
FernUniversität in Hagen
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften

**Hausarbeit im Modul V1
Verwaltung und Partizipation**

B.A.-Studiengang Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft
und Soziologie

Prof. Dr. Lars Holtkamp

Wintersemester 2018/19

**Titel der Hausarbeit:
Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.
Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus
der Landeshauptstadt Magdeburg**

Autor: Philipp Eckstein

Inhaltsverzeichnis

1) Einleitung	3
2) Bürgerbeteiligung	4
2.1) Begriff und Funktion	4
3) Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene	5
3.1) Formelle Beteiligungsverfahren	5
3.2) Informelle Beteiligungsverfahren	6
4) Faktoren einer wirksamen Bürgerbeteiligung	7
4.1) Anforderungen an Politik, Verwaltung und Bürgerschaft	7
4.2) Faktoren für eine wirksame Bürgerbeteiligung	9
5) Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg	10
5.1) Akteure	11
5.2) Erarbeitungsprozess	12
5.3) Beteiligungsformen	13
5.4) Auswertung der Maßnahmenvorschläge	14
5.5) Vorschläge aus der Beteiligungsphase	16
5.6) Auswertung der Akteurinterviews	17
6) Schlussbetrachtung	20
Literaturverzeichnis	22

Anlage 1

Interview mit Mario Schröter zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus
Leiter der Abteilung "Verkehrsplanung" im Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt
Magdeburg

Anlage 2

Interview mit Erhart Pfothenauer zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus
Dipl.-Ing. Architekt/Stadtplaner SRL (Planungsgruppe epUrban) und unabhängiger
Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplans
2030plus

1) Einleitung

Immer häufiger möchten sich Bürgerinnen und Bürger aktiv in die Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene einbringen. Nirgends sonst sind die Ergebnisse eben dieser Entscheidungen so direkt zu beobachten, wie in den Gemeinden und Städten. Auch Politikerinnen und Politiker fordern ein höheres Maß an bürgerlichem Engagement und verlangen größeres Interesse an lokalpolitischen Fragen. (Bogumil et al. 2006, 17) Dementgegen wird in der Öffentlichkeit häufig beklagt, dass Politik und Verwaltung die Betroffenen bei entsprechenden Entscheidungsprozessen meist zu spät einbinden und Forderungen der Beteiligten nur zögerlich oder gar nicht umsetzen. (Nanz/Fritsche 2009, 3) Angesichts prominenter Beispiele, wie die Diskussionen und Proteste zu *Stuttgart 21* oder zum Ausbau von Stromtrassen und Flughäfen, wird häufig verkannt, dass die Bürgerbeteiligung in Deutschland seit 60 Jahren ein erprobtes Mittel auf Kommunal- und Landesebene ist. (Selle 2007, 63)

Aber welche Voraussetzungen sollten für eine effektive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger gegeben sein und wie können die vereinbarten Entschlüsse effizient umgesetzt werden? Die Hausarbeit soll diese Zusammenhänge ergründen und anhand des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg (VEP 2030plus) die Möglichkeiten und Hindernisse einer stärkeren Einbeziehung der Bevölkerung in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse an einem Praxisbeispiel darstellen.

Zunächst wird in dieser Ausarbeitung der Begriff der *Bürgerbeteiligung* erläutert und gegenüber den Termini *bürgerschaftliches Engagement* und *Bürgergesellschaft* abgegrenzt. Im weiteren Verlauf werden formelle und exemplarisch ausgewählte, informelle Beteiligungsformen vorgestellt. Der vierte Teil benennt Anforderungen, die Bürgerschaft, Verwaltung und Politik meistern müssen, um Beteiligungsinstrumente effektiv anzuwenden. Anhand der Literatur der Autorinnen und Autoren Bogumil und Holtkamp (1999), Benighaus, Wachinger und Renn (2005) sowie Birzer (2015) soll verdeutlicht werden, welche Faktoren für eine wirksame Bürgerbeteiligung maßgeblich sind. Im fünften Abschnitt werden die Beteiligungsformen und die bisherigen Prozessergebnisse bei der Erarbeitung des VEP 2030plus anhand von öffentlich zugänglichen Dokumenten der Landeshauptstadt Magdeburg vorgestellt. Der Abschnitt wird durch die Auswertung der Akteurinterviews komplettiert. Die Schlussbetrachtung fasst die Ergebnisse zusammen und widmet sich den politischen und administrativen Chancen, die eine wirksame Bürgerbeteiligung beinhaltet.

2) Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung ist ein komplexer Begriff, der unterschiedlich definiert werden kann. In den meisten Fällen wird er als Beteiligung oder auch als Partizipation der Bürgerschaft an politischen Entscheidungsprozessen verstanden. (Selle 2007, 63) Von besonderer Bedeutung für die Bürgerbeteiligung ist der demokratische Grundgedanke, der auch im Art. 20 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ zum Ausdruck kommt. Diese Aussage erfährt bereits im zweiten Satz des Artikels eine Minderung. Diese Staatsgewalt „wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ (Grundgesetz 2017) Dennoch existieren verschiedene formelle und informelle Beteiligungsformen für Bürgerinnen und Bürger, die neben den repräsentativen Elementen etabliert sind.

2.1) Begriff und Funktion

Für den Begriff *Bürgerbeteiligung* wird in dieser Hausarbeit die Definition von Max Kaase verwendet. Er bezeichnet die Bürgerbeteiligung als Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen. (Kaase 2003, 495 ff)

Um ein eindeutiges Bild zu erlangen, sollten die Begriffe *Bürgergesellschaft* und *bürgerschaftliches Engagement* von dem Terminus der Bürgergesellschaft abgegrenzt werden. Die Bürgergesellschaft ist demnach der Raum, in dem Bürgerinnen und Bürger als zivilgesellschaftliche Akteure freiwillig und selbstbestimmt an der Diskussion öffentlicher Belange teilhaben und durch individuelle Leistungen zur Verwirklichung des Gemeinwohls beitragen können. (Olk 2001, 33 ff) Bürgergesellschaftliches Engagement ist ebenfalls ein unscharfer Begriff, der vielseitig verwendet werden kann. (Bogumil/Holtkamp 1999, 13) Für das bürgerschaftliche Engagement ist aber weitestgehend kennzeichnend, dass es sich um einen für die Person freiwilligen und finanziell vorteilsfreien Aufwand handelt, der dem Gemeinwohl dienen soll. Es findet zumeist im öffentlichen Raum statt und ist eng mit Einstellungen und Interessen von Personen verbunden, die auf vielfältige Art Aufgaben und Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. (Olk 2010, 1; Enquete Kommission 2002, 32) Die Bürgerbeteiligung ist somit ein zentraler Bestandteil des bürgerschaftlichen Engagements und umfasst die Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie. Sie erfolgt insbesondere durch Mitarbeit an kommunalen Planungs- und Entscheidungsfragen. (Enquete Kommission 2002, 33)

Nach dem Politikwissenschaftler Joachim Detjen beinhaltet die Bürgerbeteiligung fünf Funktionen. Als erste Funktion erfülle sie die Transmission bürgerschaftlicher Interessen in politische Entscheidungen. Besonders geeignet seien jene Beteiligungsinstrumente, die zunächst isolierte Interessen der Bevölkerung zu eindeutigen Handlungsoptionen zusammenführen und diese mit Nachdruck den lokalen Entscheidungsträgern näherbringen. Eine zweite Funktion bestünde in der Integrationsleistung durch Anwendung partizipatorischer Instrumente. Drittens könne die Bürgerbeteiligung einen Beitrag zur politischen Sozialisation oder politischen Erziehung leisten. Eine vierte Funktion gewährleiste die notwendige Selektion des zukünftigen politischen Personals. Fünftens würde die Bürgerbeteiligung ganz allgemein zur Legitimation der Politik und der politischen Institution beitragen. (Detjen 2000, 55 ff)

3) Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Nach den Bestimmungen des Artikel 28 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. (Grundgesetz 2017) Auf kommunaler Ebene ist somit die Wahl der Gemeindevertretung und der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters die bedeutendste Form der Beteiligung an der politischen Willensbildung. Darüber hinaus steht eine Vielfalt von unterschiedlichen Beteiligungsformen, formelle und informelle Verfahren, zur Verfügung, um Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen Teil haben zu lassen. Auf die formellen Verfahren soll im Folgenden nur am Rande eingegangen werden. Beispiele für gesetzliche Anforderungen stammen aus dem Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und sind in dieser Form auch in Gesetzen anderer Bundesländer zu finden.

3.1) Formelle Beteiligungsverfahren

Unter *formellen Verfahren* werden Beteiligungsverfahren verstanden, die in den Kommunalverfassungen, zum Beispiel im Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA), und Gemeindeordnungen oder in den Landesverfassungen gesetzlich normiert sind. Sie verleihen den Bürgerinnen und Bürgern unter den dort genannten Voraussetzungen einen Anspruch auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung im Rahmen unmittelbarer Demokratie. (Lübking 2017, 35; Benighaus et al. 2016, 37) Grundsätzlich ist die Vertretungskörperschaft dazu verpflichtet, die Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde zu informieren. (§ 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA 2014) Darüber hinaus hat jede Person das Recht, sich mit Anregungen oder Beschwerden in kommunalen Angelegenheiten an

die Gemeindevertretung zu wenden. Dieses Petitionsrecht sichert den Antragstellerinnen und Antragsstellern zu, dass die Gemeinden zu dem Ersuchen Stellung nehmen. (Lübking 2017, 36 ff) Zusätzlich stehen eher informative Formate, wie die *Bürgerversammlung* (§ 28 Abs. 1 S. 2 KVG LSA 2014), die *Einwohnerfragestunden* (§ 28 Abs. 2 KVG LSA 2014) oder der *Bürgerantrag* (§ 25 KVG LSA 2014) und direkt demokratische Verfahren, wie das *Bürgerbegehren* und der *Bürgerentscheid* für Beteiligungsansprüche zur Verfügung. (§§ 26, 27 KVG LSA 2014)

3.2) Informelle Beteiligungsverfahren

Informelle Beteiligungsverfahren sind entgegen der formellen Verfahren stärker auf den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern und deren Mitwirkung ausgelegt. Sie finden im Vorfeld der jeweiligen politischen Entscheidungen statt und werden überwiegend von der Verwaltung organisiert. (Benighaus et al. 2016, 47) Die Initiatorinnen und Initiatoren eines Beteiligungsprozesses können verschiedene Ziele verfolgen, wie die Aktivierung der Bürgerschaft oder die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Im Mittelpunkt der Verfahren kann auch das Sammeln von Ideen, das Ausloten von Interessen oder das Lösen von Konflikten stehen. Ebenso ist es möglich, mit einem Partizipationsverfahren die gemeinsame Gestaltung einer Aufgabe oder eines Prozesses zu beabsichtigen. (Nanz/Fritsche 2012, 31). Die Möglichkeiten, Bürgerbeteiligung zu gestalten, sind mittlerweile so vielfältig, dass im Folgenden die Aufmerksamkeit auf eine Auswahl von Verfahren gelenkt werden soll, die auf die Übertragbarkeit der Diskussionen und Ergebnisse in das politisch-administrative Entscheidungsverfahren abzielen.

Das Ziel von *Open-Space-Konferenzen* oder *Zukunftswerkstätten* ist es, dass Bürgerinnen und Bürger während eines moderierten Plenums Ideen und Vorschläge zu einem übergeordneten Thema ausarbeiten und konkrete Vereinbarungen, Vorhaben oder Kooperationen verabreden und dokumentieren. Zumeist existieren keine festgelegten Arbeitsgruppen oder Vortragsreihen. Durch weitgefasste Leitthemen und die Selbstorganisation der Teilnehmenden sollen flexible und kreative Lösungen erarbeitet werden. (Nanz/Fritsche 2012, 68 ff)

Bürgerbefragungen hingegen zielen im Wesentlichen auf die Sammlung und Auswertung von Meinungen der Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich bestimmter Themen und Maßnahmen ab. In der Regel werden hierzu regelmäßig repräsentative Befragungen durchgeführt, um Veränderungen der Meinungsbilder vor oder während eines Beteiligungsprozesses beobachten zu können. Die Durchführung dieser sogenannten *Panels* wird häufig mit Fragebögen, in Papierform oder internetgestützt, umgesetzt. (Nanz/Fritsche 2012, 49 ff)

Bürgerkonferenzen oder *Bürgerräte* stellen den Versuch dar, die Öffentlichkeit mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Verwaltung über mehrere Tage ins Gespräch zu bringen. Zumeist werden interessierte Laien ausgewählt, deren Gruppe ein Querschnitt der Bevölkerung darstellt. Den Personen sollen genügend Zeit und Informationen zur Verfügung gestellt werden, um sich über die zur Diskussion stehenden Sachverhalte zu informieren. Die Möglichkeit eigene Fragen und Expertisen in den Prozess einzubringen, ist Grundlage der auf Dialog ausgerichteten Verfahren. Der Ablauf dieser moderierten Konferenzen wird im Vorfeld zeitlich strukturiert. (Nanz/Fritsche 2012, 59 ff)

Bei der *Mediation* oder ähnlichen Verfahren wie dem *Runden Tisch* handelt es sich in den meisten Fällen um ein Konfliktregelungsverfahren, das die Erarbeitung einer gemeinsamen Position aller Beteiligten bei strittigen Fragen ermöglichen soll. Dem Mediationsprozess liegen die freiwillige Teilnahme aller Konfliktparteien, ein konsensuale und neutrale Moderation sowie Informationsegalität, Vertraulichkeit und Ergebnisoffenheit zu Grunde. Die Prozesse am Runden Tisch sind vergleichbar, wenn auch weniger konfliktträchtig. Diese Organisationsform bringt vielmehr die Beteiligten zusammen, um gemeinsame Lösungen zu erarbeiten und somit bereits latente Konfliktsituationen im Vorfeld einer Maßnahme zu entschärfen. Gleichberechtigung während des Dialogs und eine umfassende Partizipation von verschiedenen Interessen, um eine breite gesellschaftliche und politische Akzeptanz zu erzielen, sind grundlegende Bestandteile dieser Beteiligungsform. (Nanz/Fritsche 2012, 63 ff)

4) Faktoren einer wirksame Bürgerbeteiligung

Da der Erfolg eines Beteiligungsergebnisses nur schwierig außerhalb des Kontextes, in dem es eingebunden ist, bewertet werden kann, ist die Differenzierung zwischen dem Erfolg der Beteiligungsverfahren und dem Erfolg des Beteiligungsergebnisses von wichtiger Bedeutung. (Benighaus et al. 2016, 330) Jedes Beteiligungsverfahren besitzt Alleinstellungsmerkmale und verlangt deshalb einen individuellen Prozess, bei dem verschiedene Anforderungen und Voraussetzungen erfüllt werden sollten.

4.1) Anforderungen an Politik, Verwaltung und Bürgerschaft

Bürgerbeteiligung verlangt eine hohe Flexibilität der Politik. Die Einführung partizipativer Elemente im Rahmen der repräsentativen Demokratie kann für gewählte Vertreterinnen und Vertreter auch die Befürchtung eines Machtverlustes beinhalten. (Birzer 2015, 30) Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel - Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ der Bertelsmann Stiftung zeigten, dass sich deutliche Unterschiede ergeben, vergleicht man die zunehmend partizipativ

orientierten Systempräferenzen der Bürgerinnen und Bürger mit denen der politischen Entscheider. Während Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitze eindeutig ein repräsentatives System präferieren, bevorzugen die befragten Bürgerinnen und Bürger deutlich eine direktdemokratische Beteiligung an politischen Entscheidungen, ohne dabei das repräsentative System grundsätzlich infrage zu stellen. Hinter diesen Präferenzunterschieden verbergen sich laut der Studie aber keine unüberbrückbaren Konflikte. Demnach erhöhe wirksame Bürgerbeteiligung die Zufriedenheit mit dem demokratischen System und stärke das Vertrauen der Bürgerschaft in die repräsentativen Institutionen. (Bertelsmann Stiftung 2014, 15 ff.) Ein befürchteter Macht- oder Einflussverlust der Repräsentanten droht somit in einem höheren Maße, wenn es der Politik nicht gelingt, ihre Positionen, auch durch partizipative Elemente, der Öffentlichkeit zu vermitteln und somit die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen.

Darüber hinaus bindet die Bürgerbeteiligung in Zeiten hoch verschuldeter Kommunen Personal und finanzielle Ressourcen der Verwaltung. Zwar erwirtschafteten einzelne Städte, Gemeinde und Kreise in den letzten Jahren auch Überschüsse, diese sind jedoch regional ungleichmäßig verteilt. Der steigende Anteil der Kassenkredite zur kurzfristigen Sicherstellung der Liquidität, der sich mit 37% an der Gesamtverschuldung der Kommunen bundesweit seit 2015 mehr als verdoppelt hat, ist Ausdruck für die weiterhin schwelenden Haushaltskrisen. (Bertelsmann Stiftung 2017, 42 ff.) Viele Kommunalverwaltungen stehen angesichts des digitalen Wandels, der Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts und der demografischen Entwicklung vor der Herausforderung, ihre Leistungsfähigkeit langfristig aufrechtzuerhalten. (Institut für den öffentlichen Sektor 2017, 5 ff) Aus Sicht der Kommunen ist vor allem von Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen veränderte Staatsaufgaben zu einer Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip führen. (Städtetag Nordrhein-Westfalen et al. 2012, 5) Gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben bieten oft nicht die Möglichkeit angesichts kommunaler Haushaltskrisen Einsparungsziele umzusetzen. Die Kürzungen können nur bei freiwilligen Leistungen, zu denen auch informelle Partizipationsverfahren gehören, uneingeschränkt realisiert werden. Diese finanziellen Rahmenbedingungen fördern die Bürgerbeteiligung nicht.

Über Art und Umfang unkonventioneller Beteiligungsformen entscheiden grundsätzlich die örtlichen Verwaltungsträger. Aber auch gesetzliche Anforderungen können Bürgerbeteiligungen erschweren. Die Kommunalverfassungen und Fachgesetze normieren formale Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft. Diese kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erfahren vermehrt Kritik. So sollen Ausschlussgründe für solche Verfahren teilweise

gestrichen werden. Im Wesentlichen soll der gesamte Zuständigkeitskatalog der Gemeindevertretung einem Bürgerentscheid offen stehen. In ähnlicher Weise stehen auch immer wieder der Kostendeckungsvorschlag, Einreichungsfristen und Quoren zur Disposition. Auch wenn diese rechtlichen Anforderungen ein Hindernis für die genannten Verfahren darstellen können, so ist zu beachten, dass vor allem hinter der normierten Mindestbeteiligung bei Bürgerentscheiden der Gedanke steht, nicht lediglich Interessen einer Minderheit durchzusetzen. (Lübking 2017, 43 ff)

4.2) Faktoren für eine wirksame Bürgerbeteiligung

Die Literatur und Quellen zur politischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, die Auskunft über praktische Erfahrungen mit einzelnen Beteiligungsangeboten geben, ist vielschichtig und setzt verschiedene Schwerpunkte. So stellt Birzer Regeln für die Durchführung von Bürgerbeteiligungen auf, die dazu beitragen sollen, die Akzeptanz solcher Verfahren in der Bürgerschaft zu erhöhen. Ein gelungener Prozess umfasse unter anderem die frühzeitige Einbindung möglichst aller Betroffenen und die Klärung der Bedingungen eines ergebnisoffenen Prozesses. Des Weiteren ist die Erstellung einer gelingenden Beteiligungsarchitektur durch die Definition von Zielen, der Festlegung der Methodenauswahl und der Klärung des Zeitablaufs maßgeblich. Zusätzlich sei, so Birzer, eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit von entscheidender Bedeutung für ein transparentes Verfahren. Ein erfolgreicher Experten-Laien-Dialog, eine externe Prozessbegleitung, eine erhöhte Transparenz durch eine qualitative Dokumentation, sowie die kontinuierliche Überprüfung und Fortschreibung der Beteiligungsergebnisse erweitern den Kriterienkatalog. Im Rahmen der Nachbereitung der genannten Prozesse fordert Birzer darüber hinaus die Beteiligungsverfahren einer externen und begleitenden Evaluation zu unterziehen, um Erfahrungswissen zu generieren. (Birzer 2015: 42 ff)

Dagegen konzentrieren sich Bogumil und Holtkamp wesentlich auf die Erfolgsfaktoren bürgerschaftlichen Engagements, dessen zentraler Bestandteil die Bürgerbeteiligung ist. Sie stellen fest, dass effektive Angebote der Verwaltung die bekannten Grundprobleme der Bürgerbeteiligung, wie Motivationsniveau, Zeit- oder Informationsmangel, berücksichtigen würden. Zusätzlich sollten Instrumente zur Stärkung des Bürgerengagements an den Eigeninteressen der Betroffenen ansetzen, die nicht nur etablierte Akteure ansprechen, sondern auch artikulationsschwache Kreise erreichen. Außerdem sollten bereits im Vorfeld wichtige gesellschaftliche Akteure eingebunden werden, um über Instrumente der Bürgerengagement-Förderung in einem nicht-öffentlichen Arbeitskreis zu diskutieren. Die Motivation der Bürgerinnen und Bürger zu bürgerschaftlichem Engagement sei für die Verwaltung ein entscheidender

Faktor. Niederschwellige Angebote die verdeutlichen, welche Leistungen und Lösungen für die jeweilige Kommune entstehen könnten, würden das Interesse der Bürgerinnen und Bürger erhöhen. (Bogumil/Holtkamp 1999: 107 ff.)

Nach Benighaus, Wachinger und Renn existieren mehrere Kriterien und Vorbedingungen, die beachtet werden sollten, um informelle Beteiligungsverfahren erfolgreich durchzuführen. Gleiche Beteiligungschancen für alle Betroffenen, gleiche Rechte und Pflichten für alle Beteiligten im Verfahrensprozess und gleicher Zugang zu Wissen und Expertisen seien Qualitätskriterien, die unter dem Oberbegriff *Fairness* zusammengeführt werden. Zusätzlich seien die Verfahrens- und Entscheidungstransparenz sowie das Vertrauen in die Koordination und in die Kommunalvertretung, gegenseitige Wertschätzung und Respekt vor den Meinungen und Präferenzen der beteiligten Akteure weitere Voraussetzungen, die während der Prozesse zu beachten wären. Eine nachvollziehbare Auswahl der Beteiligten, die eindeutige Verteilung von Funktion und Zuständigkeiten der Akteure und die Integration des Verfahrens in den gegebenenfalls gesetzlich vorgeschriebenen Entscheidungsprozess, sowie eine kontinuierliche Zeit- und Kosteneffizienz würden den Prozess weiterhin legitimieren. (Benighaus et al. 2016, 70 ff.)

Betrachtet man die genannten Voraussetzungen der Autorinnen und Autoren, lassen sich folgende Kriterien zusammenfassen, die anschließend der Interviewauswertung im Abschnitt 5.6 gegenübergestellt werden. Ein klares Bekenntnis der Entscheidungsträger zu einer entscheidungsrelevanten Bürgerbeteiligung, eine eindeutige Zielsetzung, eine realistische Erwartungshaltung und die Transparenz über Inhalt und Prozess der Beteiligung erhöhen die allgemeine Akzeptanz und das Interesse an einem Beteiligungsverfahren. Die Bereitschaft der Bürgerschaft und von Interessengruppen zur Teilhabe, angemessene Methoden für die Beteiligung und eine neutrale Prozessbegleitung sowie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für die Realisierung der Beteiligung erhöhen den Mitwirkungswillen während des Verfahrens. Es bedarf daher vor allem der Klärung, welche Personen und Institutionen einbezogen werden, wie es zu einer Einigung im Beteiligungsprozess kommen kann, und wie die Übertragbarkeit in den politischen Entscheidungsraum gewährleistet wird, um eine effektive und gegenwartsnahe Umsetzung der aus dem Beteiligungsverfahren hervorgegangenen Vorhaben zu gewährleisten.

5) Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Landeshauptstadt Magdeburg veranlasste die Erarbeitung eines Verkehrsentwicklungsplans 2025, später 2030plus genannt, als grundlegendes Planwerk zur zukünftigen Verkehrsentwicklung über das Jahr 2030 hinaus. Der VEP 2030plus vertieft

somit die Ansätze und Zielstellungen zu den Themenfeldern Mobilität und Verkehr des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK 2025), das die strategischen Zielsetzungen der Landeshauptstadt als Grundlage für das Handeln von Verwaltung und Politik bis zum Jahr 2025 und darüber hinaus zusammenfassen soll. Die Stadt plante in diesem Rahmen die Einbindung der Bürgerschaft unter Berücksichtigung relevanter Themenfelder, um Maßnahmenvorschläge und Zielbewertungen der Bürgerinnen und Bürger in die städtischen Planungen zu integrieren. (I 0047/13 2013)

5.1) Akteure

Die *dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe* ist zuständig für die rahmengebende Begleitung des gesamten Aufstellungsprozesses und die Koordination des Verfahrens gemeinsam mit der im Stadtplanungsamt angesiedelten Projektleitung.¹ Sie ergänzt Inhalte und Projektschritte sowie Ergebnisse der Arbeit am Runden Tisch, um die Anforderungen und Fachbeiträge der am Prozess beteiligten Ämter und Fachbereiche einzubeziehen und eine verwaltungsinterne Abstimmung sicherzustellen. (Newsletter Ausgabe 1 2012, DS 0124/18 2018)

Als unabhängiges und interdisziplinär zusammengesetztes Fachgremium soll der *Wissenschaftliche Beirat* die Landeshauptstadt Magdeburg im Rahmen der Verkehrsentwicklungsplanung in Bezug auf Mobilitätsstrategien, nationale und internationale Verfahrensansätze, innovative Technologien, städtebauliche und stadträumliche Erfordernisse beraten.² Er unterstützt die Stadt in allen Verfahrensschritten und soll zur Aufklärung und Versachlichung kontroverser Fragestellungen innerhalb des Verfahrens beitragen. (Newsletter Ausgabe 1 2012)

Der *Runde Tisch* ist das zentrale Arbeits- und Diskussionsforum. Er ist mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtverwaltung, der Kommunalpolitik, der Wirtschaft, Vertreterinnen und Vertretern von Verkehrsverbänden und Verkehrsträgern sowie Repräsentanten sonstiger öffentlicher Belange fach- und interessenübergreifend besetzt.³ Die moderierten Sitzungen des Runden Tisches werden nicht öffentlich durchgeführt, um eine vom politischen Tagesgeschehen unbeeinträchtigte Arbeitsatmosphäre sicherstellen zu können. Die Ergebnisse der Arbeit werden in den Stadtrat eingebracht, um anschließend mit Interessenvertretungen und in Bürgerforen weiter beraten zu werden. Eine Entscheidungsbefugnis ist dem Runden Tisch nicht übertragen. Die zentrale Aufgabe des Moderators am Runden Tisch ist es, die Einbindung einer großen Zahl unterschiedlicher fachlicher Beiträge und Expertisen fortlaufend

¹ Mitglieder der dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppe: siehe Newsletter Ausgabe 02 (2013)

² Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats: siehe Newsletter Ausgabe 02 (2013)

³ Mitglieder des Runden Tisches: siehe Newsletter Ausgabe 02 (2013)

und frühzeitig zu gewährleisten und eine gleichberechtigte Diskussion sicherzustellen. (Newsletter Ausgabe 1 2012)

Die *Projektleitung* sieht eine wesentliche Aufgabe in ihrem Handeln darin, in Kenntnis der heutigen Mobilitätsbedürfnisse, mit einer möglichst realitätsnahen Prognose die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Sicherung dieser Mobilität zu schaffen. Das Ziel der Verkehrsplanung ist es dabei, die Interessen und die Aspekte der Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmenden zu berücksichtigen und abzuwägen. Zur Koordinierung der notwendigen Planungsschritte wurde die Projektleitung für die Erstellung des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus in der Abteilung "Verkehrsplanung" der Stadt Magdeburg angesiedelt. (Newsletter Ausgabe 1 2012, DS 0124/18 2018)

5.2) Erarbeitungsprozess

Der Verkehrsentwicklungsplan 2030plus wird federführend durch das Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg erarbeitet. Der Entwicklungsprozess erfolgt in fünf inhaltlich aufeinander aufbauenden, aber thematisch trennbaren Bausteinen, von denen vier bereits fertiggestellt wurden. Nach einer umfassenden Bestandsanalyse (Baustein 1), sollten die Ziele und Strategien der Verkehrsentwicklungsplanung bis 2030 definiert werden (Baustein 2). Darauf aufbauend sollte anhand von verschiedenen Szenarien (Baustein 3) die weitere Verkehrsentwicklung prognostiziert und mit integrierten Maßnahmen (Baustein 4) unteretzt werden. Abschließend werden die einzelnen Bausteine zum VEP 2030plus zusammengefasst (Baustein 5).

Die *Bestandsanalyse* (Baustein 1) des Verkehrsentwicklungsplans baute hauptsächlich auf einer Sekundäranalyse der verfügbaren statistischen Daten der Landeshauptstadt Magdeburg und des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt auf. Darüber hinaus stellten die Prozessbeteiligten weitere statistische Daten und zusätzliche Erfahrungsberichte zur Verfügung, die dazu beitragen sollten, ein umfassendes Bild des Verkehrssystems in Magdeburg zu erlangen. Dazu gehörten unter anderem die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes und des Verflechtungsraumes sowie die Prüfung der Bevölkerungsentwicklung und der Infrastrukturausstattung. Zusätzlich wurden die Entwicklungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), des Rad- und Fußgängerverkehrs sowie des motorisierten Individualverkehrs, der Elektromobilität, der Verkehrssicherheit und des Verkehrsmanagements diskutiert. Die Fertigstellung und Veröffentlichung der Analyse erfolgte zum Jahreswechsel 2013/2014. (I 0005/14 2013 Anlage 1).

Nach der Fertigstellung und Veröffentlichung der Bestandsanalyse stand die finale Abstimmung der *Ziele* (Baustein 2) im Zentrum des Bearbeitungsprozesses.

Nach Abschluss der Diskussionen wurden Oberziele definiert, die die Sicherung der Mobilität, eines gleichberechtigten, diskriminierungsfreien Mobilitätszugangs sowie die Erhöhung der Verkehrssicherheit umfassten. Außerdem wurden die Weiterentwicklung des Wirtschaftsverkehrs, die Minderung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen, die bauliche Aufwertung von Stadträumen sowie die Finanzierungssicherung der bedarfsgerechten Weiterentwicklung bereits bestehender Infrastrukturen als Oberziele vorgegeben. (DS 0012/14 2014 Anlage 1).

Nach Beschluss der Ziele (Baustein 2) durch den Stadtrat, befasste sich der Runde Tisch ab dem Halbjahr 2015 mit der Ableitung möglicher Entwicklungspotentiale, den sogenannten Szenarien (Baustein 3). Es wurden drei Szenarien erarbeitet, die ein breites Spektrum der theoretisch möglichen Entwicklungen abbilden sollten. Das Prognose-Nullfall-Szenario stellt die Verkehrsauswirkungen dar, die wahrscheinlich eintreten würden, sollten alle bis zum Jahr 2015 beschlossenen kommunalen und überörtlichen Verkehrsmaßnahmen realisiert werden. Szenario 1 geht von einer veränderten Stadtstruktur als Folge einer Neuausrichtung der städtischen Standortpolitik bei der Neuansiedlung von Wohnungen und Gewerbe aus. Das Szenario 2 baut auf den Vorgaben des Szenarios 1 auf. Als zusätzliche Entwicklungskomponente wird in diesem Fall die Reaktion auf eine deutliche Erhöhung der Energie- und Mobilitätskosten sowie ein sich veränderndes Umweltbewusstsein unterstellt. (I0299/15 2015 Anlage 1)

Der nächste Schritt, die Erarbeitung des *Integrierten Maßnahmenkonzeptes* (Baustein 4), sollte vorrangig auf den Ideen und Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger basieren. Zur Einbindung der Öffentlichkeit wurden im Zeitraum zwischen Mai und Oktober 2015 vier Beteiligungsformen etabliert. Die Stadtverwaltung bot der Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich an Ideenblättern, einer Onlinebefragung, einem öffentlichen Dialog und einem Workshop zum Thema Logistik und Wirtschaftsverkehr zu beteiligen. (Newsletter Ausgabe 5 2015) Der Stadtrat nahm das Integrierte Maßnahmenkonzept im Herbst 2018 zustimmend zur Kenntnis und bestimmte als Basis des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus das Szenario 1 als Zielszenario, um im nächsten und letzten Schritt das *Handlungskonzept* (Baustein 5) und den Gesamtentwurf des VEP 2030plus fertigzustellen. (DS 0124/18 2018). Nach mehrmaligen Verzögerungen wird die Beschlussfassung durch den Stadtrat im Jahr 2019 erwartet. (S 0193/18 2018)

5.3) Beteiligungsformen

Das erste Beteiligungsangebot im Rahmen der Erstellung des Integrierten Maßnahmenkonzeptes (Baustein 4) war das *Ideenblatt*, das im Mai und Juni 2015 in Einrichtungen der Stadtverwaltung auslag und auch auf der Website der Landeshauptstadt

zur Verfügung stand. Dieser standardisierte Fragebogen mit geschlossenen und offenen Antwortmöglichkeiten wurde in einer Auflage von 750 Exemplaren im Stadtgebiet verteilt. Das Ideenblatt wurde etwa 500-mal genutzt und erbrachte 565 Vorschläge. (Newsletter 05 2015, 06 2016)

Im August 2015 wurde mit einer *Onlinebefragung* die zweite Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des VEP 2030plus durchgeführt. Die *Internet-Befragung* war über die projekteigene Internetseite abrufbar. Inhaltlich befasste sie sich mit der Bewertung der im zweiten Baustein erarbeiteten Zielen und Maßnahmenvorschläge, die in den vergangenen Jahren öffentlich diskutiert wurden. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit weitere Maßnahmenvorschläge abzugeben. Die Onlinebefragung wurde etwa 1.300-mal genutzt und erbrachte 4.986 Vorschläge. (Newsletter 05 2015, 06 2016; DS 0124/18 Anlage 1)

Im Rahmen des Rathausfestes am 03.10.2015 wurde der *Öffentliche Dialog* als dritte Beteiligungsmöglichkeit angeboten. Mit Hilfe von zwölf thematisch differenzierten Plakaten wurden der Öffentlichkeit Maßnahmenvorschläge aus der Ideenblatt-Initiative und der internetgestützten Befragung vorgestellt. Die Anwesenden konnten die präsentierten Maßnahmenvorschläge innerhalb eines dreistufigen Systems bewerten⁴. Insgesamt wurden rund 3.500 Bewertungen abgegeben. Zusätzlich wurden rund 60 weitere Maßnahmenvorschläge benannt. Außerdem hatten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, ihre Anregungen und Meinungen auch im Rahmen einer filmischen Dokumentation darzulegen. (Newsletter 05 2015, 06 2016; DS 0124/18 Anlage 1)

Zur stärkeren Einbindung ortsansässiger Unternehmen in den Arbeitsprozess wurde als viertes Beteiligungsangebot im Herbst 2015 der *Workshop Logistik & Wirtschaftsverkehr* durchgeführt. Im Rahmen des dreistündigen Workshops diskutierten 30 Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Verwaltung die Anpassungsbedarfe der bestehenden Infrastruktur sowie Entwicklungspotenziale im Wirtschaftsverkehr und die daraus resultierenden Anforderungen an das Verkehrsnetz. Der Workshop bestand aus einer Einführung zum VEP 2030plus, einem Impulsvortrag zu Entwicklungstendenzen im Wirtschaftsverkehr und drei moderierten Diskussionsrunden, deren Ergebnisse am Ende zusammengefasst wurden. (Newsletter Ausgabe 05 2015, 06 2016; DS 0124/18 Anlage 1)

5.4) Auswertung der Maßnahmenvorschläge

Von Juni 2015 bis Oktober 2015 wurden insgesamt 5.607 Maßnahmenvorschläge der Bürgerinnen und Bürger gesammelt. Die stark variierenden Begriffsdefinitionen bei

⁴ Bewertungskategorien: gut, neutral, schlecht (Newsletter Ausgabe 06 2016)

den individuellen Vorschlägen erforderten zunächst eine differenzierte Gliederungssystematik mit insgesamt 27 Kategorien.⁵ Ein nächster Schritt diente der Unterscheidung nach ortskonkreten und pauschalen Empfehlungen. Dabei wurden zugleich auch Mehrfachnennungen und solche Vorschläge aussortiert, die für den VEP keine Relevanz besaßen. Die Erörterung der Kategorisierungsergebnisse und der aussortierten Vorschläge mit der Lenkungsgruppe und dem Runden Tisch erfolgte anhand eines zusammenfassenden Berichts im März 2016. Daran schloss sich eine Sichtung dieses Beratungsergebnisses gemeinsam mit der Projektgruppe des Stadtplanungsamtes an. Das schließlich vorliegende Resultat bildete die Grundlage für eine detaillierte Prüfung der verbliebenen Maßnahmenvorschläge durch die Mitglieder des Runden Tisches in vier themenbezogenen Arbeitsgruppen.⁶ Letztlich wurden 113 Maßnahmen im Januar 2018 vorgestellt, die das Ergebnis der Abstimmung zwischen den zuständigen Fachämtern und den am Runden Tisch vertretenen Institutionen waren. Die Zusammenstellung enthält neben den Maßnahmen aus dem Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung auch die so genannten *Sowieso-Maßnahmen*. Diese Vorhaben fassen sämtliche in der Durchführung, beziehungsweise in der Planung befindlichen und vom Stadtrat zur Umsetzung oder zur Prüfung beschlossenen Maßnahmen zusammen, die auch unabhängig vom VEP 2030plus erfolgen würden. Im Interesse einer besseren Veranschaulichung wurden die endgültig ausgewählten 113 Vorhaben wiederum getrennt nach den Themen Fußverkehr, Radverkehr, ÖPNV und motorisierter Individualverkehr bewertet. Diese Bewertung durchlief mehrere Etappen. Ziel war es, dem Stadtrat, der Verwaltung und allen beteiligten Akteuren nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen vorzulegen. Ein erster Schritt diente dem Abgleich der Maßnahmenempfehlungen mit den vom Stadtrat beschlossenen Zielen (Baustein 2). Im nächsten Schritt erfolgte eine Untergliederung in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen sowie nach hoher, mittlerer und niedriger Priorität. Gegenstand eines dritten Schrittes war eine grobe Zuordnung der ausgewählten Maßnahmen zu sechs Kostenklassen.⁷ In einem vierten Schritt wurden die Maßnahmen den drei Szenarien (Baustein 3) zugewiesen. Das Ergebnis der Bewertung ergab unter anderem, dass sämtliche Maßnahmenempfehlungen kompatibel mit einem oder mehreren der vom Stadtrat beschlossenen Ziele des VEP 2030plus sind. Bei etwa der Hälfte der Maßnahmen handelt es sich um mittelfristige, bis 2030 umzusetzende Vorhaben mit hoher Priorität. (DS 0124/18 2018, Newsletter Ausgabe 05 2015, 06 2016)

⁵ Auflistung der 27 Kategorien siehe Newsletter Ausgabe 06 (2016)

⁶ Auflistung der Arbeitsgruppen siehe Newsletter Ausgabe 06 (2016)

⁷ Auflistung der Kostenklassen siehe DS 0124/18 Anlage 1 (2018)

5.5) Vorschläge aus der Beteiligungsphase

Die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Maßnahmenempfehlungen wurden im Prozessverlauf mit den "Sowieso-Maßnahmen" verknüpft. Einbezogen wurden auch Maßnahmen, die Politik und Verwaltung als mittelfristig umsetzbar und für die Verkehrsentwicklung bedeutsam einschätzten. Aufgrund dieser Verknüpfungen und der sich daraus ergebenden Interdependenzen einzelner Maßnahmen ist festzustellen, dass sich eine detaillierte Zuordnung einer bestimmten Bürgerempfehlung zu einem einzelnen Vorhaben aus dem Maßnahmenkatalog nicht ableiten lässt. (Interview Schröter 2019, 11) Unter den Maßnahmen finden sich dennoch prioritäre, kostenintensive Vorhaben, wie die Optimierung des Leitsystems für Sehbehinderte, Konzepte und Umsetzungsmaßnahmen zur Schulwegsicherung oder die Weiterentwicklung des bestehenden Parkleitsystems, die auch maßgeblich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit zurückgeführt werden können. Neben den kostenintensiven Maßnahmen im Umfang von 1 bis 10 Millionen Euro sind auch Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger in das integrierte Maßnahmenkonzept eingeflossen, die weniger Kosten zwischen 100.000,00 Euro und 1 Million Euro beanspruchen werden und ebenfalls als prioritär und kurzfristig umsetzbar bewertet wurden. Hierzu gehören unter anderem der Ausbau von Radabstellmöglichkeiten, die Erstellung von Parkraumkonzepten für einzelne städtische Problembereiche oder die Einrichtung einer Straßenbahnhaltestelle. Ebenfalls prioritär aber als mittelfristige oder langfristige Maßnahmen geplant, sind Baumaßnahmen zur Verkehrsberuhigung in Wohnquartieren und mehrheitlich der umfassende Ausbau von Radwegen und -verkehrsanlagen im Zentrum und an der Stadtperipherie.

Zu den Maßnahmen mittlerer Priorität gehören, neben weiteren Radverkehrsprojekten, auch die Etablierung von Lademöglichkeiten für elektronische Fahrzeuge an zentralen Orten der Stadt, die Verbesserung des Verkehrsflusses an einzelnen Verkehrsschwerpunkten sowie die Optimierung des Durchgangsverkehrs durch dynamische Verkehrssteuerungssysteme zur Entlastung von städtischen Hauptverkehrsstraßen.

Bei vielen Vorhaben ist der Einsatz von Förder- bzw. Drittmitteln vorauszusetzen, weshalb deren Finanzierung nicht allein aus Haushaltsmitteln der Landeshauptstadt erfolgen wird. Als Fazit des Bewertungsergebnisses ergibt sich, dass neben den Großprojekten kurzfristig bis 2025 voraussichtlich 17 prioritäre und kostengeringe Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden können. (DS 0124/18 2018)

5.6) Auswertung der Akteurinterviews

Die vorliegenden Interviews wurden mit Herrn Mario Schröter, Leiter der Abteilung "Verkehrsplanung" im Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg und Herrn Erhart Pfothenhauer, Diplom-Ingenieur, Architekt und Stadtplaner sowie unabhängiger Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus im Februar 2019 geführt. Die Auswertung der Interviews geht auf die genannten Anforderungen einer wirksamen Bürgerbeteiligung ein und stellt die Aussagen der Akteure in ein Verhältnis zu den im Abschnitt 4.2 genannten Kriterien.

Die Befragung verdeutlicht hinsichtlich des Kriteriums eines Bekenntnisses der Entscheidungsträger zur Bürgerbeteiligung, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Landeshauptstadt ein wesentliches Interesse daran hatten, die Bürgerinnen und Bürger aktiv in den Planungs- und Diskussionsprozess zur Erarbeitung des VEP 2030plus einzubeziehen. Die Initiative hierfür sei maßgeblich von der Abteilung „Verkehrsplanung“ der Stadt Magdeburg ausgegangen, die für die Projektleitung verantwortlich ist. Nach Auskunft der Interviewpartner stellte die gemeinsame Arbeit der Landeshauptstadt, der beteiligten Akteure am Runden Tisch, des wissenschaftlichen Beirates und der dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppe einen wichtigen Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit dar. (Interview Schröter 2019, 1; Interview Pfothenhauer 2019, 2) Der Einbindung einer Vielzahl von Betroffenen sei zunächst die Konstitution des Runden Tisches als Arbeitsgremium vorgezogen worden. Es ging somit vorläufig nicht darum, eine breite Öffentlichkeit zu mobilisieren, sondern vielmehr die vertretenen Institutionen und Interessengruppen als mitwirkende Akteure im Bearbeitungsprozess zu beteiligen. (Interview Pfothenhauer 2019, 1) Durch die kontinuierliche Information der Öffentlichkeit über die Zusammensetzung der beteiligten Gremien und den Arbeitsprozess (Interview Schröter 2019, 9), sind ebenfalls die Transparenzkriterien über Inhalt und Zielsetzung der Beteiligung sowie zu den beteiligten Personen und Institutionen generell erfüllt.

Die Interviewpartner gaben an, dass sich die Stadtverwaltung und der Runde Tisch bei der Erarbeitung der Beteiligungsoptionen an bewährten Partizipationskonzepten orientiert hätten. Dennoch machen beide Akteure deutlich, dass Partizipation von spezifischen lokalen Bedingungen und Interessenkonstellationen abhängig sei. Im Rahmen der Diskussionen im Wissenschaftlichen Beirat wäre seitens der Mitglieder wiederholt darauf verwiesen worden, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann erfolgen sollte, wenn das weitere Kriterium der Entscheidungsrelevanz für die Bürgerinnen und Bürger gegeben sei und somit die Möglichkeit bestehe, eigene Ideen in den Prozess einzubringen oder über die Vorlagen der Projektleitung zu diskutieren.

(Interview Pfothner 2019, 2; Interview Schröter 2019, 1) Diese Entscheidungsrelevanz der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung des VEP 2030plus war maßgeblich für die Etablierung der Ideenblätter, der internetgestützten Bürgerbefragung, des öffentlichen Dialoges sowie des Workshops „Logistik und Wirtschaftsverkehr“. Bei anderen Planwerken der Landeshauptstadt Magdeburg⁸ seien ähnliche Beteiligungsformen gewählt worden. Neu sei die breite Nutzung der Partizipationsmöglichkeiten gewesen. Die Interviewpartner erklären, dass das wichtigste Kriterium für die Auswahl der Beteiligungsinstrumente das Bestreben gewesen sei, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu bieten, sich auf unterschiedlichen Ebenen und mit verschiedenen Formaten zu Fragen von Verkehr und Mobilität in ihrer Stadt zu äußern und zu informieren. Auch wenn die Teilnahme am Workshop „Logistik und Wirtschaftsverkehr“ verhalten ausgefallen sei, während das Ideenblatt ebenso wie der öffentliche Dialog und die Onlinebefragung größere Resonanz erfahren hätten (Interview Pfothner 2019, 2; Interview Schröter 2019, 9), deutet die Anzahl der Empfehlungen darauf hin, dass die Beteiligungsbereitschaft der Öffentlichkeit in einem ausreichenden Maß vorlag.

Bei der Bewertung der durchgeführten Beteiligungsformen liegen den Interviewpartnern keine Präferenzen vor, wobei die internetgestützte Bürgerbefragung aufgrund der Anzahl der abgegebenen Empfehlungen mit 4986 Vorschlägen am effektivsten gewesen sei. Sie geben zu bedenken, dass jede effektive Beteiligungsform einen personellen und finanziellen Aufwand fordere. Dennoch ist nach der Stellungnahme der Stadtverwaltung von 2015 davon auszugehen, dass die Leistungen der Beteiligungsinstrumente in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis standen, da auch die Finanzierung zur Fortführung des VEP 2030plus über die Haushaltsjahre gesichert schien. (S 0047/15 2015). Das wiederum würde das Kriterium genügend vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen für die Umsetzung der Beteiligungsinstrumente erfüllen.

Hinsichtlich der Repräsentanzfähigkeit der Beteiligungsinstrumente waren sich beide Interviewpartner einig, dass ein Bevölkerungsquerschnitt aus methodischen, wie auch aus sozialen und persönlichen Gründen vermutlich nicht erreichbar sei. Davon abgesehen hätte aber auch nicht der Anspruch bestanden, ein Beteiligungsverfahren nach wissenschaftlichen Methoden der empirischen Sozialforschung durchzuführen. Gleichwohl vermittele das Resultat ein zutreffendes Stimmungsbild. Angesichts des Kriteriums einer angemessenen Methodenauswahl für eine Beteiligung, stellen die Interviewpartner fest, dass das Resultat des Beteiligungsverfahrens

⁸ z.B. beim Integrierten Stadtentwicklungskonzept (2014) oder im Rahmen des Flächennutzungsplans der Stadt Magdeburg (2018)

unter anderem Rückschlüsse über Mängel beziehungsweise Probleme im Verkehrssystem der Landeshauptstadt erlaube. (Interview Pfothenhauer 2019, 3; Interview Schröter 2019, 12). Auffallend sei hierbei insbesondere gewesen, dass etwa 50 Prozent aller Maßnahmenempfehlungen auf die Rubriken Fußgänger- und Radverkehr sowie ÖPNV entfielen. Dies bedeute allerdings nicht, dass diese Empfehlungen ausschließlich von Fußgängern, Radfahrern oder ÖPNV-Nutzern abgegeben wurden. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der am Dialog Beteiligten in der Regel mehrere Verkehrsmittel nutze. (Interview Schröter 2019, 12).

Trotz spezifischer lokaler Gegebenheiten, einer jeweils individuellen Herangehensweise und eines unterschiedlichen Verfahrensstandes der Verkehrsentwicklungspläne in anderen mitteldeutschen Städten seien die Beiträge aus der öffentlichen Beteiligung durchaus vergleichbar.⁹ Die Mehrzahl der Beiträge plädiere für die Verkehrsarten des Umweltverbundes, für eine Qualitätsverbesserung des öffentlichen Raumes, neue kooperative Mobilitätsformen und für eine stärkere Integration der unterschiedlichen Verkehrsarten unter Verzicht auf die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs. (Interview Pfothenhauer 2019, 3)

Hinsichtlich der Kontinuitätskriterien der Partizipation, der Übertragbarkeit von Bürgerbeteiligungen in den politischen Entscheidungsraum und letztlich der verwaltungsmäßigen Umsetzung der aus der Partizipation hervorgegangenen und bewerteten Maßnahmen, wiesen die Interviewpartner darauf hin, dass sich der Verkehrsentwicklungsplan 2030plus nicht ausschließlich auf die Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger stütze. Auch wenn diese Empfehlungen den Verkehrsentwicklungsplan in einem starken Maße prägen würden, seien diese vielmehr Impuls und Grundlage für die fachliche Vertiefung und Weiterbearbeitung der diversen Maßnahmenstränge. Dabei werde deutlich, dass die Erarbeitung des VEP 2030plus ein dynamischer und lernender Prozess sei, der in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben, zu aktualisieren und zu ergänzen sei, denn die Mobilitätsgewohnheiten wären einem stetigem Wandel unterworfen. (Interview Pfothenhauer 2019, 4; Interview Schröter 2019, 15).

⁹ hier der Vergleich zu den Verkehrsentwicklungsplänen der Städte Leipzig (Bürgerwettbewerb „Ideen für den Stadtverkehr“) und Dresden (öffentliche Beteiligung: „Dresdner Debatte“)

6) Schlussbetrachtung

Die Darstellung der Beteiligungsformate des VEP 2030plus und die Auswertung der Akteurinterviews haben gezeigt, dass bürgerliche Teilhabe und politische Partizipation außerordentlich vielgestaltig und aufwendig sind. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Magdeburger Stadtverwaltung und Beteiligte in den Gremien waren über einen Zeitraum von drei Jahren mit der Auswertung und Verknüpfung der innerhalb von fünf Monaten gesammelten 5607 Maßnahmenvorschläge befasst. Der Gegenstand des Verfahrens begründet das Interesse an der Beteiligung. Der städtische Verkehr verbindet naturgemäß eine Vielzahl von Themenfeldern, wie Verkehrsaufwand, Umweltverträglichkeit oder Flächennutzung, deren umfangreiche Wechselwirkungen den Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen zu einem wesentlichen Teil beeinflussen, sei es wegen längerer Fahrzeiten aufgrund von innerstädtischen Baumaßnahmen oder hinsichtlich der Lärmbelastung im Wohnumfeld. Der Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg hat verdeutlicht, dass sich ein zentrales Problem beim Umgang mit Beteiligungsergebnissen an der Schnittstelle zwischen den Ergebnissen eines informellen Verfahrens und der tatsächlichen Umsetzung dieser Lösungen stellt. Das integrierte Maßnahmenkonzept des VEP 2030plus fungiert in diesem Fall als Bindeglied zwischen bürgerschaftlichen Empfehlungen und administrativen Anforderungen und stellt somit die Grundlage für die politische Entscheidung dar, die Ausgangspunkt für eine nachhaltige Etablierung des Verkehrsentwicklungsplans sein kann. Wie erfolgreich diese Umsetzung sein wird, lässt sich heute, vor der Beschlussfassung des VEP 2030plus durch den Stadtrat, noch nicht einschätzen. Dennoch ist eine wirksame Bürgerbeteiligung ein zentraler Baustein heutiger Planungsprozesse. Angesichts der am Beispiel des VEP 2030plus erläuterten Mitwirkungskriterien ist Bürgerbeteiligung dann am erfolgreichsten, wenn die Verfahren am Bedarf des konkreten Einzelfalls und der spezifischen Situation orientiert ausgewählt und passgenau zusammengestellt werden. Die öffentliche Beteiligung bei Entscheidungsprozessen kann, durch den Ausgleich unterschiedlicher Interessen, dazu beitragen die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen und das Vertrauen in demokratische Prozesse zu stärken. Über das jeweilige Projekt oder die Beschluss-sache hinaus können informelle Verfahren auch politische Kompetenzen fördern. Die Kenntnis politischer Zusammenhänge ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie. Somit ist auch die inhaltliche Qualität der politischen Teilhabe der Bevölkerung von ihrer Kenntnis über politische Themen und Sachverhalte, von ihrem Wissen über das Funktionieren der politischen Institutionen und auch von den persönlichen Erfahrungen mit Politik und Verwaltung bestimmt. Diese Kompetenzen

lassen sich zum Teil theoretisch vermitteln. Sie werden aber auch während der Beteiligungsverfahren praktisch erlebt und erlernt. Somit können sie auch zu einer höheren Teilhabequalität bei nachfolgenden Formaten beitragen. Zusätzlich bietet eine kontinuierliche Bürgerbeteiligung, die über die formalen Beteiligungsverfahren hinausgeht, für kommunale Entscheidungsträger die Chance zu einer steten Reflexion über das eigene politische und administrative Handeln. In Zeiten in denen integrierte Ansätze des Verwaltungsmanagements mit den Schlagwörtern Servicequalität und Bürgerorientierung wesentliche Bestandteile der Reformdebatten sind, können Erfahrungen und Resonanzen der Bürgerinnen und Bürger aus einzelnen informellen Beteiligungsformaten auch wesentliche Hinweise auf das Modernisierungs- und Verbesserungspotential des formalen Verwaltungshandeln liefern und gleichzeitig politische Entscheidungen in einem besonderen Maße qualifizieren.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von (1999): Wie lassen sich die Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements ausbauen? – oder: Mehr Partizipation ist machbar, Herr Nachbar!. In: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. 121-126. Köln: Publikation der FernUniversität Hagen
- Benighaus, Christina/Wachinger, Gisela/Renn, Ortwin (2005): Partizipative Verfahren in der kommunalen Planung. in: Michelsen, Gerd/Godemann, Jasmin (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. 698-708. München: oekom Verlag
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2014): Kernergebnisse der Studie Partizipation im Wandel - Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Stuttgart: Publikation der Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2017): Kommunalen Finanzreport 2017. Stuttgart: Publikation der Bertelsmann Stiftung
- Birzer, Markus (2015): So geht Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. In: Texte der Kommunal Akademie Band 7. Bonn: Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. In: Bogumil Jörg/Vogel, Hans Josef (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. 107-119. Köln: Publikation der FernUniversität in Hagen
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie Das demokratische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. In: bpb Schriftenreihe Band 1329. Bonn: Publikation Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)

Detjen, Joachim (2000): Demokratie in der Gemeinde, Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen. Hannover: Publikation der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung

Deutscher Städtetag (Hg.) (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin: Publikation Deutscher Städtetag

Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" (2002): Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Berlin: Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900

Evers, Adalbert (1999): Förderung bürgerschaftlichen Engagements – Zur Bedeutung von kooperativen Netzwerken und der Nutzung sozialen Kapitals. In: Bogumil Jörg/Vogel, Hans Josef (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. 127-133. Köln: Publikation Fernuniversität Hagen

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2017). In der Fassung vom 13. Juli 2017

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hg.), Holler, Franziska/Raffer, Christian/Cars-
tens, Jens/Löffler, Lorenz (2017): Weniger Personal – mehr Aufgaben. Studie zur Entwicklung der Personaldichte kreisfreier Städte. Berlin: Publikation des Institutes für den öffentlichen Sektor e.V.

Kaase, Max (2003): Politische Beteiligung/Politische Partizipation. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Op-laden: Leske + Budrich. 495-500.

Klages, Helmut (2014): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Verschiedene An-sätze einer Verstetigung und Institutionalisierung der Beteiligung. In: Policy Papers No. 4. Berlin: Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung

Klages, Helmut/Vetter, Angelika (2013): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung. Berlin: Edition Sigma

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt KVG LSA (2014). In der Fassung vom 17. Juni 2014

Landeshauptstadt Magdeburg (2012): Drucksache. Einrichtung Runder Tisch VEP 2030plus. DS 0281/12 (2012) und Anlagen

Landeshauptstadt Magdeburg (2012-2016): Newsletter VEP 2030plus. Ausgabe 01 (2012), Ausgabe 02 (2013), Ausgabe 03 (2014), Ausgabe 04 (2015), Ausgabe 05 (2015), Ausgabe 06 (2016)

Landeshauptstadt Magdeburg (2013-2018): Information. Thema: Turnusmäßige Berichterstattung zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus. I 0047/13 (2013), I 0005/14 (2014), I 0086/15 (2015), I 0299/15 (2015), I 0159/16 (2016), I 0293/16 (2016), I 0191/17 (2017), I 0082/18 (2018) und Anlagen

Landeshauptstadt Magdeburg (2014): Drucksache. Beschluss der Ziele VEP 2030plus. Baustein 2. DS 0012/14 (2014) und Anlagen

Landeshauptstadt Magdeburg (2015): Stellungnahme der Verwaltung. Finanzierung VEP 2030plus. S0047/15 (2015)

Landeshauptstadt Magdeburg (2018): Stellungnahme der Verwaltung. Vollständiger Beschluss zu VEP 2030plus. S 0193/18 (2018)

Landeshauptstadt Magdeburg (2018): Drucksache. Beschluss der Maßnahmen VEP 2030plus. Baustein 4. DS 0124/18 (2018) und Anlagen

Lübking, Uwe (2017): Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch Lydia (Hg.): Partizipation in der Bürgerkommune. KWI-Heft 10 2017. Potsdam: Publikation der Universität Potsdam

Mick, Wolfgang (Hg.) (1986): Handlexikon zur Politikwissenschaft. München: Franz Ehrenwirt Verlag

-
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. In: bpb Schriftenreihe Band 1200. Bonn: Publikation Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) (2004): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. Frankfurt a. M.: Verlag C.H. Beck
- Olk, Thomas (2001): Sozialstaat und Bürgergesellschaft, In: Heinze, Rolf G. (Hg.) Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Wiesbaden: Springer VS
- Olk, Thomas (2010): Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit – Chancen, Hindernisse und Risiken. In: BBE 12/2010. Berlin: Publikation des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement
- Pfotenhauer, Erhart (2019): Akteurinterview mit Erhart Pfotenhauer, Dipl.-Ing. Architekt, Stadtplaner, unabhängiger Moderator des Runden Tisches, zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg vom 24.01.2019
- Schmidt, Manfred G. (2010): Wörterbuch zur Politik. 3. Auflage. Stuttgart: Kröner Verlag
- Schröter, Mario (2019): Akteurinterview des Verfassers mit Mario Schröter, Leiter der Abteilung "Verkehrsplanung" im Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg vom 28.01.2019
- Selle, Klaus (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur. Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007. 63-71. Bonn: Publikation Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.), Becker, Ullrich (2012): Der Schutz der Kommunen vor Aufgabenänderungen. Aufgabenübertragungsverbot und

Konnexitätsgebot am Beispiel des Bildungs- und Teilhabepakets und des Vor-
mundschaftsänderungsgesetzes. Köln: Publikation des Städtetages Nord-
rhein-Westfalen

Vogel, Hans Josef (1999): Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen.
Die soziale Erneuerung von Politik und Verwaltung. In: Bogumil Jörg/Vogel,
Hans Josef (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis.
Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. 141-154. Köln: Publikation Fern-
Univerität Hagen

Wentzel, Joachim (2010): Bürgerbeteiligung als Institution in demokratischen Ge-
meinwesen. In: Hermann Hill (Hg.) Bürgerbeteiligung. Analysen und Praxis-
beispiele. 37-61. Baden-Baden: Nomos Verlag

Anlage 1

Interview mit Mario Schröter zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus

Leiter der Abteilung "Verkehrsplanung" im Stadtplanungsamt der
Landeshauptstadt Magdeburg

Verkehrsentwicklungsplan VEP 2030*plus*



Akteursinterview

der Projektleitung

FernUniversität in Hagen
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften: B.A.-Studiengang Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie - Modul V1

Prof. Dr. Lars Holtkamp
Wintersemester 2018/19

Titel der Hausarbeit:
Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg

Fragestellung durch Autor: Philipp Eckstein

(Stand: 28.01.2019)

Landeshauptstadt Magdeburg
Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Verkehr
Stadtplanungsamt
- Abteilung Verkehrsplanung -

An der Steinkuhle 6
39128 Magdeburg

stadtplanungsamt@magdeburg.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
Interview-Fragen.....	6
Impressum	18
Quellenverzeichnis.....	19

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG SWS	Arbeitsgruppe Schulwegsicherung
B	Bundesstraße (mit Nummer)
BAB	Bundesautobahn
BauO-LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BewertRL-LSA	Bewertungsrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des BImSchG
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BVVG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlendioxid (Treibhausgas)
DB	Deutsche Bahn
dB(A)	Dezibel (A)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFI	dynamisches Fahrgastinformationssystem
DTV	durchschnittlicher, werktäglicher Verkehr
EC	EuroCity
EG	Europäische Gemeinschaft
ERA	Empfehlungen für Radverkehrsanlagen
EU	Europäische Union
EUR	Euro (europäische Gemeinschaftswährung)
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
FLSA	Fußgänger-Lichtsignalanlage
FMB	Flugplatz Magdeburg Betriebsgesellschaft mbH
FNP	Flächennutzungsplan
Fz/d	Fahrzeuge pro Tag
GemHVO-LSA	Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt
ggf.	gegebenenfalls
GPS	Global Positioning System
GVZ	Güterverkehrszentrum
HEX	Harz-Elbe-Express
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
IC	InterCity
ICE	InterCityExpress
IRE	InterRegioExpress
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ITCS	Intermodal-Transport-Control-System
JAR-OPS 1	Gemeinsame Luftfahrtbestimmungen über die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen in Flugzeugen
Kfz	Kraftfahrzeug
km/h	Kilometer pro Stunde
KreuzG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)
KVG	Kraftverkehr Bördebus GmbH

L	Landesstraße
L _{DEN}	Lärmindex Tag-Abend-Nacht
LH	Landeshauptstadt
LK	Landkreis
Lkw	Lastkraftwagen
Lkw-V/d	Lkw-Verkehrsaufkommen pro Tag
L _{NIGHT}	Lärmindex Nacht
LSA	Land Sachsen-Anhalt oder Lichtsignalanlage
marego	Magdeburger Regionalverkehrsverbund GmbH
max.	maximal
MD	Magdeburg
MiD	Mobilität in Deutschland
MIV	motorisierter Individualverkehr
MORA C	Marktorientiertes Angebot Cargo
MVB	Magdeburger Verkehrsbetriebe GmbH & Co. KG
NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH
NatSchG-LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
NGT	Niederflurgelenktriebwagen
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG-LSA	Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
OvGU	Otto-von-Guericke-Universität
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pers.	Personen
PWC	Parkplatz mit WC-Anlage
QR-Code	Quick Response Code („schnelle Antwort“)
RBL	rechnergestütztes Betriebsleitsystem
RE	Regional Express
RStO	Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen
sozvpfl.	sozialversicherungspflichtig
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SrV	System repräsentativer Verkehrserhebung
StVO	Straßenverkehrsordnung
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan
TU	Technische Universität
u.a.	unter anderem
Ubf	Umschlagbahnhof
VEP2030 <i>plus</i>	Verkehrsentwicklungsplan 2030 <i>plus</i>
vgl.	vergleiche
VMZ	Verkehrsmanagementzentrale
WC	Toilette mit Wasserspülung
ZOB	Zentrale Omnibusbahnhof

Vorbemerkungen

Im Rahmen eines berufsbegleitenden Studiums möchte Herr Philipp Eckstein im Semester 2018/2019 eine Hausarbeit mit dem Titel

"Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg"

verfassen.

Während seiner Recherchen und des Verfassens der Arbeit hat er die Kontaktdaten der Projektleitung des VEP2030plus auf der Website der Landeshauptstadt Magdeburg gefunden. Des Weiteren akzeptierte der zuständige Dozent Prof. Dr. Holtkamp an der FernUniversität in Hagen sein Exposé und zeigte Interesse an dem gewählten Thema.

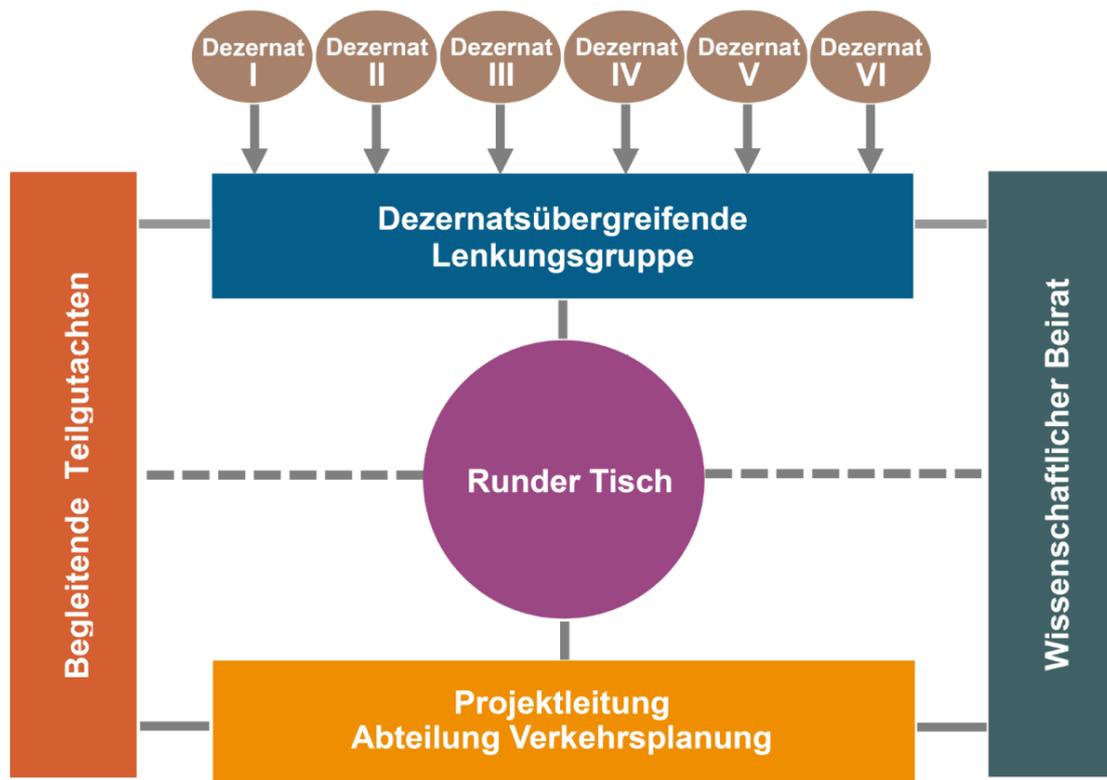
Bei kommunalen Fallbeispielen benötigt Herr Eckstein zusätzlich Akteursinterviews, um die Hausarbeit in die Bewertung geben zu können. Aufgrund der formalen Vorgaben für die Hausarbeit (etwa 15-20 Seiten) wird die Ausführung lediglich die Entwicklung und die Funktion des Partizipationsbegriffs, mögliche Beteiligungsformen und die Darstellung der Partizipationsinstrumente des VEP 2030plus umfassen. Die öffentlich zugänglichen Informationen und Drucksachen der Stadtverwaltung Magdeburg wurden bereits gesichtet. Sie werden in einem wesentlichen Maß in die Ausarbeitung einfließen.

Aus diesem Grund wurden die beiliegenden Fragen zur Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des VEP 2030plus verfasst und um schriftliche Beantwortung durch die Projektleitung gebeten. Gleichzeitig sind Herrn Pfothenhauer, als unabhängiger Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus, ähnliche Fragen zugegangen.

Interview-Fragen

- 1) Aus welchen Beweggründen beabsichtigte die Landeshauptstadt Magdeburg bei der Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplanes 2025, später VEP 2030plus genannt, die Bürgerinnen und Bürger aktiv in den Diskussions- und Planungsprozess einzubeziehen?

Die gemeinsame Arbeit der Landeshauptstadt Magdeburg und deren Partner im Runden Tisch, im Wissenschaftlichen Beirat und der dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppe, deren Wirkungsfeld im Verkehrswesen angesiedelt ist, stellt einen wichtigen Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung dar.



Organisationsstruktur des Runden Tisches zur Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplanes

Einen zweiten, aber nicht weniger bedeutsamen Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit stellt die Beteiligung aller Einwohnerinnen und Einwohner der Landeshauptstadt Magdeburgs dar. Zu einem gegebenen Zeitpunkt ist es daher fest eingeplant, die erste Öffentlichkeit am Verfahren zum Verkehrsentwicklungsplan 2025 (später VEP 2030plus) zu beteiligen.



Newsletter zur Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplanes

Die begleitende Öffentlichkeitsarbeit zum VEP 2030*plus* wird seit dem Beginn der Bearbeitungsphase kontinuierlich durch eine themenbezogene Internetseite sowie einen Newsletter sichergestellt.

Der Newsletter fasst die Ergebnisse der jeweils im Berichtszeitraum stattgefundenen Arbeitssitzungen zusammen und stellt den Arbeitsprozess sowie die daran beteiligten Akteure vor.

Die Newsletter können im Internet unter www.magdeburg.de (Stichwort: Verkehrsentwicklungsplan) eingesehen, heruntergeladen und ausgedruckt werden. Alternativ kann die Internetseite mit vielen weiterführenden Informationen zum später VEP 2030*plus* und dessen Bearbeitungsprozess über folgenden QR-Code abgerufen werden.



QR-Code VEP (direkte Verbindung zu den VEP-bezogenen Internetseiten der Landeshauptstadt Magdeburg - www.magdeburg.de)

Darüber hinaus wurden u.a. durch die Projektleitung im Rahmen von Konferenzen (bspw. Konferenz Green Cities – Green Industries, November 2013, vsvi - Vereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure, November 2018) und Arbeitsgruppen (bspw. AG Radverkehr, AG Stadtverkehr) die aktuellen Arbeitsstände präsentiert und Möglichkeiten zur Diskussion angeboten.

Im Rahmen der Diskussionen im Wissenschaftlichen Beirat wurde seitens der Beiräte wiederholt darauf verwiesen, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann erfolgen sollte, wenn seitens der Bürger die Möglichkeit besteht eigene Ideen in den Prozess einzubringen oder über die Vorlagen der Projektleitung zu diskutieren.

Die Bearbeitung der Bausteine 1 (Bestandsanalyse) und 2 (Leitsätze und Ziele) ließ hierfür nur minimale Mitwirkungsmöglichkeiten seitens der Bevölkerung zu, sodass die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bearbeitung der Bausteine 3 (Szenarien) und 4 (Maßnahmen) erfolgte.

Gleichwohl hat die Projektleitung die Öffentlichkeit über den Fortgang der Bearbeitung des VEP 2030*plus* sowie Ergebnisse der Bestandsanalyse und der Leitsätze und Ziele mit (themenspezifischen) Newslettern informiert.



Arbeitssitzung des Runden Tisches

2) Orientierte sich die Landeshauptstadt bei der Wahl der Beteiligungsinstrumente an bereits erprobten Partizipationskonzepten? Gab es zuvor Projekte der Stadt Magdeburg bei denen die Bürgerschaft in ähnlicher Weise eingebunden wurde?

„Partizipation folgt zwar in der Regel bewährten Konzepten. Sie ist überdies aber stets abhängig von spezifischen lokalen Bedingungen und Interessenskonstellationen. Wichtig ist, dass Partizipation im Sinne der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit nicht unter allen Umständen und zu jedem Zeitpunkt der richtige Weg ist. Davon abgesehen ist sie kein Selbstläufer. Gerade bei einem hohen, schon bestehenden Aktivierungspotential braucht Partizipation eine klare Rollenverteilung, unmissverständlich formulierte Ziele, solide Methodenkenntnis, didaktische Erfahrung und dem jeweiligen Problem angemessene Aktions- und Vermittlungsformen. Und oberstes Gebot ist ein "Spiel mit offenen Karten".

Zur Frage selbst: In der Verkehrsentwicklungsplanung gibt es mittlerweile eine Fülle interessanter, von Stadt zu Stadt unterschiedlicher Ansätze. Sie werden nicht nur im Netz, sondern auch auf fachlicher Ebene – u.a. in der Fachkommission Verkehrsplanung beim Deutschen Städtetag – kommuniziert.“ (Quelle Akteursinterview – Pfothenhauer, Erhart)

Die Landeshauptstadt Magdeburg orientierte sich an der Fülle von Möglichkeiten zur Beteiligung, aber wie Herr Pfothenhauer es richtig darstellt, sie sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich im Ansatz. Was in der einen Stadt funktioniert, muss in der anderen Stadt noch lange nicht zum Erfolg führen.

Im Rahmen der Diskussionen im Wissenschaftlichen Beirat wurde seitens der Beiräte wiederholt darauf verwiesen, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann erfolgen sollte, wenn seitens der Bürger die Möglichkeit besteht eigene Ideen in den Prozess einzubringen oder über die Vorlagen der Projektleitung zu diskutieren. (vgl. Frage 1).

Bei anderen Planwerken (bspw. ISEK, FNP) werden in der Landeshauptstadt Magdeburg ähnliche Beteiligungsformen gewählt, aber neu war die Nutzung der gesamten Breite der Möglichkeiten der gewählten Beteiligungsformen:



Ideenblatt



Magdeburger Bürgerpanel



Öffentlicher Dialog



Workshop Logistik und Wirtschaftsverkehr

3) Welche Gründe waren maßgebend für die Etablierung der Ideenblätter, des internetgestützten Bürgerpanels, des öffentlichen Dialogs während des Rathausfestes 2015 und des Workshops "Logistik und Wirtschaftsverkehr" als Beteiligungsinstrumente?

Die Bearbeitung des VEP 2030*plus* erfolgte in den Bausteinen 1 bis 3 ausschließlich durch die Projektleitung unter Mitwirkung des Runden Tisches sowie dessen Begleitgremien. Obwohl die Öffentlichkeit kontinuierlich über den Arbeitsprozess informiert wurde, sollte die Erstellung der Maßnahmen (Baustein 4) durch aktive öffentliche Beteiligung mitgestaltet werden und im Wesentlichen auf deren konkreten Ideen und Vorschlägen beruhen.

Um möglichst viele Vorschläge einsammeln und eine Vielzahl von Magdeburgerinnen und Magdeburgern, Freunden und Gästen der Stadt ansprechen zu können, wurden im Zeitraum zwischen Mai und November 2015 insgesamt vier Beteiligungsangebote zur Verfügung gestellt. (vgl. Frage 2)

Erstes Beteiligungsangebot:

Ideenblatt zur Entwicklung von Maßnahmen (Ideenblatt), welches vom 11.05. bis 30.06.2015 zur Verfügung stand. Dieser standardisierte Fragebogen mit geschlossenen (definierter Antwortkatalog) und offenen Antwortmöglichkeiten (Freitextantworten) wurde in einer Auflage von 750 Stück im Stadtgebiet verteilt. Zusätzlich konnte das Ideenblatt im Internet heruntergeladen und ausgefüllt werden. Im Rahmen der Ideenblatt-Beteiligung wurden rund 530 Vorschläge eingereicht.

Zweite Beteiligungsangebot:

Internet-Befragung, welche im Zeitraum vom 01.08. bis 31.08.2015 über die Internet-Präsenz der Landeshauptstadt Magdeburg bereitgestellt wurde. Die Internet-Befragung wurde vorrangig auf die Bewertung von Handlungsbedarfen, Zielstellungen und Maßnahmenvorschlägen konzipiert. Zusätzlich bestand auch die Möglichkeit, weitere Vorschläge für Maßnahmen zu benennen. Insgesamt wurde die Internet-Befragung rund 1.300-mal durchgeführt. Dabei wurden schätzungsweise rund 6.000 Maßnahmenvorschläge eingereicht. Hierbei war die Erreichbarkeit über die Social-Media-Formate sowie die Verfügbarkeit des Angebotes (7 Tage die Woche/24 Stunden lang) von entscheidender Bedeutung.

Dritte Beteiligungsmöglichkeit

Öffentlicher Dialog zum Verkehrsentwicklungsplan 2030*plus* anlässlich des 24. Rathausfestes am 03.10.2015. Mit Hilfe von zwölf thematisch differenzierten Plakaten wurden der Öffentlichkeit Maßnahmenvorschläge aus der Ideenblatt- und Internet-Beteiligung vorgestellt. Die Anwesenden konnten die präsentierten Maßnahmenvorschläge innerhalb eines dreistufigen Systems (grün = gut, gelb = neutral, rot = schlecht) bewerten und dies mit Klebepunkten zum Ausdruck bringen. Insgesamt wurden rund 3.500 Bewertungen abgegeben. Zusätzlich wurden rund 60 weitere Maßnahmenvorschläge benannt.

Viertes Beteiligungsangebot:

Zur verstärkten Einbindung ortsansässiger Unternehmen in den Arbeitsprozess wurde am 28.10.2015 der Workshop Logistik und Wirtschaftsverkehr durchgeführt. Im Rahmen des 3-stündigen Workshops diskutierten rund 30 Vertreter aus Wirtschaft und Verwaltung die Anpassungsbedarfe bestehender Verkehrsinfrastrukturen, die Entwicklungspotenziale im Wirtschaftsverkehr sowie die sich daraus ableitenden Anforderungen des Wirtschaftsverkehrs an (Verkehrs-)Infrastrukturen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zum VEP 2030*plus* weit über das zu erwartende Maß hinaus erfolgreich gestaltet werden konnte. In Summe wurden von schätzungsweise mehr als 1.000 Magdeburgerinnen und Magdeburgern, Freunden und Gästen der Stadt rund 6.600 Maßnahmenvorschläge eingebracht, welche die Grundlage der anschließenden Maßnahmenplanung darstellt.

**„Im Verkehr ist es wie im Fußball.
Jeder ist Experte.“** (Quelle unbekannt)

- 4) Die Gesamtzahl der Maßnahmenempfehlungen der Bürgerinnen und Bürger aller Beteiligungsangebote umfasst 5.607 Vorschläge. Können Sie anhand der Ihnen vorliegenden Informationen darauf schließen, wie viele Bürgerinnen und Bürger sich nach aktuellem Stand am Verfahren beteiligt haben? Lassen sich aus diesen Informationen auch demographische Erkenntnisse (Geschlecht, Alter, Berufsstand, Verkehrsteilnehmer) gewinnen?

„Die Online-Befragung erfolgte unter der Zusicherung der Anonymität. Deshalb ist keine der Maßnahme-Empfehlungen persönlich zuzuordnen. Allerdings wurden sowohl die Online-Befragung als auch die Ideenblätter nach Anzahl wie auch nach unterschiedlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Wohnort innerhalb oder außerhalb Magdeburg) ausgewertet. An der Online-Befragung nahmen 1.295 Personen teil und insgesamt 527 Ideenblätter wurden ausgefüllt.“ (Quelle Akteursinterview – Pfothenhauer, Erhart)

Bei den Ideenblättern wurde die Möglichkeit eingeräumt Kontaktinformationen als freiwillige Angabe anzugeben:

Kontaktinformationen (freiwillige Angabe):

(Wenn Sie persönlich darüber informiert werden möchten, wie mit Ihrem Maßnahmenvorschlag umgegangen wurde, teilen Sie uns bitte eine Kontaktmöglichkeit mit. Diese Angaben unterliegen dem Datenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und werden **nicht** veröffentlicht (Schwärzung)).

1. Name, Vorname:
2. Firma / Institution:
3. Anschrift:
4. E-Mail-Adresse:

Einwilligungserklärung

Die Angaben zu vorstehender Nr. 1, 2, 3 und 4 (Kontaktinformationen) werden ausschließlich zum Zweck meiner persönlichen Information, wie mit dem Maßnahmenvorschlag umgegangen wurde/wird, erhoben, verarbeitet und genutzt. Eine Übermittlung an Dritte bzw. Veröffentlichung erfolgt **nicht** (Schwärzung dieser Angaben).

Aus der Verweigerung der Einwilligung ergibt sich lediglich, dass ich nicht über das Ergebnis der Prüfung des Maßnahmenvorschlags informiert werde.

Mir ist bekannt, dass die Einwilligung Voraussetzung der vorgesehenen Erhebung, Verarbeitung und Nutzung ist und dass die Einwilligung jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden kann.

Hierin willige ich ein.

Datum, Unterschrift

Keine der Maßnahmeempfehlungen im späteren Maßnahmenkatalog ist direkt einer Person zu zuordnen, da auch hier Mehrfachnennungen vorhanden waren. Darüber hinaus wurde der Fragebogen auch genutzt, um aktuelle Probleme anzusprechen, die nicht einem VEP-Maßnahmenkatalog mit seinem langen Zeitraum bis 2030 und darüber hinaus entsprachen.

Beim „Öffentlichen Dialog“ wurden ebenfalls keine personenbezogenen Daten erfasst.

Außerdem hatten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit ihre Anregungen bzw. Meinungen auch verbal im Rahmen einer filmischen Dokumentation darzulegen. Hierzu wurden die Erwartungen der Projektleitung übertroffen, da die Bürgerinnen und Bürger dies nutzten.



Dokumentation zum Öffentlichen Dialog zur Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplanes

Abschließend lässt sich sagen, dass es sicherlich Bürgerinnen und Bürger geben wird, die für sich feststellen, dass die im Maßnahmenkatalog benannten Maßnahmen aufgrund ihres Vorschlages Eingang gefunden haben. Aber wie schon dargestellt, lässt sich eine genaue Zuordnung nicht ableiten.

5) Konnte mit der Nutzung der oben genannten Beteiligungsformen Ihrer Meinung nach ein Querschnitt der Magdeburger Bürgerschaft erreicht werden, auch wenn die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie die Information der Landeshauptstadt I0169/16 vom 15.06.2016 bestätigt, aus methodischen Gründen nicht als repräsentativ angesehen werden können?

Hierzu muss erstmal festgestellt werden, dass es sich um die **Information I0159/16** vom 15.06.2016 handelt.

„Ein Bevölkerungsquerschnitt ist vermutlich aus methodischen wie auch aus sozialen und letztlich auch aus persönlichen Gründen gar nicht erreichbar. Die Partizipations- wie auch die empirische Sozialforschung liefern dafür eine Vielzahl von Anhaltspunkten. Davon abgesehen bestand aber auch weder der Anspruch, noch waren entsprechende personelle und finanzielle Mittel verfügbar, um ein Beteiligungsverfahren nach wissenschaftlichen Methoden der empirischen Sozialforschung durchzuführen. Das Interesse bestand vielmehr darin, der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, sich mit der Thematik näher zu beschäftigen und zugleich selbst – als Bewohnerin oder Bewohner, Verkehrsteilnehmerin oder -teilnehmer eine Einschätzung zur Mobilität in der eigenen Stadt abzugeben.“ (Quelle Akteursinterview – Pfothenhauer, Erhart)

Aus methodischen Gründen muss unterstrichen werden, dass die Ergebnisse die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen wurden, nicht repräsentativ sind. Gleichwohl vermittelt das Resultat ein zutreffendes Stimmungsbild. Es erlaubt u.a. Rückschlüsse darauf, wo Mängel bzw. Probleme im Verkehrssystem der Landeshauptstadt vorliegen.

Auffallend ist insbesondere der Anteil von rund 50 Prozent aller Maßnahmenempfehlungen innerhalb der Rubriken Fußgänger- und Radverkehr sowie ÖPNV.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Empfehlungen ausschließlich von Fußgängern, Radfahrern oder ÖPNV-Nutzern abgegeben wurden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der am Dialog Beteiligten in der Regel mehrere Verkehrsmittel nutzt.



Öffentlicher Dialog zum Verkehrsentwicklungsplan während des Rathausfestes am 03.10.2015

6) Welche der genannten Beteiligungsinstrumente waren Ihrer Meinung nach, angesichts der 113 Vorschläge des endgültigen Maßnahmenkatalogs, am effektivsten beziehungsweise am effizientesten umzusetzen?

„Ich denke, aus meinen bisherigen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass es keine eindeutigen Präferenzen gibt. Natürlich war die Online-Befragung wegen der Zahl der abgegebenen Empfehlungen am effektivsten. Dennoch möchte ich hier keine Wertung vornehmen. Allenfalls könnte man bilanzieren nach materiellem und personellem Aufwand. Aber auch das führt nicht sehr weit. Denn jede halbwegs effektive Beteiligungsform erfordert personellen und finanziellen Aufwand.“ (Quelle Akteursinterview – Pfothner, Erhart)

Die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Maßnahmenempfehlungen sind im weiteren Arbeitsfortgang mit den "Sowieso-Maßnahmen" zu verknüpfen. Einbezogen werden könnten auch noch Maßnahmen, die aus Sicht von Politik und Verwaltung als mittelfristig umsetzbar und für die Verkehrsentwicklung bedeutsam eingeschätzt werden.

Was sind „Sowieso-Maßnahmen“ ?

In diese Kategorie wurden auch die drei größten, derzeit bereits im Bau befindlichen bzw. überwiegend realisierten Maßnahmen der Landeshauptstadt Magdeburg (Eisenbahn-überführung Ernst-Reuter-Allee, 2. Nord-Süd Verbindung der Straßenbahn, Ersatzneubau Strombrückenweg) mit einbezogen worden.

Die insgesamt 25 "Sowieso-Maßnahmen" lassen sich den vier genannten Kategorien folgendermaßen zuordnen: Neben den drei Vorhaben in der Umsetzung handelt es sich um zwei weitere im Planungsstadium, zehn vom Stadtrat beschlossene sowie weitere zehn zur Prüfung empfohlene Maßnahmen.



Auswertung der „Ideenblätter“

7) Gab es überraschende oder neue Erkenntnisse und Ideen durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die eine signifikante Neubewertung von Verkehrsprojekten erforderte? Können Sie ein Beispiel nennen?

Aus methodischen Gründen muss unterstrichen werden, dass die Ergebnisse im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen wurden und nicht repräsentativ sind. Gleichwohl vermittelt das Resultat ein zutreffendes Stimmungsbild. Es erlaubt u.a. Rückschlüsse darauf, wo Mängel bzw. Probleme im Verkehrssystem der Landeshauptstadt vorliegen. (vgl. Frage 5)

Im Rahmen von Diskussionen zum „Öffentlichen Dialog“ waren natürlich die aktuellen Baustellen (wie bspw. 2. Nord-Süd-Verbindung der Straßenbahn, Eisenbahnüberführung Ernst-Reuter-Allee) und deren Einfluss bzw. Beeinträchtigungen auf die Verkehrsführungen innerhalb der Landeshauptstadt Magdeburg angesprochen worden. Diese Diskussionen mussten im Aufstellungsprozess des Maßnahmenkatalogs ebenfalls bewertet werden bzw. gefiltert werden.



Öffentlicher Dialog - Eigene Vorschläge konnten eingebracht werden

- 8) Der Beschluss des VEP 2030plus soll voraussichtlich im Jahr 2019 erfolgen. Sehen Sie die im Jahr 2015 erhobenen Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger trotz des zeitlichen Abstands weiterhin als grundlegend für die Implementierung des Maßnahmenkonzepts an? Sind bis Beschluss oder darüber hinaus noch weitere Beteiligungsmaßnahmen hinsichtlich des VEP 2030plus geplant oder notwendig?

Der VEP 2030plus stützt sich nicht ausschließlich auf die Maßnahme-Empfehlungen. Sie waren vielmehr Impuls und Grundlage für die fachliche Vertiefung und Weiterbearbeitung der diversen Maßnahmenstränge. Gleichwohl prägen sie den VEP in starkem Maß. Die Frage weist aber zugleich in die Zukunft. Und dabei wird deutlich, dass wir es beim VEP mit einem dynamischen und lernenden Prozess zu tun haben. Das heißt: Der Plan wird in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben, zu aktualisieren und zu ergänzen sein. Denn auch die Mobilität und die Mobilitätsgewohnheiten sind einem mehr oder minder kontinuierlichen Wandel unterworfen. (Quelle Akteursinterview – Pfothenhauer, Erhart)

Die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Maßnahmenempfehlungen sind im weiteren Arbeitsfortgang mit den "Sowieso-Maßnahmen" zu verknüpfen. Einbezogen werden könnten auch noch Maßnahmen, die aus Sicht von Politik und Verwaltung als mittelfristig umsetzbar und für die Verkehrsentwicklung bedeutsam eingeschätzt werden. (vgl. Frage 6)

Was sind „Sowieso-Maßnahmen“ ?

In diese Kategorie wurden auch die drei größten, derzeit bereits im Bau befindlichen bzw. überwiegend realisierten Maßnahmen der Landeshauptstadt Magdeburg (Eisenbahn-überführung Ernst-Reuter-Allee, 2. Nord-Süd Verbindung der Straßenbahn, Ersatzneubau Strombrückenweg) mit einbezogen worden.

Die insgesamt 25 "Sowieso-Maßnahmen" lassen sich den vier genannten Kategorien folgendermaßen zuordnen: Neben den drei Vorhaben in der Umsetzung handelt es sich um zwei weitere im Planungsstadium, zehn vom Stadtrat beschlossene sowie weitere zehn zur Prüfung empfohlene Maßnahmen.

- 9) Ist bereits ein weiteres Projekt, auch zu anderen Themenfeldern, für Magdeburg geplant, das auf ähnliche Art, wie der VEP 2030plus, die Öffentlichkeit einbeziehen soll? Falls ja, welche Maßnahmen, als die bislang angewandte Öffentlichkeitsarbeit (Ideenblatt, Online-Befragung, Öffentlicher Dialog, Workshop, Pressemitteilungen) könnten zusätzlich oder ersatzweise einbezogen werden?**

Die Überarbeitung des ISEK beinhaltet den Einbezug, wie zu seiner Aufstellung, der Öffentlichkeit, welche Beteiligungsform die Kolleginnen und Kollegen wählen ist nicht bekannt. (vgl. Frage 2)

10) Wird der Beteiligungsprozess einer Evaluation unterzogen?

Warum sollte der Beteiligungsprozess einer Evaluation unterzogen werden. Der Beteiligungsprozess hat sich nach Einschätzung der Projektleitung bewährt und ist abgeschlossen.

In Zukunft werden sich möglicherweise die Form und die Art verändern. Die Bedeutung einzelner Formate werden gewinnen (bspw. Social-Media-Formate). Dagegen könnten klassische papierbasierte Formate an Bedeutung verlieren, wenn dies als Evaluation gemeint ist, dann wird ein Beteiligungsprozess dieser unterzogen werden.

Zu bilanzieren ist, dass die Öffentlichkeitsarbeit und – beteiligung zum VEP2030*plus* einen nicht weniger bedeutsamen Aspekt für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Landeshauptstadt Magdeburgs darstellt.

Impressum

Landeshauptstadt Magdeburg

Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Verkehr
Stadtplanungsamt/Abteilung Verkehrsplanung
Abteilungsleiter Hr. Schröter

An der Steinkuhle 6

39128 Magdeburg

Fon 0391 / 540 5378

Fax 0391 / 540 52 92

www.magdeburg.de

mario.schroeter@spa.magdeburg.de

stadtplanungsamt@magdeburg.de



QR-Code für weiterführende Informationen zum VEP

Alle Informationen sowie die Berichte über den Bearbeitungsfortgang (Newsletter) zum VEP 2030plus sind im Internet unter: www.magdeburg.de (Stichwort: Verkehrsentwicklungsplan) verfügbar.

Stand: Januar 2019

Quellenverzeichnis

- Eckstein, Philipp: Fragenkatalog (Fragen 1 -10)
FernUniversität in Hagen - Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften:
B.A.-Studiengang Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie - Modul V Prof. Dr. Lars Holtkamp, Hagen, Wintersemester 2018/19
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Information I0005/14
Turnusmäßige Berichterstattung zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP),
Landeshauptstadt Magdeburg, Februar 2014
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Information I0086/15
Turnusmäßige Berichterstattung zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP),
Landeshauptstadt Magdeburg, März 2015
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Information I0299/15
Turnusmäßige Berichterstattung zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP),
Landeshauptstadt Magdeburg, November 2015
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Information I0159/16
Turnusmäßige Berichterstattung zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP),
Landeshauptstadt Magdeburg, Juni 2016
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Newsletter Ausgabe 01
Newsletter zum Verkehrsentwicklungsplan 2025 für die Landeshauptstadt
Magdeburg, Landeshauptstadt Magdeburg, Dezember 2012
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Newsletter Ausgabe 02
Newsletter zum Verkehrsentwicklungsplan 2025 für die Landeshauptstadt
Magdeburg, Landeshauptstadt Magdeburg, April 2013
- Landeshauptstadt
Magdeburg: Newsletter Ausgabe 06
Newsletter zum Verkehrsentwicklungsplan 2030*plus* für die Landeshaupt-
stadt Magdeburg, Landeshauptstadt Magdeburg, Oktober 2016
- Pfotenhauer,
Erhart: Akteursinterview
Unabhängiger Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des
Verkehrsentwicklungsplanes 2030*plus*, Berlin, Januar 2018

Anlage 2

Interview mit Erhart Pfothner zum Verkehrsentwicklungsplan 2030plus

Dipl.-Ing. Architekt/Stadtplaner SRL (Planungsgruppe epUrban) und unabhängiger Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus

Akteurinterview

FernUniversität in Hagen

Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften: B.A.-Studiengang Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie - Modul V1

Prof. Dr. Lars Holtkamp

Wintersemester 2018/19

Titel der Hausarbeit:

Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Partizipation am Beispiel des Verkehrsentwicklungsplanes 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg

Autor: Philipp Eckstein

Akteur: Herr Erhart Pfothenauer, Dipl.-Ing. Architekt und Stadtplaner, unabhängiger Moderator des Runden Tisches bei der Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplans 2030plus (VEP 2030plus)

Interview-Fragen:

- 1) Am 26. November konstituierte sich der Runde Tisch zur Aufstellung des Verkehrsentwicklungsplanes 2025 – später VEP 2030plus. Er wurde als Arbeitsgremium mit etwa 30 Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Institutionen eingerichtet. Dazu zählten verschiedene Fachämter der Stadtverwaltung, die Kommunalpolitik mit Sprechern aller Stadtratsfraktionen, die regionale Wirtschaft, Verkehrsverbände und -träger sowie Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Interessen. War Ihrer Meinung nach die Zusammensetzung des Runden Tisches erfolgversprechend und wurden die wichtigsten Akteure mobilisiert? Konnten weitere wesentliche Interessen in den Arbeits- und Diskussionsprozess nicht eingebunden werden?

Im Gegensatz zur Beteiligung einer breiteren Öffentlichkeit war der Runde Tisch als Arbeitsgremium konzipiert. Es ging damit nicht in erster Linie um "Mobilisierung". Die hier vertretenen Institutionen und Interessengruppen waren vielmehr als mitwirkende Akteure – sozusagen als lokale Fachleute – im Bearbeitungsprozess des VEP 2030plus von Bedeutung. Wichtig war überdies die Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern aller Ratsfraktionen. Damit war ihre frühzeitige Information über Inhalte und Bearbeitungsmethodik des VEP und zugleich ihre fundierte Meinungsbildung im Vorfeld kommunalpolitischer

Entscheidungen zu gewährleisten. Angesichts der besonderen Bedeutung von Magdeburg als Industriestandort und damit der Themen Logistik, Transportketten und Materialflüsse wäre eine Einbeziehung der Vertreter der am Ort ansässigen großer Unternehmen wünschenswert gewesen – wie auch ein deutlicheres Engagement der am Runden Tisch vertretenen Kammern (IHK, HWK)

- 2) War der Runde Tisch bei der Auswahl bzw. der Planung der Beteiligungsinstrumente wesentlich beteiligt?

Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim Runden Tisch um ein lokales Expertengremium. Zu seinem Aufgabenspektrum gehörte auch die Verständigung über geeignete Formen der Bürgerbeteiligung. Allerdings – und das ist wichtig – der Runde Tisch trifft keine Entscheidungen; er hat beratende Funktion. Die Federführung für das Projekt – und damit auch für die Entwicklung geeigneter Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung – liegt bei der Abteilung Verkehrsplanung des Stadtplanungsamtes. Die dafür in Frage kommenden unterschiedlichen Optionen wurden am Runden Tisch eingehend erörtert und bewertet.

- 3) Orientierten sich die Akteure und zuständigen Stellen an bereits erprobten Partizipationskonzepten?

Partizipation folgt zwar in der Regel bewährten Konzepten. Sie ist überdies aber stets abhängig von spezifischen lokalen Bedingungen und Interessenskonstellationen. Wichtig ist, dass Partizipation im Sinne der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit nicht unter allen Umständen und zu jedem Zeitpunkt der richtige Weg ist. Davon abgesehen ist sie kein Selbstläufer. Gerade bei einem hohen, schon bestehenden Aktivierungspotential braucht Partizipation eine klare Rollenverteilung, unmissverständlich formulierte Ziele, solide Methodenkenntnis, didaktische Erfahrung und dem jeweiligen Problem angemessene Aktions- und Vermittlungsformen. Und oberstes Gebot ist ein "Spiel mit offenen Karten". Zur Frage selbst: In der Verkehrsentwicklungsplanung gibt es mittlerweile eine Fülle interessanter, von Stadt zu Stadt unterschiedlicher Ansätze. Sie werden nicht nur im Netz, sondern auch auf fachlicher Ebene – u.a. in der Fachkommission Verkehrsplanung beim Deutschen Städtetag – kommuniziert.

- 4) Welche Gründe waren Ihrer Meinung nach maßgebend für die Etablierung der Ideenblätter, des internetgestützten Bürgerpanels, des öffentlichen Dialogs während des Rathausfestes 2015 und des Workshops "Logistik und Wirtschaftsverkehr" als Beteiligungsinstrumente?

Wichtigster Grund war das Bestreben, auf unterschiedlicher Ebene und mit verschiedenen Formaten den Menschen in Magdeburg die Möglichkeit zu bieten, sich zu Fragen von Verkehr und Mobilität in ihrer Stadt zu äußern und sich zum VEP 2030plus zu informieren. Die Initiative dafür ging von der Abteilung Verkehrsplanung aus, in deren Händen die Federführung lag. Die Resonanz war unterschiedlich. So waren das Interesse am Ideenblatt ebenso wie die Teilnahme am Workshop Logistik und Wirtschaftsverkehr eher verhalten, während der öffentliche Dialog beim Rathausfest und die Online-Befragung großen Widerhall fanden.

- 5) Die Gesamtzahl der Maßnahmenempfehlungen der Bürgerinnen und Bürger aller Beteiligungsangebote umfasst 5.607 Vorschläge. Konnten die Mitglieder des Runden Tisches anhand der vorliegenden Informationen darauf schließen wie viele Bürgerinnen und Bürger sich tatsächlich am Verfahren beteiligt haben?

Die Online-Befragung erfolgte unter der Zusicherung der Anonymität. Das gilt auch für die Ideenblätter. Hier bestand zwar die Option, nicht aber die Verpflichtung, Name und Adresse anzugeben. Im Grundsatz ist deshalb die überwiegende Zahl der Maßnahme-Empfehlungen nicht persönlich zuzuordnen. Allerdings wurden sowohl die Online-Befragung als auch die Ideenblätter nach Anzahl wie auch nach unterschiedlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Wohnort innerhalb oder außerhalb Magdeburg) ausgewertet. An der Online-Befragung nahmen 1.295 Personen teil und insgesamt 527 Ideenblätter wurden ausgefüllt.

- 6) Konnte mit den oben genannten Beteiligungsformen Ihrer Meinung nach ein Querschnitt der Magdeburger Bürgerschaft erreicht werden – auch wenn die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie die Information der Landeshauptstadt I0169/16 vom 15.06.2016 bestätigt, aus methodischen Gründen als nicht repräsentativ angesehen werden können?

Ein Bevölkerungsquerschnitt ist vermutlich aus methodischen wie auch aus sozialen und letztlich auch aus persönlichen Gründen gar nicht erreichbar. Die Partizipations- wie auch die empirische Sozialforschung liefern dafür eine Vielzahl von Anhaltspunkten. Davon abgesehen bestand aber auch weder der Anspruch, noch waren entsprechende personelle und finanzielle Mittel verfügbar, um ein Beteiligungsverfahren nach wissenschaftlichen Methoden der empirischen Sozialforschung durchzuführen. Das Interesse bestand vielmehr darin, der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, sich mit der Thematik näher zu beschäftigen und zugleich selbst – als Bewohnerin oder Bewohner, Verkehrsteilnehmerin oder -teilnehmer eine Einschätzung zur Mobilität in der eigenen Stadt abzugeben.

7) Wären direkte Zielgruppenbefragungen in diesem Kontext zielorientierter gewesen?

Wie schon gesagt: Das war gar nicht Anlass und Ziel dieses Vorhabens.

8) Sie verfügen über langjährige Erfahrungen im Bereich der Beteiligungskultur und begleiten auch Verkehrsentwicklungsplanverfahren u.a. in Dresden und Leipzig. Wie würden Sie das Beteiligungsniveau (Beteiligungsentengagement und Empfehlungsqualität) der Bürgerschaft in Magdeburg im Vergleich zu anderen vergleichbaren Städten bewerten.

Trotz spezifischer lokaler Gegebenheiten, einer jeweils eigenen Herangehensweise und vor allem eines jeweils unterschiedlichen Verfahrensstandes der Verkehrsentwicklungspläne in Dresden, Leipzig und Magdeburg finde ich es erstaunlich, wie sehr vergleichbar die Beiträge aus der Öffentlichkeitsbeteiligung sind. (Leipzig: Bürgerwettbewerb "Ideen für den Stadtverkehr"; Dresden "Dresdner Debatte"; Magdeburg "Öffentlicher Dialog"): Die Mehrzahl der Beiträge plädiert für die Verkehrsarten des Umweltverbunds (ÖPNV, Rad, Fuß), für eine Qualitätsverbesserung des öffentlichen Raumes (u.a. Aufenthaltsqualität, Barrierefreiheit), neue kooperative Mobilitätsformen (Mobilitätsmanagement, CarSharing etc.) und für eine stärkere Integration der unterschiedlichen Verkehrsarten unter Verzicht auf die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs.

9) Welche der genannten Beteiligungsinstrumente waren Ihrer Meinung nach, angesichts der 113 Vorschläge des endgültigen Maßnahmenkatalogs, am effektivsten beziehungsweise am effizientesten umzusetzen? Welche Maßnahmen, als die bislang angewandte Teilnehmungsformen (Ideenblatt, Online-Befragung, Öffentlicher Dialog, Workshop) hätten Ihrer Meinung nach auch zusätzlich einbezogen werden können.

Ich denke, aus meinen bisherigen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass es keine eindeutigen Präferenzen gibt. Natürlich war die Online-Befragung wegen der Zahl der abgegebenen Empfehlungen am effektivsten. Dennoch möchte ich hier keine Wertung vornehmen. Allenfalls könnte man bilanzieren nach materiellem und personellem Aufwand. Aber auch das führt nicht sehr weit. Denn jede halbwegs effektive Teilnehmungsform erfordert personellen und finanziellen Aufwand.

10) Gab es überraschende oder neue Erkenntnisse und Ideen durch die Teilnehmung der Bürgerinnen und Bürger, die eine signifikante Neubewertung von Verkehrsprojekten erforderte? Können Sie ein Beispiel nennen?

Nein, das kann man so nicht sagen. Ohnehin ist der Überraschungseffekt weniger hoch als der Wert der vorgelegten Empfehlungen. Und der ist beträchtlich.

11) Der Beschluss des VEP 2030plus soll voraussichtlich im Jahr 2019 erfolgen. Sehen Sie die im Jahr 2015 erhobenen Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger trotz des zeitlichen Abstands weiterhin als grundlegend für die Implementierung des Maßnahmenkonzepts an?

Der VEP 2030plus stützt sich nicht ausschließlich auf die Maßnahme-Empfehlungen. Sie waren vielmehr Impuls und Grundlage für die fachliche Vertiefung und Weiterbearbeitung der diversen Maßnahmenstränge. Gleichwohl prägen sie den VEP in starkem Maß. Die Frage weist aber zugleich in die Zukunft. Und dabei wird deutlich, dass wir es beim VEP mit einem dynamischen und lernenden Prozess zu tun haben. Das heißt: Der Plan wird in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben, zu aktualisieren und zu ergänzen sein. Denn auch die Mobilität und die Mobilitätsgewohnheiten sind einem mehr oder minder kontinuierlichen Wandel unterworfen.

12) Sind Ihrer Kenntnis nach bis Beschluss oder darüber hinaus noch weitere Beteiligungsmaßnahmen hinsichtlich des VEP 2030plus geplant?

Möglicherweise wird der Runde Tisch – etwa nach dem Dresdner Beispiel – im Zuge des Beschlussprozesses nochmals zusammenkommen müssen. Das ist aber von mehreren Faktoren abhängig. In den kommenden Jahren wird jedoch mit Sicherheit ein weiterer periodischer Beteiligungsprozess – mit verschiedenen zeitgemäßen Formaten – sinnvoll sein.

13) Wird die Arbeit des Runden Tisches einer Evaluation unterzogen?

Gegenwärtig ist das nicht geplant. Allerdings liegt bereits ein abschließender Bericht zur Arbeit des Runden Tisches vor, der in begrenzter Auflage als Broschüre gedruckt wurde. Sollte der Runde Tisch über den VEP-Beschluss hinaus weiter bestehen, so wird seine Evaluierung im Zuge der Gesamt-Evaluierung des VEP 2030plus erfolgen. Sinnvoll ist eine solche Evaluierung im etwa jeweils dreijährigen Abstand.

Erklärung

Name: Philipp Eckstein

Matrikel-Nr.: 6880380

Studiengang: B.A. Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie

Modul: V1

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Hausarbeit mit dem Thema

Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Partizipation am
Beispiel der Oberhosenentwicklung des 2030plus der Landeshauptstadt Magdeburg

ohne fremde Hilfe erstellt habe. Alle verwendeten Quellen wurden angegeben. Ich versichere, dass ich bisher keine Haus- oder Prüfungsarbeit mit gleichem oder ähnlichem Thema an der FernUniversität in Hagen oder einer anderen Hochschule eingereicht habe.

Datum: 25.03.2019 Unterschrift: 

(Diese Erklärung ist zusammen mit der Hausarbeit einzureichen)