

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Beteiligungsverfahren in Deutschland

Mark, Laura; Holec, Katharina; Escher, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mark, L., Holec, K., & Escher, T. (2024). Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Beteiligungsverfahren in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 82(3), 248-263. <https://doi.org/10.14512/rur.2239>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Beteiligungsverfahren in Deutschland

Laura Mark, Katharina Holec, Tobias Escher

Received: 18 October 2023 ■ Accepted: 25 January 2024 ■ Published online: 4 March 2024

Zusammenfassung

Kommunen als wesentliche Akteure der Verkehrswende nutzen bei der Planung verstärkt konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung. Bislang ist jedoch unklar, in welchem Ausmaß sie Beteiligungsverfahren bei der mobilitätsbezogenen Planung einsetzen und wie diese gestaltet werden. Der vorliegende Beitrag schließt diese Wissenslücke aufgrund einer Auswertung der konsultativen, diskursiven Beteiligungsangebote für mobilitätsbezogene Planungen deutscher Städte seit 2015. Untersucht wurde in 180 Städten und 350 Verfahren, in welchem Ausmaß und mit welchen Eigenschaften deutsche Kommunen konsultative, diskursive Beteiligungsverfahren bei der mobilitätsbezogenen Planung einsetzen, und welcher mögliche Einfluss des jeweiligen Kontexts daraus abgeleitet werden kann. Untersucht wurden ‚beteiligungsaffine‘ Städte mit Leitlinien für Bürgerbeteiligung, die mit einer Zufallsauswahl aus

‚typischen‘ Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen sowie den drei deutschen Stadtstaaten verglichen wurden. Deutlich wird, dass diskursive Konsultationen zwar regelmäßig durchgeführt werden, vor allem in Kommunen mit Leitlinien sowie größeren Städten. In den meisten Kommunen stellen sie aber noch immer die Ausnahme dar. Kritisch zu bewerten ist, dass die dabei eingesetzten Formate meist nur bestimmte Gruppen der Bevölkerung erreichen können und dass sich oft keine Angaben zu den Ergebnissen der Beteiligung auffinden lassen. Damit kommen die Potenziale diskursiver Bürgerbeteiligung bei der Bewältigung der kommunalen Verkehrswende bislang zu wenig zum Tragen.

Schlüsselwörter: Verkehrswende ■ Bürgerbeteiligung ■ kommunale Ebene ■ Deutschland ■ Konsultation

The consultation of the public in mobility projects: An overview of the municipal participation landscape in Germany

Abstract

Municipalities as key players in the transport transition, local authorities are increasingly using consultative public participation in planning. So far, however, it is unclear to what extent they use participatory processes in mobility-related planning and how these are organised. This paper closes this knowledge gap based on an analysis of the consultative, discursive participation processes for mobility-related planning in German cities since 2015. 180 cities and 350 procedures were analysed to determine to what extent and what characteristics in German municipalities use consultative, discursive participation procedures in mobility-related planning and what possible influence of the respective context can be derived from this. The

✉ **Laura Mark**, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
laura.mark@hhu.de

Katharina Holec, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
katharina.holec@hhu.de

Jun.-Prof. Dr. Tobias Escher, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
tobias.escher@hhu.de



© 2024 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

study analyses 'participation-oriented' cities with guidelines for citizen participation, which were compared to a random selection of 'typical' municipalities in North Rhine-Westphalia, Baden-Württemberg and Saxony as well as the three German city states. It is clear that discursive consultations are carried out regularly, in particular in municipalities with guidelines and larger cities. Yet in most cities such processes are still the exception. Worth criticizing is that the formats used can usually reach only certain groups of the population and that for a significant proportion of the processes examined no information on the results of participation can be found. As a result, the potential of discursive citizen participation in addressing the municipal transport transition have not yet been sufficiently utilised.

Keywords: Mobility transition ■ Citizen participation ■ Municipalities ■ Germany ■ Consultation

1 Diskursive Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist aus der räumlichen Planung nicht mehr wegzudenken. Beteiligung an verschiedenen Bereichen der räumlichen Planungen ist auch Bestandteil aktueller Leitbilder, wie etwa der Neuen Leipzig Charta (BBSR 2021) oder der Integrierten Verkehrsplanung (Schwedes/Rammert 2020). Immer stärker wird über das formell vorgeschriebene Mindestmaß hinaus beteiligt, zum einen, weil Beteiligung als Beitrag zu demokratischen Prinzipien der Mitbestimmung verstanden wird (Barber 1984), zum anderen, weil zahlreiche erhoffte Wirkungen der Planung damit verbunden werden, wie etwa höhere Akzeptanz, Konfliktvermeidung, Rechtssicherheit, schnellere Umsetzung oder auch eine Verbesserung von Lösungen (Selle 2013: 2–3; Vetter/Remer-Bollow 2017: 300).

Konkret geht es in dieser Untersuchung um konsultative Beteiligungsverfahren, das heißt um Formate, die von der Kommune (*top down*) initiiert werden und zu denen (gegebenenfalls ausgewählte) Bürgerinnen und Bürger eingeladen werden, um Input zu einer geplanten Entscheidung zu geben. Bei diesen Verfahren findet keine formelle Übertragung von Entscheidungskompetenzen statt, die Entscheidung verbleibt also bei der öffentlichen Hand. Konsultative Verfahren grenzen sich damit zum einen von reinen Informationsveranstaltungen ab, zum anderen von Formen direktdemokratischer Mitbestimmung. Letztere finden auf der lokalen Ebene in Deutschland fast ausschließlich in Form von Bürgerentscheiden statt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Formen solcher aus der Bürgerschaft heraus organisierten (*bottom up*) Partizipation, die mehr oder weniger stark institutionalisiert sind (z. B. Demonstrationen oder

Petitionen). Bei den hier untersuchten konsultativen Verfahren werden oft diskursive Formate angewandt, bei denen Austausch nicht nur zwischen der Öffentlichkeit und der öffentlichen Hand, sondern auch unter den Teilnehmenden möglich ist. Diese bieten ein stärkeres Potenzial, demokratische und inhaltliche Ziele zu erreichen, da sie zu Präferenzbildung und Austausch beitragen können (Fung 2006: 68; Alcántara/Bach/Kuhn et al. 2016: 34). Daher sind sie mittlerweile ein wichtiges Mittel, auf das öffentliche Verwaltungen zurückgreifen, um die vielen Planungsprozessen inhärenten Konflikte zu bewältigen (vgl. Hesse/Kühn 2023) und welche deshalb in dieser Untersuchung in den Fokus gerückt werden.

Im Mobilitätsbereich steht die kommunale Planung vor besonders großem Handlungsdruck. Mit der modernen Mobilität sind zahlreiche externe Kosten verbunden, die Umwelt und Gesellschaft belasten, sodass die Notwendigkeit einer sozialökologischen Verkehrswende im Sinne der Bekämpfung des Klimawandels unumstritten ist. Der Begriff „Verkehrswende“ bezeichnet eine Neuorganisation des Verkehrs, insbesondere eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und seine teilweise Substituierung durch den Umweltverbund und neue Organisationsformen. Teil davon ist die Energiewende im Verkehr, also eine Antriebswende, sowie die Mobilitätswende, die auch sozio-kulturelle, ökonomische und räumliche Dimensionen umfasst (Agora Verkehrswende 2017: 14). Ein großer Teil der Verkehrswende muss auf kommunaler Ebene erfolgen, schließlich ist diese für die konkrete städtebauliche Entwicklung zuständig, kümmert sich etwa um Bereitstellung und Planung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) oder die Aufteilung des öffentlichen Raums.

Die kommunale Planung verfügt hierzu über zahlreiche formelle und informelle Instrumente, gleichzeitig ist allerdings der Handlungsspielraum durch Vorgaben von höheren administrativen Ebenen eingeschränkt. Beispielfhaft zu nennen sind hier die Straßenverkehrsordnung und das Straßenverkehrsgesetz auf Bundesebene, die die Einschränkung des fließenden Kfz-Verkehrs nur unter sehr engen Bedingungen ermöglichen. Auch greifen Planungen zur Verkehrswende automatisch in den Alltag vieler Personen ein und erfordern möglicherweise Verhaltensänderungen, da Mobilität und Mobilitätsroutinen den Alltag stark strukturieren. In der Folge führen Projekte zur Verkehrswende oft zu Widerständen. Die politischen und juristischen Auseinandersetzungen um die Reduktion des Autoverkehrs in der Berliner Friedrichstraße (Mayer 2023) oder im Hamburger Stadtteil Ottensen (Barnickel 2023) seien hier beispielhaft für eine Vielzahl von Konflikten genannt. So steht die kommunale Planung vor der Herausforderung, mit beschränkten Handlungsspielräumen und gegen ein jahrzehntelang gewachsenes „sozio-technisches System“ (Kutter 2016: 219) des mo-

torisierten Individualverkehrs so schnell wie möglich neue Wege einzuschlagen. Dabei werden von Politik, Bürgerinnen und Bürgern große Hoffnungen auf Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzt, um Verständnis und Akzeptanz zu erhöhen sowie gemeinsam bessere Lösungen zu finden (Gabriel/Kersting 2014: 81, 85).

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Mobilitätsprojekten ist somit als Untersuchungsgegenstand aus empirischer Perspektive relevant, denn sie wird vermehrt angewandt und ist immer stärker Teil des Planungsverständnisses. Auch aus normativer Perspektive ist sie relevant, denn sie kann einen Beitrag leisten, die Herausforderungen der Verkehrswende auf kommunaler Ebene zu meistern. Erste Studien zeigen bereits, dass Beteiligung an mobilitätsbezogener Planung durchaus einige der in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann (Antonson 2014; Chen/Aitamurto 2019), doch gleichzeitig zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen der Planenden vor Ort: Partizipation ist kein Allheilmittel zur Lösung von Konflikten, es kann in der Folge enttäuschter Erwartungen auch zu einer Verschlechterung von Akzeptanz durch Beteiligung kommen, inhaltliche Wirkung bleibt oft beschränkt, und die Belange marginalisierter Gruppen finden in diesen Verfahren häufig zu wenig Berücksichtigung (Bickerstaff/Walker 2005; Boisjoly/Yengoh 2017; Escher/Rottinghaus 2023; Kühn 2023). Welche Ziele sich also tatsächlich durch Beteiligung erreichen lassen, hängt vom Kontext und der konkreten Ausgestaltung der Verfahren ab. Bislang ist allerdings weitgehend unklar, in welchem Ausmaß Kommunen überhaupt Beteiligungsverfahren bei der mobilitätsbezogenen Planung einsetzen und welche Eigenschaften diese aufweisen. Gerade im Hinblick auf die Herausforderungen der Verkehrswende ist eine solche Bestandsaufnahme relevant, um die praktische Bedeutung von Beteiligungsverfahren abzuschätzen und zukünftig die Effekte verschiedener Verfahrenstypen und -kontexte besser untersuchen zu können.

Die forschungsleitenden Fragen dieses Beitrags lauten somit:

- Wie viele Kommunen in Deutschland setzen konsultative, diskursive Beteiligungsverfahren bei der mobilitätsbezogenen Planung ein?
- Wie unterscheiden sich diese Verfahren hinsichtlich der zur Diskussion gestellten Themen, eingesetzten Formate sowie ihrer Folgen?
- Inwieweit sind Unterschiede zwischen verschiedenen kommunalen Kontexten (z.B. Einwohnerzahl, Beteiligungskultur) zu beobachten, die Hinweise auf mögliche relevante Einflussfaktoren geben können?

Dazu wird im Folgenden zunächst der Forschungsstand aufgeführt (Kapitel 2), bevor Kapitel 3 die quantitative Erhebung vorstellt, die als Antwort auf die konstatierten Infor-

mationsdefizite durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Erhebung von Konsultationsverfahren zu Mobilitätsplanungen werden in Kapitel 4 berichtet, zunächst, im Überblick, für das Ausmaß dieser Verfahren und dann hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Eigenschaften und Folgen. Die Diskussion in Kapitel 5 fasst die Befunde zu vier übergeordneten Erkenntnissen zusammen und reflektiert dabei auch die methodischen Herausforderungen. Das Abschlusskapitel 6 ordnet diese dann kritisch in die eingangs dargestellten Ansprüche an konsultative Beteiligung an der Mobilitätsplanung ein.

2 Forschungsstand

Betrachtet man die Diskussion sowohl in der Wissenschaft als auch in der Verwaltungspraxis, so besteht grundsätzlich Konsens darüber, dass die Bedeutung konsultativer Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stark zugenommen hat, insbesondere aufgrund der bereits eingangs erwähnten damit verbundenen Erwartungen. Das drückt sich nicht zuletzt darin aus, dass solche Verfahren zunehmend häufiger eingesetzt werden, wobei ein Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene liegt: Dort ist nicht nur die Betroffenheit am größten, sondern auch der Spielraum für die Erprobung solcher Formate. Bereits im Jahr 2013 stellte der Deutsche Städtetag fest: „Die Kommunen haben sich in den letzten Jahrzehnten zu Laboratorien der Bürgerbeteiligung entwickelt, insbesondere was Eigeninitiative in Form nicht gesetzlich geregelter, informeller Beteiligungsverfahren angeht“ (Deutscher Städtetag 2013: 3).

Die zunehmende Rolle von (informeller) Beteiligung zeigt sich auch in der steigenden Zahl von Kommunen, die Bürgerbeteiligung systematisch in ihren Planungen verankern. Neben Partizipationsbeauftragten und (Stabs-)Stellen für Bürgerbeteiligung sind hier insbesondere die Kommunen hervorzuheben, die sich eigene Regeln zur Beteiligung geben, häufig durch Leitlinien als Ausdruck einer freiwilligen Selbstverpflichtung, zum Teil auch durch rechtlich bindende Satzungen (Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2017: 7). Nach dem Vorreiter Heidelberg, das im Jahr 2012 eine solche Satzung verabschiedet hat, ist die Zahl dieser Kommunen mit Leitlinien und Satzungen stetig gewachsen. So waren es im Oktober 2019 62, im Juli 2020 bereits 82 und im Sommer 2023 117 Kommunen (inklusive einiger Kreise).¹ Eine allgemeine Entwicklung hin zu mehr Beteiligung kann somit festgestellt werden, allerdings sind konkrete Zahlen zum Ausmaß

¹ Vgl. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/browse/4/09.01.2024>.

eingesetzter Beteiligungsverfahren in Deutschland (und weltweit) rar. Wie viele Kommunen schon einmal Bürgerinnen und Bürger konsultativ beteiligt haben, welche Themen dabei zur Diskussion gestellt und welche Formate eingesetzt wurden, ist im Großen und Ganzen unklar. Das erschwert weitergehende Untersuchungen zu hemmenden oder fördernden Faktoren beim Einsatz solcher Verfahren.

Erste Ansätze für einen Überblick zum Ausmaß von Beteiligungsprozessen sind limitiert. Systematische Erhebungen auf der lokalen Ebene gibt es in Deutschland bislang nur für das Beteiligungsformat des Bürgerhaushalts, bei dem die lokale Politik Bürgerinnen und Bürger zu den geplanten Ausgaben des kommunalen Finanzhaushalts konsultiert bzw., seltener, diesen auch die Entscheidung über ein begrenztes Budget einräumt (Nanz/Fritsche 2012: 45). Diese Erhebungen werden durch die Bundeszentrale für politische Bildung auf dem Portal buergerhaushalt.org erfasst. Schneider (2018: 176) kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass von 2006 bis 2013 insgesamt 119 Kommunen mindestens einmal einen Bürgerhaushalt durchgeführt hatten (Stand: Februar 2015). Im Sommer 2023 waren es 244 Kommunen.² In Anbetracht der über 10.000 Gemeinden in Deutschland wirkt diese Zahl zunächst sehr überschaubar, allerdings befinden sich darunter auch Großstädte wie Berlin oder Köln. Darüber hinaus existiert eine Reihe weiterer Studien, die sich selektiv mit bestimmten Regionen, bestimmten Beteiligungsformaten oder bestimmten Themen beschäftigen, die aber für keinen dieser Aspekte einen systematischen Überblick über die Beteiligungslandschaft insgesamt bieten (z. B. das Projekt „Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung“, vgl. Fugmann/Ginski/Selle et al. 2018; Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2021). Beispielhaft sei der Monitor Online-Partizipation des Düsseldorf Instituts für Internet und Demokratie der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf genannt (Gladitz/Schöttle/Steinbach et al. 2017; Rottinghaus/Gerl/Steinbach 2020). Zwar wird hier mit einer Vollerhebung im Paneldesign gearbeitet, jedoch werden dabei nur online durchgeführte konsultative Beteiligungsverfahren in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt. Immerhin wurde dort von 2016 bis 2019 ein Anstieg der Zahl der Kommunen festgestellt, die bereits ein Online-Beteiligungsverfahren durchgeführt hatten: Insgesamt hatte dort schon vor Beginn der Corona-Pandemie rund die Hälfte der Kommunen online konsultiert, die meisten Verfahren betrafen Themen der räumlichen Planung. Auch der Blick auf die Beteiligungslandschaft außerhalb Deutschlands ergibt kaum belastbare Zahlen. Ansätze zur Sammlung von Fall-

studien wie das kollaborative Participedia Projekt (Fung/Warren 2011) geben einen Einblick in die Bandbreite von Bemühungen weltweit, folgen aber keiner systematischen Datenerhebung und erlauben folglich keine Rückschlüsse auf die Verbreitung.

Die zentrale Ursache für diesen Mangel an Informationen zu Beteiligungsverfahren besteht darin, dass es keine zentrale Stelle zur Sammlung von solchen Informationen gibt. Die notwendige systematische Untersuchung ist auf kommunaler Ebene mit der Herausforderung konfrontiert, dass es in Deutschland fast 11.000 Gemeinden gibt, zu denen im Einzelnen recherchiert werden müsste. Dies schließt eine Vollerhebung praktisch aus. Eine Untersuchung der lokalen Ebene muss daher systematisch zu analysierende Fälle auswählen. Soll das Ziel ein repräsentatives Bild der kommunalen Beteiligungslandschaft sein, so muss die Auswahl zufällig sein. Dabei wird in der Regel nach bestimmten Größenklassen der Kommunen unterschieden, da mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner auch die Aufgaben und die räumliche Bedeutung der Kommunen wachsen. Alternativ kann sich die Auswahl auf bestimmte Kommunen beschränken, von denen man sich einen besonderen Erkenntnisgewinn verspricht. So gingen Gabriel und Kersting (2014) bei ihrer Untersuchung des politischen Engagements in deutschen Kommunen vor, bei denen sie insbesondere beteiligungsaffine Kommunen untersuchten (vgl. Geißel/Roth/Collet et al. 2014: 27). Für unsere Untersuchung haben wir uns für eine Kombination beider Ansätze entschieden, die ermöglichen soll, sowohl Aussagen für die Beteiligungslandschaft in Deutschland zu tätigen, als auch die spezielle Rolle des Beteiligungskontexts zu beleuchten. So werden neben einer geschichteten Zufallsauswahl auch gezielt beteiligungsaffine Kommunen einerseits sowie Stadtstaaten andererseits betrachtet. Die Datengrundlage wird im Folgenden näher erläutert.

3 Datengrundlage

Für diese Untersuchung wurden drei Erhebungen durchgeführt. Zuerst wurden in einer Vollerhebung alle Kommunen untersucht, die sich mit Stand Juli 2020³ Leitlinien für Beteiligung gegeben hatten (im Folgenden auch: Leitlinienkommunen). Diese schafften damit einen für diskursive

² Vgl. <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/buergerhaushalt/514249/buergerhaushalte-datenbank/> (09.01.2024).

³ Die Übersicht der Kommunen mit Leitlinien wurde auf Basis der Informationen des Netzwerks Bürgerbeteiligung erstellt, die eine laufend aktualisierte Sammlung von Kommunen (einschließlich Kreisen) unterhalten; vgl. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik/sammlung-kommunale-leitlinien/browse/4/> (09.01.2024).

Tabelle 1 Verteilung der Stadtgröße in den untersuchten Bundesländern (nur Kommunen ab einer Größe von 5000 Einwohnerinnen/ Einwohner)

Größe (EW)	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg	Sachsen	Deutschland
	N %	N %	N %	%
Kleinstadt (5000-<20.000)	184 46,9	428 80,6	133 84,2	20,9
Mittelstadt (20.000-<100.000)	178 45,4	94 17,7	22 13,9	5,8
Großstadt (>= 100.000)	30 7,6	9 1,7	3 1,9	0,74
Gesamt	392 100	531 100	158 100	27,3
Anteil Kommunen unter 5000	1%	51,7%	62,6%	72,6%
Verteilung innerhalb der drei Bundesländer	36,3%	49,1%	14,6%	100%

Statistisches Bundesamt (2021); BBSR (2023)

Beteiligung förderlichen Kontext. Somit wird erwartet, dass sie das obere Ende des partizipativen Spektrums innerhalb der deutschen Kommunen abdecken.

Zweitens war das Ziel, zusätzlich zu dieser besonderen Gruppe von Kommunen einen möglichst repräsentativen Einblick in die konsultative Beteiligungslandschaft zu Mobilitätsthemen in Deutschland zu erhalten. Dazu wurde in drei Bundesländern (Baden-Württemberg, Sachsen, Nordrhein-Westfalen) aus den Städten mit mindestens 5.000 Einwohnerinnen/ Einwohnern eine geschichtete Zufallsstichprobe gezogen. Die Beschränkungen auf Städte mit mindestens 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) sowie ausgewählte Bundesländer folgt forschungspragmatischen Gründen, erlaubt aber einen aussagekräftigen Einblick in die deutsche Beteiligungslandschaft von Kommunen ohne Leitlinien. So stellen die kleineren Gemeinden zwar eine große Zahl an Kommunen dar (circa 73% aller rund 10.800 Gemeinden in Deutschland). Gleichzeitig repräsentieren sie nur einen sehr geringen Teil der Bevölkerung (rund 14%). Damit steht ein hoher Erhebungsaufwand einer beschränkten Aussagekraft gegenüber. Im Gegensatz dazu machen Gemeinden mit mindestens 5.000 EW zwar nur rund ein Viertel aller Gemeinden aus, stellen dafür aber rund 86% aller Einwohnerinnen und Einwohner. Ein Fokus auf diese Gruppe bedeutet also, Aussagen für die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung treffen zu können.

Diese Städte ohne Leitlinien werden in der Ergebnisdarstellung hier als ‚typische Städte‘ bezeichnet, da sie stellvertretend für die (überwiegende Mehrzahl der) Kommunen in Deutschland stehen, die keine spezielle Regeln für Bürgerbeteiligung haben. Die drei Bundesländer repräsentieren Flächenländer sowie Kommunen aus West und Ost. Mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen handelt es sich außerdem um die beiden Bundesländer mit den meisten Leitlinienkommunen, was dem Vergleich des Kontextes (Städten mit und ohne Leitlinien) zugutekommt. In

allen drei Flächenländern wurde eine proportional nach der Anzahl der Städte in den drei Bundesländern sowie nach Stadtgröße geschichtete Zufallsstichprobe von 100 Kommunen gezogen. In den drei Bundesländern orientiert sich die Auswahl an der Verteilung der jeweiligen Stadtgrößen. Für die Auswahl wurden alle Kommunen mit mindestens 5.000 EW in drei Schichten eingeteilt: Kleinstadt, Mittelstadt und Großstadt. Aus jeder der drei Schichten wurden zufällig so viele Kommunen gezogen, wie ihrem relativen Anteil im jeweiligen Bundesland entspricht (vgl. Tabelle 1). Tabelle 2 gibt die tatsächliche Anzahl der jeweils gezogenen Kommunen an. Abweichungen von der Verteilung liegen neben Rundungsfehlern darin begründet, dass nur Kommunen ohne Leitlinien berücksichtigt wurden.

Die Schichtung nach Größenklassen (Klein-, Mittel- und Großstadt) orientiert sich dabei an einem etablierten Vorgehen in der Kommunalforschung (vgl. z. B. van Deth/ Tausendpfund 2013: 18) und berücksichtigt den bereits erwähnten Aufgabenzuwachs größerer Kommunen. Darüber hinaus verfügen diese unter Umständen eher über Ressourcen, um Partizipationsverfahren durchzuführen. Durch die geschichtete Auswahl können Unterschiede zwischen Kommunen verschiedener Größen festgestellt werden.

Drittens wurden diese beiden Erhebungen ergänzt um eine Vollerhebung der relevanten Beteiligungsverfahren in den drei deutschen Stadtstaaten. Diese nehmen eine Sonderrolle in der kommunalen Landschaft ein, weil sie als eigenständige Bundesländer über weitergehende Rechte und Möglichkeiten verfügen als die anderen Kommunen in Deutschland. Zusätzlich sind diese mit Berlin und Hamburg auch sehr groß und ressourcenstark. Mit Berlin und Bremen haben zwei der drei Stadtstaaten ebenfalls Leitlinien für Beteiligung formuliert, und auch in Hamburg wurde eine Ansprechstelle für die Verbesserung der Bürgerbeteiligung geschaffen. Hier ergeben sich also theoretisch mehr Möglichkeiten zur Durchführung von Beteiligung.

Tabelle 2 Verteilung der Zufallsstichprobe

Größe (EW)	Nordrhein-Westfalen		Baden-Württemberg		Sachsen		N Gesamt
	N	%	N	%	N	%	
Kleinstadt (5000-<20.000)	15	41,7	37	75,5	12	80	64
Mittelstadt (20.000-<100.000)	17	47,2	10	20,4	3	20	30
Großstadt (>= 100.000)	4	11,1	2	4,1	0	0	6
Gesamt	36	100	49	100	15	100	100
Verteilung innerhalb der drei Bundesländer	36 %		49 %		15 %		100 %

Hinweis: Es wurden nur solche Kommunen zufällig ausgewählt, die bislang keine Leitlinien verabschiedet hatten. Daher tauchen in der Zufallsstichprobe in Sachsen keine Großstädte auf, da alle drei Großstädte (Leipzig, Dresden, Chemnitz) Leitlinien verabschiedet haben

Für jede in dieser Untersuchung enthaltenen Stadt wurde zunächst recherchiert, ob dort Planungsverfahren mit Bürgerbeteiligung durchgeführt wurden. Ein Planungsverfahren wurde aber erst in die Untersuchung aufgenommen, wenn es mindestens ein Element von diskursiver Konsultation (wie eingangs definiert) beinhaltet. Entsprechend dem eingangs formulierten Anliegen wurden nur solche Planungsverfahren aufgenommen, die einen Bezug zu Mobilität hatten. Das können Verfahren sein, die sich ausschließlich auf Mobilitätsthemen konzentrieren (z. B. Entwicklung eines Mobilitätskonzeptes oder Schaffung autofreier Zonen), aber auch Verfahren, in denen Mobilität ein wichtiger Teilaspekt ist (z. B. beim Umbau von Straßen und Plätzen oder einem kommunalen Klimaschutzkonzept). Nicht berücksichtigt wurden Lärmaktionspläne, da Mobilität hier oft zu wenig berührt ist im Sinne einer Verkehrswende, und Verfahren, die von kommunalen Unternehmen (z. B. Nahverkehrsbetriebe) durchgeführt wurden. Aufgenommen wurden nur Planungsverfahren, bei denen die erste Beteiligung frühestens im Jahr 2015 und spätestens 2021 stattgefunden hat. Berücksichtigt wurden alle Änderungen bis Ende 2022.⁴

Die Recherche erfolgte in erster Linie durch systematische Prüfung der kommunalen Websites, beginnend bei Abteilungen mit Verantwortung für Verkehr sowie für Bürgerbeteiligung sowie entsprechender Suche auf der Website. Ergänzt wurde dies stets durch eine Google-Suche mit einschlägigen Suchbegriffen.⁵ Im Fall der Leitlinienkommunen wurde zusätzlich im Juli 2020 persönlich Kontakt aufgenommen. Die Rücklaufquote lag bei circa 55 Prozent. Im Rahmen der Nachrecherche im Jahr 2022 konnte jedoch

festgestellt werden, dass über die oben beschriebene Online-Recherche mehr Verfahren gefunden werden konnten als über diese persönliche Kontaktaufnahme.⁶ Diese aufwendige zusätzliche Erhebungsmethode bietet daher für die Identifikation relevanter Verfahren keinen Mehrwert. Sie bietet sich stattdessen gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt an, wenn detailliertere Informationen über die zuvor identifizierten Verfahren gesammelt werden sollen. Eine Übersicht über die Erhebungen in den drei Kontexten geht aus Tabelle 3 hervor.

4 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse vorgestellt. Nach einem Überblick über die Beteiligungsaktivität im Bereich Mobilität, wird auf die Eigenschaften der Verfahren eingegangen sowie auf die Folgen der Verfahren. Alle Ergebnisse werden dabei zwischen den drei eingeführten Gruppen unterschieden, um die Rolle des Kontexts herauszuarbeiten.

4.1 Beteiligungsaktivität der Städte im Überblick

Abbildung 1 macht deutlich, dass die Beteiligungsaktivität wesentlich vom kommunalen Kontext abhängt. Im Untersuchungszeitraum der sieben Jahre von 2015 bis 2021 hat die Mehrzahl der ‚typischen‘ Städte (Städte ohne Leitlinien) gar keine diskursive Beteiligung zu einem Mobilitätsthema gestartet. Nur ein knappes Drittel hat in diesem Zeitraum überhaupt (mindestens) einmal die Bürgerinnen und Bürger an Planungen mit Mobilitätsbezug beteiligt. Ganz anders das

⁴ Die aktuelle Datenbasis ist verfügbar unter: <https://www.cimt-hhu.de/ergebnisse/datenbank-beteiligung-mobilitaetsplanung/> (25.01.2024).

⁵ Stadt und (jeweils) Suchwort: Beteiligung, Partizipation, Dialog, Konsultation, Mitmachen.

⁶ So wurden von insgesamt nur vier der über 100 durch die Leitlinienkommunen gemeldeten Verfahren nicht durch die Online-Recherche gefunden.

Tabelle 3 Übersicht über die Erhebungen in den drei Kontexten „Städte mit Leitlinien“, „Städte ohne Leitlinien“ und „Stadtstaaten“

	Städte mit Leitlinien (,beteiligungsaffine' Kommunen)	Städte ohne Leitlinien (,typische' Kommunen)	Stadtstaaten
Definition	Deutschlandweite Vollerhebung aller Kommunen, die Leitlinien für Bürgerbeteiligung verabschiedet hatten (Stand Juli 2020)	Zufallsstichprobe aus Kommunen mit mindestens 5.000 EW, nach Stadtgröße geschichtet: – Kleinstädte bis 20.000 EW – Mittelstädte bis 100.000 EW – Großstädte ab 100.000 EW ^a (ohne Leitlinienkommunen)	Städte, die eigenständige Bundesländer darstellen
Anzahl Kommunen	80 (ohne Berlin und Bremen)	100	4
geographische Abdeckung	Deutschland	Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen	Berlin, Bremen, Hamburg
Anzahl mobilitätsrelevanter Verfahren mit Beteiligung (2015 - 2021)	205 (in 58 Kommunen)	35 (in 29 Kommunen)	108 (in 3 Stadtstaaten)

^a In Sachsen haben alle drei Großstädte (Leipzig, Dresden, Chemnitz) Leitlinien und deshalb gibt es in Sachsen keine Großstädte in der Zufallsstichprobe

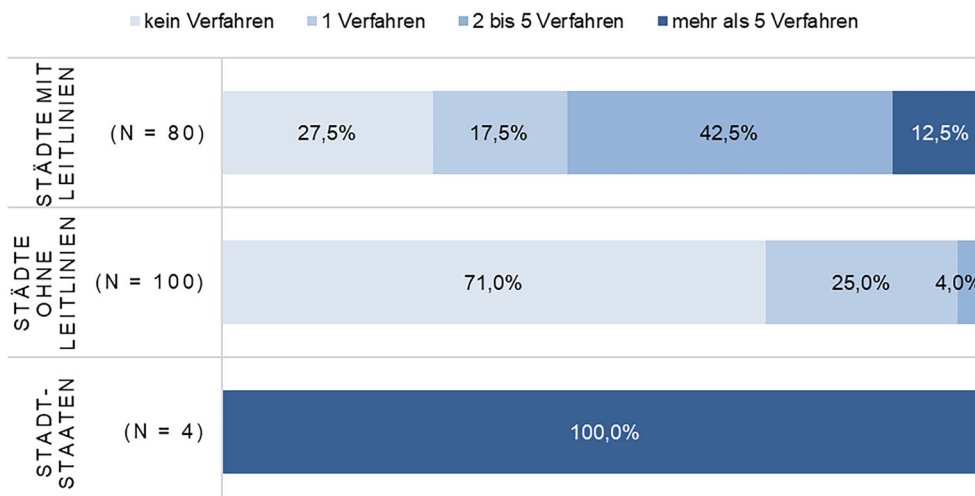


Abbildung 1 Anzahl der diskursiven Beteiligungsverfahren (zum Thema Mobilität) pro Stadt mit Beginn zwischen 2015 und 2021

Bild für die ‚beteiligungsaffinen‘ Städte (Städte mit Leitlinien), bei denen Beteiligung wie zu erwarten eine deutlich größere Rolle spielt: Hier haben fast drei Viertel der Städte die Bürgerinnen und Bürger konsultiert, über die Hälfte sogar mindestens zweimal. Die Stadtstaaten haben allesamt mehr als fünf solche Verfahren durchgeführt.

Die Analyse der zeitlichen Verteilung der Verfahren in Abbildung 2 zeigt, dass die ‚beteiligungsaffinen‘ Städte mit Leitlinien ihre Bürgerinnen und Bürger bereits seit Beginn des Untersuchungszeitraums relativ regelmäßig und auf konstant hohem Niveau beteiligen, während die Stadtstaaten mit etwas Verzögerung vor allem seit 2019 bei Mobilitätsthemen stärker auf Beteiligung setzen. Hingegen scheint sich in den ‚typischen‘ Städten ohne Leitlinien erst

seit einigen Jahren eine stärkere Nutzung partizipativer Verfahren durchzusetzen, allerdings ist die Datenbasis für diese Gruppe (N = 35) zu gering, um diese Trends sinnvoll interpretieren zu können.

Wie eingangs vermutet, hat die Einwohnerzahl einen Einfluss: Je größer die Stadt, desto häufiger werden Beteiligungsverfahren durchgeführt. So zeigt Abbildung 3, dass in Kleinstädten – von denen es in Deutschland und entsprechend auch in unserer Stichprobe von ‚typischen‘ Städten insgesamt deutlich mehr gibt – weniger oft Verfahren durchgeführt werden. Für die ‚typischen‘ Städte ohne Leitlinien gilt dabei: Nur jede siebte Kleinstadt hat ihre Bürgerinnen und Bürger überhaupt an Mobilitätsverfahren beteiligt, während jede zweite Mittel- und Großstadt schon einmal eine

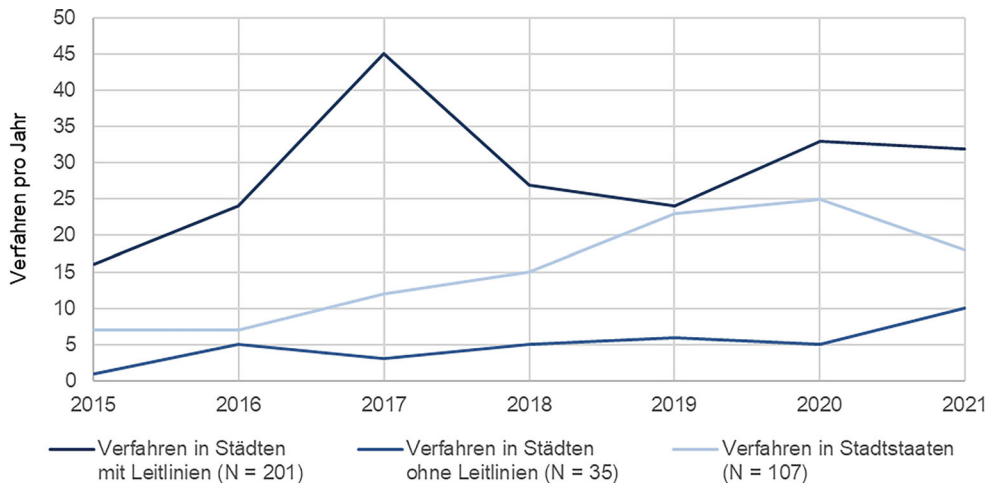


Abbildung 2 Diskursive Beteiligungsverfahren (zum Thema Mobilität pro Jahr)

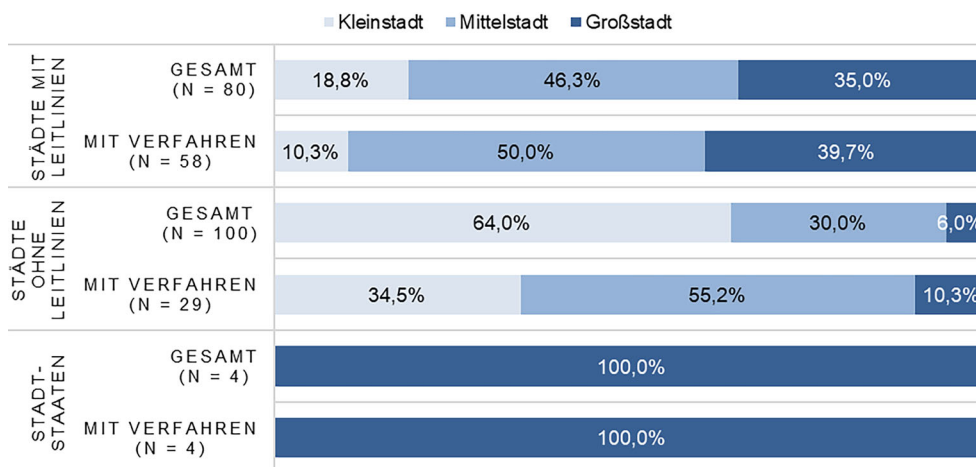


Abbildung 3 Städte nach Größenklassen im Vergleich von allen Städten und nur solchen Städten, in denen Beteiligungsverfahren durchgeführt wurden

solche Beteiligung durchgeführt hat. Auch bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten mit Leitlinien zeigt sich, dass die Kleinstädte deutlich seltener beteiligen. Dabei sind Kleinstädte unter den Kommunen mit Leitlinien ohnehin schon stark unterrepräsentiert. Das heißt, vor allem Mittel- und Großstädte geben sich Leitlinien für Beteiligung und beteiligen in der Folge dann auch häufiger zu Mobilität.

4.2 Eigenschaften der Beteiligungsverfahren

4.2.1 Thematischer Fokus der Beteiligungsverfahren

Schaut man sich die Verfahren und ihren Fokus etwas genauer an, sieht man, dass bei den ‚typischen‘ Städten nur rund ein Drittel der Verfahren Verkehr oder Mobilität als Planungsfokus haben, während in den anderen Verfahren Mobilität nur einen von verschiedenen Aspekten darstellt.

Bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten und Stadtstaaten hingegen konzentriert sich mit 55 % bis 60 % die deutliche Mehrzahl der Verfahren ausschließlich auf das Thema Mobilität.

Bezüglich der in den Verfahren thematisierten Verkehrsmittel lässt sich feststellen, dass sich in ‚typischen‘ Kommunen und in Stadtstaaten besonders viele Verfahren mit dem Fahrradverkehr beschäftigen (vgl. Tabelle 4) – möglicherweise zurückzuführen auf die gewachsene Aufmerksamkeit für das Thema im planerischen und medialen Diskurs. Im Vergleich dazu haben relativ wenige Verfahren den ÖPNV zum Thema, gegebenenfalls ist dies aber auch darauf zurückzuführen, dass die hier genutzten Erhebungskriterien Verfahren ausschließen, die von den Verkehrsunternehmen durchgeführt wurden.

Bei den Themen lassen sich Unterschiede erkennen je

Tabelle 4 Fokus der Verfahren: Verkehrsmittel, räumlicher Bezug und Art der Planung (in %)

	Städte mit Leitlinien	Städte ohne Leitlinien	Stadtstaaten
<i>Verkehrsmittel (Mehrfachauswahl)</i>			
Auto	73,2	82,9	75,0
Fahrrad	70,7	94,3	88,0
ÖPNV	60,0	77,2	66,7
Fußwege	69,3	85,7	79,6
Alle Verkehrsmittel	47,8	71,4	62,0
<i>Räumlicher Bezug</i>			
Straße	23,4	2,9	24,1
Stadtteil	29,3	20,0	56,5
Stadt	47,3	77,0	19,4
<i>Art der Planung</i>			
Konzeptionell	52,7	74,3	41,7
Operativ	47,3	25,7	58,3
N	205	35	108

nach Kommunengruppe: Während in den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten etwa die Hälfte der Verfahren mit allen gängigen urbanen Verkehrsmitteln befasst war, ist dieser Wert mit gut 70 % in den ‚typischen‘ Städten deutlich höher. Dabei ist wichtig im Kopf zu behalten, dass es in den Leitlinienkommunen insgesamt deutlich mehr Verfahren gab. Die drei Stadtstaaten ordnen sich mit rund 60 % in der Mitte ein. Daraus erwächst die Vermutung, dass Kommunen, die bisher noch eher weniger Bürgerbeteiligung durchführen, dazu tendieren, mit verkehrsmittelübergreifenden Verfahren zu starten, wie etwa Mobilitätskonzepten.

Passend dazu haben ‚typische‘ Städte mit 77 % einen sehr hohen Anteil an Verfahren, die sich auf die gesamte Stadt beziehen, während diese bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten nur knapp die Hälfte ausmachen. Diese Städte beteiligen also nicht nur häufiger, sondern haben auch mehr kleinräumliche Verfahren. Die Stadtstaaten stechen zunächst heraus, da sie mit knapp 20 % den geringsten Anteil an gesamtstädtischen Verfahren aufweisen: Der Großteil findet hier auf der Ebene der Stadtteile bzw. Bezirke statt. Im räumlichen Kontext der Großstädte Berlin und Hamburg bedeutet das aber ebenfalls einen sehr großen Bezugsrahmen mit vielen Betroffenen. Wirklich kleinräumige Verfahren, die nur eine einzelne Straße bzw. einen Platz zum Gegenstand haben, sind in ‚typischen‘ Städten eine Ausnahme, in ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen sowie in Stadtstaaten stellen sie immerhin knapp eines von vier Verfahren.

Bei den ‚typischen‘ Kommunen ist auch der Anteil an konzeptionellen Verfahren deutlich höher: Drei von vier Verfahren beziehen sich hier auf eher strategische Pläne anstatt auf konkrete Maßnahmenplanung, während in ‚beteiligungsaffinen‘ Städten beide Anliegen in etwa ähnlich häufig vorkommen. Vorstellbar ist somit etwa, dass viele der ‚ty-

pischen‘ Kommunen mit gesamtstädtischen Mobilitätskonzepten oder auch Radverkehrskonzepten beginnen, die eher konzeptionell ausgerichtet sind und sich auf alle Verkehrsmittel beziehen. Solche Verfahren gibt es bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Leitlinienkommunen selbstverständlich auch, allerdings machen sie einen geringeren Anteil aus, da diese Kommunen zusätzlich noch mehr Verfahren haben, die sich mit einzelnen Verkehrsmitteln beschäftigen, sich auf einen kleineren räumlichen Maßstab beziehen und/oder eher konkret ausgerichtet sind. Die Stadtstaaten lassen sich ähnlich wie die Städte mit Leitlinien einordnen, mit einer relativ auffälligen Fokussierung auf operative Themen, das heißt konkrete Maßnahmenplanungen.

4.2.2 Beteiligungsformate

Die Corona-Pandemie hat wesentlich dazu beigetragen, dass Online-Elemente mittlerweile kaum mehr aus Beteiligungsverfahren wegzudenken sind. Seit dem Start der Pandemie im Jahr 2020 hat ein Großteil der Verfahren teilweise oder ausschließlich Online-Elemente genutzt (vgl. Abbildung 4). Das kann beispielsweise eine Online-Plattform mit Karte oder ein digitaler Workshop sein. Bis dahin waren sowohl in den ‚beteiligungsaffinen‘ als auch in den ‚typischen‘ Städten zwei von drei Verfahren reine Offline-Formate, wie z. B. Vor-Ort-Workshops. Die Stadtstaaten setzten hingegen schon früher auf digitale Elemente.

Nach wie vor zeigt sich aber, dass die ‚beteiligungsaffinen‘ Städte noch stärker auf rein analoge Beteiligungsformate setzen als die ‚typischen‘ Städte und die Stadtstaaten. Trotz der Herausforderungen der Pandemie wurde dort von den Verfahren, die zwischen 2020 und 2022 begonnen wurden, noch immer jedes vierte rein analog durchgeführt. Es lässt sich vermuten, dass die rein analogen Verfahren ver-

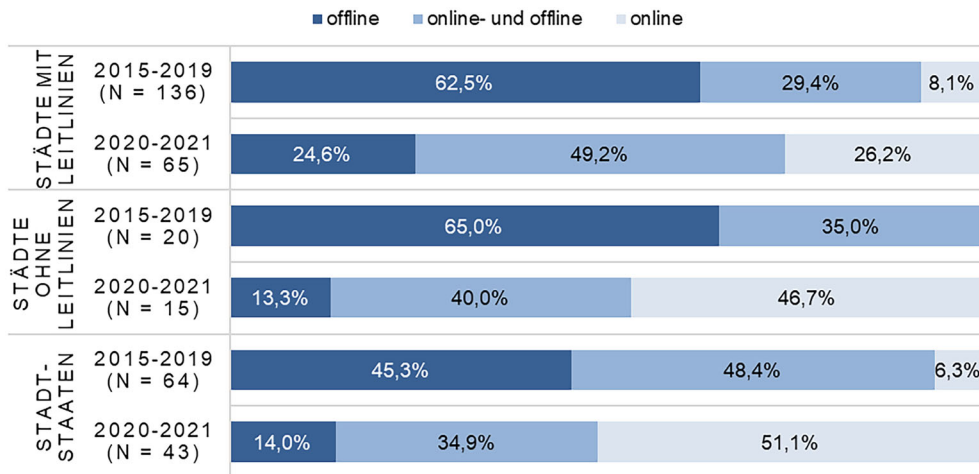


Abbildung 4 Für die Beteiligung genutzte Kanäle für Beteiligungsverfahren, die vor und nach dem Start der Pandemie im Jahr 2020 begonnen haben

stärkt in kleinräumlichen und eher konkreten Planungsverfahren angewandt werden, und bei solchen Verfahren eher versucht wurde, sie trotz der Pandemie noch analog oder zumindest mit analogen Elementen zu erhalten. Zusammen mit den Ergebnissen aus dem letzten Abschnitt, wonach ‚beteiligungsaffine‘ Kommunen ihre Bevölkerung eher zu konkreten, kleinräumlichen Planungen beteiligen, lassen sich so die Unterschiede erklären.

Der Anteil der ‚gemischten‘ Verfahren, bei denen sowohl Online- als auch Offline-Formate zum Einsatz kamen, stieg in den ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen deutlich stärker als in den anderen Gruppen, während in den ‚typischen‘ Kommunen der Anteil an reinen Online-Verfahren sehr stark stieg, die dort vorher gar keine Rolle gespielt hatten. Vermutet werden kann, dass in den ‚typischen‘ Kommunen oft weniger aufwendige Beteiligungsverfahren mit nur einem Beteiligungselement durchgeführt werden, welches dann auf den digitalen Kanal umgestellt wurde. Auch in den Stadtstaaten wuchs die Bedeutung der reinen Online-Verfahren sehr stark, während die Anzahl gemischter Verfahren sogar abnahm. Unter Umständen konnten diese aufgrund der größeren Ressourcen schneller auf die Herausforderungen der Pandemie und die notwendigen Digitalisierungsbedarfe reagieren. So existierten zum Beispiel in Berlin und

Hamburg⁷ bereits vor der Pandemie Online-Plattformen, die zentral vom Land bereitgestellt wurden und somit schneller verfügbar waren.

In der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle sind die Verfahren offen für alle Teilnehmenden, das heißt, es findet keine Auswahl statt und es gelten auch keine Teilnahmebeschränkungen (vgl. Tabelle 5). In den ‚typischen‘ Städten ohne Leitlinien haben alle Verfahren mindestens ein Format, das offen für alle Teilnehmende ist. Nur ein einziges der 35 Verfahren wird durch ein Beteiligungselement mit regelbasierter Auswahl ergänzt, das heißt, Personen müssen ein bestimmtes Kriterium erfüllen, um an dem Verfahren teilnehmen zu können. Bei den Verfahren in den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten und in den Stadtstaaten ist dieser Anteil deutlich höher, so haben hier über 13% bzw. 7% der Verfahren Elemente mit regelbasierter Auswahl. In diesen Kommunen lassen sich auch vereinzelt Verfahren finden, die Formate mit zufälliger Teilnehmendenauswahl enthalten. Die Unterschiede lassen sich vermutlich mit der stärkeren Erfahrung sowie Ressourcenverfügbarkeit der Stadtstaaten und der ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen erklären.

⁷ <https://mein.berlin.de/>;
<https://beteiligung.hamburg/navigator/#/> (11.01.2024).

Tabelle 5 Teilnehmendenauswahl für die Beteiligungsverfahren (in %, Mehrfachauswahl)

	Städte mit Leitlinien	Städte ohne Leitlinien	Stadtstaaten
Offen	98,5	100,0	98,2
Regelbasiert	13,2	2,9	7,4
Zufallsauswahl	5,4	0	1,0
N	205	35	108

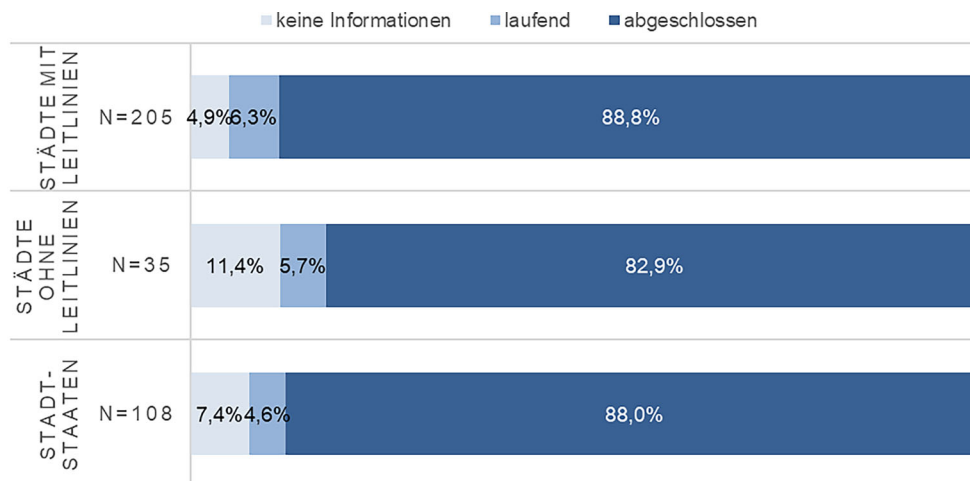


Abbildung 5 Verfahrensstatus

4.2.3 Dauer der Beteiligungsverfahren

Insgesamt waren zum Ende des Erhebungszeitraums etwa 85 % der Beteiligungsverfahren abgeschlossen, das heißt, dass die letzte Beteiligungsveranstaltung bereits durchgeführt worden war (vgl. Abbildung 5). Auffällig ist, dass nicht zu allen Verfahren Informationen zum Stand des Beteiligungsverfahrens verfügbar sind: Bei den ‚typischen‘ Städten ist in gut einem von zehn Fällen keine Information aufzufinden. Die ‚beteiligungsaffinen‘ Städte sind hingegen deutlich transparenter, aber auch hier gibt es noch bei 5 % der Verfahren keine Angaben.

Bezüglich der Dauer (vgl. Tabelle 6) lassen sich nur geringe Unterschiede zwischen den drei untersuchten Gruppen feststellen. Die Beteiligungsverfahren dauerten im Mittel etwa neun Monate (vom ersten bis zum Ende des letzten Formates), wobei viele Beteiligungsverfahren nur aus einer einmaligen Veranstaltung bestanden oder innerhalb weniger Monate abgeschlossen waren. Insgesamt wurde mindestens die Hälfte der Beteiligungsverfahren innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen. An der Spanne lässt sich allerdings erkennen, dass einige Verfahren auch sehr lang andauerten, nämlich teilweise über fünf Jahre.

4.3 Folgen der Beteiligungsverfahren

An die Frage der Eigenschaften der Beteiligung schließt sich die Frage nach den Folgen der Beteiligungsverfahren an, und zwar konkret in Bezug auf politische oder planerische Entscheidungen. Ob die Ergebnisse in die Planungsentscheidung einfließen, ist sehr relevant, da nur über die Berücksichtigung der Beteiligungsbeiträge im weiteren Planungsprozess das volle Potenzial von Beteiligung entfaltet werden kann, nämlich Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten (Pogrebinschi/Ryan 2018: 149). Die Untersuchung des tatsächlichen Einflusses von Partizipation auf politische Entscheidungen ist aufgrund der Vielzahl konkurrierender Einflüsse und möglicher Effekte sehr komplex. An dieser Stelle kann nur betrachtet werden, ob es überhaupt eine politische oder planerische Entscheidung gab, die mit dem jeweiligen Beteiligungsverfahren assoziiert ist.

Zwar wurde, wie zuvor dargestellt, in etwa 85 % der Verfahren die Beteiligung abgeschlossen, allerdings ist in einem substanziellen Teil der Verfahren nicht auffindbar, ob daraufhin eine damit verbundene politische Entscheidung getroffen wurde (vgl. Abbildung 6 und Tabelle 7). Dieses Informationsdefizit trifft auf alle hier untersuchten Kommunen zu. Auch wenn es im Fall der ‚typischen‘ Städte am höchsten ist (für etwas mehr als die Hälfte wurde keine

Tabelle 6 Dauer abgeschlossener Verfahren in Monaten

	Städte mit Leitlinien	Städte ohne Leitlinien	Stadtstaaten
Mittelwert	9,4	8,3	10,2
Median	5	4	6
Spanne	0-64	0-62	0-51
N	179	29	93

Zeitraum bis zum Ende des Beteiligungsverfahrens; 0 Monate für einmalige Veranstaltung

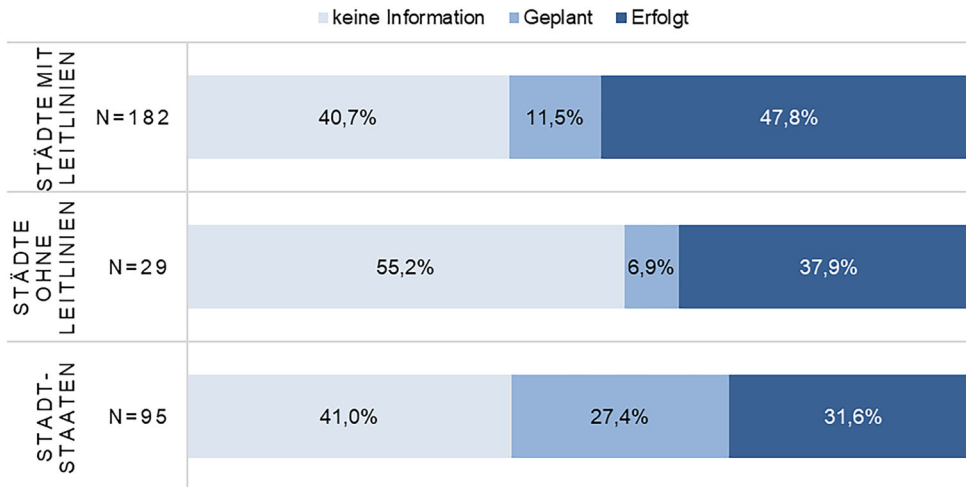


Abbildung 6 Politische Entscheidungen als Folgen der Beteiligungsverfahren

Information gefunden), so sind selbst bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten in vier von zehn Fällen keine Angaben zu einer Entscheidung auffindbar. Bei den Stadtstaaten ist es ähnlich. Dennoch wird deutlich, dass die Städte mit Leitlinien ihre Beteiligungsverfahren grundsätzlich stärker mit planerischen Entscheidungen verknüpfen, denn immerhin rund die Hälfte der Verfahren hat bereits zu einer Planungsentscheidung geführt. Ein Teil der Entscheidungen steht auch noch aus: So waren zum Erhebungszeitraum für die Stadtstaaten bei fast jeder vierten Beteiligung noch Entscheidungen in Planung. Teilweise dürfte das darauf zurückzuführen sein, dass diese im Gegensatz zu den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten mit Leitlinien erst in den letzten Jahren verstärkt auf Beteiligung gesetzt haben und die Verfahren somit teilweise zum Ende der Erhebung gerade erst gestartet worden waren.

Das wirft zugleich die Frage auf, wie lange Bürgerinnen und Bürger nach dem Ende der Beteiligungsphase eigentlich auf eine politische Entscheidung warten müssen. Zu erwarten ist, dass die Unzufriedenheit mit den Planenden sowie der Effektivität der Beteiligung steigt, je länger die Entscheidungsfindung dauert. Dazu ist die Datenlage relativ schlecht, da in vielen Fällen keine Entscheidung erfolgt ist

oder diese nicht datiert werden konnte. Deutlich wird eine große Variation: Manche Entscheidungen erfolgen noch innerhalb eines Monats nach der letzten Beteiligung, manche benötigen mehrere Jahre. In den ‚beteiligungsaffinen‘ Städten, für die die meisten Daten vorliegen, wurde (mindestens) die Hälfte der Verfahren innerhalb von sechs Monaten entschieden.

5 Diskussion: Stand der Beteiligung an kommunaler Mobilitätsplanung

Aus der Gesamtbetrachtung der hier berichteten Ergebnisse ergeben sich vier übergeordnete Erkenntnisse. Erstens zeigt sich, dass Bürgerbeteiligung zu Mobilität keine Ausnahme mehr ist, es wird aber auch deutlich, dass sie sich in der Breite noch nicht durchgesetzt hat: Selbst in ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen wurde in dem betrachteten 7-Jahres-Zeitraum in einer von vier solchen Kommunen keine einzige Möglichkeit zur diskursiven Beteiligung an entsprechenden Planungen angeboten, obwohl das Thema Verkehrswende in dieser Zeit massiv auf die politische Agenda gerückt ist und davon ausgegangen werden kann, dass es Planungsver-

Tabelle 7 Dauer in Monaten bis zur politischen Entscheidung

	Städte mit Leitlinien	Städte ohne Leitlinien	Stadtstaaten
Mittelwert	8,7	4,8	9,1
Median	6	4,5	5
Spanne	0-43	0-14	0-34
N	75 (86% der Verfahren mit erfolgter Entscheidung)	10 (91% der Verfahren mit erfolgter Entscheidung)	24 (80% der Verfahren mit erfolgter Entscheidung)

Nur Verfahren, bei denen eine Entscheidung erfolgt ist

fahren zu dem Thema gab. Dazu kommt, dass die Mehrzahl der Städte in Deutschland keine Leitlinien hat und dort die Bevölkerung deutlich seltener beteiligt wird.

Zweitens ist festzuhalten: Der kommunale Kontext beeinflusst das Beteiligungsangebot. Insgesamt zeigt die Erhebung, dass Städte mit Leitlinien ihre Bürgerinnen und Bürger deutlich häufiger, öfter und mit vielfältigeren Themen und Formaten beteiligen. Das bedeutet, dass diese dort häufiger zu bestimmten Themen wie einzelnen Verkehrsmitteln und einzelnen Straßen oder Plätzen konsultiert werden, mit einer Mischung an digitalen und analogen Angeboten, und gleichermaßen konzeptionelle Pläne als auch operative Maßnahmen zur Diskussion stehen. Auch wenn fraglich ist, inwieweit Leitlinienkommunen immer den öffentlich formulierten hohen Ansprüchen an Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden, so belegt dieser Befund immerhin, dass ein beteiligungsaffiner Kontext sich tatsächlich auch in messbaren Angeboten niederschlägt.

Die drei untersuchten Stadtstaaten weisen im Wesentlichen ähnliche Beteiligungsangebote wie die ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen auf, was insofern kaum überrascht, da Berlin und Bremen ebenfalls Leitlinien haben und auch in Hamburg das Thema einen hohen Stellenwert hat. Die – relativ geringen – Unterschiede zu den Leitlinienkommunen sind insbesondere häufigere Beteiligung zu Rad- und Fußverkehr, der frühere Einsatz digitaler Formate und ein Fokus auf Beteiligung an operativer Maßnahmenplanung, die sich größtenteils aus den spezifischen Mobilitätsstrukturen dicht besiedelter Metropolen herleiten lassen.

Neben der Beteiligungsaffinität ist die Größe der Städte der zweite wichtige Kontextfaktor. Mittel- und Großstädte beteiligen deutlich häufiger als Kleinstädte. In unserer Stichprobe gab es nur in einer von sieben Kleinstädten eine Beteiligung, aber in jeder zweiten Mittel- oder Großstadt. Diese größeren Städte haben mehr Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätsangebote zu planen sowie mehr Ressourcen für die Organisation von Beteiligung. Zusätzlich sehen diese größeren Städte eher die Notwendigkeit der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung, und entsprechend finden sich dort auch mehr Kommunen mit Leitlinien und in der Folge wieder mehr Beteiligungsangebote.

Drittens zeigen sich Schwächen der eingesetzten Beteiligungsformate. In so gut wie allen Verfahren wird auf Regeln zur Teilnahme verzichtet. Der sehr hohe Anteil der rein selbstselektierten Auswahlprozesse ist besonders bemerkenswert in Anbetracht der eindeutigen Forschungslage, die besagt, dass durch solche offenen Rekrutierungsprozesse die Teilnehmenden aus sozioökonomischer Sicht sehr homogen und bestimmte Gruppen systematisch unterrepräsentiert sind (Verba 2003; Schäfer 2010; Dalton 2017). Einzig die ‚beteiligungsaffinen‘ Städte setzen in rund einem

von zehn Verfahren auf gezielte Auswahl durch regelbasierte Teilnahme. Noch selten werden in diesen Leitlinienkommunen Losverfahren angewandt (5 von 100 Fällen), die zumindest teilweise die Beteiligungsungleichheiten reduzieren könnten (Bock/Reimann 2021: 197). Damit wird noch einmal deutlich, dass die Städte mit Leitlinien aufgrund ihrer größeren Beteiligungserfahrung und -affinität eine höhere Bereitschaft zur Nutzung alternativer Formate aufweisen. Es ist anzunehmen, dass diese als Pioniere agieren und solche Innovationen in der Folge auch zunehmend in den anderen Kommunen erprobt werden.

Auch konnten wir für die Jahre von 2020 bis 2022 bei den ‚typischen‘ Städten und den Stadtstaaten beobachten, dass rund die Hälfte aller Verfahren ausschließlich online durchgeführt wurde. Dies steht dem Anspruch entgegen, eine möglichst große und heterogene Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen, wofür vielfältige Formate (digital und analog) eingesetzt werden sollten (Böhm/Büsching 2013; Alcántara/Bach/Kuhn et al. 2016; Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2017). Dieser recht hohe Anteil an reinen Online-Formaten ist mit Sicherheit auf die Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie zurückzuführen. Auch wenn grundsätzlich zu begrüßen ist, dass Online-Beteiligung einen festen Platz im Beteiligungsrepertoire erlangen konnte, so ist zu hoffen, dass der Anteil reiner Online-Formate wieder sinken wird. Die Städte mit Leitlinien machen das heute schon vor und haben selbst unter den (Nach)wirkungen der Pandemie die Hälfte der Verfahren in einer Kombination durchgeführt.

Viertens zeigt sich in allen Kommunen eine mangelnde Transparenz über die Ergebnisse und Folgen der Beteiligung, wenn nicht gar eine mangelnde Wirkung. Es beginnt damit, dass sich für 5% bis 10% der Verfahren kein aktueller Stand ermitteln lässt. Noch schwerer wiegt allerdings, dass häufig unklar ist, ob auf die Verfahren eine damit zusammenhängende politische Entscheidung folgte oder noch folgen wird: Selbst bei den ‚beteiligungsaffinen‘ Kommunen ist das für vier von zehn Verfahren der Fall, bei den ‚typischen‘ Städten sogar für mehr als die Hälfte, obwohl bei der Kodierung auch solche Verfahren als ‚entschieden‘ gewertet wurden, in denen immerhin Anzeichen dafür gefunden wurden, dass eine Maßnahme umgesetzt wurde, auch wenn die politische Entscheidung selbst nicht gefunden wurde. Möglich wäre, dass der Befund zumindest teilweise auf mangelnde Kommunikation zurückzuführen ist, weil Informationen zum Verfahrensstand nicht aktualisiert wurden. Dennoch ist davon auszugehen, dass auf einen beträchtlichen Teil der Beteiligungsverfahren keine politische Entscheidung folgte. Eine politische Entscheidung nach einer Beteiligung kann alleine noch nicht als Beleg für Wirkung gelten. Häufig bleibt unklar, ob und wie Beteiligungsergebnisse in Entscheidungen eingearbeitet werden. Wenn aller-

dings gar keine Entscheidung zustande kommt, ist auch die Beteiligung vermutlich wirkungslos geblieben und die Ergebnisse ‚verpuffen‘.⁸

Die (tatsächliche oder wahrgenommene) Folgenlosigkeit von Bürgerbeteiligung stellt eine ernste Bedrohung für die Geltungsansprüche lokaler politischer Entscheidungsfindung dar. Gerade die Tatsache, dass bei so vielen Verfahren in Leitlinienkommunen keine darauf folgende planerische Entscheidung gefunden wurde, fällt dabei besonders ins Gewicht, da diese Kommunen einen hohen Qualitätsanspruch an ihre Beteiligungsverfahren gesetzt haben. Die Klärung nach den Folgen der hier untersuchten Beteiligungsverfahren ist damit eher ein wichtiges Desiderat dieser Studie. Deren Untersuchung wird regelmäßig die detaillierte Erforschung mithilfe qualitativer Erhebungsmethoden erfordern, da sich solche Folgen nicht nur in konkret beobachtbaren politischen Beschlüssen manifestieren. Vertiefende Analysen sollten ergänzend auch die hier im Zentrum stehenden *top down*-Verfahren mit solchen Formaten vergleichen, die von Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden. So wäre zu klären, ob solche *bottom up*-Verfahren wie lokale Proteste oder Bürgerbegehren eventuell eine größere Wirkung auf die politische Entscheidungsfindung entfalten. Die wachsende Zahl von Initiativen zur Durchführung von Radentscheiden, mit der die Kommunen zu mehr Maßnahmen für eine radfreundlichere Infrastruktur verpflichtet werden, lässt dies zumindest möglich erscheinen (Lehnert 2021).

Ansätze für zukünftige Forschung könnte auch die Untersuchung weiterer Faktoren sein, die Ausmaß und Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren beeinflussen. Denkbar wäre die Untersuchung weiterer Bundesländer, die dann gegebenenfalls auch einen Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland ermöglichen. Sinnvoll erscheint auch die Einbeziehung von Kreisen, da hierdurch möglicherweise auch kleinere Gemeinden häufiger Teil von Beteiligungsverfahren sein könnten. Damit ließe sich auch prüfen, inwieweit das hier dargestellte Bild regionale Abweichungen aufweist. Insgesamt umfasst unsere Analyse neben den 80 Städten mit Leitlinien (ohne Berlin und Bremen) aus ganz Deutschland Daten, die in sechs Bundesländern systematisch erhoben wurden. Damit wurden von uns Kommunen mit insgesamt fast 20 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern untersucht, von denen der größte Teil (rund 16,5 Millionen) in einer Kommune lebt, die seit 2015 mindestens schon einmal ein Beteiligungsverfahren zu mobilitätsbezogener Pla-

nung durchgeführt hat. Doch auch wenn durch unseren forschungspragmatischen Ansatz eine vollständige Repräsentativität für ganz Deutschland nicht gegeben ist, so haben wir keinen Grund zu der Annahme, dass sich die beteiligungsförderlichen oder -hinderlichen Mechanismen in den Bundesländern und Gemeinden unterscheiden, jenseits der von uns betrachteten Rolle des Kontextes, das heißt der Rolle von Leitlinien, der Größe der Kommunen oder dem politischen Gestaltungsrahmen (Stichwort Stadtstaaten).

Wir betrachten die Ergebnisse daher als eine gute Annäherung an die Beteiligungslandschaft im Mobilitätsbereich in Deutschland. Aufgrund der Erhebungsstrategie ist es möglich, dass nicht alle Verfahren gefunden wurden, zum Beispiel weil diese nicht (mehr) online dokumentiert sind. Wir gehen davon aus, dass solche Auslassungen zufällig sind und damit nicht systematisch das Ergebnis zu(un)gunsten einer bestimmten Gruppe beeinflussen. Allerdings bedeutet das auch, dass das Ausmaß an Beteiligung von uns tendenziell unterschätzt wird. Unsere Zahlen sind daher als eine Art untere Grenze für das Ausmaß an Beteiligung zu verstehen. Die dargestellten Unterschiede zwischen den drei von uns untersuchten Gruppen erscheinen nicht zuletzt daher plausibel, weil sie theoretisch gut begründbar sind. Trotz der systematischen Stichprobenziehung und Erhebung sind gewisse Verzerrungen möglich, da unter Umständen die höhere Sichtbarkeit der Beteiligungsverfahren in Leitlinienkommunen (Stichwort: Vorhabenliste) dazu führt, dass deren Verfahren häufiger gefunden wurden. Auch Verfahren auf gesamtstädtischer Ebene waren möglicherweise häufiger zu finden als kleinräumliche Verfahren, und solche mit Online-Elementen möglicherweise einfacher als reine Vor-Ort-Verfahren.

6 Die Zukunft der Beteiligung an der Mobilitätsplanung

Die für die Verkehrswende nötigen infrastrukturellen, gestalterischen und organisatorischen Anpassungen stellen gewaltige politisch-administrative Herausforderungen auch für die kommunale Ebene dar. Hinzu kommt, dass es um Ausmaß und Mittel dieser Transformation zu gesellschaftlichen Konflikten kommt. Es ist unstrittig, dass solche Entscheidungen, die fundamental in das Leben der Bürgerinnen und Bürger eingreifen, in einer Demokratie nicht ohne deren Beteiligung geplant werden können. Konsultation kann ein Weg sein, diese Konflikte sichtbar zu machen und gegebenenfalls Lösungen zu entwickeln und sich einander anzunähern. Dazu reicht formelle Auslegung und Anhörung nicht aus, sondern es benötigt weitergehende diskursive Formate, wie sie mittlerweile auch Teil eines zeitgemäßen Planungsverständnisses sind.

⁸ Natürlich sind auch indirekte Wirkungen, wie etwa Wirkungen auf den Diskurs, denkbar. So ist es sogar möglich, dass durch ein Beteiligungsverfahren und die darin geäußerten Beiträge dazu führten, dass beispielsweise ein Projekt abgebrochen wurde. Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies eher Einzelfälle sind.

Vor diesem Hintergrund sind die hier präsentierten Befunde durchaus bedenklich. Geht man davon aus, dass in dem relativ langen Untersuchungszeitraum von 2015 bis 2022 grundsätzlich in allen hier betrachteten Städten irgendeine Form von Planung zu Verkehr und Mobilität stattgefunden haben muss, so bleibt festzustellen, dass eine weitergehende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig nur in ‚beteiligungsauffinen‘ Städten stattfindet, zu denen man hier auch die drei Stadtstaaten zählen kann. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland lebt jedoch in Städten ohne besondere Beteiligungsambitionen und ihnen bleibt in der Regel die diskursive Beteiligung an der Mobilitätsplanung verwehrt. Der Mangel an Mitsprache geht aber noch darüber hinaus. Zum einen erreichen die angebotenen Formate nur einen bestimmten Teil der Bevölkerung, da sie in der Regel selbstselektiv sind und häufig digital. Zum anderen ist die bloße Durchführung eines Beteiligungsverfahrens noch nicht gleichbedeutend mit einer tatsächlichen Mitwirkung. Unabhängig davon, ob die im Rahmen solcher Verfahren gemachten Vorschläge tatsächlich immer sinnvoll sind und konkret umgesetzt werden sollten, steht außer Frage, dass die Ressourcen, die sowohl von Politik und Verwaltung als auch von den Bürgerinnen und Bürgern in solche Beteiligungsprozesse investiert werden, am Ende zumindest in den Planungsprozess einfließen müssen. Doch bleibt selbst in den Kommunen mit Leitlinien, die klare Regelungen und einen Vorbildcharakter haben, in fast der Hälfte der Fälle unklar, was nach der Beteiligung konkret passiert ist. Das bedeutet ein ernsthaftes Problem, nicht nur bezüglich der Transparenz, sondern auch, weil dieser Befund die Ernsthaftigkeit solcher Verfahren infrage stellt. Wirkungslose Beteiligung bindet Ressourcen und trägt zur Desillusionierung der Bürgerinnen und Bürger bei, die sich in solche Prozesse einbringen. Für die Zukunft bedeutet dies, dass Beteiligung nicht nur häufiger, sondern auch zielgerichteter eingesetzt werden muss, damit die notwendige Verkehrswende gemeinsam gestaltet werden kann.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements We would like to thank our student assistants Rahel Bott, Carolin Ehlers, Nicole Jaskula, Juliane Reichelt, and Carolin Unger for their help in researching the cases.

Funding This publication is based on research in the project CIMIT/Partizipationsnutzen, which is funded by the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) within the programme „Social-Ecological Research“ under grant number 01UU1904. Responsibility for the results rests solely with the authors.

Literatur

Agora Verkehrswende (2017): Mit der Verkehrswende die

Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende. Berlin.

Alcántara, S.; Bach, N.; Kuhn, R.; Ullrich, P. (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11221-9>

Allianz Vielfältige Demokratie; Bertelsmann Stiftung (2017): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Gütersloh.

Antonson, H. (2014): Public participation and written submissions: A transport infrastructure planning case study. In: *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 70, 59–66. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.09.015>

Barber, B. R. (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley.

Barnickel, A. (2023): Neue Radstraßen, Parkplätze weg: So soll Ottensen jetzt umgebaut werden. In: *Hamburger Morgenpost* vom 10. August 2023.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021): *Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl*. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): *Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html> (10.01.2024).

Bickerstaff, K.; Walker, G. (2005): Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. In: *Urban Studies* 42, 12, 2123–2144. <https://doi.org/10.1080/00420980500332098>

Bock, S.; Reimann, B. (2021): Mit dem Los zu mehr Vielfalt in der Bürgerbeteiligung? Chancen und Grenzen der Zufallsauswahl. In: Sommer, J. (Hrsg.): *Kursbuch Bürgerbeteiligung #4*. Berlin, 184–199.

Böhm, B.; Büsching, C. (2013): *Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Antworten am Beispiel des Verfahrens Planungszelle / Bürgergutachten*. Berlin.

Boisjoly, G.; Yengoh, G. T. (2017): Opening the door to social equity: local and participatory approaches to transportation planning in Montreal. In: *European Transport Research Review* 9, 43. <https://doi.org/10.1007/s12544-017-0258-4>

Chen, K.; Aitamurto, T. (2019): Barriers for Crowd’s Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy. In: *International Public Management Journal* 22, 1, 99–126. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1488780>

Dalton, R. J. (2017): *The participation gap. Social status and political inequality*. Oxford.

Deutscher Städtetag (2013): *Thesen zur Weiterentwicklung*

- lokaler Demokratie. Beschlossen vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages am 7. November 2013 in Berlin. Berlin.
- Escher, T.; Rottinghaus, B. (2023): Effects of online citizen participation on legitimacy beliefs in local government. Evidence from a comparative study of online participation platforms in three German municipalities. In: *Policy and Internet*. <https://doi.org/10.1002/poi3.371>
- Fugmann, F.; Ginski, S.; Selle, K.; Thissen, F. (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. Aachen. = PT_Materialien 40 | 1.
- Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: *Public Administration Review* 66, s1, 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A.; Warren, M. E. (2011): The Participedia Project: An Introduction. In: *International Public Management Journal* 14, 3, 341–362. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.618309>
- Gabriel, O. W.; Kersting, N. (2014): Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung; Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh, 43–181.
- Geißel, B.; Roth, R.; Collet, S.; Tillmann, C. (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel. In: Bertelsmann Stiftung; Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh, 11–39.
- Gladitz, P.; Schöttle, S.; Steinbach, M.; Wilker, N.; Witt, T. (2017): DIID Monitor Online-Partizipation – Zum Stand von Online-Bürgerbeteiligung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens. In: *KommunalPraxis Wahlen* 8, 1, 30–34.
- Hesse, M.; Kühn, M. (2023): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 422–436. <https://doi.org/10.14512/rur.1710>
- Kühn, M. (2023): Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 538–556. <https://doi.org/10.14512/rur.1698>
- Kutter, E. (2016): Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: Schwedes, O.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, 211–236. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_10
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2021): *Handreichung Digitale Methoden der kommunalen Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg 2020*. Stuttgart.
- Lehnert, M. (2021): Radentscheide in Zahlen. <https://nrw.mehr-demokratie.de/hintergrundinfos/meinungen/radentscheide-in-zahlen> (18.12.2023).
- Mayer, V. (2023): Die Saniermeile. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. Juni 2023.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn.
- Pogrebinschi, T.; Ryan, M. (2018): Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? In: *European Journal of Political Research* 57, 1, 135–152. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12219>
- Rottinghaus, B.; Gerl, K.; Steinbach, M. (2020): *DIID-Monitor Online-Partizipation 2.0*. Düsseldorf. <https://doi.org/10.36200/0016>
- Schäfer, A. (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4, 1, 131–156. <https://doi.org/10.1007/s12286-010-0075-9>
- Schneider, S. H. (2018): *Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19030-9>
- Schwedes, O.; Rammert, A. (2020): *Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung*. Berlin. = IVP Discussion Paper 2020-2.
- Selle, K. (2013): *Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt*. In: *pnd | online* 2_3, 1–19.
- Statistisches Bundesamt (2021): *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2020*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html> (27.09.2023).
- van Deth, J. W.; Tausendpfund, M. (2013): Einführung: Ist alle Politik lokale Politik? In: van Deth, J. W.; Tausendpfund, M. (Hrsg.): *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?* Wiesbaden, 9–31. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19249-9_1
- Verba, S. (2003): Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare? In: *Perspectives on Politics* 1, 4, 663–679. <https://doi.org/10.1017/S1537592703000458>
- Vetter, A.; Remer-Bollow, U. (2017): *Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13722-9>