

Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)

Partizipation in Verkehrsprojekten



Handbuch

Oktober 2014

Dieses Handbuch wurde im Rahmen des Forschungsprojekts SVI 2004/005 erarbeitet

INFRAS
ecoptima ag
kcw GmbH

Impressum

Forschungsprojekt SVI 2004/005 mit massgeblicher Unterstützung durch das ASTRA

Forschungsstelle und Projektteam

INFRAS, Markus Maibach, Roman Frick, Nicola Kugelmeier
ecoptima ag, Marco Rupp, Francesca Foletti
kcw GmbH, Diana Runge, Lukas Foljanty

Begleitkommission

Ueli Weber (Vorsitz), Tiefbauamt des Kantons Bern
Stephan Kritzing, Prognos AG
Rachel Picard, Verkehrsteiner
Marino Sansoni, LP Ingenieure AG
Hannes Schneebeil, Verkehrsbetriebe Glattal AG
Andreas Schneider, Hochschule Rapperswil
Erwin Wieland, ASTRA

Antragssteller

Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)

Bezugsquelle

Das Handbuch kann kostenlos von <http://www.mobilityplatform.ch> heruntergeladen werden.

Quelle Titelfeld: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

Oktober 2014



Inhalt

Vorwort	5
Das Wichtigste auf drei Seiten	7
L'essentiel en quatre pages	10
The essentials on three pages	14
1. Wieso Partizipation: Ein fiktives Beispiel	17
2. Was ist Partizipation: Ziele, Grundsätze und Formen	19
Sieben Ziele	19
Fünf Grundsätze	19
Drei Formen: Information – Konsultation – Kooperation	20
Partizipation und formelle Verfahren	21
Partizipation als Teil des Planungsprozesses	23
Partizipation in verschiedenen Planungs- und Projektphasen	24
Typisierung der Partizipation: Fünf Projekttypen und drei Partizipationsinhalte im Verkehr	25
Vier Elemente des Partizipationsprozesses	26
3. Wie aufgleisen: Vorbereitung und Festlegen des Designs	27
Analyse	27
Festlegen des Designs	30
4. Wie abwickeln: Durchführen und Umgang mit Problemen	35
Durchführen	35
Umgang mit Problemen	36
5. Partizipation konkret: Drei typische Abläufe	38
Kreativprozess für Gesamtkonzept	38
Variantendialog	41
Bundes-Prozesse	44
6. Erfolgsfaktoren und Fallstricke	47
Partizipation unter der SWOT-Lupe	47
Erfolgsfaktoren	49
Zu vermeiden	51
Anhang	55
Anhang 1 Fallbeispiele	55
Anhang 2 Dokumente	67

«Die Qualität einer Entscheidung beruht auf der Qualität der vorgängigen Diskussion.»

Perikles

Vorwort

Partizipation heisst Mitwirken, Mitgestalten, Mitentscheiden. Diese in unseren demokratischen Verhältnissen selbstverständliche Formel hat auch bei der Realisierung von Verkehrsprojekten deutlich an Bedeutung gewonnen. Verkehrsprojekte, seien es neue Umfahrungsstrassen, eine Neugestaltung der Ortsdurchfahrt oder des Bahnhofvorplatzes, neue Tramlinien oder die Engpassbeseitigung oder Gesamterneuerung von Nationalstrassen, sind komplexer geworden. Eine siedlungs- und umweltgerechte Ausführung, zu vernünftigen Kosten, mit einer gerechten Verteilung von Nutzen und Lasten erfordert grosse Anstrengungen und Abstimmungen. Damit steigt auch das Risiko von ablehnenden Haltungen an der Urne und von zeitintensiven Einsprachen.

Partizipation soll mithelfen, bessere Projekte zu erarbeiten und gleichzeitig die Identifikation zu erhöhen. Dies sind zwei zentrale Voraussetzungen für mehr Akzeptanz und mehrheitsfähige Lösungen. Aber, was ist «gut», was ist «richtig»? Die Gesetzgebung legt die Mindestanforderungen für den Einbezug der Bevölkerung fest. Oft empfiehlt sich aber ein weitergehender Ansatz, eingebettet in einen gut gesteuerten Prozess. Die Ausgestaltung, der Grad des Einbezugs der verschiedenen Akteure und die Dauer dieses Prozesses müssen auf das konkrete Vorhaben abgestimmt werden. «Gute» und «richtige» Partizipation lässt sich nicht über einen simplen Leisten schlagen. Eine zentrale Frage ist beispielsweise: Wieviel darf/soll die Bevölkerung bei einer Variantenwahl mitreden können; wieviel soll von Seiten der Verwaltung mit Unterstützung von Experten vorgegeben werden?

Heute gibt es viele praktische Erfahrungen zur Partizipation bei Verkehrsprojekten, sowohl auf Gemeinde-, Kantons- und auf Bundesebene. Interessant ist auch ein Blick ins Ausland, weil dort oft die formalen Mitwirkungsrechte anders ausgestaltet sind. Mit den neuen Informations- und Kommunikationsmitteln sind zudem neue Partizipationsinstrumente entstanden.

Darauf baut dieses Handbuch auf. Es richtet sich in erster Linie an Fachleute aus Planung und Politik, die für die Planung, Projektierung und Umsetzung von Verkehrsprojekten zuständig sind, und will

- › **strukturieren:** die Partizipationsformen und Vorgehensweisen differenziert darstellen,
- › **sensibilisieren:** sich kritisch mit den zentralen Fragen der Partizipation auseinandersetzen und gewisse Regeln beachten,
- › **animieren:** bei den eigenen Projekten die Partizipation ernst nehmen und eine zweckmässige Form finden und anwenden.

Das Handbuch will eine Denkhilfe, aber kein Kochbuch sein. Partizipation braucht nicht nur Identifikation der Bevölkerung, sondern – und vor allem – auch derjenigen, die den Partizipationsprozess leiten und gestalten und letztlich auch die Verantwortung tragen, denn: Partizipation ist weder ein Patentrezept, noch einfach oder gratis zu haben. Nur ein auf die jeweilige Ausgangslage und Fragestellung richtig und stufengerecht zugeschnittener Ansatz ist erfolgreich.

Der Fokus des Handbuchs liegt auf dem aktiven Einbezug der Bevölkerung in die Gestaltung von Verkehrsprojekten. Dieser ergänzt die formalen Mitwirkungsverfahren. Hier ist der Gestaltungsspielraum oft gross; grossen Chancen stehen aber auch gewisse Gefahren gegenüber.

Die folgenden Kapitel des Handbuchs erläutern die wichtigsten Begriffe, zeigen die wichtigen Formen auf und skizzieren für typische Fragestellungen mögliche Abläufe und die Erfolgsfaktoren, aber auch Fallstricke und den Umgang mit möglichen Problemen.

Der Anhang enthält eine Sammlung von ausgewählten Beispielen (sogenannte «best practice») von Partizipationsprozessen für verschiedene Typen von Verkehrsprojekten.



Das Wichtigste auf drei Seiten

Einbezug der Öffentlichkeit als Teil des Planungsprozesses

Verkehrsprojekte sind komplex und benötigen eine gute Abstimmung. Dazu sind umsichtig geführte Prozesse ein zentraler Erfolgsfaktor. Die Partizipation der verschiedenen Akteure, vor allem auch der Einbezug der Bevölkerung, muss deshalb ein integraler Bestandteil der Planung und Projektierung sein. Partizipation schafft Transparenz, sensibilisiert und erhöht die Identität und Akzeptanz. Partizipation ist Mehrweg-Kommunikation zwischen den Akteuren der Verwaltung und Politik und der Öffentlichkeit (v.a. Anrainer, lokale Bevölkerung, Interessensgruppen und Wirtschaft) und kann verschiedene Formen aufweisen: Information, Konsultation und Kooperation. Partizipation ist in der Regel den formalen Verfahren (v.a. Vernehmlassungsverfahren, Auflageverfahren, Referenden) vorgeschaltet und hilft, diese zu beschleunigen und zu verbessern.

Ein Handbuch für die Praxis

Das vorliegende Handbuch ist das Ergebnis des SVI-Forschungsprojekts «Partizipation in Verkehrsprojekten». Es beruht auf einer umfassenden Auswertung der vorhandenen theoretischen und praktischen Literatur (u.a. diverse existierende Handbücher) und einer Analyse von repräsentativen Fallbeispielen in der Schweiz und im Ausland. Eine standardisierte Umfrage bei den Akteuren der Verkehrs- und Raumplanung rundet diese Analyse ab und hat auch die Anforderungen an das Handbuch konkretisiert. Die Details sind im entsprechenden Forschungsbericht festgehalten (INFRAS, eoptima, KCW 2014).

Klare Regeln und Grundsätze

Partizipation fundiert auf den demokratischen Prinzipien und bezieht die Beteiligten nach klaren Regeln und Grundsätzen frühzeitig in die Konkretisierung von Verkehrsprojekten ein. Ein guter Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass alle Beteiligten gleich ernst genommen werden und dass die Rechte und Pflichten und vor allem die Entscheidungsspielräume klar definiert sind. Ergebnisoffenheit und Transparenz stellen eine zentrale Bedingung dar. Nur so können Missverständnisse und Enttäuschungen während des Prozesses vermieden werden.

Der Einbezug der Öffentlichkeit ist in allen Phasen des Projektzyklus von Verkehrsvorhaben mitzudenken: Von den Zielen über die planerischen Festlegungen (z.B. Masterplan) bis hin zu den verschiedenen Konkretisierungsstufen (Vorprojekt, Bauprojekt) und den damit verbundenen Entscheiden. Je nach Projekttypen unterscheiden sich dabei die konkreten Phasen. Das Handbuch unterscheidet zwischen Projekten auf Kantons- und Gemeindestrassen, auf Autobahnen, für Eisenbahnen, für Tram/Bus und Planungen / Projekten im Bereich Verkehr-Raum. Daraus lassen sich grob drei typische Partizipationsinhalte ableiten:

1. Kreativprozesse in frühen Projektphasen: Partizipation für die Erarbeitung von Verkehrs- oder Masterplänen (z.B. regionale Netzgestaltung, Gestaltung von ganzen Quartieren oder Strassenzügen). Hier ist die Schnittstelle zu den raumplanerischen Inhalten von Bedeutung. Auf Gemeindeebene sind es oft Auseinandersetzungen mit Verkehrsberuhigungsmassnahmen.

Ein gutes Beispiel dafür auf regionaler Ebene ist der Prozess bei der Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA) unter Federführung des Kantons Basel-Landschaft.

2. **Variantendialog:** Sukzessive Konkretisierung und Auswahl von Projektvarianten (z.B. Linienführungen). Oft spielt hier auch die Einbettung der Varianten (Umgang mit Entlastung und Belastung, Konkretisierung von flankierenden Massnahmen) eine wichtige Rolle.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Dialog zwischen Experten, Begleitgremium und Forum für die Vorlage eines konkreten Projekts für den Stadttunnel in der Stadt Zug.

3. **Bundesverfahren Strasse und Schiene:** Umgang mit Behördendelegationen und Einbezug der Bevölkerung bei Nationalstrassenprojekten oder Bahnprojekten.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Mitwirkungs- und Informationsprozess für die Gesamtenergieerneuerung des Cityrings auf der A2 in Luzern.

Vier Elemente des Partizipationsprozesses

1. Analyse

Klare Schlüsselfragen im Vorfeld sind von grossem Nutzen für die Durchführung. Dazu sind die Notwendigkeit und die Ziele der Partizipation abzuklären sowie eine Analyse der verschiedenen Akteure und Interessen aufzubereiten. Häufig gibt es bei Verkehrsprojekten bereits eine längere Vorgeschichte, die auf die Ziele und das erwartete Ergebnis einen Einfluss haben kann.

2. Design

Festzulegen sind die Projektorganisation (Stellenwert der Politik und der Experten, abgestimmt auf die formalen Verfahren), die Auswahl und die Positionierung der Akteure (Stakeholder), die Partizipationsformen (z.B. Konsultation, Kooperation) und die Partizipationsinstrumente (z.B. offene Veranstaltungen, Workshops, E-Partizipation). Bei grösseren Prozessen empfiehlt sich eine externe Moderation und ein transparenter Austauschprozess zwischen den Fachexperten und der Bevölkerung. Zu klären sind auch die Kosten und mögliche Kostenbeteiligungen.

3. Durchführung

Zentral sind ein professioneller Ablauf, der das Interesse weckt und auch Anreize für eine aktive Mitwirkung schafft sowie eine klar definierte Informationspolitik (mit den Beteiligten, mit der breiteren Öffentlichkeit) mit gezieltem Einbezug der Presse. Zwischenentscheide helfen, den Entscheidungsprozess zu strukturieren und die Entscheidungsspielräume sukzessive zu fokussieren.

4. Problemmanagement

Partizipation weckt Ansprüche. Damit sie einen Lösungsbeitrag leisten kann, ist von Anfang an ein aktiver Umgang mit möglichen Schwierigkeiten und Herausforderungen notwendig. Relevant sind vor allem der Umgang mit einzelnen Akteuren (Einbindung, Widerstand), der Umgang mit (sich ändernden) Rahmenbedingungen, und vor allem die Herausforderung, sich mit einer Polarisierung und fehlender Konsensbereitschaft auseinanderzusetzen. Dabei sind aber auch die Grenzen der Partizipation zu berücksichtigen: Partizipation ist weder Selbstzweck noch Allheilmittel für die Konfliktlösung. Eine gute Partizipation kann zwar Entscheide vorbereiten und die Argumente mit einem guten Austausch zwischen Fachdiskurs und Haltungen der Bevölkerung und Interessenvertretungen aufbereiten. Am Schluss ist es aber immer die Aufgabe der Politik, aus einem Partizipationsprozess die richtigen – d.h. mehrheitsfähigen – Schlüsse zu ziehen.



Erfolgsfaktoren

Erfolgreiche Partizipation führt in erster Linie dazu, dass in einem vertrauenswürdigen Setting Fortschritte erzielt werden. Dabei ist festzuhalten, dass ein guter Prozess nicht zwingend zu einem Konsens führen muss. Das Scheitern eines Projekts kann auch Teil des Lernprozesses sein. Das Erarbeiten von Argumenten für ein qualifiziertes Verwerfen einer Variante ist oft mehr wert als (faule) Kompromisse, die nachher nicht mehrheitsfähig sind. Einer der grössten Fehler ist, dass Partizipation als Verschleierung missbraucht wird, um Widerstände zu brechen. Umgekehrt kann das ablehnende Lager den Partizipationsprozess auch als eigene Plattform missbrauchen. Deshalb braucht es eine klare Führung und transparente Entscheide, die den Grad von Konsens und Dissens in den verschiedenen Etappen sichtbar machen.

Ebenfalls von grosser Bedeutung ist die Kontinuität. Oft besteht die Vorstellung, dass mit wenigen öffentlichen Veranstaltungen die Mitwirkung als «erledigt» betrachtet werden kann. Partizipation ist ein kontinuierlicher Prozess, den es langfristig zu planen gilt. Schlüsselfaktor ist dabei eine gute Kommunikationspolitik.

Praktische Erfahrungen für gute Abläufe

Die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen ergeben einen grossen Fundus für gute Abläufe bei einzelnen Verkehrsprojekten. Diese lassen sich nicht immer einfach übertragen und sind abhängig vom konkreten Vorhaben und der Projektphase. Die folgenden Punkte sind in der Analyse hervorgetreten und stehen selbstvertretend für viele weitere praktische Hinweise:

- › Bei Kreativprozessen in einem Frühstadium von Verkehrsprojekten ist ein kooperativer Ansatz mit der breiten Öffentlichkeit sinnvoll und ermöglicht es, das gesamte Spektrum von Projektideen aufzunehmen und für den weiteren Prozess aufzubereiten. Dabei ist auch ein kreativer Austausch zwischen Expertenprozessen (z.B. mit Testplanungen) und der Bevölkerung denkbar. Dafür eignen sich öffentliche Workshops mit externer Moderation. Begehungen vor Ort sensibilisieren für konkrete Gestaltungsthemen.
- › Bei Variantendialogen ist eine mehrstufige Projektorganisation wichtig. Einem klar definierten Begleitgremium können hier spezielle Mitwirkungsrechte zugesprochen werden (z.B. auch das Recht, eigene Varianten einzubringen). Die Zwischenentscheide können im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen (Foren) zusätzlich mit der Bevölkerung diskutiert werden. Die Fachexperten haben die Aufgabe, die verschiedenen Vorschläge im Rahmen eines objektiven Beurteilungsverfahrens zu vertiefen und zu prüfen.
- › Bei Bundesverfahren ist eine zusätzliche Ebene involviert. Eine zentrale Funktion nimmt die Behördendelegation ein, die – ähnlich wie das Begleitgremium in Variantendialogen – explizite Mitwirkungs- und Vorschlagsrechte aufweisen kann. Daneben haben die Erfahrungen gezeigt, dass Bundesprojekte dann auf gute Akzeptanz stossen, wenn die betroffenen Kantone, Regionen und Gemeinden in die Projektorganisation einbezogen werden. Wichtig ist auch, die lokale Bevölkerung z.B. im Rahmen von Veranstaltungen einzubeziehen.
- › In einer ersten Phase ist eine saubere (auch selbstkritische) Aufbereitung der Ausgangslage zentral. Dafür eignen sich auch – von neutraler Seite durchgeführte – bilaterale Sondiergespräche mit den Interessenvertretenden bzw. Betroffenen. Bei Verkehrsprojekten, welche auch die Nutzungsplanung einbeziehen, spielt der Einbezug der potenziellen Investoren eine wichtige Rolle.
- › Jede gute Partizipation braucht ein Gesicht. Im Zentrum steht dabei die politische Leitung. Die Herausforderung besteht für diese Leitung darin, bei den verschiedenen Veranstaltungen sichtbar zu sein ohne sich einzumischen und im richtigen Moment die notwendigen Entscheide zu treffen oder Leitplanken zu setzen. Dies ist Chance und Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger zugleich.

L'essentiel en quatre pages

La participation du public comme partie intégrante du processus de planification

Les projets de transports sont des entreprises complexes, qui nécessitent une bonne coordination. La gestion avisée des processus est donc un facteur clé de succès. La participation des différents acteurs, notamment celle de la population, doit constituer une partie intégrante de la conception et de la planification des projets de transports. En effet, une démarche participative favorise la transparence, permet de sensibiliser aux objectifs, accroît l'acceptation et génère des repères identitaires. Par ailleurs, participation est synonyme de communication multilatérale, entre acteurs de l'administration publique, monde politique et public (riverains, population locale, groupes d'intérêt, économie, etc.). Cette communication peut prendre plusieurs formes (information, consultation, coopération). En règle générale, la phase participative précède les procédures formelles, notamment des procédures de consultation et de mise à l'enquête publique ainsi que des référendums, qu'elle permet d'accélérer et d'améliorer.

Un manuel pratique dédié à la démarche participative

Le présent manuel est le résultat du projet de recherche « La participation dans les projets de transports » mandaté par l'Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI). Le contenu du manuel repose sur le dépouillement exhaustif de la littérature spécialisée théorique et pratique (y compris des manuels existants) et sur l'analyse d'études de cas représentatives suisses et étrangères. Une enquête standardisée effectuée auprès des acteurs de la planification des transports et de l'aménagement du territoire complète cette analyse et concrétise les attentes des acteurs par rapport au présent manuel. Les détails sont présentés dans le rapport de recherche correspondant (INFRAS, ecoptima, KCW 2014).

Des règles et des principes clairs

La participation se base sur les principes démocratiques. Elle intègre les parties prenantes dans la concrétisation des projets de transports à un stade précoce, selon des règles et des principes clairs. Un processus de qualité présente les caractéristiques suivantes : toutes les parties prenantes ont le même poids ; les droits et les obligations et surtout la marge de décision sont clairement définis ; l'ouverture par rapport au résultat final et la transparence sont également des conditions centrales. Ce n'est que si ces conditions sont réunies qu'il est possible d'éviter des malentendus et des déceptions pendant le processus.

La participation du public doit être prise en compte dans toutes les phases du projet de transports, de la définition des objectifs aux différents niveaux de concrétisation (avant-projet, projet de construction), en passant par les mesures en matière d'aménagement (p.ex. plan directeur). Les phases de concrétisation varient selon le type de projet. Le manuel distingue les types de projets suivants : routes cantonales et communales, autoroutes, chemin de fer, tram/bus et planifications/projets entre transports et aménagement du territoire. De cette classification découlent les trois contextes typiques d'une démarche participative :



1. Les processus créatifs de la phase initiale du projet: la participation intervient lors de l'élaboration de plans qui concernent les transports ou les plans directeurs (p.ex. aménagement du réseau de transport régional, aménagement de l'ensemble d'un quartier ou d'une artère routière). Dans ce cas, l'interface avec l'aménagement du territoire joue un rôle essentiel. Au niveau communal, il s'agit souvent de réflexions sur des mesures de modération du trafic.

Exemple de bonne pratique de processus créatif au niveau régional : la « Programmation pour le développement de la zone Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA) », sous la direction du Canton de Bâle-Campagne.

2. Les débats sur les variantes: concrétisation progressive et sélection de variantes de projet (p. ex. tracé de ligne). Dans ce cas, la considération des variantes dans leur contexte (p.ex. charge du trafic et délestage, concrétisation de mesures d'accompagnement) joue elle aussi un rôle important.

Exemple de bonne pratique de débat sur un projet concret, entre experts, groupe d'accompagnement et forum public : le tunnel urbain de Zoug.

3. Les procédures liées aux projets routiers et ferroviaires pilotés par la Confédération: Il s'agit de la gestion des relations avec les délégations des autorités et de la participation de la population dans le cadre de projets autoroutiers ou ferroviaires qui relèvent de la compétence de la Confédération.

Exemple de bonne pratique : le processus de participation et d'information lié au renouvellement complet du tronçon autoroutier Cityring sur la A2, à Lucerne.

Les quatre étapes du processus participatif

1. L'analyse

Il s'agit d'emblée de formuler les questionnements déterminants en termes de mise en œuvre. Par ailleurs, il convient de définir la pertinence et les objectifs de la démarche participative prévue. Enfin, il convient de faire la liste des différents acteurs et intérêts en jeu. Les projets de transports ont souvent une longue histoire. Celle-ci peut avoir une influence sur les objectifs et sur le résultat escompté.

2. La méthode

Au niveau de la méthode, les points suivants doivent être définis : l'organisation du projet (rôles respectifs des milieux politiques et des experts, en fonction des procédures formelles), la sélection et le positionnement des acteurs (parties prenantes), les formes de la démarche participative (p.ex. consultation, coopération) et les instruments de la participation (p.ex. manifestations publiques, ateliers, démarches participatives en ligne). Pour les processus d'une grande envergure, il est recommandé de recourir à une personne externe chargée de l'animer et de veiller à un échange transparent entre les experts et la population. Les coûts et une éventuelle participation aux coûts de la part de tiers doivent également être définis.

3. La mise en œuvre

Une démarche participative doit être gérée de manière professionnelle, éveiller l'intérêt et inciter à s'impliquer activement. Elle exige une politique d'information clairement définie (pour les parties prenantes, pour le grand public), qui inclut la presse de manière ciblée. Les décisions intermédiaires aident à structurer le processus de décision et à délimiter progressivement la marge de décision.

4. La gestion des problèmes

La participation éveille des attentes. Pour qu'elle puisse être constructive, les éventuelles difficultés et défis doivent être abordés d'emblée. Le contact avec les différents acteurs (intégration, opposition), la gestion de l'évolution des conditions-cadres ainsi que la manière d'aborder les polarisations et le manque de volonté de parvenir à un consensus comptent parmi les défis à relever. Il convient donc aussi de garder en mémoire les limites de la participation : elle n'est ni une fin en soi, ni une panacée pour la résolution de conflits. La participation peut certes préparer des décisions et des arguments grâce à un bon échange entre le discours des spécialistes d'un côté et les positions de la population et des représentants de milieux intéressés de l'autre. En fin de compte, c'est à la politique qu'il incombe de tirer les conclusions appropriées, c'est-à-dire capables de rallier une majorité.

Les facteurs de succès

Un processus participatif a pour principal mérite de faire progresser un projet dans un cadre où les acteurs sont en confiance. Il convient toutefois de noter qu'un bon processus ne conduit pas forcément à un consensus. L'échec d'un projet peut aussi faire partie du processus d'apprentissage. L'élaboration d'arguments pour le rejet qualifié d'une variante a souvent plus de valeur qu'un compromis (boiteux), incapable de rallier une majorité par la suite. Une des plus grandes erreurs consiste à utiliser l'approche participative comme prétexte pour briser l'opposition. Inversement, l'opposition peut aussi utiliser le processus de participation comme plate-forme pour sa propre cause. Par conséquent, le processus exige une direction ferme. En outre, il faut des décisions transparentes, qui affichent le degré de consensus et de désaccord à chacune des étapes.

La continuité est elle aussi un facteur clé de succès. Souvent, on imagine qu'on peut « classer » la question de la participation après quelques manifestations publiques. La participation est un processus continu, qu'il faut planifier à long terme et assortir d'une politique d'information pertinente.

Des bonnes pratiques pour des processus aboutis

Les conclusions tirées des études de cas dans le domaine des transports constituent un riche fonds de processus participatifs aboutis. Toutefois, leur transférabilité à d'autres projets n'est pas toujours possible, dans la mesure où ils dépendent d'un projet concret et d'une phase de projet spécifique. À titre d'exemples, nous citerons quelques bonnes pratiques révélées par l'analyse :

- Lors des processus créatifs, durant la phase initiale des projets de transports, une approche coopérative qui implique le grand public est judicieuse pour accéder à la totalité des idées ; après synthétisation, ces idées pourront être utilisées en cours de projet. Dans cette phase, un échange entre les spécialistes (p.ex. auteur-e-s de planifications expérimentales) et la population est parfaitement imaginable. Les ateliers publics animés par un-e professionnel-le externe forment un cadre qui se prête bien à ce type d'échange. Quant aux visites sur place, elles permettent de sensibiliser de manière concrète aux questions d'aménagement.



- › Lors des débats sur les variantes, une organisation du projet qui précise les compétences des différentes parties prenantes s'impose. Un groupe d'accompagnement défini peut se voir attribuer des droits de participation spécifiques, tels que le droit de proposer des variantes. Les décisions intermédiaires peuvent en outre être discutées avec la population lors de manifestations publiques (forums). Les experts professionnels ont pour tâche d'approfondir et d'examiner les différentes propositions dans une procédure d'évaluation objective.
- › Les procédures fédérales impliquent un niveau administratif supplémentaire. La délégation des autorités occupe une fonction déterminante : elle peut être explicitement dotée de droits de participation et de proposition, au même titre que le groupe d'accompagnement dans le cadre du débat sur les variantes. L'expérience montre que les projets de la Confédération sont particulièrement bien acceptés si les cantons, régions et communes concernées sont impliqués dans l'organisation du projet. Par analogie, il est bon d'intégrer la population locale, par exemple dans le cadre de manifestations.
- › La première phase est consacrée à l'analyse détaillée (et autocritique) de la situation de référence. Des discussions exploratoires bilatérales, menées par une partie neutre avec les groupes d'intérêt resp. avec les personnes concernées sont un bon moyen pour mener à bien une telle démarche. Dans les projets de transports qui ont un impact sur le plan d'affectation, il convient d'impliquer les investisseurs potentiels.
- › Chaque démarche participative a besoin d'un «visage» ; ce rôle incombe en premier lieu à la direction politique du projet. L'art consiste pour les représentants politiques concernés à être présents aux différentes manifestations sans intervenir et à prendre les décisions qui s'imposent au bon moment – une chance et un défi à la fois !

The essentials on three pages

Integration of the Public as Part of the Planning Process

Transport projects in Switzerland are complex and require good coordination. Hence a strong process controlling and leadership are important success factors. Participation of different stakeholders, namely the involvement of the public, has to be an integral part of the project planning process. Participation creates transparency and sensitivity and increases identity and acceptance. It means multi-way communication between the actors of the administration, political stakeholders and the public (especially locals, neighbours, interest groups and businesses). Participation can present itself in several forms, e.g. as information, consultation and cooperation. It generally precedes formal procedures (such as formal consultation, plan approval procedures, referendum) and helps to accelerate them.

A Handbook for Practice

The present handbook is the result of a research project called «Participation in transport projects» (funded by the Swiss Association of Transportation Engineers and Experts SVI). It is based on a comprehensive analysis of the theoretical and practical literature available (inter alia existing handbooks on this topic) and an evaluation of representative case studies in Switzerland and abroad. A standardised survey among the actors of transport and spatial planning completes the analysis and has substantiated the aims and contents of the handbook. The details of this analysis are written down in a research report (INFRAS, ecoptima, KCW 2014).

Explicit Rules and Principles

Participation is based on the principles of democracy and, at an early stage already, includes the participants in the planning process of transport projects according to explicit rules and principles. An excellent process is characterised by an equal treatment and involvement of the participants as well as a clear definition of the rights and obligations and exact room for decision. Openness to results and transparency are important conditions in order to prevent misunderstandings and frustration during the process.

The involvement of the public has to be anticipated in all phases of the process cycle of transport projects, starting with general design studies and master planning right until the different levels of concretisation (technical pre-project, construction project), and the related decision procedures. There are different types of projects with different phases to distinguish. The handbook differentiates between projects for cantonal and communal roads, national highways, rail projects, projects for local public transport and related projects and programmes to coordinate transport and spatial planning. This leads to (roughly) three master participation processes:

1. **Creative and cooperative processes at early stages:** Participation to elaborate transport and master plans (e.g. regional transport network development, urban settlement design of entire quarters or roads). The interface to spatial planning is very important. At communal level, the debates are mainly concerning transport calming projects. A good example therefore at regional level is the participation process for the strategy planning Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA) under the lead of the canton of Basel-Landschaft.



- 2. Dialogue on variants:** Gradual concretisation and choice of projects variants (such as routings). Often it is the embedding of the variants (e.g. flanking measures to secure traffic relief) that is of major importance.

A good example hereof is the dialogue between experts, project group with interest groups and a public forum to find consensus regarding a tunnel project in the city of Zug.

- 3. Procedures on national level, road and rail:** Dealing with delegations of authorities and public consultation procedures as well as with the involvement of the public (dialogue on communal level) regarding highway and railway projects.

A good example is the participation and information process for the renewal project of the highway city ring A2 in Lucerne.

Four Elements of the Participation Process

1. Analysis

Explicit key questions in advance will create transparency during the realisation. It is important to evaluate the necessity and aims of the participation and to analyse the roles and interests of different stakeholders. Often there is a longer preceding project history to consider, which can influence the process and the expected result.

2. Design

The following elements have to be designed: The project organisation (significance of the role of politics and experts, aligned with formal procedures), the selection and position of the stakeholders, the forms of participation (e.g. consultation, cooperation), and the instruments to use (such as open forums, workshops, e-participation). The bigger the size of the project, the more an external moderation is recommended to guarantee a transparent exchange between experts and the public. Also the costs (and possible contributions) have to be defined.

3. Realisation

Most important is a professional handling in order to create incentives for an active participation based on a well-defined information process (with the participants and the broader public) and good integration of the media. Intermediate decisions support the structuring of the planning and the decision-making process and might also bring the scope of decision-making into focus.

4. Problem management

Participation creates demands. It being a potential source for problems and time losses, it requires the participants to meet possible difficulties and challenges in an active way. Problem management has to deal with the involvement of single («difficult») actors, the consideration of changing framework conditions, and – especially – the threats of polarisation and missing willingness for consensus. Hereby, the limits of participation have to be considered: Participation is not a universal remedy to solve conflicts. Good participation processes are able to prepare decision-making and to elaborate arguments and opinions exchanged between experts and the public as well as interest groups. However, in the end, it will always be the duty of politics to draw the right conclusion out of a participation process acceptable to the majority.

Success factors

Successful participation mainly aims for achieving progress within a trustworthy setting. The main goal is not necessarily to create a consensus. Project failures can be a part of the learning process. The elaboration of arguments toward a qualified rejection of a specific transport variant might be of greater value than bad compromises, which bear the risk to be rejected later within a referendum. One of the biggest mistakes is to misuse the participation process as a cover-up in order to break resistance. On the other hand, the opposition might also misuse participation on behalf of their interest to increase resistance. Therefore, a strong leadership and transparent decisions are strong success factors in order to make the level of consensus at different project stages visible.

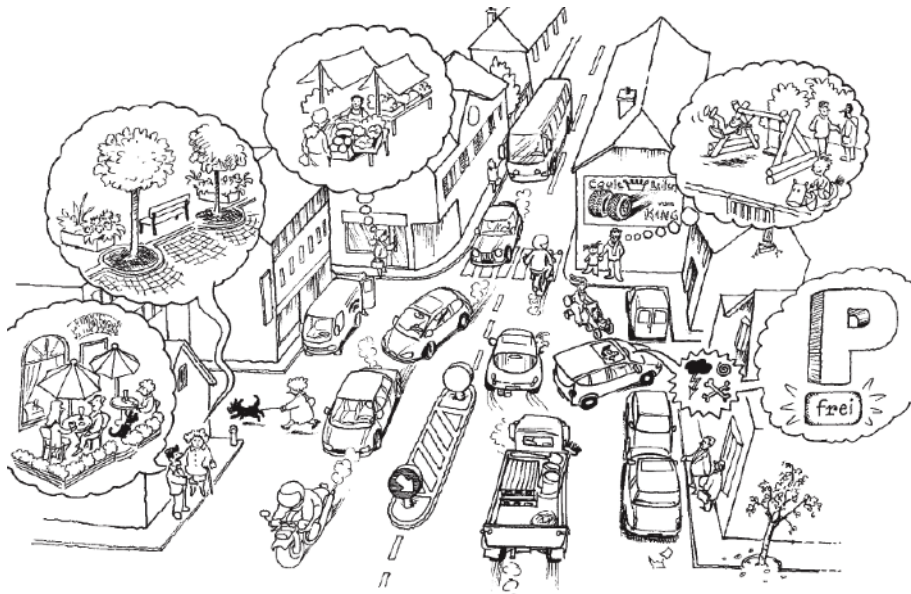
In addition, continuity is a major success factor. Often there is the wrong idea that a few public events are enough to consider the participation aspect as «sorted». However, participation is an ongoing process, which has to be planned in the long run. One of the key factors is continuous communication.

Practical experience

The evaluation of case studies provides a broad pool from which best practices for participation in transport projects can be taken and defined. Not all of them might be transferred to other projects since they depend on the specific circumstances and project phases. However, the following conclusions have become prominent in the analysis and might represent some overall practical hints:

- › Creative processes in an early project stage of transportation projects are sensible and usually based on a cooperative approach involving a broader public. This allows to capture a wide range of project ideas and to prepare these for the next project stages. Also a creative exchange process between experts and the public is possible, based on the results of so called test planning approaches (competition of project ideas between different expert teams). Public workshops with external moderation are suitable for this kind of dialogue. Specific on-site visits create more clarity of the specific space.
- › The handling of the dialogue of variants demands a multi-level project organisation. A specific project group (involving stakeholders) might have the particular right to propose specific variants (e.g. the right to propose own variants). Some intermediate decisions can be used to narrow the number of variants down; the results can be discussed at events involving the broader public. The experts then have to evaluate and analyse the chosen variants in depth, based on objective evidence and criteria.
- › It is necessary to involve additional levels when national road and rail projects are concerned. The involvement of a delegation of politicians and authorities is most relevant. This delegation might also have explicit rights in decision-making. In addition, experience has shown that projects on a federal level are well accepted if the cantons, regions and municipalities are involved in the project organisation. It is also important that the local population is involved e.g. through specific events.
- › In a first phase, transparent (and self critical) screening and scoping is essential. Suitable are bilateral exploring interviews (carried out by a neutral party) with the stakeholders and persons affected. If transport projects also include space use planning, the involvement of potential investors plays an important role.
- › Every successful participation process also needs a face, usually represented by political leaders. For political leaders, however, it is often a challenge to create an atmosphere of participation without trying to interfere and then to use the right moment to take necessary decisions. This challenge, however, represents also a chance for the policy-makers.

1. Wieso Partizipation: Ein fiktives Beispiel



Quelle: ÖGUT, 2005

Vorher: Der Wunsch nach Veränderung ...

Für Frau Gemeindepräsidentin Kinzer war klar: «Mit der Landstrasse, der wichtigsten Ortsdurchfahrt, muss etwas passieren und das wird nicht billig. Die Politik fordert schon lange eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität, aber was ist da möglich mit 15'000 Fahrzeugen pro Tag? Es gibt immer noch viele Gewerbetreibende, die von einer Umfahrung träumen, oder einfach unter den Boden? Aber der Kanton hält sich vornehm zurück, und sowieso: Das sollten wir uns nun definitiv abschminken, zu teuer, zu viel Landverschleiss, zu umstritten, nicht mehr wirklich zeitgemäss. Aber was können wir tun? Aufwerten, verlangsamen, verdichten, Bäume pflanzen, und was ist mit den Parkplätzen, die Gewerbetreibenden springen mir an die Gurgel ..., aber die Strasse muss in den nächsten zwei Jahren saniert werden, und das ist die grosse Chance, dass der Kanton auch mitzieht.

Also Mitwirkung: Wir müssen die Bevölkerung sensibilisieren, klar machen, dass es nicht einfach ist und dass es gute Ideen braucht, und wer weiss, vielleicht kommen ja auch gute Ansätze und die üblichen Meinungsmacher werden mal etwas relativiert. Ich will einen gut strukturierten Prozess mit einem klaren Ergebnis, nämlich ein Konzept für die Landstrasse, mit klaren Randbedingungen für das Sanierungsprojekt, mit Vorgaben für die Verkehrsführung, das Temporegime, die Parkierung und die Bepflanzung. Zu prüfen ist auch, ob die angrenzende Bebauung einbezogen werden soll. Dieser Prozess soll extern und professionell moderiert werden, und wir müssen der Bevölkerung auch gewisse Dinge vorgeben, sonst wird das zum Jekami. Wir starten mit einer Ideenkonkurrenz, in der ein oder verschiedene Teams erste Ideen und Varianten entwickeln, die dann an Workshops konkretisiert werden, quasi ein Pingpong mit den Fachleuten. In einer zweiten Phase können dann die Varianten vertieft und eine Bestvariante entwickelt werden. Aber lassen wir das noch offen. Mir geht es vor allem mal um einen guten Dialog. Da kann ich auch als Politikerin punkten. Was ich aber unbedingt noch mit meinen Kollegen vom Gemeinderat klären muss, welche Rolle wir da spielen sollen. Müssen wir die Interessensverbände auch begrüßen oder machen wir einen offenen Prozess mit der Bevölkerung? Was ist mit den Grundeigentümern? Was soll wer beschliessen dürfen und was nicht?»

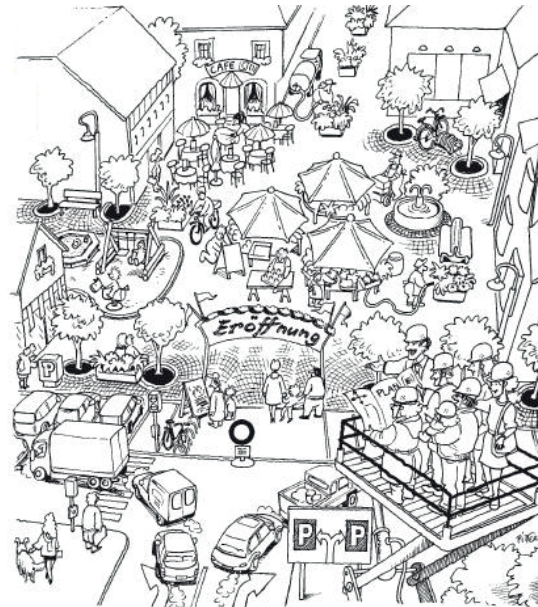
... und nachher: Der Nutzen der Partizipation für die Gemeinde

Frau Kaltenbacher, **Gewerbetreibende**:
Es wurden Lösungen aufgezeigt, wie meine
Kunden auch in Zukunft parkieren können.

Frau Huber, **Anwohnerin**:
Endlich haben die mich ernst genommen.

Herr Sacher, **Gewerbetreibender**:
Viel geschwätzt, wenig bewirkt, aber
die Apéros waren dennoch gut für den
Austausch.

Herr Leimgruber, **Chef Bau und Planung**:
Ich war am Anfang sehr skeptisch, aber ich
muss gestehen, einige Ideen konnten wir
gut aufnehmen.



Quelle Abbildung: ÖGUT, 2005

Herr Santana, **Anwohner**:
Das war anregend. Interessant, was
die Leute so denken.

Frau Kinzer, **Gemeindepräsidentin**:
Ich bin guten Mutes für die Volks-
abstimmung. Der Prozess selbst hat
die Bevölkerung sensibilisiert.

Herr Grono, **Gemeinderat**:
Mich hat überrascht, wie die Bevölkerung
mitgemacht hat, eine neue Gesprächskultur.

Frau Kellenberger, **Einwohnerin**:
Es hat mich zwar nicht direkt betroffen,
dennoch weiss ich jetzt gut über das
Projekt Bescheid.



2. Was ist Partizipation: Ziele, Grundsätze und Formen

Partizipation heisst Mitwirken, Mitgestalten, Mitentscheiden. Partizipation heisst Einbezug der Direktbetroffenen, der Beteiligten (u.a. Interessensgruppen) und der Bevölkerung in die gemeinsame Suche nach einer mehrheitsfähigen Lösung.

Sieben Ziele

Partizipation ist kein Selbstzweck, sondern Bestandteil der sogenannten «Good Governance», d.h. eines umsichtigen und nachhaltigen Umgangs mit Ressourcen, Bedürfnissen und verschiedenen Meinungen. Partizipation soll

1. **Transparenz und Vertrauen schaffen:** Vorschläge und Meinungen öffentlich austauschen, ohne versteckte Prozesse.
2. **Sensibilisieren:** Verständnis für die Problemlage und Zielkonflikte schaffen, auch das Verständnis dafür, dass gewisse Vorschläge nicht möglich sind.
3. **Identifizieren:** Sich einbringen und angehört werden und die Basis schaffen, dass «meine» Ideen eingeflossen sind, auch wenn sie nicht immer mehrheitsfähig sind.
4. **Projekte verbessern:** Projekte aus Sicht der Nutzer, der Betreiber und der Allgemeinheit verbessern und die teils widersprechenden Zielvorstellungen besser zusammenführen. Neue Ideen und Varianten sollen das Projekt verbessern oder auch völlig neue unkonventionelle Ansätze ins Spiel bringen.
5. **Akzeptanz erhöhen:** Anliegen der Bevölkerung berücksichtigen bzw. aufnehmen und prüfen.
6. **Legitimieren und Verfahren beschleunigen:** Sicherstellen, dass die nachfolgenden Abstimmungsprozesse gut vorbereitet und politisch abgestützt sind, sodass die formalen Verfahren (Finanzreferenden, Einsprachen) ohne Verzögerung erfolgen.
7. **Ausgleichen und die Nutzen und Lasten gerecht verteilen:** Sicherstellen, dass die Lasten nicht einseitig verteilt sind und allenfalls auch Kompensationen in die Lösungsfindung einbeziehen.

› Der Partizipationsprozess erkennt am Anfang, welche Ziele für ein bestimmtes Projekt am bedeutendsten sind. Darauf wird die Partizipation ausgerichtet.

Fünf Grundsätze

Die Ziele können erreicht werden, wenn folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Alle Beteiligten werden gleich ernst genommen und haben die gleichen Rechte und Pflichten.
2. Die Beteiligten sind die Experten ihrer Konflikte. Sie finden die Lösungen.
3. Alle bemühen sich, Lösungen zu finden, die auch die Interessen des anderen umfassen.
4. Ergebnisoffenheit ist eine Bedingung für den Erfolg der gemeinsamen Diskussion.
5. Die Auseinandersetzung erfolgt fair, auf der Basis sachbezogener, nachvollziehbarer Argumente.

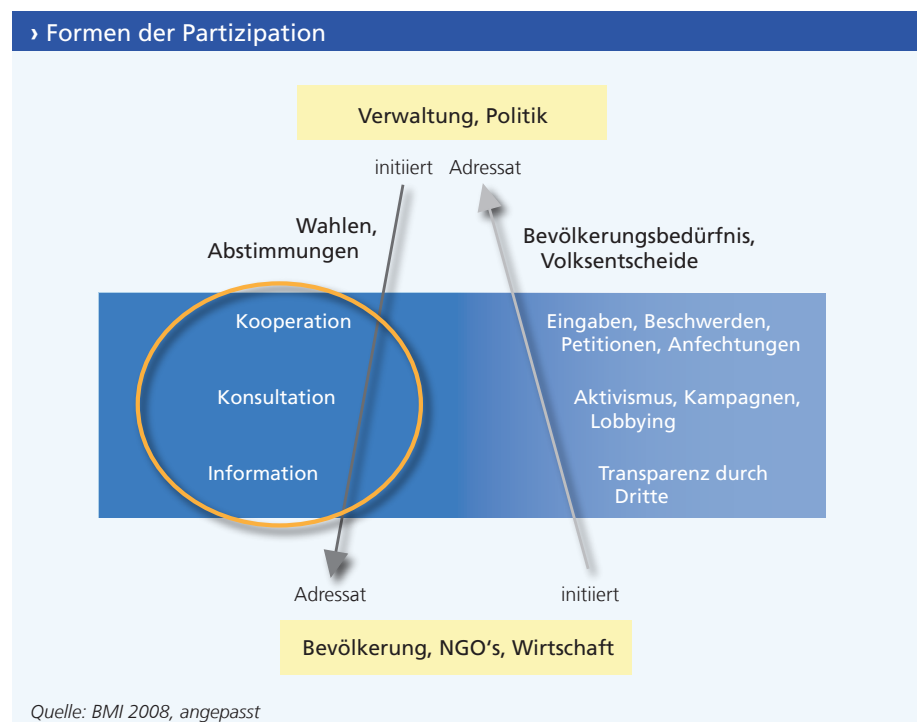
(Grundlage Emmenegger, 2012)

› Der Partizipationsprozess folgt diesen Grundsätzen.
Die Tragweite und die Erwartungen sind geklärt.
Partizipation ist nicht Garant für den Erfolg, jedoch Voraussetzung.

Drei Formen: Information – Konsultation – Kooperation

Partizipation bezeichnet den Austausch zwischen Verwaltung/Politik und der Bevölkerung/Interessensgruppen. Dieser kann in zwei Richtungen erfolgen. Bei Verkehrsprojekten ist normalerweise die Verwaltung/Politik die Initiantin und die Bevölkerung/Interessensgruppen die Adressaten mit folgenden drei Partizipationsformen:

1. **Information:** Regelmässig und proaktiv über Ziele, Inhalt und Prozess bei der Projekterarbeitung informieren. Allfällige Rückmeldungen werden aufgenommen (keine Einweg-Information).
2. **Konsultation:** Stufenweise Meinungen abholen und im Austausch mit den Fachleuten das Projekt allenfalls anpassen (mit Betroffenen und Beteiligten an einem Tisch sitzen, aber ohne die Verpflichtung einer Umsetzung).
3. **Kooperation:** Gemeinsam Ziele, Stossrichtungen und Projektideen entwickeln und stufenweise konkretisieren (mit Betroffenen und Beteiligten zusammen eine Lösung erarbeiten).



Im Fokus des Handbuchs stehen die drei Partizipationsformen im orangen Kreis.

› Der Partizipationsprozess definiert am Anfang, auf welche dieser Formen bzw. auf welchen Formen-«Mix» der Fokus gelegt wird. Der Partizipationsprozess benutzt diese in einem gut strukturierten Prozess im Austausch zwischen Entscheidungsträgern, Betroffenen/Beteiligten, Bevölkerung und Experten.

Manchmal braucht es auch eine Initiative der Bevölkerung: Das Beispiel der Durchmesserlinie Zürich

Wenn Probleme auftreten, kann auch die allgemeine Öffentlichkeit die Initiantin und die Politik die Adressatin sein. Die Durchmesserlinie in Zürich ist ein Beispiel dafür, wie dank den Schweizer Volksrechten trotz ungenügender Partizipation in der Anfangsphase ein besseres Projekt resultieren kann. Nachdem die bisherigen Vorschläge der SBB mit Flügelbahnhof und neuer oberirdischer Gleisführung auf Widerstand gestossen sind, hatte 1998 die kantonale Volksinitiative «Pro Durchgangsbahnhof» eine hohe Resonanz, was den Zürcher Regierungsrat bewogen hat, einen Gegenvorschlag (heutige Lösung) vorzulegen, der 2001 vom Zürcher Souverän angenommen worden ist.



Quelle: Eigenes Bild

Partizipation und formelle Verfahren

Die gesetzlichen Vorgaben für die Abwicklung von Plangenehmigungsverfahren schreiben u.a. auch Elemente der Partizipation vor. Zu unterscheiden ist dabei zwischen klaren Verfahrensvorgaben (z.B. Auflageverfahren, Einspracheverfahren) und den Anforderungen an den Einbezug der Bevölkerung. Letztere sind in der Regel sehr allgemein als Mindestanforderung formuliert und lassen viel Spielraum offen. Die Grenzen zwischen formeller und informeller Partizipation sind in der Praxis fließend.

› Der Partizipationsprozess schöpft die informellen Möglichkeiten aus und ist in der Regel den formalen Verfahren vorgeschaltet. Damit kann er zur Beschleunigung und Verbesserung beitragen. Er ersetzt die formalen Verfahren nicht, sondern ergänzt sie.

Gesetzliche Vorgaben für die Partizipation

In Richtlinien und Gesetzen (z.B. Raumplanungsgesetz, Strassengesetz des Kantons Zürich, Baugesetz des Kantons Bern, Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau) sind die Anforderungen an die Partizipation geregelt. An einigen Stellen gibt es auch Hinweise für den konkreten Einbezug der Bevölkerung.

Strasse

Das **Nationalstrassengesetz** der Schweiz macht klare Vorgaben für die mehrstufigen Planungs- und Einsprache- bzw. Enteignungsverfahren (Art. 19). Der Einbezug der Kantone und Gemeinden ist angesprochen. Nicht gemacht werden hingegen Vorgaben betreffend Einbezug der Bevölkerung (ist Sache der Kantone und Gemeinden). Die Kantone stellen das Bindeglied zwischen dem Bund und den Gemeinden dar und müssen auf beide Seiten entsprechend informieren. Bei einem Ausführungsprojekt (Art. 27b) fordert der Bund eine Stellungnahme der Kantone ein und legt das Projekt öffentlich auf (30 Tage), auch bei den Gemeinden. Während dieser Frist kann Einsprache erhoben werden.

Die **Strassengesetze der Kantone** beinhalten konkrete Vorgaben für den Einbezug der Gemeinden (via Orientierungsversammlung oder öffentliche Auflage). Das Strassengesetz des Kantons Zürich (Art. 13) ist etwas expliziter, indem auch die Information konkretisiert wird. Dasjenige des Kantons Bern spricht von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit (Art. 14) mit den Gemeinden. Wenn die Planung regionale Interessen betrifft, muss der Kanton zusätzlich mit den betroffenen Regionalkonferenzen zusammenarbeiten. Bei der Zusammenarbeit sind insbesondere die Ziele des Vorhabens, der Projektablauf und die Projektorganisation gemeinsam zu bestimmen.

Schiene / ÖV

Schienenverkehrsprojekte sind auf Bundesebene geregelt. Massgebend ist das **Eisenbahngesetz** mit dem Plangenehmigungsverfahren Artikel 18d. Anhörung, Publikation und Auflage sind für die betroffenen Kantone und Gemeinden zu gewährleisten und Einsprachen können während der öffentlichen Auflage erhoben werden. Vorgaben im Sinne einer breiten Mitwirkung der Bevölkerung macht der Gesetzgeber keine.

Neben dem Eisenbahngesetz gibt es auf **Kantonebene Gesetze oder Richtlinien** über den **öffentlichen Personenverkehr**, respektive im Kanton Bern eine Richtlinie über die Partizipation bei der Angebotsdefinition im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr. Angebotsdefinitionen haben unter Mitwirkung der Gemeinden, Regionalkonferenzen und Transportunternehmungen stattzufinden. Der Kanton Bern geht noch etwas weiter, indem festgehalten wird, dass er vorschreibt, dass Partizipation stufen- und formgerecht einzusetzen sei. Auch Hinweise für die praktische Umsetzung sind enthalten.

Verkehr und Raum

Das **Raumplanungsgesetz** spricht explizit von einer Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4). Die öffentliche Auflage der Pläne erfordert einen ausdrücklichen Mitwirkungsprozess. Bezüglich Verkehr und Raum sind auf Bundesebene die **Agglomerationsprogramme** zu erwähnen. Bei diesen muss Partizipation gewährleistet sein (Grundanforderung 1). Mit dem Programm «Projet urbains» wurde zudem eine anwendungsorientierte Unterstützung für Städte und Agglomerationsgemeinden geschaffen (ARE, 2010). Darin wird aufgezeigt, dass auf Quartierebene die Gestaltung des Strassenraumes heutzutage kaum mehr ohne Mitwirkung durchgeführt werden kann. Bei lokalen Projekten ist Partizipation im Sinne von Mitwirkung quasi ein Muss.

Die **kantonalen Bau- und Planungsgesetze** halten eine Informationspflicht und Mitwirkung der Bevölkerung fest. Diese soll frühzeitig in der Planung stattfinden. Im Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau wird beispielsweise festgehalten, dass die Behörden die Bevölkerung nach Massgabe des Bundesrechts orientieren und dass sie dafür sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. Das Baugesetz des Kantons Bern sieht vor, dass die Resultate der Mitwirkung in geeigneter Weise (Protokoll, Mitwirkungsbericht) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind und dass insbesondere bei Quartierplanungen die Lösungen zusammen mit der Quartierbevölkerung erarbeitet werden können.

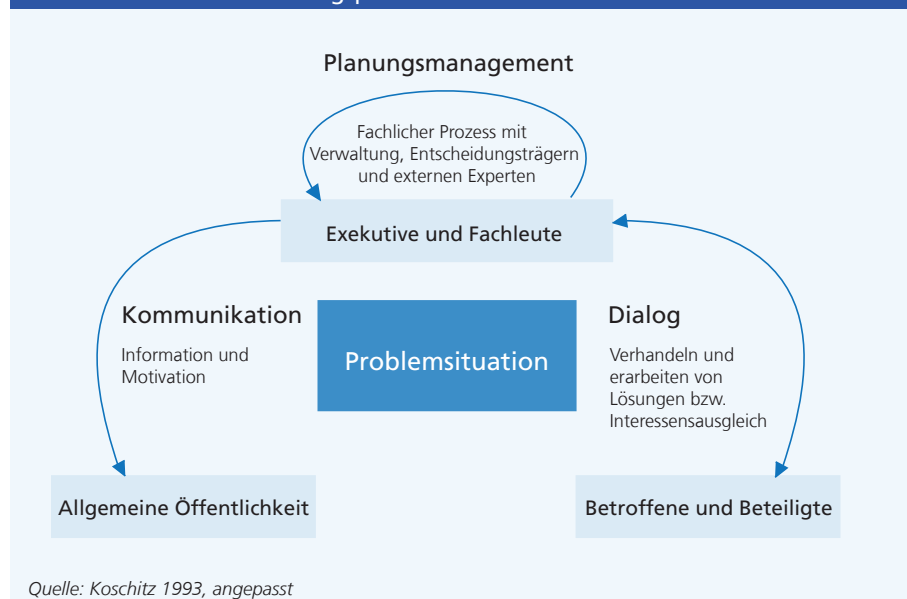


Partizipation als Teil des Planungsprozesses

Eine Problemsituation wird in der Regel von verschiedenen Seiten angegangen. Daraus lassen sich drei unterschiedliche Kernprozesse ableiten, in welche Partizipation einzubetten ist:

1. Das **Planungsmanagement** fokussiert auf die Inhalte und den fachlichen Dialog zwischen den Planenden, den Politikern und den Experten.
2. Der **Dialog** fokussiert auf den Interessensausgleich mit den **Betroffenen und den Beteiligten** (u.a. Interessensgruppen), in der Regel wo Abwägungen und ein Volkssentscheid nötig sind.
3. Die **Kommunikation** stellt den Informationsaustausch sicher und fokussiert auf die **allgemeine Öffentlichkeit**, die in der Regel referendumsberechtigt ist, um politische Akzeptanz zu erreichen und Referenden bzw. Einsprachen vorzubeugen.

› Drei Elemente des Planungsprozesses



› Der Partizipationsprozess fokussiert auf die Betroffenen und die Beteiligten sowie auf die allgemeine Öffentlichkeit im Rahmen eines kontinuierlichen Austausches mit dem Experten- und verwaltungsinternen Ablauf und einer sachgerechten Informationspolitik.

Die Schnittstelle zum Expertenprozess ist bei jedem Mitwirkungsprozess von grosser Bedeutung. So hat sich in letzter Zeit die Methode der Testplanung als innovative Form eines Expertenprozesses etabliert. Die Ergebnisse von Testplanungen als Resultat eines wettbewerb- oder wettbewerbähnlichen orientierten Expertenprozesses können als Input für ein Mitwirkungsverfahren dienen.

Wettingen: Testplanungen und Mitwirkung der Bevölkerung für den Masterplan Landstrasse

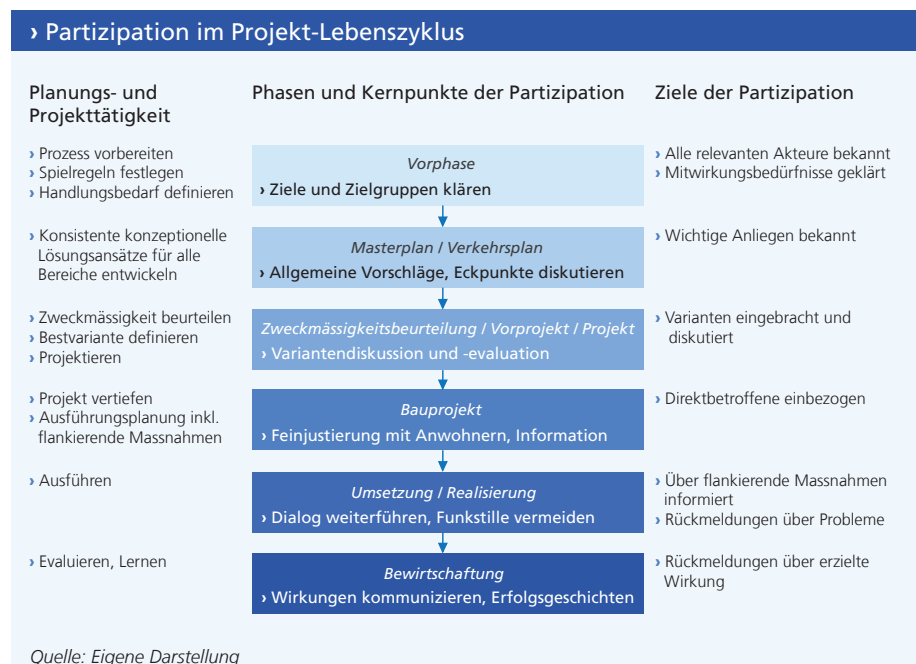


Quelle: Gemeinde Wettingen

Die Landstrasse ist die wichtigste und verkehrsreichste Kantonsstrasse, die Wettingen mitten durch das Zentrum quert. An ihr liegen viele zentrale Dienstleistungen und Wohnungen. Mit einem Masterplan Landstrasse sollen die verkehrs- und siedlungsplanerischen Grundlagen geschaffen werden, um die Ziele bezüglich Verkehrsführung und Koexistenz der Verkehrsmittel, Verkehrsberuhigung (v.a. Lärm), Parkierung, Gestaltung der Verkehrsflächen und der angrenzenden öffentlichen Räume, Nutzungen, Bebauungshöhe und -dichte zu erreichen. Dazu wurden in zwei Stufen Testplanungen durchgeführt (allgemein, Vertiefungsstudien) und die Erkenntnisse an insgesamt vier öffentlichen (extern moderierten) Anlässen im Rahmen von Workshops diskutiert und weiterentwickelt. Die Erkenntnisse sollen in die Überarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung einerseits und in konkrete Verkehrsprojekte andererseits einfließen.

Partizipation in verschiedenen Planungs- und Projektphasen

Der Planungsprozess verläuft in der Regel in mehreren Phasen. Partizipation sollte während des gesamten Planungs- und Projektierungsprozesses eine Rolle spielen und bereits in der Vorphase des Planungsprozesses eines Verkehrsprojektes starten. Die folgende Abbildung zeigt die wichtigsten Elemente in den verschiedenen Planungs- und Projektierungsphasen.



› Der Partizipationsprozess berücksichtigt den gesamten Lebenszyklus eines Verkehrsprojekts – von der Konzeptphase bis hin zur Umsetzung und Bewirtschaftung – und setzt stufengerecht und zielgerichtet die verschiedenen Partizipationsformen ein.



Typisierung der Partizipation: Fünf Projekttypen und drei Partizipationsinhalte im Verkehr

Jedes Projekt ist anders und hat eine andere Vorgeschichte. Deshalb ist auch jeder Partizipationsprozess unterschiedlich. Eine Typisierung von Verkehrsprojekten hilft, allgemeine Grundsätze für ähnlich gelagerte Abläufe ableiten zu können. Die folgenden fünf Projekttypen orientieren sich zunächst an den unterschiedlichen Inhalten (Verkehrsträgern und Verfahren).

› Inhaltliche Themenfelder Partizipation			
Projekttyp	Inhalte/Schwerpunkte	Projekte	Konkrete Fragen für die Partizipation
Kantons-/Gemeindestrassen	Aufwertung der Strassenräume Koexistenz (Nebeneinander) der verschiedenen Verkehrsmittel und Raumentwicklung innerorts mit/ohne Entlastungsstrasse	› Aufwertungsmassnahmen › Umfahrungs-/Entlastungsstrassen › Betriebs- und Gestaltungskonzepte › Langsamverkehrsinfrastruktur › Flankierende Massnahmen › Verkehrsberuhigung (Tempo 20/30), Schulweg-Sicherheit	› Variantendiskussion › Gestaltungsfragen › Koexistenz › Flankierende Massnahmen
Autobahnen	Linienwahl, Variantenevaluation Baustellenmanagement	› Engpassbeseitigung, Gesamterneuerung, Netzerweiterung › Verkehrsmanagement	› Variantendiskussion › Projektnutzen › Design flankierende Massnahmen
Eisenbahn	Verknüpfung in kritischen Knoten (Fern- und Regionalverkehr)	› Ausbauprojekte in grösseren Knoten › Bahnhaltstellen/-übergänge	› Projektnutzen › Variantendiskussion › Flankierende Massnahmen
Tram/Bus	ÖV-Ausbau und Aufwertung	› Tramprojekte › Korridorgestaltung und Gesamtverkehrsabwicklung	› Linienführung › Koexistenz › Einbettung in Ortsbild
Verkehr-Raum	Abstimmung Verkehr-Siedlung	› Agglomerationsprogramme, städtische Programme › Gesamtverkehrskonzepte › Mitwirkung auf Stufe Richtplan › Parkierung, Fahrtenkontingente	› Verständnis der Zusammenhänge › Prioritätensetzung › Phasenverständnis

Die Partizipationsverfahren unterscheiden sich je nach Themenfeld, Projektphase und Höhen (Bund, Kanton, Region, Gemeinden). Daraus lassen sich drei typische Partizipationsinhalte ableiten:

1. Vorphase – Verkehr-Raum:

Kreativprozesse in frühen Projektphasen: Partizipation für die Erarbeitung von Verkehrs- oder Masterplänen (z.B. von ganzen Quartieren oder Strassenzügen). Hier ist die Schnittstelle zu den raumplanerischen Inhalten von Bedeutung. Auf Gemeindeebene sind es oft Diskussionen um Verkehrsberuhigungsmassnahmen.

2. Zweckmässigkeitsbeurteilung/Vorprojekt – Kantons-/Gemeindestrassen / Tram/Bus:

Variantendialog: Sukzessive Konkretisierung und Auswahl von Projektvarianten (z.B. Linienführungen).

3. Zweckmässigkeitsbeurteilung/Vorprojekt – Autobahnen / Eisenbahn:

Bundesverfahren Strasse und Schiene: Umgang mit Behördendelegationen und Einbezug der Bevölkerung bei Nationalstrassenprojekten oder Bahnprojekten.

Vier Elemente des Partizipationsprozesses

Analyse, Design, Durchführung und Problemmanagement sind die vier zentralen Prozesselemente der Mitwirkung, die in die Planungs- und Projektierungsprozesse eingebettet sind. Sie bestehen aus diversen Teilelementen.



Die folgenden Kapitel konkretisieren diese Elemente:

⇒ Siehe Kapitel 3

› Die Analyse und das Festlegen des Designs sind Teil der Vorbereitung.

⇒ Siehe Kapitel 4

› Die Durchführung und der Umgang mit Problemen sind Teil der Umsetzung.

3. Wie aufgleisen: Vorbereitung und Festlegen des Designs

3.1 Analyse

Abklären der Notwendigkeit und der Ziele

Die folgenden **Checkfragen** sollen klären, ob es eine Partizipation braucht und wenn ja, was das Ziel ist:

Checkliste ☒

› Abklärungen der Notwendigkeit und der Ziele einer Partizipation		
Zu klären	Schlüsselfragen	Folgerungen für die Partizipation
Rahmenbedingungen	☐ Welches ist die Vorgeschichte des Projekts? ☐ Welche (übergeordneten) Rahmenbedingungen sind zu beachten? › Finanzierung (Bund-Kanton-Gemeinden) › Zeitliche Spielräume › Inhaltliche Spielräume, Randbedingungen › Parallele Entscheidungsprozesse Daraus abgeleitet: › Chancen und Risiken, Opportunitäten › Mitsprachebedürfnis › Unwägbarkeiten › ... ☐ Wie sicher/konstant sind diese Rahmenbedingungen während des Partizipationsprozesses?	› Die Rahmenbedingungen können einen entscheidenden Einfluss haben auf die Stimmungslage und den Ablauf . Bei unsicheren Rahmenbedingungen ist ein flexibles Vorgehen anzustreben. Die Rahmenbedingungen sind am Anfang des Prozesses zu klären, damit der Handlungsspielraum ersichtlich wird und keine falschen Erwartungen geweckt werden.
Planungsprozess und Produkt	☐ Um welche Phase im Planungsprozess handelt es sich (Vorphase, Masterplanung, Projektierung usw.)? ☐ Welches Produkt ist zu erarbeiten (z.B. Masterplan, Konzept, Vorprojekt, Bauprojekt usw.)?	› Die Stufe im Planungsprozess hat einen entscheidenden Einfluss auf den Handlungsspielraum und die betroffenen Akteure . Bei Kreativprozessen ist der Handlungsspielraum vielfach gross. Im Rahmen der Projektierung oder z.T. bei Bundesverfahren sind Grundsatzentscheide bereits gefällt.
Rechtliche Voraussetzungen	☐ Gibt es einen gesetzlichen Auftrag für den Einbezug der Bevölkerung? ☐ Welche nachfolgenden formalen Prozesse sind zu beachten (Vernehmlassung, Plangenehmigungen/Auflageverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung usw.)?	› Eine Abstimmung (zeitlich/inhaltlich) ist von grosser Bedeutung für die Vertaktung der nachfolgenden Prozesse.
Abgrenzung	☐ Welches ist der konkrete Projektperimeter ? ☐ Welche Abhängigkeiten zu anderen Projekten sind zu beachten? ☐ Wer ist zuständig für die nachfolgenden Entscheide ?	› Die Abgrenzung hat einen grossen Einfluss auf den Entscheidungsspielraum und den Einbezug übergeordneter Entscheidungsträger . Die räumliche Abgrenzung soll so klein wie möglich und so gross wie nötig sein.
Nutzen der Partizipation	☐ Ergibt sich aus der Mitwirkung ein konkreter Nutzen ? ☐ Wenn ja, worin besteht er (Sensibilisierung, Anregungen, Variantenentscheid usw.)? ☐ Welche konkreten Ziele lassen sich daraus für die Partizipation ableiten?	› Die Ziele für den Partizipationsprozess sollten möglichst konkret und differenziert nach Zielgruppen formuliert werden.

› Eine erfolgreiche Partizipation analysiert das Umfeld und setzt klare Ziele und Produkte fest, um die Eckpunkte des Designs abstecken zu können.

Schlüsselfragen

Checkliste

Die folgenden **Schlüsselfragen** konkretisieren das Feld der Beteiligten und legen die Eckpunkte für den Ablauf fest.

› Abklärungen für das Design einer Partizipation		
Zu klären	Schlüsselfragen	Folgerungen für die Partizipation
Handlungsspielraum	☐ Wer hat letztlich die Entscheidungskompetenz ? ☐ Welchen Stellenwert haben eigene Ideen aus der Bevölkerung ? ☐ Wie bedeutsam sind Varianten bei der Entscheidungsfindung? ☐ Welchen Einfluss haben Entscheide auf höherer Ebene? ☐ Was darf im Partizipationsprozess direkt entschieden werden (konsultativ vs. konstruktiv)?	› Allen Beteiligten muss von Anfang an klar sein, welche Rechte und Pflichten sie haben.
Relevanz Experten	☐ Wie viel Vorwissen ist für die Mitwirkung notwendig? ☐ Welche Rolle soll den Experten zukommen (Inputs bringen, zuhören/klären, vertiefen/evaluieren)?	› Wissensfragen brauchen Expertenwissen, Interessensfragen brauchen den Dialog. Oft ist eine Mischung notwendig. Das notwendige Vorwissen hängt von der Frage ab (→ Unterschied zwischen «Wo drückt der Schuh» und komplexer Sachverhalt)
Relevanz Politik	☐ Dürfen/sollen politische Entscheidungsträger teilnehmen ? ☐ Wenn ja, muss/soll ihnen eine spezielle Rolle zukommen?	› Grundsätzlich führt die politische Exekutive den Prozess, es sei denn, sie muss konkret aus der «Schusslinie» genommen werden (je nach Vorgeschichte). › Oft laufen parallel weitere Entscheidungsprozesse (z.B. im Parlament). Deshalb sollten die Prozesse getrennt werden: Politiker nehmen als betroffene Bürger teil, nicht als Entscheidungsträger.
Ressourcen	☐ Wie viel Zeit steht zur Verfügung? ☐ Welche personellen Ressourcen stehen für die Partizipation zur Verfügung? ☐ Welche finanziellen Ressourcen stehen für die Partizipation zur Verfügung?	› Die Ressourcen spielen oft eine grosse Rolle und zeigen auch die Zahlungsbereitschaft der Prozessleitung auf.
Ausblick	☐ Was ist der konkrete Schlusspunkt des Partizipationsprozesses? ☐ Was geschieht nach Abschluss des Prozesses?	› Nach der Mitwirkung ist vor dem Entscheid!

› Eine erfolgreiche Partizipation hat ein starkes Leadership, setzt klare Regeln für den Spielraum der verschiedenen Akteure fest und ist sich bewusst, dass Partizipation ein kontinuierlicher Prozess ist.

Kriterien für die Durchführung: Beispiel Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat in ihrem Handbuch für die Mitwirkungsverfahren mit Direktbetroffenen folgende Kriterien festgelegt:



Quelle: Stadtentwicklung Zürich, 2006

Stakeholderanalyse

Die Stakeholderanalyse ist ein klassisches Instrument, um die verschiedenen Interessen sichtbar zu machen. Sie dient als Stütze für die Auswahl der Beteiligten. Die folgende Tabelle hilft, die Interessen und den Umgang damit zu ordnen.

› Stakeholderanalyse			
Akteursgruppen	Interesse	Einbindung	Zu beachten
Gebietskörperschaften (z.B. Kanton, Region, Gemeinde, Quartier)	› Spez. Interessen auf den jeweiligen Ebenen	› Direkt betroffen: Einbezug in Projektgruppe (bei kleiner Anzahl) › Indirekt betroffen: Einbezug in Begleitgremium › Einbindung orientiert sich nach den Entscheidungskompetenzen und der Problemrelevanz	› Vertikale und horizontale Organisation (Problem/Projekt betrifft mehrere Körperschaften) › Komplexe Zuständigkeiten (z.B. Kantonsstrasse als Ortsdurchfahrt) › Indirekte Auswirkungen (u.a. Lärm, Luft)
Verbände (z.B. Verkehrs- und Umweltverbände) und Interessensgruppen (z.B. Wirtschaft-Gewerbe, IGs Verkehr, IGs Umwelt)	› Spez. Interessen	› Plattform bieten, um Ideen einzubringen	› Rahmenbedingungen für Ideen vorgeben
Transportunternehmen	› Optimaler Betrieb › Nutzen für die Kunden	› Direkter Einbezug, wo der Betrieb betroffen ist (z.B. betriebliche Massnahmen notwendig)	› Gewisse Massnahmen sind betriebskostenrelevant
Betroffene (z.B. Anwohnende, lokales Gewerbe)	› Spez. Interessen › Erschliessung › Zugänglichkeit › Parkplätze	› Bilaterale Sondiergespräche und Information notwendig	› Allenfalls zusätzliche Aktionen bei einzelnen Anwohnern notwendig › Nutzen des Verkehrsprojekts aufzeigen, z.B. bezüglich Aufenthaltsqualität
Grundeigentümer	› Spez. Interessen	› Gespräche und Vorabklärungen bilateral	› Notwendigkeit aufzeigen und Privatsphäre wahren

3.2 Festlegen des Designs

Schritt 1: Projektorganisation

Zu definieren sind **die Leitung, die Steuerung, die Moderation und die Begleitgremien** eines Partizipationsprozesses. Bei grösseren Prozessen ist dies in der Regel mit einem externen Mandat verbunden, das auch gleichzeitig die Moderation übernimmt. Eine grosse Bedeutung kommt der Projektsteuerung (Steuerungsgruppe) und den Begleitgremien (und deren Mitentscheidungsrechten) zu. Dabei sind verschiedene Formen denkbar:

► **Leitung: Führt den Partizipationsprozess**

- Liegt in der Regel bei der zuständigen Verwaltungsstelle. Es empfiehlt sich eine schlanke Projektleitung. Gesamtprojektleitung und Leitung des Partizipationsprozesses sollten aus einer Hand erfolgen.

► **Steuerungsgruppe: Sie steuert den Prozess und fällt Zwischenentscheide**

- Setzt sich zusammen aus den Entscheidungsträgern der Politik.
- Ist am Mitwirkungsprozess präsent, in einer Zuhörerrolle.

► **Politische Entscheidungsträger leiten den Prozess, die Moderation erfolgt extern**

- Die Moderation sollte möglichst keine Doppelrolle ausüben. Oft werden potenzielle Moderatoren aus dem Expertenmandat rekrutiert.
- Oft ist dies auch eine Ressourcenfrage.

► **Begleitgremium: Es bereitet Entscheide vor, Frage der Entscheidkompetenz**

- Je nach Situation sind mehrere Begleitgremien denkbar.
- Falls das Begleitgremium Entscheidkompetenz hat (z.B. bei Variantenfestlegungen), sind diese Kompetenzen in der Anfangsphase klar zu definieren.

► **Einbezug von übergeordneten Gremien**

- Dies ist vor allem dann von grosser Bedeutung, wenn übergeordnete Finanzierungen oder Abstimmungen notwendig sind.

► **Einbezug der Bevölkerung**

- Neben öffentlichen Veranstaltungen können auch spezifische Foren einbezogen werden.
- Von Beginn weg festzulegen ist das Gewicht der Bevölkerung im Vergleich zum Begleitgremium in der Partizipation.

Beispiel Bypass Thun Nord: Absichtserklärungen des Forums und Einsatz von zwei Begleitgruppen

› **Beschrieb Projekt:** Der Bypass Thun Nord ist eine neue Verbindungsstrasse im Norden der Agglomeration Thun, welche ab 2019 zur Verfügung stehen wird. Der Bypass beinhaltet die Verlängerung und Umgestaltung des Autobahnzubringers Thun Nord Steffisburg und eine neue Aarequerung. Die neue Verbindungsstrasse erlaubt es, die Thuner Innenstadt und verschiedene Hauptverkehrsachsen vom Verkehr zu entlasten und gleichzeitig wichtige Entwicklungsgebiete zu erschliessen. Dieser Lösungsansatz wurde im Rahmen der «Gesamtverkehrsstudie Agglomeration Thun» in den Jahren 2001–2003 entwickelt.

› **Projektorganisation auf Stufe Konzept:** Im Rahmen der Gesamtverkehrsstudie wurde ein Mitwirkungsverfahren im Sinne einer Mediation im Rahmen von fünf Foren mit Vertretenden von insgesamt 49 Gemeinden und Institutionen (Gemeinderäte, politische Parteien, Quartierleiste, Wirtschafts-, Tourismus-, Verkehrs- und Umweltorganisationen) durchgeführt. Die Verhandlungsergebnisse wurden in Absichtserklärungen festgeschrieben, welche in den verschiedenen Institutionen rückgekoppelt und anschliessend im Forum kommuniziert und bereinigt wurden. Die unterschriebenen verbindlichen Verhandlungsergebnisse wurden der Projektdelegation (Kanton als Auftraggeber, Stadt Thun, Gemeinden Steffisburg und Heimberg) in Sinne eines Antrags weitergereicht.

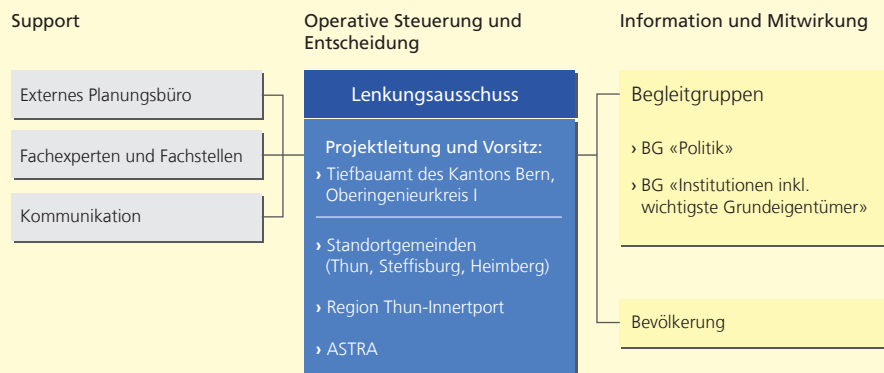
› **Projektorganisation auf Stufe Projekt:** Die Planungsarbeiten am Bypass und an den Begleitprojekten wurden durch einen Lenkungsausschuss gesteuert und koordiniert. Im Lenkungsausschuss waren der Oberingenieurkreis I, die Standortgemeinden Thun, Steffisburg und Heimberg sowie die Region Thun-Innertport und das Bundesamt für Strassen ASTRA vertreten. Das Gremium wurde durch externe Planungs- und Kommunikationsfachleute begleitet. Zwei Begleitgruppen (BG) stellten zudem sicher, dass die Anliegen der betroffenen Gemeinden und Quartiere in der Planung Berücksichtigung finden. Die Begleitgruppen wurden 3–4 Mal pro Jahr über den Stand der Arbeiten informiert, konnten Stellung nehmen und Anliegen vorbringen:

› Begleitgruppe «Politik»: Grossräte der Region Thun, Gemeinderäte (Exekutive) von Thun und Steffisburg

› Begleitgruppe «Institutionen»: Vertretende der verschiedenen Quartierorganisationen und Interessengruppierungen, der Bürgergemeinden Thun und Heimberg als wichtige Grundeigentümer und der Verkehrsverbände)

Durch die Begleitgruppe «Politik» wurde eine gute Verankerung in der Politik sichergestellt und die Begleitgruppe «Institutionen» ermöglichte den Direktbetroffenen, ihre Anliegen an der richtigen Stelle zu positionieren. Die BG dienten in der Entwurfsphase als «Sparringpartner», z.B. für die Konzeption der Kommunikation, aber auch zum Erkennen möglicher Kritikpunkte bzw. Schwächen des Projekts.

Organisation auf Stufe Projekt



› Rollenteilung Politik und Moderation

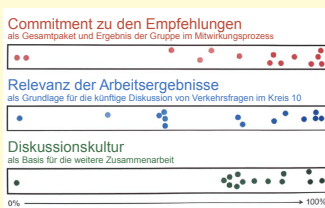
In den meisten Fällen empfiehlt sich eine externe Moderation des Partizipationsprozesses. Die Exekutive ist aber präsent an den einzelnen Anlässen (im Begleitgremium bzw. bei Informationsveranstaltungen mit der Bevölkerung). Sie kann zuhören, bei Konflikten die Moderation agieren lassen und zum geeigneten Zeitpunkt Farbe bekennen. Die Intensität der Rolle der Politik hängt stark von der Analyse ab. Bei sogenannten Neustarts (in der Regel nach einer verlorenen Abstimmung) ist es opportun, dass die Rolle der Politik zurückhaltender ist, damit die Bevölkerung ihre Anliegen unbedarft einbringen kann. Bei einem Thema ohne negative Vorgeschichte empfiehlt es sich, dass die Exekutive eine starke Leitungsrolle einnimmt. Dies korrespondiert in der Regel auch mit dem Anreizsystem der Politik (Vermittlung von «Good Governance» als Pluspunkt bei der Bevölkerung).

Schritt 2: Auswahl und Positionierung der Stakeholder

Auf Basis der Stakeholderanalyse ist dies ein entscheidender Schritt, der festlegt, wer in welcher Form teilnimmt und wer welche Rechte und Pflichten hat. Dabei stellen sich in der Regel folgende Kernfragen:

- › **Offene Mitwirkung oder ausgewählter Kreis:** Eine offene Mitwirkung erfolgt auf eine allgemeine Bekanntmachung und Registrierung der Teilnehmenden. Alle sind im Verfahren gleichgestellt und haben dieselben Rechte. Eine geschlossene Mitwirkung erfolgt mittels Einladungsverfahren, entweder an einzelne Personen oder Interessensgruppen. Grundsätzlich gilt: Je enger die Fragestellung, desto spezifischer der Kreis. In der Praxis werden oft mehrstufige Verfahren durchgeführt: Ein enger ausgewählter Kreis (Begleitgremium), dem spezielle Mitwirkungsrechte zugesprochen werden können, rekrutiert sich aus Interessens- oder Parteivertretungen. Ein zweiter Kreis wird durch die Bevölkerung repräsentiert. Ihm kommt in der Regel die Rolle zu, die Resultate aus dem Prozess des Begleitgremiums zu kommentieren. Grundsätzlich gilt: Je kleinräumiger der Betrachtungsgegenstand, desto sinnvoller ist es, die Bevölkerung direkt einzubeziehen. Je grossräumiger und je mehr die Zuständigkeit auf überregionaler Ebene liegt, desto eher ist es sinnvoll, mit Behördendelegationen oder ausgewählten Kreisen zu arbeiten. So können die Akteure verbindlich in den Prozess eingebunden werden. Immer aber ist es wichtig, die Öffentlichkeit regelmässig zu informieren.
- › **Anregungsrecht oder Antragsrecht:** In jedem Fall soll es möglich sein, Anregungen für Projektverbesserungen oder Alternativen zu machen. Zu regeln ist, wer in welcher Form Varianten einbringen darf. Bei einer offenen Mitwirkung ist es jedoch nicht möglich, konkrete Entscheide zu erwirken. Dies ist beim Einsatz eines Begleitgremiums mit einem ausgewählten Kreis eher denkbar. Dieser kann sowohl das Recht haben, Varianten einzubringen als auch eine bevorzugte Variante zu beschliessen und am zuständigen Organ Antrag zu stellen. Immer ist zu berücksichtigen: Auch noch so gute Entscheidungsrechte können den politischen Prozess zwar vorbereiten, aber nicht ablösen. Die finalen Entscheide werden von den politischen Gremien (Regierung, Parlament/Gemeindeversammlung, Souverän) gefällt. Die Legitimation für eine konkrete Lösung kann aber aus dem Mitwirkungsprozess stammen.
- › **Positionierung der Fachexperten:** Oft ist es sinnvoll, dass Experten sowohl Vorarbeiten leisten (konkrete Vorschläge einbringen, die dann vertieft werden) als auch im Partizipationsprozess eingebrachte Vorschläge vertiefen. Dieses sogenannte «Experten-Pingpong» hat den Vorteil, dass der fachliche Input gezielt stattfinden kann. Die Gefahr kann aber darin bestehen, dass der Prozess überladen wird.

Zusammenarbeit Öffentliche Verwaltung und Quartiere: Beispiel Verkehrsentwicklung Kreis 10 Stadt Zürich



Quelle: Stadt Zürich, 2013

Die Stadt Zürich schlug ursprünglich ein Verkehrskonzept vor, welches von Quartiervertretern vehement abgelehnt wurde. Anstatt an diesem festzuhalten, schlugen die Dienstabteilung Verkehr und das Tiefbauamt der Stadt Zürich vor, einen Mitwirkungsprozess «Verkehr Kreis 10» zu starten. Mittels einer sogenannten Spurguppe – aus gut vernetzten Personen aus dem Kreis 10 – konnten alle relevanten Akteure bestimmt werden. Am Informationsabend für die Öffentlichkeit und an den Workshops wurde eine rege Beteiligung verzeichnet. Zentral war auch, dass die Stadt explizit Stellung zu eingegebenen Vorschlägen nahm.

Schritt 3: Auswahl der Partizipationsformen und -instrumente

Zunächst gilt es, den «Mix» an Partizipationsformen (Information, Konsultation, Kooperation) zu definieren. Aufgrund der gewählten Formen werden die Partizipationsinstrumente – unter anderem die verschiedenen Plattformen bzw. Anlässe – ausgewählt. Folgende Plattformen haben sich in der Praxis bewährt:

- › **Offene Zukunftswerkstatt:** Sie bietet sich an, wenn möglichst viele Anregungen einfließen sollen und ist für eine frühe Projektphase geeignet. Dabei geht es vor allem darum, das Projekt in die Entwicklung (z.B. Gemeindeebene) einzubetten.
- › **Gezielte mehrstufige Anlässe mit Fokussierung:** Dabei werden gezielt stufengerechte Entscheide gefällt (entweder im Verfahren selbst oder ausserhalb), um – im Sinne eines **Entscheidungsstrichters** – sich einer Bestlösung bzw. -variante anzunähern, die dann als Ergebnis des Partizipationsverfahrens in den weiteren Entscheidprozess fließt. Dies ist bei einem mehrstufigen Verfahren mit Begleitgremium und Bevölkerung sinnvoll.
- › **E-Partizipation:** Die Mittel der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können als Forum benutzt werden, um das lokale Wissen der Einwohnerschaft zu sammeln sowie allgemeine Anregungen oder ein Feedback zu konkreten Vorschlägen bei der Bevölkerung einzuholen. Der Prozess bedarf einer klaren Steuerung, allenfalls auch gezielter Registrierung und Anreize.
- › **Überlagerte bilaterale Gespräche und Abstimmungen:** Bilaterale Gespräche können von Anfang an Teil des Mitwirkungsprozesses sein und sollen dazu dienen, spezifische Interessen oder Meinungsverschiedenheiten abzuholen und ausdiskutieren und mögliche Kompromisse zu finden. Es ist die hohe Kunst der Prozessleitung, die bilateralen Gespräche gezielt einzusetzen, um den Mitwirkungsprozess nicht zu unterlaufen. In der Regel empfehlen sich zu Beginn gezielte bilaterale Interviews durch neutrale Personen (z.B. Moderation), um die Meinungen und Erwartungshaltungen der wichtigen Stakeholder abzuholen.

E-Partizipation im Ausland anhand des Beispiels «Berlin wird leiser: aktiv gegen Verkehrslärm»

Für die Fortschreibung des Lärmaktionsplans Berlin gegen Verkehrslärm wurde im Winter 2013 ein vierwöchiger Online-Dialog durchgeführt, bei dem Bürgerinnen und Bürger Strassen-, Schienen- und Fluglärm online kartieren, Vorschläge für Lärminderungsmaßnahmen einbringen und die Vorschläge anderer Teilnehmenden kommentieren und bewerten konnten. Die auf diesem Weg eingebrachten Vorschläge wurden den Trägern öffentlicher Belange zur Prüfung auf Umsetzbarkeit und Priorität vorgelegt. Die Stellungnahmen der öffentlichen Träger werden auf der Dialog-Webseite transparent gemacht. Die Bürgerinnen und Bürger, die die 20 am höchsten bewerteten Vorschläge eingebracht haben, werden zu einem Fach-Workshop mit dem zuständigen Landesministerium eingeladen. Ergänzend zum Online-Verfahren wurden als Präsenzveranstaltungen zwei Lärmwerkstätten durchgeführt.

Quellen:

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin (Hrsg.): Auswertungsbericht Berlin wird leiser: aktiv gegen Verkehrslärm. Berlin, 2013.

<https://leises.berlin.de/informationen>



Einblick in die E-Partizipation anhand des Beispiels ELBA



Durch ZebraLog (Deutschland) aufbereitete und verwaltete E-Partizipations-Plattform
Quelle: ELBA, Kanton Basel-Landschaft

- › **Beschrieb Projekt:** Beim Prozess ELBA geht es um eine langfristige und nachhaltige Entwicklung des Raums Leimental – Birseck – Allschwil (s. auch Fallbeispiel im Anhang). Für die Erarbeitung von Entwicklungsszenarien und -varianten wurde in den Jahren 2011–2012 ein zweistufiges Konkurrenzverfahren (Studienauftrag / Testplanung) mit interdisziplinär zusammengesetzten Teams durchgeführt.
- › **Ziele der E-Partizipation:** Von der ELBA-Planung ist eine sehr breite Bevölkerung betroffen, weshalb neben anderen Instrumente (Workshops, Foren, Medienmitteilungen) auch die E-Partizipation eingesetzt wurde. Das Ziel war, den Teilnehmerkreis zu vergrössern und somit weitere Inputs und Hinweise, insbesondere der nicht-organisierten Öffentlichkeit abzuholen sowie aufgrund des sehr grossen Planungsperimeters ein niederschwelliges Angebot für die Mitwirkung (inkl. Abholen von Emotionen) geboten werden.
- › **Einbettung und Ablauf:** Vom 22. August bis zum 24. September 2012 hat eine intensive Phase der Mitwirkung zu den Resultaten der Testplanung stattgefunden. An zahlreichen Orten im ELBA-Perimeter fanden Ausstellungen der Resultate mit Führungen statt. Unter www.zukunft-elba.ch stand gleichzeitig eine E-Partizipationsplattform bereit. Sie bot die Möglichkeit, online Vorschläge einzubringen und über vorhandene Vorschläge zu diskutieren. Neben den zahlreichen online abgegebenen Einschätzungen, Hinweisen und Vorschlägen sind auch diverse schriftliche Stellungnahmen eingegangen.
- › **Resultate:** Der resultierende Bericht wurde als Grundlage für die weitere Bearbeitung von ELBA einbezogen (z.B. Vertiefung des Themas Veloschnellrouten). Die Rückmeldungen aus der E-Partizipation haben auch Hinweise für andere Projekte und Planungen in diesem Raum gegeben.
- › **Erkenntnisse:** Die E-Partizipation muss sehr klar gesteuert werden, mit einfachen (und wenigen) Fragen, mit einer klaren zeitlichen Begrenzung und einer guten Einbettung in die Projekt-Homepage. Die E-Partizipation ist zudem mit einem grossen Aufwand (personell und finanziell) verbunden.

Schritt 4: Erarbeiten Projekthandbuch

Die Elemente aus den Schritten 1 bis 3 werden schliesslich in einem Projekthandbuch zusammengefasst, das folgendes festlegt:

- › **Projektorganisation:** Rechte und Pflichten der einzelnen Gremien
- › **Partizipationsformen und -instrumente**
- › **Projektphasen und Meilensteine** (Zwischenentscheide, Zwischenprodukte)
- › **Ablaufplan**
- › **Zeitraumen und Budget**
- › **Pflichtenhefte für die externe Begleitung** (Moderation, Fachexperten)

4. Wie abwickeln: Durchführen und Umgang mit Problemen

4.1 Durchführen

Die folgende **Checkliste** soll mithelfen, die Durchführung zu planen und zu steuern. Einen guten Aufschluss ergeben auch die Fallbeispiele im Anhang des Handbuchs.

 **Checkliste**

› Checkliste für die Durchführung

	Was	Wie	Zu beachten
☐	Anschreiben der Stakeholder	Brief und Infomaterial verfassen und an die ausgewählten Stakeholder senden	Klare Botschaften zu Erwartungen, Rechten und Pflichten
☐	Organisation Expertenprozess	Submission Fachteam(s) und Auswahl Experten	Je nach Verfahren sind mehrere externe Fachleute notwendig, allenfalls auch für die Durchführung der Kommunikation
☐	Anreize schaffen für die Mitwirkung	Grad des Gestaltungsspielraums, Mehrwerte sichtbar machen	Oft sind auch Netzwerkaktivitäten ein Anreiz, um an einer Mitwirkung teilzunehmen
☐	Dokumentation des Mitwirkungsverfahrens	Interne Dokumentation und Protokolle	Klare Regeln für die Protokollierung festlegen
☐	Kommunikation der Politik und der Öffentlichkeit	Kommunikationskonzept erstellen und über Mitwirkungsprozess laufend berichten (z.B. Projektbulletins, Projekthomepage)	Schnittstelle zum Projektmarketing beachten und Synergien nutzen
☐	Spezifische Veranstaltungen	Workshops und Infoanlässe klar bezeichnen und Abschlussveranstaltung frühzeitig kommunizieren	Grosser heller Saal, gute Akustik, gutes Essen, Apéro nach Abschluss, Raum für informelle Gespräche
☐	Projektanimation	Begehungen, Besichtigungen Computeranimationen	Begehungen und Visualisierungen unterstützen die Entscheidungsfindung. Begehungen können zudem als gesellschaftlichen Anlass genutzt werden.
☐	Monitoring und Erfolgskontrolle	Extern oder intern organisiert, mit Abschlussbericht zum Ablauf und zu den Erfahrungen	Vor allem bei stufenweisen Abläufen sind Zwischenevaluationen von grosser Bedeutung
☐	Nacharbeiten	Klare Vorstellungen wie es nach der Partizipation weitergeht	Oft besteht das Gefühl, dass nun alles klar sei. Die Zeit zwischen Abschluss des Mitwirkungsverfahrens und politischen Entscheiden muss gefüllt werden.

Während des gesamten Projektzyklus ist Information als Dauerprozess zu verstehen. Aktive Partizipation ist zusätzlich während denjenigen Phasen notwendig, wo konkrete Entscheide zu fällen sind. Diese Phasen sollten einen Anfang und ein klares Ende haben. Für den **Abschluss** einer Mitwirkungsphase sind folgende Punkte zu beachten:

- › Abschlussveranstaltung mit Schlussworkshop
- › Explizite Information an die Beteiligten und Verdankung
- › Mitwirkungsossier (fachliche Inputs, Protokolle, Ergebnisse, Entscheide, Würdigung)
- › Information (Presse) an die gesamte Bevölkerung
- › Klare Vorstellungen entwickeln zu den nächsten Schritten (v.a. Information über die kommenden Entscheidungsprozesse, Information und Projektmarketing, Aussicht auf die kommenden Mitwirkungsverfahren).

Zeitlicher Aufwand, Kosten

Der Zeitbedarf und die anfallenden Kosten sind abhängig vom konkreten Projekttyp und dessen Komplexität und deshalb relativ schwierig zu verallgemeinern. Folgende Faustregeln lassen sich aus den Erfahrungen ableiten.

- › **Zeitbedarf:** Je nach Anzahl der Veranstaltungen/Workshops ergibt sich ein Bedarf von 1 bis 1.5 Jahren. Eine kompakte Abwicklung empfiehlt sich. Zwischen den Veranstaltungen mit der Bevölkerung sollten nicht mehr als 3 Monate liegen.
- › Die **Kosten** hängen von der Anzahl Veranstaltungen und der Teilnehmerzahl ab. Als Eckwerte gelten (Stand 2014):
 - › Die Kosten für eine externe Moderation liegen zwischen 10'000 und 50'000 CHF (je nach Rolle bei Interviews und bilateralen Gesprächen)
 - › Die Kosten pro öffentlichem Anlass liegen bei 10'000 bis 20'000 CHF. Dies stellt einen Richtwert für Anlässe ab ca. 100 Teilnehmenden für Kantone und grössere Gemeinden dar. Für kleinere Anlässe kann das Budget deutlich tiefer sein.
 - › Die Kosten für Fachexperten sind abhängig von der konkreten Aufgabe und Projektstufe (Planung, Projektierung, Variantenaufbereitung, Bewertung). Grundsätzlich fallen sie unabhängig von der Art des Partizipationsverfahrens an. Testplanungen (vor allem in frühen Planungsstadien) sind relativ aufwändig.

Die Kosten einer bedeutenden Partizipation mit ca. drei öffentlichen Anlässen mit einer grossen Anzahl Teilnehmenden und fünf Workshops mit einem Begleitgremium inkl. externer Moderation belaufen sich auf ca. 50'000 bis 100'000 CHF. Dazu kommen Kosten für die Planungs- und Projektierungsarbeiten.

4.2 Umgang mit Problemen

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Partizipationsprozesse feststecken. Die folgende Liste fasst die wichtigsten Themen zusammen und zeigt mögliche Vorgehensweisen auf.

› Umgang mit Problemen bei Partizipationsprozessen	
Problem	Vorgehen
Bei Beginn der Partizipation	
Wichtige Stakeholder lassen sich nicht einbinden	› Bilaterale Gespräche einschalten, Nutzen der Partizipation sichtbar machen › Akzeptieren, dass nicht alle dabei sein wollen und Risiko von Beginn an einschätzen
Die Regeln der Partizipation werden nicht akzeptiert	› Regeln an Startveranstaltung explizit diskutieren; Rechte und Pflichten deutlich machen › Regeln allenfalls anpassen, mit expliziter Verpflichtung
Der Startveranstaltung führt zu Konflikten	› Antizipieren, welche Meinungen hochkommen, und akzeptieren › Für eine positive Grundstimmung sorgen und Konflikte dokumentieren
Während der Partizipation	
Einzelne Stakeholder dominieren den Prozess	› Moderativ eingreifen: Andere zu Wort kommen lassen › Von Anfang an sicherstellen, was die Rolle der politischen Stakeholder bzw. einzelner Interessensgruppen ist



Problem	Vorgehen
Einzelne Stakeholder steigen (mit Getöse) aus	› Akzeptieren: Das kann nicht verhindert werden! › Bilaterale Gespräche (soweit sinnvoll): Konsequenzen sichtbar machen › Gegenüber der Öffentlichkeit offensiv kommunizieren. Oft benutzen Stakeholder den Ausstieg, um den Prozess und die Sache schlecht zu reden
Externe Rahmenbedingungen beeinflussen den Prozess	› Antizipieren und von Anfang an Eventualszenarien vorsehen › Reagieren: Neue Akteure einbinden, neue Grundlagen schaffen, zeitlich anpassen Wichtig ist, dass die Reaktion für alle klar und sichtbar ist. Das erhöht die Akzeptanz für die notwendigen Anpassungen. Am schlimmsten ist es, wenn die Akteure nicht wissen wie es weiter geht.
Das Interesse flaut ab, nach anfänglicher Euphorie	› Gründe für abflauendes Interesse analysieren: Prozess zu langatmig; Diskussion tritt an Ort; Frust macht sich breit › Prozess anpassen, allenfalls straffen, verbindliche Zwischenentscheide fällen, Motivationselemente einfügen
Bei Variantendiskussionen: Varianten werden nicht ernst genommen	› Von Anfang an klar machen, was die Rechte und Pflichten für diejenigen sind, die Varianten einbringen › Austausch zwischen Stakeholder und Experten pflegen und auch sichtbar machen
Bei Variantendiskussionen: Zu viele Varianten versperren den Blick fürs Wesentliche	› Im Prozess von Anfang an eine Trichterlogik in der Entscheidungskette vorsehen: Von vielen zu wenigen Varianten › Klare Prozesse und Fristen für das Einbringen von Varianten vorgeben
Es findet eine extreme Polarisierung statt	› Moderativ eingreifen: Polarisierung in Form von inszenierten Debatten sichtbar machen, um Argumente für Interessensabwägung zu sammeln › Kompromisse suchen und parallel in bilateralen Gesprächen diskutieren › Expliziten Mediationsprozess einleiten (z.B. in Form von «runden Tischen»)
Es kommen immer wieder dieselben Themen hoch; Prozess tritt an Ort	› In den Regeln am Anfang klar machen, was wann diskutiert wird › Zwischenentscheide explizit machen, Fortschritte, Konsens und Dissens dokumentieren, politische Entscheide provozieren › Zusatzstudien (Experten) einleiten, um die Themen zu vertiefen
Ressourcen laufen «aus dem Ruder», Zusatzforderungen werden gestellt (z.B. zusätzliche Varianten), Zusatzkosten entstehen, weil sich der Prozess in die Länge zieht	› Umgang mit Zusatzaufwand von Anfang an regeln und Reserven einplanen › Expertenprozesse fokussieren; Anlässe schlank halten; externe Moderationen nur wo zwingend notwendig › Begleitgremium fokussieren, weniger breit fahren, Entscheidungsprozesse einengen
Nach Abschluss der Partizipation	
Es gibt kein Resultat	› Es gibt immer ein Resultat! Auch keine Lösung oder das qualifizierte Verwerfen von Möglichkeiten ist als Resultat zu betrachten. Das gilt es zu akzeptieren. › Das (Nicht-)resultat dokumentieren; sichtbar machen, wieso es keine Lösung gibt › Für eine nächste Entscheidstufe überlegen, wie damit umzugehen ist (Partizipation intensivieren oder allenfalls gerade nicht)
Kritische (unterliegende) Partei geht in die Kommunikationsoffensive	› Nach dem Abschluss einer Partizipationsphase Kommunikationsstrategie festlegen

5. Partizipation konkret: Drei typische Abläufe

Die folgenden Prozesse konkretisieren die in Kapitel 2 genannten möglichen Grundtypen im Verkehrsbereich und beziehen sich auf verschiedene Projektphasen, Typen von Verkehrsprojekten und Arten der Partizipation. Die Beispiele im Anhang illustrieren die Prozesse an konkreten Projekten.

5.1 Kreativprozess für Gesamtkonzept

Steckbrief

Warum/Ziel	› Ideenaustausch für die zukünftige Gestaltung, um grosse Würfe von kleinen Schritten unterscheiden zu können › Visionsprozess einleiten für Standortmarketing und «Good Governance» › Verständnis schaffen für Zusammenhänge (u.a. Verkehr, Siedlung und Landschaft)
Was/Ergebnis	› Langfristvision › Verkehrsrichtplan (kommunal, regional, kantonal) › Verkehrsberuhigungskonzept im Quartier › Masterplan für wichtige Strassenabschnitte (z.T. als Vorstufe für konkrete Projekte)
Hoheiten	› Gemeinde, Regionalverband, Kanton
Bezug zu formalen Verfahren	› Mitwirkungsverfahren kommunaler Richtplan/Konzepte › Vorstufe zu konkreten Einzelprojekten mit nachfolgenden Auflageverfahren › Politische Programme
Mit wem	› Direktbetroffene, Grundeigentümer, Investoren › Interessierte Bevölkerung (bei grossräumigen Ansätzen auch Delegationen bzw. wo vorhanden Vertretende von Quartierorganisationen denkbar) › Interessensverbände › Politische Akteure/Parteien › Einbezug von Experten
Wie	› Austausch Öffentlichkeit – Experten – Verwaltung: Konsultativ und kooperativ › Beginn mit Expertenideen (z.B. aus einem Konkurrenzverfahren) oder Ideen aus der Bevölkerung, die dann angereichert und diskutiert und sukzessive konkretisiert werden › Öffentlichkeitsarbeit › Kooperation, Konsultation und Information gleich gewichtet
Beispiele	› Referenzbeispiele: Ortsdurchfahrt Wabern und Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA) › Weitere Beispiele: Agglomerationsprogramm Basel, Vision Mitte Brugg-Windisch, Zürich Verkehr Kreis 10, Fussgänger- und Velomodellstadt Burgdorf, Tempo 30 Zonen Burgdorf, Masterplanung Landstrasse Wettingen

⇒ Siehe Einzelbeispiele im Anhang

⇒ Siehe Tabelle im Anhang

Projektorganisation

Die Projektorganisation hängt vom konkreten Bezugspunkt ab. Oft ist aber in dieser Phase der Spielraum grösser als bei den nachfolgenden Abläufen. Eine mögliche Form ist die folgende:

⇒ Zu den weiteren Abläufen vergleiche Kap. 5.2 und 5.3

- › Leitung und Steuerungsausschuss (Verwaltung, Politik)
- › Begleitgremium (evtl.): Verwaltung kommunal, kantonal, regionale Vertretung, allenfalls Einbezug wichtiger Akteure (z.B. öffentlich rechtliche Unternehmungen (SBB, andere), Interessensverbände, Investoren). Die Notwendigkeit hängt davon ab, wie viel Know-how und konkrete Interessen einzubinden sind.
- › Experteneinbezug:
 - › Externe Moderation und Prozessleitung
 - › Fachteams (allenfalls im Rahmen eines Testplanungsverfahrens)

Projektphasen

› Prozessschritte, Ziele und Ergebnis		
Prozessschritt	Ziele	Ergebnis
1 Informationen aufbereiten	Ausgangslage klar machen	Projekthistorie, Umfeld und Randbedingungen
2 Analyse	Problemsituation und Handlungsbedarf	Stärken-Schwächen/Chancen-Risiken-Analyse (SWOT), Stakeholderanalyse
3 Konzeptentwurf	Grobentwurf	Fachliche Arbeit, allenfalls Testplanung
4 Vertiefung	Konkretisierung Konzeptentwurf/-plan	Fachliche Arbeit, allenfalls weitere Testplanung
5 Abschluss	Stufengerechter Entscheid	Richtplan, Masterplan, finales Konzept oder Programm

Die Prozessschritte sind als typischer Ablauf zu verstehen. In der Realität können für die Schritte 2 bis 4 auch verschiedene Schlaufen entstehen, je nach Ergebnis der Partizipation. Die Öffentlichkeitsarbeit ist integraler Bestandteil aller Prozessschritte.

› Einbezug und Aufgaben der Akteure nach Prozessschritten					
Prozessschritt	Politik	Verwaltung/ Experten	Direkt- betroffene	Interessens- vertreter	Bevölkerung
1 Informationen aufbereiten	Mitwirkung Projekthistorie	Aufarbeitung Projekthistorie, Umfeld			
2 Analyse		Durchführung Interviews	Gezielter Einbezug in bilaterale Interviews	Gezielter Einbezug in bilaterale Interviews	
3 Konzeptentwurf	Internes Feedback	Fachliche Arbeit, allenfalls Testplanung	Mitwirkung bei Veranstaltungen	Mitwirkung bei Veranstaltungen	Mitwirkung bei Veranstaltungen
4 Vertiefung	Internes Feedback, Festlegung Vertiefung	Fachliche Vertiefung	Mitwirkung bei Veranstaltungen/ Begehung	Mitwirkung bei Veranstaltungen/ Begehung	Mitwirkung bei Veranstaltungen/ Begehung
5 Abschluss	Entscheid	Information	Feedback zum Entscheid	Feedback zum Entscheid	Feedback zum Entscheid

Mitwirkung

Der Fokus bei diesem Prozess liegt auf mehreren Veranstaltungen, die für die interessierte Bevölkerung offen ist¹.

› Inhalte Mitwirkung		
Mitwirkung	Ziel	Form
Bilaterale Interviews mit Direktbetroffenen und Interessensvertretern	Aufnahme Interessen der zentralen Akteure (wichtige Anrainer, Grundstückbesitzer, Investoren)	Interviews durch neutrale Person geführt (z.B. durch die Moderation)
Erste Mitwirkungsveranstaltung	Erstes Feedback zu Zielen und Inhalten	Mehrstündige Veranstaltung › Informationen zum Projekt und zu den Ergebnissen der Experteninputs › Diskussion in Gruppen nach Sachthemen
Zweite Mitwirkungsveranstaltung	Feedback zu den verarbeiteten Ergebnissen	Mehrstündige Veranstaltung, Begehung › Präsentation der Ergebnisse › Diskussion und Präferenzen › Information über weiteres Vorgehen
Dritte Mitwirkungsveranstaltung	Feedback zu Vertiefungsschritten	Mehrstündige Veranstaltung › Diskussion der Ergebnisse in Gruppen › Synthese durch die Moderation
Abschlussveranstaltung	Information über Entscheide	Zwei- bis dreistündige Informationsveranstaltung Klärung der weiteren Schritte

- › Eine mögliche Spielart ist zu Beginn ein Kreativworkshop mit der Bevölkerung im Sinne eines offenen Prozesses ohne Experteninput (denkbar, wenn schon viel vorliegt oder wenn bewusst die Meinung der Bevölkerung früh gefragt ist).
- › Grundsätzlich sollten die Veranstaltungen offen sein. Je nach Fokus können auch gezielt Gäste eingeladen werden. Je fachspezifischer der Inhalt ist, desto eher ist es sinnvoll, die Teilnehmenden gezielt einzuladen. Auf kommunaler Ebene empfiehlt sich ein Einbezug der Bevölkerung im offenen Prozess. Bei regionalen oder kantonalen Prozessen können teilregionale oder regionale Veranstaltungen durchgeführt werden oder gezielte Einladungen erfolgen.
- › Die Fachvertreter bzw. die Mitglieder der Verwaltung können nach Bedarf Auskunft geben und unterstützen die Moderation (v.a. der Gruppenarbeiten).
- › Je nach Vertiefungsbedarf können auch zwei Austauschrunden ausreichen.
- › Ein gezielter Einbezug der Presse (z.B. Presseorientierung nach einer Veranstaltung) ist sinnvoll.

¹ Dies gilt vor allem bei Planungen/Projekten auf kommunaler Ebene bzw. mit einem überschaubaren Kreis an Teilnehmenden. Auf regionaler Ebene ist der Einsatz eines Begleittremiums sinnvoll.



5.2 Variantendialog

Steckbrief

Warum/Ziel	› Verständnis schaffen für Zusammenhänge (Entlastungs-/Belastungs-/Aufwertungs-/flankierende Massnahmen) › Akzeptanz schaffen für neues Projekt/neue Linienführung › Klarheit über Spielräume und Varianten schaffen › Variantenentscheide vorbereiten bzw. fällen
Was/Ergebnis	› Konkretes Projekt (Vorprojekt, Basis für Projektierungs- oder Baukredit), z.B. Entlastungsstrasse › Konkrete Gestaltung von flankierenden Massnahmen zum Projekt
Hoheiten	› Kanton, Gemeinden
Bezug zu formalen Verfahren	› Finanzreferendum, Parlamentsentscheide › Richtplananpassungen › Plangenehmigungs-/Auflageverfahren
Mit wem	› Direktbetroffene, Grundeigentümer › Interessensverbände › Politische Akteure/Parteien › Einbezug von Experten
Wie	› Stufenweise Einengung des Variantenspielraums › Anträge des Begleitgremiums an das zuständige Organ › Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit › (Kooperation) und Konsultation, Information
Beispiele	› Referenzbeispiel: Stadttunnel Zug › Weitere Beispiele: Bypass Thun Nord, Entlastung Solothurn, Strassentunnel Vedeggio-Cassarate, Limmattalbahn, Tramverlängerung Annemasse-Genève

⇒ Siehe Einzelbeispiel im Anhang

⇒ Siehe Tabelle im Anhang

Projektorganisation

Die Projektorganisation orientiert sich am gesamten Planungs- und Projektierungsprozess. Aus Sicht der Partizipation spielt insbesondere das Begleitgremium eine herausragende Rolle:

- › Leitung und Steuerungsausschuss (Verwaltung, Politik)
- › Begleitgremium (BG): Verwaltung kommunal, kanton, regionale Vertretung, Interessensverbände, politische Akteure, evtl. Grundstücksbesitzer (z.B. Korporationen). Die Auswahl der «richtigen» Personen ist hier sehr wichtig und bedarf eines spezifischen Auswahlverfahrens (allenfalls mit einer Spurgruppe).
- › Experteneinbezug:
 - › Externe Moderation, Stabsmandat für die Prozessleitung
 - › Fachteam (Ing.-Arbeiten, Bewertung)
- › Forum: Denkbar ist der Einbezug eines gezielten Forums aus der Bevölkerung und den Anrainern (anstelle oder in Ergänzung zu öffentlichen Veranstaltungen)

Projektphasen

› Prozessschritte, Ziele und Ergebnis		
Prozessschritt	Ziele	Ergebnis
1 Auslegeordnung	Ziele festlegen	Umfeld und Randbedingungen, Perimeter, Projektziele
2 Variantenfächer	Möglichkeiten festlegen	Charakteristika der Varianten
3 Grobbeurteilung	Variantenspektrum einengen	Beurteilung und Ranking der Varianten
4 Vertiefung	Ausgewählte Varianten konkretisieren	Fachliche Arbeit und Konkretisierung der kritischen Elemente
5 Variantenentscheid	Bestvariante festlegen	Bestvariante und flankierende Massnahmen
6 Abschluss	Stufengerechter Entscheid	Projektvorlage

Die Öffentlichkeitsarbeit ist integraler Bestandteil aller Prozessschritte.

› Einbezug und Aufgaben der Akteure nach Prozessschritten					
Prozessschritt	Exekutive	Verwaltung/ Experten	Direktbetroffene (im BG)	Interessensvertreter/ politische Akteure (im BG)	Bevölkerung
1 Auslegeordnung	Mitwirkung Projekthistorie	Ist-Analyse, Hand- lungsbedarf		Begehung mit Begleit- gremium	
2 Variantenfächer	Vorschlagsrecht Varianten	Durchführung Interviews	Vorschlagsrecht Varianten	Vorschlagsrecht Varianten	
3 Grobbeurteilung	Zwischen- entscheid	Fachliche Arbeit	Mitwirkung bei öff. Veranstaltungen	Mitwirkung in Begleit- gremium, Vorbereitung Zwischenentscheid (Anträge)	Mitwirkung bei Veranstaltungen
4 Vertiefung		Fachliche Vertiefung	Mitwirkung bei Veranstaltungen/ Begehung	Mitwirkung bei Veran- staltungen/Begehung	
5 Varianten- entscheid	Entscheid	Information	Mitwirkung bei Veranstaltungen	Mitwirkung in Begleit- gremium, Vorbereitung Entscheid (Anträge)	Mitwirkung bei Veranstaltungen
6 Abschluss	Präsentation	Information	Feedback zum Entscheid	Feedback zum Entscheid	Feedback zum Entscheid



Mitwirkung

Der Fokus bei diesem Prozess liegt auf dem Austauschprozess zwischen Politik, Begleitgremium und dem Expertenprozess mit Einbezug der Öffentlichkeit.

› Inhalte Mitwirkung		
Mitwirkung	Ziel	Form
Bilaterale Interviews mit Direktbetroffenen und Interessensvertretern	Aufnahme Interessen und Variantenvorschläge	Bilaterale Interviews durch neutrale Person geführt (z.B. durch die Moderation)
Erste Besprechung mit Begleitgremium	Festlegung der Varianten	Ganztätiger Workshop, inkl. Begehung, Festlegung Pflichtenheft
Zweite Besprechung mit Begleitgremium	Entscheid zur Einengung der Varianten (Anträge), Festlegen Vertiefungsbedarf	Mehrständiger Workshop, Festhalten Konsens und Dissens, Minderheitsanträge
Erste Mitwirkungsveranstaltung mit Forum/Öffentlichkeit	Feedback zum Zwischenentscheid	Mehrständige Veranstaltung › Diskussion der Ergebnisse in Gruppen › Synthese durch die Moderation
Dritte Besprechung Begleitgremium	Variantenentscheid (Anträge)	Mehrständige Veranstaltung › Konkretisierung Entscheid › Abweichende Haltungen
Zweite Mitwirkungsveranstaltung mit Forum/Öffentlichkeit	Information und Feedback zum Entscheid	Zwei- bis dreistündige Informationsveranstaltung Klärung der weiteren Schritte

- › Je nach Größenordnung des Projekts sind mehrere Runden bei der Einengung der Varianten denkbar.
- › Eine mögliche Spielart ist ein Variantenwettbewerb: Die Beteiligten haben das Recht, nicht nur Variantenideen einzubringen, sondern diese auch selbst zu konkretisieren (Facharbeit durch Dritte). Dies kann dann Sinn machen, wenn die Haltungen sehr konfliktär sind und das Vertrauen in eine neutrale Bearbeitung fehlt.
- › Es ist sinnvoll, dass die Leitung der Veranstaltungen bei der Exekutive (Steuerungsausschuss) liegt. Dies ist auch für die Leitung des Begleitgremiums möglich (abhängig vom Konfliktgrad).
- › Das Fachteam bereitet die Varianten auf und die Beurteilung aus fachlicher Sicht vor. Es nimmt somit auch Bearbeitungsaufträge aus dem Begleitgremium entgegen.
- › Je nach Projekt gibt es zwei Themenbereiche, die auch bezüglich Partizipation getrennt vertieft werden können
 - › Die Auswahl der Projektvariante (Verkehrsprojekt)
 - › Die Gestaltung der flankierenden Massnahmen (Raumplanung, Gestaltung) für den entlasteten (und belasteten) Raum. Für dieses Thema können zusätzliche Anlässe (mit Anrainern und Investoren) durchgeführt werden.
- › Ein gezielter Einbezug der Presse nach den Entscheiden ist sinnvoll.

5.3 Bundes-Prozesse

Steckbrief

Warum/Ziel	› Verständnis schaffen für Grossprojekte bei Gemeinden und Bevölkerung › Sicherstellen Informationsfluss und Transparenz › Mitsprache und Akzeptanz sicherstellen für Variantendialog und flankierende Massnahmen › Beschleunigung der nachgelagerten Bewilligungsverfahren
Was/Ergebnis	› Variantenentscheid (v.a. Zweckmässigkeitsprüfung, generelles Projekt) › Konzeption der Begleitmassnahmen (für Neubau oder Sanierungs-/Gesamterneuerungsprojekt)
Hoheiten	› Bund (Leitung) › Bei Bahnprojekten: Transportunternehmungen (z.B. SBB)
Bezug zu formalen Verfahren	› 3-stufiges Plangenehmigungsverfahren Strasse (Netzbeschluss/Programmbeschluss, generelles Projekt, Auflageprojekt) › Plangenehmigungsverfahren für Bahnprojekte › Vernehmlassungsverfahren
Mit wem	› Kanton, Gemeinden und evtl. Region (Behördendelegation) › Interessierte Bevölkerung › Politische Akteure › Einbezug von Experten
Wie	› Mitwirkung Behördendelegation › Einbezug Fachleute Kanton, Gemeinden und evtl. Region in Fachkommission › Veranstaltungen in Gemeinden mit Anrainern und Öffentlichkeit › Öffentlichkeitsarbeit › Konsultation und Information
Beispiele	› Referenzbeispiel: Gesamterneuerung A2-Cityring Luzern › Weiteres Beispiel: Engpassbeseitigung A1 St. Gallen

⇒ Siehe Einzelbeispiel im Anhang

⇒ Siehe Tabelle im Anhang

Projektorganisation

Die Projektorganisation orientiert sich an den Standardprozessen für Plangenehmigungsverfahren von Bundesprojekten:

- › Steuerungsausschuss (Verwaltung, Politik)
- › Behördendelegation: Politische Vertretung von Kanton, betroffenen Gemeinden und evtl. Region
- › Fachkommission: Einbezug der kantonalen und kommunalen Fachleute aus der Verwaltung und evtl. der regionalen Vertretenden
- › Experteneinbezug:
 - › Externe Moderation (für Infoanlässe denkbar)
 - › Fachteams (Ing.-Arbeiten, Bewertung, Raumplanung)



Projektphasen

Die Projektphasen variieren je nach konkretem Bundesprozess. Die folgende Tabelle schildert einen (aggregierten) Standardprozess.

› Prozessschritte, Ziele und Ergebnis			
Prozessschritt		Ziele	Ergebnis
1	Analyse	Handlungsbedarf und Ziele festlegen	Problemanalyse und Umfeld
2	Konzept	Stossrichtungen festlegen	Strategie und Einbettung Variantenfelder
3	Variantenevaluation	Variantenauswahl festlegen und beurteilen	Fachliche Beurteilung der Varianten
4	Variantenentscheid	Stufengerechter Entscheid	Bestvariante und Bedingungen
5	Flankierende Massnahmen	Weitere Massnahmen festlegen	Einbettung und Optimierung der Bestvariante
6	Plan-Festlegung	Gesamtvorlage und politische Prozesse vorbereiten	Entscheid zuhanden der nächsten Verfahrensschritte (in der Regel formale Vernehmlassung)

Die Öffentlichkeitsarbeit ist integraler Bestandteil aller Prozessschritte.

› Einbezug und Aufgaben der Akteure nach Prozessschritten						
Prozessschritt		Bund	Verwaltung/ Experten	Behördendelegation	Fachkommission	Anrainer/ Bevölkerung
1	Analyse	Leitung	Fachliche Aufbereitung		Input Verwaltung, fachliche Würdigung	
2	Konzept	Leitung	Fachliche Aufbereitung	Würdigung, Feedback	Input Verwaltung, fachliche Würdigung	
3	Variantenevaluation	Leitung	Entscheidungsvorbereitung	Würdigung, einbringen eigener Ideen	Input Verwaltung, fachliche Würdigung	
4	Variantenentscheid	Entscheid	Fachliche Aufbereitung	Würdigung, Feedback, Anträge	Input Verwaltung, fachliche Würdigung	Würdigung, Feedback
5	Flankierende Massnahmen	Leitung	Fachliche Aufbereitung	Würdigung, einbringen eigener Ideen	Input Verwaltung, fachliche Würdigung	Würdigung, Feedback
6	Plan-Festlegung	Entscheid		Information (nachgelagerte Vernehmlassung)	Information	Information

Mitwirkung

Der Fokus bei diesem Prozess liegt auf einem gezielten Einbezug der Behördendelegation, ergänzt durch Veranstaltungen mit der Bevölkerung in den Gemeinden.

› Inhalte Mitwirkung		
Mitwirkung	Ziel	Form
Informationsveranstaltung	Information über Vorhaben und Vorgehen	Veranstaltung mit Behördendelegation und Fachkommission Öffentlichkeitsarbeit
Sitzungen Behördendelegation	Feedback einholen und Mitwirkung bei Variantenaufbereitung	Verschiedene mehrstündige Veranstaltungen, allenfalls extern moderiert Öffentlichkeitsarbeit
Sitzungen Fachkommission	Konsens über Methodik und Würdigung der fachlichen Arbeit	Verschiedene mehrstündige Veranstaltungen, geleitet durch Bund
Veranstaltungen in den Gemeinden	Information und Feedback der Bevölkerung	Mehrstündige Informationsveranstaltungen pro Gemeinde, allenfalls extern moderiert
Abschlussveranstaltung	Information über Entscheide	Zwei- bis dreistündige Informationsveranstaltung Klärung der weiteren Schritte

- › Aus Sicht der Partizipation sind vor allem die Veranstaltungen mit den Gemeinden interessant. An diesen Veranstaltungen können auch Ideen und kritische Punkte frühzeitig abgeholt werden. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit der Mitwirkung bei den flankierenden Massnahmen (z.B. Verkehrsberuhigung auf entlasteten Strassenabschnitten, Stadtreparaturmassnahmen).
- › Mit dem Einbezug der betroffenen Kantone, Regionen und Gemeinden in die Projektorganisation, kann die Mitwirkung dieser Körperschaften gesichert werden.
- › Testplanungen (v.a. auch für die Gestaltung der flankierenden Massnahmen) können das Verfahren ergänzen.
- › Der konkrete Ablauf hängt von der Konkretisierungsstufe und des damit verknüpften Plangenehmigungsschrittes ab. Es ist zweckmässig, bei der Partizipation auf die kritischen Punkte zu fokussieren.
- › Der Einbezug der Politik ist mit der Behördendelegation sichergestellt. Je nach Thema sind weitere Einbezüge (z.B. Informationsveranstaltungen mit Wirtschaft, Umweltverbänden) sinnvoll.
- › Der Einbezug der Presse ist vor allem sinnvoll für die Kommunikation von Entscheiden und die Berichterstattung über die Veranstaltungen in den Gemeinden.



6. Erfolgsfaktoren und Fallstricke

Partizipation unter der SWOT-Lupe

Partizipation ist in erster Linie ein zentrales Element der sogenannten «Good Governance» in der Projektentwicklung und -umsetzung und sollte ein fixer Bestandteil jedes Projektmanagements sein, aber

- › Partizipation ist kein Allheilmittel, weist Stärken und Schwächen auf.
- › Partizipation ist notwendig, aber nicht hinreichend, weist Chancen und Gefahren auf.
- › Partizipation ersetzt die formalen Verfahren nicht, sondern dient dazu, sie gut vorzubereiten und zu beschleunigen.

Die folgenden Ausführungen sollen mithelfen, die richtige Mischung zu finden.

› SWOT-Analyse der Partizipation			
Stärken und Chancen nutzen › Kreativer Prozess › Ergebnisoffener Prozess › Ausgewogener Einbezug der Interessen		Auf Stärken aufbauen, Risiken vermeiden › Stufenweiser Prozess › Flexibel auf Risiken reagieren › Kreativer Umgang mit Problemen	
S	Stärken › Transparent › Fair › Bereichernd › Flexibel	Schwächen › Aufwändig › Zeitintensiv › Abhängig von unbeflussbaren Rahmenbedingungen	O
W	Chancen › Höhere Akzeptanz › Besseres Projekt › Beschleunigte Verfahren › Weniger Lebenszykluskosten	Risiken › Kein Konsens › Faule Kompromisse (Minimallösungen) › Projektverzögerung	T
Schwächen beheben, Chancen nutzen › Klare Ressourcenplanung › Klare Zielsetzungen › Klare Abgrenzung		Schwächen beheben, Risiken vermeiden › Klare Regeln und Monitoring › Aufbruchstimmung erzeugen › Klare Positionierung der Politik	

Quelle: Eigene Darstellung

Nebst den Erfolgsfaktoren gibt es aber auch Limitierungen/Risikofaktoren bei partizipativen Prozessen. Diese sollten den Prozessleitenden bewusst sein, um negative Wirkungen zu verhindern.

- › **Umgang mit dem Beteiligungsparadoxon:** In frühen Planungsstadien mit weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten ist das Interesse an Beteiligung häufig geringer ausgeprägt als in späteren Phasen, wo die Planung fortgeschrittener und die Umsetzung «greifbarer» ist, die Spielräume jedoch bereits stark verengt sind.

⇒ Es braucht Handlungsspielräume und Öffentlichkeitsarbeit in einem frühen Stadium.

- › **Risiko des Ergebniskonservatismus:** In Beteiligungsverfahren besteht die Gefahr, dass sich eine eher konservative, möglichst auf den Erhalt des Ist-Zustands ausgerichtete Meinung stärker durchsetzt, als eine auf Veränderung bedachte Sichtweise, die vom Wunsch nach Veränderung und Mitgestaltung geprägt wird.

⇒ Es braucht einen Prozess, der explizit neue Ideen zulässt und Aufbruchstimung erzeugen kann.

- › **Benachteiligung bzw. Übervorteilung von Minderheiten:** Die Erfahrung zeigt, dass Beteiligungsverfahren häufig von bestimmten Gruppen dominiert werden, die ihre Interessen vertreten («Eliten-Beteiligung»), wohingegen die Interessen anderer, aus verschiedensten Gründen weniger vertretener bzw. weniger sprach- und durchsetzungsfähiger Gruppen nicht gleichermassen zum Tragen kommen.

⇒ Es braucht einen Prozess, der diesem Risiko explizit Rechnung trägt und auch dokumentiert.

- › **Lange Zeiträume:** Insbesondere bei grösseren Projekten vergehen zwischen Planung, Umsetzung und Eintreten der gewünschten Effekte häufig längere Zeiträume. Bis ein Projekt tatsächlich in die Realisierung eintritt, hat sich die Meinung der Öffentlichkeit ggf. bereits verändert und entspricht nicht mehr dem im Beteiligungsverfahren ausgehandeltem Konsens.

⇒ Gut abgestützte Zwischenentscheide helfen, diese Herausforderung zu meistern. Letztlich ist es nicht zu vermeiden, dass sich auch Rahmenbedingungen im Zeitablauf ändern.

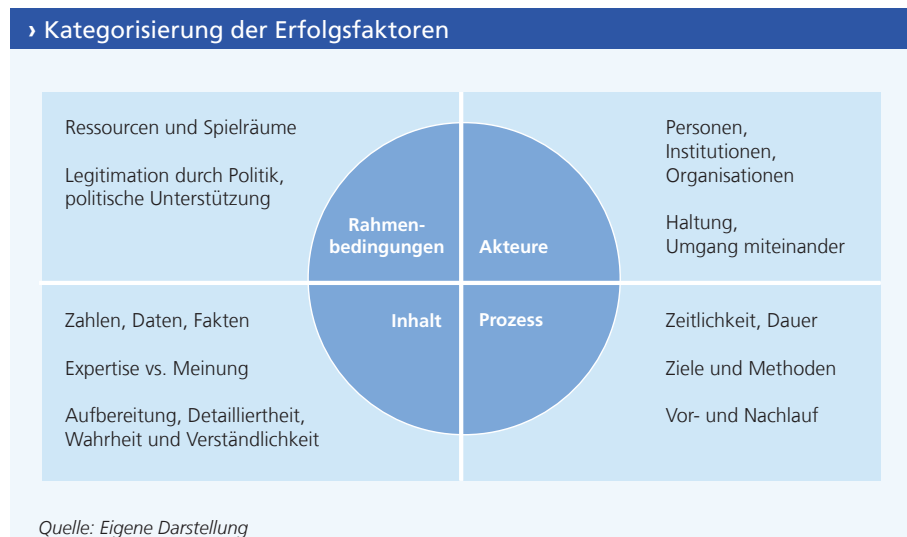
- › **Verbindlichkeit der Resultate des Partizipationsprozesses:** Die Verbindlichkeit ist letztlich immer abhängig vom politischen Entscheidungsprozess. Die Verantwortung der Politik kann nicht auf die Bevölkerung übertragen werden.

⇒ Die politische Unterstützung für die im Rahmen von Partizipationsverfahren gefällten Entscheide ist ein zentraler Faktor für die Sicherung von verbindlichen Entscheiden.



Erfolgsfaktoren

Erfolgsfaktoren für eine gute Partizipation können nach den vier folgenden Kriterien unterschieden werden.



Akteure

- › Es braucht Führung und innovationsfreudige Führungspersönlichkeiten mit Initiative und Durchhaltewillen.
- › Es braucht von allen Akteuren eine positive Haltung (Bekenntnis) zur Partizipation.
- › Die Experten und die Verwaltung gehen auf die Vorschläge im Beteiligungsprozess ein und sind in der Lage, ihre eigenen Vorschläge kritisch zu hinterfragen.
- › Die Gegnerschaft (Verweigernde) wird ernst genommen, aber nicht in den Mittelpunkt gestellt.

Prozess

- › Der Ablauf, die Ziele und die Regeln sind allen bekannt (wichtige Funktion des Startanlasses).
- › Die Direktbetroffenen werden frühzeitig informiert und einbezogen, um Missverständnisse und Frontenverhärtung zu vermeiden.
- › Der Mitwirkungsprozess weist verschiedene Phasen mit klaren Anfangs- und Endpunkten auf.

Kreativer und motivierender Mix an Partizipationsansätzen: Tempo 30 Zonen/ Begegnungszonen in Burgdorf: Verkehrsberuhigung in Quartieren



Durch Quartierbewohnende entwickelte Elemente

Quelle: Gemeinde Burgdorf

› **Beschrieb Projekt:** Der Versuch zur flächendeckenden Einführung der Zonen 30 in allen Wohnquartieren scheiterte vor einigen Jahren in Burgdorf. Darauf hat der Gemeinderat in seiner Strategie zur Verkehrsberuhigung in Quartieren den Grundsatz festgelegt, nur auf Antrag der Quartiervereine Verkehrsberuhigungsprojekte auszulösen. Voraussetzung dazu ist eine dokumentierte mehrheitliche Zustimmung der Quartierbevölkerung zum Vorhaben.

› Ziele der Partizipation:

- › Schrittweise Entwicklung der Projekte zusammen mit den Anwohnern.
- › Abbau der Widerstände in der Quartierbevölkerung durch Konsensfindung unter Anwohnern (Federführung der Kommunikation und des Prozesses liegt bei einer Arbeitsgruppe aus dem Quartier oder dem Quartierverein).

› Ansätze und Instrumente:

- › Bildung einer **Arbeitsgruppe** aus dem Quartierverein und interessierten Quartierbewohnenden (ca. 10 Personen), welche den Projektprozess mit der Baudirektion aktiv mitgestaltet, den Terminplan festlegt und die Kommunikation innerhalb des Quartiers wahrnimmt.
- › **Begehung** des Quartiers mit der interessierten Quartierbevölkerung zur Aufnahme der Schwachstellen aus Benutzersicht (im Sommer 17–20 Uhr oder an einem Samstagmorgen). Die Begehung erfolgt entlang einer vordefinierten Route mit Zeitplan, so dass jemand nur punktuell dazu stossen kann, um ein einzelnes Anliegen anzumelden oder die ganze Begehung mitmachen kann.
- › **Einrichtungsfest**
- › **Regelmässige Kommunikation** der Quartierbewohnenden über vielfältige Kanäle (Flyer im Briefkasten, Homepage, Zeitungsartikel usw.).

Falls von der Quartierbevölkerung erwünscht, wird das Vorgehen gemäss Maximalvariante «Lebensraum Quartier», welche nach der Begehung zusätzlich folgende Elemente beinhaltet, gewählt:

- › **Workshops** zur Entwicklung der verkehrsberuhigenden Elemente mit der interessierten Quartierbevölkerung
- › **Realisierung** einzelner Elemente durch Quartierbewohnende
- › **Einrichtung** von verkehrsberuhigenden Elementen im Strassenraum durch Quartierbewohnende (Vorarbeiten werden durch den Werkhof der Baudirektion geleistet)

Inhalt

- › Die Partizipation ist ergebnisoffen, bezogen auf das erwartete Resultat des Prozesses.
- › Der Mitwirkungsprozess ist fokussiert und folgt der Logik des Entscheidungstrichters: Der Lösungsspielraum wird sukzessive eingeengt. Nicht taugliche Varianten werden qualifiziert verworfen. Die Ergebnisse werden verbindlich festgehalten.
- › Für einzelne Phasen werden Leuchttürme und Meilensteine definiert mit dem Potenzial, Bilder und Visionen und damit Lust auf Neues zu erzeugen.
- › Interessensabwägung erfolgt explizit entlang der erkannten Zielkonflikte, objektiv aufbereitet durch die Experten.



Rahmenbedingungen

- › Die Partizipation und der Entscheidungsspielraum sind klar abgegrenzt und kommuniziert.
- › Die Ressourcen sind verfügbar und es gibt Spielraum, auf Änderungen im Ablauf einzugehen. Die Kostenübernahme ist klar geregelt.
- › Die Partizipation ist auf eine «Meinungsgeneration» (v.a. politischer Zyklus, z.B. Legislatur) begrenzt.

Zu vermeiden

Falsch konzipierte oder schlecht durchgeführte Partizipation kann mehr Gefahren erzeugen als Chancen umsetzen. Die folgenden Fallstricke sind in den realen Beispielen häufig anzutreffen und sind in Partizipationsprozessen zu vermeiden.

Akteure

- › **Die Politik schaut zu und outet sich nicht:** Vor allem bei konfliktären Entscheiden ist es wichtig, dass die Politik explizit Stellung nimmt. Dies ist auch eine Chance, um den politischen Entscheidungsprozess mit dem Partizipationsprozess in Einklang zu bringen.
- › **Akteure werden ausgeschlossen:** Unliebsame Akteure auszuschliessen kann Sinn machen, um einen fairen Dialog zu ermöglichen. In der Regel rächt sich dies im Verlauf des Prozesses. Es braucht eine grosse Portion Fingerspitzengefühl (v.a. von Seiten Moderation), um mit «schwierigen Fällen» umzugehen.
- › **Übergeordnete Akteure werden nicht einbezogen oder informiert:** Die Einbindung übergeordneter Akteure (Kanton, Bund) ist oft eine der grössten Herausforderungen in einem Mitwirkungsprozess, vor allem bei mehrstufigen Entscheidungsprozessen. Auf jeden Fall ist zu vermeiden, dass die übergeordnete Ebene sich ausgeschlossen fühlt und deshalb den Prozess für die eigenen Entscheide nicht ernst nehmen muss.

Prozess

- › **Unprofessionalität:** Schlechte Prozessqualität ist Gift für das Vertrauen der Beteiligten in den Prozess. Jeder Mitwirkungsprozess ist nichts mehr wert, wenn das Vertrauen zerstört ist.
- › **Bruch in der Prozesskontinuität:** Oft ist zu Beginn eines Mitwirkungsprozesses vieles offen oder abhängig von übergeordneten Entscheiden. Deshalb ist ein flexibler Ansatz, der sich auf Änderungen einstellen kann, oft unumgänglich. Brüche im Prozess demotivieren allerdings die Beteiligten.
- › **Die Zeit zwischen Entscheiden des Mitwirkungsprozesses und politischen Entscheiden nicht nutzen:** Oft warten die Gegner eines Projekts nur darauf, bis ein Mitwirkungsprozess abgeschlossen ist, um ihn nachher – im Hinblick auf die Volksabstimmung – zu torpedieren. Deshalb ist es von grosser Bedeutung, dass der «Geist» des Mitwirkungsprozesses bis zu einer allfälligen Volksabstimmung erhalten bleibt, mit einer proaktiven Kommunikationspolitik.

- › **Bei Nicht-Entscheiden weiter «trüllen»:** Sogenannte Alibi-Diskussionen können oft nicht vermieden werden, weil sich alle um Entscheidungen drücken. In solchen Fällen ist es notwendig, dass die politischen Entscheidungsträger Farbe bekennen. Wenn die Zeit für einen Entscheid nicht reif ist, dann ist das auch zu akzeptieren. Deshalb stellt sich die Frage, ob es sogenannte «Quick-Wins» geben kann, die auch kurzfristig eine Verbesserung erzeugen können.

Inhalt

- › **Zu einseitige Fokussierung auf einen Verkehrsträger:** Insbesondere bei den Planungen/Projekten von Umfahrungstrassen ist eine zu einseitige Fokussierung auf den motorisierten Individualverkehr zu vermeiden. Sowohl fachlich als auch gegenüber den Kritikern ist eine möglichst gesamtheitliche Betrachtung von grosser Bedeutung. Dies eröffnet Chancen für Mehrwerte und grössere Handlungsspielräume.
- › **Zu hohe Erwartungen wecken:** Ein klassisches Problem ist die verebbende Euphorie, weil zu Beginn alle von grossen Entscheiden träumen. Es ist unabdingbar, den Handlungsspielraum am Anfang explizit zu machen.
- › **Alibi-Übungen durchziehen:** Oft sind die Vorstellungen der Behörden im vorneher-ein gesetzt; Anliegen der Beteiligten werden zwar wohlwollend entgegengenommen. Der Prozess dient aber eigentlich nur dazu, den Beteiligten die Haltung der Behörden klar zu machen. Dies kann oft Frustrationen auslösen.
- › **Zusteuern auf (faule) Kompromisse:** Zu viele «Köche» können den «Brei» auch verderben. Oft steht ein Partizipationsprozess unter einem gewissen Erfolgsdruck, was dazu führen kann, dass ein Konsens um jeden Preis zu erzielen ist. Kompromisse können aber auch deutlich schlechter sein als keine Lösungen und dann in den nachfolgenden politischen Entscheidungsprozessen wieder umgestossen werden.

Rahmenbedingungen

- › **Unklare Ziele:** Häufig wird zu Beginn einer Entscheidungsphase nicht klar festgelegt, was die Ziele der Partizipation sind, was in der Folge dazu führt, dass immer mehr Akteure einbezogen werden, ohne dass ein klarer Prozess definiert ist. Dies erhöht den Aufwand und erschwert die Entscheidungsfindung.
- › **Unklare Systemabgrenzung:** Eine unklare Systemabgrenzung kann zu Verunsicherungen im Prozess führen. Oft ist zu beobachten, dass viele Anregungen und Anträge für die übergeordneten Infrastrukturen erfolgen, die aber nicht Gegenstand des Partizipationsprozesses sind.

Entscheiden: «Man kann nicht die eine Hälfte des Huhns zum Kochen und die andere zum Eierlegen haben.»

Indisches Sprichwort



Anhang

Anhang 1 Fallbeispiele

- › Sanierung und Umgestaltung der Seftigenstrasse in Wabern (Ortsdurchfahrt)
- › Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA)
- › Stadttunnel Zug
- › A2 Cityring Luzern

Weitere Informationen zu den Fallbeispielen sind im Forschungsbericht zu finden (<http://www.mobilityplatform.ch>).

Sanierung und Umgestaltung der Seftigenstrasse in Wabern (Ortsdurchfahrt)

Kurzbeschreibung



Quelle: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern

In den 90er Jahren war die Verkehrssituation auf der Seftigenstrasse in Wabern durch eine hohe Dominanz des motorisierten Individualverkehrs mit Verkehrsbelastungen von bis zu 20'000 Fahrzeugen/Tag geprägt. 1991 löste die dringende Sanierung der Tramgleise und der Strassenanlage eine umfassende Planung aus. Dabei wurden drei Varianten verglichen:

- › 2+2: Das Tram und der Individualverkehr haben getrennte Spuren.
- › 2+1: Tram und Individualverkehr werden streckenweise zusammengelegt. Die Situation des Langsamverkehrs (LV) kann stark verbessert werden.
- › 1+1: Tram und Individualverkehr werden weitgehend zusammengelegt. Die Velostreifen, die Mittelzone und die breiten Ladenvorfelder sowie die zahlreichen Fussgängerstreifen nehmen dem Autoverkehr optisch seine Dominanz. Lichtsignalanlagen regeln mit Ausnahme der Kreuzung Dorfstrasse nur noch die Abwicklung des Tramverkehrs.

Die Planung der Sanierung und Umgestaltung der Seftigenstrasse erfolgte nach den Grundsätzen des «Berner Modells». Damit verbunden ist eine breite Partizipation von Betroffenen und Interessierten. 1996/1997 wurde die 1+1-Variante, die aus Sicht der Bevölkerung von Wabern, der Begleitkommission, des Kantons, der Gemeinde, des Langsamverkehrs und des Städtebaus sowie auch bezüglich Verkehrskapazität am besten abschnitt, umgesetzt. Damit verknüpft war die Einführung eines Betriebskonzepts, das die fahrplangerechte Abwicklung des Tramverkehrs sicherstellt. Integriert ins Projekt waren neben den LV-Massnahmen auch Massnahmen zur Strassenraumgestaltung und ein Projekt für eine künstlerische Intervention.

Merkmale

Verfahren	Verkehrs-, Betriebs- und Gestaltungsprojekt Strassenplan
Stand	Projekt umgesetzt
Prozess- leitung	Oberingenieurkreis II des Tiefbauamtes des Kantons Bern (Federführung) zusammen mit Gemeinde Köniz, Städtischen Verkehrsbetrieben Bern und Stadt Bern (Partner)
Moderation	Kanton
Zielgruppen	Bevölkerung, Quartierorganisationen wie Gewerbeverein, Wabernleist, Kindergarten, Gewerbebetriebe, Ortsvereine, Region Bern, Region Gürbetal
Stand Partizipationsprozess	Abgeschlossen
Kosten	Baukosten: CHF 18.3 Mio. (inkl. Werkleitungen)

Ziele der Partizipation

Ziel der Partizipation war das Erarbeiten eines Projekts für die Sanierungs- und Umgestaltung der Seftigenstrasse mit einer hohen Qualität sowohl in Bezug auf die Strasse und den öffentlichen Verkehr als auch in Bezug auf die Integration in das Umfeld (Gewerbe und Detailhandel, Anwohnende).

Projektorganisation

Die Projektorganisation für die Sanierung und Umgestaltung der Ortsdurchfahrt sah wie folgt aus:



Mit der «Kommission Seftigenstrasse» (BK) wurde das Projekt von Anfang an zusammen mit den Vertretenden der Quartierorganisationen entwickelt und erarbeitet. In dieser vom zuständigen Gemeinderat Köniz präsidierten Kommission waren alle der Gemeinde bekannten Quartierorganisationen von Wabern, die Region Bern und die Region Gürbetal vertreten.

Ablauf

Die Partizipation hat laufend ab der Konzeptphase, über die Projektierungsarbeiten, die Umsetzung bis hin zum Projektabschluss und der Verabschiedung der Ergebnisse und Folgerungen der Wirkungsanalyse stattgefunden. Mit der «Kommission Seftigenstrasse» wurden die Quartierorganisationen eng in die Erarbeitung und Beurteilung der Varianten einbezogen. Nach einer intensiven Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen wurden sie zu wichtigen Botschaftern für die damals unkonventionelle 1+1-Lösung.

Einbezug der «Kommission Seftigenstrasse»

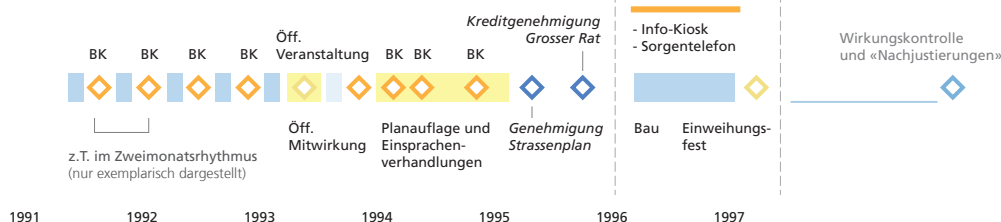
- › Der Start wurde mit einem «weissem Blatt» gemacht. Thema der 1. Sitzung waren die Ziele für das Projekt. Die Zieldiskussion hat rund ein halbes Jahr gedauert.
- › In der eigentlichen Projektphase Aufnahme von Inputs aus der Kommission, technische Bearbeitung bis zur nächsten Sitzung sowie Präsentation, Diskussion und Meinungsbildung für das weitere Vorgehen im Rahmen dieser nächsten Sitzung.
- › Die Sitzungen der Kommission fanden ab Beginn bis und mit Abschluss Auflageprojekt im Zwei- bis Dreimonatsrhythmus statt.
- › Besichtigungen ausgeführter Vorhaben in der Region Bern (v.a. Kreuzplatz Zollikofen, aber auch einzelne Bestandteile wie eine «Kaphaltestelle») wurden mit der Kommission durchgeführt.

Im Hinblick auf die Bauphase und in der Bauphase selbst wurden:

- › ein **Informationsblatt «asfalter»** allen Haushalten zugestellt (ca. vierteljährlich),
- › ein **Info-Kiosk** und ein **Sorgentelefon** eingerichtet,
- › ein **ABC-Flyer** für die konzentrierte Bauphase während der Sommerferien 1997 allen Haushalten zugestellt,
- › **mit jedem Gewerbebetrieb ein Zufahrtsplan** für seine Kunden und Lieferanten erstellt,
- › **öffentliche Begehungen** organisiert.

Planungs- und Projektierungsphase

BK: Sitzungen der «Kommission Seftigenstrasse»



Würdigung

Good Practices

- + Klare und kommunizierte Ziele der Partizipation
- + Die Planung war Bestandteil der Korridorstrategie Gürbetal, zu der ebenfalls bereits eine Mitwirkung stattgefunden hatte
- + Information aller Beteiligten und Betroffenen sowohl während der Planungs- als auch während der Umbauphase
- + Starker Einbezug der Betroffenen (gemeinsame Entwicklung des Projekts im Rahmen von BK-Sitzungen)
- + Ergebnisoffenheit
- + Einsatz von mehreren Instrumenten (z.B. BK-Sitzungen für die Erarbeitung, Infoblatt «asfalter» bei der Umsetzung)
- + Professionell geführter Prozess mit ausreichenden Ressourcen, grosses Engagement der Projektleitung
- + Terminplan als Taktgeber
- + Parallele Politikintegration und politischer Prozess
- + Eine «Meinungsgeneration» als Zeitrahmen

Kritische Punkte

- Angst des Gürbetals und deren Politikern, dass nicht mehr 20'000 Autos durch Wabern fahren können. Nach der Inbetriebnahme wurde das Gegenteil festgestellt

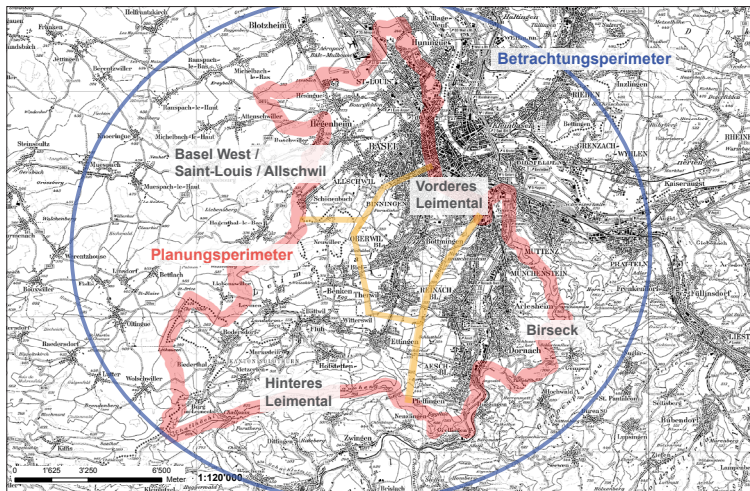
Die Bedürfnisse der Betroffenen konnten am Anfang des Prozesses und während des ganzen Projektprozesses abgeholt werden. Der Partizipationsprozess war sehr intensiv. Damit konnte jedoch eine starke Identifikation geschaffen werden.

Links / Dokumentation

Tiefbauamt des Kantons Bern: <http://www.bve.be.ch/bve/de/index/strassen/strassen/kantonsstrassen/projekte.html#anker-anchor-210>

Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA)

Kurzbeschreibung



Quelle: Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft

Merkmale

Verfahren	Planung (Konzept)
Stand	Vernehmlassung Landratsvorlage (bis Juli 2014)
Prozessleitung	Tiefbauamt des Kantons Basel-Landschaft
Moderation	Externe Moderation
Zielgruppen	Gemeinden, Interessenorganisationen, Bevölkerung
Stand Partizipationsprozess	Informelle Partizipation abgeschlossen
Kosten	Grobkostenschätzung für Umsetzung Gesamtkonzepte (Infrastruktur) bis 2050: Je nach Variante ca. CHF 0.8–1.8 Mia. (+/- 50%)

Der Kantonale Richtplan Basel-Landschaft (KRIP) enthält folgenden Auftrag:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Parlament innert 5 Jahren nach dem Bundesratsbeschluss zum Kantonalen Richtplan in geeigneter Form eine Landratsvorlage zur Anpassung des Richtplans im Bereich Leimental/Birseck betreffend Abstimmung Siedlung und Verkehr vorzulegen (...).» Darin sind mindestens zwei auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte Varianten der Problemlösung darzulegen.

Zur Bearbeitung dieses Auftrags wurde 2010 der Prozess «Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA)» gestartet. Mit dem Prozess ELBA werden folgende Ziele verfolgt:

- › Klären der langfristigen Entwicklung des Raumes Leimental – Birseck – Allschwil mit einer integralen Sichtweise (Siedlung, Verkehr und Landschaft).
- › Erkunden eines möglichst breiten Fächers an Ideen und Lösungsansätzen für die optimale Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Landschaft.
- › Ermöglichen eines Meinungsbildungsprozesses.

Für die Erarbeitung von Entwicklungsszenarien und -varianten für den Raum ELBA wurde ein zweistufiges Konkurrenzverfahren (Studienauftrag/Testplanung) mit interdisziplinär zusammengesetzten Teams durchgeführt.

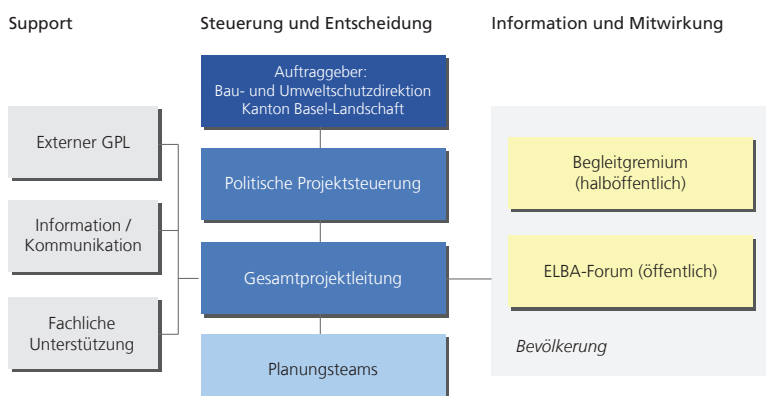
Ziele der Partizipation

Die Ziele der Partizipation waren:

- › Meinungsbildungsprozess ermöglichen
- › Transparenz erhöhen: Komplexität sichtbar machen und Abhängigkeiten aufzeigen
- › Sensibilität für die regionale und interdisziplinäre Sicht schärfen
- › «Puls fühlen» (Haltungen erkennen) sowie Präferenzen für die erarbeiteten Stossrichtungen feststellen

Projektorganisation

Die Projektorganisation für die Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil sah wie folgt aus:



In der politischen Projektsteuerung und in der Gesamtprojektleitung waren neben dem Kanton Basel-Landschaft (Leitung) die verschiedenen Gebietskörperschaften im Planungsbereich vertreten (Kanton Basel-Stadt, Kanton Solothurn, Frankreich).

Ablauf

Die Partizipation hat über den gesamten Prozess hinweg stattgefunden. Ende 2010/anfangs 2011 wurden die Eckwerte/Spielregeln zum Verfahren in einer **Startvereinbarung** zwischen allen Gebietskörperschaften im Planungsperimeter vereinbart und festgehalten. Zur Ermittlung der relevanten Akteure wurde am Anfang des Prozesses eine Stakeholderanalyse durchgeführt. Das Begleitgremium wurde aufgrund dieser Stakeholderanalyse sowie der Teilnehmenden des 1. ELBA-Forums definiert.

Das **Begleitgremium** bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Gemeinden und zahlreicher Interessenorganisationen (Wirtschaft, Gewerbe, Umwelt, Verkehr, Soziales usw.). Dieses hat sich regelmässig mit ELBA befasst und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen gegeben. Mit dem Begleitgremium haben folgende **sechs Veranstaltungen** stattgefunden:

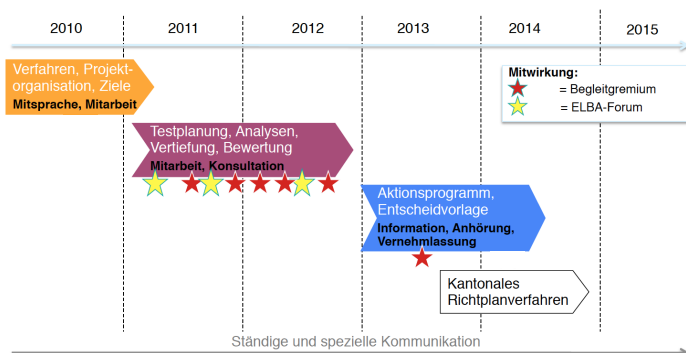
1. «Zukunftsbild / Lösungsansatz» (21. September 2011): Diskussion der Ergebnisse des Studienauftrags
2. «Vertiefung Zukunftsbild» (16. Januar 2012): Diskussion der Zwischenergebnisse der Testplanung
3. «Gesamtkonzept» (16. April 2012): Diskussion der Ergebnisse der Testplanung
4. «Vergleich Gesamtkonzepte / zentrale Themen und Fragen» (25. Juni 2012): Vorbereitung der Mitwirkungsphase
5. «Auswertung und weiteres Vorgehen» (29. November 2012): Präsentation des Beurteilungsberichts, der Ergebnisse der Mitwirkung und der nächsten Schritte
6. «Stand Aktionsprogramm ELBA und weiteres Vorgehen» (9. April 2013)

Die verschiedenen (Zwischen-)Ergebnisse wurden durch das Begleitgremium «gespiegelt». Die Hinweise des BG wurden in Kurzberichten (Protokolle) festgehalten und im Rahmen der nächsten Schritte geprüft bzw. berücksichtigt. Das BG hatte nach den Anlässen auch die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Im Rahmen von ELBA wurden zudem **drei öffentliche Veranstaltungen**, die so genannten **ELBA-Foren** zu folgenden Themen organisiert:

- ▶ 1. ELBA-Forum vom 21. Mai 2011: Knackpunkte, Stärken und Schwächen im Raum ELBA sowie Erkennen von allfälligen weiteren Stakeholdern
- ▶ 2. ELBA-Forum vom 29. Oktober 2011: Stärken und Schwächen der im Rahmen der Testplanung erarbeiteten Stossrichtungen und gewünschte Vertiefungen
- ▶ 3. ELBA-Forum vom 29. November 2012: Information über die Resultate der E-Partizipation und der Reduktion der Stossrichtungen von drei auf zwei

Die Anregungen und Hinweise aus den ersten beiden Veranstaltungen sind jeweils den Planungsteams zur Verfügung gestellt worden und diejenige der dritten Veranstaltung sind in die Erarbeitung des Aktionsprogramms eingeflossen.



Würdigung

Good Practices

- + Breit angelegtes Verfahren (thematisch, geografisch und partizipativ)
- + Klare Kommunikation am Anfang des Prozesses und der jeweiligen Mitwirkungsangebote über die Ziele der Partizipation und die Mitgestaltungsmöglichkeiten im Laufe des Prozesses
- + Einsatz verschiedener Instrumente (u.a. Zusammenspiel Diskussion/Dialog im Rahmen von Workshops und anschliessend Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme)

Kritische Punkte

- Langes Verfahren (Übersicht bewahren, Spannung/Interesse aufrechterhalten)
- Grosser Aufwand

Dank u.a. der verschiedenen Veranstaltungen (Begleitgremium, Foren) konnten die Akteure im Rahmen des gesamten Prozesses ihre Anliegen einbringen und mit den Fachleuten diskutieren sowie die verschiedenen Schritte (Zukunftsbild, Gesamtkonzept, Vergleich Gesamtkonzepte) nachvollziehen.

Links / Dokumentation

Kanton Basel-Landschaft: www.elba.bl.ch

Stadttunnel Zug

Kurzbeschreibung



Quelle: Baudirektion Kanton Zug Tiefbauamt (2013): Tunnelsystem (Bild links) und Verkehrsregime im ZentrumPlus mit drei Kammern (Bild rechts)

Merkmale

Verfahren	Vorstudie und Erarbeitung generelles Projekt
Stand	Objektkredit wird im Frühjahr 2015 zur Volksabstimmung vorgelegt
Prozessleitung	Kanton und Stadt Zug (Bauherr Kanton Zug)
Moderation	Externe Moderation
Zielgruppen	Bevölkerung und politische Entscheidungsträger
Stand Partizipationsprozess	Abgeschlossen
Kosten	Gemäss bisheriger Schätzung (s. www.zg.ch/stadtunnel , Juni 2014): Gesamtprojektkosten ca. CHF 950 Mio. Die Kosten werden im Verlauf des Prozesses noch präzisiert.

Die Stadt Zug ist stark vom Verkehr geprägt und bis anhin wurde aufgrund der topografischen Lage der Stadt keine sinnvolle Umfahrungslösung gefunden. Mit dem Stadttunnel liegt ein Projekt vor, das für Kanton, Stadt und nachfolgende Generationen eine neue Perspektive gibt. Der Stadttunnel Zug hat eine Doppelfunktion zu erfüllen. Er soll einerseits das Zentrum vom Transitverkehr entlasten und andererseits das ZentrumPlus erschliessen. Ein Verkehrsregime mit drei Kammern unterstützt dieses Ziel. Der motorisierte Individualverkehr kann in den Kammern zirkulieren, nicht aber das Zentrum direkt durchfahren.

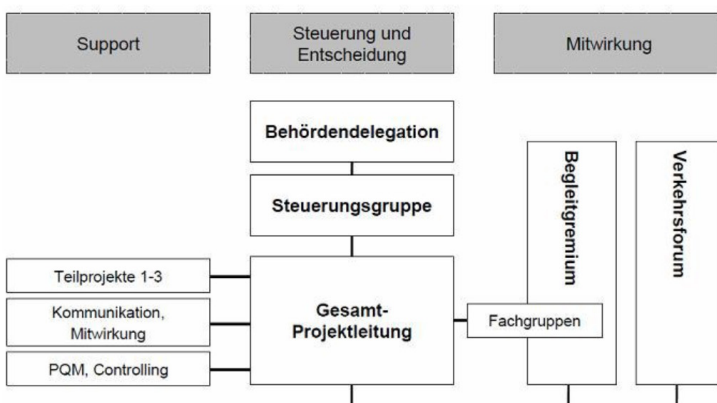
Gewarnt durch die planerischen Misserfolge früherer Jahre beschlossen der Kanton und die Stadt Zug im Frühjahr 2010, die Konzeption des Stadttunnels von Beginn weg auf eine breite Basis zu stellen. Das Planen sollte nicht allein den Fachleuten überlassen werden; vielmehr wollte man das Wissen der Bevölkerung nutzen und die unterschiedlichen Interessen in die Planung einfließen lassen. Organisiert wurde die öffentliche Mitwirkung nach den Vorgaben einer gemeinsam unterzeichneten Projekt-Governance. Das heisst, man unterschied zwischen der organisierten und der nicht-organisierten Öffentlichkeit. Die organisierte Öffentlichkeit (Parteien, Interessenorganisationen, Gewerbe- und Quartiervereine, weitere) konnte sich im Begleitgremium und in themenspezifischen Fachgruppen einbringen. Für die nicht-organisierte Öffentlichkeit fanden grosse öffentliche Verkehrsforen statt.

Ziele der Partizipation

Ziel der öffentlichen Mitwirkung war die Ausarbeitung eines möglichst breit abgestützten Projektes zur Entlastung und Aufwertung der Kantonshauptstadt Zug. Konkret sollte das Verfahren dazu dienen, die Planungen systematisch und für die Projektpartner bindend aufzugleisen, die Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbreitern sowie die Kommunikationstätigkeiten zu stärken.

Projektorganisation

Die Projektorganisation für das Projekt Stadttunnel Zug sah wie folgt aus:



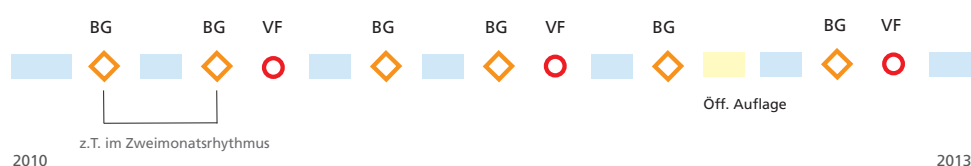
- › **Behördendelegation:** Kanton und Stadt
- › **Begleitgremium (BG)** mit 40–50 Personen aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft
- › **Verkehrsforum (VF)** mit 200–400 Personen

Ablauf

Im Rahmen der Mitwirkung wurden die «Fahrpläne» der einzelnen Gremien so gestaltet, dass Ideen, Fachwissen und Einzelinteressen schrittweise aufeinander abgestimmt werden konnten.

- › Das **Begleitgremium** traf sich von Juni 2010 bis Februar 2013 zu insgesamt 13 Sitzungen. Nach jeder Sitzung wurde ein Ergebnisbericht erstellt und auf der Projekt-Website öffentlich zugänglich gemacht. An der 1. Sitzung haben die rund 50 Mitglieder die Spielregeln und das Verfahren festgelegt. In den nachfolgenden Sitzungen ging es darum, die Vielzahl an Varianten schrittweise zu reduzieren und Themen wie Betriebskonzepte, Strategien betreffend Städtebau, und vieles mehr zu diskutieren.
- › Zwischen November 2010 und April 2013 fanden fünf **Verkehrsforen** statt. Es wurde jeweils mit einem faktenreichen Flyer auf die Veranstaltungen hingewiesen. Die Flyer basierten auf den Arbeiten des Begleitgremiums und stellten jeweils die zu diskutierenden Elemente kurz vor. An den Verkehrsforen beteiligten sich zwischen 200–400 Personen, wobei sich die Teilnehmerzahl im vierten und fünften Forum deutlich vergrösserte.

Variantenfächer und Erarbeitung generelles Projekt



BG: Begleitgremium; VF: Verkehrsforum (nur exemplarisch dargestellt)

Übersicht Ablauf eines Verkehrsforums

Zu Beginn jeder Veranstaltung fassten die Projektverantwortlichen den Stand des Verfahrens zusammen und stellten die Diskussionsthemen vor. Anschliessend wurde im Plenum oder an Info-Points diskutiert. In anderen Fällen fanden Gespräche in Kleingruppen mit rund 20 Teilnehmenden statt. Mit Fazit und Ausblick wurden die Veranstaltungen jeweils abgeschlossen. Ein anschliessender Apéro bot Gelegenheit, sich im informellen Rahmen weiter auszutauschen. Die Projektleitung liess die Diskussion der Verkehrsforen in Ergebnisberichten zusammenfassen und eine Kurzversion davon auf die Projekt-Website stellen.

Würdigung

Good Practices

- + Aktiver Einbezug der organisierten (Parteien, Verbände usw.) und nicht organisierten Öffentlichkeit (Bevölkerung) mit entsprechenden Instrumenten
- + Aufarbeitung Vorgeschichte und Information auf allen Ebenen von Beginn des Projektes weg
- + Projekt-Governance zur Förderung einer guten Zusammenarbeit von Stadt und Kanton (starker Einbezug der Politik mit Erwartungen an Öffentlichkeit)
- + Hohe Identifikation mit Projekt bei Politik (Stadt und Kanton ziehen am selben «Strick»)
- + Breite Information und Öffentlichkeitsarbeit mit Zugriff via Website für alle und auf sämtliche Dokumente (inkl. Protokolle)
- + Während den Verkehrsforen stehen Politiker und Fachleute Rede und Antwort.
- + Zielgerichtete Medienkonferenzen und Medienmitteilungen

Kritische Punkte

- Kleine Minderheiten mit grossen Themen (Parkplätze, Sicherheit, Kosten Kanton)
- Grosser Aufwand und Komplexität (z.B. durch Einbezug des ÖV und weiterer Verkehrsthemen)
- Lücke zwischen Mitwirkungsprozess und Abstimmung Objektkredit

Die Unterzeichnung einer Projekt-Governance ermöglichte es Stadt und Kanton Zug, klare Vorgaben und Rahmenbedingungen festzuhalten. Dadurch konnte die Öffentlichkeit frühzeitig und strukturiert in den Planungsprozess einbezogen werden.

Links / Dokumentation

Kanton Zug: <http://www.zg.ch/stadttunnel>

A2 Cityring Luzern

Kurzbeschreibung



Quelle: www.astra.admin.ch

Merkmale

Verfahren	Erhaltungsprojekt
Stand	Umgesetzt
Prozess- leitung	ASTRA (in Verantwortung von Kanton gestartet)
Moderation	ASTRA
Zielgruppen	Kanton, Stadt Luzern, betroffene Gemeinden und v.a. Quartierbevölkerung, Verbände, Firmen
Stand Partizipati- onsprozess	Abgeschlossen
Kosten	Gesamtkosten ca. CHF 400 Mio.

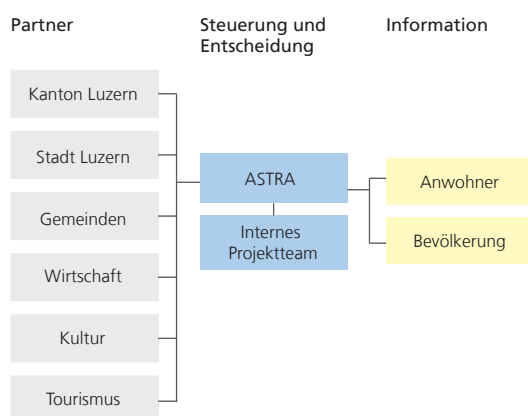
Mit dem Projekt Cityring Luzern wurde eine umfassende Erneuerung der Bausubstanz, der Tunnelzentralen, des Entwässerungssystems, der Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen unter Verkehr und Betrieb (eine Fahrtrichtung gesperrt) vorgenommen sowie die Lärmschutzmassnahmen ergänzt. Eine Herausforderung waren die Erneuerungsarbeiten in den Tunnel Sonnenberg und Reussport, welche während der Nacht unter Sperrung der Tunnel stattfanden, sodass tagsüber die Strecke ohne Einschränkungen befahrbar war.

Ziele der Partizipation

Ziel der Partizipation war es, die Direktbetroffenen und auch die Behörden adäquat zu informieren und Verständnis für grosse Erneuerungsmassnahmen zu schaffen. Die Konzeption der flankierenden Massnahmen wurde durch Konsultation der Behörden erarbeitet.

Projektorganisation

Die Projektorganisation für die Gesamterneuerung Cityring Luzern sah wie folgt aus:



Für die Festsetzung der flankierenden Massnahmen (FlaMa) wurde eine separate Arbeitsgruppe gebildet und ein Fachbeirat hinzugezogen.

Als Vorbereitung für mögliche Ausnahmesituationen wurde zudem eine Task Force Verkehr gegründet:

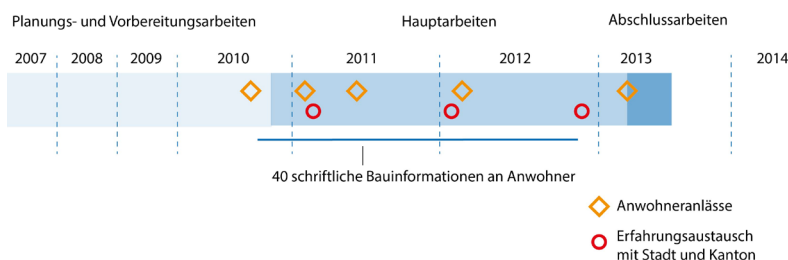


Quelle: www.astra.admin.ch

Ablauf

Der Austausch zwischen ASTRA und Kanton hat laufend von den Planungs- und Vorbereitungsarbeiten bis zur Umsetzung stattgefunden. Im April 2009 veröffentlichte das ASTRA mit dem Start der vorbereitenden Bauarbeiten am 27. April 2009 die erste Bauinformation. Insgesamt versandte das ASTRA 40 schriftliche Bauinformationen an die Anwohner. Über die Wochenendsperrungen wurde im Oktober 2009 informiert (alle Daten bis 2012 waren festgesetzt). Während den Hauptarbeiten fanden regelmässige Anwohnerinformationen und Erfahrungsaustausche mit der Stadt und dem Kanton Luzern statt.

- › Insgesamt organisierte das ASTRA fünf **Anwohneranlässe**. An diesen Informationsanlässen wurden Probleme und Rückmeldungen entgegengenommen. Eine Woche vor Baubeginn wurden die potenziell vom Baulärm betroffenen Quartierseinwohner vor Ort eingeladen und mit Plakaten und Bratwurst über die bevorstehenden Bauarbeiten informiert. Das informelle Beisammensein gab den Direktbetroffenen die Möglichkeit, vor Baubeginn die wichtigsten Fragen zu stellen. Informiert wurde auch mittels Plakate auf öffentlichen Plätzen in der Region und mittels der Teilnahme an der Messe (Stand mit einem umgebauten Verkehrsbus).
- › Die drei **Erfahrungsaustausche** mit Stadt und Kanton wurden bilateral organisiert. Beispielsweise in Vorbereitung der Definition der flankierenden Massnahmen.



Zusätzlich wurden als Anlaufstelle und persönlicher Kontakt ein 24-h-Projekttelefon und eine E-Mail-Adresse angeboten. Phasengerecht organisierte das ASTRA Referate und Baustellenführungen. Die Einladungen dazu erfolgten mit den Bauinformationen (siehe z.B. Bauinfo 7 auf <http://www.astra.admin.ch/autobahnschweiz/01337/01341/01343/index.html?lang=de>).

Würdigung

Good Practices

- + Vorbereitung durch Projektteam in Zusammenarbeit mit Kanton war wichtig
- + Anschliessend interne, professionelle Vorbereitung durch Projektteam
- + Zielgerichtete, strukturierte und kontinuierliche Information (positive Rückmeldung auf Informationsangebot)
- + Einsatz verschiedener Instrumente (z.B. Infoblätter, 24-h-Projekttelefon, Referate und Baustellenführungen für Partner und Interessierte, Betreuung Direktbetroffene während Bauarbeiten)
- + Partner auf seiner Seite halten (z.B. Kanton und Stadt)
- + Transparenz: z.B. alle Nächte mit Lärmbelastungen wurden frühzeitig kommuniziert und auch eingehalten
- + Zielgerichteter Einbezug der Medien (bei speziellen Arbeiten wurden diese vor Ort eingeladen)
- + Die breite Information ermöglichte es, dass die Verkehrsteilnehmer ihr Mobilitätsverhalten anpassten und so ein Verkehrskollaps vermieden werden konnte

Kritische Punkte

- Auswirkungen und Probleme, die absehbar sind aber deren «Umfang» noch nicht bekannt ist, im Vorfeld richtig zu kommunizieren.
- Information der Transitreisenden kaum möglich (nicht erreichbar).
- Verkehrsaufkommen und Staus an Wochenenden stark wetterabhängig.
- Gefahr, dass Stimmung kippt und damit das Projekt gefährdet wird.

Die spezifisch funktionale Information (nicht Partizipation im engeren Sinne) ermöglichte es, die Direktbetroffenen frühzeitig und angemessen über die bevorstehenden (Lärm-)Belastungen zu informieren. Der Nutzen wurde klar aufgezeigt und die Akzeptanz für die langfristige Gesamterneuerung wurde geschaffen.

Links / Dokumentation

ASTRA: <http://www.astra.admin.ch>

Weitere Fallbeispiele (zusätzliche Informationen im Forschungsbericht, <http://www.mobilityplatform.ch>)

Fallbeispiel	Good Practice	Links
Bodensee-Thurtal- und Oberlandstrasse	› Einbindung Politik mit Workshops › Konsultation Meinungsführende durch TBA › Verschiedenste Instrumente eingesetzt (u.a. persönliche Gespräche) › Extern eingebrachte Vorschläge von Experten geprüft und Resultate veröffentlicht	› http://www.bts-ols.tg.ch › http://www.bts-ols-nein.ch
Ortsdurchfahrt Rapperswil	› Aufarbeitung der Vorgeschichte › Externe Moderation › Expliziter Einbezug der Bevölkerung in die Ideenbearbeitung und Spiegelung an Expertenprozess › Aufzeigen des Nutzens des Projektes › Klare Systemabgrenzung	› http://www.mobilitaetsukunft.ch/
Bypass Thun Nord	› Externe Prozessbegleitung und Moderation › Ermittlung und Offenlegen der Konflikte › Konsensverfahren bereits auf konzeptioneller Ebene › Ganzheitlicher Ansatz / Einbezug aller Verkehrsträger › Ergebnisoffenheit und Verhandlungsspielraum › Einsatz verschiedener Instrumente (z.B. Befragung für Konflikt-Ermittlung, Foren) › Festschreibung der Verhandlungsergebnisse in Absichtserklärungen, mit anschliessenden Rückkoppelungen in den verschiedenen Gremien › Einsatz von Konkurrenzverfahren (Studienauftrag für Erarbeitung Vorprojekt)	› www.bypassthunnord.ch
Entlastung Solothurn	› Vertrauensperson › Kommunikationskonzept › Kombierter Expertenprozess und Mitwirkung › Regelmässige Infoblätter an betroffene Haushalte › Workshops und Befragungen der Bevölkerung zum Projekt (Stufe Vorprojekt)	› http://www.entlastung.info/frameset/start-iframeset.html
Strassentunnel Vedeggio-Cassarate	› Konsensfindung in frühen Phasen › Unterstützung der politischen Akteure auf lokaler und kantonomaler Ebene	› http://www4.ti.ch/dt/dc/ptl/temi/piano-dei-trasporti-del-luganese/galleria-vedeggio-cassarate/
Engpassbeseitigung A1 St. Gallen	› Einbezug der regionalen Vertreter in die verschiedenen Organe und Stufen der Planung › Forumsveranstaltungen für die Betroffenen und Medienmitteilungen	› http://www.astra.admin.ch



Fallbeispiel	Good Practice	Links
A5 Biel Westast	› Zwei ständige Organe: Behördendelegation (Vertreter Bund, Kanton, Gemeindepräsidenten) und Begleitgruppe (Kanton, Gemeinden, Organisationen, Verbände, politische Parteien, Quartiervereine, Interessengruppen) › Einsatz von Konkurrenzverfahren (Testplanung zur besseren Integration der Strasse ins bestehende Siedlungsgebiet) › Workshops zur Projektoptimierung	› http://www.a5-biel-bienne.ch
Zukunft Bahnhof Bern	In der 3. Phase des Projekts: › Transparentes Planen in Varianten › Koordinierende Rolle des Kantons › Aktiver Einbezug von Interessens- und Politikvertretern unterschiedlicher Ebenen › Regelmässige Medienarbeit und Werkstattgespräche › Gutes Beispiel dafür, wie wichtig richtige Kommunikation und Koordination sind	› http://www.zukunftbahnhofbern.ch
Regionales Tramkonzept Bern	› Partnerschaftliche Leitung Kanton – Region › Partizipation bereits auf konzeptioneller Ebene › Sequenz von Workshops (schrittweise nachvollziehen) mit Vertretern der betroffenen Gemeinden sowie mit Vertretern von Verbänden, Organisationen, Parteien und Quartierorganisationen	› http://www.bernmittelland.ch
Limmattalbahn	› Einbindung der Exekutiven von Anfang an › Einbezug der Grundeigentümer zu Beginn des Bauprojekts › Einsatz von «runden Tischen» › Gutes Beispiel für Projektorganisation (Gründung einer AG) › Anwendung diverser Instrumente und ausreichende Ressourcenplanung	› http://www.limmattalbahn.ch
Tramverlängerung Annemasse–Genève	› Definition der Themen/Punkte, welche Gegenstand der Partizipation sind und welche nicht (zusammen mit den Politikern) › Einbezug der Bevölkerung bereits auf der Konzeptstufe › Einsatz verschiedener Instrumente (u.a. öffentliche Veranstaltungen, Begehungen, Events, «Journal du tram») › Proaktive Kommunikation	› http://www.annemasse-agglo.fr/deplacements
Agglomerationsprogramm Basel	› Regelmässigkeit der Veranstaltungen mit klarem Drehbuch › Durchführung der Veranstaltungen abwechselnd in den drei Ländern (Beispiel für grenzüberschreitende Planung) › Professionelle publikumswirksame Aufbereitung der Produkte	› http://www.agglobasel.org

Fallbeispiel	Good Practice	Links
ESP Wankdorf	› Frühzeitige, stufengerechte Partizipation (1. Phase: Runde Tische mit Beteiligten, 2. Phase: Foren) › Professionell geführter Prozess mit ausreichenden Ressourcen › Gegenseitige Anreize und Gestaltungswille für Planer, Politik und Bevölkerung › Verbindlichkeit und Festhalten der Ergebnisse in einem Richtplan	› http://www.wankdorf.info
VISION MITTE Brugg-Windisch	› Parallele Politikintegration › Einsatz verschiedener Instrumente (u.a. Informations- und Diskussionsanlässe, Begehungen, Ausstellungen, Newsletter, Homepage) › Events bei wichtigen Meilensteinen zur Erhöhung der Identifikation › Festhalten der Ergebnisse in einem Entwicklungsrichtplan	› http://www.visionmitte.ch
Verkehrsentwicklung Kreis 10 Stadt Zürich	› Spurgruppe zur Identifikation der wichtigen Stakeholder › Externe Experten als Input- und Feedbackgeber › Gutes Beispiel für Vorgehen, wenn ein «Marschhalt» notwendig ist und eine Übersicht zu erstellen ist	› https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/publikationen_u_broschueren/schlussbericht-workshops-verkehr-kreis-10.html
Fussgänger- und Velomodellstadt Burgdorf	› Breit abgestützte Projektorganisation › Guter Einbezug des Gewerbes und des Detailhandels › Einsatz verschiedener Instrumente	› http://www.burgdorf.ch/901.html
Tempo 30 Zonen Burgdorf	› Ziele der Planung mit Anwohnern diskutiert und festgelegt › Bildung einer Arbeitsgruppe aus Quartierverein und Quartierbewohnern, welche den Prozess mit der Baudirektion aktiv mitgestalten › Begehung des Quartiers › Realisierung einzelner Elemente durch Quartierbewohner › Einrichtungsfest › Regelmässige Kommunikation über vielfältige Kanäle	› http://www.burgdorf.ch
Masterplanung Landstrasse Wettingen	› Verknüpfung mit Testplanungsverfahren und Vertiefungsarbeiten › Bilaterale Interviews mit Grundeigentümern › Professionell organisierte öffentliche Mitwirkungsveranstaltungen mit externer Moderation › Begehung › Eigenständige Kommunikation mit Newsletter und Homepage	› http://www.wettingen.ch/landstrasse



Anhang 2 Dokumente

Forschungsbericht

INFRAS, ecoptima, KCW: Partizipation in Verkehrsprojekten, Forschungsprojekt SVI 2004/005. Zürich / Bern / Berlin, Oktober 2014.

<http://www.mobilityplatform.ch>

Dokumente

BMI, Bundesministeriums des Innern: E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am «E-Government», Bremen Zebalog/ Institut für Informationsmanagement. Bremen, 2008.

<http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-kurz.pdf>

Emmenegger, Michael: Engagiert für's Quartier: Die Geheimnisse der Bürgerbeteiligung - praxisnah gelüftet. Enkeltaugliche Quartiere – energieautonom und mehr. Internationales Rheintalforum. Hohenems, 14. Juni 2012.

http://www.michael-emmenegger.ch/assets/site/pdf/raumentwicklung/120614_Handout_Vortrag_Hohenems.pdf

Koschitz, Peter Kurt: Zur Darstellung raumplanerischer Problemsituationen: Prozess und Produkt der Klärung komplexer Probleme im Kontext der Raumplanung. Dissertation ETH Zürich. Zürich, 1993.

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam. Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Sonderausgabe für die Landeszentralen für politische Bildung. Bonn, 2012.

<http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>

ÖGUT (Hrsg.): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien, 2005.

<http://www.partizipation.at/handbuch-oeffbet.html>

Stadtentwicklung Zürich: Leitfaden Mitwirkung der Stadt Zürich, Eine Arbeitshilfe für die sozialräumliche Stadtentwicklung (Entwurf). Zürich, Januar 2006.

Stadtentwicklung Zürich: Leitfaden für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse: Checkliste Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Zürich, November 2006.

Stadtentwicklung Zürich: ePartizipation in der Stadtentwicklung: Begriff – Möglichkeiten – Empfehlungen. Zürich, März 2013.

https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/stadt-_und_quartierentwicklung/beteiligungsprozesse.secure.html

Stadt Zürich: Mitwirkungsprozess Verkehr Kreis 10, Prozess und Ergebnisse. Zürich, Mai 2013.

https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/publikationen_u_broschueren/schlussbericht-workshops-verkehr-kreis-10.html

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin (Hrsg): Handbuch zur Partizipation. Berlin, 2011.

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/de/handbuch.shtml

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin (Hrsg.): Auswertungsbericht Berlin wird leiser: aktiv gegen Verkehrslärm. Berlin, 2013.

<https://leises.berlin.de/informationen>

Weitergehende Literatur

- Ackermann, Till, in der Beek, Martin: Wie ÖPNV-Grossvorhaben richtig kommuniziert werden. In: VDV (Hrsg.): Der Nahverkehr, 9/2013, Düsseldorf, S.18 ff.
- Akademie Management und Politik, MuP-Arbeitshilfen, Partizipationsverfahren. 2010.
- ASTRA: NISTRA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte. Bern, 2003.
- BAFU: Nachhaltige Gestaltung von Verkehrsräumen im Siedlungsbereich. Grundlagen für Planung, Bau und Reparatur von Verkehrsräumen. Bern, 2011.
- Baumann, Frank; Detlefsen, Malte u. a.: Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen. Berlin, 2004.
- BMVBS (Hrsg.): Planung von Grossvorhaben im Verkehrssektor, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. 2013.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J.: Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. Difu-Impulse, Berlin, 2013.
- Bormann, René; Groß, Michael; Hacker, Hans-Joachim; Heuser, Tilmann; Holzapfel, Helmut; Ziesak, Michael: Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung. WISO-Diskurs Diskussionspapier i. A. der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, 2012.
- Dietiker Jürg, Lischner Karin: Von Experten zu Beteiligten, Partizipation von Interessierten und Betroffenen beim Entscheiden über Verkehrsvorhaben, Vereinigung schweizerischer Strassenfachleute 1992.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Verkehrswesen: Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung. Köln, 2012.
- Gemeinde Köniz; Tiefbauamt des Kantons Bern; Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern: Erfolgskontrolle Seftigenstrasse Wabern. Bern/Köniz, 2000.
- Grässer, Lars; Hagedorn, Friedrich [Hrsg.]: Soziale und politische Teilhabe im Netz? E-Partizipation als Herausforderung. Schriftenreihe des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 13. Düsseldorf, 2012.
- GUIDEMAPS (Hrsg.): Successful transport decision-making. A project management and stakeholder engagement handbook. EU/CIVITAS/DETR, 2004.
- Hammerbacher, Ruth; Stewens-Werner, Dorothea: Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen. Osnabrück, 2002.
- Heinrichs Harald: Kultur-Evolution: Partizipation und Nachhaltigkeit. In: Jasmin Godemann, Gerd Michelsen (Hrsg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. München, 2005.
- Kanton Solothurn (Hrsg.): Testplanung – Methode mit Zukunft. Grundzüge und Hinweise zur praktischen Umsetzung am Beispiel der Testplanung Riedholz/Luterbach. Solothurn, 2013.
- Meinicke, Andreas: Politische Legitimation durch Online-Bürgerbeteiligung? Blog «Kommune 2.0» <http://andreasmeinicke.wordpress.com>, 2012.
- Metron AG: Mitwirkung mit Wirkung, Themenheft 24. Brugg, 2008.
- Hill, Hermann (Hrsg.): Bürgerbeteiligung: Analysen und Praxisbeispiele. Baden-Baden, 2010.
- Initiative eParticipation und Stiftung MITARBEIT (Hrsg.): Beteiligungsprojekte im Internet. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 21. Bonn, 2007.
- INFRAS: Evaluation Velomodellstadt Burgdorf, im Auftrag BFE/BFE, 2003.
- Klein Ansgar, Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland- Möglichkeiten und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn, 1997.



- Kohout Franz: Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik. Lit Verlag. Münster, 2002.
- Kornelius Bernhard, Dieter Roth: Politische Partizipation in Deutschland. Gütersloh, 2004.
- OECD: Citizens as Partners, Information, consultation and public participation in policy making. Paris, 2001.
- Selle, Klaus: Stuttgart 21 – nur „schlecht vermittelt“? Warum Großprojekte eine Herausforderung für die lokale politische Kultur bedeuteten. In: Stiftung Mitarbeit (a.a.O): S. 66 ff, 2011.
- Stock, Marion: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 25., S. 14 ff. Bonn, 2011.
- SVI Entscheidung und Kommunikation in der Verkehrsplanung optimieren, Merkblatt 2010/01.
- Töpfer Klaus, Volkert Dolores, Mans Ulrich (Hrsg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von «Stuttgart 21» bis zur Energiewende. München, 2013.
- Vatter/Synergo/Büro für Mobilität: Verkehrspolitische Entscheidung in der Verkehrsplanung, SVI 2004/004.
- Widmer Thomas, Schenkel Walter et.al.: Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess; Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich, NFP 41 D13, 2000.
- Worldbank (Hrsg): CITIZEN PARTICIPATION HANDBOOK. People's Voice Project, International Centre for Policy Studies, 2002.