

# 1. Einleitung: Partizipative Stadt- und Verkehrsplanung

von Vincent Joura und Claudia Beschow



UMIC NUMIC NUMIC NUMIC N  
MIC NUMIC NUMIC NUMIC  
UMIC NUMIC NUMIC NUMIC

## 1.1 Was wird unter einer partizipativen Stadt- und Verkehrsplanung verstanden?

von Vincent Joura und Claudia Beschow

*Stadtplanung* ist eine Disziplin der Raumplanung, die sich mit der Gestaltung, Steuerung und Weiterentwicklung urbaner und ländlicher Räume befasst. Im Zentrum stehen die gezielte Organisation der Flächennutzung und -gestaltung sowie die räumliche Anordnung zentraler Lebensbereiche wie Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Mobilität. Ziel ist es, zukunftsorientiert und im Sinne des Gemeinwohls nachhaltige Strukturen zu schaffen. Rechtlich fußt sie auf der sogenannten kommunalen Planungshoheit und ist letztlich ein essenzieller Bestandteil politischer Entscheidungsprozesse. In Analogie dazu beschäftigt sich die *Verkehrsplanung* mit verkehrserzeugenden Anlässen, der Gestaltung, Steuerung und Weiterentwicklung des Verkehrs in einem bestimmten Gebiet, zum Beispiel einer Stadt. Sie sorgt dafür, dass Verkehr sicher und effizient funktioniert – für zu Fuß Gehende, Radfahrende, Autos und den öffentlichen Nahverkehr.

Stadt- und Verkehrsplanung beeinflussen sich in hohem Maße gegenseitig, sind oft untrennbar miteinander verbunden und denken im Idealfall in die gleiche Richtung. Ein gemeinsamer Nenner ist beispielsweise der Fokus auf die (Grund-)Bedürfnisse der Menschen. Insofern liegt es auf der Hand, neben Politikerinnen und Politikern sowie fachlichen Expertinnen und Experten die Bürgerinnen und Bürger ins planerische Boot zu holen. In dem Moment, in dem Bürgerinnen und Bürger systematisch und zielgerichtet aktiv in die Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, sprechen wir von einer *partizipativen Planung*. Und dahingehend auch von einer Herzensangelegenheit unserer NUMIC-Forschungsprojekte.

Eine erfolgreiche partizipative Stadt- und Verkehrsplanung sollte je nach Ziel, Kontext und Rahmenbedingungen methodisch unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen. Dabei geht es stets um eine wohlüberlegte Herangehensweise an die Fragen, wer (welche Akteure?), wann (zu welchem oder welchen Zeitpunkten?), wie (auf welche Formen und durch welche Formate?) und warum (aus welchen Beweggründen?) beteiligt werden sollte (oder nicht). Wie so oft im Leben gibt es nicht den einen Königsweg.

Welche Faktoren dabei über Erfolg und Misserfolg entscheiden können, behandelt das Kapitel 2. Das Kapitel 3 und 6 vermitteln einen Einblick in puncto Kommunikation und Methodenvielfalt im Partizipationsprozess – allgemein sowie innerhalb des Projekts. Welche Partizipationsprojekte im Kontext von Stadt- und/oder Verkehrsplanung im Rahmen von NUMIC 2.0 begleitet wurden, erfahren wir im Kapitel 7. Doch zunächst schauen wir uns im Folgenden die Frage an, wie die partizipative Stadt- und Verkehrsplanung in Chemnitz, der drittgrößten Stadt Sachsens, grundsätzlich gedacht und gemacht wird.

## **1.2 Wie funktioniert partizipative Stadt- und Verkehrsplanung in Chemnitz?**

von Vincent Joura und Claudia Beschow

Grundsätzlich wird zwischen *formeller* und *informeller* Bürgerbeteiligung unterschieden. Formelle Beteiligungen sind durch Gesetze und Verordnungen, wie beispielsweise im Bau- und Planungsrecht, geregelt und sind somit verpflichtend. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen. Informelle Beteiligung hingegen ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Sie basiert auf dem Wunsch der Stadtverwaltung und der politischen Entscheidungsträger, Bürgerinnen und Bürger aktiv in politische Prozesse und Entscheidungen einzubeziehen.

Die informelle Bürgerbeteiligung ist in der Stadtplanung und Stadtentwicklung von Chemnitz seit vielen Jahren ein wichtiger Bestandteil. Sie wird aktiv gelebt und kommt vor allem bei der Erstellung von stadtweiten Konzepten, städtebaulichen Rahmenplänen und Quartierskonzepten zum Einsatz. In den letzten fünf Jahren hatten die Bürgerinnen und Bürger bei den folgenden Planungsprozessen die Möglichkeit sich (visionär) einzubringen:

- bei der Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes bis 2035 „INSEK Chemnitz 2035“ (siehe Abbildung 1. Überblick der Beteiligungsformate im INSEK-Arbeitsprozess. Quelle: „INSEK-Broschüre 6: Beteiligungen“, S. 4,
- der Erarbeitung des städtebaulichen Rahmenplans „Zwickauer Straße“ und
- bei der Fortschreibung des Rahmenplans Innenstadt

Ziel war und ist es, einen engen Austausch zwischen Stadtverwaltung und Bürgerinnen und Bürgern zu etablieren. Neben dem Einfluss von Ideen, Positionen und Inhalten sollen die Einwohnerinnen und Einwohner durch die Beteiligung für die Umsetzung bzw. Unterstützung der erarbeiteten Ziele und Schlüsselmaßnahmen gewonnen werden.

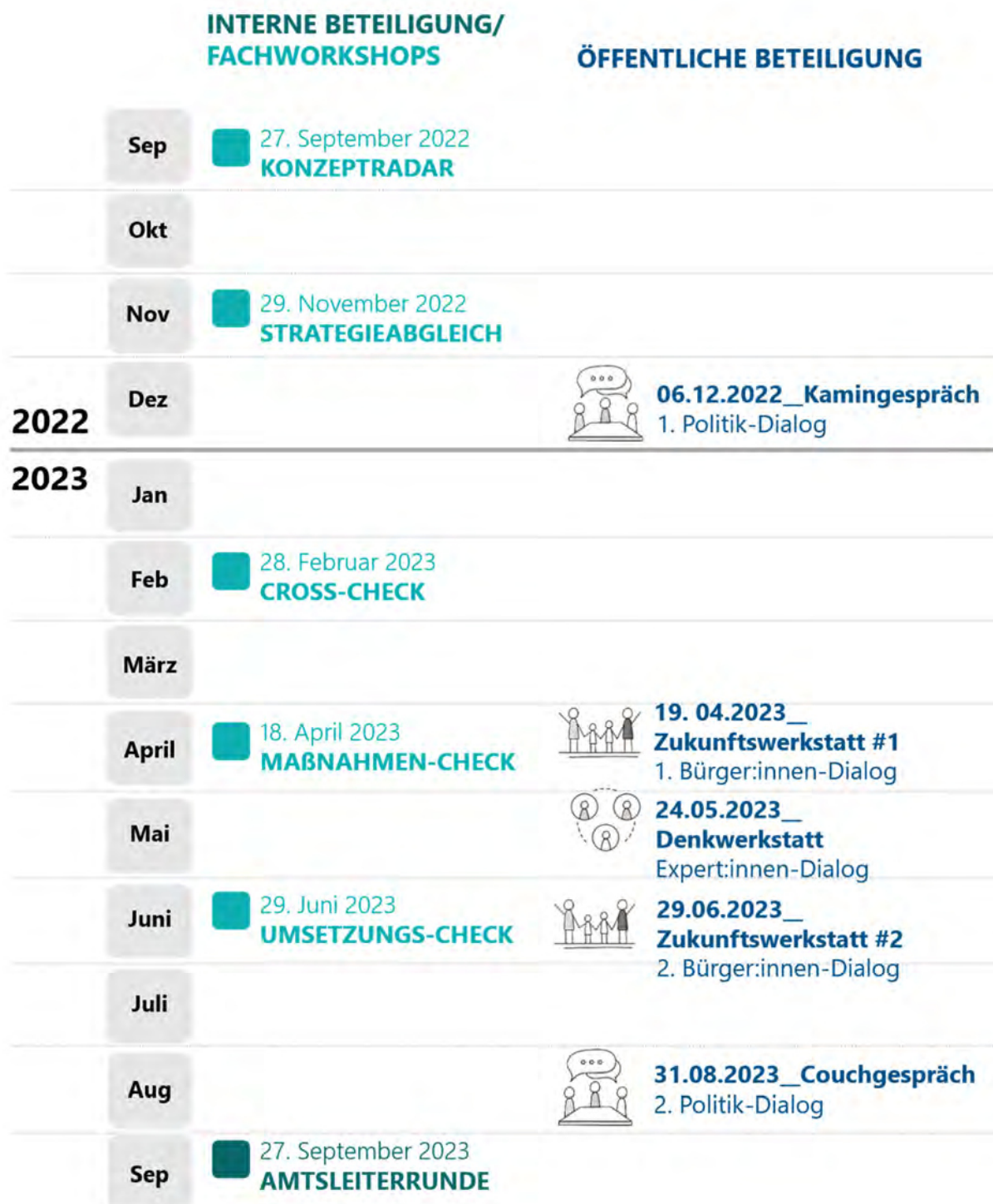


Abbildung 1. Überblick der Beteiligungsformate im INSEK-Arbeitsprozess. Quelle: „INSEK-Broschüre 6: Beteiligungen“, S. 4.

Der Aufbau von Beteiligungsformaten folgt meist einem zweistufigen Prozess. Im ersten Schritt geht es vor allem die Teilnehmenden zu informieren und eine erste Interaktion mit Betroffenen. Neben einer Bestandsaufnahme werden die wichtigsten Ergebnisse in einer Veranstaltung für die breite Bürgerschaft nachvollziehbar präsentiert und diskutiert und das weitere Vorgehen wird beschrieben. Fragen, Anregungen und Hinweise werden aufgenommen, dokumentiert und in die Analyse zur Weiterentwicklung der Projekte integriert. Die darauffolgende(n) Veranstaltung(en) haben dann verstärkten Arbeitscharakter und einen höheren Mitwirkungsgrad. Handlungsansätze, Maßnahmenbündel und Empfehlungen zu bestimmten Fokusräumen werden kompakt und verständlich aufbereitet und sind Grundlage für eine offene Diskussion. Die Ergebnisse der Beteiligungsformate werden gewichtet und dann ggf. in das jeweilige Konzept aufgenommen. Zur Verfestigung und Dokumentation der Projekte hat es sich etabliert, kontinuierlich über einzelne Meilensteine im Arbeitsprozess zu berichten. Dies schafft Transparenz im Arbeitsprozess und führt zur Verfestigung der Projekte.

In Chemnitz findet die Einbindung verschiedener Akteursgruppen – etwa aus Politik, Verwaltung und interessierter Bürgerschaft – bislang häufig in zielgruppenspezifischen Einzelveranstaltungen statt. Da Beteiligung jedoch ein dynamischer und oft vielschichtiger Prozess ist, der auf aktiver und konstruktiver Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Gruppen beruht, soll erprobt werden, wie bestehende Formate miteinander verknüpft werden können. Ziel ist es, ein übergreifendes, kontinuierliches Beteiligungsformat zur *Stadtentwicklung* zu etablieren, das alle relevanten Zielgruppen anspricht und einbezieht. Der Hauptnutzen dieses Ansatzes besteht darin, dass unterschiedliche Perspektiven und Fachwissen über den gesamten Planungszeitraum in die Entscheidungsfindung einfließen, was zu besseren, nachhaltigeren und breiter akzeptierten Lösungen führt. Dabei wird ein Gleichgewicht bzw. ein Kompromiss zwischen den Interessen und Zielen aller Beteiligten angestrebt.

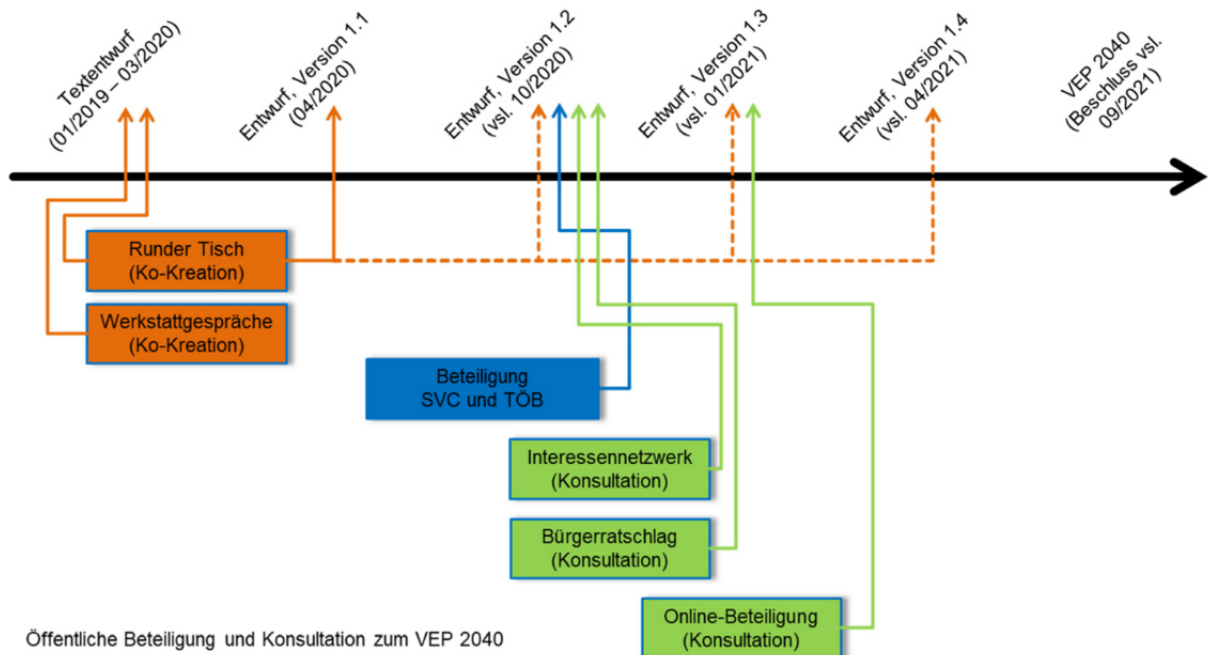
Auch die Verkehrsplanung der Stadt Chemnitz widmete sich in den letzten Jahren intensiv der Entwicklung sowie Umsetzung einer partizipativen Planung und arbeitet(e) in die gleiche Richtung wie die Stadtplanung. Beispielsweise gab und gibt es zahlreiche formelle Beteiligungen im Rahmen eines der wichtigsten ÖPNV-Projekte des Freistaates Sachsen, dem „Chemnitzer Modell“, welches die Region (Regionalzüge) und die Stadt (Straßenbahn) auf derselben Schiene fahrend effektiver und effizienter miteinander verbindet.

Aus Sicht der freiwilligen Beteiligungen sollte das Projekt in besonderem Maße dazu beitragen, die zukünftige Mobilität in Chemnitz maßgeblich mitzugestalten – insbesondere durch die Fortschreibung und Weiterentwicklung des Verkehrsentwicklungsplans 2040 (auch: Mobilitätsplan 2040; Entwurfsstand).

In diesem sollte die kommunale Verkehrspolitik und -planung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, neuer Innovationen, einem anderen Verkehrsverhalten und einem neuen Mobilitätsbewusstsein der Bevölkerung für die künftigen Herausforderungen neu positioniert werden. Die Ausarbeitung erfolgte in einem ko-kreativen Prozess zwischen der Stadt Chemnitz, einem beauftragten externen Gutachter und einem Runden Tisch. Die Aufgabe des Runden Tisches war die aktive fachliche Begleitung des Fortschreibungsprozesses. Er setzte sich zusammen aus Mitgliedern der im Stadtrat vertretenen Fraktionen, Vertreterinnen und Vertretern von Mobilitätsanbietern und Interessenvertretungen sowie Repräsentanten der Stadtverwaltung Chemnitz. Die Sitzungen des Runden Tisches wurden extern moderiert und waren nicht öffentlich. Um das vertrauensvolle Verhältnis untereinander zu sichern, hatten sich die Teilnehmenden auf festgelegte Umgangsregeln in einer Arbeitsvereinbarung verständigt. Dieses Vorgehen lieferte Ansichten und Meinungen zum Thema Verkehr und Mobilität aus den unterschiedlichen Blickwinkeln der betroffenen Interessensgruppen. Ergänzend zum Runden Tisch wurden sechs Werkstattgespräche mit weiteren Expertinnen und Experten aus Forschung, Planung und Wirtschaft durchgeführt, deren Anregungen ebenfalls in den Entwurf eingeflossen sind. Die Belange, Anregungen und Hinweise aus den umfassenden Beteiligungsformaten sind in die Erarbeitung des Entwurfs zum Mobilitätsplan eingeflossen und wurden mit Chemnitzer Bürgerinnen und Bürgern öffentlich diskutiert. Methodisch wurden unter anderem ein Bürgerratschlag und ein Interessennetzwerk gebildet sowie eine Online-Beteiligung durchgeführt. Insgesamt entstanden während des drei Jahre dauernden Gesamtprozesses fünf Leitbilder für die zukünftige Mobilität und für den Verkehr in Chemnitz (siehe Abbildung 2).

### Prozessdiagramm:

Fachliche Erarbeitung VEP 2040



Öffentliche Beteiligung und Konsultation zum VEP 2040

**Abbildung 2.** Überblick des Beteiligungsprozesses des VEP 2040. Quelle: „VEP-Beteiligungskonzept“, S. 6.  
(SVC = Stadtverwaltung Chemnitz; TÖB = Träger öffentlicher Belange – z. B. Feuerwehr, Rettungsdienst, Müllabfuhr).

Trotz intensiver Bemühungen und der kontinuierlichen Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Kommunalpolitik scheiterte das Vorhaben überraschend in letzter Minute am fehlenden politischen Mehrheitsbeschluss im Stadtrat. Dies, obwohl im Vorfeld politische Zusagen gemacht worden waren bzw. keine offenen Einwände mehr erkennbar schienen. Welche Schlüsse sich daraus für zukünftige Prozesse ziehen lassen und in welchem Spannungsfeld sich solche Vorhaben bewegen, erfahren Sie im Kapitel 8. Weitere Informationen finden Sie unter <https://www.chemnitz.de/de/unsere-stadt/verkehr/verkehrsplanung/verkehrsentwicklungsplan>.

Weiter etablierte unser Vorgängerprojekt NUMIC ein neues Bewusstsein für partizipative Verkehrsplanung anhand eines konkreten Beispiels und prototypischen Ansatzes, welcher durch unser Nachfolgerprojekt verstetigt und erweitert wurde. Mehr dazu gleich im Anschlusskapitel. Zudem wurde im Zuge von NUMIC 2.0 die Beteiligung innerhalb des Verkehrskonzepts Tierpark im Rahmen des vom Stadtrat beschlossenen „Masterplan Tierpark Chemnitz 2030+“ begleitet (siehe Kapitel 7.1).

### **1.3 Die Reise von partizipativer Verkehrs- zu Stadtplanung (oder: von NUMIC zu NUMIC 2.0)**

von Vincent Joura

Der Ausgangspunkt unserer Reise liegt im Jahr 2016 – unter dem Dach der Leitinitiative „Zukunftsstadt“. Damals wurde in Chemnitz der Grundstein für einen Prozess gelegt, der das Potenzial hatte, weitreichende Impulse für die Stadtentwicklung auszulösen. Bis schließlich der Startschuss für unser Vorgängerprojekt „NUMIC – Neues urbanes Mobilitätsbewusstsein in Chemnitz“ (NUMIC) fiel, vergingen viele Monate – begleitet von unzähligen Kannen Kaffee und intensiver Zusammenarbeit engagierter Köpfe aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft. Nach rund drei Jahren war es endlich so weit: Der Zuwendungsbescheid erreichte das Rathaus und im September 2019 konnte das Projekt offiziell starten. Die Freude war groß und der Tatendrang kaum zu bremsen.

Im Projekt NUMIC planten in den Jahren 2019 bis 2022 die Bürgerinnen und Bürger zusammen mit der Stadtverwaltung und Wissenschaft ihre zukünftige (Modell-)Route für den Fuß- und Radverkehr in Chemnitz. Dabei wurden die Einwohnerinnen und Einwohner auf unterschiedliche Weise dazu motiviert, sich aktiv an den verkehrsplanerischen und städtebaulichen Veränderungen zur Aufwertung des Stadtraums zu beteiligen. Mit kleinteiligen Maßnahmen wurden Schritt für Schritt große Probleme angegangen und gelöst. Ihre Mitwirkung erstreckte sich von der Bedarfsanalyse über die Konzeption bis hin zur Evaluierung der umgesetzten Maßnahmen. Dies geschah im Rahmen eines moderierten, offenen Innovationsprozesses sowie unter Planung, Konzeption und Implementation verschiedenster niedrigschwelliger Beteiligungsformate und Methoden wie einer webbasierten Onlineplattform, Postwurfsendungen, Umfragen oder Ideen- und Gestaltungswettbewerben mit georeferenzierten Meldungen. Und das Beste: All das passierte unter den Augen der wissenschaftlichen Begleitforschung. Im Ergebnis zeigte sich beispielsweise, dass die genutzten Ansätze tatsächlich zu einem nachhaltigeren Mobilitätsverhalten und -bewusstsein in der Bevölkerung führten. Wenig überraschend zeigte sich auch, dass Bürgerinnen und Bürger, die aktiv am Projekt mitgewirkt hatten, den städtebaulichen Transformationsprozess deutlich positiver bewerteten und die umgesetzten baulichen Maßnahmen stärker akzeptierten – im Vergleich zu jenen, die nicht über die Beteiligungsmöglichkeiten informiert bzw. involviert waren. Aus Sicht der Verwaltung wurde der partizipative Planungsansatz als wirkungsvolle Methode im kommunikativen Mobilitätsmanagement bewertet. Allerdings wurde deutlich, dass ein effektiver und effizienter



Methodenkasten erforderlich ist, um den hohen personellen Aufwand solcher Beteiligungsprozesse bewältigen zu können. Zudem blieb es nicht aus, dass an einigen Stellen auch harte Nüsse zu knacken waren. Doch wie man so schön sagt: „Man wächst mit seinen Aufgaben“. Mehr interessante Erkenntnisse und Ergebnisse können im Handbuch „Was Bürgerinnen und Bürger bewegt“, welches im Rahmen von NUMIC entstanden ist, gefunden werden (siehe Abbildung 3).



**Abbildung 3.** Deckblatt des Handbuchs von NUMIC.

Schließlich wurde als Resultat von NUMIC auch der Weg für die nächste Generation geebnet. Die Idee für NUMIC 2.0 war geboren und wurde dankenswerterweise erneut vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) bzw. vormals Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) anhand noch verbliebener Restgelder desselben Fördertopfes gefördert – der beste Rückenwind, den sich ein Forschungsprojekt nur wünschen kann.

Insofern machte NUMIC 2.0 genau da weiter, wo NUMIC endete und wir noch mehr Handlungsbedarf sahen: und zwar hinsichtlich der Verstetigung des entwickelten partizipativen Planungsansatzes in der Stadtverwaltung sowie der praxisnahen Erforschung und Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung in der kommunalen Planung. Im Fokus standen dabei exemplarische städtische (verkehrsbezogene) Projekte und die modellhafte Erprobung neuer Beteiligungsmethoden und unterstützender Formate. (zum Beispiel Virtual Reality, siehe Kapitel 6.2). Ebenfalls treu geblieben sind wir unserem Ziel, nachhaltiges Mobilitätsbewusstsein und -verhalten zu fördern, indem der Transformationsdiskurs zu nachhaltiger Mobilität zwischen Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft fortgesetzt wird. Die Weiterführung des Projekts unterscheidet sich jedoch in wesentlichen Punkten vom Vorgänger – insbesondere durch einen stärkeren systematischen Bezug zur Stadtplanung und deren aktiven Einbezug. Die Weiterführung versteht sich als Einladung zu einer gemeinsamen Reise aller Beteiligten. Denn: Stadtplanung und Verkehrsplanung gehen Hand in Hand und beide haben ein hohes Interesse an einer gut gedachten und gemachten Bürgerbeteiligung. Um die Effizienz und Effektivität der planerischen Prozesse in diesem Zusammenhang zu erhöhen, war es unser Ziel, so früh wie möglich den Dialog mit unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Stadtplanung – quasi der Nachbarschaft zur Verkehrsplanung – zu suchen. Gemeinsam wollten wir bestehende Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung reflektieren, diskutieren und analysieren, um daraus zentrale Erfolgsfaktoren sowie mögliche Hemmnisse ableiten zu können (siehe Kapitel 2). Auf dieser Grundlage setzten wir unser geschärftes Handlungswissen gezielt in verschiedenen Beteiligungsprojekten ein, die mal mehr, mal weniger aus dem Kontext der Stadt- und/oder Verkehrsplanung kamen (siehe Kapitel 7). Abschließend bestand die Aufgabe darin, praxisnahe Empfehlungen zur Umsetzung städtebaulicher Verfahren und Beteiligungsmethoden zu erarbeiten – als Orientierungshilfe für alle interessierten Akteure. Nun, sechs aufregende Jahre später, stecken wir gerade mittendrin – im NUMIC-2.0-Handbuch.

Wie die Reise von NUMIC wohl weitergehen wird? Das steht noch in den Sternen. Einen zumindest kleinen Ausblick erfahren Sie im letzten Kapitel. In der Zwischenzeit wünschen wir Ihnen eine anregende und kurzweilige Lektüre. Und wer weiß, vielleicht schreiben Sie die Geschichte von NUMIC weiter?