

Akzeptanz für Transformationsprojekte durch Bürgerbeteiligung?

Ein Plädoyer für mehr Realismus

Tobias Escher • Katharina Holec • Laura Mark

Kürzlich musste in Dresden nach nur einer Woche ein Verkehrsversuch abgebrochen werden, mit dem die Radinfrastruktur verbessert werden sollte. Die Verkleinerung bestehender Fahrstreifen für die Schaffung eines neuen Radwegs führte zu öffentlichem Unmut bis hin zu einer Morddrohung gegen den Verkehrsbürgermeister (MDR 2024). In extremer Form illustriert dieses Beispiel die Herausforderungen, vor denen die Politik bei der Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft steht. So kommt es über die notwendigen Veränderungen immer wieder zu Protesten, an denen nicht selten die Umsetzung solcher Maßnahmen scheitert.

Mit Bürgerbeteiligung verbindet sich auch die Hoffnung, Akzeptanz für Transformationsmaßnahmen zu schaffen und damit den Konflikt zwischen der Politik, die initiiert, und dem Teil der Bevölkerung, der blockiert, aufzulösen (Buchholz et al. 2023; Sommer 2021; Hildebrand et al. 2018). Bürgerbeteiligung meint hier die Konsultation von Bürger/innen durch öffentliche Institutionen, um diesen die Möglichkeit der Rückmeldung oder zum diskursiven Austausch mit den Verantwortlichen zu geben. Wie wir im Folgenden argumentieren werden, übernimmt Bürgerbeteiligung damit eine wichtige Funktion zur Vorbereitung politischer Entscheidungen, zum Beispiel indem Informationen vermittelt, Argumente vorgebracht und neue Ideen entwickelt werden können. Sie ist hingegen nur bedingt dazu geeignet, Akzeptanz für transformative Veränderungen zu schaffen. Wir beleuchten die Rolle von Bürgerbeteiligung am Beispiel der kommunalen Verkehrswende, die wir im Rahmen unseres Projekts untersuchen (siehe Infobox, S. 5). Die Verkehrswende steht beispielhaft für die Herausforderungen der Transformation insgesamt: So gibt es u. a. aufgrund der Klimawirkung, insbesondere des Pkw-Verkehrs, einen hohen Handlungsdruck, um Maßnahmen wie eine Umverteilung des Straßenraums vom Auto zum Umweltverbund umzusetzen, d.h. mehr Raum für den öffentlichen Nahverkehr sowie Rad- und Fußwege zu schaffen. Diese scheitern aber immer wieder am Widerstand der Öffentlichkeit, wie eingangs dargestellt wurde. Zusätzliche Konfliktlinien entstehen dadurch, dass es innerhalb der Bevölkerung sehr unterschiedliche Auffassungen zum Handlungsbedarf gibt und die Politik auch unter Druck von den Teilen der Bevölkerung kommt, denen die Transformationsbemühungen nicht weit genug gehen.

Um die Akzeptanz verkehrspolitischer Instrumente zu erhöhen, empfiehlt der Expertenbeirat »Klimaschutz in der Mobilität« des Bundesverkehrsministeriums ausdrücklich die systematische Beteiligung vor allem von Bürger/innen (EKM 2023). Eine besondere Rolle kommt dabei der kommunalen Ebene zu, in der die Verkehrswende konkret erfahrbar wird. Insbesondere die Kommunen, die sich selbst Leitlinien für Beteiligung (1) gegeben haben, haben in den letzten Jahren mehrheitlich bereits diskursive Konsultationen zu Mobilitätsprojekten durchgeführt, wie wir in einer unserer Studien zeigen konnten (Mark et al. 2024). Allerdings kann es auch trotz zuvor durchgeführter Beteiligung am Ende zu Widerständen kommen. Aktuell ist das zum Beispiel in Marburg zu beobachten: Dort wurden gegen das über mehrere Jahre partizipativ entwickelte Mobilitätskonzept insgesamt 7.000 Unterschriften zur Anstrengung eines Bürgerentscheids gesammelt – mit dem Ziel, das Konzept vollständig neu zu entwickeln und noch umfangreicher zu beteiligen (Stadt Marburg 2023). Wir argumentieren, dass es der Rolle von Bürgerbeteiligung nicht gerecht wird, von ihr die Lösung solcher Konflikte zu erwarten. Stattdessen stellen wir vier Thesen auf, was Bürgerbeteiligung für Entscheidungen über Transformationsmaßnahmen leisten kann und wo ihre Grenzen liegen.

These 1: Bürgerbeteiligung kann zu einer Annäherung und zu gegenseitigem Verständnis führen, in der Regel aber nicht zu einem Konsens über grundlegende Interessenkonflikte

Die Transformation erfordert grundlegende Veränderungen, die sich unmittelbar auf das Leben der Menschen auswirken. Konflikte entstehen nicht zuletzt deshalb, weil gewohntes Verhalten verändert werden muss. Während dies für manche eine Verbesserung bedeutet, bedeutet es für andere eine Aufgabe bestehender Privilegien. Entsprechend ist die Bevölkerung zum Beispiel gespalten bei der Frage, ob man zukünftig den Platz für Autos reduzieren sollte, wie die Befragung in unseren Projektgebieten zeigt.

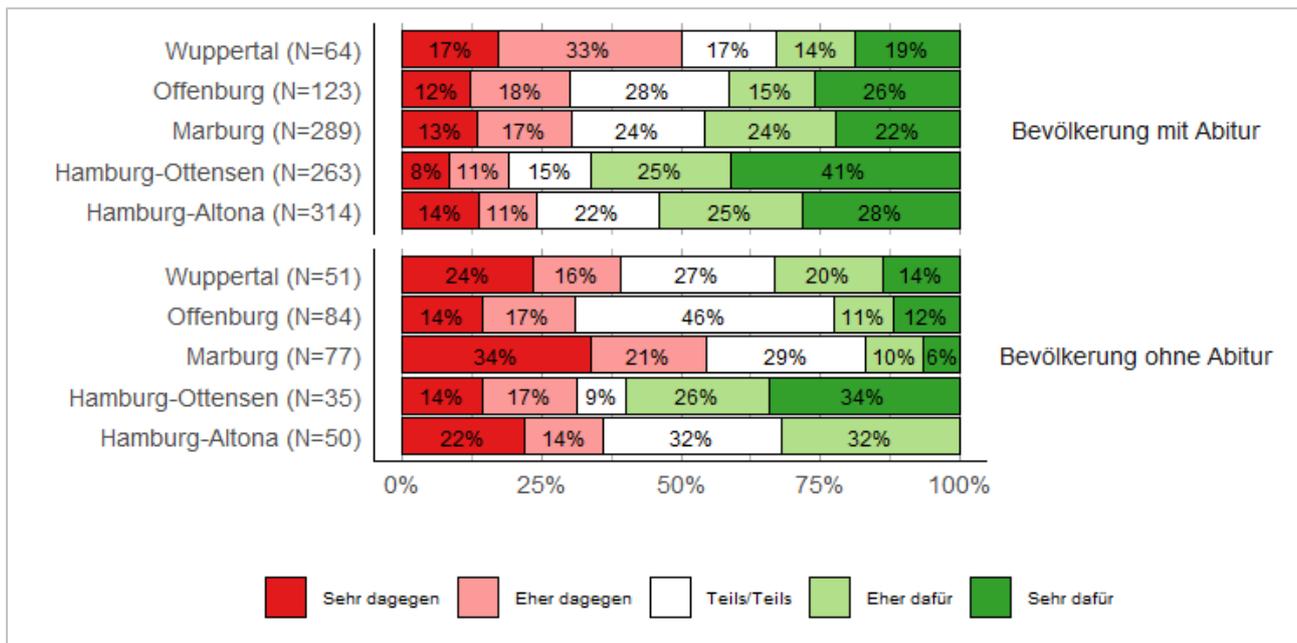


Abbildung 1: Soll in der Stadt/Stadtteil der Platz für den Autoverkehr in den nächsten 5 Jahren reduziert werden? Einschätzung der befragten Bevölkerung, unterteilt nach formaler Bildung. Angaben von Personen mit geringer formaler Bildung sind aufgrund geringer Fallzahlen nicht repräsentativ.

Durch welche Mechanismen Bürgerbeteiligung solche grundlegenden Interessengegensätze auflösen soll, bleibt häufig diffus. Betrachtet man zunächst die weitaus häufigsten Formate von Bürgerbeteiligung, d. h. zeitlich relativ begrenzte und für alle offene Austauschformate in Form von Workshops oder Online-Diskussionen, so können durch ausführliche Information der Öffentlichkeit im Rahmen solcher Formate zunächst einmal unbegründete Bedenken abgebaut oder der noch unentschiedene Teil der Öffentlichkeit vom Wert der Maßnahmen überzeugt werden. Darüber hinaus wird mit Beteiligung aber auch die Erwartung verbunden, dass neue Ideen entwickelt werden, die besser geeignet sind, bestehende Interessenkonflikte zu überbrücken. Wie hier beispielhaft an unserer Untersuchung des Beteiligungsverfahrens zu freiRaum Ottensen in Hamburg-Altona gezeigt wird, stimmen in der Tat zwar viele der Teilnehmenden zu, dass neue Erkenntnisse gewonnen wurden, aber längst nicht alle (siehe Abbildung 2). Auch in der qualitativen Untersuchung konnten wir feststellen, dass Details aus der Beteiligung in die Planung einfließen und die Wissensbasis erweitert wurde, jedoch auch hier trotz intensiver Beteiligung keine grundlegend neuen Ansätze entwickelt wurden. Insgesamt scheint es uns unrealistisch zu erwarten, dass durch Beteiligung über Details hinaus Lösungen gefunden werden, die alle zufriedenstellen und sowohl rechtlich als auch technisch umsetzbar sind –auf die die planenden Expert/innen im Vorfeld jedoch noch nicht gekommen sind.

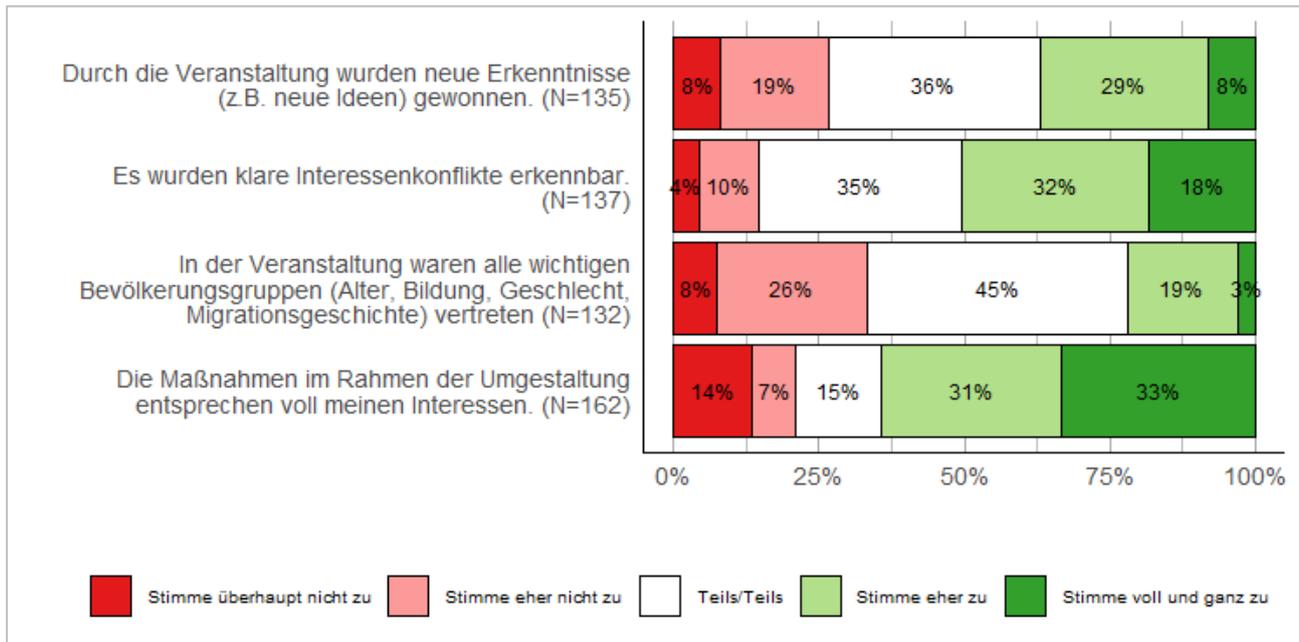


Abbildung 2: Einschätzungen von Teilnehmenden der Bürgerbeteiligung zu freiRaum Ottensen in Hamburg-Altona

Weiterhin wird in Anlehnung an deliberative Theorien oft angenommen, dass der Dialog und die Auseinandersetzung der Initiator/innen mit den vorgebrachten Einwänden dazu beitragen kann, bislang ablehnende Personen von den vorgeschlagenen Maßnahmen zu überzeugen (Sommer 2021). Auch das kann Beteiligung nicht vollumfänglich leisten. Wie unsere Befragung aus Hamburg zeigt, wurden während der Beteiligung für die Mehrheit der Teilnehmenden klare Interessenkonflikte erkennbar (siehe Abbildung 2). Wirklich überraschen kann das nicht, denn um es pointiert zu formulieren: Wie soll eine selbst-selektive Gruppe von Laien in der Freizeit einen Konsens erreichen, an dem sogar die gewählten Repräsentant/innen scheitern?

Für das Entwickeln von konsensfähigen Vorschlägen und gemeinsamen Positionen fehlt es in den klassischen Beteiligungsformaten wie Workshops oder Online-Dialogen an Zeit, Unterstützung und oft auch am Willen der Teilnehmenden. Wenn überhaupt, dann eignen sich dafür stattdessen eher Instrumente wie Planungszellen oder die mittlerweile vermehrt eingesetzten Bürgerräte (Oppold und Renn 2023). Hier kommen nach bestimmten Regeln ausgewählte Bürger/innen zusammen, die sich dann mit Hilfe von Expert/innen und fachkundiger Moderation ausreichend Zeit für den Versuch nehmen, bestehende Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken. In einem solchen Bürgerrat, der kürzlich im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführt wurde, konnten sich alle 50 Mitglieder trotz ihrer sehr unterschiedlichen Hintergründe weitgehend auf die Empfehlung einigen, den öffentlichen Raum zulasten des Autos umzuverteilen (Begleitforschung Nachhaltige Mobilität 2024). Solche Formen von Bürgerbeteiligung bleiben aber zunächst auf die Einstellungen der wenigen Teilnehmenden beschränkt.

These 2: Bürgerbeteiligung vermittelt ein Bild über existierende Interessen und Bedenken, aber keinen repräsentativen Eindruck der öffentlichen Meinung.

Bei Planungszellen und Bürgerräten kommen aus gutem Grund zufällig ausgewählte Bürger/innen zusammen, um sicherzustellen, dass möglichst viele Interessen vertreten sind. Doch auch in zufallsbasierten Verfahren werden am Ende aufgrund von unterschiedlicher Beteiligungsmotivation in der Regel nicht alle existierenden Meinungen abgebildet (Bock und Reimann 2021). Noch deutlicher ist die lückenhafte Repräsentation bei den am häufigsten verwendeten Formaten, die für alle offen sind (Mark et al. 2024). Es ist hinlänglich bekannt, dass sich ohne eine solche gezielte Auswahl dort vor allem Menschen mit höherer Bildung, eher höherem Einkommen und mittlerem Alter einbringen (Rottinghaus und Escher 2020). Das bestätigte sich auch in den von uns untersuchten Verfahren. Damit aber geben die dort vorgebrachten Meinungen tendenziell eher die Befindlichkeiten privilegierter Gruppen wieder. Das zeigen auch die Eindrücke der uns befragten Teilnehmenden in Hamburg, die im Teilnahmeverfahren nicht alle wichtigen Gruppen vertreten sehen (siehe Abbildung 2).

Bürgerbeteiligung kann einen Eindruck über existierende Interessen vermitteln, der dabei hilft, die Ursachen von Bedenken zu verstehen oder deutlich macht, welche Gruppen betroffen sind, um in der Folge besser auf diese eingehen zu können. Was sie nicht leisten kann, ist das Ausmaß für die Unterstützung (oder Ablehnung) von bestimmten Maßnahmen darzustellen. Dafür bedarf es systematischer Erhebungen, z. B. in Form von Befragungen zufällig ausgewählter Personen. Solche Zahlen können die Grundlage liefern, um die in öffentlichen Teilnahmeformaten geführten Debatten einordnen zu können und somit die Politik bei ihrer Entscheidung zu unterstützen. Ein solches Vorgehen wurde z.B. im Rahmen der Umgestaltung des autoarmen Quartiers in Ottensen gewählt (Berestetska et al. 2021).

These 3: Die Beteiligungsergebnisse garantieren keine Unterstützung nachhaltiger Transformationsmaßnahmen.

Unabhängig von ihrer Repräsentativität stellt sich die Frage, ob Beteiligung den für die Transformation notwendigen Veränderungen eher Rückenwind gibt, indem dort vorwiegend Unterstützung für die Transformation deutlich wird. Oder ob sie stattdessen eher Gegenwind erzeugt, weil sich die Gegnerschaft in solchen Foren artikulieren kann. Zunächst ist festzuhalten, dass auch die Teilnehmenden in solchen Teilnahmeverfahren keine einheitlichen Positionen verfolgen. In unserem Beispiel aus Hamburg war die Unterstützung für Einschränkungen des Platzes für Autos unter den Teilnehmenden zwar höher als in der Bevölkerung, aber immerhin noch jede/r siebte Teilnehmende war dagegen. Welche der unterschiedlichen Interessen schließlich eine dominante Position einnehmen können, hängt von zahlreichen situativen Faktoren ab, wie der Bevölkerungsstruktur vor Ort oder der Mobilisierungsfähigkeit von Politik und Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus legen unsere bisherigen Erkenntnisse nahe, dass besonders weitreichende Pläne zur Verkehrswende das Potential haben, auch die Stimmen zu mobilisieren, die stärker auf die Bewahrung des Status Quo beharren. Werden von der Politik stattdessen nur wenige Veränderungen vorgeschlagen, so kann dies eher zu lautstarker Beteiligung von Seiten z. B. radaffiner Gruppen führen, wie etwa an der Onlinebeteiligung zur Umgestaltung der Elbchaussee in Hamburg deutlich wurde. Insgesamt gibt es damit keinerlei Grund anzunehmen, dass sich die in Teilnahmeformaten geäußerten Meinungen mehrheitlich für eine bestimmte Position aussprechen, und schon gar nicht, dass diese dann auch zur Unterstützung von Transformationsmaßnahmen dient.

These 4: Bürgerbeteiligung ist eine Unterstützung, aber kein Ersatz für politische Entscheidungen

Wenn unsere Thesen zutreffen und sich durch Bürgerbeteiligung weder einfach Konsens herstellen lässt, noch klare Mehrheitsverhältnisse sichtbar werden oder sich deutliche Zustimmung für die Transformation artikuliert, dann wird häufig auch am Ende eines Beteiligungsverfahrens ein substantieller Teil der Bürger/innen kritisch gegenüber den Maßnahmen bleiben – sei es nun, weil diese zu viel oder weil sie zu wenig Transformation vorsehen. Das zeigt sich beispielhaft in unserer Untersuchung des autoarmen Quartiers freiRaum Ottensen in Hamburg: Jede/r fünfte Teilnehmende gab an, die beschlossenen Maßnahmen entsprächen nicht den eigenen Interessen. Beim benachbarten Elbchauseedialog war es sogar mehr als jede/r dritte. Das bedeutet, dass sich aus Bürgerbeteiligung keine einfachen Entscheidungsvorlagen für die lokale Politik ergeben und die gewählten Repräsentationsorgane dann auch die ihnen zugedachte Aufgabe übernehmen und eine Entscheidung treffen müssen. Alternativ bleibt in den Kommunen dem Rat die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid vorzuschlagen, um die Bürger/innen selbst über grundlegende Fragen der Transformation entscheiden zu lassen. Dieses Vorgehen hat kürzlich die Marburger Stadtverordnetenversammlung gewählt, um den dargestellten Konflikt um das Mobilitätskonzept zu lösen (Stadt Marburg 2024).

Was kann Bürgerbeteiligung nun für die Akzeptanz von Transformationsprojekten leisten? Gute Beteiligung kann unterstützen, indem sie informiert und so z. B. Widerstände abbaut, die vor allem auf Unwissenheit beruhen. Darüber hinaus nutzt sie das lokale Wissen, um Probleme zu erkennen und ggf. neue Ideen zu entwickeln. Schließlich bietet sie ein Forum, in dem Wünsche und Sorgen vorgebracht und Argumente ausgetauscht werden können. Das kann dazu führen, dass es weniger Protest gibt. Sie kann Konfliktlinien klarer herausarbeiten und dabei helfen die Ursachen für die Konflikte besser zu verstehen. Bürgerbeteiligung kann damit zum Umgang mit den der Transformation inhärenten Konflikten beitragen, aber wird sie in der Regel nicht auflösen. Deutlich wird das am hier bereits beschriebenen Projekt freiRaum Ottensen. Nachdem zuvor bereits ein Versuch zur Schaffung eines autoarmen Quartiers durch Klage gescheitert war, wurde dort eine umfassende diskursive Beteiligung durchgeführt. Wie erwähnt wurden dabei keineswegs alle Betroffenen für die Umgestaltung gewonnen, aber es konnte eine politische Entscheidung getroffen werden, die sich vorerst als tragfähig erwiesen hat, um entsprechende Maßnahmen umzusetzen.

Bürgerbeteiligung bleibt nicht zuletzt demokratisch geboten, denn weitreichende Entscheidungen sollten durch die Bürger/innen mitgestaltet werden können. Damit ihr Einsatz am Ende aber nicht zu einer Desillusionierung und langfristig zu einem Verlust von Vertrauen in demokratische Prozesse insgesamt führt, ist es wichtig, realistische Erwartungen an Bürgerbeteiligung zu formulieren und diese gegebenenfalls durch andere Instrumente zu ergänzen.

Infobox

Die Forschungsgruppe CIMT (Citizen Involvement in Mobility Transitions) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf erforscht die Potentiale und Probleme von Bürgerbeteiligung an der Verkehrswende in deutschen Kommunen. Dazu untersucht die Gruppe insbesondere fünf Planungsprojekte in vier verschiedenen Städten. Zum Einsatz kommen dabei unter anderem Befragungen und Stakeholderinterviews. Da die Datenerhebung noch andauert, sind die Ergebnisse teilweise noch als vorläufig zu betrachten. Das Projekt wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Schwerpunkt Sozial-ökologische Forschung gefördert (FKZ 01UU1904). Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und dem Autor.

Weitere Informationen unter <https://www.cimt-hhu.de/>

Anmerkungen

(1) Leitliniensammlung des Netzwerks Bürgerbeteiligung:

<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/>

Literatur

- Begleitforschung Nachhaltige Mobilität (2024): Bürgerrat »Gemeinsame Verkehrswende in Stadt und Land«. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Online verfügbar unter <https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de/buergerrat/>, zuletzt geprüft am 12.04.2024.
- Berestetska, Anja; Gaffron, Philine; Gantert, Marius (2021): Evaluation des temporären Flanierquartiers ‚Ottensen macht Platz‘ in Hamburg-Altona. Unter Mitarbeit von TUHH Universitätsbibliothek, Verkehrsplanung und Logistik W-8 und Teleinternetcafé Architektur und Urbanismus. Technische Universität Hamburg. Hamburg. Online verfügbar unter <https://tore.tuhh.de/handle/11420/10428.2>.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2021): Mit dem Los zu mehr Vielfalt in der Bürgerbeteiligung? Chancen und Grenzen der Zufallsauswahl. Unter Mitarbeit von Jörg Sommer. In: Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 4, S. 184–199. Online verfügbar unter <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/583064>.
- Buchholz, Nele; Zetek, Uta; Biermann, Eike; Dienel, Hans-Liudger (2023): Effekte von Beteiligungsformaten auf die Beschleunigung oder Verlangsamung von Infrastrukturprojekten zur Energiewende. nexus Institut. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/de/wpks-studie-beteiligung-effekte-energiewende-1795.html>.
- EKM (2023): Jede eingesparte Tonne CO2 zählt: Schnell Handeln in der Mobilität für den Klimaschutz. Hg. v. Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Expertenbeirat Klimaschutz in der Mobilität (EKM). Berlin (Policy Brief). Online verfügbar unter https://xn--expertenbeirat-klimamobilitaet-wnc.de/media/pages/home/42e56a422f-1677854623/ekm-policy-brief_jede-eingesparte-tonne-co2-zahlt.-schnell-handeln-in-der-mobilitaet-fur-den-klimaschutz.pdf.
- Hildebrand, Jan; Rau, Irina; Schweizer-Ries, Petra (2018): Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In: Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (Hg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 195–209.
- Mark, Laura; Holec, Katharina; Escher, Tobias (2024): Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Beteiligungsverfahren in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. DOI: 10.14512/rur.2239.
- MDR (2024): Stadt Dresden bricht Radspur-Test auf Elbbrücke ab. Hg. v. MDR. Online verfügbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/dresden/verkehr-blaue-wunder-radspur-abbruch-100.html>, zuletzt aktualisiert am 16.04.2024, zuletzt geprüft am 17.04.2024.
- Oppold, Daniel; Renn, Ortwin (2023): Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann (online first). In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 16 (1-2023), S. 1–23. DOI: 10.3224/dms.vXiX.296485.

- 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.
- Sommer, Jörg (2021): Transformation und Partizipation. Berlin Institut für Partizipation. Online verfügbar unter <https://www.bipar.de/transformation/>.
- Stadt Marburg (2023): Bürgerbegehren muss abgelehnt werden. Stadt Marburg. Online verfügbar unter <https://www.marburg.de/portal/meldungen/buergerbegehren-muss-abgelehnt-werden-900010824-23001.html>, zuletzt aktualisiert am 14.11.2023.
- Stadt Marburg (2024): Bürger*innen stimmen am 9. Juni über Mobilität ab. Stadt Marburg. Online verfügbar unter <https://www.marburg.de/portal/meldungen/buerger-innen-stimmen-am-9-juni-ueber-mobilitaet-ab-900011172-23001.html>, zuletzt aktualisiert am 23.02.2024, zuletzt geprüft am 12-04.2024.

Autor/innen

Tobias Escher, Dr., ist Juniorprofessor für Soziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Leiter der Nachwuchsgruppe CIMT. Im Zentrum seiner Forschung steht die Untersuchung der Wirkungen politischer Partizipation für Transformation und Nachhaltigkeit. Seit vielen Jahren untersucht er insbesondere kommunale Bürgerbeteiligungsprozesse.

Kontakt

E-Mail: tobias.escher@uni-duesseldorf.de

Katharina Holec (geb. Huseljić) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Forschungsprojekt CIMT. Sie ist Soziologin und forscht zu den Auswirkungen von Partizipationsverfahren auf die wahrgenommene Legitimität politischer Entscheidungen bei den Beteiligten.

Kontakt

E-Mail: katharina.holec@hhu.de

Laura Mark ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Forschungsprojekt CIMT. Sie ist Stadtplanerin und untersucht die Auswirkungen von Partizipationsprozessen auf den Inhalt der Planungsentscheidungen.

Kontakt

E-Mail: laura.mark@hhu.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung, c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de