

Verkehrswende durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

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

Eine sozial-ökologische Verkehrswende ist dringend nötig. Gleichzeitig ist weitgehend unumstritten, dass eine solch tiefgreifende Veränderung mit Beteiligung der Öffentlichkeit gestaltet werden sollte. Bei Verkehrsplanungen der öffentlichen Hand erfolgt dies hauptsächlich über konsultative *Invited Spaces*, also top-down organisierte und durchgeführte Beteiligungsprozesse, deren Ergebnisse nicht bindend in die Planung zu integrieren sind.

Mit solcher Beteiligung wird unter anderem der Anspruch verbunden, dass die allgemeine Öffentlichkeit die Planung inhaltlich beeinflusst oder sogar ‚verbessert‘. Diese inhaltliche Wirkung von Beteiligung auf politische bzw. planerische Entscheidungen steht im Fokus der Dissertation und wird als *Policy-Wirkung* bezeichnet.

Ob und unter welchen Bedingungen Policy-Wirkung auftritt ist insbesondere im Kontext der Verkehrswende wenig bekannt. Die Forschung zeigt, dass Policy-Wirkung in manchen Verkehrsplanungsverfahren auftritt, Beteiligung teilweise aber auch wirkungslos bleibt. Eine Vielzahl an möglichen Einflussfaktoren wurde identifiziert, systematische Betrachtungen sind aber selten. Aus methodischer Perspektive bleiben viele Analysen unterkomplex, wodurch unklar bleibt, inwiefern es sich tatsächlich um Wirkung handelt und wie diese zustande kommt. Zudem fehlt eine umfassende normative Betrachtung dieser möglichen inhaltlichen Wirkung im Verkehrsbereich, wie es sie in einzelnen Arbeiten aus den Umweltwissenschaften in Bezug auf Umweltqualität bereits gibt.

Um diese Forschungslücke zu adressieren, wird in dieser Arbeit untersucht, inwiefern bzw. unter welchen Umständen Beteiligung inhaltlich wirkungsvoll ist, und in einem weiteren Schritt, inwiefern diese Wirkung ein Potential für die Verkehrswende darstellt. Die Forschungsfrage lautet: *Durch welche Mechanismen und unter welchen Bedingungen tragen konsultative Invited Spaces zu Policy-Entscheidungen der kommunalen Verkehrswende bei?*

Für die Untersuchung dieser Frage anhand zweier Fallstudien werden zunächst auf theoretisch-konzeptioneller Basis Überlegungen angestellt. Konkret werden zu möglichen Einflussmechanismen *Mechanismen-Skizzen* entworfen, orientiert am Ansatz des *Process Tracing*. Diese theoretisch hergeleiteten Mechanismen beschreiben unterschiedliche ‚Wege‘, über die Beteiligung Einfluss haben kann. Zweitens werden Bewertungskriterien auf Basis der Integrierten Verkehrsplanung hergeleitet, um einzuordnen, inwiefern die Beteiligung und deren Wirkung für die Verkehrswende förderlich ist. Dabei wird sowohl die Prozess- als auch die Ergebnisebene berücksichtigt, also beispielsweise betrachtet, *wer* sich einbringen konnte und inwiefern der Einfluss die Planung aus verkehrsplanerischer Sicht *verbesserte*. Drittens werden auf Basis der Literatur ausgewählte Einflussfaktoren auf Ebene von Kontext, Planungsprozess und Gestaltung des Beteiligungsprozesses und deren mögliche Rolle für die

Policy-Wirkung skizziert. Mechanismen-Skizzen, Bewertungskriterien und Einflussfaktoren werden operationalisiert und leiten die Erstellung der Erhebungsinstrumente und die Erhebung in den Fallstudien.

Die Forschungsfragen werden an zwei Fallstudien aus Hamburg untersucht. Erstens die Überplanung der *Elbchaussee* und zweitens die autoarme Gestaltung des Stadtteils *Ottensen*. Gearbeitet wird mit einer Kombination verschiedener qualitativer Daten, nämlich qualitativen Interviews, der Analyse von Zeitungsartikeln und Dokumenten und teilnehmender Beobachtung sowie ergänzend den Ergebnissen einer quantitativen Befragung aus dem Forschungsprojekt CIMT an der HHU. Diese Daten werden durch ein selbst entwickeltes Raster systematisch verbunden, um eine komplexe Annäherung an Wirkprozesse zu ermöglichen.

Die beiden Fallstudien stehen für unterschiedliche Herangehensweisen an partizipative Planung und unterscheiden sich auch bezüglich der Policy-Wirkung und der Einflussmechanismen. Die *Elbchaussee* ist ein typischer Fall von Beteiligung an Verkehrsplanung, da die Beteiligungsmöglichkeiten in Form zweier selbst-selektierter Workshops und Onlinebeteiligungen beschränkt bleiben und die Planung bestimmt wird von naturalisierten Beschränkungen. Durch die Invited Spaces kam an der Elbchaussee kaum Policy-Wirkung zustande, allerdings konnte die Öffentlichkeit durch den als bottom-up Initiative (*Claimed Space*) initiierten Radentscheid auf die Planung einwirken. Der Fall *autoarmes Ottensen* lässt sich als Versuch lesen, sehr umfangreich und divers zu beteiligen und die autogerechte Logik der Verkehrsplanung aufzubrechen. In den verschiedenen Projektphasen mit unterschiedlichen Beteiligungsformen unterschied sich auch die Policy-Wirkung: durch partizipative Workshops wurde die autoarme Gestaltung initiiert. Durch eine wissenschaftliche Evaluation in Folge eines Verkehrsversuchs konnte die autoarme Gestaltung konsolidiert werden und gab noch Jahre nach der Evaluation die grundlegende Richtung vor. Diese wurde durch Workshops, zielgruppenspezifische Fokusgruppen und einen Projektbeirat weiter bestätigt und die Ausgestaltung wurde im Detail durch die beteiligte Bevölkerung mit beeinflusst.

Aus der vergleichenden Auswertung wird deutlich, 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 durch ‚Herausorganisation‘ wichtiger Fragen aus dem Beteiligungsprozess (*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*, die dann wiederum Faktoren auf Ebene des Beteiligungsprozesses wirken. Bezüglich der Verkehrswende kommt diese Arbeit zu dem Schluss, dass Invited Spaces ein Potential haben, zu dieser beizutragen, wenn bereits der politisch-administrative 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 Beteiligung im Kontext der Verkehrswende bei. Da Beteiligung als essentieller Teil der Verkehrswende nicht mehr wegzudenken ist, stellen die Erkenntnisse einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Verkehrswesens dar. Insbesondere die Mechanismen, die unterschiedliche Wege aufzeigen, wie Wirkung (nicht) zustandekommen kann, der Vorschlag der *Policy-Relevanz* als Strukturierung vielfältiger Einflussfaktoren und die Einschätzung des begrenzten Potentials von Invited Spaces für die Verkehrswende leisten einen wertvollen Beitrag.

Die Arbeit verknüpft wissenschaftliche Diskussionen aus dem Verkehrswesen mit den Planungs- und Politikwissenschaften. Schließlich lässt sich Verkehr nach Eckhard Kutter als „sozio-technisches System“ begreifen. Eine nachhaltige Transformation des Verkehrssektors sollte somit als Aushandlungsprozess begriffen werden und muss technische mit gesellschaftlichen Fragen verbinden. Die Ergebnisse der Dissertation dienen als konkrete Ausgangspunkte für praktische Überlegungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Verkehrsplanung. Der mechanismen-basierte Ansatz unter Verwendung verschiedener Datenquellen zeigt zudem einen innovativen Weg auf, Wirkung nuanciert zu erheben und kann als Ausgangspunkt für weitere Forschung dienen.