

Sinning, Heidi

**Book Part**

## Beteiligung

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Sinning, Heidi (2018) : Beteiligung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 207-219,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599194>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225681>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Heidi Sinning  
**Beteiligung**

S. 207 bis 219

URN: urn:nbn:de:0156-5599194



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Beteiligung

## Gliederung

- 1 Begriffsklärung und theoretische Einordnung
- 2 Akteure der Beteiligung
- 3 Gründe für Beteiligung und Bedeutung für Planungsverfahren
- 4 Voraussetzungen und Qualitätsstandards von Beteiligung
- 5 Formen, Verfahren und Methoden der Beteiligung
- 6 Kritische Einordnung

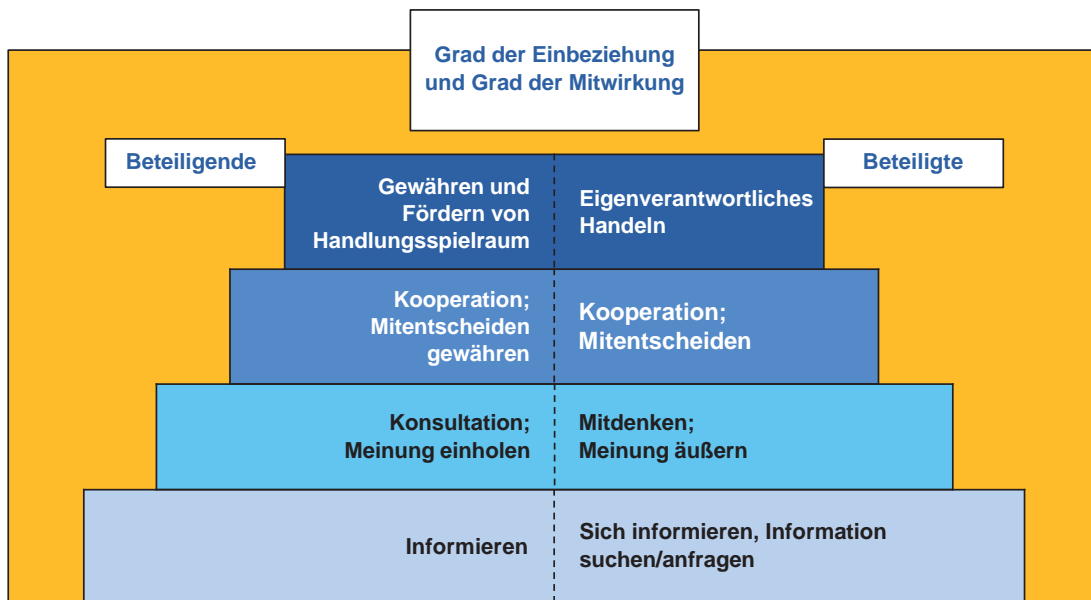
Literatur

**Beteiligung hat wieder an Aktualität gewonnen. Insbesondere Infrastruktur-Großprojekte zeigen, wie wichtig es ist, die Bevölkerung frühzeitig in Planungsprozesse einzubeziehen. Zu einem erfolgreichen Verfahren tragen Kommunikationsstrategien bei, die verschiedene Formen, Verfahren und Methoden berücksichtigen sowie Qualitätsstandards und die spezifischen räumlichen Voraussetzungen beachten. Der Beitrag ordnet Beteiligung planungstheoretisch ein und weist auf neuere Entwicklungen hin.**

## 1 Begriffsklärung und theoretische Einordnung

Seit einigen Jahren gehört Bürgerbeteiligung in Städten, Gemeinden und Regionen wieder zu den zentralen Themen. Stuttgart 21 und andere Großprojekte, etwa der Ausbau des Frankfurter Flughafens, neue Stromtrassen im Zuge der Energiewende (▷ *Netzausbauplanung*), haben für Aufmerksamkeit gesorgt. Die Bevölkerung will gehört werden und Einfluss auf die ▷ *Planung* und Umsetzung von Bauvorhaben nehmen. Rucht (2010) betont, dass die bestehenden Möglichkeiten politischer Beteiligung in erheblichem Umfang wahrgenommen werden und dass große Teile der Bürgerschaft eine Erweiterung dieser Möglichkeiten wünschen. Bewohnerinnen und Bewohner sind nicht nur bereit, sich an öffentlichen Planungs- und Entwicklungsprozessen zu beteiligen, sondern Beteiligung ist inzwischen auch in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und öffentlichen Förderprogrammen, wie der ▷ *Städtebauförderung*, fest verankert.

Abbildung 1: Partizipationspyramide



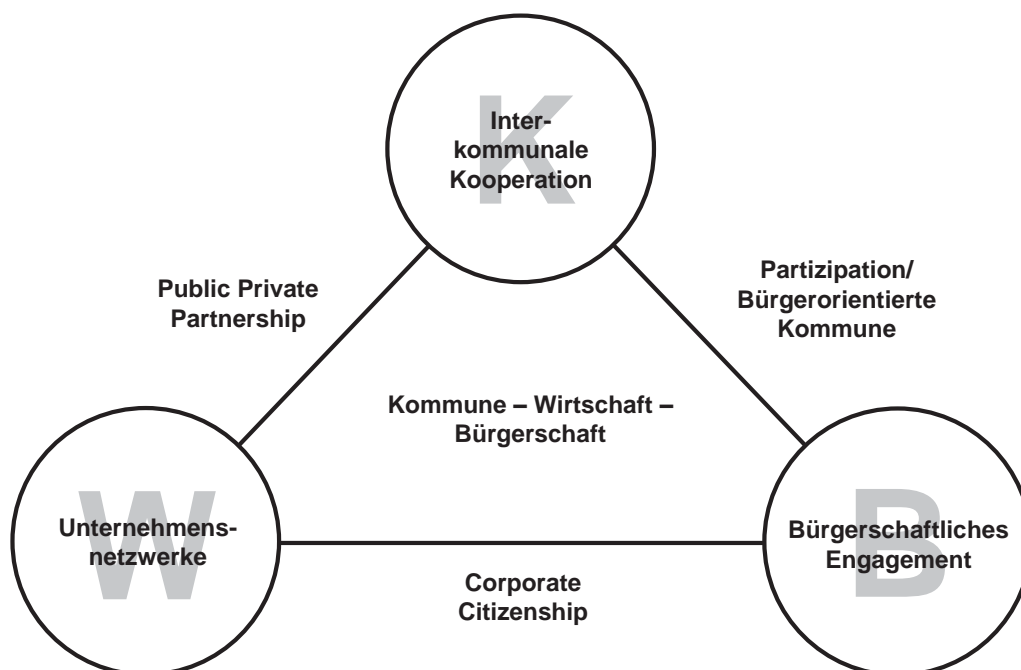
Quelle: Rau/Schweizer-Ries/Hildebrand 2012: 181, in Anlehnung an Lüttringhaus 2003; übersetzt

Was ist mit Beteiligung an Planungs- und Entwicklungsprozessen in der ▷ *Stadtplanung* und der ▷ *Raumplanung* gemeint? Beteiligung wird häufig gleichgesetzt mit Partizipation, Bürgerbeteiligung, ▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*, Mitwirkung, politischer Teilhabe oder Ähnlichem mehr. Dabei liegen je nach Fachdisziplin und Selbstverständnis verschiedene Sichtweisen vor. Während der Begriff *Beteiligung* ausdrückt, dass jemand einen anderen an etwas beteiligt, vermittelt beispielsweise der Begriff *Mitwirkung* eine aktivere Rolle der Beteiligten. Laut Selle (2013: 59 f.) geht es in Planungsfällen um die Mitwirkung an der Meinungsbildung, um das Einbringen von Gesichtspunkten in Abwägungsprozesse und den Einfluss auf die Entscheidungsfindung (z. B. Bürgerentscheid), wobei Letzteres nur in seltenen Fällen tatsächlich stattfindet. Im Folgenden soll

unter Beteiligung das gesamte Spektrum von der Information über den Planungsgegenstand, der Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen und der Mitwirkung an der Ausgestaltung von Planungsprozessen bis zur Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung verstanden werden. Im konkreten Fall ist es nötig, die Begriffsbedeutung und die Intensität, den Grad der Einbeziehung bzw. der Mitwirkung zu differenzieren (s. Abb. 1). Einbezogen sind dabei sowohl die formelle und informelle wie auch die reale und virtuelle Beteiligung (▷ *Informations- und Kommunikationstechnologie*).

Die Beteiligung in Deutschland greift auf politische Bewegungen der späten 1960er Jahre (Willy Brandt: „Mehr Demokratie wagen“) und die Demokratiebewegung in der ehemaligen DDR („Wir sind das Volk“) zurück (von Alemann 2011; Selle 2013). Zudem haben die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in einem aktivierenden Staat, der sie bei der Erstellung öffentlicher Leistungen aktiviert und beteiligt, mehr Gewicht erhalten (s. auch Banner 1998; Bogumil/Holtkamp 2001). Das Leitbild einer bürgerorientierten Kommune und ▷ *Region* sieht die Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter und Koproduzenten der ▷ *Stadtentwicklung* und der ▷ *Regionalentwicklung*. Die Städte und Regionen haben dieses Leitbild bislang in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt.

**Abbildung 2: Kooperationsformen im Governance-Modell (B = Bürger/ Zivilgesellschaft, K = Staat und Kommunen, W = Wirtschaft)**



Quelle: Sinning 2006: 87, verändert nach Bieker/Knieling/Othengrafen et al. 2004

Das geschilderte Verständnis findet sich planungstheoretisch in dem Urban-and-Regional-Governance-Modell wieder (s. auch Benz/Dose 2010; ▷ *Governance*; ▷ *Kooperative Planung*). Politik und Verwaltung stehen demnach vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen. Im Rahmen des Governance-Modells eröffnen

## Beteiligung

sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören die interkommunale Kooperation (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*), ▷ *Public Private Partnership*, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke und stadregionale Partnerschaften (als Zusammenarbeit aller drei Akteursgruppen; s. Abb. 2). In vier der Kooperationsformen haben dabei die Bürgerinnen und Bürger eine aktive Rolle inne.

Planungstheoretisch (▷ *Planungstheorie*) wandelt sich seit dem „communicative turn of planning“ (Healey 1992) das Selbstverständnis in der Planung von einer vorrangig technokratisch verstandenen Planungswissenschaft hin zu einer kommunikativ geprägten Disziplin, in der Kommunikation in allen Planungsphasen als unerlässlich gilt. Dieser als kommunikativ bzw. kooperativ/kollaborativ bezeichnete Planungsansatz wurde durch Habermas' (1981) „Theorie des kommunikativen Handelns“ inspiriert. Habermas (1992) spricht zudem von einer „deliberativen Öffentlichkeit“. „In ihr können sich auch bürgerschaftlich Engagierte und zivilgesellschaftliche Vereinigungen zu Wort melden und ihre Anliegen und Interessen vertreten“ (Enquete Kommission 2002: 79). Diskursive Verfahren ergänzen das repräsentative Staatsmodell und machen vielfältige Stimmen und Argumente transparent. Auch Kritik, z. B. im Hinblick auf eine Machtblindheit des kommunikativen Modells (Fainstein 2000) und auf die Rolle der Planung als neutrale Moderation, fand in der Debatte über das gewandelte Planungsverständnis Resonanz.

## 2 Akteure der Beteiligung

---

Wie aus dem Governance-Modell ersichtlich wird (s. Abb. 2), sind Staat und Kommunen im Rahmen des veränderten Steuerungsverständnisses nur ein handelnder Akteur unter vielen. In Anbetracht der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Realität, der Vielzahl konfligierender Raumansprüche und der Breite planerischer Herausforderungen kann die öffentliche Hand zahlreiche Aufgaben nicht mehr allein bewältigen und muss mit verschiedensten Akteuren aus den Bereichen Staat und Kommunen, Wirtschaft sowie Bevölkerung/Zivilgesellschaft kooperieren. Zudem ist eine Differenzierung der einzelnen Akteursgruppen Staat/Kommune, Wirtschaft und Bevölkerung/Zivilgesellschaft geboten. So sind beispielsweise die verschiedenen Behörden der öffentlichen Verwaltung (▷ *Verwaltung, öffentliche*), die bei der Öffentlichkeitsbeteiligung speziell beteiligt werden können (§ 10 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB), § 10 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG)), zu differenzieren. Bürgerinnen und Bürger sind u. a. nach Alter, Haushaltsform, Kultur, Lebensstil (▷ *Lebensstile*) oder ▷ *Milieu* zu unterscheiden.

Nach der Definition von Öffentlichkeit besteht zudem eine Differenzierung der Beteiligten im Hinblick auf deren mittel- oder unmittelbare Betroffenheit. Weiterhin sind Vereine, Verbände und sonstige Organisationen, die als Interessenvertretungen verschiedener gesellschaftlicher oder berufsständischer Gruppierungen fungieren, als Beteiligte zu berücksichtigen. Ihnen können in Verfahren der Stadt- und Raumplanung als Träger öffentlicher Belange formale Beteiligungsrechte eingeräumt werden (s. auch § 4 BauGB).

Der Akteursbezug ist in den letzten Jahren stärker in den Mittelpunkt von Planungs- und Entwicklungsprozessen gerückt. Denn wenn es um Planung und Entwicklung in Städten und Regionen geht, kommt den Nutzern, Betroffenen, Eigentümern, Investoren, Entscheidern etc. eine besondere Bedeutung zu, sodass sie aktiv in die Prozesse eingebunden werden müssen.

### 3 Gründe für Beteiligung und Bedeutung für Planungsverfahren

---

Welche Gründe bzw. Motive gibt es für Beteiligung in Planungsverfahren? Im Folgenden werden einige wesentliche Aspekte aufgeführt:

- Mehr Informations- und Mitbestimmungsrechte schaffen
- Sachstand durch Wissen, Einstellungen und Einschätzungen der Akteure erhöhen
- Eigenengagement der Betroffenen mobilisieren und diese zu eigenem Handeln und zur Übernahme von Verantwortung anregen
- Die Qualität von Entscheidungsprozessen und Zufriedenheit mit Lösungen steigern
- Frühzeitig Konfliktpotenziale und Handlungsbedarfe erkennen
- Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen
- Zwischen widerstreitenden Interessen vermitteln und Konflikte bewältigen bzw. vermeiden
- Blockaden und Verzögerungen in Verfahren vermeiden
- Identifikation mit der Stadt, dem Stadtteil bzw. dem jeweiligen Projekt und der Gemeinschaft stiften

Darüber hinaus bietet Beteiligung den in Planungsverfahren Betroffenen *Rechtsschutz in der Planung*, ergänzt die repräsentative Demokratie, stärkt die Legitimation von Planungen und soll so deren Funktionsfähigkeit verbessern (von Beyme 2000; Bischoff/Selle/Sinning 2005; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011).

### 4 Voraussetzungen und Qualitätsstandards von Beteiligung

---

Die genannten Gründe und Motive für Beteiligung können zum Zuge kommen, wenn entsprechende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung geschaffen werden. Beteiligungsprozesse in der Stadt- und Raumplanung erfordern eine ausreichende finanzielle Ausstattung, genügend Zeit, ein hohes Engagement vieler Akteure sowie eine parteipolitisch übergreifende Unterstützung. Sollen in Planungs- und Entwicklungsvorhaben der Stadt- und Raumplanung die gewünschten sachlichen Planungsziele und damit verbundenen Sachqualitäten erreicht werden, bedarf es deshalb gleichzeitig auch geeigneter Verfahrensqualitäten. Denn die Qualität von Planungen und Projekten entwickelt sich zunächst in den Überlegungen der Beteiligten, bevor sie sich später in der räumlichen Realität manifestiert. Zu Verfahrensqualitäten von Beteiligungsprozessen gehören u. a. folgende Fragen:

- Wie können alle für die Planung wichtigen Akteure von Anfang an eingebunden werden – von der Ideenfindung bis zur Umsetzungs- und ggf. Nutzungsphase?
- Wie können die beteiligten Akteure auf bestehendes Fachwissen zugreifen?

## Beteiligung

- Welche spezifischen Formen und Methoden der Beteiligung sind erforderlich, um alle zu erreichenden Akteure gezielt anzusprechen? Wie sieht eine entsprechende Kommunikationsstrategie aus?
- Wie kann eine Qualifizierung der beteiligten Akteure stattfinden, sodass Lernprozesse möglich werden?

In den letzten Jahren sind zahlreiche Untersuchungen zu Qualitätskriterien, Erfolgsfaktoren und Evaluationsindikatoren von Beteiligungsverfahren erschienen (z. B. BMVI 2014; Ley/Weitz 2009; Nanz/Fritsche 2012; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011; Stiftung Mitarbeit 2008). Der Kenntnisstand darüber, was eine gute Praxis auszeichnet und wie die Wirksamkeit von Beteiligung bewertet werden kann, ist deutlich gestiegen. Mängel zeigen sich allerdings bei der Umsetzung von Planungs- und Entwicklungsvorhaben. Dabei ist zu unterscheiden, dass in einigen Handlungsfeldern, z. B. bei Infrastruktur-Großprojekten, Qualitätsstandards noch nicht derart etabliert sind, wie dies in anderen Bereichen der Fall ist, etwa der integrierten Stadtentwicklung (*► Integrierte Stadtentwicklung*). Dies weist darauf hin, dass für eine erfolgreiche Beteiligung professionelle Strukturen nötig sind. Außerdem unterstreicht es die Erkenntnis, dass die Einübung demokratischer Verfahren und bürgerschaftlicher Teilhabe eine kontinuierliche Aufgabe darstellt und Lernprozesse zur Beteiligung erforderlich sind.

Im Folgenden sind zentrale Qualitätsstandards für (reale und virtuelle) Beteiligung aufgeführt (Hammerbacher/Stewens-Werner 2002; Linder/Vatter 1996; Oppermann/Langen 2002; Pröhl/Sinning/Nährlich 2002; Sinning 2005a, 2005b):

- Ausbau einer Anerkennungs- und Beteiligungskultur, die ein neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft pflegt und in der Beteiligung und Engagement Wertschätzung erfährt
- Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik u. a. in Bezug auf die Transparenz von möglichen Schnittstellen und Möglichkeiten der Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen
- Kommunikative Gesamtstrategie, welche die Entwicklung von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune anstrebt und für einzelne Planungsverfahren von einer frühen Phase der Ideenfindung bis zur Umsetzung und Nutzung Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsformen kombiniert anbietet
- Infrastruktur für Beteiligung, u. a. in Form von Treffpunkten, verlässlichen Beratungs- und Koordinationsstellen für bürgerschaftlich Engagierte vor Ort
- Frühzeitigkeit der Beteiligung mit gemeinsamer Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln, um Erwartungssicherheit zu ermöglichen
- Gebot der Fairness
- Gewährleistung von Transparenz, auch im Sinne von direkter und verständlicher Information und offener Konfliktaustragung
- Einräumen von Lernchancen und -prozessen, unter anderem durch kommunikative Wettbewerbe und Planungswerkstätten, in denen Planerinnen und Planer gemeinsam mit den Betroffenen bzw. Beteiligten aktuelles Fachwissen mit Alltagswissen verknüpfen und gemeinsam an Lösungen arbeiten, oder durch Qualifizierungsworkshops



- Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen
- Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz durch externe Fachleute
- Mindestmaß an professioneller Koordination und eine (externe) neutrale Moderation
- Nachvollziehbare Ergebnisse
- Realisierbarkeit durch institutionelle Verankerung und die Einbettung in Entscheidungssysteme
- Öffentlichkeitsarbeit
- Benutzerfreundlichkeit (Usability) und Barrierefreiheit (Accessibility) bei der Internetbeteiligung

## 5 Formen, Verfahren und Methoden der Beteiligung

---

Bezüglich der instrumentellen Ausgestaltung der Beteiligung in Planungs- und Entwicklungsprozessen kann zwischen drei verschiedenen Ebenen der Kommunikation unterschieden werden, die für eine kommunikative Gesamtstrategie der Stadt- und Raumplanung von Bedeutung sind: Beteiligungsformen und -verfahren, Beteiligungsmethoden und -techniken sowie kommunikative Grundsituationen. Für einen wirkungsvollen Einsatz der Beteiligungsinstrumente ist es erforderlich, sie im Kontext des jeweiligen instrumentellen Arrangements zu betrachten. Die Instrumente der räumlichen Planung lassen sich dafür fünf Instrumentensträngen zuordnen: regulative Instrumente, Finanzhilfen, kommunikative Instrumente, Marktteilnahme und Organisationsentwicklung. Dabei müssen die kommunikativen Instrumente in Verbindung mit den anderen Instrumenten konzipiert werden.

Das Spektrum der Formen und Verfahren der Kommunikation in Planungs- und Entwicklungsverfahren lässt sich in die drei Kategorien Information, Beteiligung und Kooperation einteilen, wobei die Übergänge zwischen den Kategorien teilweise fließend sind (s. Abb. 3). Die drei Kategorien beschreiben unterschiedliche Grade der Mitwirkung. Ergänzend ist eine vierte Kategorie des eigenverantwortlichen Handelns denkbar (s. Abb. 1: Partizipationspyramide).

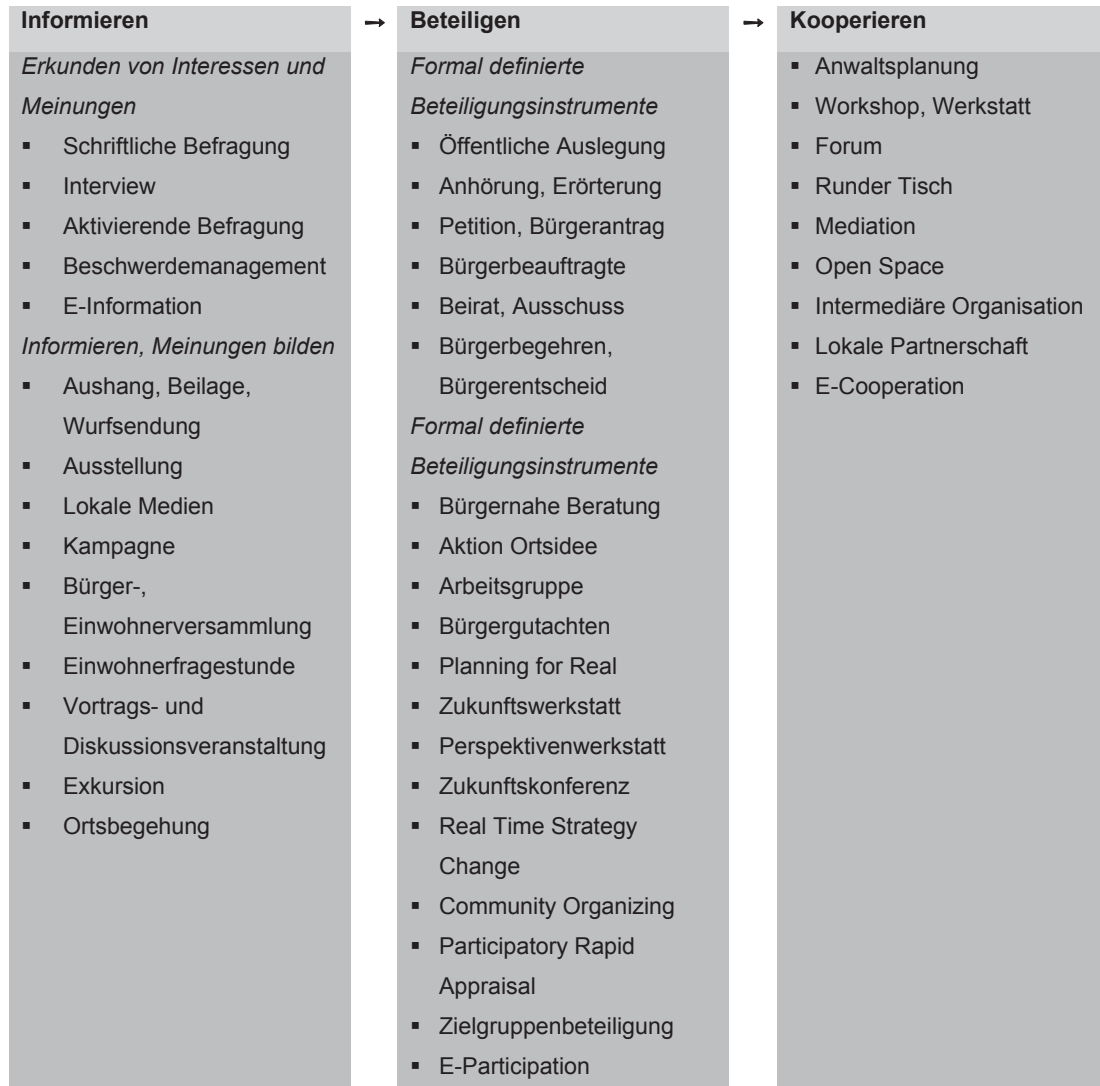
*Informieren:* Formen der Erkundung von Interessen und Meinungen dienen dazu, die Einstellungen, das Wissen und das Verhalten der beteiligten Akteure zu ergründen. Sie liefern zu Beginn einer Planung Beiträge zur Bestandsanalyse sowie zur Problemfindung und -bewertung. Die weiteren Formen dienen vorrangig der Information und Meinungsbildung, z. B. lokale Medien, Wurfesendung, Plakate, Bürgerversammlung, Bürgerfragestunde und Ortsbegehung.

*Beteiligen:* Wenn es um die aktive Teilhabe an Planungs- und Entwicklungsprozessen geht, kann man von Formen und Verfahren der Mitwirkung bzw. Beteiligung sprechen. Formal definierte (gesetzlich definierte und administrativ verankerte) und informelle (nicht gesetzlich definierte) Formen und Verfahren der Mitwirkung sind zu unterscheiden. Als formelles Beteiligungsinstrument hat beispielsweise der Bürgerentscheid in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Durch dieses Instrument der direkten Demokratie hat der stimmberechtigte Teil der Bevölkerung bei Fragen der kommunalen Planung unmittelbaren Einfluss auf die Planungsentscheidung (Wickel/Zengerling 2011). Inwieweit informelle Formen zum Einsatz kommen, liegt im freien Ermessen der jeweiligen

## Beteiligung

Entscheidungsträger. Bei allen genannten Formen und Verfahren der Beteiligung gibt es eine klare Rollenverteilung. Die Fachleute der Verwaltung bestimmen Inhalt und Organisation, die Bürgerinnen und Bürger werden an den Planungen der Verwaltung in unterschiedlicher Weise beteiligt.

**Abbildung 3: Übersicht zu Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation**



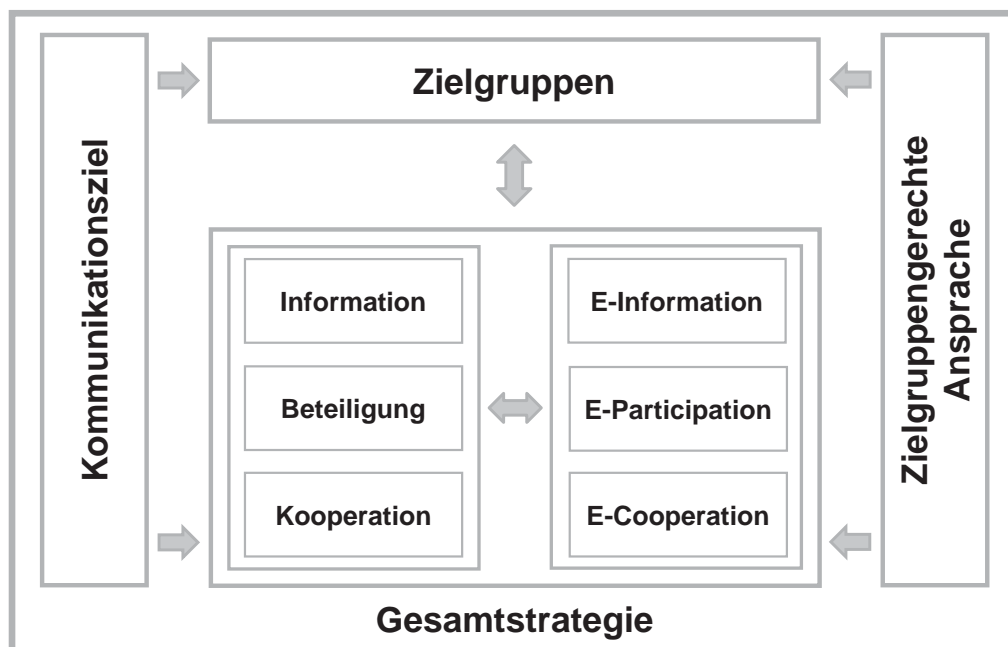
Quelle: Bischoff/Selle/Sinning 2005

*Kooperieren:* Bei den Formen und Verfahren der Kooperation ändert sich die Rollenzuschreibung. Am Beispiel des runden Tisches wird dies deutlich. Alle Beteiligten sitzen gleichberechtigt an einem Tisch und verfolgen die Zielsetzung, anstehende Aufgaben gemeinsam zu lösen.

Die in Abbildung 3 dargestellte Systematisierung ist als Orientierung zu verstehen, die Zuordnungen sind nicht trennscharf. So können etwa Formen und Verfahren der Information und Meinungsbildung (z. B. Ausstellung) auch mitwirkende Elemente wie das Angebot zur Meinungsäußerung enthalten. Die einzelnen Formen und Verfahren werden in der Praxis häufig parallel oder aufeinander aufbauend eingesetzt (z. B. Bürgerversammlung – Arbeitsgruppe – Begehung). Diese verzahnte Vorgehensweise fördert eine wirkungsvolle Kommunikation. Durch die wachsende Differenzierung der Gesellschaft gewinnen außerdem zielgruppenspezifische Beteiligungsansätze an Bedeutung, u. a. für Kinder, Jugendliche, Familien, Alte, Migranten oder einkommensschwache Milieus.

Seit Anfang der 1990er Jahre hat die virtuelle Beteiligung über das World Wide Web zugenommen. Formen der Partizipation via Internet lassen sich in das Drei-Stufen-Schema „Information – Beteiligung – Kooperation“ in Anlehnung an die Systematik realer Kommunikationsmöglichkeiten einordnen (Bischoff/Selle/Sinning 2005; Sinning/Wiedenhöft 2003). Der Einsatz virtueller Planungskommunikation bietet sowohl Möglichkeiten zur Ergänzung und Optimierung der bisherigen Instrumente zur Partizipation als auch Perspektiven, wenn es etwa um interaktive Kommunikation geht, die ohne räumliche Bindung möglich ist. Wichtig erscheint, dass diese Einzelansätze von Informations- über Beteiligungs- bis hin zu Kooperationsformen in eine kommunikative Gesamtstrategie eingebunden werden (s. Abb. 4). Virtuelle Formen der Beteiligung sind als ergänzendes Instrument der Partizipation zu betrachten (Kubicek/Lippa/Westholm 2009). Insbesondere in der *Bauleitplanung* hat sich die Beteiligung via Internet bzw. mittels elektronischer Informationstechnologien inzwischen etabliert und ist rechtlich verankert (§ 4a BauGB).

Abbildung 4: Gesamtstrategie für die Kommunikation in Stadt- und Raumplanungsprozessen



Quelle: Liebe/Sinning 2005: 118

## 6 Kritische Einordnung

---

Beteiligung ist eine anerkannte und vielfach bewährte Verfahrensweise, um die Interessen und Betroffenheit von Akteuren in Planungs- und Entwicklungsprozesse einzubeziehen. In der Stadt- und Raumplanung sowie -entwicklung zählen Partizipation und Kommunikation inzwischen zum Standardrepertoire. Trotz aller Kontroversen, beispielsweise über die Effizienz des Verwaltungshandelns, über die Schwierigkeit, gesellschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu beteiligen, über Selektivitäten oder über die Legitimation der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen, unterstreichen Beteiligungsverfahren bei Infrastruktur-Großprojekten (z. B. Mediationsverfahren Flughafen Berlin und Frankfurt/Main), bei kommunalen oder regionalen Leitbildprozessen (z. B. Hamburg, Köln, Passau) oder im partizipativen Quartiersmanagement zum Stadtumbau Ost und West die hohe Relevanz und breite Akzeptanz von Beteiligung. Dies belegen auch zahlreiche Publikationen, Studien und Praxisfälle. Nichtsdestotrotz liegen bislang nur wenige Erkenntnisse zu tatsächlichen Wirkungen von Beteiligung vor (Selle 2013).

Die Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der virtuellen Beteiligung deuten an, dass zukünftig von weiter reichenden Innovationen bei den Beteiligungsinstrumenten auszugehen ist. Jüngere Generationen der „digital natives“ sind es gewohnt, virtuell zu kommunizieren, was entsprechende Anforderungen an die Beteiligung stellt. Allerdings besteht bei der Internet-Nutzung die Gefahr, dass eine Kluft zwischen einkommens- und bildungsstarken Bevölkerungsgruppen auf der einen und bildungsschwächeren Gruppen auf der anderen Seite entsteht. Die Konzeption von Beteiligungsverfahren sollte deshalb darauf abzielen, diesen „digital divide“ abzubauen.

Beteiligung ist nicht nur ein Instrumentarium in der Stadt- und Raumplanung, sie ist vielmehr zugleich ein Beitrag zur Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Strukturen, zur Modernisierung des demokratischen Staatswesens und seiner Entscheidungs- und Organisationsstrukturen sowie der Verflechtungen im politischen Mehrebenensystem. Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu; Landua/Beckmann/Bock et al. 2013: 25) unterstreicht in diesem Zusammenhang die Anforderung, die lokale Beteiligungs- und Anerkennungskultur weiter auszubauen. Gemeint ist ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft, bei dem das Engagement der Bürgerinnen und Bürger angemessene Wertschätzung erfährt. Dies ist in den deutschen Städten und Regionen unterschiedlich ausgeprägt. Nicht zuletzt ist hierzu ein verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung nötig.

In diesem Sinne kann die Diskussion über Beteiligung als eine kontinuierliche Suche nach neuen kreativen und effizienten Formen und Verfahren begriffen werden, die das bestehende Instrumentarium ergänzen und weiterentwickeln können. Der Blick in die Praxis anderer Länder wie z. B. der Niederlande (▷ *Stadt- und Raumentwicklung Niederlande*) oder der Schweiz (▷ *Stadt- und Raumentwicklung Schweiz*) kann dabei wertvolle Einsichten bieten.

## Literatur

---

- Banner, G. (1998): Von der Ordnungsgemeinde zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Der Bürger im Staat 48 (4), 179-186.
- Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden. = Governance 1.
- Bieker, S.; Knieling, J.; Othengrafen, F.; Sinning, H. (2004): Kooperative Stadt-Region 2030. Forschungsergebnisse. Braunschweig. = Beiträge zu Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig, Band 13.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen: Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund. = Kommunikation im Planungsprozess 1.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräfterdreiecks: Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: Verwaltung, Organisation, Personal (Sonderheft 4), 10-12.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2002): Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen.
- Fainstein, S. (2000): New directions in planning theory. In: Urban Affairs Review 35 (4), 451-478.
- Habermas, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1992): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt am Main.
- Hammerbacher, R.; Stewens-Werner, D. (2002): Gute Praxis: Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen. Eine Untersuchung im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei, der Stadt und des Landkreises Osnabrück. Hannover.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: The Town Planning Review (63) (2), 143-162.
- Kubicek, H.; Lippa, B.; Westholm, H. (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung: Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin. = Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 33.
- Landua, D.; Beckmann, K. J.; Bock, S.; Reimann, B. (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin. = Difu-Paper.
- Ley, A.; Weitz, L. (Hrsg.) (2009): Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch. Bonn.

## Beteiligung

- Liebe, J.; Sinning, H. (2005): Online-gestützte Kommunikation in der Raumplanung – Anforderungen und Perspektiven einer zielgruppengerechten Ansprache. In: Sinning, H. (Hrsg.): Virtuelle Planungskommunikation: Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache. Dortmund, 115-125. = RaumPlanung spezial 9.
- Linder, W.; Vatter, A. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden/Berlin, 181-188.
- Lüttringhaus, M. (2003). Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M.; Richers, H. (Hrsg.): Handbuch Aktivierende Befragung: Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Bonn, 66-72.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Berlin. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1200.
- Oppermann, B.; Langen, K. (2002): Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. Stuttgart. = Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg 226.
- Pröhl, M.; Sinning, H.; Nährlich, S. (Hrsg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS. Gütersloh.
- Rau, I.; Schweizer-Ries, P.; Hildebrand, J. (2012): Participation: The silver bullet for the acceptance of renewable energy? In: Kabish, S.; Kunath, A.; Schweizer-Ries, P.; Steinfuhrer, A. (eds.). Vulnerability, risks and complexity: Impact of global change on human habitats. Leipzig, 177-192.
- Rucht, D. (2010): Engagement im Wandel: Politische Partizipation in Deutschland. In: WZBrief Zivilengagement (1), 1-7.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Sinning, H. (Hrsg.) (2005a): Virtuelle Planungskommunikation, Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache, RaumPlanung spezial, Bd. 9, S. 115-125. Dortmund.
- Sinning, H. (2005b): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Informationen zur Raumentwicklung – IzR, H. 9, Schwerpunkt: Urban Governance – Formen öffentlich-privater Kooperation. Bonn.
- Sinning, H. (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung: Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. In: vhw-Forum Wohnen (1), 87-90.
- Sinning, H.; Wiedenhöft, K. (2003): Kommunikationsmöglichkeiten per Internet – Ein Überblick zu Formen und Verfahren der Information, Beteiligung und Kooperation. In: Sinning, H.; Selle, K.; Pflüger, F. (Hrsg.): Neue Medien und Bürgerorientierung: Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh, 56-69.
- Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2008): Mitmachen – Mitgestalten – Mitentscheiden: Strategien für eine lebendige Bürgerkommune. Bonn.

von Alemann, U. (2011): 40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis. In: Beck, K.; Ziekow, U. (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden, 201-212.

von Beyme, K. (2000): Die politischen Theorien der Gegenwart: Eine Einführung. Wiesbaden.

Wickel, M.; Zengerling, C. (2011): Partizipation in der kommunalen Planung: Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerentscheide. In: RaumPlanung 2011 (156/157), 139-143.

Bearbeitungsstand: 02/2017