeitet werden. Dabei konzentriert sich der erste Teil (8.1 und 8.2) auf die Darstellung der empirischen Ergebnisse, der spätere Teil auf die Interpretation der Ergebnisse im theoretisch entwickelten Analyseraster.

8.1 Überblick

Kontext und Entstehung

Ottensen ist ein gründerzeitlich dicht bebautes undutzungsgemischtes Quartier mit engen Straßenräumen und hoher Nutzungskonkurrenz im öffentlichen Raum durch (ruhenden) Kfz-Verkehr, Rad- und Fußverkehr und Außengastronomie, was schon in der Vergangenheit Konflikte, Diskussionen und Proteste auslöste (Ver - O2 2021, Rn. 31; FHH, BVA 2020a). Das Projekt autoarmes Ottensen umfasste je nach Phase unterschiedliche Bereiche von Ottensen (siehe Tabelle 14, folgende Seite).

Die Planungshoheit lag hier (im Gegensatz zum Projekt Elbchaussee) beim Bezirk Altona, ausgeführt durch das Bezirksamt und politisch kontrolliert durch die Bezirksversammlung bzw. den Verkehrsausschuss. Die Bezirksversammlung kann bindende Beschlüsse für ihren Zuständigkeitsbereich fassen (Stadtportal Hamburg 2023). Viele relevante Themen zum Projekt wurden im Verkehrsausschuss (öffentlich) oder in den Sprechersitzungen (nicht öffentlich) diskutiert und zur Beschlussfassung an den Hauptausschuss übermittelt.

Während in der Wahlperiode 2014 – 2019 noch die SPD die stärkste Kraft war, gefolgt von den GRÜNEN und der CDU, veränderten sich die Mehrheiten in den Wahlen zur Bezirksversammlung 2019 deutlich zugunsten der GRÜNEN (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2019, 2014). CDU und GRÜNE arbeiten in Altona informell zu vielen Themen zusammen (ZG - O3 2023, Rn. 154; Büro - O2 2022, Rn. 234), bereits vor der Wahl 2019 konnten sie gemeinsam viele Entscheidungen treffen, seitdem verfügen sie gemeinsam über eine knappe Mehrheit der Sitze.

Der Ursprung des Projekts autoarmes Ottensen liegt im EU-Projekt C4P, in dem 2018 aus öffentlichen Workshops zu verschiedenen Themen der Vorschlag eines zunächst 4-wöchigen Versuchs einer autoarmen Gestaltung zweier Straßen kam. Das wurde politisch aufgegriffen und in Zeitraum und Umfang erhöht. So entstand der 6-monatige Verkehrsversuch OMP. Dieser musste aufgrund eines Beschlusses des Verwaltungsgerichts bereits nach 5 Monaten abgebrochen werden. Daraufhin wurde 2020 politisch eine (angepasste) Verstetigung des Projekts beschlossen: *freiRaum Ottensen*. Hier ging es im Fokus wieder um die Straßenzüge aus OMP (leicht erweitert, im Folgenden „Kerngebiet“), zudem wurden für ein größeres Projektgebiet weitere Maßnahmen vorgesehen (siehe Abbildung 14 und Tabelle 14, beides folgende Seite). Resultat des ca. einjährigen, partizipativen Planungsprozesses unter Beteiligung eines Projektbeirats war der politische Beschluss eines Verkehrskonzepts im Mai 2022.

Tabelle 14 Überblick über die Projektphasen (Autoarmes Ottensen)

Projektphase	Zeitraum	Bezugsraum
C4P	2018	Zwei Straßen
OMP	09/2019 – 01/2020	Kerngebiet
freiRaum (Konzept)	02/2020 – 05/2022	Kerngebiet & weitere Straßen
freiRaum (Objektplanung)	Ab Herbst 2022	Zwei Straßen (detailliert)

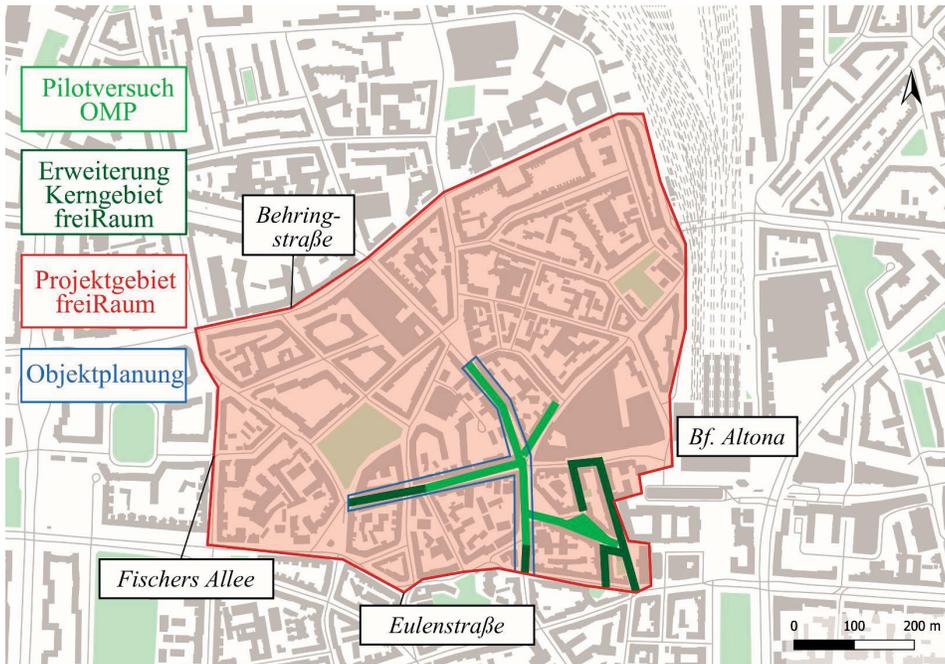


Abbildung 14 Verortung und Bezugsraum der jeweiligen Projektphasen (Ottensen)

Das Verkehrskonzept wird in dieser Arbeit als die relevante Policy-Entscheidung dieses Projekts betrachtet, da es die Grundlage für die Objektplanung zweier Straßen und die „Planung und möglichst frühzeitige Umsetzung kleinerer Einzelmaßnahmen im gesamten Projektgebiet“ (FHH, BVA 2022c, S. 2) bildet. Es legt also bereits die Maßgaben für die konkrete Umsetzung fest (FHH, BVA 2022c). Damit unterscheidet es sich grundsätzlich von der Planung an der Elbchaussee, da diese nach dem Beschluss direkt baulich umgesetzt werden konnte, während das Verkehrskonzept in Ottensen weitere planerische Schritte vorbereitet. Deswegen wird auch die weitere Umsetzung an einigen Stellen angerissen.⁵⁰

Verkehrskonzept und Umsetzung

Wie bereits im vorangegangenen Verkehrsversuch (OMP) sieht das beschlossene Verkehrskonzept (FHH, BVA 2022c) vor, dass die Straßenabschnitte des Kerngebiets in der Zeit von 11 bis 23 Uhr vom allgemeinen Kfz-Verkehr ausgenommen werden. Dauerhafte Ausnahmegenehmigungen soll es für Anwohnende mit privatem Stellplatz oder Schwerbehindertenausweis und Fahrdienste geben. Im Kerngebiet fallen 155 Stellplätze weg, sodass noch 90 Parkstände im Kerngebiet bestehen bleiben; in den Bereichen ohne allgemeinen Kfz-Verkehr wird es keine öffentlichen Stellplätze mehr geben. Am Rande dieser Abschnitte werden (wie schon bei OMP) Ladezonen eingerichtet, die von Lieferverkehr, Handwerk und Pflegediensten genutzt werden können. Auch innerhalb der Bereiche ohne Kfz-Verkehr sind Ladezonen vorgesehen. Ein Teil der Straßenabschnitte soll als verkehrsberuhigter Geschäftsbereich ausgewiesen werden, also mit Geschwindigkeitsbeschränkung auf 20 km/h, während zwei andere Straßen als zentrale Quartiersachsen zu Fahrradstraßen ausgebaut werden. Im ganzen Projektgebiet sollen mehr Radabstellanlagen geschaffen werden, die nutzbaren Gehwegbreiten baulich erweitert und die Oberflächenqualität „deutlich verbessert“ werden. Stadtplätze sollen „bei Planung und Umbau mit einbezogen und hinsichtlich ihrer Nutzung verbessert“ (FHH, BVA 2022c, S. 1) werden. Außerdem soll die Umsetzbarkeit weiterer Abschnitte als Fahrradstraße oder Sitzgruppen und Grünelemente in einzelnen Abschnitten geprüft werden (FHH, BVA 2022c). Einige

⁵⁰ Nach dem Beschluss des Verkehrskonzepts begannen die Objektplanungen für die beiden Straßen, die im August 2023 erstverschickt wurden. Der Prozess nach dem Beschluss des Verkehrskonzepts wird hier nur am Rande betrachtet. Ereignisse bis zum Abschluss der Datenerhebung (Ende August 2023) werden noch berücksichtigt und – wo relevant – aufgeführt, eine detaillierte Rekonstruktion des Prozesses der Objektplanung erfolgt nicht.

Punkte sind dabei als konzeptionelle Absichtserklärungen zu verstehen und werden noch Gegenstand einer intensiven Auseinandersetzung mit der anordnenden Behörde sein, v.a. wenn es um die Entwidmungen des Straßenraums geht (Büro - O2 2022, 66, 295-301).

Nach dem Beschluss erfolgten sogleich kleinere Maßnahmen wie die Sperrung einer Straße für den Durchfahrtsverkehr⁵¹ und die Entnahme von Parkraum, Bereitstellung von Stellplätzen in Tiefgaragen für Anwohnende und das Aufstellen mobiler Fahrradbügel (Stadtportal Hamburg 2022). Außerdem wurde mit der Objektplanung für die beiden Straßen begonnen. Dazu gab es im Frühjahr 2023 einen öffentlichen Workshop und im August 2023 wurden die Planungen erstverschickt an die TöB (FHH, BA 2023a, 2023b, 2023c). Die Entwürfe wurden laut der Unterlagen an den beschlossenen Zielen des Verkehrskonzepts ausgerichtet (FHH, BA 2023c, S. 3). Das lässt sich auch in den Erläuterungsberichten erkennen (FHH, BA 2023c, S. 8-16; 2023b, S. 10-23), wo unter anderem eine Aufhebung des Parkens im öffentlichen Raum, eine Beschränkung auf Tempo 20 und eine Zufahrtsbeschränkung für den Kfz-Verkehr tagsüber sowie die Ausweisung einer Fahrradstraße vorgesehen sind. Im Zuge der Objektplanungen entfallen etwa 100 Kfz-Parkstände und es entstehen etwa 80 neue Fahrradparkplätze. Der geplante Baubeginn ist 2025. Im weiteren Verlauf sind neben den kleineren Maßnahmen auch weitere Veränderungen der Verkehrsführung im Projektgebiet geplant (FHH, BA 2023d).

⁵¹ Die Straße musste zunächst durch den Eilantrag eines Anliegenden wieder für den Kfz-Verkehr geöffnet werden, einige Monate später wies das Verwaltungsgericht den Antrag zurück und erklärte die Sperrung für rechtmäßig (Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 21.12.2022; Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 27.01.2020).



Abbildung 15 Sperrung eines Abschnitts für den allgemeinen Kfz-Verkehr (Foto: 07/2023)



Abbildung 16 Zunächst temporäre Anlage von Fahrradabstellanlagen (Foto: 02/2024)

8.2 Die Rolle der Öffentlichkeit im Planungsprozess

Im Folgenden werden die verschiedenen Projektphasen und die partizipativen Elemente chronologisch genauer ausgeführt. Am Ende steht eine tabellarische Zusammenfassung.

8.2.1 Entstehung aus Cities4People

2018 wurden im EU-Projekt C4P in partizipativen Workshops die Mobilitätsbedarfe des Quartiers erarbeitet, und der Wunsch nach Flächenumverteilung zugunsten des nicht motorisierten Verkehrs wurde wiederholt geäußert. Daraus entstand die Idee, zwei Straßen im Quartier für vier Wochen weitgehend für den Autoverkehr zu sperren. So konnte das Bezirksamt das Projekt – noch im Rahmen von C4P – unter dem Titel „FGZ⁵² Ottenser Kreuz“ als zunächst 4-wöchigen Pilotversuch in den Verkehrsausschuss einbringen (FHH, BVA 2019c). Auf Bestreben der Lokalpolitik wurde der Pilot-Zeitraum mit Zustimmung des Senats auf 6 Monate (die maximal mögliche Zeit) verlängert und die Ausdehnung etwas vergrößert (Pol - E2 2021, Rn. 201; FHH, BVA 2019c). Der Pilotversuch und dessen Evaluation wurden im März 2019 von der Bezirksversammlung beschlossen (FHH, BVA 2019c).

8.2.2 Ottensen macht Platz

So wurde OMP ins Leben gerufen, bei dem ab Mitte 2019 einzelne Straßen (insg. 800 m) als Verkehrsversuch vorübergehend für den allgemeinen Kfz-Verkehr gesperrt und formal als Fußgängerzone ausgewiesen wurden; Radverkehr, Taxen, Lieferverkehr (von 23 bis 11 Uhr) und Personen mit privatem Stellplatz waren ausgenommen. Die ‚Eingangspunkte‘ wurden mit Bodenmarkierungen und gestalterischen Elementen markiert (Gaffron et al. 2020, S. 16–18). Angelegt war der Pilot auf 6 Monate, er wurde aber nach 5 Monaten aufgrund eines Eilantrags zweier Gewerbetreibender vor dem Verwaltungsgericht und dem darauffolgenden Beschluss des Gerichts frühzeitig beendet: „Nach der Straßenverkehrsverordnung können Verkehrsbeschränkungen zu Erprobungs- und Forschungszwecken bisher nur bei Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage für Personen oder Sachgüter angeordnet werden. Eine solche Gefahrenlage liegt im Projektgebiet aber nicht vor.“ (Justizportal Hamburg 2020)

Die Auswertung der Zeitungsartikel zeigt, dass es sich bei OMP um ein politisch umkämpftes Projekt handelte: Bei 59 ausgewerteten Artikeln aus diesem

⁵² Abkürzung für Fußgängerzone.

Zeitraum (06/2019 – 02/2020) wurden in 17 Titeln Konflikte thematisiert. Beispiele sind „Riesenkrach um Autofrei-Projekt“ in der Hamburger Morgenpost (Schäfer 2019) oder „Aufruhr im Paradies“ in der Zeit (Twickel 2019). Insgesamt 35 Artikel erwähnten Konflikte.⁵³ Von Politiker:innen, deren Fraktionen dem Projekt eher skeptisch gegenüberstanden, wurde die Stimmung als polarisiert beschrieben (Pol - O3 2022, Rn. 63–64; Pol - O1 2022, Rn. 256). Im Gegensatz dazu steht die Wahrnehmung verschiedener Akteursgruppen, dass es zwar durchaus Gegner:innen und ungelöste Fragen gegeben habe, die Darstellung eines stark gespaltenen Stadtteils allerdings nie der Realität entsprochen habe (ZG - O1 2022, Rn. 208; Pol - O2 2022, Rn. 45, 261).

Während des Pilotversuchs gab es Bürgersprechstunden, öffentliche Workshops – etwa für Gewerbetreibende – und Gestaltungsworkshops für die ‚freigewordenen‘ Bereiche, alles in engem Kontakt mit der lokalen Politik; das Projekt wurde, wie bereits vor Beginn beschlossen, unter wissenschaftlicher Begleitung evaluiert (Pol - O2 2022, Rn. 251; Gaffron et al. 2020). Die *Evaluation* wurde während des Verkehrsversuchs von der Technischen Universität Hamburg (TUHH) und im Auftrag des Bezirksamts in Rückkopplung mit dem Verkehrsausschuss konzipiert und durchgeführt und nach dem Abbruch öffentlich vorgestellt (FHH, BA 2020). Dabei wurden Haushalte, Gewerbetreibende und Passant:innen befragt und Verkehrserhebungen und Raubeobachtungen vor und während des Projekts durchgeführt (Berestetska et al. 2021, S. 26–33).

Die Anwohnenden beurteilten das Projekt mehrheitlich positiv und befürworteten eine Weiterführung (79 % bis 86 %, je nach Wohnort) wobei die Mehrheit sich für diesen Fall Veränderungen am Konzept wünschte. Es wurden sowohl Lockerungen als auch Verschärfungen der Zufahrtsbeschränkungen gefordert (Berestetska et al. 2021, 17-19; 109). Auch eine Mehrheit der Gewerbetreibenden (76 %) befürwortete die Fortführung des Projekts mit Anpassungen. Allerdings bewerteten 40 % der Gewerbetreibenden die Auswirkungen auf den Stadtteil als negativ, konkret die Entwicklung ihrer Kund:innenfrequenz sowie die Erreichbarkeit für ihren Lieferverkehr (Berestetska et al. 2021, 17-19, 112).

⁵³ Da in den ausgewerteten Artikeln auch solche dabei sind, die nur kurze Informationen geben, ist der Anteil der Konflikte recht hoch. Auch im weiteren Verlauf wird in den Zeitungen immer wieder auf die Konflikte bei OMP verwiesen. Medial wird das Projekt konstant als eher kontrovers dargestellt. So wird in einem Großteil der Artikel, auch im späteren Projektverlauf, auf die Konflikte zur Anfangszeit eingegangen, die konflikthafte Titel gingen aber zurück (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang C.3).

8.2.3 freiRaum

Ziel von OMP war von vornherein gewesen, eine Verstetigung zu prüfen. Dementsprechend wurde im Februar 2020 (also direkt nach dem Abbruch) ein politischer Beschluss als Basis für freiRaum Ottensen gefasst (FHH, BVA 2020a), der später durch weitere Beschlüsse im Verkehrsausschuss (FHH, BVA 2022a, 2020a) in Wechselwirkung mit der Planung und der Präsentation von Beteiligungsergebnissen konkretisiert wurde (Übersicht über die Beschlüsse siehe Anhang C.5).

Im Beschluss zur Konkretisierung waren viele der später im Verkehrskonzept beschlossenen ‚Leitplanken‘ schon enthalten. Als Zielbild war ein autoarmes Quartier „ohne ausgewiesene Parkflächen“ (FHH, BVA 2020a, S. 2) definiert, in dem Fahrradverkehr, Taxen, Anliegende mit eigenem Stellplatz sowie Lieferverkehr weiterhin vorgesehen sind. Auch der Bereich und mögliche Maßnahmen wurden definiert. Der Beschluss gab einen Auftrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor, hielt die Ausgestaltung aber offen (Ver - O1a 2021, Rn. 37-40). Zusätzlich gab es die mündliche Zusicherung der Bezirksamtsleitung für ein begleitendes Gremium, was dann in Form des *Beirats* umgesetzt wurde (Ver - O1a 2021, Rn. 40).

Während OMP neben anderen Tätigkeiten bearbeitet werden musste, wurde für freiRaum Ottensen extra ein dreiköpfiges Projektteam eingestellt. Das Projektteam wurde von drei privaten Büros unterstützt, eins zur Beteiligung (*Beteiligungsbüro*), eins zur konzeptionellen Planung (*Planungsbüro*) und eins zur Objektplanung. Diese führten gemeinsam die Konsultation durch und werteten die Ergebnisse aus. Im Gegensatz zu OMP war die Politik an der Konsultation nicht beteiligt, aber es gab einen kontinuierlichen Austausch zwischen dem Projektteam und den verkehrspolitischen Sprecher:innen (Ver - O3 2021, Rn. 148).

Konsultation

Für die allgemeine Öffentlichkeit wurden eine Online-Informationsveranstaltung, eine Onlinebeteiligung und zwei Workshops angeboten. Zusätzlich gab es drei zielgruppenspezifische Fokusgruppen. Ergebnisse wurden jeweils dokumentiert, aufbereitet und zeitnah online veröffentlicht (FHH, BA 2022a, 2021c, 2021b, 2021a, 2021h, 2021e). Zudem wurden die Ergebnisse dem planenden Büro zur Verfügung gestellt und dem Beirat sowie dem Verkehrsausschuss vorgestellt (FHH, BVA 2022i; Büro - O1 2022, Rn. 172; FHH, BVA 2021).

Bei der *Onlinebeteiligung* zu Beginn des Planungsverfahrens entstand mit ca. 2.000 Beiträgen eine große Menge an teilweise konkreten Wünschen und Verortungen, die zunächst dazu dienten, Lücken und Konfliktstellen herauszuarbeiten (Ver - O1b 2022, Rn. 9). Aus ihnen wurden unterrepräsentierte Zielgruppen und

Themen identifiziert, für die im weiteren Verlauf Fokusgruppen angeboten wurden (FHH, BA 2022a).

Die *Workshops* fanden etwas später und zeitversetzt statt und waren verschränkt mit dem Planungsprozess. Aufgrund der Corona-Pandemie fanden sie online mit jeweils 30 – 40 Personen statt. Im ersten Workshop ging es um die Mängel- und Chancenanalyse, die das Büro durchgeführt hatte, im zweiten wurden vier Konzeptvarianten vorgestellt, über die in Kleingruppen diskutiert wurde. Die Varianten bewegten sich innerhalb des gefassten politischen Beschlusses und unterschieden sich v.a. darin, wie weitreichend die Beschränkungen eingeführt werden sollten und auf welches Verkehrsmittel der Fokus gelegt wird (FHH, BA 2022b).

Parallel zu den Workshops fanden zielgruppenspezifische Fokusgruppen statt:

- Die *Gewerbetreibenden* wurden an ihren Arbeitsorten aufgesucht und mithilfe eines Leitfadens befragt (FHH, BA 2021a). In Anbetracht der Tatsache, dass diese Gruppe dem Projekt eher skeptisch gegenüberstand, wurde diese Beteiligung als friedlich und konstruktiv wahrgenommen (Büro - O1 2022, Rn. 139). Hier kamen v.a. deren Bedarfe an die Belieferungszeiten heraus und es wurde die Heterogenität und teilweise Widersprüchlichkeit der Ansprüche deutlich (Ver - O1b 2022, Rn. 26).
- Mit *Kindern und Jugendlichen* wurden zwei Fokusgruppen durchgeführt, um über kreative Annäherung deren Perspektive zu erfassen). Erstere wurde in einer Kita durchgeführt, an zweiterer nahmen drei Jugendliche teil. (FHH, BA 2021d; Büro - O1 2022, Rn. 79)
- An der *Fokusgruppe Barrierefreiheit* nahmen sechs Personen teil. In diesem zweistündigen Präsenztermin wurde anhand vorgegebener Fragen zu Anforderungen und konkretem Handlungsbedarf diskutiert und priorisiert (TB-FG-1 2021; FHH, BA 2021c).

Insgesamt wurde in der Konsultation breite Unterstützung für das Projekt deutlich (FHH, BA 2022a). Es wurde kaum darüber diskutiert, *ob* der Stadtteil autoarm gestaltet werden sollte. Eine Präferenz der Teilnehmenden für im Sinne der Verkehrswende ‚weitergehende‘ und nicht auf einzelne Verkehrsmittel konzentrierte Projektvarianten wurde im zweiten Workshop deutlich, in dem Punkte für die vier vorgestellten Varianten verteilt werden konnten (TB-WS-2 2022; FHH, BA 2022b). Darüber hinaus wurden für alle Bereiche des Projektgebiets konkrete Wünsche und Ideen geäußert wie auch der Wunsch, das Gebiet weiter zu fassen (Ver - O1b 2022, Rn. 59). Auch wurden durch die Konsultation Interessenkonflikte herausgearbeitet, die nicht aufgelöst werden konnten, etwa der Wunsch

nach mehr Aufenthaltsqualität ohne Konsumzwang bei gleichzeitiger Angst vor Lärmbelastigungs- und Gentrifizierungsprozessen; oder die gewünschte Einschränkung für den Kfz-Verkehr bei gleichzeitigem Wunsch nach Barrierefreiheit und guten Bedingungen für kleine Gewerbebetriebe (Ver - O1b 2022, Rn. 65; FHH, BA 2022a, 2021h).

Beirat

Der bereits erwähnte Beirat begleitet(e) das gesamte Projekt bis 2024 kontinuierlich mit vier regulären Treffen pro Jahr und möchte darüber hinaus selbstorganisiert tätig bleiben (FHH, BA 2022d, S. 2). Die Zusammensetzung wurde vom Projektteam vorgeschlagen, vom Verkehrsausschuss abgesegnet und bestand aus Anwohnenden, Gewerbetreibenden und verschiedenen Initiativen und Interessenverbänden, wie der Industrie und Handelskammer, den Mobilitätsverbänden und zwei lokalen Initiativen, *Ottensen Bewegt (OB)* und *Ottenser Gestalten (OG)* (FHH, BA 2021f). Der Beirat wurde vom Projektteam unterstützt, konnte aber seine eigene Tagesordnungen, die Geschäftsordnung, Sitzungstermine, etc. bestimmen (FreiRaum Ottensen Beirat 2022; FHH, BA 2021f). Die Ergebnisse wurden wiederholt im Verkehrsausschuss vorgestellt. Auch der Beirat äußerte sich unterstützend zu dem Projekt, allerdings wurden weniger strikte Ausnahmegenehmigungen, v.a. für Handwerk und Pflegedienste, und erweiterte Lieferfenster gefordert (FHH, BA 2022d; FHH, BA 2022e).

Weiterer Planungsprozess und Beschluss

Das Projekt wurde intensiv politisch diskutiert und begleitet.⁵⁴ Nach Abschluss der Konsultationsformate wurde auf Basis der bereits erwähnten vier Konzeptvarianten ein politischer Auftrag zur weiteren Konkretisierung gefasst, der die bisherige Richtung bekräftigte und die Weiterentwicklung mit Fokus auf den Fuß- und Radverkehr beauftragte (FHH, BVA 2022a). Daraufhin erarbeitete das Planungsbüro eine Vorzugsvariante.

In diesem Zusammenhang wurde v.a. von der lokalen Bürgerinitiative OB und dann auch vom Beirat die Kritik geäußert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung erstens nicht ausreichend sei und sich die Politik zweitens nicht ausreichend mit den Ergebnissen beschäftigt habe (Ver - O1b 2022, Rn. 241). Kritisiert wurde auch vonseiten der Fraktionen, dass die Öffentlichkeit nicht mehr an der Erstellung der Vorzugsvariante beteiligt werden sollte. Auf Antrag einer Partei und

⁵⁴ Seit 2020 war das Projekt in fast jeder Verkehrsausschuss-Sitzung diskutiert worden, oft auch in Anwesenheit des Projektteams, eines oder mehrerer Dienstleister und/oder der Vorsitzenden des Beirats (siehe Überblick Protokollauswertung, Anhang C.4).

unter einstimmigem Beschluss wurde somit eine *öffentliche Anhörung* durchgeführt (TB-öA-1 2022; FHH, BVA 2022g, S. 6). Zwei Tage nach der öffentlichen Anhörung wurde das Verkehrskonzept im Verkehrsausschuss beschlossen.

Das Projekt wurde von den Medien die meiste Zeit begleitet. Auch in der späteren Projektphase wurde das Projekt in der Öffentlichkeit noch kontrovers diskutiert, die positiven Evaluationsergebnisse wurden jedoch medial viel zitiert und es entstand der Eindruck, dass sich die Stimmung etwas beruhigt hatte. Es gab seltenere, aber kontinuierliche Berichterstattung, konzentriert auf die Zeiträume um die relevanten politischen Beschlüsse. Die Berichte über das beschlossene Verkehrskonzept sind sachlich formuliert, Politiker:innen verschiedener Meinungen kommen zu Wort und der partizipative Entstehungsprozess wird betont (bspw. o.V. 2022a; Schmoock 2022; siehe auch Überblick Medienanalyse, Anhang C.3).

Während bei OMP noch zwei politische Parteien dem Projekt eher skeptisch gegenüberstanden hatten, befürworteten zu diesem Zeitpunkt alle größeren Parteien das Projekt grundsätzlich. Allerdings beschreibt ein:e Beteiligte:r den politischen Prozess hin zum Beschluss insgesamt als „bewegt“ (Ver - O1b 2022, Rn. 119). Es sei kein linearer Prozess einer zunehmenden Konkretisierung gewesen, bereits beschlossene Aspekte und damit auch Fragestellungen und Ergebnisse des Beteiligungsprozesses seien im Rahmen des politischen Diskurses zum Teil wieder hinterfragt worden (Ver - O1b 2022, Rn. 120). Das Verkehrskonzept konnte nicht einstimmig beschlossen werden und grundsätzliche inhaltliche Diskussionspunkte zwischen den Parteien blieben bestehen, beispielsweise der Umgang mit Ausnahmegenehmigungen oder das Verhältnis zwischen Fuß- und Radverkehr (FHH, BVA 2022d, 2022a, 2022c; Ver - O3 2022, Rn. 180). Auch nach dem Beschluss des Verkehrskonzepts ist das Projekt kontrovers geblieben, was sich etwa in den Medien und den Diskussionen im Beirat zeigte.⁵⁵

8.2.4 Prozessübersicht

In Tabelle 15 (nächste Seite) wird der beschriebene Planungsprozess zusammengefasst.

⁵⁵ Kontroverse Themen waren v.a., wie mit gastronomischer Außenfläche umgegangen wird, die während Corona genehmigt wurde, nun aber für Ladezonen bereitgestellt werden sollte. Zu diesem Thema hat sich auch eine Gewerbetreibenden-Initiative namens „Ottenser Kreuz“ gegründet, die medial auftritt (Schwarz 2023; König und Barnickel 2023). Auch trat der ADFC im August 2023 aus dem Beirat aus. Wie bereits ausgeführt, steht diese Phase nicht mehr im Fokus dieser Arbeit und wird nur am Rande erwähnt.

Kursiv gedruckt sind die partizipativen Elemente, deren Policy-Wirkung im nächsten Unterkapitel dargestellt wird. Fett gedruckt sind die politischen Beschlüsse, die immer wieder im Laufe des Projekts gefasst wurden und die inhaltliche Ausgestaltung mitbestimmen. Die konsultative freiRaum Phase, die in diesem Kapitel im Fokus steht, ist schwarz eingerahmt.

Tabelle 15 Überblick über den Prozess (Ottensen)

Zeitpunkt	Prozessschritt	Begleitende Beteiligung			
2018	<i>Workshops CAP</i>				
03.2019	Beschluss zum Pilotversuch		<i>Initiative Ottenser Gestalten</i>	<i>Initiative Ottensen Bewegt</i>	
09.2019	Beginn Pilotversuch				<i>Durchführung und Vorstellung der Evaluation</i>
02.2020	Vorzeitiger Abbruch des Pilotversuchs aufgrund des Eilantrags				
02.2020	Beschluss zur Verstetigung				
06.2021 - 02.2022	<i>Konsultation (Onlinebeteiligung, Fokusgruppen, Infoveranstaltungen und Workshops)</i>				Beirat
04.2022	Konkretisierender Beschluss anhand der vier Variantenvorschläge				
05.2022	<i>Öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss</i>				
05.2022	Beschluss des Verkehrskonzepts				
09.2022	Eilantrag gegen Sperrung einer Straße für den Kfz-Verkehr (geprüft, dann abgelehnt)				
02.2023	Workshop Planvarianten				
08.2023	Erste Verschickung Objektplanungen				

8.3 Policy-Wirkung und Mechanismen

In diesem Kapitel werden für die relevanten Beteiligungsformen nacheinander die Policy-Wirkung und die Einflussmechanismen herausgearbeitet, ausgehend von den zuvor theoretisch erarbeiteten Mechanismen-Skizzen (Kapitel 4.3).

Wie bereits bei der Elbchaussee waren hier nicht nur Invited Spaces relevant, sondern auch Claimed Spaces, wobei erstere im Fokus stehen und aus Sicht der Policy-Wirkung bedeutender waren. Durch fast alle Beteiligungsphasen wurde Policy-Wirkung erzeugt, allerdings in unterschiedlichen Ausmaßen. Hervorzuheben ist die *Evaluation zu OMP*, die entscheidend für die Verstetigung war, und die *Konsultation*, die gemeinsam mit dem Beirat dazu beitrug, dass die Grundrichtung des Projekts von der Politik beibehalten wurde.

Insgesamt wurde in diesem Projekt durch die Öffentlichkeit *signifikante Policy-Wirkung* erzielt, was im Folgenden detailliert aufgeführt wird.

8.3.1 Workshops Cities4People

Auf Basis von C4P ist das Projekt entstanden. Wichtigster Einflussmechanismus ist hier die Nutzung der partizipativen Entstehung als Anlass und *Argument* für einen Verkehrsversuch. Zusammengefasst hat C4P den Anstoß und die Gelegenheit gegeben, bereits erkannte Probleme anzugehen und mit der partizipativen Entstehung eine breite Mehrheit für einen Verkehrsversuch zu gewinnen.

Zunächst gaben die Workshops dem Bezirksamt eine Möglichkeit, den Vorschlag in den Verkehrsausschuss einzubringen. Dabei wurde mit der partizipativen Entstehung argumentiert:

„Die Planungen zur Fußgängerzone Ottenser Kreuz [sind] durch die in Beteiligungsveranstaltungen genannten Wünsche nach mehr Raum für Radfahrer und Fußgänger sowie einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens in den engen Straßen von Ottensen entstanden.“

(FHH, BVA 2019g, S. 1)

Die Grundproblematik im Quartier – wenig Raum und starke Kfz-Verkehrsbelastung – war bereits bekannt gewesen und die treibenden Fraktionen (CDU und GRÜNE) hatten dies ohnehin bearbeiten wollen (Pol - O2 2022, Rn. 47; Pol - O4, Rn. 114).

Bezugsraum und Testzeitraum wurden dann von den Fraktionen bedeutend erhöht, laut eigener Aussage mit der Absicht, das Potential für tatsächliche Wirkung zu schaffen (Pol - E2 2021, Rn. 195–201).⁵⁶

Die Beteiligung wurde dann auch von den beiden Fraktionen genutzt, um ihren Antrag für ein Pilotprojekt inklusive wissenschaftlicher Evaluation zu begründen, indem sie auf den „Wunsch der Altonaer:innen nach deutlicher Begrenzung des Autoverkehrs“ und auf „zahlreiche Forderungen“ (FHH, BVA 2019c, S. 1) in diese Richtung hinwiesen. Auch die beantragte Verlängerung und räumliche Ausweitung wurde damit begründet, dass nur auf diese Weise eine sinnvolle Evaluation möglich sei – also eine Argumentation mit der (zukünftigen) Beteiligung (FHH, BVA 2019c, S. 1). Hier lässt sich die verborgen-performative Funktion der Sprache und die dahinterliegende normative Überzeugung von Beteiligung als wünschenswert erkennen.

Implizit steht hinter dieser argumentativen Nutzung die Überzeugung, dass die Workshopergebnisse als *legitime* Grundlage gelten können. Gleichzeitig wurde auch versucht, die Ergebnisse der Workshops als *illegitim* darzustellen, wie sich den Gegenanträgen zweier anderer Fraktionen entnehmen lässt.⁵⁷ Bereits zu diesem Zeitpunkt lässt sich die große Relevanz des ‚Willens der Bevölkerung‘ erkennen, der im politischen Diskurs mehr Raum einnahm als inhaltliche Argumente.

Der Antrag für das Pilotprojekt wurde einstimmig angenommen, obwohl auf Basis der Gegenanträge (FHH, BVA 2019a, b) und laut Interviewaussagen geschlossen werden kann, dass die SPD und die Linkspartei dem Vorhaben skeptisch gegenübergestanden hätten bzw. sich intern uneinig gewesen seien

⁵⁶ Somit lässt sich hier nicht im strengen Sinne vom Mechanismus *Expertise* sprechen, da die Problematik ja bereits bekannt war. Ggf. hat die *Expertise* aus den Workshops die Verortung beeinflusst, dies lässt sich allerdings leider nicht nachvollziehen, da zu diesen keine Dokumentation verfügbar ist.

⁵⁷ Die Gegenanträge zweier anderer Fraktionen wurden ebenfalls mit dem ‚Willen der Bevölkerung‘ begründet: Beide Fraktionen argumentierten, dass eine „derart weitreichende Maßnahme“ – also die Entscheidung über den Piloten und dessen Dauer – nicht ohne eine „breite Diskussion mit der betroffenen Bevölkerung“ (FHH, BVA 2019a, S. 1) bzw. „auf gar keinen Fall ohne Beteiligung der Ottenserinnen und Ottenser sowie der dortigen Gewerbetreibenden“ (FHH, BVA 2019b, S. 1) erfolgen dürfe, damit implizierend, dass die Beteiligung im Kontext von *C4P* keine solche breite Diskussion bzw. legitime Beteiligung gewesen sei und die antragstellenden Mehrheitsfraktionen sozusagen ‚durchregieren‘ würden. Auch die neu gegründete Initiative OB versuchte kurz vor Start des Pilotprojekts noch, die Workshopergebnisse zu delegitimieren und damit das Projekt aufzuschieben (siehe Kapitel 8.3.5).

(ZG - O3 2023, Rn. 154; Pol - O4 2022, Rn. 58). Im Zusammenspiel mit der danach folgenden Konsultation habe nur C4P dafür gesorgt, dass ein so umfassendes koordiniertes Projekt statt der üblichen unkoordinierten Einzelmaßnahmen in Angriff genommen wurde (Pol - O4 2022, Rn. 114). Es kann also geschlossen werden, dass schließlich argumentativ alle Fraktionen überzeugt werden konnten, es als gemeinsames Projekt mitzutragen. Im weiteren Verlauf hat sich das Narrativ, dass das Projekt ein „Resultat [von] Cities4People“ (Zeit, 26.09.2019; Twickel 2019) sei und dieses die Idee für das Pilotprojekt gegeben habe, durchgesetzt. Das wird in der Projektanfangsphase auch in Zeitungsartikeln sowie in Interviews mit damals noch nicht beteiligten Personen so dargestellt (Ver - O2 2021, Rn. 31; Ver - O1b 2022, Rn. 248; Pol - O4 2022, Rn. 114). Das ist beachtlich, denn es bleibt unklar, wie viele Workshops es gab, was die Ergebnisse waren und welche Aspekte eingearbeitet wurden. In den Dokumentationen des C4P-Projekts wird OMP kaum erwähnt, es wird nur in einer Publikation als „Spin-Off“ aus dem Projekt dargestellt (Froes et al. 2019, S. 28). Wie genau es von den Workshops zu dem „Spin-Off“ kam, wird nicht klar.

8.3.2 OMP: Evaluation

Die *Evaluation* des Pilotprojekts war insgesamt eine wichtige Grundlage für die Weiterführung des Projekts, wie auch in zwei Interviews resümiert wurde (Pol - O2 2022, Rn. 247; Ver - O1b 2022, Rn. 252). Während die Rolle der vorgelagerten Workshops eher nebengeordnet war⁵⁸, lässt sich schlussfolgern, dass die Evaluation den inhaltlich richtungsweisenden Beschluss zur Verstetigung in Richtung eines autoarmen Quartiers ermöglicht und geprägt hat. Die Ergebnisse wurden als *legitimer* Ausdruck des Willens der Bevölkerung aufgefasst und im politischen und öffentlichen Diskurs als *Argument* platziert. Damit konnten sie als eine Art ‚Kompass‘ dienen, an dem das Projekt ausgerichtet wurde. Zusätzlich floss über die Freitextfelder *Expertise* aus der Bevölkerung in den Beschluss ein und prägte diesen inhaltlich mit.

⁵⁸ Die Ergebnisse der Workshops (die während des Pilotprojekts stattgefunden hatten) und deren genaue Verwendung konnte nicht nachvollzogen werden. Sie spielten eine geringe Rolle in der politischen Diskussion sowie in den Interviews. Es ist vorstellbar, dass in den Workshops bereits gemeinsam Ideen entwickelt wurden und eine Annäherung stattgefunden hatte, was sich dann in den positiven Ergebnissen und konstruktiven Ideen der Evaluation äußerte. Allerdings wird die *Evaluation* als wesentliches wirkungsvolles Beteiligungselement in dieser Phase identifiziert, sodass sich das Unterkapitel auf diese konzentriert.

Legitimität und Argumentation mit den Evaluationsergebnissen

Schon während des Pilotversuchs und bevor die Evaluationsergebnisse vorlagen, wurde in der politischen Diskussion klar(gestellt), dass die Ergebnisse der Evaluation Grundlage für den Beschluss zur Verstetigung sein sollten.⁵⁹ Damit wurden sie frühzeitig als relevante Entscheidungsgrundlage platziert. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Positionierung als *legitim* in dem Sinne, dass sie den Willen der relevanten Bevölkerung sinnvoll ausdrückt. In den Medien, wo die Evaluation breit angekündigt wurde, äußerten sich v.a. Politiker:innen der CDU und der GRÜNEN, das Bezirksamt und die TUHH (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang C.3). Sie wiesen auf den offenen Charakter des Projekts, die Evaluation als Entscheidungsgrundlage und die wissenschaftliche Methodik hin:

“Es [ist] ein ‚lebendiges Projekt‘, das vom ersten Tag an evaluiert und an dem die Bevölkerung im laufenden Verfahren beteiligt wird. V.a. die Einschätzung der zahlreichen Gewerbetreibenden und Gastronomen in den beiden Straßen dürfte am Ende mitentscheidend sein, ob Ottensen auch darüber hinaus autofrei bleibt.”
(Welt, 03.06.2019 (o.V. 2019b))

Auch im Antrag auf Verstetigung (FHH, BVA 2020a, S. 1) und in den Redebeiträgen aus den antragstellenden Fraktionen (FHH, BVA 2020e) wurden explizit auf die Legitimität der Evaluationsergebnisse hingewiesen.⁶⁰ In Frage gestellt wurde die Legitimität nur von der Initiative OB, indem sie auf den „Rechtsbruch“ (Ottensen Bewegt 2020c, S. 1) hinwies, die Gültigkeit und Wissenschaftlichkeit der Evaluation in Frage stellten und eine eigene Umfrage mit anderen Ergebnissen präsentierte (Ottensen Bewegt 2019a, 2020b, S. 2, o.J.). Aufgegriffen wurde das im politischen Diskurs nur von der AfD, aber nicht weiterverfolgt (FHH, BVA 2020e, S. 2). Dieser Fokus auf die Legitimität der Ergebnisse zeigt die Bedeutung, die diesen für den weiteren politischen Prozess zugemessen wurde.

⁵⁹ So wurde wiederholt und von mehreren Ausschlussmitgliedern darauf hingewiesen, dass nach der Vorstellung der Ergebnisse noch ausreichend Zeit bis zum Entscheidungstermin sein müsse, da weitere Entscheidungen drauf basierten (FHH, BVA 2019h, S 2). Auch das Bezirksamt verwies bei mehreren kritischen Einwänden und Anfragen auf die Evaluation und dass davor keine Entscheidungen getroffen werden sollten (FHH, BVA 2019d, S. 3, 2019e, S. 1).

⁶⁰ Alle Erhebungen hätten trotz des Abbruchs durchgeführt werden können, der Rücklauf sei mit 25 % hoch gewesen und es habe sich um eine „unabhängige, repräsentative, wissenschaftliche Evaluation“ gehandelt (FHH, BVA 2020e, S. 1).

Die Versuche, die Ergebnisse zu delegitimieren, waren insgesamt nicht erfolgreich. Über die Legitimität der Evaluationsergebnisse als Entscheidungsgrundlage wurde des Weiteren keine ernsthafte Diskussion geführt. Sowohl in den Medien als auch in den Interviews wurden die Evaluationsergebnisse zu dem Zeitpunkt und auch im Nachhinein nicht angezweifelt und es wurde wiederholt auf die wissenschaftliche Methodik hingewiesen (Ver - O3 2022, Rn. 88; Pol - E2 2021, Rn. 205-206; Pol - O2 2022, Rn. 251). Diese wissenschaftliche Methodik und die Anerkennung der Wissenschaft im Allgemeinen und der TUHH im Speziellen trug sicher dazu bei, dass die Legitimität trotz der Versuche nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde und dies auf performativer Ebene von den Parteien in ihrer Kommunikation genutzt werden konnte.

Die Legitimität wurde also weithin anerkannt und die Ergebnisse konnten somit auch als *Argument* im politischen Diskurs genutzt werden, jeweils für die eigene politische Agenda und somit für unterschiedliche Positionen. So wurden die Evaluationsergebnisse sowohl als Argument für eine weitgehende Verstetigung des Verkehrsversuchs⁶¹ als auch eine ‚abgeschwächte‘ Variante eines autoarmen Quartiers⁶² sowie als Argument für ein Aufschieben des Projekts⁶³ genutzt. Die Evaluation wurde also als relevante Entscheidungsgrundlage anerkannt, während

⁶¹ GRÜNE und CDU sahen die Ergebnisse als eindeutiges Argument für die Verstetigung. Im Antrag auf Verstetigung argumentierten sie, dass sich „nach Auswertung der Ergebnisse und deren Vorstellung in der Öffentlichkeit [...] eine deutliche Mehrheit (in Summe 86 %) der Anwohner*innen, aber auch der Gewerbetreibenden für eine Verstetigung“ ausspreche (FHH, BVA 2020a, S. 1). Zudem habe die Unzufriedenheit der Gewerbetreibenden während des Projekts abgenommen. Nur 17 % der Befragten wolle den Urzustand zurück (FHH, BVA 2020e, S. 2). Die Ergebnisse wurden auch als Argumente gegen die Wünsche anderer Parteien genutzt. So entspräche etwa der Vorschlag einer anderen Fraktion „nicht dem, was sich die Menschen im Stadtteil wünschten“ (FHH, BVA 2020e, S. 3). Die Ergebnisse wurden laut eigener Aussage als klare Botschaft gewertet, dass die Grundzüge des Projekts beschlossen werden müssten (Pol - O2 2022, Rn. 32, 39).

⁶² Die SPD wies in ihrem Antrag darauf hin, dass viele Fragen noch ungelöst seien (FHH, BVA 2020c, S. 1). Zudem sei nur eine Minderheit für eine Fortführung der Regelung und insbesondere seien unter den Gewerbetreibenden etwa gleich viele Befragte für wie gegen das Projekt, weswegen ein verkehrsberuhigter Geschäftsbereich eingerichtet werden und von Zufahrtsbeschränkungen abgesehen werden solle (FHH, BVA 2020e, S. 1).

⁶³ Die LINKE bezeichnete die Ergebnisse als „ambivalent[...]“ (FHH, BVA 2020d, S. 1), sodass zunächst eine „ergebnisoffene Beteiligung der Bürger*innen“ (FHH, BVA 2020e, S. 1) notwendig sei. Hier zeigt sich eine alternative Interpretation der Ergebnisse. Die Aussagen könnten aber auch als Versuch der Delegitimierung der Evaluation an sich gesehen werden, da impliziert wird, es habe keine Beteiligung gegeben. Medial lassen sich derartige Äußerungen – zugespitzt – v.a. von einem hochrangigen SPD-Politiker finden. Zur Verstetigung kommentierte er kurz vor dem Beschluss: „Anstatt mit allen Beteiligten einen Masterplan zu entwickeln, versucht man, mit dem Kopf durch die Wand zu gehen“ (Wenig 2020, ähnlich auch Walter 2019).

fachlich-inhaltliche Argumente kaum eine Rolle spielten (FHH, BVA 2020e). Auch dies zeigt die Bedeutung der Evaluationsergebnisse: sie dienten als eine Art ‚Kompass‘ für die generelle Ausrichtung der weiteren Planung.

Beschlossen wurde der Antrag der CDU und der GRÜNEN mit den Stimmen dieser Parteien, während die anderen Parteien jeweils für ihre eigenen Gegenanträge stimmten, teilweise für wesentlich abgeschwächte Varianten des Projekts (FHH, BVA 2020e).

Im Folgenden setzte sich wie beschrieben das Narrativ durch, dass die Verstetigung auf Grundlage der Evaluationsergebnisse beschlossen wurde. Dies ist anhand eines Vergleichs zwischen den Evaluationsergebnissen und dem Beschluss nachvollziehbar. Dieser lässt sich durch die Ergebnisse gut begründen. Er folgt dem von 86 % der Befragten geäußerten Wunsch nach einer Verstetigung mit Anpassungen. Auch ist gerade durch die frühzeitige Positionierung der Ergebnisse davon auszugehen, dass diese auch tatsächlich von den beschließenden Parteien berücksichtigt wurden und bei anderweitigem Ausgang der Evaluation ein anderer Beschluss getroffen worden wäre. Allerdings zeigt sich gerade durch die zitierte Nutzung als Argument für andere Planentwürfe auch, dass die Verstetigung sich nicht eins zu eins aus der Evaluation ergab, sondern vielmehr die Evaluation den Parteien die Möglichkeit eröffnete, ihre bereits vorhandenen Vorstellungen an den Ergebnissen auszurichten und diese als Bestätigung lasen, die eigenen Pläne weiter umzusetzen. Die beschließenden Parteien konnten die Evaluationsergebnisse auf ihre Weise und innerhalb ihrer politischen Agenda interpretieren und ihre bestehende Machtposition nutzen. Vorstellbar ist, dass andere Parteien, wenn sie die parlamentarische Mehrheit gehabt hätten, einen anderen Beschluss gefasst hätten.

Weiterhin wichtig ist die diskursive Relevanz der Evaluationsergebnisse im weiteren Planungsprozess: Auf die Evaluationsergebnisse als Grundlage für den Verstetigungsbeschluss konnten sich die größeren Parteien auch im späteren Verlauf des Projekts berufen, um die grundlegende Richtung zu legitimieren und die Diskussion so weit wie möglich auf die Details der Umsetzung zu fokussieren. Hier wurden etwa die Evaluationsergebnisse in politischen Sitzungen und medial zitiert und dort von Amt und Politik angebracht, um für einen autoarmen Bereich zu argumentieren und kritischen Stimmen entgegenzuwirken (Bürgerschaft FHH 2022, S. 4; FHH, BVA 2022f, S. 2). Auch der Beirat nutzte die Evaluationsergebnisse, um für eine Aufweichung der Regelungen zum Lieferverkehr zu argumentieren (FHH, BVA 20220, S. 7).

Expertise

Zudem wurde möglicherweise durch die Evaluation auch *Expertise* in den Planungsprozess eingebracht. Zumindest wurde angegeben, dass die Ergebnisse auch „Ausgangspunkt für konzeptionelle Überlegungen auf planerischer Ebene“ (Ver - O1b 2022, Rn. 252) waren.⁶⁴ Während für die politische Diskussion hauptsächlich die Antworten bzgl. gewünschter Fortführung des Projekts relevant waren, wurden zudem detailliert Verhaltensmuster und Wünsche zu Verkehr und öffentlichem Raum erhoben. Besonders oft wurden bauliche Anpassungen gewünscht, eine Ausweitung des Projektgebiets und Anpassungen der Regelungen für die Zufahrtsbeschränkungen, besonders von den Gewerbetreibenden (Beresetska et al. 2021, S. 111, 113). Der Einbezug baulicher Anpassungen, die Ausweitung des beplanten und betrachteten Gebiets und die Betonung einer notwendigen Lösung für den Lieferverkehr und Beteiligung der Gewerbetreibenden finden sich im Beschluss (FHH, BVA 2020a) und werden zum Teil explizit auf die Beteiligung zurückgeführt (Pol - E2 2021, Rn. 207; FHH, BVA 2020e, S. 3).

Nicht-Entscheidung?

Aus Perspektive der Initiative OB wurde durch den Verstätigungsbeschluss der Charakter als *Verkehrsprojekt* festgeschrieben, anstatt das Projekt als umfassendes Stadtentwicklungsprojekt zu denken und Wirkungen auf andere Bereiche stärker mitzuberücksichtigen (ZG - O3 2023, Rn. 6, 136-138). Dies kritisiert sie, da dadurch der Diskussionspielraum eingeschränkt worden sei, auch für die später folgende Konsultation:

„Das Projekt wurde als Verkehrsprojekt und nicht als Stadtentwicklungsprojekt frühzeitig beschlossen, sodass es, das wurde dann später deutlich, keine Änderungen mehr geben konnte. Das Thema, das Ziel, der Umfang waren somit fixiert, sodass es im Grunde genommen [...] in diesen Bürgerbeteiligungen [Anm. LM: Konsultationsveranstaltungen] nur noch möglich war, auf Kosmetik bezogene Vorschläge zu unterbreiten. Also, es war dann nichts Grundsätzliches mehr möglich.“
(ZG - O3 2023, Rn. 6)

⁶⁴ Hier bleibt unklar, wie der Prozess der Sichtung und Priorisierung ablief. Aufgrund der stark gestaltenden Rolle der Verwaltung im Verkehrsversuch wie auch in den späteren Phasen des Projekts ist gut vorstellbar, dass die Auswertung und inhaltliche Diskussion zu Anpassungen in Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik erfolgten.

Zunächst kann durch den bereits sehr konkreten Verstetigungsbeschluss tatsächlich eine Einschränkung der weiteren Optionen beobachtet werden, wie auch im nächsten Unterkapitel deutlich werden wird. Handelt es sich dabei um den Mechanismus *Nicht-Entscheiden*, und welche Rolle spielt die Evaluation?

Aus der bis hierhin dargestellten Analyse des Planungsprozesses kann festgestellt werden, dass es sich bei dem Verstetigungsbeschluss um eine offen kommunizierte und demokratisch beschlossene Entscheidung handelt. Der Beschluss und seine Alternativen waren medial und im Verkehrsausschuss ausführlich diskutiert worden und die Bevölkerung war befragt worden, bevor die Entscheidung getroffen wurde. Dass diese den weiteren Entscheidungsspielraum einschränkt liegt in ihrem Charakter und wird hier als legitim bewertet.

Es kann allerdings durchaus beobachtet werden, dass die Fokussierung des Themas ‚Verkehr‘ von den initiiierenden Fraktionen bzw. der Verwaltung ‚gesetzt‘ wurde und wenig öffentlich diskutiert wurde. Es liegt nahe, dass sie das Thema für wichtig hielten, sowie vermutlich auch eine thematische Eingrenzung nötig war, um ein solches Projekt handhabbar zu machen. Der Vorschlag einer thematisch umfassenderen Planung, die stärker das weitere Umfeld und andere Themen berücksichtigt, kam im politischen Diskurs zwar vor, allerdings eher am Rande. So wurde schon vor dem Pilotprojekt politisch hauptsächlich über das ‚ob‘ und die Modalitäten diskutiert, nicht das Thema an sich in Frage gestellt. Auch in der Evaluation ging es darum, ob und wie das Projekt fortgeführt wird, die Alternative einer thematisch umfassenderen Planung war nicht auf dem Tisch (Berestetska et al. 2021, S. 127). Planerische und wissenschaftliche *Expertise* wurden in Rücksprache mit der Verwaltung als Auftraggeberin genutzt, um die Fragen zu formulieren und einzugrenzen (Berestetska et al. 2021, S. 28) und damit die Erkenntnisse bereits durch Wissenschaft und Verwaltung vorstrukturiert.

Insgesamt lassen sich also leichte Elemente von *Nicht-Entscheidung* finden, die allerdings hier als demokratisch legitimer Weg beurteilt werden, im politischen Prozess voranzukommen, zumal die Thematik ja durch Fraktionen der Opposition und nicht zuletzt die Initiative OB selbst thematisiert und damit zum Teil des Diskurses gemacht wurde. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der Fokus auf Verkehr von einem großen Teil der Bevölkerung tatsächlich gewünscht ist, da er erstens in den C4P Workshops (mutmaßlich) ein dominantes Thema war, und auch in den Freitextfeldern der Evaluation kaum gegenteilige Aussagen gemacht wurden (bspw. Berestetska et al. 2021, S. 126).

8.3.3 freiRaum: Konsultation

Auch die Konsultationsergebnisse dienten dazu, die eingeschlagene Richtung beizubehalten, was – wie bereits in der vorherigen Phase – auf einer Wahrnehmung der Ergebnisse basierte, die als *legitimer* Ausdruck des Bevölkerungswillens interpretiert und zum Teil als *Argument* genutzt wurde. Zudem sind Details aus den Ergebnissen in das Verkehrskonzept und die darin vorgenommenen Konkretisierungsschritte eingeflossen (*Expertise*). Auch knapp die Hälfte der Teilnehmenden nahm einen Einfluss der Konsultation auf das Ergebnis wahr (Holec und Escher 2024b, 7.1.2).⁶⁵

Bei den diskursiven Konsultationsformaten vor dem Beschluss des Verkehrskonzepts ging es nicht mehr um Grundzüge, sondern um die Ausgestaltung im Detail (Ver - O1b 2022, Rn. 120; Ver - O3 2022, Rn. 192; FHH, BA o.J.). Damit wurde auch offen umgegangen:

„Das heißt, Ottensen macht Platz hat ja 2020 zu einem Beschluss geführt, der [...] auch einen sehr gesetzten Rahmen hatte. Das war ja Fluch und Segen des Beteiligungsprozesses. Es gibt einen gewissen Handlungsspielraum, mit dem wir uns bewegen. Und ein paar Grundannahmen sind politisch gesetzt, beispielsweise die Entnahme von Parkraum.“
(Ver - O1b 2022, Rn. 120)

Diese thematische Eingrenzung erlaubte sehr detaillierte inhaltliche Diskussionen, da die Grundlinien nicht mehr zur Debatte standen und bestimmte Streitpunkte auch nicht mehr angebracht wurden, nach Auffassung eines Planers deshalb, weil sie bei OMP bereits intensiv diskutiert worden waren (Büro - O2 2022, Rn. 129). Es entstanden sehr viele, kleinteilige Beiträge (FHH, Ba 2021h, FHH, BA 2022a). Deren detaillierte Einarbeitung wurde von politischer Seite anfangs dem Projektteam und dem Planungsbüro überlassen (Ver - O1b 2022, Rn. 178). Konzeptvarianten und Beteiligungsergebnisse wurden der Politik wiederholt vorgestellt, allerdings gab es dazu im Verkehrsausschuss kaum Diskussion (FHH, BVA 2022k, S. 5; 2022i, S. 8-9). Aus Verwaltungssicht spielten die Ergebnisse

⁶⁵ Dieser Wert wird als Indikator für Policy-Wirkung interpretiert. Erstens ist der Wert mit 22 % bei der Elbchaussee deutlich niedriger, zweitens gaben nur 20 % an, nicht oder eher nicht zuzustimmen. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die Policy-Wirkung schwer nachzuvollziehen ist und nicht so eindeutig wie etwa bei der Evaluation, was sich auch daran ablesen lässt, dass 35 % mit „teils/teils“ antworteten.

in der politischen Diskussion (zunächst) eine untergeordnete Rolle (Ver - O3 2022, Rn. 92, 144; Ver - O1b 2022, Rn. 178).

„Stabilisierende Kompassfunktion“ der Beteiligungsergebnisse

Dennoch kann den Konsultationsergebnissen, die insgesamt die autoarme Entwicklung positiv bewerteten, eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Verkehrskonzepts zugemessen werden. Obwohl die im Verstehtigungsbeschluss gesetzten Rahmenbedingungen im politischen Diskurs immer wieder hinterfragt und alternative Beschlussvorschläge eingebracht wurden (siehe 8.2.3), standen am Ende keine entgegenlaufenden Beschlüsse und an der Grundrichtung wurde festgehalten. Das kann zum Teil auf die Konsultationsergebnisse zurückgeführt werden, die in Kombination mit den Rückmeldungen aus dem Beirat als Bestätigung für die eingeschlagene Richtung gelesen wurden.

Eine interviewte Person aus dem politischen Raum konnte sich kaum an konkrete Ergebnisse erinnern, allerdings schon, dass diese weniger kritisch waren als erwartet (Pol - O1 2022, Rn. 106, 125). Das passt zum Eindruck einer Planerin über den Grundtenor der Konsultation: Das Projekt und ambitionierte Maßnahmen seien grundsätzlich gewünscht gewesen und der Mangel an grundsätzlicher Kritik habe der Politik den Mut gegeben, das Projekt fortzuführen. Besonders hob die Person im Interview das Votum für die beiden fortschrittlicheren Varianten beim zweiten Workshop hervor, das gezeigt habe, dass die ersten beiden – weniger restriktiven – Varianten auch von der Öffentlichkeit so nicht gewünscht gewesen seien, und der Politik den Mut gegeben habe, die autoarme Planung weiterzuverfolgen (Büro - O2 2022, Rn. 250). Auch aus der Politik wurde dies angedeutet (Pol - O2 2022, Rn. 14). Wichtig war auch die zusätzliche öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss, in der gerade durch das *Fehlen* neuer inhaltlicher Punkte klar wurde, dass wirklich alles gesagt und angehört worden war und eine gewisse „Sättigungskurve“ (Pol - O2 2022, Rn. 149) wahrgenommen wurde, und der Grundtenor positiv war (Ver - O3 2022, Rn. 82; Pol - O3 2022, Rn. 77; Pol - O2 2022, Rn. 149; Pol - O1 2022, Rn. 125). Gerade die Organisation dieser Anhörung wie auch die häufige Berufung auf die Beteiligung im Verkehrsausschuss zeigt, dass zwar die detaillierten Inhalte nicht im Fokus standen, die Beteiligung aber von der Politik durchaus zur Kenntnis genommen wurde und eine Rolle spielte.

Hier lässt sich wie bei der Evaluation erkennen, dass die Ergebnisse wieder als eine Art „Kompass“ fungieren, mit dessen Hilfe der Kurs geprüft und die weitere Planung ausgerichtet werden kann. Zwar gab es durch die Konsultation keine wesentliche Änderung der Richtung, es kann aber geschlossen werden, dass diese

als Orientierung genutzt wurde und im Falle einer deutlich abweichenden Resonanz auch Konsequenzen gezogen worden wären. Gerade als Gegengewicht zu dem durch Teile der Zivilgesellschaft aufgebauten *Druck* gegen das Projekt (siehe Kapitel 8.3.5) war die Konsultation relevant.

Dass die Beteiligung in dieser Phase erneut eine solche Funktion erfüllte, weist darauf hin, dass die Berücksichtigung einer ‚Kompassfunktion‘ hilfreich sein kann für das Verständnis von Policy-Wirkung, insbesondere in Fällen, wo gar keine Änderung an der Planung erfolgt, sondern diese durch die Beteiligungsergebnisse lediglich ‚stabilisiert‘ wird. Dieser Aspekt wird im folgenden Synthesekapitel (Kapitel 9) aufgegriffen.

Legitimität und Argumentation

Auch bei der Konsultation hing die Funktion als ‚Kompass‘ stark mit der wahrgenommenen *Legitimität* der Beteiligung und deren Nutzung als *Argument* zusammen: Die Konsultationsergebnisse scheinen in der Politik (in Kombination mit den anderen Formaten) als legitim gesehen worden zu sein, zum einen, weil in der Beteiligung keine maßgebliche Gruppe ‚vergessen‘ wurde und es viele Mitwirkungsmöglichkeiten gab; zum anderen, weil die Ergebnisse als differenziert und kompetent wahrgenommen wurden (Pol - O3 2022, Rn. 82; Pol - O4 2022, Rn. 106; Büro - O2 2022, Rn. 114; Pol - O2 2022, Rn. 251; Ver - O3 2022, Rn. 88).⁶⁶ Im Gegensatz zur Evaluation lassen sich auch kaum Versuche finden, die Beteiligung zu delegitimieren, wohl auch, weil weniger grundsätzliche Fragen verhandelt wurden und der Anspruch auf Repräsentativität hier gar nicht erhoben wurde (Ausnahme: FHH, BVA 2022f, S. 2).

Die Konsultationsbeiträge wurden auch in dieser Phase politisch und öffentlich als Argument verwendet, um die grundsätzliche Richtung aufrechtzuerhalten oder um in Details nachzusteuern, allerdings weniger häufig und stark als die Ergebnisse der Evaluation (Überblick Medienanalyse, Anhang C.3; Protokollauswertung, Anhang C.4). Die Beiträge wurden auch argumentativ verwendet, um die eigene Partei zu überzeugen, wie ein:e Interviewpartner:in schildert:

⁶⁶ Die meisten dieser Aussagen beziehen sich auf die Beteiligung insgesamt, nicht nur auf die Konsultation. In den Interviews wurden meist die Formate in ihrer Gesamtheit betrachtet. Insbesondere durch die Kombination der verschiedenen Formate, inklusive der verschiedenen Konsultationsformate, herrschte der Eindruck, dass alle Gruppen erreicht worden seien und sich einbringen konnten.

„[Die Beteiligungsergebnisse] haben mir Futter an die Hand gegeben, um auch gegenüber Stakeholdern, gerade in einer eigenen Partei, aber auch in anderen Bezirken und in anderen Teilen von Altona zu sagen: Es gibt hier einen Wunsch nach Veränderung.“
(Pol - O4 2022, Rn. 88)

Die Organisation der zusätzlichen öffentlichen Anhörung wurde genutzt, um in der eigenen, „teilweise zerstrittenen“ Partei Mehrheiten zu schaffen, da gezeigt wurde, dass die „Beteiligungsrechte der Bürger zu jedem Zeitpunkt gewahrt“ (Pol - O1 2022, Rn. 161) bleiben.

Auch entdeckten bestimmte Parteien im Laufe des Konkretisierungsprozesses Themen für sich, die sie auf die Beteiligung zurückführten bzw. für die sie die Beteiligungsergebnisse als Argument nutzten, nicht nur innerhalb der beschlossenen Leitlinien; beispielsweise für einen stärkeren Fokus auf den Fußverkehr (FHH, BVA 2022f, S. 1) oder auch auf Infrastruktur für den Radverkehr (Pol - O4 2022, Rn. 92). Insgesamt kann die exakte Wirkung dieser Nutzung als Argument nicht nachvollzogen werden, aber sie zeigt wieder eine hohe Relevanz der Beteiligung für den Diskurs.

Expertise

Ein großer Teil der in der Beteiligung erarbeiteten Beiträgen finden sich in der einen oder anderen Form im Verkehrskonzept wieder.⁶⁷ Die Interviewten sind sich einig, dass bei der Konsultation kaum oder keine neuen oder überraschenden Inhalte herauskamen, insbesondere aufgrund der bereits vorher erfolgten intensiven Diskussionen und Beteiligungsformaten (Pol - O4 2022, Rn. 83; Ver - O3 2022, Rn. 138; Büro - O2 2022, Rn. 250; Pol - O2 2022, Rn. 247). Eine Person aus der Verwaltung drückt es deutlich aus:

⁶⁷ Das ist etwa erkennbar am Vergleich zwischen den Dokumentationen der Beteiligungen und dem Beschluss (siehe Anhang C.5). Eine Quantifizierung nahmen Majer et al. (2023) für die Beiträge aus der Onlinebeteiligung vor, wobei herauskam, dass um die 60 % der Beiträge in der ein oder anderen Form im weiteren Planungsprozess berücksichtigt wurden. Das schließt aber solche Beiträge ein, die bereits vorher bekannt gewesen waren.

„Wir haben eigentlich auch nicht mal was rausgekriegt. Das muss man ja auch mal sagen. Also wenn man sich mal die Dokumentation der neuen Beteiligungsergebnisse anguckt, ist da nichts dabei, was wir nicht wussten. Aber trotzdem war es, glaube ich, noch mal wichtig, das zu tun. Und das ist schon eine Erkenntnis aus dem ersten Projekt, das man halt breit beteiligt, weil es allen die Möglichkeit gibt, ihren Kram abzuladen.“
(Ver - O3 2022, Rn. 138)

Dennoch wird aus Perspektive derer, die sich intensiv mit den Details beschäftigten – also das Planungsbüro und das Projektteam –, berichtet, dass einige der Beteiligungsergebnisse das Projekt konkret inhaltlich beeinflussten. Einflussreich waren eher Problembeschreibungen und mögliche Fragestellungen, die besonders bei häufiger Nennung noch einmal geprüft worden seien, wie etwa mögliche negative Auswirkungen einer Ladezone (Büro - O2 2022, Rn. 148, 250). Konkrete Aspekte, die inhaltlich einfließen, waren, dass eine angedachte Anpassung des Busverkehrs aufgrund neuer Informationen verworfen wurde; die Relevanz und Dringlichkeit von Radbügeln sei verstanden und integriert worden, die Kinder- und Jugendbeteiligung habe den Mut für freie Flächen ohne festgelegte Gestaltung gegeben und die Relevanz der Straßen und Plätze außerhalb des Kerngebiets sei verstanden worden, sodass verstärkt Maßnahmen zusätzlich zu den Objektplanungen der beiden zentralen Straßen aufgenommen worden seien (Ver - O1b 2022, Rn. 46, 52, 53, 189). Auch halfen die Ergebnisse der Onlinebeteiligung später bei der konkreten Verortung von Fahrradbügeln im Quartier und können auch im weiteren Planungsprozess noch für Details herangezogen werden (Ver - O1b 2022, Rn. 75). Deutlich wird also, dass die (kleinteiligen) Beteiligungsergebnisse insbesondere von Planung und Verwaltung ausgewertet und zum Teil in die Planung eingearbeitet wurden.

Auch wurden Details von der Verwaltung in den politischen Diskurs eingebracht. Dabei hätten die Beteiligungsergebnisse die politische Diskussion stellenweise vereinfacht, indem etwa konkrete Details zur Verortung von Fahrradbügeln nicht mehr diskutiert werden mussten, oder indem Aussagen aus der Beteiligung als zusätzliches Argument in einer kontroversen Frage genutzt werden konnten (FHH, BVA 2022h, S. 13-14; Ver - O1b 2022, Rn. 75, 82).

Weiter lässt sich interpretieren, dass die Beiträge bewusst argumentativ von der Verwaltung gegenüber der Politik genutzt wurden, um Einzelheiten der eigenen Planung zu untermauern: Zunächst wurde die Differenziertheit und hohe Qualität der Ergebnisse betont und die Beiträge wurden damit als legitim dargestellt (FHH, BVA 2021, S. 9). Später wurden detailliertere Planungen mit dem

Hinweis untermauert, dass sie die Ergebnisse der Onlinebeteiligung enthalten (FHH, BVA 2022n, S. 9). Hier zeigt sich die Wechselwirkung des Mechanismus *Expertise* mit *Legitimität* und *Argumentation*.

Deutlich wird die wichtige und gestaltende Rolle der Verwaltung. Die Verantwortlichen standen hinter der autofreien Gestaltung, und brachten sich auch inhaltlich ein: So wurde geschildert, dass zusätzlich zu den gängigen Sprechersitzungen von Verwaltungsseite individuelle Gespräche geführt wurden, und angedeutet, dass die Ansprechpartner:innen für solche Gespräche auch strategisch ausgewählt worden seien, um das Projekt voranzubringen (Ver - O3 2022, Rn. 148). Auch wurde die Verwaltung von der Politik mit der Erstellung eines Beschlussvorschlags für das Verkehrskonzept beauftragt, in welchem sie auch eigenen Spielraum nutzte (Ver - O3 2022, Rn. 136; Ver - O1b 2022, Rn. 64, 134).

Deutlich wird bezüglich der Konsultation, dass die verschiedenen Konsultationsformate unterschiedlich wirkten und unterschiedliche Erkenntnisse brachten. Die Onlinebeteiligung konnte noch bis nach der Vorzugsvariante als ‚Fundgrube‘ genutzt werden, um Detailfragen leichter zu entscheiden. Die zielgruppenspezifischen Fokusgruppen illustrierten oder bekräftigten einzelne Aspekte, die Eingang in die Diskussion fanden bzw. geplante Aspekte bestätigten. Die Workshops schließlich brachten auch detailliertes, neues Wissen, zeigten aber insbesondere ein Stimmungsbild auf, das sich auf die politische Diskussion richtungsweisend auswirkte.

8.3.4 freiRaum: Beirat

Am Anfang von freiRaum fungierte der Beirat hauptsächlich als bestätigende Instanz und trug so maßgeblich zur bereits für die Konsultation herausgearbeiteten ‚stabilisierenden Kompassfunktion‘ bei. Im Laufe des Prozesses entwickelte er ein klareres Selbstverständnis und Strategien, um *Druck* zu erzeugen, der allerdings nicht zu erkennbarem inhaltlichen Einfluss führte.

Beitrag zur ‚stabilisierenden Kompassfunktion‘

Der ‚vorgesehene‘ Einflussweg des Beirats ging über den Verkehrsausschuss, in dem die gewählten Beiratsvorsitzenden im Namen des gesamten Beirats Berichte und Stellungnahmen vorstellten (FHH, BA 2021f; S. 3). Vonseiten der Politik wurde der Beirat aufgrund seiner *Zusammensetzung* als *legitim* wahrgen-

nommen.⁶⁸ An die Ergebnisse und Forderungen hingegen gab es in der Politik anfangs eher vage Erinnerung, allerdings bestand der grundsätzliche Eindruck, dass der Beirat mit dem Projekt einverstanden war (Pol - O4 2022, Rn. 199; Pol - O3 2022, Rn. 88; Pol - O2 2022, Rn. 213):

„Nichtsdestotrotz ist das auch ein gutes Zeichen, wenn man es umgekehrt betrachtet. Nämlich dass die riesigen Konflikte und Gespräche im Stadtteil gar nicht stattfinden, denn sonst würde sich das auch über diesen Weg [Anm.: den Beirat] sein Ventil suchen. Also vielleicht muss man das gar nicht so negativ sehen.“
(Pol - O2 2022, Rn. 207)

Diese grundsätzliche Wahrnehmung änderte sich auch mit dem Austritt der Initiative OB kurz vor Beschluss des Verkehrskonzepts trotz gegenteiliger Bemühungen der Initiative nicht (siehe Kapitel 8.3.5). Die grundlegende Zustimmung des Beirats zum Projekt wurde als maßgeblich beschrieben:

„[...] es war v.a. auch wichtig, dass der Beirat grundsätzlich einen Konsens dazu hatte, „wir wollen das“. Also ich glaube, wenn der Beirat gesagt hätte „Lass uns in Ruhe, Katastrophe!“, dann hätte ich mir gut vorstellen können, dass die Politik auch noch einen Rückzieher gemacht hätte. Weil der Beirat ja dann doch repräsentativ besetzt war und vor allen Dingen auch durch viele Fachleute. Das ist dann für die Politik schon wichtig.“
(Ver - O3 2022, Rn. 198)

Konfliktlösung

Die Positionen des Beirats wurden mit der Zeit klarer und differenzierter. Das Finden gemeinsamer Positionen – gefördert vom Projektteam – ermöglichte die Entwicklung des Selbstverständnisses von einem wenig einflussreichen „Da-

⁶⁸ Der Beirat wurde von allen Akteursgruppen als repräsentativ und sinnvoll zusammengesetzt gesehen und als Garant dafür, dass die Bevölkerung in der Beteiligung tatsächlich repräsentiert ist, auch wenn einzelne Verbesserungsvorschläge kamen (Seniorenbeirat, Mietervertretung) (Pol - O1 2022, Rn. 178; Ver - O3 2022, Rn. 202; ZG - O2 2022, Rn. 60; ZG - O1 2022, Rn. 113; Pol - O3 2022, Rn. 82, 107–109). Dass er als legitim wahrgenommen wurde, lässt sich auch an der Art erkennen, wie über ihn gesprochen wurde: Beispielsweise bezeichnete die FDP die Beiratsmeinung als „Votum aus der Mitte der Bürger*innen“ (VA 04.04.2022, FHH, BVA 2022l, S. 6). Allerdings wurde der Beirat nur als legitim wahrgenommen, wenn Beschlüsse von einer ausreichenden Anzahl an Mitgliedern gefasst wurden, als Gegenbeispiel siehe Ausschusssitzung vom 16.05.2022 – hier wurden Ergebnisse als nicht legitim bezeichnet, da sie von einer kleineren Anzahl an Beiratsmitgliedern getroffen wurden (FHH, BVA 2022m, S. 8).

Gremium“ (Ver - O1b 2022, Rn. 269) mit einer Rollen-Unklarheit (FHH, BVA 2022j, S. 9) zu einem Gremium, dass sich seines möglichen Einflusses bewusst wurde; der Beirat wurde in der Politik immer mehr als Ressource gesehen, die strategisch einbezogen bzw. zu Themen befragt werden konnte (Ver - O1b 2022, Rn. 216, 269). Hier spielten *Konfliktlösungsprozesse* eine Rolle, in denen man sich auf gemeinsame Positionen einigte, damit die Positionen im politischen Raum stärker wahrgenommen werden (Ver - O1b 2022, Rn. 205-209). Eine möglichst einstimmige Beschlussfassung wurde auch wiederholt vom Projektteam empfohlen mit dem Hinweis auf eine höhere Wahrscheinlichkeit, im Verkehrsausschuss Wirkung zu erzielen (TB-B-7a 2022; TB-B-5a 2022; TB-B-2 2021).

Dabei wurden zwar gemeinsame Stellungnahmen beschlossen, allerdings konnten aufgrund der unterschiedlichen Interessen nur wenige Einigungen erzielt werden und einzelne Gruppen konnten ihre Kernpositionen nicht durchsetzen (TB-B-1 2021). Trotz der sehr unterschiedlichen Positionen der Akteure gab es im Beirat kaum (offene) Konflikte (TB-B-1, TB-B-2, TB-B-3, TB-B-5, TB-B-7; ZG - O1 2022, Rn. 75, 97). Der Fokus lag darauf, schnell gemeinsame Positionen zu finden, denn nur so konnte im knappen Zeitplan eine Chance auf Wirkung bestehen. Ein Beiratsmitglied sieht das kritisch:

„Das ist allerdings auch ein Kritikpunkt, dass man die Konflikte gar nicht so richtig - also bis heute nicht ausgearbeitet hat. Wir haben nun mal eine Person, die in der Autowerkstatt sitzt. Und wir haben Leute, wie ich, die auch privat überall mit dem Fahrrad hinfahren. Dass es da nicht noch mehr Diskussion gab, wundert mich ein bisschen.“
(ZG - O1 2022, Rn. 75)

Durch die wenigen und zeitlich beschränkten Treffen war die Zeit für vertiefte inhaltliche Diskussionen knapp, auch wenn das durch zusätzliche selbstorganisierte Treffen etwas abgemildert werden konnte (ZG - O1 2022, Rn. 97; ZG - O3 2023, Rn. 176). Auch entstand der Eindruck, dass einzelne Personen die Diskussion dominierten, Zeit für ihre Themen beanspruchten (TB-B-5 2022; ZG - O2 2022, Rn. 70–73; TB-B-2a 2021) – und damit auch in den Stellungnahmen viel Raum einnahmen. Beispielhaft steht diese Äußerung zur Diskussion um die Forderung nach mehr Beteiligung:

„Vorweg: ich gehöre nicht zu denen, die es [Anm.: die Beteiligung] zu wenig finden, aber es gab diese Stimmen und die waren sehr vehement. Aber ich glaube, es waren auch nur zwei, drei, die aber entsprechend laut waren, sodass das unbedingt mit aufgenommen werden sollte.“
(ZG - O2 2022, Rn. 128)

Auch sei es in den Diskussionen aus Sicht des:r Initiativenvertreter:in von OB nicht möglich gewesen, abweichende Meinungen einzubringen, sodass die eigenen Positionen untergegangen und nicht in den politischen Diskurs getragen worden seien, was auch der Grund für den Austritt gewesen sei (ZG - O3 2023, Rn. 40, 48-56). Insgesamt wird erkennbar, dass der Fokus auf gemeinsame Beschlüsse, bei gleichzeitig knapper Zeit, ausgewogene Entscheidungsprozesse erschwerte.

Expertise und Druck

Welchen Einfluss hatten nun die vom Beirat ausgehandelten und beschlossenen Forderungen? Ein Beteiligter schildert, dass aufgrund der sich sehr stark unterscheidenden Interessen und Positionen der Beirat zwar eine Orientierungsfunktion erfüllen konnte, sich aber weniger dazu eignete, die Richtung des Projekts inhaltlich maßgeblich zu beeinflussen (Ver - O1b 2022, Rn. 270). Allerdings habe der Beirat auch über das Projektteam und die Planungsbüros Einfluss nehmen können, konkret vor dem ersten Workshop und beim späteren Planungsworkshop zur Objektplanung, zu denen vorher im Beirat inhaltliche Themen und methodische Wünsche ergänzt werden konnten, also *Expertise* eingebracht wurde (Ver - O1b 2022, Rn. 270; FHH, BA 2021g). Zudem forderte und erreichte der Beirat, als TöB für die spätere Objektplanung aufgeführt zu werden (Ver - O1b 2022, Rn. 93), sicherte sich also weitere mögliche Einflusswege.

Aus Sicht eines maßgeblich Beteiligten der Verwaltung hatte der Beirat keine inhaltliche Wirkung auf das Verkehrskonzept, auch wenn es kleinere „Punkte geben [wird]“ (Ver - O1b 2022, Rn. 221). Interviewte Beiratsmitglieder sahen darin, dass sich ihre Positionen wiederfanden, zum Teil ein Zeichen für Wirkung. Allerdings bleibt der Zusammenhang diffus, wie die Interviewten selbst angaben (ZG - O1 2022, Rn. 29, 83; ZG - O2 2022, Rn. 212). Auch diffus ist der Zusammenhang bei der Forderung nach mehr Beteiligung, die (unter anderem) der Beirat formuliert hatte (FHH, BA 2022e) und der in Form der zusätzlichen öffentlichen Anhörung entsprochen wurde. In der politischen Diskussion wurde darauf verwiesen, dass „mehrere Akteure des Beteiligungsprozesses“ (FHH, BVA 2022e, S. 1) dies gefordert hätten, nicht aber spezifisch auf den Beirat verwiesen.

Insgesamt standen die Protokolle und Diskussionsergebnisse aus dem Beirat den Politiker:innen zwar zur Verfügung, sie beriefen sich darauf aber für inhaltliche Aussagen in den Gremiendiskussionen kaum, in Interviews gar nicht.

Eine maßgebliche Forderung, die den bisherigen Entwürfen nicht entsprach, wurde zwar vom Verkehrsausschuss zur Kenntnis genommen, aber im Verkehrskonzept so nicht angepasst. Es handelt sich um die Forderung nach flexibleren Lösungen bezüglich Einfahrt und Parken für Lieferverkehr, Handwerk und Pflegekräfte, welche nicht berechtigt für Sondergenehmigungen sind (FHH, BA 2022d; FHH, BA 2022e; Ver - O1b 2022, Rn. 139). Dass diese Forderung nicht aufgenommen wurde, kritisierte der Beirat nach dem Beschluss des Verkehrskonzepts im Verkehrsausschuss offensiv und initiierte eine erneute Debatte zum Thema Service-Parkplätze und Lieferzeitfenster (FHH, BA 2022c).

Hier wird das neue Selbstverständnis des Beirats besonders deutlich, wie ein:e Projektmitarbeiter:in beschreibt:

„Es passiert auch mehr und mehr mit einer gewissen Dramaturgie, also der Vortrag, der jetzt im Beirat war, war sehr, sehr appellierend gegenüber der Politik, und der Beirat sieht das Haus in Flammen, und es muss jetzt irgendwie ganz schnell etwas passieren!“
(Ver - O1b 2022, Rn. 209)

Als auch im weiteren Verlauf die Punkte nicht aufgenommen wurden und es Unzufriedenheit über die Einbindung in die politische Entscheidungsfindung gab, wurden sogar explizit Überlegungen angestellt, wie der *Druck* auf die Politik erhöht werden könne, und dies dann auch im Verkehrsausschuss umgesetzt (FHH, BA 2022g; FHH, BVA 2022m, S. 8; FHH, BA 2023e, S.2). Hierbei unterstützte das Projektteam mit Hinweisen und Hintergrundinformationen, beispielsweise zu politischen Positionen oder Abläufen (TB-B-7a 2022), stellte Informationen dem Beirat zum Teil bereits vor der Politik bereit und wies wiederholt darauf hin, dass einstimmige Beschlüsse für die Wirkung gegenüber der Politik essenziell seien (TB-B-7a 2022; TB-B-5a 2022; TB-B-2 2021; FHH, BVA 2023, S. 10).

Vom Beirat entwickelte Strategien für den Aufbau von *Druck* waren, im Verkehrsausschuss entschlossener aufzutreten, klare Forderungen zu stellen, Unzufriedenheit und sinkende Motivation deutlich zu machen (auch argumentierend mit dem Austritt von OB), im Hintergrund Politiker:innen anzusprechen und zu bitten, einen Antrag einzubringen sowie an die Presse zu gehen (TB-B-7a 2022; TB-B-7 2022). Der Fokus auf die Strategie befand sich zeitweise im Vordergrund, zulasten inhaltlicher Fragen und Aushandlungsprozesse (TB-B-7a 2022).

In dieser Diskussion zeigt sich, dass der Beirat versuchte, die ihm ‚zugewiesene‘ beratende Rolle - bzw. die Rolle eines Kontrollgremiums - auszufüllen und durch den Zusammenschluss („Handlungsmacht“) und die Unterstützung des Projektteams auch über einige Hebel verfügte, sich aber dennoch in entscheidenden Punkten nicht durchsetzen konnte. Wenn auch die Anstrengungen, sich gegenüber der Politik als eigenständiger Akteur klarer zu positionieren an diesem Punkt besonders deutlich wurden, kann auch die zusätzliche Organisation eigenständiger Treffen früher im Prozess als Versuch gesehen werden, sich stärker in den politischen Zeitplan einzupassen: nur so konnte der Beirat nur durch die zusätzlichen, selbstorganisierten Treffen vor dem richtungweisenden Beschluss im Verkehrsausschuss eine Stellungnahme zu den vier Planvarianten erarbeiten, was den Beiratsmitgliedern auch bewusst war (FHH, BA 2022f, S. 2). Ein:e Vertreter:in schildert den Eindruck, der Beirat wäre ansonsten „[fast schon] ignoriert“ (ZG - O1 2022, Rn. 89) worden und nahm die Beziehung zwischen Beirat und Politik nicht auf Augenhöhe wahr (ZG - O1 2022, Rn. 85). Insgesamt kann daraus gelesen werden, dass der Invited Space Beirat versuchte, die Bedingungen eigener Einflussnahme mitzugestalten und damit eine eigene Dynamik entwickelte, die aber in diesem Fall inhaltlich wenig einflussreich blieb.

8.3.5 Initiativen und Rechtsmittel

Abschließend wird die Rolle zweier lokaler Initiativen betrachtet, die ebenso als Einflussmöglichkeit der Öffentlichkeit betrachtet werden und für das Verständnis der Wirkung der anderen Formate eine Rolle spielen. Sie traten neben ihrer Tätigkeit im Beirat auch durch Stellungnahmen und öffentliche Auftritte als Akteure auf. Beide Initiativen sahen für sich zunächst den Beirat als maßgeblichen Weg, Einfluss auszuüben (ZG - O3 2023, Rn. 28–32; ZG - O1 2022, Rn. 17), versuchten aber gleichzeitig auch auf anderen Wegen, Einfluss zu nehmen. Zugleich werden die vor dem Verwaltungsgericht eingelegten Rechtsmittel, aufgrund derer der Pilotversuch frühzeitig beendet werden musste, hier im Zusammenhang mit den Initiativen diskutiert.

Ottensen Bewegt

In der ersten Projektphase spielte v.a. die Initiative OB eine Rolle, die auch im Kontext der anderen Beteiligungsformate bereits erwähnt wurde. Hauptsächlich versuchte die Initiative, über mediale und politische Präsenz *Druck* aufzubauen, und nutzte dabei Strategien der *Argumentation* und der *Delegitimierung*, wurde aber selbst nicht als legitim wahrgenommen.

OB wurde als Reaktion auf OMP gegründet und stand dem Projekt bezüglich der Zufahrtsbeschränkungen, vor allem im Hinblick auf Gewerbe und Barriere-

freiheit, eher skeptisch gegenüber. Hauptkritikpunkt war, dass das Projekt rein verkehrlich gedacht wurde und nicht ausreichend andere Aspekte wie die Nutzungsstrukturen oder die Stadtgestalt betrachtet worden seien (Ottensen Bewegt 2019b). OB äußerte sich v.a. während OMP vehement in den Medien, auf ihrer Website und im Verkehrsausschuss, trat kurz vor Beschluss des Verkehrskonzepts aus dem Beirat aus und zog sich daraufhin zurück (Ver - O1b 2022, Rn. 228). Die Handlungen der Initiative werden hier interpretiert als der Versuch, erstens die öffentliche Meinung zu beeinflussen, und zweitens den Eindruck einer breiten Gegnerschaft gegen das Projekt zu erwecken.

„Die Politik ist maximal unruhig, wenn es Kritiker gibt, und die nicht aufhören zu nörgeln. Und dann fühlt die Politik sich natürlich auch unter Druck gesetzt und denkt: ‚Oh Gott, meine Wähler sind unglücklich. Was mach ich denn jetzt?‘“
(Ver - O3 2022, Rn. 86)

Dieser Versuch, *Druck* aufzubauen erfolgte zunächst über öffentliche Präsenz: OB spielte v.a. in der frühen Projektphase eine wichtige Rolle in der Medienberichterstattung. Dort äußerten sich Personen wiederholt kritisch, die in den Artikeln nicht der Initiative zugeordnet wurden, aber dort aktiv waren⁶⁹; außerdem wurde bei Zusammenkünften mobilisiert und ein „Bollwerk aufgebaut“ (Pol - O2 2022, Rn. 51). Dann wurde die Beteiligung *delegitimiert*. Die Evaluation wurde als illegitim, die Konsultation als nicht ausreichend dargestellt und deren mangelnde Berücksichtigung in der Planung angeprangert (Ottensen Bewegt 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2022). Verschiedene eigene Umfragen wurden dem entgegengestellt und im politischen Raum positioniert (Ottensen Bewegt 2019a; FHH, BVA 2022i, S. 9). Im Anschluss wurde die eigene Perspektive als ‚Stimme der Benachteiligten‘ dargestellt, durch die Nutzung starker Sprache, die Sympathie und Ängste erzeugt. Gesprochen wurde etwa von den „direkt betroffenen und in ihren Rechten massiv beschnittenen Anwohnern“ (Ottensen Bewegt 2020a, S. 1). Dabei wurde inhaltlich v.a. mit den Belangen Gewerbetreibender und körperlich beeinträchtigter Menschen argumentiert und deren Situationen drastisch dargestellt (bspw. Schlink und Schäfer 2020; Ringleben 2019). Zum Schluss wurde versucht, den Austritt aus dem Beirat für eigene Zwecke zu nutzen. Die Initiative trat ohne Ankündigung und ohne Klärungsversuche aus (Ver -

⁶⁹ So stehen in den ausgewerteten Zeitungsartikeln 45 zitierte kritische Aussagen der Zivilgesellschaft zum Projekt nur 14 positive Aussagen gegenüber (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang C.3). Die zitierten Personen konnten der Initiative zugeordnet werden durch andere Dokumente oder Artikel der Initiative, in denen Personen namentlich genannt werden.

O1b 2022, Rn. 225) und bekräftigte den Austritt, um medial auf die „Misstände“ hinzuweisen (bspw. Barnickel 2022; Köhnemann 2022).⁷⁰

Durch den Zusammenschluss zur Initiative konnten einzelne Personen gemeinsame Ressourcen nutzen, um sich inhaltlich in den Planungsprozess einzubringen (ZG - O3 2023, Rn. 21-24). Insgesamt schaffte es die Initiative v.a. anfänglich, Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung des Projekts zu nehmen (Ver - O1b 2022, Rn. 275) und damit auch zum Bild eines gespaltenen Viertels beizutragen. Auch die Politik ließ sich zeitweise verunsichern und „treiben [...] von den negativen Wortführern“ (Ver - O3 2022, Rn. 142), was beispielsweise zur Entscheidung der zusätzlichen öffentlichen Anhörung beigetragen habe. Im späteren Verlauf war die Initiative in den Medien und im Ausschuss weniger präsent, vermutlich weil das Projektteam selbst viel stärker medial und im Verkehrsausschuss auftrat. Der Austritt aus dem Beirat wurde zwar medial und von einer kleinen Partei im Verkehrsausschuss aufgegriffen und negativ interpretiert. Er habe kurz zu Verunsicherung geführt, diese habe sich aber schnell wieder gelegt, als der Beirat versicherte, trotzdem arbeitsfähig zu sein und hinter dem Projekt zu stehen (Ver - O3 2022, Rn. 206).

Insgesamt führten die Versuche der Initiative, Druck auszuüben, zu keiner erkennbaren inhaltlichen Wirkung. Dass diese Versuche letztendlich *nicht* zu Policy-Wirkung führten, kann auch darauf zurückgeführt werden, dass erstens die Inhalte von den anderen – als legitim wahrgenommenen – Beteiligungsformaten abwichen, und zweitens die Initiative selbst von anderen Projektbeteiligten als wenig legitim wahrgenommen wurde. Das lag nicht an ihren Anliegen, sondern an ihrem polarisierenden Auftreten. Mehrere Interviewte beschreiben oder deuten an, dass sie einen wenig konstruktiven Eindruck von den Akteuren hatten oder ungerne mit der Initiative zusammenarbeiteten, da diese wissenschaftliche Erkenntnisse nicht anerkenne und/oder eine Zusammenarbeit anstrengend sei, was sich mit dem Austritt aus dem Beirat verfestigte (Ver - O3 2022, Rn. 210; Pol - O2 2022, Rn. 51; Büro - O1 2022, Rn. 141; Pol - O4 2022, Rn. 157).

Rechtsmittel gegen das Pilotprojekt

Der Eilantrag gegen das Pilotprojekt kam von einzelnen Gewerbetreibenden und führte zunächst zum vorzeitigen Abbruch. Er wurde dann sowohl von OB als auch von Fraktionen genutzt, um das Projekt als *illegitim* darzustellen und das

⁷⁰ Während der Beirat in den Medien sonst nur vereinzelt erwähnt oder vorgestellt wurde, wurde er im Zuge des Austritts verstärkt erwähnt. Im April und Mai 2022 wurde der Beirat in 6 Artikeln erwähnt, insgesamt in 16 (siehe Überblick Medienanalyse, Anhang C.3).

Argument zu untermauern, dass es zu wenig Beteiligung gegeben habe.⁷¹ In den Medien wurde das Projekt direkt danach als „offiziell gescheitert“ (Göz-übüyük 2020) beschrieben und man berief sich noch sehr lange auf die Klage (Überblick Medienanalyse, Anhang C.3). Allerdings wurde das Projekt nach kurzer Unterbrechung weitergeführt. Diese mangelnde Wirkung der Klage wird von OB kritisiert (ZG - 3 2023, Rn. 147). Die Klage hatte sicher Einfluss auf den öffentlichen Diskurs. Es ist auch vorstellbar, dass die umfangreiche Konsultation und die Einstellung eines Projektteams durch die Klage politisch leichter gemacht wurden, da erkannt wurde, dass mehr Aufwand betrieben werden müsste (o.V. 2022b). So können – wie auch an anderen Stellen – zahlreiche andere Wirkungen nicht ausgeschlossen werden; Policy-Wirkung war hier nicht gegeben.

Ottenser Gestalten

Die Initiative OG „setzt sich für eine zügige Verkehrswende im Stadtteil ein“ (Michaelsen 2023), wofür sie auch ein eigenes Verkehrskonzept entwickelt hat, angelehnt an das Superblock-Konzept. Sie hatte sich schon vor dem Projekt gegründet und versuchte vereinzelt, ihre *Expertise* einzubringen. Medial tritt die Initiative im späteren Projektverlauf mit abnehmender Präsenz der anderen Initiative stärker auf und verhält sich eher kooperativ (bspw. Barnickel 2023). Zwar versuchte sie auch, ihre *Expertise* durch Eingaben in den Verkehrsausschuss einzubringen (Ottenser Gestalten 2022a, 2022b), und auch ihre Vorschläge wurden vereinzelt *argumentativ* im politischen Diskurs aufgegriffen (FHH, BVA 2020d, S. 2), konkrete Policy-Wirkung lässt sich aber nicht erkennen. OG ist *für* die autoarme Gestaltung und möchte, dass alles noch umfassender und weitgehender entwickelt wird. Damit wird eine Wirkung von OG zum einen unwahrscheinlicher, und zum anderen auch nur schwer sichtbar, da sie in die ohnehin geplante ‚Richtung‘ geht. Es ist aber vorstellbar, dass OG ein wichtiges Gegengewicht zu OB war, sodass diese nicht alleine die ‚öffentliche Meinung‘ verkörpern konnte.

8.3.6 Überblick

Nach dieser kleinteiligen Auseinandersetzung mit den einzelnen Beteiligungsformen bleibt festzuhalten, dass fast alle Policy-Wirkung erzielt haben und wichtige Bausteine für die Entwicklung in Ottensen waren. Hervorzuheben ist die Rolle

⁷¹ Etwa äußerte sich die Initiative in der Bildzeitung wie folgt: „Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg ist derart eindeutig, dass die Frage erlaubt sein muss, warum die beklagten Behörden so offenkundig gegen geltendes Recht verstoßen haben“ (Walter 2020). Grundsätzlich scheint die Klage mit der Initiative in Verbindung zu stehen, kann dieser aber nicht eindeutig zugeordnet werden. Darauf schließen lässt die Androhung einer Klage (Szislo und Klauer 2019) und die Freude über das Ende des Pilotversuchs (Schlink und Schäfer 2020a).

der Evaluation von OMP, die maßgeblich dazu beitrug, dass das autoarme Quartier in der Form weiterverfolgt wurde. In der freiRaum-Phase hatte die Beteiligung – Konsultation und Beirat – eher eine bestätigende Funktion und fügte inhaltliche Details für die Ausgestaltung hinzu. Tabelle 16 auf der nächsten Seite fasst die relevanten Mechanismen zusammen.

8.4 Bewertung aus Sicht der IVP

Im Folgenden wird die Beteiligung anhand der Kriterien aus Kapitel 5 bezüglich ihres Beitrags zur IVP bewertet. Die Prozesskriterien *Inklusivität*, *fundierte Urteilsbildung* und *Transparenz* werden hier größtenteils positiv bewertet. Auch der *inhaltliche Beitrag zur Verkehrswende* wird hier positiv bewertet, besonders da die Beteiligung das Ergebnis nicht nur leicht, sondern maßgeblich in diese Richtung beeinflusst hat.

8.4.1 Policy-Wirkung

Zusammengenommen hatte die Öffentlichkeit – wie in diesem Kapitel ausführlich dargelegt – *signifikante Policy-Wirkung*. Sie hatte sowohl Einfluss darauf, dass und wie das Projekt weitergeführt wurde und konnte auf die Ausgestaltungsdetails Einfluss nehmen. Dies ist, wie hergeleitet, aus normativer Sicht positiv zu bewerten.

Der *mögliche Einflussrahmen* war am Anfang umfassend, da es um die Grundrichtung der verkehrlichen Entwicklung ging. Diese Grundrichtung konnte durch C4P und die Evaluation beeinflusst werden. Später bei freiRaum war der Einflussrahmen auf Details beschränkt, was aber transparent gemacht wurde und als notwendiger Bestandteil eines politischen Entscheidungsprozesses verstanden werden kann.

Begrenzt waren die Möglichkeiten, die Beteiligung selbst mitzugestalten: Der Beirat konnte Einfluss nehmen auf seine eigene Arbeitsweise und teilweise auch auf die Gestaltung der Konsultation. Darüber hinaus konnte von der Öffentlichkeit nicht über Beteiligungsprozess und Rahmenbedingungen mitentschieden werden.

Tabelle 16 Zusammenfassung der relevanten Mechanismen und der Datenquellen (Ottensen)

Wichtigste gefundene Einflussmechanismen		Policy-Wirkung	Haupt-Datenquellen
freiRaum: Konsultation	Legitimität (<i>Wirkung als ‚stabilisierender Kompass‘</i>)	Beibehaltung des Kurses zu einer autoarmen Gestaltung	Interviews
	Expertise eingebracht über Argumentation	Anpassung inhaltlicher Details (Verortung Fahrradbügel, etc.)	Interviews
Vergleich: Mechanismen in den anderen Beteiligungsformaten			
Workshops C4P	Argumentation	Gelegenheit zur Initiierung des Verkehrsversuchs	Protokolle politischer Gremien, Interviews
OMP: Evaluation	Legitimität Argumentation (<i>gemeinsame Wirkung als Kompass</i>)	Beschluss zur Verstetigung eines autoarmen Quartiers ermöglicht	Protokolle politischer Gremien, Medien, Interviews
	Expertise	Anpassung inhaltlicher Details (Bezugsraum, bauliche Maßnahmen, etc.)	Beteiligungsergebnisse/politischer Beschluss, Interviews
	Nicht-Entscheiden	Fokussierung der Diskussion auf das Thema Verkehr	Interviews, Protokolle politischer Gremien
freiRaum: Beirat	Legitimität (<i>Wirkung als ‚stabilisierender Kompass‘</i>)	Beibehaltung des Kurses zu einer autoarmen Gestaltung	Interviews
	Druck Unterstützt durch Konfliktlösung	Keine Policy-Wirkung	Teilnehmende Beobachtung, Protokolle politischer Gremien, Planungsdokumente
Initiativen und Rechtsmittel	OB: Druck OG: Expertise	Keine	Medien, Protokolle politischer Gremien, Interviews
	Eilantrag: Druck	Keine	Protokolle politischer Gremien, Medien

8.4.2 Prozessbewertung

Die Beteiligungsformate unterscheiden sich stark in ihrem Aufbau. Es wird bei der Bewertung schwerpunktmäßig auf die Formate eingegangen, die für die Policy-Wirkung wichtig waren.⁷²

Inklusivität

Das Kriterium der Inklusivität meint den Anspruch, dass Unterschiede, die traditionell eine Ungleichheit der Mitwirkung verschiedener Bevölkerungsgruppen verursachen, verringert und die für die Planung relevanten Gruppen erreicht werden. Insgesamt hatten alle die Möglichkeit *teilzunehmen*, da es zahlreiche Formate und Termine gab, die breit angekündigt waren. Es wurde sehr viel Aufwand betrieben, um alle relevanten Gruppen zu erreichen, und das gelang zum großen Teil. Das spiegelt auch der Eindruck aus den Interviews wieder (Büro - O2 2022, Rn. 114; Pol - O3 2022, Rn. 82; ZG - O2 2022, Rn. 130-132, 153; Pol - O2 2022, Rn. 251). Dennoch zeigen sich auch hier bekannte Tendenzen zur selektiven Beteiligung.

Bei der Evaluation – die die stärkste Policy-Wirkung entfaltete – waren die relevanten Bevölkerungsgruppen repräsentiert. Alle Anwohnenden, Gewerbetreibende und Passant:innen wurden befragt. Mehrpersonenhaushalte, Kinder und Jugendliche und Haushalte mit Kindern und Frauen waren überrepräsentiert. In den unmittelbar betroffenen Straßen deckt die Stichprobe über 50 % der Bevölkerung ab, im Umfeld knapp 30 % (Berestetska et al. 2021, S. 29–38). Alle Gewerbetreibenden wurden angeschrieben. Passant:innen wurden zufällig ausgewählt; es wurde dabei auf eine ausgeglichene Verteilung von Geschlecht und Alter geachtet (Berestetska et al. 2021, 59, 76).

Bei den offenen Konsultationsformaten bei freiRaum waren die Teilnehmenden durch Selbstselektion nicht repräsentativ. An den Workshops teilgenommen haben nach Eindruck einer beteiligten Person hauptsächlich Personen mit hohem sozio-ökonomischen Status und ohne Migrationshintergrund, die die impliziten Verhaltensregeln bei einer Beteiligungsveranstaltung kennen (Büro - O1 2022, Rn. 114). Es war bereits sehr spezifisches Wissen beispielsweise über Verkehrsrecht vorhanden (Ver - O1b 2022, Rn. 44). Die Teilnehmendenbefragung bestätigt das. Die männlichen Teilnehmer ab 45 Jahren waren überrepräsentiert

⁷² Die Bewertung konzentriert sich auf die spätere Projektphase sowie auf die Evaluation zu OMP. Das liegt auch daran, dass für diese Phasen mehr und bessere Daten verfügbar sind (etwa Befragungsdaten und eigene Beobachtungsprotokolle). Für die Workshops bei OMP und C4P können dagegen keine fundierten Aussagen zu den Bewertungskriterien getroffen werden.

(allerdings weniger stark als in anderen Untersuchungen), ebenso Personen mit hoher Bildung. Auch die Teilnehmenden selbst schätzten die Repräsentation aller wichtigen Bevölkerungsgruppen eher durchwachsen ein (Holec und Escher 2024b, 1, 6.4.1). Positiv ist allerdings, dass die Verkehrsmittelnutzung der Teilnehmenden, wie auch die Einstellungen zu Verkehrswendemaßnahmen die der Anwohnenden in Ottensen gut abbildete, auch wenn letztere bei den Teilnehmenden etwas positiver waren (Holec und Escher 2024b, 1, 3.5.2, 2.3).

Die Nutzung von Online-Formaten für die Workshops ist dabei kritisch zu sehen, da solche nicht für alle gleichermaßen zugänglich sind. Laut Eindruck einer interviewten Person habe eher ein „online-affines“ Klientel teilgenommen, das die Technik gut nutzen konnte (Büro - O1 2022, Rn. 155). Personen verließen trotz der umfangreichen Erklärungen im Vorfeld und während der Workshops diese aufgrund technischer Hürden frühzeitig (TB-WS-2 2022; TB-WS-1 2021). Allerdings war das Online-Format in diesem Fall durch die Corona-Pandemie notwendig; durch die detaillierte Vorbereitung und Durchführung anhand digitaler Whiteboards, die detaillierte Erklärung der Technik und die Gestaltung in Kleingruppen bei Anwesenheit vieler Projektbeteiligter lässt sich die Teilnahmemöglichkeit an den Workshops insgesamt als niedrigschwellig bezeichnen. Zudem gab es ausreichend alternative Möglichkeiten, sich in den Prozess einzubringen. Ähnlich kann der Kritik begegnet werden, dass die Workshops in ihrer Kapazität beschränkt waren und vormittags bzw. am Wochenende stattfanden und damit insbesondere Gewerbetreibende ausgeschlossen wurden (ZG - O3 2023, Rn. 89; Ottensen Bewegt 2022): Es gab zahlreiche andere Möglichkeiten, sich einzubringen.

Die zielgruppenspezifischen Fokusgruppen waren sinnvoll zur Ergänzung, insbesondere da sie sich spezifisch auf Gruppen und Themen konzentrierten, die in der zuvor durchgeführten Beteiligung unterrepräsentiert waren. Während Jugendliche trotz der spezifischen Ansprache kaum erreicht wurden, konnte die Fokusgruppe zu Barrierefreiheit mobilitätseingeschränkte Menschen erreichen. Das findet sich auch in den Befragungsergebnissen wieder (Holec und Escher 2024b, 1.1). Personen mit Migrationsgeschichte wurden nicht explizit angesprochen, waren allerdings bei den Teilnehmenden auch nicht unterrepräsentiert (Holec und Escher 2024b, 1.3). Auch der Beirat trug durch die explizite Besetzung verschiedener Altersgruppen zur Inklusivität bei.

Die *Gestaltung* der Beteiligungsformate kann insgesamt als inklusiv bewertet werden, auch wenn in Details noch hätte nachgesteuert werden können. Durch zielgruppenspezifische Veranstaltungen, Kleingruppenarbeit, visuelle Methoden, Moderation in allen Veranstaltungen und einfache Sprache wurde versucht, die Interaktionen inklusiver zu gestalten (TB-WS-2 2022; TB-WS-1 2021;

TB-FG-1 2021; FHH, BA 2021d, 2021c): Zum Teil wurden stille Personen explizit angesprochen und in den Onlineformaten wurden alle ermutigt, ihre Videoübertragung einzuschalten. Die zielgruppenspezifischen Formate waren jeweils unterschiedlich gestaltet, um den Bedürfnissen der Zielgruppen entgegenzukommen. Die Teilnehmenden fanden im Großen und Ganzen, dass sie alles einbringen konnten, was ihnen wichtig war und dass die Möglichkeiten sich einzubringen für alle gleich waren (Holec und Escher 2024b, 6.4.1). Über die Hälfte der Teilnehmenden hat sich aktiv beteiligt, allerdings war diese Beteiligung bei denjenigen mit Abitur stärker ausgeprägt (Holec und Escher 2024b, 6.3). Auch gab es in einigen Formaten Personen, die die Diskussion dominierten (TB-B-2 2021; TB-FG-1 2021), sodass mehr gezieltes Empowerment der Moderation hilfreich gewesen wäre.

Wie ist die Inklusivität der *Einarbeitung der Ergebnisse in die Planung* zu bewerten? Es ist schwer zu sagen, welche Gruppe den größten Einfluss hatte. Zwar wurden manche Gruppen insgesamt stärker wahrgenommen – so etwa die Initiativen oder die Gewerbetreibenden –, es gibt aber keine Hinweise, dass diese Gruppen auch mehr Wirkungsmacht entfalten konnten. Positiv zu bemerken ist, dass die Evaluation von OMP, auf der die grundlegende Richtungsentscheidung beruhte, sehr inklusiv war, und dass die vermutlich eher sozial selektive Initiative OB letztlich ihre Agenda, die sich gegen die Ergebnisse der Evaluation und Konsultation richtete, nicht durchsetzen konnte.

Fundierte Urteilsbildung

Fundierte Urteilsbildung meint die Kapazität der Beteiligten, durchdachte und reflektierte Urteile zu bilden. Es wird bewertet, inwiefern diese durch die Beteiligung gestärkt oder ermöglicht wird, ob also *Kompetenzentwicklung* stattfindet und inwiefern die Diskussion *deliberative Qualität* aufweist. Zusammenfassend gab es bei den meisten Formaten die Möglichkeiten für fundierte Urteilsbildung, allerdings war dies in der knappen Zeit nicht immer umfassend möglich und unabhängige Fachleute fehlten.

Interaktive Elemente gab es hauptsächlich in der freiRaum-Projektphase. Aspekte, die positiv für die Inklusivität hervorgehoben wurden, waren auch für die fundierte Urteilsbildung hilfreich, beispielsweise die Arbeit in Kleingruppen, Gesprächsregeln und eine Moderation, die Teilnehmende ermutigte und immer wieder auf einen zivilisierten Ton hinwies (TB-B-5 2022; TB-WS-2 2022; TB-B-3 2022; TB-WS-1 2021). Aus Sicht der Dienstleister waren die Diskussionen v.a. in den Kleingruppen friedlich und konstruktiv sowie versiert und engagiert (Büro - O1 2022, Rn. 114, 139; Büro - O2 2022, 119, 129), auch die Teilnehmenden bewerteten die Diskussionen positiv (Holec und Escher 2024b, 6.4.2).

Ebenso wurde besonders im zweiten Workshop wahrgenommen, dass sich das Bewusstsein für Kompromisse entwickelte, auch wenn nicht alle genau das bekamen, was sie wollten (Ver - O1b 2022, Rn. 38).

Kompetenzentwicklung wurde zu verschiedenen Zeitpunkten gefördert. In der Konsultation wurden Informationen bereitgestellt und Fragen beantwortet und an den Workshops nahmen viele Vertreter:innen der verschiedenen Büros teil, die Expertise vermitteln konnten. Allerdings wurde kein neutrales Wissen zur Verfügung gestellt, es wurden auch keine neutralen Fachleute eingeladen (TB-WS-2 2022; TB-WS-1 2021; TB-FG-1 2021). Die Teilnehmenden bewerteten die Klarheit der kommunizierten Informationen eher positiv und sind der Meinung, dass die Moderation den produktiven Gedankenaustausch zwischen den Teilnehmenden unterstützt habe (Holec und Escher 2024b, 6.4.3.).

Auch gaben die Teilnehmenden an, dass sie durch die Beteiligung Sachverstand für politische Fragen entwickeln und den Prozess im Laufe der Zeit besser verstehen konnten (Holec und Escher 2024b, 6.6.1, 6.4.4). Besonders deutlich wurden Lernprozesse bei der Fokusgruppe für Barrierefreiheit, in der intensiv zwischen Menschen mit und ohne verschiedene Einschränkungen diskutiert wurde und gemeinsam Ideen entwickelt wurden (TB-FG-1 2021).

Auch im Beirat gab es Kompetenzentwicklung. Durch die Zusammensetzung des Beirats kam über regen Austausch viel unterschiedliche Expertise zusammen, wie ein:e Beteiligte:r beispielhaft beschreibt (ZG - O1 2022, Rn. 53). Dabei wurde die Moderation und die Strukturierung und Wissensvermittlung durch das Projektteam als essenziell betrachtet und sehr positiv bewertet (ZG - O2 2022, Rn. 99). Kritisch zu sehen ist das Fehlen neutraler Fachleute, die Konsensorientierung sowie der erwähnte Mangel an Zeit und dem eng getakteten Planungsprozess, der vertiefte Diskussionen erschwerte.

Ebenfalls kritisch ist anzumerken, dass es bei dem Beteiligungselement, das am meisten Wirkung entfaltete – der Evaluation von OMP – kaum die Möglichkeit gab, fundierte Urteile gemeinsam zu bilden. Zwar hatte es zuvor Workshops gegeben, allerdings haben viele Personen an der Evaluation teilgenommen, die vorher nicht durch einen gemeinsamen Urteilsbildungsprozess gegangen sind. Das wirft die Frage nach der Rolle diskursiver Elemente auf, die später noch diskutiert wird.

Transparenz

Das Kriterium der Transparenz zeigt auf, inwiefern *Teilnehmende* und *die allgemeine Öffentlichkeit* den Prozess der Beteiligung und der weiteren Planung nachvollziehen können. Insgesamt war der Prozess transparent und es wurden zeitnah

relevante Informationen veröffentlicht, allerdings war der bezirkspolitische Abstimmungsprozess schwer nachzuvollziehen.

Für die *Teilnehmenden* gab es weitestgehend Klarheit über Bedingungen und Verwendung der Ergebnisse. In den Konsultationsveranstaltungen wurden die Teilnehmenden darüber informiert, wie der Prozess weitergehen würde und was die Planenden inhaltlich mitnahmen; Ergebnisse wurden direkt auf einem digitalen Whiteboard notiert (TB-WS-2 2022; TB-WS-1 2021). Die zusammengefassten Ergebnisse der Veranstaltungen wurden stets zeitnah veröffentlicht und über einen E-Mailverteiler verbreitet. Bei den Konsultationsveranstaltungen waren jeweils viele Vertreter:innen des Projektteams und der Planungsbüros anwesend, um Fragen zu beantworten. Außerdem wurden die Grenzen der Konsultation kommuniziert (TB-WS-2 2022; TB-WS-1 2021). Aus den Befragungsdaten lässt sich schließen, dass sich die Teilnehmenden der Konsultation gut informiert fühlten und im Laufe des Prozesses ein Verständnis für das Verfahren entwickelt haben (Holec und Escher 2024b, 6.4.4). Im *Beirat* wurde jeweils über den Stand der politischen Diskussion sowie weitere Planungsschritte und -überlegungen und die Zeitplanung berichtet; teilweise wurden diesem sogar Informationen bereits vor der Politik bereitgestellt. Dennoch gab es - wohl aufgrund des straffen Zeitplans - v.a. am Anfang das Gefühl, mit anstehenden Entscheidungen ‚überrumpelt‘ zu sein (TB-B-3 2022; ZG - O1 2022, Rn. 188).

Für die *breite Öffentlichkeit* wurde eine Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse vorgestellt; dies wurde genau wie Konsultationsergebnisse, Beiratsprotokolle und aktuelle Informationen jeweils zeitnah auf der Projektwebsite veröffentlicht, wohl auch als Reaktion auf die rege Tätigkeit der Medien. Dieser Eindruck wird durch eine Interviewaussage bestätigt, das Problem sei nicht, dass es nicht genug Information gebe, sondern dass die Leute sie zum Teil nicht anschauen (ZG - O2 2022, Rn. 153).

Die politischen Entscheidungsprozesse waren schwer bzw. teilweise gar nicht nachvollziehbar. Zwar sind die Sitzungen des Verkehrsausschusses öffentlich und wurden während der Coronazeit sogar online übertragen, allerdings sind solche Sitzungen oft sehr lang(wierig) und die Veröffentlichung der Protokolle dauert mehrere Monate, was eine zeitnahe Mitverfolgung erschwert. Zudem konnten interne Abstimmungsprozesse nicht nachvollzogen werden, was für den politischen Prozess wichtig sein kann, aber dennoch die Transparenz einschränkt.

8.4.3 Ergebnisbewertung

Betrachtet wird hier abschließend der Beitrag der Beteiligung zur Verkehrswende, spezifischer: das *Verhältnis von Maßnahmen zu Vermeidung, Verlager-*

ung und verträglicher Abwicklung, das Verhältnis von Push- und Pull-Maßnahmen sowie die Zusammensetzung der Maßnahmenfelder. Dieser Beitrag wird insgesamt positiv bewertet.

Das Verkehrskonzept wird von den Befragten als förderlich für eine nachhaltige Verkehrswende bewertet (Holec und Escher 2024b, 7.3.2). Aus planerischer Sicht sind die Maßnahmen im Kerngebiet ambitioniert, während die Maßnahmen im restlichen Projektgebiet erst als Anfang zu betrachten seien und durch die Objektplanung ausgestaltet werden müssten (Büro - O2 2022, Rn. 43; Ver - O3 2022, Rn. 44-46). Konkret wird der Kfz-Verkehr aus einigen Bereichen tagsüber ausgeschlossen; diese Zielstellung wurde im Konzept auch konsequent beibehalten, sodass nur Personen mit Ausnahmegenehmigungen einfahren können. Das beschlossene Konzept – und die darauf aufbauenden Objektplanungen – konzentriert sich aus verkehrlicher Perspektive v.a. darauf, Wege auf andere Verkehrsmittel zu verlagern und ggf. auch Wege zu vermeiden. Der Aspekt der verträglicheren Abwicklung wird eher angerissen durch E-Ladesäulen, ist aber für das Konzept nicht essenziell und spielte auch in der Beteiligung und der politischen Diskussion keine maßgebliche Rolle. Zudem wird neben Pull-Maßnahmen wie Platzgestaltung oder Fahrradbügel v.a. auf Push-Maßnahmen in Form des Wegfalls aller öffentlichen Stellplätze und des Zufahrtsverbots für den allgemeinen Kfz-Verkehr gesetzt.

Da die Beteiligung dazu beitrug, dass die Richtung, die politisch beschlossen und auch vom Amt mitgetragen wurde, beibehalten werden konnte und dem Druck, der gerade gegen die Push-Maßnahmen aufgebaut wurde, standhalten konnte, hat sie einen klaren Beitrag zur normativen Integration geleistet.

Ein Kritikpunkt ist, dass der Fokus in den Planungen sehr auf verkehrlichen Themen liegt und der Freiraum zumindest in den Planunterlagen einen nachgeordneten Stellenwert zu haben scheint. So entsteht der Eindruck, dass eine integrierte Betrachtung von Verkehr in seinem städtebaulichen Kontext hier zwar versucht, aber nicht ganz zu Ende gedacht wurde. Daran konnte auch die Beteiligung nichts ändern.

8.5 Einflussfaktoren

Auch im Projekt Ottensen stellten sich Faktoren zusätzlich zu den in Kapitel 5 theoretisch hergeleiteten als relevant heraus. Diese werden hier kurz angerissen und dann ausführlich in Kapitel 9 für beide Fallstudien gemeinsam diskutiert.

Wieder waren besonders Faktoren auf Ebene des *Kontextes* wichtig. Besonders bedeutsam waren die Ausgangsbedingungen und die politische Konstellation. Im

Gegensatz zur Elbchaussee gab es keinen externen Handlungsbedarf, es hätte prinzipiell alles bleiben können, wie es war. Auch bestanden innerhalb der bezirklichen Politik und Verwaltung – die die Planungshoheit hatte – unterschiedliche Vorstellungen. Zwar gab es eine grün-schwarze Mehrheit in der Bezirksversammlung, dennoch waren die Mehrheiten so verteilt, dass Aushandlungsprozesse notwendig waren, nicht zuletzt wegen anstehender Wahlen, die eine Orientierung am Wählerwillen sinnvoll erschienen ließen. Dabei war auch relevant, dass das Projekt aufgrund der (engen) baulich-räumlichen Gegebenheiten und der gemischten Nutzung viele Anwohnende und Gewerbetreibende unmittelbar betrifft und eine hohe Relevanz für den Stadtteil Altona hat.

Das gab den Beteiligungsergebnissen automatisch eine gewisse Relevanz, wirkte sich auf den *Umfang der möglichen Einflussnahme* aus und beeinflusste *Design-Entscheidungen (Rekrutierung, Formate)* und eingesetzte *Ressourcen* für die Beteiligung – schließlich hatten gerade die befürwortenden politischen Fraktionen ein Interesse daran, dass die Beteiligung als legitim wahrgenommen wurde und nutzbar war für die weitere Diskussion. Damit waren hier auch viele Faktoren des Beteiligungsprozesses relevant, da nur sie dafür sorgten, dass die Beteiligungsergebnisse als legitim wahrgenommen wurden und somit Policy-Wirkung entfalten konnten (beispielsweise *Rekrutierung, Anzahl und Reihenfolge der Veranstaltungen*). Der Ressourceneinsatz ermöglichte auch die Einstellung eines Projektteams, welches zwischen Politik, Planungsbüros und Öffentlichkeit platziert war und sich aktiv in den Prozess beispielsweise beim Beirat einbrachte, damit auch Ergebnisse mit beeinflusste und Policy-Wirkung ‚pushte‘.

Letztlich scheint auch der *Zeitpunkt* wichtig: Durch die Orientierung an den C4P-Workshops konnte das Thema *autoarmes Quartier* zu einem passenden Zeitpunkt eingebracht werden. Dabei entwickelte sich in der Wahrnehmung der Interviewpartner:innen in den anderthalb Jahren, die zwischen dem Pilotprojekt und der Verstetigung lagen, die allgemeine Einstellung zu autoarmen Quartieren zum Positiven, da diese normalisiert worden seien und der Klimawandel spürbarer wurde (Pol - O2 2022, Rn. 129; Ver - O3 2022, Rn. 116). Auch dies könnte zur positiven Resonanz in der Beteiligung beigetragen haben.

8.6 Zwischenfazit

Es wurde deutlich, dass auch in diesem Planungsprozess verschiedene Beteiligungsformate und Einflussmechanismen vielfältig zusammenwirkten und ineinandergriffen. Es konnte insgesamt signifikante Policy-Wirkung erzielt werden. Im Unterschied zur Elbchaussee kam hier die Policy-Wirkung hauptsächlich durch die Invited Spaces zustande. Während bei OMP die Öffentlichkeit

signifikante Einwirkung darauf hatte, dass das Projekt verstetigt wurde, ging es bei freiRaum nur noch um Details. Hier zeigt sich ein Spannungsfeld, bei dem eine getroffene Entscheidung das Handlungsfeld von Beteiligung einschränkte, gleichzeitig aber notwendig war, um zur Umsetzung zu kommen.

Es ließen sich in beiden Projektphasen ähnliche Mechanismen finden. Besonders sticht hier die Wahrnehmung der Beteiligung und der Ergebnisse als *legitim* hervor. Das Thema Legitimität war Aushandlungsthema in allen Phasen und Formaten und spielte eine große Rolle für die politische und öffentliche Diskussion, zunächst für die Grundlinien und die Verstetigung des Projekts, später für die Aufrechterhaltung des Kurses. Dabei zeigte sich, dass die Legitimität hauptsächlich über die Zusammensetzung der Teilnehmenden zustande kam.

Hier ragen zwei wichtige Punkte heraus, die in der folgenden Synthese vertieft diskutiert werden. Erstens wurde deutlich, dass die stärkste Policy-Wirkung von einem Beteiligungsinstrument erzielt wurde, das keine diskursiven Elemente enthielt, nämlich der Evaluation. Das bedeutet auch, dass in dieser Phase keine gezielte Befähigung benachteiligter Gruppen und kaum gezielte Lernprozesse stattgefunden haben, welche aber aus demokratietheoretischer Perspektive wichtig sind. Zweitens wird in der späteren Projektphase deutlich, dass die relevanteste Policy-Wirkung darin bestand, den bereits eingeschlagenen Kurs aufrechtzuerhalten. Durch die Beteiligungsergebnisse wurde die Grundlinie des Projekts immer wieder bestätigt. Diese Art der Wirkung ist subtiler und wird besonders deutlich in der Auseinandersetzung mit den entgegenlaufenden Kräften v.a. in Form einer Initiative.

Interessant ist auch die Rolle des Beirats. Dieser war ein Invited Space, der von der öffentlichen Hand initiiert und konzipiert wurde, allerdings lässt sich eine Entwicklung und zunehmende Selbstorganisation feststellen, die die Grenzen des definierten und gewollten Einflusses in Frage stellt. Damit weist der Beirat auch verstärkt Eigenschaften eines Claimed Space auf. Der Beirat entwickelte sich zu einem eigenständigen Akteur, der strategisch versuchte, Einfluss zu nehmen, dies aber zu Lasten der teilweise widersprüchlichen Einzelinteressen tat. Deutlich wird hier ein Spannungsfeld zwischen Konflikt, Kompromiss und dem Aufbau von Druck.

9 Synthese und Erkenntnisse

Ziel dieses Kapitels ist es, die Ergebnisse der betrachteten Fallstudien darzustellen und thesenhaft darüber hinaus gültige Erkenntnisse abzuleiten. Zusammenfassend werden am Ende des Kapitels die Forschungsfragen beantwortet.

9.1 Vergleichende Einordnung

Bevor die Ergebnisse dargestellt werden, geht es hier zunächst um eine vergleichende Einordnung der beiden Fallstudien, die die Basis für die Ableitung von weitergehenden Erkenntnissen bildet. Möglich wird dies durch die theoretisch fundierte Fallauswahl, die erlaubt, Spezifika der Fälle zu beachten und die Ergebnisse in deren Kontext und im Kontext des gesamten Forschungsfeldes zu interpretieren. Dieses Forschungsfeld ist im engeren Sinne die diskursive, konsultative Beteiligung (Invited Spaces) in der Verkehrsplanung im deutschen kommunalen Kontext. Für dieses Feld wurde der theoretisch-konzeptionelle Rahmen entwickelt und die beiden Fallstudien beziehen sich auf dieses Planungsfeld. Es können aber auch Aussagen darüber hinaus formuliert werden, insbesondere hinsichtlich anderer Beteiligungsformen (auch Claimed Spaces) sind die Fallstudien sehr aussagekräftig.

9.1.1 Kontext Hamburg

Da beide Fallstudien in Hamburg verortet sind, wird zunächst auf die Rolle dieses Kontextes eingegangen, der für die Übertragbarkeit beachtet werden muss. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich um einen Stadtstaat und eine Metropole mit hoher Einwohnendenzahl handelt, und dass sowohl der Mobilitätskontext als auch der Beteiligungskontext eher förderlich sind.⁷³ Hier wird argumentiert, dass Erkenntnisse aus den beiden Fallstudien trotz des spezifischen Kontextes in großen Teilen auch für andere Kommunen gültig sein können. Zudem unterscheiden sich bei genauerem Hinsehen die Ausprägungen und die Relevanz des Kontextes zwischen den beiden Fallstudien, sodass über einen

⁷³ Hierbei handelt es sich um die fokussierten Kontextfaktoren aus Kapitel 5.2, nämlich *Mobilitätskontext*, *Stadtgröße* und *Beteiligungserfahrung und -affinität*. Die *Verwaltungsstruktur* wird zusätzlich erwähnt, da hier ein offensichtlicher Unterschied zwischen Hamburg und anderen Kommunen liegt.

Vergleich Rückschlüsse über die Bedeutung der Kontextfaktoren gezogen werden können.

Stadtgröße und Verwaltungsstruktur

Hamburg ist eine wachsende Großstadt mit über 1,8 Mio. Einwohnenden (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2023) und hebt sich somit von den meisten anderen deutschen Kommunen ab. Auch unterscheidet sich die Verwaltungsstruktur des Stadtstaates Hamburg von anderen Kommunen, da hier kommunale und Landesaufgaben zusammenfallen. Die Bezirke nehmen viele Aufgaben wahr, die sonst Kommunen in Flächenländern übernehmen und haben mit der Bezirksversammlung jeweils eine gewählte Vertretung. Auf dieser Ebene ist das Projekt Ottensen angesiedelt. Allerdings sind auch viele eigentlich kommunale Aufgaben (wie die Elbchaussee) beim Senat angesiedelt, nämlich dann, wenn sie gesamtstädtisch relevant sind (Blumenthal 2021).

Da beide Projekte kommunale Aufgaben übernehmen, ist davon auszugehen, dass Erkenntnisse auch für andere Kommunen relevant sind, sie sollten aber nur vorsichtig übertragen und durch weitere Forschung in anderen Kontexten ergänzt werden. Bei dem bezirklichen Projekt Ottensen übernimmt der Bezirk Altona die Rolle der Kommune. Mit ca. 280.000 Einwohnenden ist er vergleichbar mit einer mittelgroßen Kommune in Flächenländern (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2022). Ein Unterschied zu anderen Kommunen ist dabei, dass der Senat über das Evokationsrecht jede Entscheidung der Bezirke im gesamtstädtischen Interesse überstimmen kann. Das spielte beim Projekt Ottensen allerdings keine Rolle (Pol - O4 2022, Rn. 238). Auch die Ergebnisse im Projekt Elbchaussee lassen sich auf andere Kommunen übertragen. Hier übernimmt der Senat die Rolle der Kommune, somit lassen sich Ergebnisse v.a. auf Großstädte übertragen. Zwar ist mit der Bezirksversammlung eine weitere Akteursebene beteiligt, allerdings ist deren Rolle hier zu vernachlässigen. Sie ist vergleichbar mit Bezirksvertretungen in anderen Großstädten (bspw. Landeshauptstadt Düsseldorf 2024).

Mobilitätskontext

Insgesamt ist Hamburg relativ ambitioniert bezüglich der Verkehrswende. Der Modal Split des Umweltverbundes betrug 2018 64 %, die Dichte der privaten Pkw ist im Vergleich mit anderen Großstädten mit 352/1.000 Einwohnenden relativ gering (Eckardt et al. 2022), der absolute Pkw-Bestand ist ab 2021 leicht gesunken (FHH, BVM o.J.b). Während der Planungsverfahren gab es einen politischen Wechsel, sodass seit 2020 ein grüner Verkehrssenator als Spitze einer Behörde im Amt ist, die die Mobilitätswende im Namen trägt (BVM).

Im Jahr 2023 wurde nach Jahrzehnten ohne aktuellen Verkehrsentwicklungsplan die Strategie zur Mobilitätswende beschlossen (Bürgerschaft FHH 2023a; Hinkelmann 2023). Die Veränderung hin zu einer progressiven Verkehrspolitik wurde von mehreren Interviewpartner:innen geschildert (Ver - O3 2022, Rn. 220; Büro - O2 2022, Rn. 283; Ver - E3 2021, Rn. 27; Büro - E1 2021, Rn. 124), wobei Hamburg bereits zuvor eine relativ progressive Verkehrspolitik verfolgt habe, die aber wenig sichtbar für die allgemeine Bevölkerung gewesen sei (Ver - O1a 2021, Rn. 149). Zudem zeigen sich auch hier trotz der politischen Bemühungen zur Verkehrswende die bereits beschriebenen legal-administrativen Beharrungskräfte, die sich beispielsweise darin äußern, dass konkrete verkehrliche Anordnungen von der Polizei genehmigt werden müssen, die aber nicht der BVM, sondern der Innenbehörde unterstellt ist, was Veränderungen jenseits bewährter Ansätze erschwere (ZG - E1 2021, Rn. 59–61).

Der grundsätzlich verkehrswendeauffine Kontext gilt für beide Fallstudien gleichermaßen und politisch besonders im Bezirk Altona, wo der politische Wille zur Verkehrswende bereits vor dem Regierungswechsel sehr ausgeprägt war und die Pkw-Dichte noch niedriger ist als im gesamtstädtischen Vergleich (Pol - O4 2022, Rn. 124; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2022). Bezüglich der Einstellung der Bevölkerung zur Verkehrswende zeigen sich allerdings Unterschiede zwischen den beiden Projekten: während in Ottensen die Einstellungen zu progressiver Verkehrspolitik sehr positiv sind und auch Einschränkungen des Kfz-Verkehrs in Kauf genommen werden, ist bei der Bevölkerung im Umfeld der Elbchaussee stärkere Skepsis bezüglich der Verkehrswende zu erkennen (Holec und Escher 2024b, 2, 2024a, 2).

Beteiligungserfahrung und -affinität

Auch bezüglich der Beteiligungserfahrung und -affinität ist Hamburg relativ ambitioniert und in diesem Sinne vergleichbar mit vielen anderen Kommunen, unter anderem mit den knapp 100 Kommunen, die sich freiwillige Leitlinien für Beteiligung über den Standard hinaus gegeben haben (Stiftung Mitarbeit 2023). Die Stadt stellt einen Leitfaden zur Beteiligung, eine Ansprechstelle innerhalb der Verwaltung und eine Beteiligungsbeauftragte beim LSBG (FHH, BWFG 2021) zur Verfügung. Die Verfahren sind zentral auf einer Website öffentlich gemacht und es gibt ein zentrales Tool für Online-Beteiligung (FHH, BSW o.J.). Zum Thema Mobilität wurden in den letzten Jahren viele Beteiligungsverfahren durchgeführt (Mark et al. 2024, S. 7). In den Interviews wird berichtet, dass gerade in den letzten zehn Jahren die Nachfrage von Politik und Bevölkerung stark gestiegen sei und sich bezüglich Methoden und Qualität sehr viel entwickelt habe (Pol - O1 2022, Rn. 310; Ver - O2 2021, Rn. 157; Büro - E3 2021, Rn. 235–237;

Pol - E3 2021, Rn. 133-135). So sei Hamburg im bundesweiten Vergleich sehr weit entwickelt und Beteiligung eine „junge, aber gelebte Tradition“ (Pol - O4 2022, Rn. 244). Dabei ist umfassende Beteiligung eher bei gesamtstädtischen Verfahren üblich, während auf Bezirksamtsebene oft kleinere Verfahren durchgeführt werden, an denen weniger intensiv beteiligt wird. Somit unterscheidet sich auch hier die Ausprägung des Faktors zwischen den beiden Fallstudien.

Insgesamt ist also der Kontext spezifisch. Obwohl beide Fallstudien in Hamburg verortet sind, unterscheidet sich der Kontext zudem zwischen den beiden Projekten, sodass vorsichtige Aussagen über die Rolle von Kontextfaktoren abgeleitet werden können. Auch wenn die beiden Fallstudien in einem spezifischen Kontext verortet sind, sind zudem viele Faktoren nicht Hamburg-spezifisch. Besonders hingewiesen sei auf die Planungsaufgaben, die paradigmatisch für Diskussionen in der Verkehrswende stehen und auch in anderen Kommunen verstärkt diskutiert und umgesetzt werden, nämlich die Neuaufteilung von knappem Raum und Privilegien (Creutzig et al. 2020). Auch die lange und konflikthafte Vorgeschichte sowie das Entstehen von Initiativen, die beide Fallstudien gemeinsam haben, sind oft Bestandteil von Planungsverfahren zur Verkehrswende.

9.1.2 Verallgemeinerung

Über die Fallstudien hinaus gültige Erkenntnisse werden einerseits über die Interpretation innerhalb der Fallstudien, andererseits über den strukturierten Vergleich hergeleitet.

Interpretation innerhalb der Fallstudien

Eine Ableitung von Erkenntnissen über die Interpretation innerhalb der beiden Fallstudien ist möglich durch die hohe interne Validität. Zum Erkenntnisgewinn trägt auch der Vergleich bestimmter Aspekte der Fälle bei, beispielsweise bei Mechanismen über verschiedene Projektphasen oder Claimed Spaces mit Invited Spaces.

Der Fall der *Elbchaussee* steht dabei für Ansätze, den Verkehrsraum neu aufzuteilen, ohne den Willen bzw. die Möglichkeit zu haben, die für eine Verkehrswende notwendigen Veränderungen vorzunehmen. Er illustriert das Problem, dass lokale Verkehrsplanung und damit Beteiligung innerhalb festgelegter Rahmenbedingungen stattfindet und grundlegende Aspekte auf einer übergeordneten Ebene bereits festgelegt sind. Er steht dabei für einen traditionellen (Fach-)planungsansatz, bei dem der (Kfz-)Verkehr im Fokus steht. Bezüglich der Invited Spaces ist diese Fallstudie ein ‚typischer‘ Fall (siehe Kapitel 6), betrachtet werden Workshops und Onlinedialoge. Er gibt zudem einen Einblick in die Wirkungs-

weise von Claimed Spaces im Vergleich mit dem Konsultationsprozess, nämlich dem Radentscheid.

Die Fallstudie *autoarmes Ottensen* dient als Beispiel für den Ansatz, den öffentlichen Raum in einem gemischt genutzten Quartier mit konkurrierenden Flächenansprüchen neu aufzuteilen. Dabei wird der Raum mehr als öffentlicher Raum und weniger als Verkehrsraum verstanden, dennoch ist auch hier das Hauptergebnis ein Verkehrskonzept, auf das im nächsten Schritt eine verkehrliche Objektplanung folgt. Ottensen steht beispielhaft für einen öffentlich intensiv ausgehandelten und politisch umstrittenen Planungsprozess. Es ist auch ein Beispiel für einen Versuch, die Bevölkerung besonders stark zu beteiligen und wird deswegen als *extremer Fall* interpretiert. Betrachtet werden Workshops und Online-dialoge, der Beirat und Fokusgruppen, die sich an bestimmte Bevölkerungsgruppen richteten. Auch betrachtet wird eine wissenschaftlich durchgeführte Evaluation, die sich an die allgemeine Bevölkerung richtete, aber keine diskursiven Elemente aufwies.

Strukturierter Vergleich der Fallstudien

Der strukturierte Vergleich der Fallstudien ist der zweite Weg, um allgemeinere Aussagen abzuleiten. Die Fallstudien unterscheiden sich in einigen Aspekten, bezüglich der Faktoren, die bewusst variiert wurden oder sich zufällig unterscheiden, aber auch in den Ergebnissen bezüglich der Policy-Wirkung und den Einflussmechanismen.

In Tabelle 17 (nächste Seite) ist die Ausprägung ausgewählter Faktoren im Vergleich dargestellt. Es handelt sich um die in Kapitel 5.2 definierten Einflussfaktoren, teilweise leicht abgewandelt und ergänzt um weitere, die sich in den Fallstudien als besonders relevant herausstellten. Die Faktoren erfüllen eine Doppelrolle. Sie helfen erstens, die Erkenntnisse aus den Fallstudien einordnen zu können. Über diese Unterschiede und die argumentative Einordnung ihrer jeweiligen Relevanz können aus dem Vergleich weiterführende Erkenntnisse abgeleitet werden. Zweitens ist die Relevanz ausgewählter Einflussfaktoren auch Teil des Erkenntnisinteresses.

In der Tabelle aufgeführt sind alle theoretisch definierten Faktoren. Die mit * versehenen Faktoren wurden bei der Fallauswahl berücksichtigt und gezielt variiert oder konstant gehalten. Zusätzlich sind weitere Faktoren aufgeführt, die sich in der Feldarbeit als relevant herausstellten (kursiv).

Tabelle 17 Relevante Faktoren im Vergleich zwischen den Fallstudien

Faktoren		Elbchaussee	Ottensen
Kontextfaktoren	Mobilitätskontext	Progressiver Mobilitätskontext	
	Größe der administrativen Einheit	Gesamtstadt Hamburg: 1,8 Mio. EW	Bezirk Altona: 280.000 EW
	Beteiligungserfahrung und -affinität	Hohe Beteiligungsaffinität und -erfahrung	
	Gebietsstruktur und Betroffenheit	<i>Hauptverkehrsstraße, Wohnbebauung, Transitraum, wenig Betroffenheit</i>	<i>Gemischtes, dichtes Quartier, auch Aufenthaltsraum, starke Betroffenheit</i>
Faktoren des Planungsprozesses	Konkretheit*	Hoch: Objektplanung	Mittel: Verkehrskonzept
	Räumlicher Maßstab	Teilstädtisch (Straße)	Teilstädtisch (Quartier)
	Vorgeschichte*	Konflikthaft	Konflikthaft, besondere Kultur der zivilgesellschaftlichen Organisation
	Verständnis von Straßenraum*	Verkehrsprojekt	Verkehr als Teil einer integrierten räumlichen Planung
	Offenheit für Alternativen	<i>Rahmenbedingungen eng gesetzt, Projekt fest eingeplant</i>	<i>Projekt optional</i>
	Charakter des in die Beteiligung eingebrachten Vorschlags	<i>Konservativ</i>	<i>Progressiv</i>

(Fortsetzung Tabelle 17)

	Faktoren	Elbchaussee	Ottensen
Einbettung des Beteiligungsprozesses in den Planungsprozess	Umfang der vorgesehenen Einflussnahme bzw. Planungsschritte, an denen Einflussnahme vorgesehen ist	Fachplanung	Agenda-Setting, Problemdefinition, Fachplanung
	Gestaltung des Beteiligungsprozesses	Nur Verwaltung mit Dienstleister	Verwaltung mit Dienstleister, über Beirat auch Öffentlichkeit
	Grad der Kopplung	Eher eng an Fachplanungsprozess, kaum an die politische Ebene	Eng an Fachplanungsprozess und Lokalpolitik
Faktoren des Beteiligungsprozesses	Designelemente des Beteiligungsprozesses* (Invited Spaces)	Eher ‚typisch‘	Eher ‚extrem‘ (mehr und diversere Formate)
	Form der Beteiligungsbeiträge	Aggregiert	Aggregiert (Beirat: gemeinsame Position)
	Andere relevante Beteiligungsformen (Claimed Spaces)	<i>Radentscheid, Initiativen</i>	<i>Initiativen</i>

9.2 Policy-Wirkung

In beiden Fallstudien ist durch die Öffentlichkeit Policy-Wirkung erzeugt worden. Diese Wirkung sieht verschieden aus, es spielten jeweils unterschiedliche Mechanismen zusammen. Die hier hauptsächlich untersuchte Art der Beteiligung – Invited Spaces in Form von diskursiver Konsultation – floss nur im Fall Ottensen klar inhaltlich ein, bei der Elbchaussee bleibt die Wirkung diffus. Hier bestätigt sich also zunächst der bisherige Stand der Forschung, dass durch Konsultation Policy-Wirkung auftreten kann und diese auch nachvollziehbar ist, allerdings nicht ‚automatisch‘ auftritt (siehe Kapitel 3).

Dieses Unterkapitel ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst werden Erkenntnisse zu Stärke und Umfang von Policy-Wirkung dargestellt, daraufhin werden die auf Grundlage der empirischen Forschung überarbeiteten Mechanismen vorgestellt und im dritten Teil wird auf Einflussfaktoren eingegangen und das Konzept der *Policy-Relevanz* vorgeschlagen.

9.2.1 Einsichten zu Stärke und Umfang

An der Elbchaussee wurde den Wünschen aus der Konsultation im Grundsatz nicht entsprochen und deren Policy-Wirkung belief sich auf sehr wenige Details, die noch dazu schwer nachzuvollziehen sind. Durch den Claimed Space Radentscheid kam mehr Wirkung zustande, die kritisierten Grundzüge der Planung blieben aber auch davon unberührt. In Ottensen wurde durch die Workshops, die Evaluationsergebnisse, die Konsultation und den Beirat *signifikante Policy-Wirkung* erzielt. Hier sorgte die Beteiligung dafür, dass erstens das Projekt *zustande kam* und zweitens der autoarme Charakter *erhalten blieb*. Zusätzlich flossen auch inhaltliche Details in die Planung ein. In der folgenden Tabelle 18 sind die Stärke und der Umfang der festgestellten Policy-Wirkung zusammengefasst (Definitionen siehe Kapitel 4).

Tabelle 18 Policy-Wirkung in den Fallstudien

	Elbchaussee	Ottensen
Invited Spaces	Diffuse Policy-Wirkung	Signifikante Policy-Wirkung
Claimed Spaces	Selektive Policy-Wirkung	Diffuse Policy-Wirkung

Deutlich wird zunächst die Relevanz von Invited Spaces für das Beibehalten eines von der Politik eingeschlagenen Kurses, was die stärkste Policy-Wirkung in den beiden Fallstudien ausmachte. Zwar wurde schon im konzeptionellen Rahmen angerissen, dass auch ein Aufrechterhalten der Planung eine Art von Wirkung sein kann, aber dies wurde in seiner Relevanz unterschätzt. In Studien zu Policy-Wirkung wird dies oft nicht berücksichtigt, auch da diese Art der Wirkung von vielen Erhebungsdesigns nicht erkannt wird (siehe Kapitel 3.1.4). Policy-Wirkung kann also auch bedeuten, dass – metaphorisch gesprochen – die

Bauklötze, die vorher nur dastanden, dann auch festgeklebt wurden. Diese Facette von Policy-Wirkung ist auch aus normativer Perspektive wichtig: Eine normative Forderung nach Policy-Wirkung, die zwingend bedeutet, dass etwas an der Planung verändert werden muss, ergibt wenig Sinn.

Weiterhin zeigte sich in Ottensen, dass sich Wirkung nur im Kontext der Gegenstimmen sinnvoll verstehen lässt. Die Invited Spaces trugen dort dazu bei, einer lautstarken Initiative und polarisierender Medienberichterstattung *nicht* das Feld zu überlassen, sondern auch leisere und vielfältigere Stimmen hörbar zu machen. Das zeigt die Relevanz, verschiedene Beteiligungsformen gemeinsam und in ihrer Wechselwirkung zu betrachten.

Als wichtig stellte sich heraus, auf welche Policy-Phase die Beteiligung einwirkte bzw. einwirken konnte. Thesenhaft lässt sich aus den Ergebnissen ableiten, dass signifikante Policy-Wirkung nicht in der Fachplanungssphäre zustande kommt, sondern in den konzeptionell früher angesiedelten Policy-Phasen, die den Rahmen setzen. Deutlich wird das am Vergleich der beiden Fallstudien und der Invited und der Claimed Spaces: Für die Elbchaussee war die Konsultation so konzipiert, dass sie nur noch in die Fachplanungswelt hineinwirken sollte, also hauptsächlich auf die *Herstellung von Anleitungen*. Die rahmengebenden Entscheidungen waren bereits in einem Closed Space getroffen worden, sodass es neben der Akzeptanzschaffung nur noch um eine Qualifizierung in Details gehen konnte. Im Gegensatz zur Konsultation gelang es dem Radentscheid, die Diskussion wieder auf die politische Ebene zu heben, also im Policy-Prozess einen Schritt ‚zurück‘ zu gehen und die Rahmenbedingungen leicht zu verändern. Durch die Leitlinien, die aus dem Radentscheid entstanden, wurde also die *Problemwahrnehmung und -formulierung* angepasst und Expertise in diesen Schritt eingebracht, sodass die erzielte Policy-Wirkung umfassender ausfallen konnte.

Auch in Ottensen wirkte die Konsultation auf die *Herstellung von Anleitungen*. Die maßgebliche Policy-Wirkung kam allerdings auch hier außerhalb der Fachplanungswelt zustande: Zunächst konnte das Projekt durch die Öffentlichkeit auf die *Agenda* gesetzt werden. Im späteren Verlauf beeinflussten die Evaluation und die diskursive Konsultation die *Problemwahrnehmung*, sodass die Rahmenbedingungen verändert wurden bzw. immer wieder nachgesteuert wurde. Besonders in der ersten Projektphase bewegte sich das Projekt stark in der politischen Sphäre. Aber auch während der späteren Projektphase freiRaum wurde immer wieder durch politische Beschlüsse gesteuert und der Auftrag an die Fachplanung justiert. So konnte die Konsultation neben dem Einfluss auf die *Herstellung von Anleitungen* auch stetig die *Problemdefinition* und das *Agenda-Setting* mit beeinflussen.

Das bedeutet erstens, dass Forschung, die sich auf die Beiträge selbst und deren Einarbeitung in der Planungssphäre konzentriert, nur einen Ausschnitt von Wirkung berücksichtigt. Es bedeutet weiterhin, dass der *Umfang der vorgesehenen Einflussnahme*, der als relevanter Einflussfaktor angenommen wurde, präziser gefasst werden sollte. Nicht nur der *Umfang* ist wichtig, sondern auch die *Planungsschritte* sind es, an denen Mitwirkung vorgesehen wird. Dies gilt zumindest für Invited Spaces, die den Ergebnissen aus den beiden Fallstudien zufolge wenig Möglichkeiten bieten, den vorgesehenen Einflussrahmen auszuweiten. Das deutet wiederum auf die Relevanz von Claimed Spaces hin, die das den Ergebnissen dieser und anderer Arbeiten (bspw. Schneidmesser et al. 2020) zufolge durchaus vermögen.

9.2.2 Weiterentwicklung und Reflexion der Einflussmechanismen

Im Folgenden werden vier Einflussmechanismen für die Policy-Wirkung von Invited Spaces thesenhaft dargestellt und voneinander abgegrenzt. Diese stellen eine Weiterentwicklung der theoretischen Mechanismen-Skizzen aus Kapitel 4 dar. Auf Basis der Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Anwendung auf die Fallstudien wurden diese reflektiert und weiterentwickelt.⁷⁴ Dies ist zusammenfassend in Tabelle 19 auf der nächsten Seite dargestellt.

Drei Mechanismen beschreiben, wie Policy-Wirkung durch Invited Spaces zustande kommen kann, nämlich durch *Expertise*, eine *Kompassfunktion* und *Druck*. Der vierte beschreibt, wie diese Wirkung eingeehrt wird, nämlich durch *Nicht-Entscheidung*. Die formulierten Einflussmechanismen können grundsätzlich in verschiedene ‚Richtungen‘ wirken, mit diesen ist also eine Policy-Wirkung im Sinne der Verkehrswende oder auch gegen die Verkehrswende denkbar (dazu genauer siehe Kapitel 9.3).

Deutlich wurde in der Analyse, dass diese Mechanismen erstens nicht trennscharf voneinander abzugrenzen sind und zweitens parallel auftreten. Dennoch ist die Unterscheidung für Verständnis und Bewertung von Policy-Wirkung hilfreich:

⁷⁴ Zur Erinnerung: Gearbeitet wurde mit sechs theoretisch aufgestellten Mechanismen-Skizzen: *Legitimität*, *Expertise*, *Konfliktlösung*, *Druck*, *Argumentation* und *Nicht-Entscheidung* (siehe Kapitel 4.3). Diese finden sich fast alle in beiden Fallstudien im Ansatz wieder, wie in Kapitel 7 und 8 dargestellt, allerdings stellte sich heraus, dass einige der Skizzen sich eher als Elemente oder Werkzeuge fassen lassen, die sich durch alle oder manche Mechanismen ziehen. Auf die Elemente wird am Ende des Unterkapitels gesondert eingegangen.

Tabelle 19 Von den Mechanismen-Skizzen zu thesenhaften Mechanismen

Mechanismen-Skizze	→	Mechanismus
Expertise	<i>bleibt</i>	Expertise
Druck	<i>bleibt</i>	Druck
Argumentation	<i>wird erweitert zu</i>	Kompassfunktion
Nicht-Entscheidung	<i>bleibt</i>	Nicht-Entscheidung
Legitimität	<i>Relevanter Aspekt in allen Mechanismen (Vorbereitung)</i>	
Konfliktlösung	<i>Umgang mit Konflikten als relevanter Aspekt in allen Mechanismen</i>	

- *Expertise* beschreibt den Einfluss aufgrund *neuer oder hilfreicher* Informationen oder Ideen. Die Einarbeitung erfolgt in diesem Fall, weil ein Akteur eine Information sinnvoll findet. Dieser Mechanismus wirkt v.a. über die planerisch-administrative Ebene und ist nicht darauf angewiesen, dass die Beteiligung insgesamt als legitim wahrgenommen wird.
- Die *Kompassfunktion* wird verstanden als Information zur Stimmung oder zum Willen der Bevölkerung, an der sich politisches Handeln ausrichtet. Bedingung dafür ist, dass die Beteiligung und deren Ergebnisse als legitim verstanden werden in dem Sinne, dass sie den Willen der Bevölkerung repräsentieren.
- *Druck* wirkt (hauptsächlich) auf die politische Sphäre, indem explizit Konsequenzen im Raum stehen bei Nicht-Beachtung der Beteiligungsergebnisse, beispielsweise eine Klage oder die Abwahl bei den nächsten Wahlen. Dieser Mechanismus ist hauptsächlich bei den Claimed Spaces zu verorten, hier wird aber argumentiert, dass er auch für Invited Spaces relevant sein kann.

- *Nicht-Entscheidung* meint die implizite Eingrenzung des Möglichen-spektrums, wodurch der Einfluss der Beteiligung von vornherein begrenzt wird.

Bestätigt werden konnte ein Ergebnis von Kochskämper et al. (2018a), dass die entscheidende Prozessphase für das Verständnis von Policy-Wirkung *nach* der Erarbeitung von Beiträgen liegt, also anders gesagt, dass ein Mangel an Policy-Wirkung nicht daran lag, dass nicht genug sinnvolle Beiträge eingebracht wurden, sondern dass diese nicht eingearbeitet wurden bzw. werden konnten. Besonders im Fokus steht bei der Beschreibung der Mechanismen deshalb die Phase nach Erarbeitung der Beteiligungsergebnisse, also inwiefern und wie diese in die Policy-Entscheidung einfließen. In den Mechanismen wird aber auch berücksichtigt, wie die Beitragsbeiträge zustande kamen, besonders weil dieser Vorgang auch beeinflussen kann, ob oder wie die Beiträge berücksichtigt werden.

Expertise der Zivilgesellschaft

Wie es vermutet wurde und in der Literatur beschrieben ist (Kochskämper et al. 2018a; Kubicek et al. 2011), ist der Einbezug von *Expertise* der Öffentlichkeit ein Mechanismus, über den Policy-Wirkung zustande kommen kann. Das bedeutet, dass neue Informationen oder neue Ideen aus der Bevölkerung in den Planungsprozess eingebracht und in die Policy aufgenommen werden, *weil diese Ideen als sinnvoll angesehen werden*.

Thesenhaft wird aus den Fallstudien abgeleitet, dass der Mechanismus *Expertise* hauptsächlich auf die Planungswelt wirkt und dazu dient, Entscheidungen innerhalb der beschlossenen Rahmenbedingungen zu qualifizieren. Somit lässt sich dieser Mechanismus hauptsächlich verstehen als das ‚Nutzen der Ressourcen der Öffentlichkeit‘, um eine Planung zu verbessern. Abgeleitet wird das, weil in beiden Fallstudien die konkreten Beitragsbeiträge von der administrativen Ebene bzw. den Planungsbüros bearbeitet wurden und über deren Einarbeitung auch auf dieser Ebene entschieden wurde. Hilfreich ist dabei das Bild einer ‚Fundgrube‘: Es geht in diesem Mechanismus nicht darum, die Gesamtaussage oder Tendenz abzubilden, sondern einzelne, hilfreiche Elemente herauszusuchen. In diesem Mechanismus findet sich ein neoliberales Beteiligungsverständnis (Alcántara et al. 2016, S. 58) ohne Umverteilung von Macht.

In den Fallstudien zeigte sich, dass hauptsächlich Elemente herausgesucht wurden, von denen die Planenden vorher nicht wussten bzw. die sie in ihrer Bedeutung unterschätzt hatten. Wichtig war, dass die Vorschläge mit den Rahmenbedingungen der Planung übereinstimmten, technisch als machbar verstanden wurden und mit geltenden Gesetzen oder Praktiken übereinstimmten. Das bedeutet

auch, dass dieser Mechanismus vermutlich nicht dafür geeignet ist, die notwendige Abkehr vom Status-Quo in der Verkehrspolitik in der gebotenen Geschwindigkeit zu bewirken, selbst wenn die Beteiligungsbeiträge und die Art des eingebrachten Wissens in diese Richtung gehen. Hier bestätigt sich die wichtige Rolle von Verwaltung und Dienstleistenden (Friess und Herff 2023; Förster et al. 2021), die in beiden Fallstudien verantwortlich für die Sichtung und Auswertung der Beteiligungsbeiträge waren und damit innerhalb der Rahmenbedingungen eine Steuerungsfunktion hatten, ohne aber politisch dafür legitimiert zu sein.

In beiden Fallstudien entstand über diesen Mechanismus höchstens *selektive Policy-Wirkung*. Dabei unterschied sich das Ausmaß der Wirkung. Für die Elbchaussee wurde kaum Expertise eingearbeitet, obwohl sie durch die Teilnehmenden in den Planungsprozess eingebracht wurde. Zurückgeführt wird das darauf, dass die politischen Vorgaben erstens weniger Spielraum ließen als in Ottensen und zweitens ein Großteil der eingebrachten Expertise nicht in grundsätzlichem Einklang stand mit dem Vorschlag und den Planungsparadigmen. In Ottensen dagegen flossen auf der Fachplanungsebene mehr Details ein, da die politisch vorgegebenen Leitplanken mehr Spielraum ließen, die Planung eher auf Details angewiesen war und viele der Teilnehmenden die grundsätzliche Richtung des Vorschlags unterstützten und somit die ‚passende‘ Expertise liefern konnten. Das weist darauf hin, dass der *Charakter des Planungsvorschlags* und wer zur Beteiligung mobilisiert wird, einen Einfluss hat, ob die ‚passende‘ Expertise zur Qualifizierung des Vorschlags eingebracht wird.⁷⁵

Dieser Mechanismus wurde hauptsächlich auf fachplanerischer Ebene verortet. Ergebnisse aus Ottensen weisen allerdings darauf hin, dass *Expertise* nicht nur auf administrativer Ebene und innerhalb der Rahmenbedingungen wirken kann. Dort wurde in der frühen Projektphase über die Freitextfelder der Evaluation Expertise in den *politischen* Entscheidungsprozess für die Definition des weiteren Planungsprozesses eingebracht. Expertise kann sich also auch auf *Problemwahrnehmung und -formulierung* sowie das *Agenda-Setting* auswirken und hat somit Potential für signifikante Policy-Wirkung. Dafür muss entweder, wie besonders am Anfang in Ottensen, der Beteiligungsprozess eng an den politischen Prozess gekoppelt sein und noch relativ viel Offenheit bestehen (und nicht, wie an der

⁷⁵ In der theoretischen Konzeption dieses Mechanismus wurde eingegangen auf die Lernprozesse und die Prozesse des *Zustandekommens* der Expertise. Sicher sind auch die theoretisch hergeleiteten Lernprozesse und der Austausch in den Beteiligungsformaten wichtig, wie ja in der Forschung bereits gezeigt wurde. In den Fallstudien wurde allerdings ersichtlich, dass ausschlaggebender war, ob die Expertise zu den Rahmenbedingungen passte und wie viel Spielraum noch bestand. Deswegen wird hier auf die Prozesse zur Entstehung von Expertise nicht weiter eingegangen.

Elbchaussee, die Planung eher als technische Frage verstanden werden); vorstellbar ist andererseits auch, dass in Projekten, in denen bisher wenig öffentliche Diskussion erfolgte, durch die Beteiligung grundsätzliche neue Informationen eingebracht werden können, die dazu führen, dass ein Projekt wieder auf die politische Ebene gebracht und grundsätzlich verändert wird. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Expertise wird insgesamt als wichtiger Mechanismus gesehen, da durch ihn Wissen aus der Zivilgesellschaft in Planungsprozesse getragen werden und dies auch ein Potential für die Verkehrswende haben kann. Invited Spaces eignen sich, weil sie durch ihre Fragestellung die passende (benötigte) Art von Wissen einladen können, wie sich in Ottensen zeigte. Allerdings zeigt sich am Beispiel der Initiativen in beiden Fallstudien wie auch der Konsultation an der Elbchaussee, dass ein großer Teil der Expertise, die eingebracht wurde, (zunächst) nicht in die Policy-Entscheidung einfluss, da sie sie den Rahmenbedingungen bzw. Logiken der Planung widersprachen. Damit geht potentiell wertvolles Wissen verloren.

Kompassfunktion

Ein Kompass ist ein Instrument zur Navigation und Orientierung. Gemeint ist hier eine Orientierungsfunktion der Beteiligung, die der Politik entweder hilft und Sicherheit und Rückhalt gibt, auf dem eingeschlagenen Weg zu bleiben oder diesen zu ändern. Dieser Mechanismus wurde von Goodin und Dryzek (2006, S. 229-230) bereits theoretisch als Möglichkeit beschrieben. Er lässt sich auch in Anlehnung an einen Mechanismus aus der Studie von Kochskämper et al. (2018a) verstehen, bei dem es darum geht, dass durch Öffnung eines Entscheidungsprozesses für Umweltinteressen diese im Prozess präsenter sind und sich daraufhin auch vermehrt in Planungsergebnissen wiederfinden. Die Idee der *Kompassfunktion* ist grundsätzlich ähnlich, allerdings konzentriert sich dieser Mechanismus stärker auf die Motivation und den Weg, wie sich (hier) verkehrswende-relevante Aspekte in Entscheidungen wiederfinden.

Die Wirkung dieses Mechanismus kann sich innerhalb der definierten Rahmenbedingungen bewegen, sie aber auch hinterfragen und verlassen und sich somit auf die *Problemdefinition* oder das *Agenda-Setting* auswirken. Es wird anhand der Ergebnisse davon ausgegangen, dass die *Kompassfunktion* bezüglich der Verkehrswende eine essentielle Rolle spielen kann. In diesem Fall war die Kompassfunktion in Ottensen förderlich für die Verkehrswende. Inwiefern das übertragbar ist, wird in Kapitel 9.3 diskutiert.

In Ottensen halfen zunächst die Ergebnisse aus den Cities4People-Workshops, das Thema auf die Agenda zu setzen, welches aber vorher schon politisch gewollt

war. Dabei spielte auch die Verwaltung eine wichtige Rolle, die das Thema zunächst aufgriff und in die Politik spielte. Im weiteren Verlauf trug besonders die Evaluation und später die diskursive Konsultation maßgeblich zum Verkehrskonzept bei, da sie der Politik als eine Art *Kompass* anzeigte, was die Bevölkerung anstrebt und damit Mut gab zur Weiterführung des autoarmen Konzepts. Somit konnten die Konsultationsergebnisse ein Gegengewicht bilden zu dem Eindruck, dass sehr viele Anwohnende gegen das Projekt seien, der aufgrund von lautstark auftretenden Initiativenvertreter:innen und der Medienberichterstattung entstanden war.

Dabei ging es nicht nur um die groben Linien, ob das Projekt gewollt ist oder nicht, sondern auch, welcher Fokus gesetzt werden sollte, beispielsweise die Forderung nach mehr Fahrradabstellplätzen, kleineren Maßnahmen in den umliegenden Straßen oder freiem, unverplantem Raum. Die Konsultationsergebnisse konnten hier zunächst einzelne Politiker:innen bzw. Fraktionen überzeugen, dass etwas gewollt ist, und dann in Form von *Argumenten* auch als Kompass für andere Personen oder Gruppen wirksam werden, beispielsweise für das Abstimmungsverhalten im Verkehrsausschuss. Auch hier kam der Verwaltung und den privaten Büros wieder eine wichtige Rolle zu, da sie die Ergebnisse zusammenfassten und die wichtigsten Punkte aufbereitet an die Politik weiterreichten. Es zeigt sich, dass die Beteiligungsergebnisse hier dazu beitrugen, die Verwaltung in einigen Punkten handlungsfähiger zu machen, indem Ergebnisse gegenüber der Politik positioniert wurden (auch: Förster et al. 2021, S. 78).

Wichtige Grundbedingungen für die Kompassfunktion lassen sich aus dem Vergleich der Fallstudien ableiten. Die Wahrnehmung der Invited Spaces als *legitim* ist ein entscheidender Unterschied und war in Ottensen eine wichtige Grundlage. Die Legitimität speiste sich in Ottensen v.a. aus der Zusammensetzung der Teilnehmenden. Anhand der Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass eine Kompassfunktion auch ohne eine repräsentative Erhebung zustande kommen kann, da hier auch die Konsultation und der Beirat in diese Richtung wirkten. Vorstellbar ist etwa eine Kompassfunktion durch Bürgerräte oder zufällig zusammengesetzte Gremien. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass gerade bei Planungen, die vom ‚Status-Quo‘ abweichen und mit Gegendruck konfrontiert sind, die wahrgenommene Legitimität sehr hoch sein muss.

Zusätzlich zur wahrgenommenen Legitimität scheint eine Kompassfunktion von quantifizierbaren Aussagen zu profitieren: Neben der Evaluation spielte in Ottensen die Abstimmung über die Konzeptvarianten innerhalb der diskursiven Konsultation eine besondere Rolle, und auch an der Elbchaussee wurden besonders die hoch bewerteten Beiträge betrachtet. Solche Ergebnisse scheinen leicht interpretierbar und als Argument darstellbar.

Die Kompassfunktion wurde nur für Ottensen festgestellt. Das ist nicht zufällig, sondern dort lag der Fokus darauf, die Beteiligung so zu gestalten, dass sie entscheidungsrelevant sein würde. Sie wurde also bewusst als Machtmittel konstruiert. Der Beteiligung war eine wichtige Rolle im politischen Prozess zugeordnet. Dass sie diese Rolle haben konnte, kann darauf zurückgeführt werden, dass das Projekt im Vergleich zur Elbchaussee eine höhere Relevanz für die Politik bzw. die folgende Wahl hatte (genauer siehe Kapitel 9.2.3).

Ableiten lässt sich, dass bei förderlichen Kontextbedingungen Invited Spaces eine relevante Rolle spielen und die Politik ermutigen können, die eigenen Vorstellungen weiterzuverfolgen und ihnen Anlass zu Nachsteuerungen geben können. Auch maßgebliche Kursänderungen sind vorstellbar, allerdings vermutlich sehr voraussetzungsvoll (siehe Faktoren, Kapitel 9.2.3). Dabei kann der Kompass als Gegengewicht zu einer ‚lauten Minderheit‘ wirken (wie es in Ottensen war), je nach Gestaltung könnte aber auch eine ‚laute Minderheit‘ es schaffen, sich als legitim zu positionieren und so Einfluss zu nehmen. Schließlich kann Teil einer Kompassfunktion auch sein, dass sich Einstellungen in der Bevölkerung durch den Beteiligungsprozess verändern. Das wird in Kapitel 9.3 diskutiert.

Druck

Der Aufbau von Druck wird hier verstanden als implizite oder explizite Androhung von Konsequenzen. Dies kann durch Gruppen oder Personen innerhalb oder auch außerhalb der politischen Arena geschehen und setzt Druckmittel voraus. Aus den Ergebnissen lässt sich ableiten, dass der Mechanismus *Druck* das Potential hat, die bereits definierten Rahmenbedingungen der Planung aufzubrechen. In beiden Planungsprozessen wurde diskursiv und legal versucht, Druck auf Verwaltung und v.a. Politik auszuüben.

Dabei wird deutlich, dass dieser Mechanismus, der signifikante Policy-Wirkung auslösen kann, hauptsächlich den Claimed Spaces zugeordnet werden kann, da diese das Potenzial haben, ihren eigenen Einflussrahmen auszuweiten und mitzugestalten. Besonders instruktiv ist der Vergleich zwischen der Konsultation an der Elbchaussee und dem Radentscheid. Letzterem gelang es, legalen Druck aufzubauen und die Planung damit noch einmal ‚zurück‘ auf die politische Ebene zu holen, sie also von einem ‚planerischen Optimierungsproblem‘ wieder zu einem politischen Problem zu machen und alternatives Fachwissen in den Prozess zu bringen. Zuvor bzw. ohne den Aufbau von Druck konnte dieses Wissen keine Wirkung entfalten, da es zu weit vom autogerechten Status-Quo abwich und der (institutionalisierten) Logik der Leistungsfähigkeit widersprach. Das bestätigt Ergebnisse von Schneidmesser et al. (2020) zum Mobilitätsgesetz in Berlin.

Im Druck von Claimed Spaces liegt auch ohne direkte Policy-Wirkung ein Potential, da solcher Druck den politischen Entscheidungsprozess öffnen kann (Gaventa 2006, S. 28). Erkennen lässt sich das am Projekt Ottensen, wo der Eilantrag gegen das Pilotprojekt in Kombination mit diskursivem Druck, den eine Initiative aufgebaut hatte, dazu beitrug, dass umfangreiche Konsultationsangebote eingesetzt wurden.

Inwiefern kann auch durch Invited Spaces Druck erzeugt werden, um bereits beschlossene Rahmenbedingungen oder gängige Praxen zu verändern? Erstens ist vorstellbar, dass in gewissen Umständen Beteiligungsergebnisse, die sehr stark gegen eine eingeschlagene Richtung sind, Druck auf die Politik ausüben, etwa im Hinblick auf Wahlen. In so einem Fall würde die zuvor beschriebene Kompassfunktion fließend in Druck übergehen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass das sehr voraussetzungsreich ist, besonders um dadurch Veränderungen im Sinne der Verkehrswende zu erwirken.

Zweitens können Invited Spaces auch zur Ermächtigung und zur Entstehung bzw. Stärkung und Verfestigung einer gemeinsamen Stimme beitragen, was wiederum die Basis bilden kann, Druck aufzubauen. Deutlich wird das am Beirat in Ottensen, der als Invited Space begann, sich aber zunehmend selbst organisierte und strategisch über gemeinsame Positionen und Drohungen Druck erzeugte. Dabei wollte der Beirat eine mitgestaltende Rolle auf Augenhöhe einnehmen, musste sich aber zunächst einpassen in die etablierten politisch-administrativen Prozesse und Zeitpläne. Selbstorganisation und Ermächtigung erlaubten dem Beirat, seine Rolle gegenüber der Politik zu stärken bzw. zumindest in einen Aushandlungsprozess um diese zu gehen.

Hier bestätigt sich die Beobachtung von Schneidmesser und Kirby (2023), dass ein Übergang zwischen Invited Spaces und Claimed Spaces fließend ist. Auch wenn der Druck in diesem Fall nicht zu Policy-Wirkung führte, wird hier ein Potential gesehen, das weiter untersucht werden sollte. Möglicherweise ist dieser Emanzipationsprozess ein Beispiel dafür, dass neue Formen der Mitwirkung gewollt und öffentlich präsent sind, aber an die Grenzen des etablierten politischen Vorgehens stoßen.

Dabei lässt das Beispiel Ottensen vermuten, dass für ein solches Empowerment bestimmte Formate besonders geeignet sind, nämlich solche, die Austausch und das Entstehen einer gemeinsamen Stimme fördern. Das Beispiel zeigt auch, dass hier einzelne Akteure sehr wichtig sein können, die eine solche Entwicklung gezielt fördern und unterstützen, wie es mit einem Mitglied des Projektteams aus der Verwaltung der Fall war. Wie auch schon in den anderen beiden Mechanismen zeigt sich hier also die unterstützende und mitgestaltende Rolle der

Verwaltung, die auch Förster et al. (2021, S. 80) beschreiben. Auch wenn die Verwaltung inhaltlich auf die Positionen des Beirats keinen Einfluss nahm, kann doch gesagt werden, dass die Selbstorganisation und das Empowerment forciert und die Herausbildung des Beirats als eigenständiger Akteur gegenüber der Politik gefördert wurde. Umgekehrt ist auch vorstellbar, dass einzelne Akteure und die Ausgestaltung der Beteiligung ein solches Empowerment (bewusst) verhindern. Schließlich können Invited Spaces gerade auch als Versuch verstanden werden, den Mechanismus Druck zu verhindern und damit den Einflussrahmen stärker unter Kontrolle zu halten.

Nicht-Entscheidung

Nicht-Entscheidung im Sinne einer Verengung des Einflusskorridors durch eine Beschränkung des politischen Prozesses auf bestimmte Themen und Interessen war insbesondere in der Fallstudie Elbchaussee wirksam. Dieser Mechanismus erwies sich als sehr wichtig für das Verständnis von Policy-Wirkung. Gerade da er so schwer zu erkennen ist, bietet er einen Schlüssel für das Verständnis von Policy-Wirkung. Er kann die Einflussmöglichkeiten von Beteiligung stark einschränken, ohne dass dies direkt erkennbar ist.

Am Beispiel Elbchaussee ist das zu erkennen. Dort zeigt sich auch, dass in der Beteiligung (auch in Invited Spaces) ein Potential liegt, diesen Mechanismus herauszufordern. Dort wurde versucht, die Grundzüge der Planung aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten. Die Entscheidung war bereits auf höherer politischer Ebene getroffen worden und so als politische Entscheidung nicht mehr nachvollziehbar. Die für die Beteiligung Verantwortlichen versuchten von Anfang an, diesbezügliche Fragen nicht zu verhandeln. Dennoch wurde das Thema Leistungsfähigkeit von den Konsultationsteilnehmenden (und den Initiativen) eingebracht und daraufhin dokumentiert. Zwar hemmten die Rahmenbedingungen noch immer die Wirkung, aber sie wurden zumindest explizit gemacht. Hier zeigt sich die Bildung von Gegenmacht durch die öffentliche Thematisierung des *Nicht-Entscheidens*.

Auch in Ottensen wurden bestimmte Themen aus der Konsultation ausgeschlossen und nicht mehr zur Diskussion gestellt, allerdings waren diese vorher ausführlich und transparent diskutiert worden. Eine solche Verengung von diskutierten Themen und möglicherweise auch der Ausschluss bestimmter Themen aus Beteiligungsverfahren ist normaler und notwendiger Bestandteil eines politischen Prozesses. Im Sinne der Umsetzung von Planung können ab einem gewissen Punkt nicht mehr alle Alternativen offengehalten werden (Hesse und Kühn 2023, S. 432). Dieser Ausschluss von Themen sollte allerdings gut begründet werden und transparent erfolgen, sodass vor Ort immer wieder entschieden werden kann,

was Diskussionsgegenstand sein soll und was nicht mehr zur Debatte steht. Dabei zeigt sich am Beispiel der Initiative in Ottensen auch, dass die Auffassungen darüber, welcher Grad der Offenheit oder Verengung angemessen ist, sich zwischen verschiedenen Akteuren unterscheiden kann, und sogar der Vorwurf des *Nicht-Entscheidens* als Macht-Mittel eingesetzt werden kann.

Auch wenn in Ottensen die thematische Verengung grundsätzlich als notwendiger Bestandteil des politischen Prozesses beurteilt wird, lassen sich auch hier Beispiele finden, in denen das ‚Setzen‘ von Themen subtil die Diskussion beeinflusste, ohne dass dies reflektiert wurde. Bereits durch den Verkehrsversuch wurde das Thema auf ‚Mobilität‘ verengt, und mit der darauffolgenden Evaluation wurde dies weiter verfestigt. Deutlich wird hier auch die Rolle von wissenschaftlicher Expertise und deren Wahrnehmung als neutral für das ‚Lenken‘ des Diskurses, wie bereits von Forester (1982) beschrieben: Die Evaluation wurde wissenschaftlich erarbeitet, die Zielsetzung und Fragen wurden aber im Auftrag der öffentlichen Hand formuliert, sodass sie allein durch die Fragestellung – und das, was nicht gefragt wurde, – die Diskussion beeinflussten. Durch die nachvollziehbare Methodik und das Renommee der Institution und der Wissenschaft an sich gerät hier die dahinterstehende, normativ-politische Dimension in den Hintergrund.⁷⁶

Reflexion zu Konflikt, Kompromiss und Legitimität

Konfliktlösung und *Legitimität* wurden jeweils als eigene Mechanismen-Skizzen angelegt. Als Ergebnis der Analyse scheint es nun sinnvoller, diese als konstituierende Elemente oder Werkzeuge zu behandeln, die sich durch die Mechanismen ziehen.

Konflikt, Kompromiss und Diskurs

Konflikte zwischen verschiedenen Ansprüchen bestanden in beiden Projekten. Während sich in Ottensen sowohl Gegner:innen als auch Befürworter:innen der autoarmen Gestaltung äußerten, traten an der Elbchaussee v.a. diejenigen lautstark auf, die eine Veränderung im Sinne der Verkehrswende erwirken wollten, obwohl die Einstellung der Bevölkerung im Umfeld und die Einstellung der Teilnehmenden den Befragungsergebnissen zufolge eher konservativ ist. Dass

⁷⁶ Die Nutzung von Fachwissen für das ‚Setzen‘ eines Diskussionsrahmens oder Themas wurde in den Mechanismen-Skizzen unter dem Mechanismus *Expertise* diskutiert. Sinnvoller scheint die Zuordnung zu *Nicht-Entscheidung*, da in dem Fall das Fachwissen ein Mittel ist, um die Diskussion zu lenken, während es beim Mechanismus *Expertise* um den Einbezug des Wissens der Teilnehmenden geht.

dennoch die verkehrswendeaffinen Positionen, insbesondere für den Radverkehr, in der Beteiligung sehr präsent waren, könnte sich auf den Charakter des Planungsvorschlags zurückführen lassen: Für die Elbchaussee wurde eine Planung vorgeschlagen, die immer noch sehr autoorientiert und räumlich und regulatorisch stark am Status-Quo orientiert war, und es stand nicht zu erwarten, dass Autofahrende ihre Privilegien aufgeben müssten. Somit nahmen zwar Personen teil, die stark am MIV orientiert waren, äußerten sich aber mutmaßlich wenig intensiv. Auf der anderen Seite stellte der Vorschlag in Ottensen einen klaren Angriff auf die Privilegien des MIV dar. Daraufhin äußerten sich hier sowohl diejenigen, deren Privilegien in Gefahr waren, als auch die, die den Vorschlag unterstützten oder sich noch weitergehende Maßnahmen wünschten und die Notwendigkeit sahen, diesen vom *Regime der Automobilität* und damit von der ‚Norm‘ abweichenden Vorschlag zu unterstützen.

Wie nicht zuletzt an der Dynamik in Ottensen zu erkennen ist, werden offene Konflikte oft als bedrohlich angesehen. Im Gegensatz dazu zeigt der Vergleich der Fallstudien, dass die offene Austragung von Konflikten auch in der Beteiligung eher als positives Zeichen zu werten ist. Davon ausgehend, dass es bei Verkehrswendemaßnahmen per se Konflikte gibt, ist es im Sinne der Verkehrswende als positiv zu sehen, wenn diese sichtbar werden, da sie zeigen, dass das Regime angegriffen wird (Hesse und Kühn 2023; Gaventa 2006).

Weiterhin wird an den Fallstudien deutlich, dass ein Konsens im Sinne der Einigung auf eine gemeinsame, von allen mitgetragene Lösung für die Policy-Wirkung ambivalent zu sehen ist. Erkennen lässt sich das am Claimed Space Radentscheid, aber auch beim Invited Space Beirat in Ottensen. Bei beiden Formaten war eine Einigung auf gemeinsame Positionen wichtig für die Wirkung; beim Radentscheid als Basis für die Sammlung von Unterschriften und die Erarbeitung der Leitlinien, beim Beirat für die Positionierung als eigenständiger Akteur, der Druck aufbauen kann. Bei der Findung von gemeinsamen Positionen waren aber in beiden Fallstudien auch negative Aspekte zu bemerken, die aus der Literatur bekannt sind (Holtkamp et al. 2006; Delli Carpini et al. 2004; Beierle und Cayford 2002). Im Beirat kamen einige dominante Akteure eher zu Wort und prägten das Ergebnis maßgeblich und wesentliche konfliktreiche Fragen wurden durch die Konsensorientierung nicht oder erst spät diskutiert, wodurch einzelne Gruppen an Wirkmacht einbüßten. Auch der Radentscheid musste als Folge der Einigung sein Druckmittel aufgeben, ohne dass alle seine Forderungen erfüllt waren. Der Fokus auf die Schaffung eines Konsens kann somit Machtstrukturen verfestigen und Konflikte verschleiern (Hesse und Kühn 2023).

Hier schließt sich die Frage nach der Rolle von diskursiven Elementen in der Beteiligung an. Diese wurden als wichtig angenommen, um gemeinsame

Lösungen zu finden, und unter gewissen Voraussetzungen sogar im Sinne der Deliberation gemeinsam bessere bzw. für alle zufriedenstellende Lösungen zu finden. Für die Invited Spaces kann keine klare Aussage zur Relevanz von Diskurs getroffen werden. In beiden Projekten wurden Lernprozesse beobachtet und es ist davon auszugehen, dass so auch gemeinsam Ideen weiterentwickelt wurden, es konnte aber keine Auswirkung auf Policy-Wirkung festgestellt werden. Die stärkste Policy-Wirkung kam sogar durch die *nicht*-diskursive Evaluation zustande. Allerdings gab es bereits vor der Evaluation sehr viele diskursive Möglichkeiten, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sich bereits hier Meinungen gebildet und verändert haben und dies ggf. deutlich zur Akzeptanz des Projekts beigetragen hat. Auch kann davon ausgegangen werden, dass die diskursiven Angebote in Ottensen dazu beitrugen, die Konflikte deutlich herauszuarbeiten und klar zu benennen, wie es auch theoretisch angenommen wurde. Ähnliches lässt sich allerdings bei der Elbchaussee nicht feststellen. Das bedeutet nicht, dass diskursive Formate in Bezug auf das Austragen von Konflikten nicht sinnvoll sind – in beiden Fällen konnte gezeigt werden, dass diskursive Formate zur politischen Integration beitragen, indem Teilnehmende zur Äußerung befähigt und Lernprozesse angestoßen wurden. Auch kann davon ausgegangen werden, dass diskursive Formate v.a. am Anfang eines Planungsprozesses eine Rolle spielen, besonders wenn es zuvor noch wenig Diskussion zu dem Thema gab (siehe auch *Expertise*). Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Während die Workshops und Fokusgruppen in beiden Projekten allein schon aufgrund der starken Machthierarchien deliberativen Kriterien nicht entsprachen, kann der Beirat eher als eine Form der Deliberation gesehen werden. Diese Form diskursiver Formate, die zum Austausch verschiedener Wissensformen einlädt, kann im Sinne des beschriebenen Mechanismus *Druck* ganz klar als Potential für Policy-Wirkung bezeichnet werden. Ein gängiges Problem, das auch hier in Erscheinung trat, scheint die Konfliktvermeidung zu sein.

Wahrgenommene Legitimität

Die wahrgenommene Legitimität der Beteiligung bzw. der Beitragsbeiträge im Sinne der Wahrnehmung als Ausdruck des Willens der Bevölkerung stellt sich vor allem für die Mechanismen *Kompassfunktion* und *Druck* als sehr relevant heraus. Hier bestätigen sich insgesamt bisherige Befunde, dass die *Legitimitätswahrnehmung* der Beteiligung von Seiten der Politik für deren inhaltliche Wirkung eine sehr große Rolle spielt (Deligiaouri und Suiter 2021; Migchelbrink und van de Walle 2019; Neunecker 2016a; Emery et al. 2015). Dabei bestätigte sich in Ottensen insbesondere die Relevanz der (repräsentativen) Zusammensetzung der Teilnehmenden sowie der Eindruck, dass alle die *Möglichkeit* zur Teilnahme

hatten und alle Themen angesprochen wurden, während die eingesetzten Methoden für die Wahrnehmung als legitim wenig relevant zu sein scheinen.

Auch für den Aufbau von Druck spielt Legitimität eine Rolle. Erkennen lässt sich dies am Beirat in Ottensen, der nur durch die Anerkennung als legitimes Gremium in der Position war, Druck aufbauen zu können. Auch hier speiste sich diese aus der Zusammensetzung der Teilnehmenden und deren Wahrnehmung als kompetent, was andere Forschungsergebnisse bestätigt (Migchelbrink und van de Walle 2019; Fung 2006). Auch von den Claimed Spaces lässt sich hier lernen: Der Radentscheid an der Elbchaussee konnte besser Druck aufbauen, weil er durch die Zahl der Unterschriften nicht nur legale Wirkung hatte, sondern dadurch auch als legitim wahrgenommen wurde. Die Initiative hingegen, die in Ottensen versuchte Druck auszuüben, wurde im Laufe des Projektes durch ihr Auftreten immer weniger als legitim wahrgenommen und deswegen nicht mehr ernst genommen.

Für den Mechanismus *Expertise* scheint allerdings die Wahrnehmung als legitim nicht relevant zu sein. Da ohnehin die meiste Einarbeitung von Expertise in den hier untersuchten Fallstudien durch die Verwaltung oder beauftragte Dienstleister erfolgte, spielten hier eher die technische Machbarkeit in den bestehenden Rahmenbedingungen eine Rolle bzw. die wahrgenommene Qualität der Ergebnisse (Font et al. 2016). Das passt zum attestierten neoliberalen Beteiligungsverständnis in diesem Mechanismus.

9.2.3 Policy-Relevanz als Erklärungsansatz

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich viele der angenommenen Einflussfaktoren für die Policy-Wirkung der Beteiligung als relevant erwiesen. Es konnten zusätzliche Faktoren identifiziert werden (siehe Tabelle 17). In den empirischen Ergebnissen wird v.a. die Relevanz der Kräfte, also der *Kontextfaktoren* und der *Faktoren auf Ebene des Planungsverfahrens* deutlich, die sowohl die Policy-Wirkung als auch das Beteiligungsverfahren beeinflussten. Damit wird der Befund von Förster (2014, S. 331) bestätigt, dass die „in der spezifischen Planungssituation liegenden Wirkkräfte [...] die grundsätzlichen Wirkungsmöglichkeiten der eingesetzten methodischen Bausteine“ einschränken.

Durch unterschiedliche Ausprägungen der Faktoren auf Kontext- und Planungsebene wurde den Beteiligungsergebnissen in den beiden Fallstudien mehr

oder weniger *Policy-Relevanz*⁷⁷ zuteil. Dieser Begriff wird im Folgenden verwendet für die *mögliche Bedeutung, die die Beteiligung oder Beteiligungsergebnisse für eine bestimmte Policy-Entscheidung haben können bzw. sollen* – thesenhaft wird formuliert: Je höher die Policy-Relevanz, desto höher die Wahrscheinlichkeit für (signifikante) Policy-Wirkung. Dieser Ansatz ist ein Vorschlag zur Systematisierung verschiedener relevanter Faktoren. Hier wird argumentiert, dass sich darüber die vielen hier und in anderen Arbeiten gefunden Einzelfaktoren zueinander in Beziehung setzen lassen. Gleichzeitig kann die Betrachtung von Policy-Relevanz einen Ansatzpunkt für eine Verstärkung von Policy-Wirkung geben.

In den beiden untersuchten Fallstudien unterschied sich die Policy-Relevanz der Invited Spaces grundlegend. Für die Elbchaussee waren die Grundlinien schon in einem Closed Space entschieden worden. Es stand unter anderem fest, dass und wann die Straße umgebaut werden würde, inhaltlicher Spielraum war kaum vorhanden. In Ottensen war das Projekt innerhalb der entscheidungsrelevanten politischen Ebene umstritten, sowohl in Bezug auf die Ausführung als auch die Frage, ob es überhaupt durchgeführt werden soll. Verschiedene Fraktionen, die direkt um die Gunst der Wähler:innen konkurrierten, standen sich gegenüber. Somit ist davon auszugehen, dass die Beteiligung bewusst als Entscheidungshilfe positioniert wurde, um dann als Machtmittel genutzt zu werden. Geschlossen werden kann, dass eher Macht abgegeben wird, wenn *Uneinigkeit innerhalb der entscheidungsrelevanten Politik* herrscht. Das bestätigt bestehende Ergebnisse, wonach erstens auch Oppositionsparteien Beteiligung fördern, da sie diese als Möglichkeit sehen, ihre Interessen einzubringen, und zweitens die inhaltliche Wirkung der Beteiligung höher ist, wenn sich die Positionen innerhalb der Politik deutlich voneinander unterscheiden und ein Projekt wahlkampfrelevant wird (Holtkamp et al. 2006, S. 167-168; 196).

Diese Wahlkampfrelevanz war sicher auch deswegen in Ottensen höher, da für viele Personen das direkte Lebens- und Arbeitsumfeld betroffen war, während an der Elbchaussee weniger Personen direkt bzw. weniger stark betroffen waren und für niemanden eine maßgebliche Verschlechterung zum Status-Quo zu erwarten war. Vor allem unterschied sich die Betroffenheit im Vergleich zur relevanten administrativen Ebene zwischen den beiden Projekten: Während in Altona die autoarme Gestaltung von Ottensen einen signifikanten Einfluss auf (Bezirks-)Wahlergebnisse hätte bewirken können, war das für die Elbchaussee für

⁷⁷ Dabei wird der Ansatz explizit abgegrenzt vom Konzept des „Policy-Potentials“ („policy potential“) (Deligiaouri und Suiter 2021), das Eigenschaften von Beteiligungsbeiträgen beschreibt und inwiefern sie in gegebenen Umständen Policy-Wirkung entfalten können.

Senatswahlen auf gesamtstädtischer Ebene nicht zu erwarten. Somit spielt also auch die *Größe der administrativen Einheit in Bezug zur Projektgröße* eine Rolle. Zu guter Letzt war in Ottensen die Planung kleinteiliger, das Verständnis von Straßenraum war vielfältiger und offener und es bestanden mehr inhaltliche Spielräume und Unklarheiten. Auch das erhöhte die Policy-Relevanz.

Abgeleitet wird, dass sich Policy-Relevanz aus einem Zusammenspiel verschiedener Kontextfaktoren ergeben kann. Dabei ist die Idee maßgeblich, dass Policy-Relevanz einerseits *förderlich für tatsächliche Policy-Wirkung* ist, und sich zweitens auch erheblich auf die *Gestaltung der Beteiligung an sich* auswirkt, v.a. die Ressourcen, die in diese investiert werden. Auch das lässt sich am Vergleich der Fallstudien erkennen: In Ottensen war die Policy-Relevanz sehr hoch, somit war auch die Notwendigkeit gegeben, die Konsultation so zu gestalten, dass sie ‚nutzbar‘ war; besonders in Anbetracht dessen, dass es sich ‚nur‘ um ein bezirkliches Verkehrsplanungsprojekt handelte, wurden sehr viele Ressourcen in die Beteiligung investiert. Durch diese Investition von Ressourcen erhöhte sich hier die Policy-Wirkung. Das bestätigt Ergebnisse bisheriger Forschung (bspw. Font et al. 2018; Yang und Pandey 2011; Beierle und Cayford 2002). Passend zur Überlegung zur Policy-Relevanz argumentieren Font et al. (2018, S. 630) dabei, dass eine hohe Qualität des Beteiligungsprozesses durch höheren Ressourceneinsatz auch deshalb ein förderlicher Faktor für Policy-Wirkung ist, weil sie als Indikator für bestehende Bereitschaft zur Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse gedeutet werden kann.

Abbildung 17 auf der rechten Seite zeigt die Überlegungen zu Policy-Relevanz als Eigenschaft eines Beteiligungsprozesses.

Es zeigt sich weiterhin, dass sich die Faktoren für die drei Mechanismen unterscheiden, besonders auf Ebene des Beteiligungsprozesses:

- Für die Einarbeitung von *Expertise* scheint besonders der *Charakter des eingebrachten (Planungs-)Vorschlags* relevant zu sein und inwiefern das eingebrachte Wissen sich in dessen Rahmen bewegt, also ob sich auch genügend Personen äußern, die den Vorschlag grundsätzlich unterstützen und somit konstruktive Vorschläge machen. Es wird davon ausgegangen, dass auch die Gestaltung des Prozesses, beispielsweise der diskursiven Elemente, relevant ist.

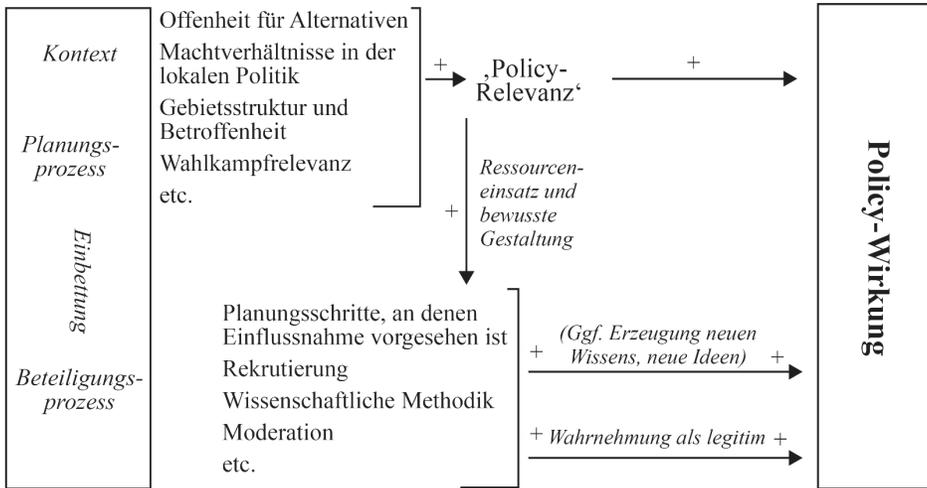


Abbildung 17 Schematische Darstellung von Policy-Relevanz

- Für die *Kompasswirkung*, so lässt sich aus Ottensens thesenhaft ableiten, ist wichtig, dass die Beteiligung und ihre Ergebnisse als legitim wahrgenommen werden, was besonders durch die Zusammensetzung der Teilnehmenden und das Angebot verschiedener Formate deutlich wurde. In Ottensens zeigte sich, dass auch der *Zeitpunkt der Beteiligung* wichtig war. Gerade die frühen Formate entfalteten hier starke Wirkung, da die Grundzüge des Projekts noch offen waren. Das scheint für Claimed Spaces nicht in dem Maß zu gelten: Im Vergleich konnte der Radentscheid an der Elbchaussee die Planung noch in einem sehr späten Stadium beeinflussen, da ausreichend Druck aufgebaut werden konnte und andere Faktoren zusammenspielten.
- Für den Aufbau von *Druck* (aus Invited Spaces) ist ebenfalls die Investition von *Ressourcen* in besondere Formate notwendig. Zudem sind hier einzelne *Akteure* wichtig, die dies fördern. Allerdings kann Druck auch ohne Policy-Relevanz zustande kommen und Wirkung erzielen – das ist das besondere Potential dieses Mechanismus.

An dieser Aufzählung zeigt sich erstens, dass sich hohe Policy-Relevanz bei allen drei Einflussmechanismen positiv auswirken kann. Es zeigt sich aber auch, dass sich nicht alle Faktoren auf den ‚unteren‘ Ebenen aus der Policy-Relevanz ableiten lassen.

Darüber hinaus spielen sicher auch andere Faktoren auf Kontextebene eine Rolle für die Policy-Wirkung, auf Grundlage der Daten kann aber nicht zu allen Faktoren eine Aussage getroffen werden. Beispielsweise ist vorstellbar, dass die Beteiligungserfahrung der Kommune eine Rolle spielt. Auch wird davon ausgegangen, dass die Vorgeschichte eine Rolle spielt. Dazu ist weitere Forschung notwendig.

9.3 Invited Spaces und die integrierte Verkehrsplanung

Für den Beitrag zur IVP werden die Auswirkungen von Beteiligung auf die *politische* und die *normative Integrationsebene* betrachtet. Aus den Ergebnissen der beiden Fallstudien lässt sich ableiten, dass Invited Spaces ein Potential für die Verkehrswende darstellen, das aber stark kontextabhängig ist.

9.3.1 Prozessdimension

Betrachtet wird die Möglichkeit verschiedener Akteure, darunter der Zivilgesellschaft, möglichst gleichberechtigt und substanziell an der Planung mitzuwirken. Ein essenzieller Aspekt von politischer Integration – so eine Grundannahme dieser Arbeit – ist *wirkungsvolle Beteiligung*, über die vielfältige Perspektiven Einfluss auf die Policy-Entscheidung haben.

Bezüglich des Beitrags der Invited Spaces zur politischen Integration ist hier v.a. die Fallstudie Ottensen relevant, da an der Elbchaussee die Konsultation kaum Policy-Wirkung hatte.⁷⁸ In Ottensen lässt sich das Potential von Invited Spaces für die politische Integration sehr gut erkennen. Positiv hervorzuheben ist, dass dort erstens verschiedene Einflussmechanismen wirkten und zweitens durch die Evaluation und die diskursive Konsultation sehr viele Personen am Entscheidungsprozess mitwirken konnten, auch Vertreter:innen benachteiligter Gruppen. Das illustriert den großen Vorteil von gut gemachten Invited Spaces gegenüber Claimed Spaces, den auch Schneidmesser et al. (2020, S. 12) beschreiben, dass

⁷⁸ Aus Sicht der *politischen Integration* wäre dort im Falle eines Einflusses der Konsultation kritisch zu sehen, dass hier homogene, oft überrepräsentierte Bevölkerungsgruppen stark vertreten waren, während andere unterrepräsentiert waren und wenig Empowerment sowie Möglichkeiten zu neutral informierter Urteilsbildung bestanden.

nämlich durch niedrigschwellige und aufsuchende Angebote viele Zielgruppen erreicht werden können.

In Ottensen wurde für die Invited Spaces deutlich mehr Aufwand betrieben als an der Elbchaussee. Dieser Aufwand wirkte sich positiv auf die politische Integration aus, da dadurch die Zusammensetzung inklusiver wurde und fundierte Urteilsbildung und Transparenz verbessert wurden. In der Analyse wurde deutlich, dass insbesondere die Rekrutierung durch direkte Ansprache, die zielgruppenspezifischen Formate, die Menge und die Diversität an Formaten, die Moderation und die starke öffentliche Kommunikation dazu beitragen. Eine besonders wichtige Rolle spielte die wissenschaftliche Rekrutierungsmethodik der Evaluation.

Trotz dieser positiven Auswirkungen, die auch anderweitig für viele (Rekrutierungs- und Interaktions-)Methoden belegt wurden (bspw. Dean et al. 2022; Rottinghaus und Escher 2020; Kubicek et al. 2011), zeigt die aktuelle Forschung, dass über den Standard hinausgehende Methoden wie beispielsweise zielgruppenspezifische oder zufällige Teilnehmendenauswahl in Deutschland bisher kaum angewandt werden (Mark et al. 2024, S. 10). Da nicht von einem Wissensdefizit ausgegangen wird, ist damit die Frage relevant, *wann* es die Bereitschaft gibt, solche Methoden mit all ihrem nötigen Ressourceneinsatz auch anzuwenden. Ein Erklärungsansatz im Kontext dieser Arbeit ist die Policy-Relevanz, die bereits ausführlich beschrieben wurde. Thesenhaft abgeleitet wird, dass diese eine starke Motivation ist, die Ressourcen für über den ‚Standard‘ hinausgehende Methoden aufzubringen und dies auch der politischen Integration zuträglich ist.

Weiterhin zeigen die Ergebnisse aus Ottensen, dass der Einsatz von Ressourcen zur Gestaltung der Invited Spaces zwar zur politischen Integration beitragen kann, aber das Problem der ungleichen Beteiligung dadurch nicht gelöst wird. Trotz des hohen, über den Standard hinausgehenden, Ressourcenaufwands zeigten sich dort weiterhin bekannte Ungleichgewichte in der Beteiligung. Das bedeutet, dass auch von neuen Methoden nicht die Lösung grundlegender gesellschaftlicher Probleme erwartet werden kann.

Grundsätzlich können alle drei Mechanismen positiv für die politische Integration wirken, wobei besonders die *Kompassfunktion* und ggf. aufgebauter *Druck* eine wichtige demokratische Funktion haben, besonders in ihrer Wechselwirkung:

- Sollte es tatsächlich gelingen, über Invited Spaces Druck aufzubauen und dadurch Wirkung zu erzielen, kann dies als Gegengewicht zur *Nicht-Entscheidung* wirken und (autogerechte) Strukturen aufbrechen.⁷⁹ Der Mechanismus *Druck* kann den Diskussionsrahmen erweitern. Zwar besteht hier die Gefahr, dass kleine, selektiv zusammengesetzte Gruppen die Politik in Richtungen beeinflussen, die eigentlich mehrheitlich nicht gewollt sind. Wenn solche Gruppen aber tatsächlich aus Invited Spaces entstehen, könnte die inklusive(re) Zusammensetzung und Interaktion in der Gruppe ggf. gezielt unterstützt werden, wie es beispielsweise beim Beirat in Ottensen geschah.
- Der Mechanismus *Kompassfunktion* ist wichtig für die politische Integration. Dieser Mechanismus kann ausgleichend wirken gegen möglicherweise aufgebauten Druck und sicherstellen, dass die Richtung der Planung breit mitgetragen wird.⁸⁰

9.3.2 Ergebnisdimension

Betrachtet wird nun der Beitrag zur normativen Integration, also zur Ausrichtung der Planung am Ziel der Verkehrswende. Für die Betrachtung der Invited Spaces ist wieder besonders die Fallstudie Ottensen relevant, die zeigt, dass diese ein Potential haben, zur Verkehrswende beizutragen. Im Gegensatz dazu konnte bei der Elbchaussee kein maßgeblich positiver, aber auch kein negativer Effekt der Invited Spaces festgestellt werden.

In Ottensen unterstützte die Konsultation die eingeschlagene Richtung und half dabei, dass das Projekt trotz teilweise lauter Gegenstimmen wie geplant weitergeführt wurde. Besonders stark hat die Evaluation zur normativen Integration

⁷⁹ Aus diesem Grund wird auch grundsätzlich das Entstehen von Claimed Spaces als positiv für die politische Integration gewertet. Wie gezeigt wurde, eignen sich diese besser als Invited spaces, Einflussrahmen aufzubrechen, Themen wieder auf die politische Ebene zu heben und Alternativen zumindest als Teil des Diskurses zu behalten (bspw. Schneidmesser et al. 2020). Wie in solchen Fällen Policy-Wirkung zu beurteilen ist, hängt zusammen damit, wie sie legitimiert sind und inwiefern sie für weiter vertretene Interessen sprechen. Während etwa die Wirkung des Radentscheids an der Elbchaussee hier als Beitrag zur politischen Integration gewertet wird, da mit den vielen Unterschriften gezeigt wurde, dass die Interessen vieler Personen in den Prozess eingebracht wurden, sähe dies bei maßgeblichem Einfluss durch die kritische Initiative in *Ottensen* anders aus.

⁸⁰ Natürlich setzt diese positive Bewertung voraus, dass Beteiligungsergebnisse nicht nur als legitim *wahrgenommen* werden, sondern auch tatsächlich die Perspektiven der relevanten Personen widerspiegeln. Das scheint in Ottensen der Fall zu sein, soweit das beurteilt werden kann, ist aber nicht selbstverständlich, wie bereits beim Mechanismus *Kompassfunktion* beschrieben wurde.

beigetragen, indem sie die Verstetigung in Form eines autoarmen Verkehrskonzepts ermöglichte und einer Aushöhlung entgegenwirkte, sodass das Konzept v.a. auf die Vermeidung und Verlagerung von Wegen abzielt und auf Push-Maßnahmen setzt. Daraus kann geschlossen werden, dass Invited Spaces-Formate in der Lage sind, inhaltlich zur Verkehrswende beizutragen, indem sie Akzeptanz aufzeigen und somit dem durch Medienberichterstattung etc. verzerrten Bild etwas entgegensetzen und auch leisere Stimmen sichtbar und wirksam machen.

Allerdings muss hier besonders auf den Kontext geachtet werden, in dem dies möglich war. Die Ergebnisse sind nur mit Vorsicht zu übertragen: Erstens ging der Vorschlag eines autoarmen Quartiers von der Politik aus, eine Abkehr vom Status-Quo war also von dieser gewollt. Zweitens spielte die Evaluation deshalb eine große Rolle, weil sie *wissenschaftlich durchgeführt* wurde und die Ergebnisse *eindeutig positiv* waren. Es ist davon auszugehen, dass beispielsweise ein gespaltenes Ergebnis eine weniger starke Wirkung entfaltet hätte.

Studien deuten darauf hin, dass ein Befragungsergebnis in anderen Städten vermutlich anders als in Ottensen ausfallen würde. In einer für Deutschland repräsentativen Studie äußerten sich unabhängig vom Gebietstyp nur knapp 35 % positiv zur Einführung autofreier Innenstädte (Andor et al. 2019, S. 9). Etwas höhere Zustimmungswerte von um die 45 % für autoarme bzw. autofreie Quartiere finden sich in repräsentativen Studien aus Stuttgart und Münster (Sonnberger et al. 2020, S. 20) und aus verschiedenen Stadtteilen Frankfurts (Lanzendorf et al. 2023, S. 17). Nicht zuletzt zeigen auch die Zustimmungswerte zu Verkehrswendemaßnahmen aus der Bevölkerungsbefragung aus Ottensen im direkten Vergleich mit den Werten aus dem Umfeld der Elbchaussee, dass die Bevölkerung in Ottensen besonders verkehrswendeaffin eingestellt ist (Holec und Escher, 2024a, 2.3; 2024b, 2.3).

Ein Stückweit kann das (neben der Bevölkerungsstruktur) sicher auf den *Mobilitätskontext* zurückgeführt werden, der in Ottensen mit einer sehr guten ÖPNV-Anbindung und einer niedrigen Autobesitzquote spezifisch ist (Metropolregion Hamburg 2024; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2022). Beispielsweise wurde Autobesitz als hemmender Faktor für die Zustimmung zu Push-Maßnahmen identifiziert (Ruhrort et al. 2021, S. 24; Andor et al. 2019, S. 13). Allerdings äußerten sich auch im innenstadtnahen Berliner Stadtteil Kreuzberg zu einem etwa mit der Gestaltung in Ottensen vergleichbaren Szenario für ein Quartier nur 46 % positiv oder äußerst positiv (Ruhrort et al. 2021, S. 23).

Es kann davon ausgegangen werden, dass in Ottensen der zuvor durchgeführte 5-monatige Verkehrsversuch eine Rolle spielte und vermutlich die Einschätzung zum Positiven unterstützte, wie Forschung zum „Status-Quo Bias“ nahelegt

(Andor et al. 2019, S. 16). So beschreibt Eliasson (2014, S. 19) am Beispiel der Maut in Stockholm, dass die Zustimmung oft direkt vor Einführung eines Projekts am niedrigsten sei, aber nach der Einführung mit der Zeit ansteige, wenn man sich daran gewöhnt habe und die positiven Aspekte spüre. In mehreren der zuvor zitierten Studien verorten sich relativ hohe Anteile bei „teils/teils“ (Ruhrort et al. 2021; Sonnberger et al. 2020; Andor et al. 2019), beispielsweise äußerten sich zu dem autofreien Kiez in Kreuzberg insgesamt 28 % mit „eher positiv“ oder „eher negativ“ (Ruhrort et al. 2021, S. 23). Diese Personen könnten ggf. mit einem Verkehrsversuch, der sich positiv auf ihre Lebensrealität auswirkt, dahingehend beeinflusst werden, positiv zu antworten. Auch lassen sich für kleinere Push-Maßnahmen in bestimmten Kontexten immer wieder hohe Zustimmungswerte finden (bspw. Kirschner und Lanzendorf 2020), was darauf hindeutet, dass eine grundsätzliche Bereitschaft da ist, wenn die Gründe für eine Veränderung verstanden werden.

Insgesamt wird damit von einer wirkungsvollen und im Sinne der Verkehrswende positiven Rolle von *Verkehrsversuchen* in Verbindung mit Evaluationen ausgegangen, die allerdings vermutlich nur in verkehrswendeaffinen Kontexten zum Tragen kommt.⁸¹ Hier ist neben der Einstellung der Bevölkerung auch der politische Wille wichtig. Nicht zuletzt muss auch darauf hingewiesen werden, dass auch die Evaluationsergebnisse im Projekt Ottensen nicht nur positiv waren, sondern von der Politik dementsprechend interpretiert und geframed wurden, und der Verkehrsversuch im Gegensatz zu vielen anderen Fällen von vornherein auf Verstärkung angelegt war, was als Erfolgsfaktor für langfristige Veränderungen gilt (VanHoose 2023, S. 5–6; VanHoose et al. 2022, S. 8). Auch ist noch einmal darauf hinzuweisen, was schon bei der Kompassfunktion gesagt wurde: Der wissenschaftlichen Evaluation kommt eine entscheidende Rolle zu. Auch die diskursive Konsultation und der Beirat waren in Ottensen wichtig, aber es ist zu befürchten, dass ohne die repräsentative Konsultation die Kompassfunktion nicht stark genug gewesen wäre.

Die Ergebnisse zeigen, dass Invited Spaces grundsätzlich zur normativen Integration beitragen können, wenn die Bereitschaft zur Verkehrswende bereits vorhanden oder zumindest maßgeblich vertreten ist. Denkbar ist auch, dass mit Beteiligung die Akzeptanz für die Verkehrswende erhöht werden kann, wie es in Ottensen mutmaßlich durch den (mit Workshops begleiteten) Verkehrsversuch der Fall

⁸¹ Nicht zuletzt zeigen auch Beispiele aus anderen Kontexten die Gefahr, die mit Befragungen einhergehen, etwa die Abstimmung zur Citybahn in Wiesbaden. In einem Bürgerentscheid lehnten über 60 % der Abstimmenden diese ab (Landeshauptstadt Wiesbaden 2022) und stoppten damit ein aus Sicht der Verkehrswende sinnvolles Projekt.

war. Das ist ein wichtiger Punkt, denn Beteiligung hat nicht nur die Aufgabe, bestehende Einstellungen darzustellen, sondern die Möglichkeit zu geben, diese weiterzuentwickeln (Lembcke et al. 2012, S. 24). Ob in den späteren Beteiligungsverfahren in Ottensen die Akzeptanz für die Verkehrswende weiter verstärkt wurde, kann nicht klar gesagt werden. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Inwiefern können Invited Spaces auch dazu beitragen, einen am Status-Quo orientierten Planungsvorschlag in Richtung der Verkehrswende zu verändern? Bei der Elbchaussee gelang das nicht, obwohl dementsprechende Beteiligungsbeiträge eingebracht wurden. Denkbar ist, dass in anderen Fällen durch von der Öffentlichkeit eingebrachtes Wissen innerhalb des gegebenen Einflussrahmens leicht in Richtung der Verkehrswende gewirkt werden kann. Eine signifikante, richtungsändernde Wirkung in Richtung Verkehrswende ist vermutlich aufgrund der starken Beharrungskräfte nur über den Mechanismus *Druck* möglich.

Zwar reihen sich die Ergebnisse aus den Fallstudien in die Ergebnisse bestehender Studien ein (Jäger et al. 2020; Kochskämper et al. 2018a; Bock und Reimann 2017; Drazkiewicz et al. 2015), indem keine negativen Auswirkungen auf die Verkehrswende gefunden wurden. Es wird aber weiterhin davon ausgegangen, dass durch Beteiligung auch negative Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit denkbar sind. In Ottensen war das nicht der Fall, weil die Mehrheit für die autoarme Gestaltung stimmte und dies in der Beteiligung auch abgebildet werden konnte.

Vorstellbar ist aber, dass durch Invited Spaces ein fortschrittlicher Planungsvorschlag gebremst wird, also der Status-Quo durch die Beteiligung ‚stabilisiert‘ wird. Das könnte der Fall sein, wenn entweder die Mehrheit tatsächlich gegen die Verkehrswende ist, oder wenn zumindest durch die Beteiligung ein solcher Eindruck entsteht. Erkennen lässt sich das auch wieder am Beispiel Ottensen: Ohne die wissenschaftliche Evaluation wäre es dort sehr gut vorstellbar gewesen, dass die Initiativen in Kombination mit skeptischen Stimmen aus der Konsultation es hätten schaffen können, eher skeptische politische Akteure zu stärken und das Projekt abzuschwächen.

In Abbildung 18 auf der nächsten Seite sind verschiedene Szenarien der Wirkung von Beteiligung auf die Verkehrswende zusammenfassend schematisch dargestellt.

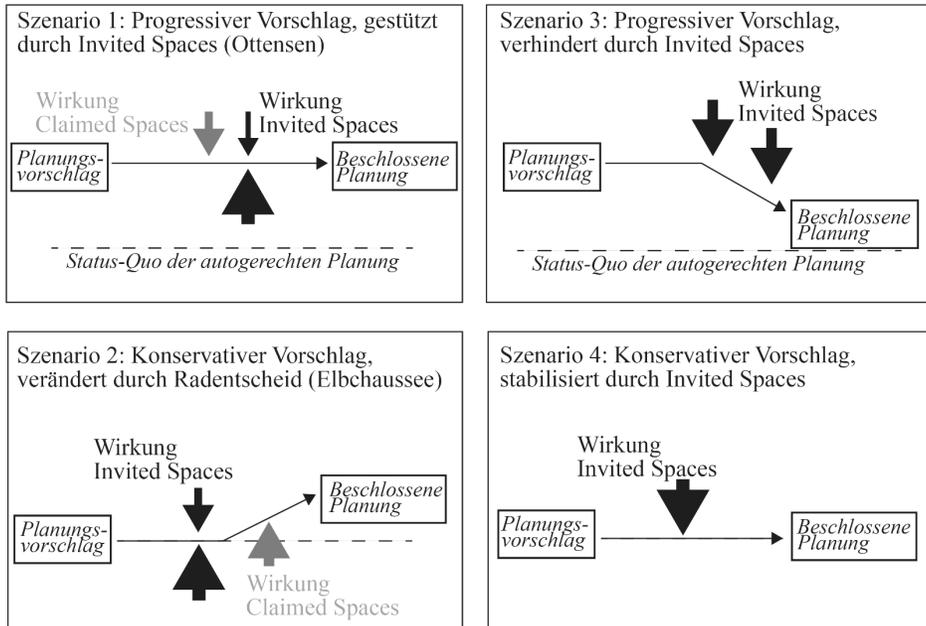


Abbildung 18 Mögliche Wirkungen von Beteiligung auf die normative Integration

9.3.3 Zusammenhang der Integrationsebenen

Es konnte gezeigt werden, dass Invited Spaces das Potential haben, zu beiden Integrationsebenen beizutragen, aber auch eine gegenteilige Wirkung denkbar ist. Abgeleitet werden kann weiterhin, dass für die IVP besonders die Mechanismen *Kompass* und *Druck* relevant sind, während *Expertise* eher als Ergänzung dienen kann.

Neben den bereits beschriebenen Faktoren, die relevant dafür sind, *ob* und *wie stark* ein Mechanismus wirkt, konnten weitere Faktoren herausgearbeitet werden, die beeinflussen, ob ein Mechanismus zu den Integrationsebenen beiträgt. Dabei sind diese Faktoren teilweise für die beiden Integrationsebenen die gleichen, teilweise unterscheiden sie sich.

- Für die politische Integration ist besonders die *Gestaltung* des Beteiligungsprozesses relevant, darunter auch die Möglichkeit, sich diskursiv auszutauschen, Konflikte auszutragen und Zugangsbarrieren zu überwinden.

- Für die normative Integration wird davon ausgegangen, dass der *Mobilitätskontext* eine große Rolle spielt. Neben den Charakteristika des Gebiets und der Bewohner:innen zählt dazu auch der politische Wille zu einer Verkehrswende.
- Widersprüche zwischen beiden Integrationsebenen wurden in dieser Arbeit nicht gefunden. Im Gegenteil war hohe Policy-Relevanz hier für beide Integrationsebenen förderlich. Wie ausführlich erläutert wurde, sind anderweitige Wirkungen und damit auch Widersprüche zwischen den Ebenen aber durchaus denkbar.

9.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Abschließend werden die Forschungsfragen beantwortet. Zunächst werden die bis hierher ausgeführten Erkenntnisse zusammengefasst. In den dann folgenden Unterkapiteln wird detaillierter auf die drei Forschungsfragen eingegangen.

Die forschungsleitende Frage, *wie und unter welchen Bedingungen konsultative Invited Spaces zu Policy-Entscheidungen der kommunalen Verkehrswende beitragen können*, lässt sich kurz folgendermaßen beantworten: Konsultative Invited Spaces haben das Potential, Policy-Entscheidungen inhaltlich so zu beeinflussen, dass sie stärker in Richtung Verkehrswende gehen. Zudem können sie dazu beitragen, die demokratische Qualität des Prozesses zu erhöhen. Das ist aber voraussetzungsreich und wird von vielen netzartig zusammenhängenden Faktoren bestimmt.

Invited Spaces haben spezifische Vorteile für die Verkehrswende, aber in ihrer derzeitigen Form auch Grenzen. Positiv sowohl für demokratische Qualität als auch für inhaltliche Wirkung stellte sich heraus, dass durch den gezielten Einsatz von Methoden die Zusammensetzung beeinflusst und die Beteiligung als legitimes Stimmungsbild der Bevölkerung genutzt werden kann. Diese Vorteile können zum Zug kommen, wenn Faktoren auf höheren Ebenen zusammenspielen und Macht an die Bevölkerung abgegeben wird bzw. abgegeben werden muss und die Beteiligung mit ausreichend Ressourcen gestaltet wird. Insbesondere kann Beteiligung dann vergleichbar mit einem Kompass dabei helfen, einen progressiven Vorschlag zu konsolidieren und im Detail anzupassen. Allerdings ist auch vorstellbar, dass eine öffentliche Beteiligung der Verkehrswende auf inhaltlicher Ebene schaden kann, indem etwa ein progressiver Vorstoß durch die Kompassfunktion verhindert wird und diejenigen Akteure gestärkt werden, die stärker am Status-Quo festhalten möchten.

Grenzen zeigen sich besonders dort, wo vonseiten der öffentlichen Hand Einigkeit besteht, den autogerechten Status-Quo weiterzuführen bzw. dieser nicht aktiv hinterfragt und herausgefordert wird. Hier zeigt sich, dass Invited Spaces in ihrer traditionellen Form wenig Möglichkeit bieten, den Rahmen aufzubrechen, besonders im Vergleich zu Claimed Spaces. Anders gesagt: Wenn nicht bereits ein signifikanter Wille zur Verkehrswende da ist, scheint das Potential von Invited Spaces überschaubar. Allerdings wurden Hinweise gefunden, dass sich aus Invited Spaces Zusammenschlüsse entwickeln können, die ähnliche Dynamiken wie Claimed Spaces aufweisen und damit das Potential haben, Druck zu erzeugen und Rahmenbedingungen zu verschieben.

9.4.1 Policy-Wirkung

Die erste Forschungsfrage lautet: *Inwiefern und über welche Mechanismen kommt durch konsultative Invited Spaces Policy-Wirkung zustande?*

Zunächst konnte bestätigt werden, dass konsultative Invited Spaces in der Verkehrsplanung unter bestimmten Bedingungen Policy-Wirkung erzeugen können, dass dies aber nicht automatisch geschieht und sich in der Intensität der Wirkung unterscheidet. Durch Konsultation können inhaltliche Aspekte *hinzugefügt* oder *verändert* werden, und bereits geplante Aspekte können *konsolidiert* werden. Grundsätzlich scheinen sich Invited Spaces in ihrer derzeitigen Form v.a. zu eignen, Policy-Wirkung in einem dafür eingeräumten ‚Korridor‘ zu verursachen, diesen aber eher nicht ‚aufzubrechen‘.

Beteiligung kann in verschiedenen Phasen in den Policy-Prozess hineinwirken. Im Ergebnis werden vier Mechanismen vorgeschlagen; drei, die zu Policy-Wirkung führen, und einer, der diese einschränkt. Wie angenommen, laufen die Mechanismen parallel ab und gehen ineinander über.

Möglich ist erstens eine Einarbeitung von *Expertise*, also neuem Wissen, Ideen oder Informationen, die für sinnvoll gehalten werden. Diese geschieht hauptsächlich auf administrativer bzw. fachplanerischer Ebene. Dabei zeigt sich, dass hier die Policy-Wirkung eher *selektiv* bleibt, da sich die Auswahl an den definierten Rahmenbedingungen der Planung und des Stands der Technik ausrichtet und damit möglicherweise ein großer Teil des (verkehrswenderelevanten) Wissens, das in Prozesse eingebracht wird, gar nicht einfließen kann. In der Einarbeitung von *Expertise* kann das Potential zu signifikanter Policy-Wirkung liegen, wenn diese früh im Prozess eingebracht wird oder in einen Prozess mit wenig vorhergehender Diskussion. Für den Mechanismus *Expertise* bieten Invited Spaces gute Bedingungen, da hier die Fragen auf die Rahmenbedingungen zugeschnitten werden.

Zweitens können Beteiligungsergebnisse als *Kompass* fungieren, die einen eingeschlagenen Kurs bestätigen und/oder als Basis kleinerer oder größerer ‚Nachsteuerungen‘ dienen. Dieser Mechanismus wirkt v.a. auf Ebene der Politik, kann also auch auf Agendasetting und Problemdefinition wirken. Die Beteiligung zeigt auf, welche Ausrichtung von der Bevölkerung gewünscht wird und kann damit auch bestimmte Interessen bzw. Akteure stärken. Dieser Mechanismus hat das Potential, grundlegende Richtungsentscheidungen zu beeinflussen, setzt aber voraus, dass das politisch gewollt ist und die Beteiligung dementsprechend positioniert und gestaltet wird. Wichtige Basis für dessen Wirken ist, dass die Beteiligungsergebnisse als legitimer Ausdruck der Bevölkerungsinteressen wahrgenommen werden.

Gerade wenn der ‚Korridor‘ sehr eng ist und der Konsultation kaum Spielraum eingeräumt wird, ist ein Potential in Claimed Spaces zu sehen, da sie *Druck* erzeugen und damit den Korridor verschieben können. Allerdings deutet sich an, dass sich auch aus Invited Spaces eine ähnliche Dynamik entwickeln kann, wenn sich dort Personen zusammenschließen und ermächtigen. Somit ist der dritte mögliche Einflussmechanismus die Erzeugung von *Druck*. Ein solches Empowerment kann von der öffentlichen Hand begünstigt werden. *Druck* kann legal oder diskursiv erzeugt werden und dann unter anderem dazu genutzt werden, eigene *Expertise* einzubringen.

Viertens wird *Nicht-Entscheidung* als Mechanismus vorgeschlagen. *Nicht-Entscheidung*, also der Entzug wichtiger Entscheidungen aus dem sichtbaren politischen Prozess, beschränkt die Policy-Wirkung, die durch die Beteiligung möglich ist. Die Fragen, die gestellt werden, und v.a. die Fragen, die nicht gestellt werden, beeinflussen die Antworten und den denkbaren Möglichkeitsraum für die Teilnehmenden. Auch Claimed Spaces sind dadurch betroffen, bieten aber auch großes Potential, die *Nicht-Entscheidungen* zu benennen und die Paradigmen neu zu definieren.

9.4.2 Rolle für die Verkehrswende

Die zweite Forschungsfrage bezieht sich auf den *Beitrag der Policy-Wirkung zur Integrierten Verkehrsplanung*. Insgesamt wurde herausgefunden, dass Invited Spaces zur integrierten Verkehrsplanung beitragen können, dies aber voraussetzungsvoll ist. Dabei haben die beiden Integrationsebenen teilweise unterschiedliche Anforderungen, die aber gut miteinander vereinbar scheinen.

Bezüglich der *politischen Integration* wurde herausgearbeitet, dass Beteiligung nicht *an sich* als Beitrag bezeichnet werden kann, da auch hier bestätigt wurde, dass die Zusammensetzung der Teilnehmenden ohne spezifische Bemühungen

sozial selektiv bleibt und sich bestimmte Personen besser äußern können als andere. Dennoch bestätigt sich, dass bei bestehendem Willen und investierten Ressourcen eine gewisse Steuerungswirkung besteht und damit Invited Spaces eine besondere Qualität für die demokratische Gestaltung eines Prozesses haben. Durch wissenschaftliche Befragungen, zielgruppenspezifische Veranstaltungen, kleine Gruppen, diskursive Elemente und Moderation kann der Bias ein Stückweit aufgebrochen werden. Das zeigte sich besonders im Vergleich mit den Claimed Spaces. Weiterhin zeigte sich, dass viele Elemente, die die Prozessqualität begünstigen, auch dazu beitragen können, dass die Beteiligung als legitim angesehen und damit auch politisch entscheidungsrelevant wird. Gerade wenn die Bedingungen so gestaltet sind, dass verschiedene der formulierten Einflussmechanismen wirken und sich gegenseitig ggf. ergänzen bzw. regulieren, kann von einem Beitrag zur politischen Integration gesprochen werden.

Auch auf Ebene des Ergebnisses, also der *normativen Integration*, haben Invited Spaces ein Potential. Es wurde dargestellt, dass sie bei einer politisch gewollten Abkehr vom Status-Quo dazu beitragen können, diesen mitzutragen und zu ‚stabilisieren‘, indem sie ein Gegengewicht bilden zu lautstarken Gegner:innen. Dies setzt allerdings voraus, dass erstens Macht an die Bevölkerung abgegeben wird, und zweitens diese Abkehr vom Status-Quo auch von einem großen Teil der Bevölkerung gewollt ist bzw. diese Akzeptanz hergestellt werden kann.

Das Potential, durch Invited Spaces eine konservative, am Status-Quo orientierte Planung maßgeblich in Richtung Verkehrswende zu beeinflussen, wird mit Skepsis betrachtet. Selbst wenn sich in der Beteiligung viele Personen für eine Verkehrswende stark machen, kann davon ausgegangen werden, dass die Beharrungskräfte durch das *Regime der Automobilität* und dessen legale und administrative Manifestation hoch sind und es für eine Wirkung in diese Richtung sehr starke Befürwortung braucht, die nicht vorausgesetzt werden kann. Ein Potential wird in der Möglichkeit gesehen, dass sich aus Invited Spaces *Druck* entwickeln kann und diese äquivalent zu Claimed Spaces bestehende Rahmenbedingungen aufbrechen können.

Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass Invited Spaces über die Mechanismen in anderen Mobilitätskontexten auch *stabilisierend* für autogerechte Planung wirken können und sich somit negativ auf die normative Integration auswirken, entweder indem sie progressive Vorschläge abschwächen oder indem sie solche Vorschläge gar nicht erst aufkommen lassen.

Zwar sind für die beiden Integrationsebenen unterschiedliche Gestaltungselemente und Faktoren wichtig, aber unter den richtigen Bedingungen kann eine gute Prozessgestaltung auch Policy-Wirkung fördern, da die Beteiligung dadurch

als legitim wahrgenommen wird. Ein Widerspruch zwischen den beiden Ebenen entsteht, wenn die Policy-Wirkung einer gut gestalteten Beteiligung sich aufgrund eines Zusammenspiels von bestimmten Faktoren negativ für die Verkehrswende gestaltet. Weitere Widersprüche könnten entstehen, wenn es tatsächlich gelingt, durch Invited Spaces maßgeblich Druck auszuüben und Wirkung zu erzielen. Je nachdem, wie und durch wen dieser Druck zustande kommt, müsste eine ähnliche Diskussion geführt werden wie bei Claimed Spaces: Wer wird durch sie eigentlich repräsentiert?

9.4.3 Einflussfaktoren

Die dritte Frage lautet, *wie Faktoren im Kontext, Planungs- und Beteiligungsprozess die Policy-Wirkung, die Mechanismen und die ‚Nachhaltigkeitswirkung‘ beeinflussen.*

Deutlich wurde zunächst, dass die Faktoren in ihrem Zusammenspiel wirken und nicht isoliert betrachtet werden können, besonders da sie sich gegenseitig beeinflussen. Das gleichzeitige Auftreten oder eine Veränderung verschiedener Faktoren kann ein Möglichkeitsfenster für Policy-Wirkung öffnen. Während die Faktoren nicht als deterministische Variablen zu verstehen sind, lassen sich solche bestimmen, die Policy-Wirkung begünstigen oder hemmen können und die ‚Ausrichtung‘ dieser mitbeeinflussen. Dabei können hier vor allem Aussagen über Faktoren auf Ebene des *Kontexts* und des *Planungsprozesses* getroffen werden, während die Aussagen zur Auswirkung der genauen *Gestaltung des Beteiligungsprozesses* relativ allgemein bleiben müssen. Das liegt zum einen daran, dass diese zum Teil gar nicht untersucht werden konnten, zum anderen, dass sich die Faktoren auf den ‚oberen‘ Ebenen als so viel relevanter herausstellten, dass eine vertiefte Diskussion über die genaue Gestaltung der Konsultation am Kern des Problems vorbeigehen würde.

Vorgeschlagen wird das Konzept der *Policy-Relevanz*, das beschreibt, welche Bedeutung Beteiligungsergebnisse in einem bestimmten Prozess überhaupt haben können bzw. welche Bedeutung ihnen zugeordnet ist, und dabei hilft, bekannte Einflussfaktoren zu strukturieren. Für die Policy-Relevanz stellte sich als besonders wichtig heraus, wie viel *Handlungsalternative* auf der lokalen politischen Ebene noch gesehen wird, ob es also Offenheit für Alternativen oder eine Nicht-Durchführung des Projekts gibt, und ob es *innerhalb der lokalen Politik unterschiedliche Auffassungen* zu diesen Fragen gibt, also offene Konflikte. Des Weiteren scheint sehr wichtig zu sein, inwiefern das Projekt eine *Relevanz für die nächste Wahl* hat. Das wird etwa beeinflusst durch die politischen Stimmenverhältnisse, den Zeitpunkt der Wahl, die Betroffenheit der Bevölkerung und die Größe der administrativen Einheit.

Die Policy-Relevanz wird erstens deswegen für bedeutend gehalten, weil sie beschreibt, welchen *Spielraum* die Beteiligung haben kann bzw. soll. Wenn die Beteiligung keine Policy-Relevanz hat, sind – zugespitzt ausgedrückt – die Faktoren auf Ebene des Beteiligungsprozesses für die Policy-Wirkung größtenteils irrelevant. Zweitens ist die Policy-Relevanz wichtig, weil sie sich maßgeblich auswirkt auf den *Ressourceneinsatz und die Gestaltung der Beteiligung*, also auf Faktoren des Beteiligungsprozesses. *Eine hohe Policy-Relevanz bedeutet, dass die Beteiligung eher wirkungsvoll gestaltet wird, während das bei einer niedrigen Policy-Relevanz nicht wichtig oder gerade nicht gewollt ist.* Mit dem Ressourceneinsatz und der gezielten Gestaltung erhöht sich das Potential für Policy-Wirkung und wirkt sich positiv auf die Prozessqualität aus.

Besonders der Mechanismus *Kompassfunktion* hängt stark von der Policy-Relevanz ab. Unklar bleibt, ob dies auch beim Aufbau von *Druck* der Fall ist. Eine gezielte Gestaltung der Beteiligung kann zu einer Ermächtigung beitragen, besonders das Angebot diskursiver Elemente und die methodische Unterstützung sind wichtig. Hier können zudem besonders *einzelne Akteure* innerhalb der Verwaltung oder Fachplanung wichtig sein, die die Rolle übernehmen, Gruppen zu empowern. Vorstellbar ist dies aber auch bei Beteiligungsprozessen, denen ‚von oben‘ keine Policy-Relevanz zugestanden wird.

Neben der Policy-Relevanz spielen auch andere Faktoren eine Rolle. Besonders zu nennen sind der *Mobilitätskontext* und, daraus abgeleitet, der *Charakter des eingebrachten Vorschlags*. Daraus ergibt sich erstens, ob zum Vorschlag ‚passende‘ Expertise eingebracht wird und diese somit das Potential hat, die Planung im gegebenen Rahmen zu qualifizieren. Es wird davon ausgegangen, dass bei eher autogerechten Vorschlägen wenig passende Expertise eingebracht wird, zumindest solange, wie diese Planung die Normalität darstellt und sich deswegen Befürworter:innen nicht einbringen müssen. Zweitens – und das ist wichtiger – beeinflusst der *Mobilitätskontext*, ob Beteiligung sich inhaltlich positiv oder negativ auf die Verkehrswende auswirkt. Spezifisch ist die Ausrichtung der Mobilitätspolitik und die Mobilität der lokalen Bevölkerung wichtig.

10 Fazit

Zum Abschluss wird der wissenschaftliche Beitrag dieser Arbeit zusammengefasst, um dann auf ihre Grenzen und den weiteren Forschungsbedarf einzugehen. Auch werden einige aus den Ergebnissen abgeleitete Denkanstöße für die Praxis formuliert, bevor die Arbeit mit einem Ausblick endet.

10.1 Wissenschaftlicher Beitrag

In dieser Arbeit wurde die detaillierte Untersuchung von inhaltlicher Wirkung von Beteiligung verknüpft mit dem normativen Anspruch der integrierten Verkehrsplanung; dies wurde auf Basis zweier unterschiedlicher Fallstudien untersucht.

Inhaltlicher Beitrag

Die vorliegende Arbeit reiht sich ein in eine Reihe von Forschungsarbeiten, die detailliert anhand weniger Fallstudien Policy-Wirkung untersucht haben, und ergänzt einige vorhandene Meta-Studien zum Thema Policy-Wirkung (siehe Kapitel 3). Gegenüber den meisten dieser Studien (Young und Tanner 2023; Schwanholz et al. 2021; Chen und Aitamurto 2019; Font et al. 2018; Neunecker 2016a; Kubicek et al. 2011) liegt der Mehrwert der vorliegenden Arbeit erstens darin, dass hier Policy-Wirkung anhand ihrer Entstehungsmechanismen untersucht wurde, wodurch Wirkungen detaillierter und kleinteiliger erhoben werden konnten und auch tieferliegende Wirkbeziehungen aufgedeckt wurden. Neben der Entstehung von Wirkungen lag ein Fokus darauf zu verstehen, wie diese verhindert oder gelenkt werden, was sich als fruchtbare Perspektive erwies. Im Ergebnis konnten vier Mechanismen identifiziert werden, mithilfe derer Invited Spaces auf unterschiedliche Weise Policy-Wirkung entfalten können, nämlich die Einarbeitung von Expertise, die Kompassfunktion, der Aufbau von Druck und als hemmender Mechanismus die Nicht-Entscheidung. Diese Mechanismen helfen, auch subtile Wirkungen differenziert zu analysieren und erweitern das Spektrum dessen, wie Wirkungen aussehen können. Insbesondere konnte analysiert werden, dass es auch ohne inhaltliche Veränderung einer Planung Policy-Wirkung geben kann.

Zweitens wurde die Untersuchung von Policy-Wirkung in dieser Arbeit mit der normativen Dimension verknüpft. Damit knüpft diese Studie an ähnliche Frage-

stellungen aus den Umweltwissenschaften an (Jäger et al. 2020; Kochskämper et al. 2018a; Drazkiewicz et al. 2015; Dietz und Stern 2008; Beierle und Cayford 2002). Sie ist eine der ersten, die Policy-Wirkung von Beteiligung im Verkehrsbereich spezifisch in Bezug auf ihre Bedeutung für die Verkehrswende untersucht, und ergänzt dabei Studien, die sich auf einzelne Zielgrößen konzentrieren (Schütte et al. 2023; Boisjoly und Yengoh 2017; Bock und Reimann 2017; Elvy 2014); darüber hinaus ist es meines Wissens nach die erste Studie, die diese Frage anhand der kommunalen Planungsebene in Deutschland untersucht. Dabei konnte gezeigt werden, dass Invited Spaces inhaltlich zur Verkehrswende beitragen können, dies allerdings voraussetzungsreich ist. Es wurde argumentiert, dass die Ausrichtung der Policy-Wirkung besonders vom Mobilitätskontext abhängt und in anderen Kontexten möglicherweise entgegengesetzt ausfällt. Zudem wurde hier die Betrachtung durch die Berücksichtigung der Prozessdimension erweitert: Es wurde die Frage gestellt, *wer* eigentlich *wie* Wirkung erzeugt. Durch die gemeinsame Betrachtung der normativen und der politischen Integration konnte hier gezeigt werden, dass diese sich nicht widersprechen müssen, aber unterschiedliche Elemente in Prozessen relevant sein können. Ein Mehrwert ergibt sich insbesondere aus der Mitbetrachtung von Claimed Spaces, die als Vergleichsfolie dabei halfen, die Dynamiken und Potentiale von Invited Spaces klarer zu fassen und abzugrenzen.

Drittens erlaubte die qualitative Herangehensweise trotz der begrenzten Anzahl von zwei Fallstudien Aussagen über Einflussfaktoren. Dabei wurde aufgebaut auf zahlreichen Erkenntnissen zu Einflussfaktoren für Policy-Wirkung. Im Gegensatz zu vielen Studien (Schwanholz et al. 2021; Chen und Aitamurto 2019; Font et al. 2018; Kubicek et al. 2011; Beierle und Cayford 2002) wurde hier mit einer offenen Herangehensweise gearbeitet, wodurch neben den theoretisch angenommenen Faktoren weitere gefunden wurden und viele der bereits in anderen Studien gefundenen Faktoren bestätigt werden konnten. Dabei wurden keine Faktoren für Policy-Wirkung gefunden, die zuvor noch nicht in der einen oder anderen Weise genannt worden waren, es wurde aber mit dem Konzept der *Policy-Relevanz* ein Vorschlag gemacht, wie sich die Vielzahl der Einflussfaktoren strukturieren lässt. Diese wird durch Faktoren auf Ebene des Kontextes und des Planungsprozesses bestimmt und beeinflusst, wie viele Ressourcen in den Beteiligungsprozess investiert werden. Damit leistet diese Arbeit einen Beitrag zur Diskussion um Einflussfaktoren und regt insbesondere an, sich stärker auf Faktoren in Kontext und Planungsprozess zu konzentrieren, um die (Nicht-)Wirkung von Beteiligung zu erklären. Zudem konnte durch die mechanismenbasierte Herangehensweise gezeigt werden, dass sich Einflussfaktoren und deren Relevanz für die einzelnen Mechanismen unterscheiden. Zudem wurden hier explizit auch Faktoren gesucht, die die ‚Richtung‘ der Wirkung in Hinblick auf die Verkehrswende

beeinflussen und es wurde die Relevanz des Mobilitätskontextes und der Ausrichtung des von administrativ-politischer Seite eingebrachten Vorschlags herausgearbeitet.

Methodischer Beitrag

Durch die Mechanismen wurde ein methodischer Beitrag dazu geleistet, wie sich Wirkbeziehungen in komplexen realweltlichen Zusammenhängen erfassen lassen, auf dem weitere Forschungsarbeiten aufbauen können. Es konnte gezeigt werden, dass Wirkungen auftraten, die etwa durch einen reinen Vergleich zwischen Beiträgen und Policy-Entscheidung nicht hätten erfasst werden können. Auf der anderen Seite konnte auch gezeigt werden, dass es sich trotz Übereinstimmungen in Beiträgen und Planungsergebnissen nicht immer um Policy-Wirkung handelt.

Die in Anlehnung an das Process Tracing entwickelte, mechanismen-basierte Methodik stellte sich als geeignet für die Erforschung von Policy-Wirkung heraus. Sie hilft, die verschiedenen Datenarten zu verbinden und somit entlang der Mechanismen und der einzelnen Prozessschritte sowie der definierten Faktoren quer auszuwerten. Damit reiht sich diese Arbeit ein in die wenigen Forschungsarbeiten, die sich Policy-Wirkung mit einer Kombination aus methodischen Ansätzen nähern (Pfeifer et al. 2021; Sutcliffe und Cipkar 2017; Aitamurto 2016; Drakiewicz et al. 2015) und ergänzt insbesondere die Studien aus den Umweltwissenschaften, die mit Mechanismen arbeiten (Schütte et al. 2023; Newig et al. 2018; Kochskämper et al. 2018a). Ein methodischer Mehrwert dieser Arbeit ist, dass sie erstens ungewöhnlich viele Datenarten verbindet und so eine besonders nuancierte Annäherung an Wirkprozesse erlaubt, und die Herangehensweise zweitens detailliert nachvollziehbar und auch für andere Studien nutzbar ist.

So können die hier beschriebenen Mechanismen als Ausgangspunkt für weitere Studien dienen, in denen sie anhand der hier definierten *Vorschläge für Evidenz* untersucht bzw. eigene Mechanismen ergänzt werden können. Dabei ist in dieser Arbeit die Anwendung detailliert dokumentiert, sodass die einzelnen Schritte nachvollzogen und an eigene Forschungsarbeiten angepasst werden können. Je nach gewünschter Detailtiefe können dabei für die Mechanismen die einzelnen Indikatoren bearbeitet werden - wie hier für die Konsultationsformate geschehen -, nur bestimmte Indikatoren ausgesucht werden, oder - wie hier für die anderen Beteiligungsformate geschehen - eine zusammenfassende Betrachtung der Evidenz pro Mechanismus vorgenommen werden.

Durch die zweistufige Herangehensweise, in der im ersten Schritt die Wirkung nur *beschrieben* (und noch nicht bewertet) wurde, lässt sich das Vorgehen auch

auf Beteiligungsverfahren in anderen Planungsfeldern anwenden. Außerdem wurde gezeigt, dass die entwickelten Mechanismen nicht nur für die – hier im Fokus stehenden – Invited Spaces angewandt werden können, sondern sich auch als Ausgangspunkt eignen, um diese mit Claimed Spaces zu vergleichen.

Die methodische Herangehensweise ändert nichts daran, dass Wirkungen immer nur annäherungsweise erfasst werden können, aber sie erlaubt eine reichhaltige und nachvollziehbare Annäherung, die mit beliebig vielen verschiedenen Datenformen und -methoden ergänzt werden kann.

10.2 Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf

Eine erste, offensichtliche Grenze der Studie stellt die Untersuchung (nur) zweier kontextspezifischer Fallstudien dar. Das war sinnvoll für die interne Validität, lässt aber Aussagen über das gesamte Forschungsfeld nur thesenhaft zu. Da die beiden Fallstudien zudem in einigen Kontextfaktoren übereinstimmen und beide im urbanen Kontext Hamburg verortet sind, entstehen blinde Flecken. Aussagen über die Relevanz des Kontextes können zwar (vorsichtig) getätigt werden, sollten aber in weiteren Studien qualifiziert werden. Zukünftige Forschung könnte die Fragestellung an weiteren Fallstudien mit einem anderen (Mobilitäts-)kontext untersuchen, etwa mit einer höheren Pkw-Besitzquote oder weniger verkehrswende-affinen politischen Verhältnissen. Denn in solchen Fällen ist auch vorstellbar, dass die Policy-Wirkung für die Verkehrswende negative Folgen hat.

Eine Untersuchung anhand verschiedener und zahlreicherer Fallstudien könnte auch dazu beitragen, die Rolle einiger Faktoren genauer zu verstehen. In dieser Arbeit konnten nicht zu allen theoretisch hergeleiteten Faktoren Aussagen getroffen werden, und eine groß angelegte und systematische Untersuchung verschiedener Faktoren und deren Zusammenhang scheint sinnvoll. Die Rolle der Beteiligungserfahrung der Kommune bleibt in dieser Untersuchung beispielsweise unklar, sodass ein Vergleich mit Städten sinnvoll wäre, in denen noch wenig beteiligt wurde. Auch scheint eine Untersuchung in ländlichen Gebieten oder Kleinstädten sinnvoll, da eine solche sich in vielen Faktoren vom hier untersuchten urbanen Kontext unterscheidet. Außerdem hatten beide Fallstudien gemeinsam, dass eine lange und intensive öffentliche Diskussion den Projekten vorausging. Um die mögliche Rolle von Diskurs und Expertise besser untersuchen zu können, wäre es somit sinnvoll, das Thema zusätzlich an Fallstudien zu untersuchen, bei denen es bisher wenig öffentliche Diskussion zu dem Thema gab. Dabei könnte gezielter auf weniger Faktoren fokussiert werden. Zudem wäre bezüglich der Faktoren interessant, den Ansatz der Policy-Relevanz weiterzudenken und

anhand einer Literaturstudie zu prüfen, inwiefern sich Ergebnisse zu Einflussfaktoren damit sinnvoll strukturieren und abbilden lassen.

In Ergänzung zur vorliegenden Studie besteht weiterer Forschungsbedarf, die Policy-Wirkung der Beteiligungen auch längerfristig aus einer ex-Post-Perspektive zu untersuchen. Erstens könnte so die auf die Policy-Entscheidung folgende Umsetzungsphase berücksichtigt werden, in der der Beitrag zur Verkehrswende in gebauter Form sichtbar wird: *Werden die ambitionierten Maßnahmen des Verkehrskonzepts für Ottensen in der Objektplanung so umgesetzt? Wie wirkt sich die Beteiligung im Fall Elbchaussee auf die Planungen zum nächsten Abschnitt aus?* Solche indirekten oder zeitverzögerten Effekte konnten hier nicht untersucht werden. Zweitens wäre auch die Perspektive der Akteure auf den Prozess mit etwas zeitlichem Abstand im Vergleich spannend. Während die begleitende Forschung wie erwartet großen Mehrwert bezüglich der Verfügbarkeit von Daten bot und weiterempfohlen wird, erschwerte die Aktualität teilweise auch die Forschung, insbesondere da beide Projekte zum Forschungszeitpunkt umstritten waren und eine vollständige Anonymisierung kaum möglich war. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass nicht alle Interviewpartner:innen der Veröffentlichung ihrer Zitate zustimmten. Es ist vorstellbar, dass mit zeitlichem Abstand weitere Einblicke möglich wären.

Zudem sollte Policy-Wirkung auch stärker gemeinsam mit anderen Wirkungen von Beteiligung untersucht werden. In dieser Arbeit wurden andere Wirkungen nur am Rande betrachtet, obgleich Wirkungen auf Einstellungen, Akzeptanz oder das politische System natürlich mit Policy-Wirkung eng zusammenhängen. Auch wenn eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Wirkungs-Dimensionen in breiter angelegten Studien nicht immer möglich sein mag, sollte Policy-Wirkung öfter Bestandteil von Studien zu Beteiligung werden bzw. standardmäßig so gut wie möglich mit abgebildet werden.

Methodische Reflektion

Sowohl die gewählte qualitative Methodik als auch die gewählten Methoden erwiesen sich als sinnvoll für die Erforschung von Policy-Wirkung. Um weitere Fallstudien untersuchen zu können sollten jedoch so weit wie möglich einheitliche Auswertungssysteme für alle Methoden genutzt werden. Zwar bot die Methodenvielfalt für diese Arbeit einen großen Mehrwert, sie stellte aber auch einen beträchtlichen Aufwand dar, der sich vermutlich reduzieren ließe.

Dies könnte den Einbezug weiterer Methoden ermöglichen. Denkbar ist insbesondere die Nutzung weiterer quantitativer Daten: So wie in dieser Studie die Bevölkerungs- und Teilnehmendenbefragung die qualitativen Erkenntnisse

ergänzen und in den Kontext setzen konnten, sowie auch einen strukturierten Vergleich der Fallstudien untereinander erlaubten, scheint auch die Ergänzung durch Befragungen von Politik und Verwaltung oder der (automatisierten) Inhaltsanalyse von Beiträgen sinnvoll. Letzteres könnte eine schnelle Analyse der Beteiligungsergebnisse ermöglichen. Denkbar wäre auch, die detaillierte Erhebung in einzelnen Fallstudien im Sinne eines T-förmigen Designs mit einer quantifizierenden Erhebung zu ergänzen, um die gefundenen Ergebnisse direkt in das gesamte Forschungsfeld einordnen zu können.

Die Mitbetrachtung von anderen Beteiligungsformaten erwies sich im Kontext dieser Arbeit als sehr fruchtbar und kann für weitere Studien empfohlen werden. Insbesondere die Forschung in Ottensen zeigte, dass die einzelnen Formate ohnehin nicht trennscharf auseinandergelassen werden können und in Wechselwirkung betrachtet werden müssen. Besonders wichtig erwies sich die gemeinsame Betrachtung mit Claimed Spaces. Mit den Worten von Gaventa (2006, S. 28): „We must also remember that these spaces exist in dynamic relationship to one another, and are constantly opening and closing through struggles for legitimacy and resistance, co-optation and transformation.“ Dafür könnte auch das Mechanismen-Framework in weiteren Studien auf theoretischer Basis für Claimed Spaces ergänzt und ggf. weitere Mechanismen-Skizzen aufgestellt werden, um dann weitere Fallstudien zu untersuchen. Der Zusammenhang und die Interaktionen zwischen Invited Spaces und Claimed Spaces sollten weiter untersucht werden, bis hin zum Entstehen hybrider Formen der Beteiligung, die womöglich als Symptom einer Übergangsphase gesehen werden können, in der neue Organisationsformen und Wünsche etablierten Beteiligungsprozessen gegenüberstehen. In diesem Kontext sollte spezifisch weiter erforscht werden, unter welchen Bedingungen Invited Spaces Druck aufbauen können und inwiefern darüber tatsächlich Policy-Wirkung entstehen kann bzw. wovon das abhängt, und wie sich diese Dynamik zu Claimed Spaces verhält.

Zuletzt soll noch eingegangen werden auf das Spannungsfeld zwischen strukturiertem, theoriegeleiteten Vorgehen und Offenheit im Forschungsprozess. Obwohl explizit eine offene, qualitative Herangehensweise gewählt wurde, die sich im Forschungsprozess stark weiterentwickelte, strukturierten die Mechanismen-Skizzen, die Bewertungskriterien und die Einflussfaktoren und die damit verbundenen Indikatorensysteme den Erkenntnisprozess stark. Die hier gewählte Herangehensweise eignete sich sehr gut dazu, die theoretisch erarbeiteten Mechanismen empirisch zu fundieren und teilweise auch umzuformulieren. Für die Erarbeitung gänzlich neuer Mechanismen aus dem Material könnte eine induktive Variante des Process Tracing, wie sie Beach und Pedersen (2018, S. 852)

erwähnen, jedoch besser funktionieren. Ein interessanter Forschungsansatz wäre eine Kombination und Kontrastierung beider Herangehensweisen.

10.3 Denkanstöße für die Praxis

Was können die Erkenntnisse beitragen zum praktischen Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen der gebotenen nachhaltigen Verkehrswende auf Ebene der Infrastruktur und des Raumes und dem Anspruch eines offenen, freiheitlich-demokratischen Systems? Aus einer Analyse des Ist-Zustands leiten sich nicht automatisch Empfehlungen ab. Somit erfolgt hier eine weitergehende Interpretation. Als Grundlage für die im Folgenden formulierten Denkanstöße dient hier die normative Verortung, nämlich das Leitbild der IVP. Wie kann Beteiligung über ihre Policy-Wirkung zur IVP beitragen, also die normative Integration der Ergebnisse und die politische Integration des Planungsprozesses verbessern?

Implikationen ergeben sich dabei für verschiedene Akteursgruppen. Relevant ist zunächst das mit der Planungswissenschaft korrespondierende *Planungsfeld*, also die (Verkehrs-)planung in Verwaltung und privaten Büros. Auch relevant sind Akteure aus der *Politik*, die oft den Rahmen für die Planungen und die Beteiligung vorgeben. Drittens sind die vielfältigen Akteure aus der *Zivilgesellschaft* mit zu betrachten. Folgende Anregungen werden vor diesem Hintergrund formuliert.

Grundlegende Entscheidungen als Teil des politischen Aushandlungsprozesses sichtbar machen.

Essenzielle Entscheidungen sollten so wenig wie möglich aus dem sichtbaren politischen Prozess herausgehalten, sondern vielmehr als Teil dessen begriffen werden. Auch technische Regelwerke und Richtlinien, etwa zur Ausgestaltung bestimmter Straßentypen, sollten nach und nach stärker Teil des *sichtbaren* politischen Diskurses werden. Die bereits getroffenen Entscheidungen sollten offen und transparent kommuniziert werden. Closed Spaces wird es weiterhin geben, ein erster Schritt wäre, sie als solche zu benennen und auch ihre Gegenstände als politische Entscheidungen zu benennen, sodass sie nach und nach zu einem Teil des politischen Diskurses werden können. Im Zuge dessen sind sichtbare Konflikte als positives Zeichen zu werten und sollten nicht davon abhalten, ein Thema zu diskutieren.

Verständnis für Kontextfaktoren entwickeln.

In dieser Arbeit wurde bestätigt, dass das grundlegende Problem bei öffentlicher Beteiligung nicht der Mangel an Innovationen oder neuen Methoden ist, sondern Partizipation immer wieder an dieselben Probleme und Grenzen von etablierten

Institutionen stößt. Bei der Planung einer Beteiligung sollten zunächst die Kontextfaktoren systematisch erfasst und verstanden und daraus sinnvolle Beteiligungsschritte abgeleitet werden. Hilfreich kann dabei das Konzept der Policy-Relevanz sein und die Frage, wie diese in einem konkreten Fall erhöht werden kann.

Ressourcen für gute Beteiligung bereitstellen.

Durch Einsatz von Ressourcen (Geld, Zeit, Expertise) kann bis zu einem gewissen Grad die Inklusivität und die fundierte Urteilsbildung erhöht werden, und die Beteiligung kann als legitimer Ausdruck der Interessen der Bevölkerung wahrgenommen werden, was ihre Rolle im politischen Diskurs entscheidend erhöht. Eine besondere Rolle spielen repräsentative Studien, die sich an die Struktur der betroffenen Bevölkerung annähern können, auch um ein übertragbares Stimmungsbild zu Verkehrswendemaßnahmen zu bekommen.

Es kann sinnvoll sein, bestehende Ressourcen zunächst auf eben jene Verfahren, die hohe Policy-Relevanz haben, zu konzentrieren. Damit sollte offen umgegangen werden. Perspektivisch sollte der Fokus aber darauf liegen, Policy-Relevanz zu erhöhen und mehr Ressourcen bereitzustellen.

Mutige Entscheidungen treffen, auch wenn nicht alle einverstanden sind.

Wenn eine Beteiligung stattgefunden hat, die relevanten Gruppen erreicht wurden und sich äußern konnten und die relevanten Fragen offen diskutiert wurden, sollte ab einem gewissen Punkt eine mutige politische Entscheidung getroffen werden, ohne an diesem Prozessschritt weiter zu beteiligen. Auch wenn nicht alle zufrieden sind, ist das nicht (unbedingt) als Zeichen unzureichender Beteiligung zu deuten, sondern als zu erwartender Bestandteil eines politischen Prozesses. Die Dokumentation eines Beteiligungsprozesses und die Nutzung externer Expertise und eine Evaluation können hierfür Sicherheit geben.

Policy-Wirkung transparent darstellen.

Deutlich wurde in dieser Arbeit, dass Policy-Wirkung nicht nur nicht automatisch auftritt, sondern teilweise auch schwer erkennbar ist. Transparenz ist ein demokratischer Wert, und er könnte auf Dauer zu mehr Policy-Wirkung beitragen: Vorstellbar ist etwa, eine anschauliche und kurze *Dokumentation des Umgangs mit Beteiligungsergebnissen* in Leitlinien zu Beteiligungen aufzunehmen. Grundlage könnten die hier entwickelten Mechanismen sein. Neben einem Beitrag zur Akzeptanz (der an anderer Stelle zu erforschen wäre) könnte eine solche systematische Dokumentation auch alle Beteiligten für die Wege von inhaltlicher Wirkung und deren Hindernisse sensibilisieren.

Invited Spaces weiter etablieren und ausbauen.

Bei Invited Spaces vonseiten der öffentlichen Hand kann unmittelbarer Einfluss auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden und die Aushandlungsprozesse genommen werden. Niedrigschwellige Formate sollten angeboten werden, um verschiedene Personen zu erreichen. Gut gestaltete Invited Spaces können dabei traditionell überhörte Stimmen wahrnehmbar machen und Forderungen aus den Claimed Spaces in den Kontext setzen und ggf. ‚ausgleichen‘, um zu vermeiden, dass sich ‚laute‘ Partikularinteressen durchsetzen. Nicht zuletzt ist gerade die konsultative Natur vieler dieser Formate aufrechtzuerhalten, weil dadurch ein Interessenausgleich auch noch *nach* dem Beteiligungsprozess erfolgen kann. So können Politik und Verwaltung aktiv die in der Beteiligung nicht repräsentierten Interessen einbringen. Dies sollte auch bewusst erfolgen, indem etwa reflektiert wird, welche Gruppen nicht repräsentiert sind und welche Bedürfnisse sie haben könnten, ggf. mit wissenschaftlicher Unterstützung. Zudem bieten sich Invited Spaces gerade als Informationsquelle für die Fachplanung an, da durch die Fragestellung passgenaues Wissen eingeholt werden kann.

Empowermentprozesse fördern und als Bereicherung verstehen.

Für Akteure aus der Zivilgesellschaft sind Zusammenschlüsse stetig zu empfehlen, um Invited Spaces zu gegebenen Zeitpunkten sinnvoll ergänzen oder erweitern zu können. Das kann auch dazu beitragen, in der Folge über die nötigen Ressourcen zu verfügen, um auch Druck ausüben zu können, wenn eine Eingliederung in bestehende Beteiligungsstrukturen nicht gewünscht ist oder nicht sinnvoll erscheint. Dabei sollten auch Claimed Spaces versuchen, möglichst inklusiv zu sein und sich diverser zusammenzusetzen.

Empowermentprozesse sollten vonseiten der öffentlichen Hand gefördert und als Chance begriffen werden. Durch Zusammenschluss und Organisation kann Druck erzeugt werden, um auch an Stellschrauben heranzukommen, die vorher als ‚nicht möglich‘ bezeichnet oder aus dem politischen Diskurs herausgehalten wurden, und Closed Spaces zu öffnen. Gerade für Akteure aus der Verwaltung können sich hier auch Allianzen anbieten, um Entwicklungen im Sinne der Verkehrswende voranzutreiben.

Dabei werden begleitende Gremien als Potential gesehen – wenn sie mit ausreichend Vorlauf gestartet werden, um zum Zeitpunkt politischer Beschlussfassungen bereit zu sein, an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Durch geeignete Methoden und eine offene Konfliktkultur können Empowermentprozesse gefördert werden.

Verkehrsversuche als Potential sehen.

Verkehrsversuche haben den Vorteil, dass angestrebte Veränderungen zunächst getestet werden können, um dann möglicherweise optimiert oder auch wieder abgeschafft zu werden. Sie können Vorteile einer Maßnahme im Alltag erlebbar machen. Als Schritt zur Verstetigung bietet sich die Kombination mit einer wissenschaftlichen Befragung an. Positive Befragungsergebnisse können der Politik den Mut geben, Verkehrswende-planungen zu verstetigen. Der administrative Aufwand von Experiment und Befragung ist allerdings nicht zu unterschätzen.

Medienlogik verstehen und nutzen.

Oft sind in den Medien v.a. negative Meldungen bezüglich eines Projekts enthalten, besonders wenn es um eine Abkehr vom autogerechten Status-Quo geht. Es zeigt sich, dass es durch aktive Medienarbeit möglich ist, auch positive Beteiligungsergebnisse zu platzieren und so ein Gegengewicht zu schaffen, das sich auf die Wahrnehmung eines Projekts vonseiten der Öffentlichkeit und der Politik auswirken kann.

Wissenschaftliche Expertise nutzen.

Wissenschaftliche Expertise kann der öffentlichen Hand helfen, passende Beteiligungsmethoden zu finden, diese anzuwenden und zu evaluieren. Außerdem lässt sich durch wissenschaftliche Expertise eine realistische Einschätzung und Einordnung des eigenen Prozesses gewinnen, was beispielsweise Zustimmungswerte oder Zufriedenheit angeht; dies kann handlungs- bzw. sprechfähiger machen. Somit bietet sich bei ‚besonderen‘ Verfahren oder bei wenig Erfahrung mit Beteiligung eine solche Begleitung und Weiterbildung an. Auch für die Zivilgesellschaft kann wissenschaftliche Expertise hilfreich sein, um beispielsweise die eigenen Argumente zu untermauern oder Prozesse besser zu gestalten und sich zu ermächtigen.

Ungleichgewichte in der Beteiligung und mangelnde Akzeptanz von Verkehrswendemaßnahmen als Teil einer breiteren gesellschaftlichen Debatte verstehen.

Auch gut gestaltete Beteiligungsformate werden die Schieflage in der Repräsentation nicht ausgleichen. Dies muss gesamtgesellschaftlich angegangen werden. So kann die Diskussion um das Partizipations-Bias nur im weiteren Kontext sozialer Ungerechtigkeit geführt werden. Genauso lassen sich Widerstände gegen Maßnahmen der Verkehrswende im Kontext des sozio-technischen Systems der Automobilität sehen, in dem eine Verkehrswende immer Verlust von Privilegien bedeutet. Diese grundlegenden Themen wird und muss Beteiligung an Planungsprozessen auf kommunaler Ebene nicht lösen.

10.4 Schlusswort

In der Einleitung wurde die Frage aufgeworfen, ob die Zivilgesellschaft als Ressource für bessere Planung zu sehen ist oder eher als „Masse, die [...] eben leider überzeugt werden muss“. Beides ist wahr: In einem demokratischen System ist eine Aufgabe der Politik, die Bevölkerung von der Verkehrswende zu überzeugen, davon, dass eine Veränderung gewinnbringend ist. Gleichzeitig ist die Zivilgesellschaft eine Ressource für die Verkehrswende: Beteiligung der Öffentlichkeit kann dazu führen, dass Planende und Politiker:innen stärker im Sinne der Verkehrswende agieren und Planung qualifiziert werden kann.

Die Vorstellung, dass Fachleute die Verkehrswende ohne Beteiligung der Öffentlichkeit viel effizienter planen *könnten*, mag in manchen Fällen stimmen. Aber erstens können oft durch Beteiligung tatsächlich noch relevante Informationen eingebracht werden, und zweitens ist Beteiligung wichtig dafür, dass die relevanten politischen Entscheidungen getroffen werden. Zumindest in unserem demokratischen System ist die Wunschvorstellung, dass die Verkehrswende von oben herab mit weniger Beteiligung durchgesetzt werden kann, eine Illusion, denn die Angst vor der nächsten Wahl und die dann tatsächlich folgende Abwahl verhindern besonders längerfristige Veränderungen, und umgesetzte Maßnahmen müssen ja auch angenommen und genutzt werden. Dass auch eine an der Verkehrswende orientierte Technokratie nicht die Lösung der Wahl ist, versteht sich von selbst, nicht zuletzt, weil es keine Garantie dafür gäbe, dass die Macht tatsächlich langfristig für eine sozial-ökologische Transformation eingesetzt werden würde.

Weniger oder keine Beteiligung ist also keine Lösung. Dabei macht Mut, dass Formate sowohl zur demokratischen Qualität als auch zur inhaltlichen Qualität einer verkehrswendeorientierten Planung beitragen können. Das Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Zielen und demokratischem Anspruch besteht aber weiter. Einige Ansatzpunkte wurden in dieser Arbeit aufgezeigt, etwa, auszuhandelnde Themen transparent zu machen, den politischen Spielraum von Beteiligung klar zu thematisieren und zu erweitern, Empowermentprozesse zu fördern, mit Verkehrsversuchen und inklusiven Formaten zu arbeiten und Konflikte und Widersprüche auszuhalten und als Teil eines politischen Prozesses zu begreifen.

Für die Auseinandersetzung mit meiner Rolle als Planerin ist die Relevanz des Kontextes und des politischen Willens zur Verkehrswende besonders eindrücklich, denn diese beeinflussen auch, welche Rolle Beteiligung haben kann und welcher Wirkmechanismus erfolversprechend ist. Die Auseinandersetzung mit den Mechanismen und den Faktoren gibt mir zudem konkrete Ansatzpunkte für eine mögliche Rolle. Etwa scheint mir der Ansatz, Empowermentprozesse und hybride Formen von Beteiligung zu fördern, für eine eigene zukünftige Arbeits-

praxis sehr vielversprechend, da dadurch spezifische Vorteile von Invited und Claimed Spaces verbunden werden könnten.

In der Einleitung wurde die große Frage aufgeworfen, wie nachhaltige Entwicklung in der Demokratie gelingen kann. Dazu konnten auf kleinteiliger Ebene einige Ansatzpunkte geboten werden. Planungsprojekte auf kommunaler Ebene, wie die beiden in dieser Arbeit betrachteten, sind bedeutende Puzzlestücke der Verkehrswende und damit höchst relevant. Gleichzeitig sind sie eingebettet in größere Strukturen, die nicht aus dem Blick verloren werden sollten. Dazu gehört etwa das bereits angesprochene Wachstumsparadigma, das einer Verkehrswende zuwiderläuft, und dessen Manifestation in fortwährendem Verkehrswachstum. Es besteht damit ein fortwährendes Spannungsfeld zwischen der kleinteiligen Arbeit in Planungsprojekten vor Ort und den sich global und lokal verschärfenden Handlungsanforderungen im Bereich Ökologie und Demokratie.



Literaturverzeichnis

- Ableson, Julia; Gauvin, Francois-Pierre (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Canadian Policy Research Networks (Research Report P, 6).
- ADFC HH (Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club Landesverband Hamburg e.V.) (2019): Stellungnahme des ADFC zur Erstverschickung der Planungen zum Umbau der Elbchaussee vom 15.08.2019.
- ADFC HH (Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club Landesverband Hamburg e.V.) (2020): Stellungnahme des ADFC Hamburg zur zweiten Verschickung der Elbchaussee-Planung (Manteuffelstraße bis Parkstraße) vom 23.01.2020.
- Ahrens, Gerd-Axel (2018): Verkehrsplanung. In: Ahrens und Gerd-Axel (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Ausgabe 2018. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2805–2815.
- Aitamurto, Tanja (2016): Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide. In: *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, S. 2780–2789. DOI: 10.1109/HICSS.2016.349.
- Aitamurto, Tanja; Chen, Kaiping; Cherif, Ahmed; Galli, Jorge Saldivar; Santana, Luis: Civic CrowdAnalytics. In: *Academic Mindtrek '16*, S. 86–94.
- Aitamurto, Tanja; Landemore, Hélène (2016): Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. In: *Policy & Internet* 8 (2), S. 174–196. DOI: 10.1002/poi3.115.
- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): *Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Andor, Mark; Frondel, Manuel; Horvath, Marco; Larysch, Tobias; Ruhrort, Lisa (2019): Präferenzen und Einstellungen zu vieldiskutierten verkehrspolitischen Maßnahmen: Ergebnisse einer Erhebung aus dem Jahr 2018. Diskussionspapier. RWI - Leibnitz Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Materialien, Heft 131).
- Antonson, Hans (2014): Public participation and written submissions: A transport infrastructure planning case study. In: *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 70, S. 59–66. DOI: 10.1016/j.tra.2014.09.015.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder Of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), S. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.

- Bale, Tim; Partos, Rebecca (2014): Why mainstream parties change policy on migration: A UK case study – The Conservative Party, immigration and asylum, 1960–2010. In: *Comparative European Politics* 12 (6), S. 603–619. DOI: 10.1057/cep.2014.21.
- Banister, David (2008): The sustainable mobility paradigm. In: *Transport Policy* 15 (2), S. 73–80. DOI: 10.1016/j.tranpol.2007.10.005.
- Barber, Benjamin R. (2003): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley CA: University of California Press.
- Barnickel, Annalena (2022): Autoarmes Ottensen: Neue Vorschläge - und noch mehr Streit. freiRAUM Keine Einigung bei Verkehrsprojekt in Sicht. In: *Hamburger Morgenpost*, 13.04.2022 (87), S. 8.
- Barnickel, Annalena (2023): „freiRaum Ottensen“: Hat das autoarme Projekt noch eine Chance? In: *Hamburger Morgenpost*, 06.01.2023. Online verfügbar unter <https://www.mopo.de/hamburg/mopo-talk-zu-freiraum-ottensen-hat-das-autoarme-projekt-noch-eine-chance/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Barrett, Gregory; Wyman, Miriam; Schattan, P. Coelho Vera (2012): Assessing the Policy Impacts of Deliberative Civic Engagement. Comparing Engagement in the Health Policy Processes of Brazil and Canada. In: Tina Nabatchi, John Gastil und G. Michael Weiksner (Hg.): *Democracy in Motion. Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. New York: Oxford University Press.
- Basedow, Sebastian; Trénel, Matthias; Letz, Britta (2013): *Modellprojekt Begegnungszonen - Pilotprojekt Maaßenstraße. Auswertungsbericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung begegnungszonen.berlin.de*. Hg. v. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin. zebra-log. Berlin.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2017): *Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland*. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2018): *Smart Cities – Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft*. Bonn (BBSR Online Publikation, 28/2017). Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-28-2017-dl.pdf?blob=publicationFile&v=4>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Beach, Derek; Kaas, Jonas Gejl (2020): The Great Divides: Incommensurability, the Impossibility of Mixed-Methodology, and What to Do about It. In: *International Studies Review*, S. 1–22. DOI: 10.1093/isr/viaa016.

- Beach, Derek; Pedersen, Rasmus Brun (2018): Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms. In: *Sociological Methods & Research* 47 (4), S. 837–871. DOI: 10.1177/0049124115622510.
- Beach, Derek; Pedersen, Rasmus Brun (2019): *Process-Tracing Methods. Foundations and guidelines*. Second edition: University of Michigan Press.
- Beck, Iris (2013): Was ist daraus geworden? Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 40. Universität Augsburg; Universität Kaiserslautern, Augsburg-Kaiserslautern.
- Becker, Udo; Schwedes, Oliver (2020): Zur Reformbedürftigkeit der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. - Plädoyer für ein repräsentatives Verfahren bei der Festlegung von Richtlinien im Straßenverkehr. TU Dresden, Professur Verkehrsökologie.
- Beckmann, Klaus J. (2021): Partizipative Methoden in der (Stadt-)Verkehrsplanung. In: Dirk Vallée, Barbara Engel und Walter Vogt (Hg.): *Stadtverkehrsplanung*. 3. Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer Vieweg, S. 449–471.
- Beckmann, Klaus J., Baum, Herbert (2002): Bericht Integrierte Verkehrspolitik. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen. Bonn.
- Beierle, Thomas C.; Cayford, Jerry (2002): *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Beierle, Thomas C.; Konisky, David M. (2000): Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. In: *Journal of Policy Analysis and Management* (19), S. 587–602.
- Belz, Janina; Follmer, Robert; Hölscher, Jana; Stieß, Immanuel; Sunderer, Georg (2022): *Umweltbewusstseinsstudie 2020*. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/ubs_2020_0.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Berestetska, Anja; Gaffron, Philine; Gantert, Marius (2021): Evaluation des temporären Flanierquartiers ‚Ottensen macht Platz‘ in Hamburg-Altona. Hamburg: TUHH Universitätsbibliothek. Online verfügbar unter <https://tore.tuhh.de/dspace-cris-server/api/core/bitstreams/c2ddcf04-16a3-4834-89c1-d50a0b9c8b89/content>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Bickerstaff, Karen; Tolley, Rodney; Walker, Gordon (2002): Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. In: *Journal of Transport Geography* 10 (1), S. 61–73. DOI: 10.1016/s0966-6923(01)00027-8.

- Bickerstaff, Karen; Walker, Gordon (2001): Participatory Local Governance and Transport Planning. In: *Environment and Planning A (Environment and Planning A: Economy and Space)* 33 (3), S. 431–451. DOI: 10.1068/a33173.
- Bickerstaff, Karen; Walker, Gordon (2005): Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. In: *Urban Studies* 42 (12), S. 2123–2144.
- Blumenthal, Julia von (2021): Land (Freie Hansestadt) Hamburg. In: Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall und Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien (Springer Reference), S. 465–471.
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) (Hg.) (2022): Klimaschutz in Zahlen. Aktuelle Emissionstrends und Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands, Ausgabe 2022. Online verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Klimaschutz/klimaschutz-in-zahlen.pdf?blob=publicationFile&v=8>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Jan Abt, Mareike Lettow und Ulrike Vorwerk. Hg. v. Umweltbundesamt. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin (Texte, 37).
- Bögel, Paula Maria; Augenstein, Karoline; Levin-Keitel, Meike; Upham, Paul (2022): An interdisciplinary perspective on scaling in transitions: Connecting actors and space. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions* 42, S. 170–183. DOI: 10.1016/j.eist.2021.12.009.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2021): Kommunalpolitik. In: Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall und Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien (Springer Reference), S. 442–450.
- Böhm, Monika (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: *Natur und Recht* 33 (9), S. 614–619. DOI: 10.1007/s10357-011-2130-y.
- Böhm, Steffen; Jones, Campbell; Land, Chris; Paterson, Mat (2006): Introduction: Impossibilities of Automobility. In: *The Sociological Review* 54 (1_suppl), S. 3–16. DOI: 10.1111/j.1467-954X.2006.00634.x.
- Boisjoly, Geneviève; Yengoh, Genesis T. (2017): Opening the door to social equity: local and participatory approaches to transportation planning in Montreal. In: *European Transport Research Review* 9 (3). DOI: 10.1007/s12544-017-0258-4.

- Borgato, Stefano; Maffii, Silvia; Bosetti, Simone (2021a): People on low income and unemployed persons. In: Tobias Kuttler und Massimo Moraglio (Hg.): Re-thinking mobility poverty. Understanding users' geographies, backgrounds and aptitudes. London, New York: Routledge Taylor& Francis Group (Transport and society), S. 124–134.
- Borgato, Stefano; Maffii, Silvia; Bosetti, Simone (2021b): Women and gender-related aspects. In: Tobias Kuttler und Massimo Moraglio (Hg.): Re-thinking mobility poverty. Understanding users' geographies, backgrounds and aptitudes. London, New York: Routledge Taylor& Francis Group (Transport and society), S. 113–123.
- Boulding, Carew; Wampler, Brian (2010): Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. In: *World Development* 38 (1), S. 125–135. DOI: 10.1016/j.worlddev.2009.05.002.
- Brenck, Andreas; Mitusch, Kay; Winter, Martin (2016): Die externen Kosten des Verkehrs. In: Oliver Schwedes, Weert Canzler und Andreas Knie (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 401–429.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2020a): Dringlicher Antrag: Neustrukturierung der Behörden 2020. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 22/564, 16.06.2020.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2020b): Einigung mit der Volksinitiative Radentscheid Hamburg. Die Fahrradstadt Hamburg wird inklusiver. Antrag der Abgeordneten Dirk Kienscherf, Lars Pochticht, Dorothee Martin, Ksenija Bekeris, Ole Thorben Buschhüter, Gabi Dobusch, Uwe Lohmann, Dr. Christel Oldenburg, Milan Pein, Sören Schumacher, Urs Tabbert, Juliane Timmermann, Dr. Isabella Vértes-Schütter (SPD) und Fraktion und der Abgeordneten Dr. Anjes Tjarks, Martin Bill, Eva Botzenhart, Rosa Domm, Gerrit Fuß, Lisa Kern, Christa Möller (GRÜNE) und Fraktion. Drucksache 22/106, 21.04.2020.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2020c): 4. Sitzung. Plenarprotokoll 22/4, 06.05.2020.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2021): Bremst der Radentscheid Hamburgs Radfahrer/-innen und die Mobilitätswende? Schriftliche kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Sudmann (Die Linke) vom 12.04.21. Drucksache 22/3944, 20.04.2021.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2022): Klarer Kurs in stürmischen Zeiten: Mobilitätswende sichern für ein lebenswertes und nachhaltiges Hamburg. Antrag. Drucksache 22/10303, 01.12.2022.
- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2023a): Strategie Mobilitätswende (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 22/13670, 28.11.23).

- Bürgerschaft FHH (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg) (2023b): Elbchaussee: Belange der Fußgängerinnen und Fußgänger vergessen? Schriftliche kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anke Frieling (CDU) vom 09.08.23. Drucksache 22/12642, 15.08.2023.
- Changing Cities e.V. (2023): Radentscheide in Deutschland. Online verfügbar unter <https://changing-cities.org/radentscheide/>, zuletzt aktualisiert am 24.11.2023, zuletzt geprüft am 25.11.2023.
- Chen, Kaiping; Aitamurto, Tanja (2019): Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy. In: *International Public Management Journal* 22 (1), S. 99–126. DOI: 10.1080/10967494.2018.1488780.
- Chess, Caron; Purcell, Kristen (1999): Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? In: *Environmental Science & Technology* 33 (16), S. 2685–2692. DOI: 10.1021/es980500g.
- Clark, Jill K. (2021): Public Values and Public Participation: A Case of Collaborative Governance of a Planning Process. In: *The American Review of Public Administration* 51 (3), S. 199–212.
- Coelho, Taiane Ritta; Cunha, Maria Alexandra; Pozzebon, Marlei (2022): eParticipation practices and mechanisms of influence: An investigation of public policymaking. In: *Government Information Quarterly* 39 (101667), S. 1–15. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101667.
- Creutzig, Felix; Javaid, Aneque; Soomauroo, Zakia; Lohrey, Steffen; Milojevic-Dupont, Nikola; Ramakrishnan, Anjali et al. (2020): Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights. In: *Transport Reviews* 40 (6), S. 711–733. DOI: 10.1080/01441647.2020.1762795.
- Crow, Deserai A.; Albright, Elizabeth A.; Koebele, Elizabeth (2020): Evaluating Stakeholder Participation and Influence on State-Level Rulemaking. In: *Policy Studies Journal* 48 (4), S. 953–981. DOI: 10.1111/psj.12314.
- Curato, Nicole (2012): A sequential analysis of democratic deliberation. In: *Acta Politica* 4 (47), S. 423–442. DOI: 10.1057/ap.2012.15.
- Dalton, Russell J. (2017): The participation gap. Social status and political inequality. First edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Daubitz, Stephan; Aberle, Christoph; Schwedes, Oliver; Gertz, Carsten (2023): Mobilität und soziale Exklusion. Alltag - Strategien - Maßnahmen: LIT Verlag (Mobilität und Gesellschaft, 10).
- Dean, Rikki; Hoffmann, Felix; Geissel, Brigitte; Jung, Stefan; Wipfler, Bruno (2022): Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgerrat Demokratie'. In: *German Politics*, S. 1–25. DOI: 10.1080/09644008.2022.2088732.

- Deligiaouri, Anastasia; Suiter, Jane (2021): A policy impact tool: Measuring the policy impact of public participation in deliberative e-rulemaking. In: *Policy & Internet*. DOI: 10.1002/poi3.254.
- Delli Carpini, Michael X.; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence R. (2004): Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A Review of the Empirical Literature. In: *Annual Review of Political Science* 7 (1), S. 315–344. DOI: 10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630.
- Dey, Andreas; Meyer, Peter Ulrich (2021): Hamburgs Verkehrssenator: „Ich wünsche mir viel mehr Tempo 30“. In: *Hamburger Abendblatt*, 31.07.2021. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article232929391/verkehrssenator-anjes-tjarks-ich-wuensche-mir-mehr-tempo-30-in-hamburg.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Dienberg, Thomas (2023): Lebenswerte Städte und Gemeinden. Online verfügbar unter <http://lebenswerte-staedte.de/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Dietz, Thomas; Stern, P. C. (2008): *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: National Academies Press.
- Dill, Jennifer; McNeil, Nathan (2016): Revisiting the Four Types of Cyclists. Findings from a National Survey. In: *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 2587 (1), S. 90–99.
- dpa (Deutsche Presse-Agentur) (2021): Kopenhagener Radwege auf Hamburger Elbchaussee. Pressemitteilung vom 15.02.2021. dpa:210215-99-448689/3.
- Drazkiewicz, Anna; Challies, Edward; Newig, Jens (2015): Public participation and local environmental planning: Testing factors influencing decision quality and implementation in four case studies from Germany. In: *Land Use Policy* 46, S. 211–222. DOI: 10.1016/j.landusepol.2015.02.010.
- Dryzek, John S.; Bächtiger, André; Chambers, Simone; Cohen, Joshua; Druckman, James N.; Felicetti, Andrea et al. (2019): The crisis of democracy and the science of deliberation. In: *Science (New York, N.Y.)* 363 (6432), S. 1144–1146. DOI: 10.1126/science.aaw2694.
- Dudenredaktion (o.J.): Wirkung. In: Duden online. Online verfügbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Wirkung>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Eckardt, Lisa-Marie; Götz, Sören; Tröger, Julius; Wahls, Rina; Blickle, Paul; Bauer, Jakob (2022): Autodichte: Immer mehr Autos – selbst in den Städten. In: *Die Zeit*, 14.11.2022. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/mobilitaet/2022-11/autodichte-deutschland-entwicklung-verkehrswende>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Eliasson, Jonas (2014): The Stockholm congestion charges: an overview. Hg. v. Centre for Transport Studies. Stockholm (CTS Working Paper, 7).

- Eltis (2016): Leitlinien für nachhaltige Urbane Mobilitätspläne (SUMP). Hg. v. European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans. Online verfügbar unter https://www.eltis.org/sites/default/files/german_sump_guidelines_high_quality.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2023.
- Elvy, Joanna (2014): Public participation in transport planning amongst the socially excluded: An analysis of 3rd generation local transport plans. In: *Case Studies on Transport Policy* 2 (2), S. 41–49. DOI: 10.1016/j.cstp.2014.06.004.
- Emery, Steven B.; Mulder, Henk A. J.; Frewer, Lynn J. (2015): Maximizing the Policy Impacts of Public Engagement. In: *Science, Technology, & Human Values* 40 (3), S. 421–444. DOI: 10.1177/0162243914550319.
- Escher, Tobias (2013): Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung. In: *Analyse & Kritik* (2), S. 449–476.
- Escher, Tobias; Friess, Dennis; Esau, Katharina; Sieweke, Jost; Tranow, Ulf; Dischner, Simon et al. (2016): Online Deliberation in Academia: Evaluating the Quality and Legitimacy of Cooperatively Developed University Regulations. In: *Policy and Internet* 9 (1), S. 133–164.
- Fagotto; Elena; Fung, Archon (2009): Sustaining Public Engagement: Embedded Deliberation in Local Communities. Everyday Democracy and the Kettering Foundation (Occasional Research Paper).
- Feichtinger, Judith; Pregernig, Michael (2005): Participation and/or/versus sustainability? Tensions between procedural and substantive goals in Two Local Agenda 21 processes in Sweden and Austria. In: *European Environment* 15 (4), S. 212–227. DOI: 10.1002/eet.386.
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2012): Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung. Aug. 2012. Köln: FGSV-Verl. (FGSV W1, 161).
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2015): Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen. HBS 2015. Aug. 2015. Köln: FGSV-Verl. (FGSV W1, 299 B).
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2018): Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse. EVP. Ausgabe 2018. Köln (FGSV R2 - Regelwerke, FGSV 116).
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2022): E Klima 2022 - Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzzielen. Klimarelevante Vorgaben, Standards und Handlungsoptionen zur Berücksichtigung bei der Planung, dem Entwurf und dem Betrieb von Verkehrsangeboten und Verkehrsanlagen. Aug. 2022. Köln: FGSV-Verl. (FGSV R2, 990).

- FHH, BSW (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen) (o.J.): DIPAS navigator. Hg. v. FHH, BSW (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen). Online verfügbar unter <https://beteiligung.hamburg/navigator/#/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- FHH, BVM (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende) (o.J.a): Hauptverkehrsstraßen. Das Netz der Hauptverkehrsstraßen. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bvm/start-hauptverkehrsstrassennetz/>, zuletzt geprüft am 07.02.2024.
- FHH, BVM (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende) (o.J.b): Mobilität in Hamburg. Daten und Fakten. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bvm/verkehrsentwicklungsplanung/12917548/mobilitaet-in-hamburg/>, zuletzt geprüft am 26.01.2024.
- FHH, BVM (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Verkehr und Mobilitätswende) (2022): ReStra. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/9225042/3cf51c080ed0a2bc80deccaeeb4be50f/data/restra.pdf>, zuletzt geprüft am 09.01.2024.
- FHH, BWVI (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation) (Hg.) (2017): Verkehrsplanung. Kurze Begriffserläuterungen. Online verfügbar unter https://geoportal-hamburg.de/beteiligung_elbchaussee2/sites/default/files/public/downloads/Verkehrsplanung-Kurze-Begriffserlaeuterungen.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- FHH, BWFG (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke) (2021): Bürger:innenbeteiligung: BWFG legt erste Übersicht für politische Teilhabe und künftige Qualitätsentwicklung vor. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bwfgb/15261330/bericht-buergerinnenbeteiligung/>, zuletzt geprüft am 26.01.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2020): Ergebnisvorstellung und Diskussion in der Fabrik. Ottensen macht Platz. Online verfügbar unter <https://ottensenmachtplatz.de/2020/02/20/ergebnisvorstellung-und-diskussion-in-der-fabrik/>, zuletzt geprüft am 29.07.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021a): freiRaum Ottensen - aufsuchende Beteiligung der Gewerbetreibenden. Stand: 08.12.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15826462/605946607e4bbc3bb36537bb003b6f19/data/freiraum-ottensen-%E2%80%93-aufsuchende-beteiligung-der-gewerbetreibenden.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.

- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021b): freiRaum Ottensen: 1. Informationsveranstaltung und 1. Workshop. Zusammenfassung der Ergebnisse. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15826498/6be697ff7e776553291b4fc016e725ac/data/zusammenfassung-der-ergebnisse-1-informationsveranstaltung-und-workshop.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021c): freiRaum Ottensen: Fokusgruppe Barrierefreiheit. Zusammenfassung der Ergebnisse. Stand: 16.11.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15826482/49c7408ee28edd8a73162293a13c900d/data/zusammenfassung-der-ergebnisse-aus-der-freiraum-ottensen-fokusgruppe-%E2%80%9Ebarrierefreiheit%E2%80%9C.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021d): freiRaum Ottensen: Fokusgruppe Kinder- und Jugendbeteiligung, Stand: 17.11.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/265318/433e970a196d77109573d57d09b7a060/zusammenfassung-der-ergebnisse-aus-der-freiraum-ottensen-fokusgruppe-kinder-und-jugendbeteiligung--data.pdf>, zuletzt geprüft am 05.08.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021e): freiRaum Ottensen: Fokusgruppe Kinder- und Jugendbeteiligung. Zusammenfassung der Ergebnisse. Stand: 17.11.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15826490/05cc32f36a04f5c99e8da54cb31aec6c/data/zusammenfassung-der-ergebnisse-aus-der-freiraum-ottensen-%E2%80%93-fokusgruppe-%E2%80%9Ekinder-und-jugendbeteiligung%E2%80%9C.pdf>, zuletzt geprüft am 22.06.2022.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021f): Protokoll der 1. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 26.08.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15367316/8b0ed652f4f3bd2041449b48fe772e00/data/protokoll-1-beiratssession-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 15.02.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021g): Protokoll der 2. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 22.11.2021. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15636490/ee193ca9ee2d4997d0caf12dbb691b19/data/protokoll-2-beiratssession-beirat-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 15.02.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2021h): Zusammenfassung der Ergebnisse aus dem freiRaum Ottensen Online Dialog. <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/bezirke/altona/themen/verkehr/freiraumottensen/ergebnisse-des-online-dialogs-265224>, zuletzt geprüft am 23.07.2024.

- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022a): freiRaum Ottensen: Beteiligungsprozess & Ergebnisse. Gesamtdokumentation des Beteiligungsprozesses. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15859358/76f0481ac6d650de850b5e236e6bc107/data/schriftliche-zusammenfassung-der-beteiligung-in-2021.pdf>, zuletzt geprüft am 12.01.2023.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022b): Informationsveranstaltung und Workshop “Verkehrsberuhigung konkret - Varianten eines autoarmen Ottensens”. Zusammenfassung der Ergebnisse. 25./26.02.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/15997000/0ea0c93c62c944a8c2f8e8cb449fae80/data/zusammenfassung-der-ergebnisse-2-informationsveranstaltung-und-workshop.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022c): Protokoll der 6. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 30.08.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16460888/14d88b836731b3da11f141750e75496b/data/protokoll-6-beiratssession-beirat-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 13.09.2022.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022d): Protokoll der 5. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 20.05.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16198888/b0e41156b139cac538954ffc4321beb1/data/protokoll-5-beiratssession-beirat-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022e): Protokoll der 4. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 09.05.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16154986/00cdda964373567333dec7ecea37589/data/protokoll-4-beiratssession-beirat-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 23.07.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022f): Protokoll der 3. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 23.02.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/265130/4644fd3a777c8df34f8ec1a4ec6e5637/protokoll-3-beiratssession-beirat-freiraum-ottensen-data.pdf>, zuletzt geprüft am 23.07.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022g): Protokoll der 7. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 23.11.2022. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/265280/c283dade71ad9cfl30ba92fc63a397ad/siebte-session-freiraum-ottensen-beirat-protokoll-data.pdf>, zuletzt geprüft am 23.07.2024.

- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2023a): freiRaum Ottensen: Workshop Planungsvarianten "Ottenser Kreuz". Dokumentation. 18.02.2023. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16967868/836b13d098903357948573d6a2d8dfe3/data/dokumentation-des-workshops-zu-den-planungsvarianten-%E2%80%9Eottenser-kreuz%E2%80%9D.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2023b): Verkehrstechnischer Erläuterungsbericht zur 1. Verschickung. Baumaßnahme: freiRaum Ottensen - das autoarme Quartier; Teilbaumaßnahme: Umgestaltung der Bahrenfelder Straße zwischen Kleine Rainstraße und Klausstraße sowie der Großen Rainstraße zwischen Bahrenfelder Straße und Kleine Rainstraße inkl. des Knotenpunkts Ottenser Hauptstraße - Bahrenfelder Straße.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2023c): Verkehrstechnischer Erläuterungsbericht zur 1. Verschickung. Baumaßnahme: freiRaum Ottensen - das autoarme Quartier; Teilbaumaßnahme: Umgestaltung der Ottenser Hauptstraße zwischen Bahrenfelder Straße bis Große Brunnenstraße.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2023d): Workshop Planungsvarianten Ottenser Kreuz. Präsentation. 18.02.2023. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16967866/612dfcf6760590e498877fafccf55f42/data/powerr-point-ottenser-kreuz.pdf>, zuletzt geprüft am 21.03.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2023e): Protokoll der 9. Session des freiRaum Ottensen Beirats. 24.05.2023. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/265148/e982e211733f0ab02720b7ddb4c0afce/9-session-des-freiraum-ottensen-beirats-protokoll-data.pdf>, zuletzt geprüft am 23.07.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (o.J.): Über das Verfahren. freiRaum Ottensen - Das autoarme Quartier. Online verfügbar unter <https://freiraumottensen.beteiligung.hamburg/#/>, zuletzt geprüft am 02.08.2024.
- FHH, BA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona); Argus (2022): Bericht des Verkehrskonzepts. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/265088/35f8c789a123079a310a2908bfd2818b/bericht-des-verkehrskonzepts-data.pdf>, zuletzt geprüft am 16.07.2024.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019a): Alternativantrag der Fraktion DIE LINKE zur Drucksache 20-5750. Verweisung in den Verkehrsausschuss. Drucksache 20-5750.2, 28.03.2019.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019b): Mobilität weiter denken: Autofreies Ottenser Zentrum im Rahmen von Cities4People testen und evaluieren. Alternativantrag der SPD-Fraktion zur Drucksache 20-5750. Drucksache 20-5750.1, 28.03.2019.

- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019c):
Mobilität weiter denken: Autofreies Ottenser Zentrum im Rahmen von
Cities4People testen und evaluieren. Dringlicher Antrag der Fraktionen von
GRÜNE und CDU. Drucksache 20-5750, 28.03.2019.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019d):
"Ottensen macht Platz" - droht das Pilotprojekt das Quartier zu spalten? Kleine
Anfrage von Katarina Blum, Rose Pauly und Wolf Achim Wiegand (alle FDP-
Fraktion). 02.12.2019, Drucksache 21-0401.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019e):
Sitzung des Hauptausschusses vom 12.12.2019. Protokollauszug.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019f):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 02.12.2019. Protokollauszug.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019g):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 04.03.2019. Protokollauszug.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2019h):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 18.11.2019. Protokollauszug.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2020a):
Autoarmes Ottensen: Verkehrswende gemeinsam gestalten. Beschluss. Drucksache
21-0689, 20.02.2020.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2020b):
Gute Planung statt eiliger Entscheidungen - Stellungnahme zur Zweitverschickung
Elbchausee Abschnitt Manteuffelstraße-Parkstraße. Antrag der Fraktionen von
GRÜNE und SPD (Neufassung). Drucksache 21-0623, 30.01.2020.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2020c):
Moderne Mobilität für Ottensen - die Erkenntnisse aus dem Modellversuch. Antrag
der SPD-Fraktion. Drucksache 21-0696, 20.02.2020.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2020d):
Ottensen macht Platz geht nur mit intensiver Bürgerbeteiligung. Alternativantrag
der Fraktion DIE LINKE zur Drucksache 21-0689. Drucksache 21-0689.1,
20.02.2020.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2020e):
Sitzung der Bezirksversammlung vom 20.02.2020. Protokollauszug.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2021):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 18.10.2021. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022a):
Autoarmes Ottensen - weitere Schritte zur Umsetzung. Antrag der Fraktionen von
GRÜNE und CDU. Drucksache 21-2982, 14.04.2022.

- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022b):
Autoarmes Ottensen - weitere Schritte zur Umsetzung. Mitteilungsdrucksache zum
Beschluss des Hauptausschusses vom 14.04.2022. Drucksache 21-3255,
05.09.2022.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022c):
freiRaum Ottensen - das autoarme Quartier: Vorzugsvariante des Verkehrskonzepts.
Beschluss. Drucksache 21-3124B, 25.05.2022.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022d):
Mehr Freiraum für ein lebenswertes Ottensen. Antrag der Fraktionen von SPD und
DIE LINKE (Neufassung). Drucksache 21-2992, 14.04.2022.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022e): Für
eine Öffentliche Anhörung zur Vorzugsvariante "freiRaum Ottensen"! Antrag der
Fraktionen von SPD und DIE LINKE nach § 20 Abs. 1 GO. Drucksache 21-2985,
04.04.2022.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022f):
Sitzung der Bezirksversammlung vom 25.05.2022. Protokollauszug (Ö.8.4).
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022g):
Sitzung des Hauptausschusses vom 14.04.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022h):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 04.07.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022i):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 07.02.2022. Niederschrift (Video-
/Telefonkonferenz).
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022j):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 07.03.2022. Niederschrift (Video-
/Telefonkonferenz).
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022k):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 21.02.2022. Niederschrift
(Video/Telefonkonferenz).
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022l): Sitzung des
Verkehrsausschusses vom 04.04.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022m):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 19.12.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022m):
Sitzung des Verkehrsausschusses vom 16.05.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2022n):
Niederschrift über die Sitzung des Verkehrsausschusses. 05.09.2022.

- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona) (2022o): Sitzung des Verkehrsausschusses vom 19.09.2022. Niederschrift.
- FHH, BVA (Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksversammlung Altona) (2023): Sitzung des Verkehrsausschusses vom 05.06.2023. Niederschrift.
- FHH, Senatskanzlei (Freie und Hansestadt Hamburg, Senatskanzlei) (2020): Verkehr: Koalitionsvertrag 2020 von SPD und Grünen. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/senatsthemen/koalitionsvertrag/verkehr/>, zuletzt geprüft am 15.09.2023.
- Fichert, Frank; Grandjot, Hans-Helmut (2016): Akteure, Ziele und Instrumente in der Verkehrspolitik. In: Oliver Schwedes, Weer Canzler und Andreas Knie (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 137–163.
- Flick, Uwe (2019): Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 473–488.
- Flyvbjerg, Bent (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry* 12 (2), S. 301–316. DOI: 10.1177/1077800405284363.
- Font, Joan; Del Pasadas Amo, Sara; Smith, Graham (2016): Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons. In: *Journal of Public Deliberation* 12 (1). DOI: 10.16997/jdd.243.
- Font, Joan; Smith, Graham; Galais, Carol; Alarcon, Pau (2018): Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. In: *European Journal of Political Research* 57 (3), S. 615–636. DOI: 10.1111/1475-6765.12248.
- Forester, John (1982): Planning in the Face of Power. In: *Journal of the American Planning Association* 48 (1), S. 67–80. DOI: 10.1080/01944368208976167.
- Förster, Agnes (2014): Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. Wirkungen, Bausteine und Stellgrößen kommunikativer planerischer Methoden. Dissertation. Technische Universität München, München. Fakultät für Architektur.
- Förster, Agnes; Bangratz, Martin; Thissen, Fee (2021): Lokale Politik und Beteiligung. Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vhw Forschung, 28). Online verfügbar unter https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._28_LOB_web.pdf, zuletzt geprüft am 15.03.2024.

- Frank, Elena; Hildebrandt, Jens; Pardon, Beatrice; Vandamme, Ralf (2017): Verwaltungshandeln. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Informationen zur politischen Bildung). Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/kommunalpolitik-333/257303/verwaltungshandeln/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- FreiRaum Ottensen Beirat (2022): Protokoll Sondertreffen Beirat. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16031036/b1cc0a18ab352635e06fd47f248de424/data/protokoll-sondertreffen-beirat-freiraum-ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 15.02.2024.
- Friess, Dennis; Eilders, Christiane (2015): A Systematic Review of Online Deliberation Research. In: *Policy & Internet* 7 (3), S. 319–339. DOI: 10.1002/poi3.95.
- Friess, Dennis; Herff, Nina Katharina (2023): The Doctors of Democracy: Self-Image and Democratic Values of Participatory Practitioners. In: *Journal of Deliberative Democracy* 19 (1), S. 1–12. DOI: 10.16997/jdd.1353.
- Froes, Isabel; Tatum, Kim; Mullins, Paul (2019): D6.9 Report on Cities-4-People Deployment Toolkit & Replication Guide. Online verfügbar unter https://cities4people.eu/wp-content/uploads/2019/10/D6_9_C4P_external.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Fugmann, Friederike; Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Thissen, Fee (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. PT_Materialien. RWTH Aachen, Aachen. Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung. Online verfügbar unter <https://publications.rwth-aachen.de/record/719569>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: *Public Administration Review*, S. 66–75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.
- Fürst, Dietrich (2008a): Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In: Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn, S. 21–47.
- Fürst, Dietrich (2008b): Planung als politischer Prozess. In: Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn, S. 48–69.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (2008): Partizipative Planung. In: Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn, S. 161–178.

- Gabriel, Oscar W. (2013): Bürgerbeteiligung und soziale Gleichheit: Zwei Prinzipien im Spannungsfeld von Utopie und Wirklichkeit am Beispiel Deutschland. In: *Deutschland & Europa, Zeitschrift der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* (65), S. 20–26.
- Gabriel, Oscar W.; Kersting, Norbert (2014): Partizipation auf kommunaler Ebene. Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Staatsministerium Baden-Württemberg Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 43–184.
- Gaffron, Philine; Berestetska, Anja; Scheeler, Christian; Clausen, Sebastian; Ewald, Markus et al. (2020): „Ottensen macht Platz“ – Erfahrungen mit einer temporären Fußgängerzone in Hamburg. In: Thomas Stein und Uta Bauer (Hg.): *Bürgerinnen und Bürger an der Verkehrswende beteiligen*, 16–25.
- Gaventa, John (2006): Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. In: *IDS Bulletin* 37 (6), S. 23–33. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x.
- Geißel, Brigitte (2012a): Democratic innovations: theoretical and empirical challenges of evaluation. In: Brigitte Geissel und Kenneth Newton (Hg.): *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?* Abingdon, Oxon: Routledge, S. 209–214.
- Geißel, Brigitte (2012b): Impacts of democratic innovations in Europe: findings and desiderata. In: Brigitte Geissel und Kenneth Newton (Hg.): *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?* Abingdon, Oxon: Routledge, S. 163–183.
- Geißel, Brigitte; Neunecker, Martina; Kolleck, Alma (2015): Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (1), S. 151–165.
- Gertz, Carsten (2021): Verkehrsplanung. In: Carsten Gertz (Hg.): *Verkehrsplanung, Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen. Technik - Organisation - Wirtschaftlichkeit*. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 1–21.
- Gilens, Martin; Page, Benjamin I. (2014): Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. In: *Perspectives on politics* 12 (3), 564–581. DOI: 10.1017/S1537592714001595.
- Ginski, Sarah; Thissen, Fee (2017): Digital Multilateral? In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): *Online-Partizipation in der Stadtentwicklung (Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6)*, S. 24–37.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag (Lehrbuch).

- Goldfrank, Benjamin (2006): Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. In: *Revista de ciencia política* 26 (2). DOI: 10.4067/S0718-090X2006000200001.
- Goldschmidt, Rüdiger (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Goodin, Robert E.; Dryzek, John S. (2006): Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. In: *Politics & Society* 34 (2), S. 219–244. DOI: 10.1177/0032329206288152.
- Gözübüyük, Daniel (2020): Ottensen: Polizei zettelt weiter ab; Trotz Urteils Amtsleiter Martin Roehl: „Beschilderung gilt weiter”. In: *Hamburger Morgenpost*, 30.01.2020 (25), S. 6.
- Granovetter, Mark S. (1973): The strength of weak ties. In: *American Journal of Sociology* 78 (6), S. 1360–1380. DOI: 10.1017/S0269889712000130.
- Greinke, Lena (2015): BürgerInnenbeteiligung ohne Dialog? Evaluation von Partizipationsverfahren am Beispiel des Stadtentwicklungsprozesses “Mein Hannover 2030”. Masterarbeit. Gottfried Wilhelm Leibnitz Universität Hannover, Hannover. Umweltplanung.
- Habermas, Jürgen (1976): Hannah Arendts Begriff von Macht. In: *Merkur* (341). Online verfügbar unter <https://www.merkur-zeitschrift.de/juergen-habermas-hannah-arendts-begriff-von-macht/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Hansel, Mareike; Link, Greta; Hübner, Niko; Hörter, Annerose (2017): Akteure im kommunalen Klimaschutz erfolgreich beteiligen. Von den Masterplan Kommunen lernen. Hg. v. Service und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz.
- Healey, Patsy (1992): Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63 (2), S. 143. DOI: 10.3828/tpr.63.2.422x602303814821.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2019): Mobilitätsatlas. Daten und Fakten für die Verkehrswende. 1. Auflage. Berlin: Heinrich-Böll-Stift. Online verfügbar unter <https://www.boell.de/sites/default/files/2022-12/mobilitaetsatlas-2019.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Henzlik, Manuel; Lange, Martin; Frey, Kilian; Lambrecht, Martin; Klöckner, Philipp; Dziekan, Katrin et al. (2023): Bausteine für klimaverträglichen Verkehr. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/2023-03_kliv_uebersicht_bausteine_klimavertraeglicher_verkehr.pdf, zuletzt geprüft am 16.03.2024.

- Herrmann, Steffen; Flatscher, Matthias (2020): Institutionen des Politischen. Ein Problemaufriss aus radikaldemokratischer Perspektive. In: Steffen Herrmann und Matthias Flatscher (Hg.): Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Zeitgenössische Diskurse des Politischen, Band 19), S. 7–26.
- Herrmann, Ulrike (2022): Das Ende des Kapitalismus. Warum Wachstum und Klimaschutz nicht vereinbar sind - und wie wir in Zukunft leben werden. 5. Auflage. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Hesse, Markus; Kühn, Manfred (2023): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5), S. 422–436. DOI: 10.14512/rur.1710.
- Hinkelmann, Christian (2023): Verkehrsentwicklung in Hamburg: Planlos durch die Jahrzehnte. Hg. v. Nahverkehr Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.nahverkehrhamburg.de/hamburgs-mobilitaets-masterplan-ist-fast-fertig-198987/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Hochfeld, Christian; Jung, Alexander; Klein-Hitpaß, Anne; Maier, Urs; Meyer, Kerstin; Vorholz, Fritz (2017): Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende. Hg. v. Agora Verkehrswende. Online verfügbar unter https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/12_Thesen/Agora-Verkehrswende-12-Thesen_WEB.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Holec, Katharina; Escher, Tobias (2024a): Umfragen der SÖF-Nachwuchsgruppe Partizipationsnutzen/CIMT: Altona. Version 2.0 (Stand: 20.03.2024). Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.cimt-hhu.de/ergebnisse/befragungsdaten/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Holec, Katharina; Escher, Tobias (2024b): Umfragen der SÖF-Nachwuchsgruppe Partizipationsnutzen/CIMT: Ottensen. Version 2.0 (Stand: 20.03.2024). Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.cimt-hhu.de/ergebnisse/befragungsdaten/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt am Main: Campus (Studien zur Demokratieforschung, 9).
- Holz-Rau, Christian (2018): Verkehr und Verkehrswissenschaft. In: Oliver Schwedes (Hg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch), S. 115–139.

- Holz-Rau, Christian; Wachter, Isabelle; Feiertag, Patricia; Randelhoff, Martin; Scheiner, Joachim; Wächter, Laura; Zimmermann, Karsten (2022): Mobilitätswende - wider den lähmenden Optimismus. In: *Nachrichten der ARL* 52 (1), S. 16–21.
- Hong, Souman (2015): Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness? In: *Public Administration Review* 75 (4), S. 572–582. DOI: 10.1111/puar.12377.
- Horn, Burkhard (2021): Von Zielen zu Maßnahmen - Empfehlungen zur Arbeitsweise in der Kommunalverwaltung. In: Tilman Bracher, Kathrin Dzienkan, Jürgen Gles, Helmut Holzapfel, Felix Hubert, Folkert Klepe et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Loseblattsammlung. Berlin/Offenbach: Wichmann, S. 1–19.
- Horn, Burkhard (2022): Vom Wissen zum Tun. Experimentierräume und Handlungsempfehlungen. Unter Mitarbeit von WZB. Hg. v. Deutscher Städtetag.
- Horn, Burkhard; Kiel, Thomas; Lojewski, Hilmar von (2018): Nachhaltige städtische Mobilität für alle. Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht. Hg. v. Deutscher Städtetag.
- Hovik, Sissel; Stigen, Inger Marie (2023): The paradox of organizational complexity in urban development: boundary spanners' handling of citizen proposals. In: *Local Government Studies* 49 (2), S. 314–333. DOI: 10.1080/03003930.2022.2052857.
- Huber, Felix; Schwedes, Oliver (2021): Autos und Stadtraum. In: Tilman Bracher, Kathrin Dzienkan, Jürgen Gles, Helmut Holzapfel, Felix Hubert, Folkert Klepe et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Loseblattsammlung, Bd. 2.3.3.2. Berlin/Offenbach: Wichmann.
- Hutter, Claus-Peter; Blessing, Karin; Köthe, Rainer (2018): *Grundkurs Nachhaltigkeit. Handbuch für Einsteiger und Fortgeschrittene*. 2. Auflage. München: oekom verlag. Online verfügbar unter http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783962384715, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Imbusch, Peter (2018): Macht – Autorität – Herrschaft. In: Johannes Kopp und Anja Steinbach (Hg.): *Grundbegriffe der Soziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 281–288.
- Innes, Judith E.; Booher, David E. (2000): *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*. Working Paper. University of California at Berkeley. Institute of Urban and Regional Development. Online verfügbar unter https://escholarship.org/content/qt3r34r38h/qt3r34r38h_noSplash_e635fec4fab0d6521d8119d882022d8e.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2024.

- Irvin, Renee A.; Stansbury, John (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: *Public Administration Review* 64 (1), S. 55–65. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.
- Jager, Nicolas W.; Newig, Jens; Challies, Edward; Kochskämper, Elisa (2020): Pathways to Implementation: Evidence on How Participation in Environmental Governance Impacts on Environmental Outcomes. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 30 (3), S. 383–399. DOI: 10.1093/jopart/muz034.
- Jansen, Ute; Bohnet, Max; Frehn, Michael; Holz-Rau, Christian; Kemming, Herbert; Stiewe, Mechthild (2007): Nachhaltige Verkehrspolitik - Akteure und Prozesse, Ein Leitfaden. Hg. v. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Jollymore, Ashlee; McFarlane, Kiely; Harris, Leila M. (2018): Whose input counts? Evaluating the process and outcomes of public consultation through the BC Water Act Modernization. In: *Critical Policy Studies* 12 (4), S. 381–405. DOI: 10.1080/19460171.2017.1282377.
- Joss, Simon (1998): Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: an impact study of consensus conferences on Danish parliament and danish public debate. In: *Science and Public Policy* 25 (1), S. 2–22.
- Justizportal Hamburg (2020): Verwaltungsgericht Hamburg: Eilanträge gegen die probeweise Einrichtung einer Fußgängerzone in Ottensen erfolgreich. Online verfügbar unter <https://justiz.hamburg.de/aktuellepresseerklarungen/13538754/pressemitteilung/>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.
- Kaufmann, Vincent; Bergman, Manfred Max; Joye, Dominique (2004): Motility: mobility as capital. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (4), S. 745–756.
- Keller, Reiner (2011): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Qualitative Sozialforschung, Band 14).
- Kersting, Norbert (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Kirschner, Franziska; Lanzendorf, Martin (2020): Support for innovative on-street parking policies: empirical evidence from an urban neighborhood. In: *Journal of Transport Geography* 85, S. 102726. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2020.102726.

- Klein, Marcus; Klinger, Thomas; Lanzendorf, Martin (2021): Nachhaltige Mobilität in Lincoln. Evaluation des Mobilitätskonzepts und Veränderungen im Mobilitätsverhalten der Bewohner*innen der Lincoln-Siedlung in Darmstadt. Frankfurt a.M. (Arbeitspapiere zur Mobilitätsforschung, 25).
- Knödler, Gernot (2020): Senator Tjarks über die Mobilitätswende. „Deutlich mehr Radverkehr“. In: *die tageszeitung*, 16.06.2020. Online verfügbar unter <https://taz.de/Senator-Tjarks-ueber-die-Mobilitaetswende/!5689491/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Knödler, Gernot (2021): Radel-Lösung für die Elbchausee. In: *die tageszeitung*, 16.02.2021. Online verfügbar unter <https://taz.de/!5747083/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Knoflacher, Hermann (2014): Untersuchung der Wirkungen von Fahrradpiktogrammen auf das Verhalten von Rad- und AutofahrerInnen. Schlussbericht.
- Kochskämper, Elisa; Challies, Edward; Jager, Nicolas W., Newig, Jens; Jager, Nicolas W.; Newig, Jens (Hg.) (2018a): Participation for effective environmental governance. Evidence from european water framework directive implementation. London, New York: Routledge (Earthscan studies in water resource management).
- Kochskämper, Elisa; Jager, Nicolas; Newig, Jens; Challies, Edward (2018b): Impact of participation on sustainable water management planning. In: Elisa Kochskämper, Edward Challies, Jager, Nicolas W., Newig, Jens, Nicolas W. Jager und Jens Newig (Hg.): Participation for effective environmental governance. Evidence from european water framework directive implementation. London, New York: Routledge (Earthscan studies in water resource management).
- Köhnemann, Jörg (2022): Verkehrs-Irrsinn SPD/Linke wollen Kopfsteinpflaster rasieren – für Radfahrer! Regional BILD.de. In: *Bild*, 13.04.2022. Online verfügbar unter https://m.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/verkehrs-irrsinn-spd-linke-wollen-kopfsteinpflaster-rasieren-fuer-radfahrer-79751308.bildMobile.html?t_ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Kolleck, Alma (2017): Online Dialoge in der Stadtentwicklung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Online-Partizipation in der Stadtentwicklung (Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6), 55-63.
- König, Julian; Barnickel, Annalena (2023): Streit um Außenplätze: So geht's weiter; Ottensen Rückbau macht Wirte wütend. Bezirkschefin verspricht Lösung. In: *Hamburger Morgenpost*, 20.09.2023 (220), S. 24.

- Kropp, Cordula (2013): Demokratische Planung der Klimaanpassung? Über die Fallstricke partizipativer Verfahren im expertokratischen Staat. In: Andrea Knierim, Stefanie Baasch und Manuel Gottschick (Hg.): Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung. München: Oekom-Verlag, Gesellschaft für Ökologische Kommunikation (Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten, 1), S. 55–74.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Babara; Koop, Alexander (Hg.) (2010): Materialband zur Studie „Nutzen und Erfolgsfaktoren konsultativer Bürgerbeteiligung. Eine vergleichende Analyse ausgewählter Beispiele“.
- Kubicek, Herbert; Lippa, Babara; Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kurs Fahrradstadt (2020a): Einmal reicht nicht. Es geht erneut auf Elbchaussee! Fahrrad Demo Hamburg. Online verfügbar unter <https://kursfahrradstadt.de/2020/01/29/elbchaussee-fahrrad-demo/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Kurs Fahrradstadt (2020b): Sturm an der Elbe hält KURS FAHRRADSTADT – Demo nicht auf. Online verfügbar unter <https://kursfahrradstadt.de/2020/02/09/kurs-fahrradstadt-fahrraddemo-elbchaussee-altona-hamburg-fahrradstadt/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Kutter, Eckhard (2016): Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: Oliver Schwedes, Weer Canzler und Andreas Knie (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 211–236.
- Land Nordrhein-Westfalen (1995): Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. StrWG NRW, vom 23.09.1995. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&bes_id=3894&aufgehoben=N, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2024): Stadtbezirke und Stadtteile. Online verfügbar unter <https://www.duesseldorf.de/bv/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Landeshauptstadt Wiesbaden (2022): Wahlergebnisse - Bürgerentscheid Citybahn am 1.11.2020. Hg. v. Amt für Statistik und Stadtforschung. Online verfügbar unter <https://wahlergebnisse.wiesbaden.de/web/guest/citybahn2020>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Lanzendorf, Martin; Baumgartner, Annabell; Klinner, Nora (2023): Do citizens support the transformation of urban transport? Evidence for the acceptability of parking management, car lane conversion and road closures from a German case study. In: *Transportation*, S. 1–29. DOI: 10.1007/s11116-023-10398-w.

- Lauterbach, Jörn (2022): Großstadtverkehr So will Hamburgs Grüner Verkehrssenator die Stadt umbauen. In: *Welt*, 18.05.2022. Online verfügbar unter <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article238811203/Grossstadtverkehr-So-will-Hamburgs-Gruener-Verkehrssenator-die-Stadt-umbauen.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Lee, Do J. (2015): The unbearable weight of irresponsibility and the lightness of tumbleweeds: cumulative irresponsibility in neoliberal streetscapes. In: Stephen Zavestoski und Julian Agyeman (Hg.): *Incomplete streets. Processes, practices and possibilities*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group (Routledge equity, justice and the sustainable city series), S. 77–93.
- Leininger, Felix F. (2021): *Die Radentscheid-Bewegung in Deutschland. Aushandlung und Umsetzung zwischen Bürger:innenengagement und kommunaler Praxis*. Diplomarbeit. Technische Universität Wien.
- Lembcke, Oliver; Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (2012): Zwischen Konkurrenz und Konvergenz. Eine Einführung in die normative Demokratietheorie. In: Oliver Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.): *Normative Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch, Bd. 1), S. 9–33.
- Lobeck, Michael; Wiegandt, Claus-C. (2020): Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn. Ergebnisbericht. Online verfügbar unter https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Leitlinien_neu/evaluationsbericht_ll_bb_bonn_april2020.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Löblová, Olga (2018): When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. In: *Policy Studies Journal* 46 (1), S. 160–189. DOI: 10.1111/psj.12213.
- Low, Nicholas (2020): *Being a planner in society. For people, planet, place*. Northampton: Edward Elgar Publishing (Elgar studies in planning theory, policy and practice).
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence; Stoker, Gerry (2001): Trends in Public Participation. Part 1 - Local Government Perspectives. In: *Public Administration* 79 (1), S. 205–222.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2015): *Überplanung der Elbchaussee zwischen Hohenzollernring und Teufelsbrück - Ingenieurleistungen für die Objektplanung Verkehrsanlagen Lph 1-3 und optional Lph 4-6, 8-9 gem. §47 HOAI 2013 sowie Besondere Leistungen. VOF-Verhandlungsverfahren VV S2 112/15 - Leistung- und Aufgabenbeschreibung*. LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg).

- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2018a): Infoposter zur ersten Dialogveranstaltung (Elbchaussee-Dialog). 4.5.2018. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/598040/bbf4972e36e0e46a7eb4509fd9c9eb1f/elbchaussee-1-dialog-veranstaltung-poster-4-mai-2018-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2018b): Infoposter zur zweiten Dialogveranstaltung (Elbchaussee-Dialog). 16.11.2018. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/598048/c08a8e61b17b589974f9461878a0bf2d/elbchaussee-2-dialog-veranstaltung-poster-16-november-2018-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2019a): GI Elbchaussee - 1. Planungsabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis Teufelsbrück. Erläuterungsbericht zur 1. Verschickung.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2019b): GI Elbchaussee - 2. Planungsabschnitt: Teufelsbrück bis vor den Hohenzollernring (Radverkehr). Erläuterungsbericht. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597966/7ea28885b6214251ccdc1cfa73fb4bba/elbchaussee-teufelsbrueck-bis-hohenzollernring-abstimmungsunterlage-bericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2019c): GI Elbchaussee - 2. Planungsabschnitt: Teufelsbrück bis vor den Hohenzollernring (Radverkehr). Pläne. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597974/bf51bc77cd21e488c052f133930b4c5b/elbchaussee-teufelsbrueck-bis-hohenzollernring-abstimmungsunterlage-plaene-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020a): Ergebnisprotokoll Erläuterungsgespräch zur Überplanung der Elbchaussee mit den Mobilitätsvereinen und -verbänden ADAC, ADFC, Fuß e.V. und VCD. 14.01.2020.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020b): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt. Abwägungsvermerke Extern zur Schlussverschickung.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020c): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt Verteiler und Anschreiben Schlussverschickung.
LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg).

- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020d): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis Parkstraße. Erläuterungsbericht zur 2. Verschickung. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597988/2db7851e70bf2bcc5be16d6d4910b0f2/elbchaussee-manteuffelstrasse-bis-parkstrasse-abstimmungsunterlage-2-verschickung-bericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020e): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis Parkstraße. Pläne zur 2. Verschickung. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597992/7988e969f872fbd7403fb5eac8dbad0/elbchaussee-manteuffelstrasse-bis-parkstrasse-abstimmungsunterlage-2-verschickung-plaene-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2020f): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis Parkstraße Erläuterungsbericht zur Schlussverschickung. Erläuterungsbericht zur Schlussverschickung. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597994/9a29a4cb560d92582428f66f8db33972/elbchaussee-manteuffelstrasse-bis-parkstrasse-abgestimmte-planung-bericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2021a): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis vor die Parkstraße. Erläuterungsbericht zur geänderten Schlussverschickung. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597994/9a29a4cb560d92582428f66f8db33972/elbchaussee-manteuffelstrasse-bis-parkstrasse-abgestimmte-planung-bericht-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg) (2021b): GI Elbchaussee - 1. Bauabschnitt: Elbchaussee von Manteuffelstraße bis vor die Parkstraße. Pläne zur geänderten Schlussverschickung. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/resource/blob/597996/e448db6158d02a7df1ebdd18120f0a88/elbchaussee-manteuffelstrasse-bis-parkstrasse-abgestimmte-planung-plaene-data.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2024.
- LSBG; Superurban (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg; Superurban) (2018a): Auswertung der Beitragsbewertungen aus der ersten Phase der Online-Beteiligung im Elbchaussee-Dialog. Online verfügbar unter https://beteiligung.hamburg/elbchaussee2/sites/default/files/public/downloads/Bewertung-der-Beitraege-aus-Beteiligungsphase-1-05-07-2018_0.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.

- LSBG; Superurban (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg; Superurban) (2018b): Protokoll der ersten Dialog-Veranstaltung zum Elbchausee-Dialog. 04.05.2018. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/contentblob/11078246/bae49b6643cbc9714f6734cfb5ae098c/data/elbchausee-1-beteiligungsveranstaltung-protokoll.pdf>, zuletzt geprüft am 04.05.2021.
- LSBG; Superurban (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg; Superurban) (2018c): Protokoll der zweiten Dialog-Veranstaltung zum Elbchausee-Dialog (Planungsworkshop). 16.11.2018. Online verfügbar unter <https://lsbg.hamburg.de/contentblob/11962206/a542330e65b0dd678ca85da791da125b/data/elbchausee-2-dialogveranstaltung-protokoll.pdf>, zuletzt geprüft am 20.04.2021.
- LSBG; Superurban (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg; Superurban) (2018d): Rückmeldungen auf die häufigsten Anregungen, Hinweise und Fragen aus der ersten Beteiligungsphase im Elbchausee-Dialog. 17.10.2018.
- LSBG; Superurban (Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg; Superurban) (2018e): Öffentliche Auftaktveranstaltung zum Elbchausee Dialog. Stimmungsbild zu Lösungsvarianten. 04.05.2018. Online verfügbar unter <https://beteiligung.hamburg/elbchausee2/sites/default/files/public/downloads/1.Dialog-Veranstaltung-04-05-2018-Stimmungsbild-und-Zusatzbeitraege0.pdf>, zuletzt geprüft am 27.06.2024.
- Lukes, Steven (2021): *Power. A radical view*. 3. Aufl. London: Red Globe Press.
- Mader, Dimitri (2022): *Herrschaft und Handlungsfähigkeit. Elemente einer kritischen Sozialtheorie*. Frankfurt: Campus Frankfurt / New York (International Labour Studies, 30).
- Mader, Dimitri; Lindner, Urs; Pühretmayer, Hans (2017): *Critical Realism als Philosophie der Sozialwissenschaften*. In: Urs Lindner und Dimitri Mader (Hg.): *Critical realism meets kritische Sozialtheorie. Ontologie, Erklärung und Kritik in den Sozialwissenschaften*. 1. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag (Sozialtheorie), S. 7–73.
- Maikämper, Moritz (2013): *Zwölf Jahre danach - Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen der Perspektivenwerkstatt "Essen Berliner Platz"*. In: *planung neu denken | online (2_3)*, S. 1–11.
- Maikämper, Moritz (2023): *Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung : Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven*. BTU Cottbus - Senftenberg.
- Majer, Johann; Saxena, Emma; Engler, John-Oliver (2023): *Stakeholders' Framing of Societal Conflicts in Citizen Participation is Associated with Policy Makers' Selection of Proposals*. In: *SSRN*. DOI: 10.2139/ssrn.4378293.

- Mansbridge, Jane; Bohman, James; Chambers, Simone; Christiano, Thomas; Fung, Archon; Parkinson, John et al. (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In: John Parkinson und Jane J. Mansbridge (Hg.): *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press (Theories of institutional design), S. 1–26.
- Mark, Laura; Holec, 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.
- Meier, Gino (2018): Stadt und Partizipation. Eine Analyse zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung. Dissertation. Heidelberg (Heidelberger geographische Arbeiten, Heft 136).
- Meschik, Michael (2008): *Planungshandbuch Radverkehr*. Wien: Springer.
- Metropolregion Hamburg (2024): Erreichbarkeitsportal. Online verfügbar unter https://geoportals.metropolregion.hamburg.de/mrh_erreichbarkeitsanalysen/#, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Meyer-Wellmann, Jens; Dey, Andreas (2020): „Ich werde die Bürger von der Verkehrswende begeistern“. In: *Hamburger Abendblatt*, 11.06.2020. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article229298590/Tjarks-Verkehr-Hamburg-Verkehrssenator-Anjes-Verkehrswende-Senat-Gruene-Fahrrad-Parkplaetze-Buerger-Radwege.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Michaelsen, Johannes (2023): *Ottenser Gestalten*. Online verfügbar unter <https://ottensergestalten.de/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Michels, Ank (2011): Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? In: *International Review of Administrative Sciences* 77 (2), S. 275–293. DOI: 10.1177/0020852311399851.
- Michels, Ank; Binnema, Harmen (2019): Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis. In: *Administration & Society* 51 (5), S. 749–769. DOI: 10.1177/0095399718760588.
- Michels, Ank; Graaf, Laurens de (2010): Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. In: *Local Government Studies* 36 (4), S. 477–491. DOI: 10.1080/03003930.2010.494101.
- Michels, Ank; Graaf, Laurens de (2017): Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. In: *Local Government Studies* 43 (6), S. 875–881. DOI: 10.1080/03003930.2017.1365712.

- Migchelbrink, Koen; van de Walle, Steven (2019): When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials' Willingness to Use Public Participation. In: *Public Administration Review* 39 (4), S. 1–10. DOI: 10.1111/puar.13138.
- Morriss, Peter (2006): Steven Lukes on the Concept of Power. In: *Political Studies* 4 (2), S. 124–135.
- Mouffe, Chantal (2014): *Agonistik. Die Welt politisch denken*. Originalausgabe. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Nabatchi, Tina; Amsler, Lisa Blomgren (2014): Direct Public Engagement in Local Government. In: *The American Review of Public Administration* 44 (4_suppl), 63S–88S. DOI: 10.1177/0275074013519702.
- Nabatchi, Tina; Leighninger, Matthew (2015): *Public participation for 21st century democracy*. Hoboken New Jersey: John Wiley & Sons.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe, 1200).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): *Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung*. Online verfügbar unter <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Neunecker, Martina (2016a): *Partizipation trifft Repräsentation*. Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Neunecker, Martina (2016b): *Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus?* In: Manuela Glaab (Hg.): *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 199–217.
- Newig, Jens; Challies, Edward; Jager, Nicolas; Kochskämper, Elisa (2018): *Concepts. How participation leads to effective environmental governance*. In: Elisa Kochskämper, Edward Challies, Jager, Nicolas W., Newig, Jens, Nicolas W. Jager und Jens Newig (Hg.): *Participation for effective environmental governance. Evidence from european water framework directive implementation*. London, New York: Routledge (Earthscan studies in water resource management), S. 11–27.
- Newig, Jens; Jager, Nicolas; Challies, Edward (2012): *Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (4), S. 527–564. DOI: 10.5771/1430-6387-2012-4-527.

- Newig, Jens; Kuhn, Katina; Heinrichs, Harald (2011): Nachhaltige Entwicklung durch gesellschaftliche Partizipation und Kooperation? - eine kritische Revision zentraler Thesen und Konzepte. In: Harald Heinrichs, Katina Kuhn und Jens Newig (Hg.): Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation? 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, S. 26–41.
- Newton, Kenneth (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Brigitte Geissel und Kenneth Newton (Hg.): Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise? Abingdon, Oxon: Routledge, S. 3–20.
- Nobis, Claudia; Kuhnimhof, Tobias (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. infas, DLR, IVT und infas 360. Bonn, Berlin (FE-Nr. 70.904/15).
- o.V. (2019a): Elbchaussee: Fahrraddemo gegen Umbaupläne. In: *Hamburger Abendblatt*, 12.04.2019. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article216941009/Elbchaussee-Kritik-an-Umbauplaenen-mit-Fahrraddemo.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- o.V. (2019b): Mobilität. Bezirk Mitte plant nächste autofreie Zone. In: *Welt Online* 2019, 03.06.2019. Online verfügbar unter <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article194679861/Mobilitaet-Bezirk-Mitte-plant-naechste-autofreie-Zone.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- o.V. (2021a): Kopenhagener Radwege auf Hamburger Elbchaussee. In: *Süddeutsche Zeitung*, 15.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verkehr-hamburg-kopenhagener-radwege-auf-hamburger-elbchaussee-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210215-99-448689>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- o.V. (2021b): Verkehr Kopenhagener Radwege auf Hamburger Elbchaussee. In: *Zeit Online*, 17.02.2021. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2021-02/15/kopenhagener-radwege-auf-hamburger-elbchaussee>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- o.V. (2022a): Ottensen wird autoarm. Das wurde jetzt beschlossen; Viele Parkplätze sollen zugunsten von Radfahrern und Fußgängern wegfallen. In: *Hamburger Morgenpost*, 27.05.2022 (122), S. 29.
- o.V. (2022b): Ottensen Verkehrsprojekt “freiRaum” nimmt Gestalt an. Pkw-Flächen fallen weg. In: *Hamburger Morgenpost*, 14.09.2022 (215), S. 8.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020): Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave. Paris: OECD Publishing.

- Oser, Jennifer; Hooghe, Marc; Marien, Sofie (2013): Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification. In: *Political Research Quarterly* 66 (1), S. 91–101. DOI: 10.1177/1065912912436695.
- Ottensen Bewegt (2019a): Fragebogenaktion der Bürgerinitiative "Ottensen bewegt". Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de/originalstimmen/>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.
- Ottensen Bewegt (2019b): "Ottensen bewegt" Forderungen. Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de/ottensen-bewegt-wird-jetzt-regelmaessig-konsultiert/>, zuletzt geprüft am 02.08.2024.
- Ottensen Bewegt (2020a): Frage für die Öffentliche Fragestunde der BV 20.02.2020 zu TOP 5.1. Anlage zur Sitzung der Bezirksversammlung vom 20.02.2020.
- Ottensen Bewegt (2020b): Öffentliche Fragestunde zu TOP 5.1. Anlage zur Sitzung der Bezirksversammlung vom 20.02.2020.
- Ottensen Bewegt (2020c): Stellungnahme zur Diskussion in der Fabrik am 15.2.2020. Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de/originalstimmen/>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.
- Ottensen Bewegt (2020d): Eckpunkte Mobilitätskonzept. (vom 24. November 2019, Stand 11 - 2020). Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de/>, zuletzt geprüft am 06.08.2024.
- Ottensen Bewegt (2022): Stellungnahme von Ottensen Bewegt. 14.05.2022. Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.
- Ottensen Bewegt (o.J.): Anmerkungen zum Antrag von CDU/Grünen zum autoarmen Quartier Ottensen. Online verfügbar unter <https://ottensenbewegt.de/originalstimmen/>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.
- Ottenser Gestalten (2022a): Offener Brief an die Bezirksversammlung Altona. 25.10.2022. Online verfügbar unter <https://ottensergestalten.de/2022/10/nachgefragt-bei-der-bezirksversammlung-wie-geht-es-weiter-in-der-grossen-brunnenstrasse/#more-3766>, zuletzt geprüft am 23.03.2024.
- Ottenser Gestalten (2022): Stellungnahme der Ottenser Gestalten zu den Konzeptvarianten autoarmes Ottensen. 23.03.2022. Online verfügbar unter https://ottensergestalten.de/wp-content/uploads/2022/03/OG_Stellungnahme-freiRaum_V-Ausschuss.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2024.
- Pfeifer, Hanna; Opitz, Christian; Geis, Anna (2021): Deliberating Foreign Policy: Perceptions and Effects of Citizen Participation in Germany. In: *German Politics* 30 (4), S. 485–502. DOI: 10.1080/09644008.2020.1786058.

- Pogrebinschi, Thamy; Ryan, Matt (2018): Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? In: *European Journal of Political Research* 57 (1), S. 135–152. DOI: 10.1111/1475-6765.12219.
- Popien, Matthias (2020): Elbchaussee-Umbau: Radfahrer müssen auf die Straße. In: *Hamburger Abendblatt*, 21.01.2020. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article228207611/Elbchaussee-Umbau-Radfahrer-muessen-auf-die-Strasse.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Pratchett, Lawrence; Durose, Catherine; Lowndes, Vivien; Smith, Graham; Stoker, Gerry; Waldes, Corinne (2009): Empowering communities to influence local decision making: A systematic review of the evidence. Hg. v. Department for Communities and Local Government. Communities and Local Government Publications. London.
- Prösser, Claudius (2021): Verkehrsberuhigung der Bergmannstraße: Ein Kiez macht dicht. In: *die tageszeitung*, 28.04.2021. Online verfügbar unter <https://taz.de/Verkehrsberuhigung-der-Bergmannstrasse!/5762811/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2014): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. 4., erw. Aufl. München: Oldenbourg.
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2019): Forschungsdesigns für die qualitative Sozialforschung. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 105–123.
- Purvis, Ben; Mao, Yong; Robinson, Darren (2019): Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. In: *Sustain Sci* 14 (3), S. 681–695. DOI: 10.1007/s11625-018-0627-5.
- Quilling, Eike; Köckler, Heike (2018): Partizipation für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. In: Sabine Baumgart, Heike Köckler, Anne Ritzinger und Andrea Rüdiger (Hg.): *Planung für gesundheitsfördernde Städte*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (Forschungsberichte der ARL, 8), S. 101–117.
- Radentscheid Hamburg (2020a): Radentscheid Hamburg einigt sich mit Rot-Grün auf Verbesserungen für Radverkehr – Initiative wird sich für weitere Maßnahmen einsetzen. Online verfügbar unter <https://radentscheid-hamburg.de/2020/04/21/radentscheid-hamburg-einigt-sich-mit-rot-gruen-auf-verbesserungen-fuer-radverkehr-initiative-wird-sich-fuer-weitere-massnahmen-einsetzen/>, zuletzt geprüft am 30.03.2022.
- Radentscheid Hamburg (2020b): Radentscheid Hamburg will Verhandlungen mit der Bürgerschaft fortsetzen. Online verfügbar unter <https://radentscheid-hamburg.de/2020/02/12/radentscheid-hamburg-will-verhandlungen-mit-der-buergerschaft-fortsetzen/>, zuletzt geprüft am 23.03.2022.

- Rammler, Stephan (2016): Nachhaltige Mobilität. Gestaltungsszenarien und Zukunftsbilder. In: Oliver Schwedes, Weer Canzler und Andreas Knie (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 899–918.
- Range, Julia; Faas, Thorsten (2016): Politische Kultur, Bürgerbeteiligung und wissenschaftliche Evaluation. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 111–134.
- Raworth, Kate (2012): A Safe and Just Space for Humanity: Can we live within the doughnut? Hg. v. Oxfam (Oxfam Discussion Papers).
- Read, Dustin C.; Leland, Suzanne M. (2011): Does Sector Matter? An Analysis of Planners' Attitudes Regarding Politics and Competing Interests in the Planning Process. In: *The American Review of Public Administration* 41 (6), S. 639–653. DOI: 10.1177/0275074010390031.
- Regener, Maren (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. Dissertation. Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern. Architektur / Raum- und Umweltplanung / Bauingenieurwesen.
- Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung - Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Jörg Hilpert und L. Benighaus (Hg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte. Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz ; Abschlussbericht. Stuttgart: Inst. für Sozialwiss. Abt. für Technik- und Umweltsoziologie (Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, 19), S. 19–44.
- Richter, Thomas; Beyer, Oliver; Junghanns, Lisa; Kramer, Denise; Mross, Martin (2019): Einsatzbereiche von Radfahrstreifen in Mittellage. Projektbericht. Hg. v. Technische Universität Berlin. Technische Universität Berlin, Fachgebiet Straßenplanung und Straßenbetrieb. Online verfügbar unter https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002263/Abschlussberichte_SPB/Schlussbericht_RiM.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Riedel, Henrik; Haubner, Oliver; Zumbansen, Nils; Witte, Kirsten; Grabow, Busso; Honold, Jasmin et al. (2016): Monitor Nachhaltige Kommune. Bericht 2016 – Teil 1. Ergebnisse der Befragung und der Indikatorenentwicklung. Hg. v. Bertelsmann Stiftung und Deutsches Institut für Urbanistik. Gütersloh.
- Ringleben, Franziska (2019): Pkw-Posse in Ottensen; (fast) alle genervt von autofrei. In: *Bild*, 21.10.2019 (245), S. 10.
- Rittel, Horst W. J. (1972): On the planning crisis: systems analysis of the first and second generations. In: *Bedriftsoekonomen* (8), S. 390–396.

- Rockström, Johan; Steffen, Will; Noone, Kevin; Persson, Asa; Chapin, F. Stuart; Lambin, Eric F. et al. (2009): A safe operating space for humanity. In: *Nature* 461 (7263), S. 472–475. DOI: 10.1038/461472a.
- Rosener, Judy B. (1982): Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision Making. In: *Public Administration Review* 42 (4), S. 339–345.
- Rottinghaus, Bastian; Escher, Tobias (2020): Mechanisms for inclusion and exclusion through digital political participation: Evidence from a comparative study of online consultations in three German cities. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30 (2), S. 261–298. DOI: 10.1007/s41358-020-00222-7.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2004): Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. In: *Science, Technology, & Human Values* 29 (4), S. 512–556. DOI: 10.1177/0162243903259197.
- Ruhrort, Lisa; Zehl, Franziska; Knie, Andreas (2021): Untersuchung von Einstellungen gegenüber einer Neuaufteilung öffentlicher Räume zulasten des Autoverkehrs. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg sowie einer Straßenbefragung in Kreuzberg. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Discussion Paper, SP III 2021 - 602).
- Schaal, Gary S.; Ritzi, Claudia (2009): Empirische Deliberationsforschung. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln (MPIfG working paper, 09/9).
- Schäfer, Armin; Zürn, Michael (2021): Die demokratische Regression. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Schäfer, Sandra (2019): Riesenkrach um Autofrei-Projekt: Klage von Anwohnern; Ottensen Vier Straßenzüge sollen für sechs Monate gesperrt werden. In: *Hamburger Morgenpost*, 29.07.2019 (174), S. 13.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess. In: Frieder Naschold (Hg.): Politische Planungssysteme. Stuttgart: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Probleme der Politik, 188), S. 167–202.
- Schlink, Mike; Schäfer, Sandra (2020): Hammer-Urteil: Gericht kippt „autofreies Ottensen“; Was die Entscheidung für Hamburg bedeutet - und was die Projekt-Gegner dazu sagen. In: *Hamburger Morgenpost*, 29.01.2020 (24), S. 7.
- Schmidt, Gert (2018): Automobil und Automobilismus. In: Oliver Schwedes (Hg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch), S. 373–393.
- Schmoock, Matthias (2022): Fast autofreies Ottensen: Verkehrskonzept beschlossen. In: *Hamburger Abendblatt*, 25.05.2022. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/altona/article235453901/verkehr-hamburg-autofreies-ottensen-bezirksversammlung-beschliesst-verkehrskonzept-freiraum-ottensen.html>, zuletzt geprüft am 16.03.2024.

- Schmoock, Matthias (2023a): Verkehr Hamburg Elbchausee nach Umbau – so gefährlich ist der neue Radweg. In: *Hamburger Abendblatt*, 18.08.2023. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/altona/article239211779/Elbchausee-nach-Umbau-so-gefaehrlich-ist-der-neue-Radweg.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Schmoock, Matthias (2023b): Elbchausee: Wegen fehlenden Gehwegs – Anwohner sollen Hecken schneiden. In: *Hamburger Abendblatt*, 23.08.2023. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/altona/article239256743/Wegen-fehlendem-Gehweg-Anwohner-sollen-Hecken-schneiden.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Schneidemesser, Dirk von; Herberg, Jeremias; Stasiak, Dorota (2020): Re-claiming the responsivity gap: The co-creation of cycling policies in Berlin’s mobility law. In: *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 8, S. 1–12. DOI: 10.1016/j.trip.2020.100270.
- Schneidemesser, Dirk von; Kirby, Nicolina (2023): Kiezblocks - Stadtgestaltung Top-down oder Bottom-up? Hg. v. RIFS. Online verfügbar unter <https://www.rifs-potsdam.de/de/blog/2022/02/kiezblocks-top-down-oder-bottom-up>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Schönwandt, Walter L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina (2021): Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge. 8., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Bonn: Dietz.
- Schütte, Silvia; Wolff, Franziska; Vittorelli, Laura von; Schumacher, Katja; Huenecke, Katja; Zschiesche, Michael et al. (2023): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung - Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen. Hg. v. Umweltbundesamt (Texte, 32/2023).
- Schwanholz, Julia; Zinser, Lavinia; Hindemith, Johannes (2021): Digital transformation in the public sector: from design to impact. In: *der moderne staat* 14 (1-2021), S. 43–60. DOI: 10.3224/dms.v14i1.10.
- Schwarz, Uta (2023): Gastro-Zoff um die Autofrei-Pläne; Ottensen Ladenbetreiber sind auf Zinne. Was sie besonders stört - und wie das Bezirksamt reagiert. In: *Hamburger Morgenpost*, 21.08.2023 (194), S. 12.
- Schwedes, Oliver (2016): Verkehrspolitik. ein problemorientierter Überblick. In: Oliver Schwedes, Weer Canzler und Andreas Knie (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 3–32.
- Schwedes, Oliver (2020): Lobbyismus im Verkehrssektor. In: Andreas Polk und Karsten Mause (Hg.): *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–21.

Schwedes, Oliver (2021): *Verkehr im Kapitalismus*. Bielefeld: transcript Verlag.

Schwedes, Oliver; Rammert, Alexander (2020): *Was ist integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung*. Technische Universität Berlin. Berlin (IVP Discussion Paper, 2). Online verfügbar unter https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion_Paper/DP15_SchwedesRammert.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.

Schwedes, Oliver; Rammert, Alexander; Daubitz, Stephan; Hoor, Maximilian (2023): *Mobilität und Verkehr. Grundlegende Begriffe der Verkehrsplanung im Spannungsfeld zwischen Politik und Gesellschaft*. Berlin: LIT Verlag (Mobilität und Gesellschaft, 13).

Schwedes, Oliver; Sternkopf, Benjamin; Rammert, Alexander (2018): *Mobilitätsmanagement – Vom Planungsideal zum verkehrspolitischen Instrument*. In: Oliver Schwedes (Hg.): *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch), S. 181–207.

Scott, John C. (2014): *Power*. 1. Aufl. s.l.: Polity (Polity Key Concepts in the Social Sciences series).

Selle, Klaus (2013): *Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt*. In: *planung neu denken | online* (2_3), S. 2–19. Online verfügbar unter http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2-3_2013/pndonline_2-3_2013_ebook_neu.pdf, zuletzt geprüft am 24.01.2020.

Smith, Graham (2009): *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press (Theories of institutional design).

Sonnberger, Marco; Stockmann, Nils; Faller, Stefan; Feldhoff, Berenike; Graf, Antonia; Leger, Matthias (2020): *Alltagsmobilität und Bewertung verkehrspolitischer Maßnahmen seitens der Bevölkerung im städtischen Vergleich. Deskriptive Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Stuttgart und Münster (DynaMo Werkstattbericht, 3)*. Online verfügbar unter https://www.dynamo-research.de/wp-content/uploads/2020/08/DynaMo-Werkstattbericht-3_Vorstellung-Survey-2.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.

SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) (2020): *Planungsinstrumente für eine nachhaltige Mobilität. Ein Handlungsleitfaden für die Planungspraxis*. Hg. v. SRL-FMV-Arbeitskreis “Planungsinstrumente für eine nachhaltige Mobilität”.

Stadtportal Hamburg (2022): *freiRaum Ottensen: Mobile Radabstellanlagen*. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/altona/pressemitteilung/16641318/mobile-radabstellanlagen-freiraum-ottensen/>, zuletzt geprüft am 18.01.2023.

- Stadtportal Hamburg (2023): Bezirksversammlung Altona. Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bezirksversammlung-altona/74710/bezirksversammlung-altona/>, zuletzt geprüft am 16.01.2023.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2014): Ergebnis der Bezirksversammlungs Wahl 2014: Bezirk 2 - Altona. Hamburg.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019): Mandatsverteilung bei der Bezirksversammlungs Wahl 2019 - Bezirk Altona. Hamburg.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2022): Hamburger Stadtteil-Profile: Berichtsjahr 2022. Hamburg.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2023): Bevölkerungsentwicklung in Hamburg 2022. Hamburg (Statistische Berichte).
- Stiftung Mitarbeit (2023): Netzwerk Bürgerbeteiligung: Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. Online verfügbar unter <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/browse/4/>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Straßburger, Gaby; Rieger, Judith (2019): Bedeutung und Formen der Partizipation - Das Modell der Partizipationspyramide. In: Gaby Straßburger und Judith Rieger (Hg.): Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. 2. Auflage. 2., überarbeitete Aufl. Weinheim: Beltz, S. 12–34.
- Sutcliffe, John B.; Cipkar, Sarah (2017): Citizen Participation in the Public Transportation Policy Process: A Comparison of Detroit, Michigan, and Hamilton, Ontario. In: *Canadian Journal of Urban Research* 26 (2), S. 33–51.
- Szislo, Judith; Klauer, Michaela (2019): Wie sinnfrei ist autofrei? In: *Bild*, 17.08.2019 (191), S. 9.
- Thierbach, Cornelia; Petschick, Grit (2019): Beobachtung. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1165–1181.
- Tritter, Jonathan Quetzal; McCallum, Alison (2006): The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. In: *Health Policy* 76 (2), S. 156–168. DOI: 10.1016/j.healthpol.2005.05.008.
- Turnhout, Esther; van Bommel, Severine; Aarts, Noelle (2010): How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. In: *Ecology and Society* 15 (4).
- Twickel, Christoph (2019): Aufruhr im Paradies; Ein halbes Jahr lang bleibt das Zentrum von Ottensen für Autos gesperrt. Darüber wird im Stadtteil heftig gestritten. In: *Die Zeit*, 26.09.2019 (40), S. 23.

- UN (United Nations) (o.J.): Sustainable Development Goals Knowledge Platform. Sustainable Development Goals. Online verfügbar unter <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- van Tatenhove, Jan; Edelenbos, Jurian; Klok, Pieter-Jan (2010): Power and interactive policy-making: A comparative study of power and influence in 8 interactive projects in the Netherlands. In: *Public Administration* 88 (3), S. 609–626. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01829.x.
- VanHoose, Katherine (2023): City street experiments and system change: Identifying barriers and enablers to the transformative process. In: *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 22 (100982), S. 1–11. DOI: 10.1016/j.trip.2023.100982.
- VanHoose, Katherine; Gante, Ana Rivas de; Bertolini, Luca; Kinigadner, Julia; Büttner, Benjamin (2022): From temporary arrangements to permanent change: Assessing the transitional capacity of city street experiments. In: *Journal of Urban Mobility* 2, 1-15. DOI: 10.1016/j.urbmob.2022.100015.
- VCD Nord (Verkehrsclub Deutschland Landesverband Nord) (2020): Überplanung der Elbchaussee im ersten Bauabschnitt - Manteuffelstraße bis Parkstraße. Stellungnahme des Verkehrsclubs Deutschland, Landesverband Nord e.V. Online verfügbar unter https://nord.vcd.org/fileadmin/userupload/Nord/Nord/Infothek/Stellungnahmen/AktualisiertUeberplanung_Elbchaussee-2.pdf, zuletzt geprüft am 28.03.2022.
- Verse, Björn; Douglas, Martyn (2023): Klimaschutzinstrumente im Verkehr. Reformhebel für eine klima- und umweltschutzorientierte Bundesverkehrswegeplanung nach 2030. Hg. v. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba_kurzpapier_bvwp_kliv.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 27.01.2020, Aktenzeichen 15 E 5647/19.
- Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 21.12.2022, Aktenzeichen 15 E 4495/22.
- Vetter, Angelika; Goldberg, Saskia (2022): ‘Nutzen-‘ und ‘Kostenbewertungen‘ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik / Perceived ‘Benefits’ and ‘Costs’ of Dialogical Citizen Participation in Local Infrastructure Projects from the perspective of citizens, administration, and politicians. In: *der moderne staat* 15 (2), S. 452–472. DOI: 10.3224/dms.v15i2.01.
- Vetter, Angelika; Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Walter, Charlie (2019): Geplante Sperrungen in Ottensen SPD will Auto-Verbot ausbremsen Regional. In: *Bild*, 27.03.2019. Online verfügbar unter https://m.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/geplante-sperrungen-in-ottensen-spd-will-auto-verbot-ausbremsen-60902706.bildMobile.html?t_ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Walter, Charlie (2020): Pkw dürfen wieder rollen Autofrei-Schilder in Ottensen abgeklebt Regional. In: *Bild*, 03.02.2020. Online verfügbar unter https://m.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/pkw-duerfen-wieder-rollen-autofrei-schilder-in-ottensen-abgeklebt-68576178.bildMobile.html?t_ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Wenig, Peter (2020): Ottensen autofrei: Eklat bei Bezirksversammlung in Altona. In: *Hamburger Abendblatt*, 21.02.2020. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article228494965/Ottensen-autofrei-Bezirksversammlung-Altona-Hamburg-Eklat-Capar-Botzenhart.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- World Commission on Environment and Development (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Online verfügbar unter <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, zuletzt geprüft am 22.03.2024.
- Yang, Kaifeng; Callahan, Kathe (2005): Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. In: *Public Performance and Management Review* 29 (2), S. 191–216. DOI: 10.1080/15309576.2005.11051865.
- Yang, Kaifeng; Pandey, Sanjay K. (2011): Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When does Citizen involvement lead to good outcomes? In: *Public Administration Review* 71 (6), S. 880–892. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x.
- Young, Iris Marion (2010): Inclusion and democracy. Repr. Oxford: Oxford University Press (Oxford political theory).
- Young, Sarah L.; Tanner, James (2023): Citizen participation matters. Bureaucratic discretion matters more. In: *Public Administration* 101 (3), S. 747–771. DOI: 10.1111/padm.12867.
- Zandvoort, Mark; van der Brugge, Rutger; van der Vlist, Maarten J.; van den Brink, Adri (2019): Dealing with uncertainty in collaborative planning: developing adaptive strategies for the IJsselmeer. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 62 (2), S. 248–265. DOI: 10.1080/09640568.2017.1409196.
- Zimmermann, Karsten (2010): Der veränderte Stellenwert von Wissen in der Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68 (2), S. 115–125. DOI: 10.1007/s13147-009-0010-1.

Zukunftsforum Blankenese e.V. (2020): Stellungnahme Zukunftsforum Blankenese zur zweiten Verschickung der Elbchaussee-Planung bezüglich des 1. Bauabschnitts: Manteuffelstraße bis Parkstraße. 23.01.2020.

Beobachtungsprotokolle

TB-B-1 (2021): Beobachtungsprotokoll 1. Beiratssitzung, 19.08.2021.

TB-B-2 (2021): Beobachtungsprotokoll 2. Beiratssitzung, 17.11.2021.

TB-B-2a (2021): Ergänzende Notizen 2. Beiratssitzung, 17.11.2021.

TB-B-3 (2022): Beobachtungsprotokoll 3. Beiratssitzung, 23.02.2022.

TB-B-5 (2022): Beobachtungsprotokoll 5. Beiratssitzung, 19.05.2022.

TB-B-5a (2022): Ergänzende Notizen 5. Beiratssitzung, 19.05.2022.

TB-B-7 (2022): Beobachtungsprotokoll 7. Beiratssitzung, 23.11.2022.

TB-B-7a (2022): Ergänzende Notizen 7. Beiratssitzung, 23.11.2022.

TB-FG-1 (2021): Beobachtungsprotokoll Fokusgruppe Barrierefreiheit, 17.11.2021.

TB-öA-1 (2022): Beobachtungsprotokoll öffentliche Anhörung Verkehrsausschuss, 23.05.2022.

TB-WS-1 (2021): Beobachtungsprotokoll 1. Workshop, 04.12.2021.

TB-WS-2 (2022): Beobachtungsprotokoll 2. Workshop, 26.02.2022.

Anhang

Der Anhang, auf den im Text verwiesen wird, ist auf der Publikationsdatenbank der RWTH Aachen verfügbar und kann unter folgendem Link bzw. folgendem QR-Code heruntergeladen werden:

<https://doi.org/10.18154/RWTH-2025-05411>



Mobilität und Gesellschaft

hrsg. von Weert Canzler, Stephan Rammler und Oliver Schwedes

Christina Wolking

Multimodale Mobilitätsplattformen für eine Öffentliche Mobilität

Eine akteurszentrierte Analyse sozio-technischer Transformationsprozesse
Bd. 15, 2025, 330 S., 49,90 €, br., ISBN 978-3-643-25177-0

Jannik Horn-Effenberger

Die Zukunft des Pendelns

Eine Szenarioanalyse zu den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung
im Kontext einer Integrierten Verkehrsplanung
Bd. 14, 2023, 366 S., 54,90 €, br., ISBN 978-3-643-25107-7

Oliver Schwedes; Alexander Rammert; Stephan Daubitz; Maximilian Hoor

Mobilität und Verkehr

Grundlegende Begriffe der Verkehrsplanung im Spannungsfeld zwischen Politik
und Gesellschaft
Bd. 13, 2023, 184 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-25099-5

Alexander Rammert

Der Mobilitätsindex

Entwicklung eines integrierten Planungsinstruments für Mobilität
Bd. 12, 2022, 488 S., 54,90 €, br., ISBN 978-3-643-25052-0

Florian Breitingner

Zufußgehen im Alter

Der Einfluss der subjektiven Wahrnehmung auf die fußläufige Mobilität älterer
Menschen
Bd. 11, 2022, 344 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-25050-6

Stephan Daubitz; Christoph Aberle; Oliver Schwedes; Carsten Gertz

Mobilität und soziale Exklusion

Alltag – Strategien – Maßnahmen
Bd. 10, 2023, 326 S., 39,90 €, br., ISBN 978-3-643-25045-2

Oliver Schwedes

Urban Mobility in a Global Perspective

An international comparison of the possibilities and limits of integrated transport
policy and planning
vol. 9, 2nd edition, 2022, 276 pp., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-90856-8

Julia Hildermeier

How Ideas Change Markets

Social and Semantic Construction(s) of Automobility in 21st century Europe
vol. 8, 2016, 208 pp., 24,90 €, br., ISBN 978-3-643-90832-2

Jörg Leben

Rad Fahrende

Wer sie sind und was sie brauchen
Bd. 7, 2016, 352 S., 49,90 €, br., ISBN 978-3-643-13575-9

Weert Canzler

Automobil und moderne Gesellschaft

Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung

Bd. 6, 2016, 234 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-13517-9

Stephan Rammler; Marc Weider (Hg.)

Das Elektroauto

Bilder für eine zukünftige Mobilität

Bd. 5, 2011, 184 S., 19,90 €, br., ISBN 978-3-643-11240-8

Katrin Dzienkan; Christine Ahrend; Annika Schreiber (Hg.)

easy.going

Herausforderung barrierefreie Mobilität. Wirtschaft trifft Wissenschaft

Bd. 4, 2011, 240 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-643-11121-0

Oliver Schwedes (Hg.)

Räumliche Mobilität in der zweiten Moderne

Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten

Bd. 3, 2013, 344 S., 24,90 €, br., ISBN 978-3-643-11443-3

Oliver Schwedes; Stephan Rammler

Mobile Cities

Dynamiken weltweiter Stadt- und Verkehrsentwicklung

Bd. 2, 2. Aufl. 2012, 304 S., 29,90 €, br., ISBN 978-3-8258-0913-3

Stephan Rammler; Marc Weider (Hg.)

Wasserstoffauto

Zwischen Markt und Mythos

Bd. 1, 2005, 216 S., 19,90 €, br., ISBN 3-8258-8380-9