

# Einsatz mediativer Elemente verbessert Prozesse der Verkehrsplanung

Verkehrsprojekte sind komplex und haben einen relevanten Einfluss auf die Mobilität, die Raumplanung und das gesellschaftliche Leben. Zielkonflikte sind vorprogrammiert, und es besteht das Risiko, dass Lösungen oft blockiert werden. Deshalb setzt sich eine Erkenntnis mehr und mehr durch: Die Partizipation der verschiedenen Akteure, insbesondere der Einbezug der Bevölkerung, muss ein integraler Bestandteil der Planung und Projektierung sein. Mit der gezielten Verwendung von Elementen des mediativen Handelns können Planungsprozesse verbessert und tragfähigere Lösungen gefunden werden.

## Defizite heutiger partizipativer Planungsprozesse in Verkehrsprojekten

Heute prallen in Verkehrsplanungsprojekten oft viele gegensätzliche Interessen konfliktartig aufeinander. Umsichtig geführte Prozesse sind vor diesem Hintergrund ein zentraler Erfolgsfaktor für das Gelingen solcher Projekte. Dies beinhaltet die frühzeitige Partizipation der verschiedenen Akteure, insbesondere auch der Bevölkerung, in Planung und Projektierung. In unserem beruflichen Alltag haben wir die Erfahrung gemacht, dass die heutigen partizipativen Planungsprozesse oft stark defizitorientiert sind und primär danach fragen, was im heutigen Zustand nicht gut ist. Den Anspruchsgruppen werden tendenziell schnell Lösungen präsentiert. Partizipation bedeutet dann nur die Mitsprache an den präsentierten Lösungen oder verkommt gar zur reinen Information. In den Diskussionen prallen unterschiedliche Positionen aufeinander, was wiederum zu Abwehrreflexen auf der jeweils anderen Seite und letztendlich zu verhärteten Fronten führen kann. Zudem besteht heute oft eine kritischere Haltung gegenüber Funktionsträgern der Verwaltung und der Politik, die es zunehmend schwerer haben, ihre Lösungen glaubhaft zu vertreten. Nicht selten riskieren solche Prozesse deshalb zu scheitern. Im Rahmen unseres CAS «Mediation Wirtschaft, Arbeitswelt, öffentlicher Bereich» an der Universität Freiburg haben wir untersucht, wie Elemente des mediativen Handelns in partizipative Planungsprozesse integriert werden können, um letztere zu verbessern und damit tragfähigere Lösungen entstehen zu lassen.

## Mediatives Handeln: Was ist das?

Mediation ist ein aussergerichtliches Verfahren zur einvernehmlichen Lösung von Konflikten. Die Konfliktparteien wer-



VON  
**KARIN BÄCHLI**  
Dipl. Geografin UZH,  
CAS Mediation,  
EBP, Leiterin Tätigkeitsfeld  
Mobilitäts- und Verkehrsplanung



VON  
**STEFAN STUDER**  
Dipl. Kulturingenieur ETH,  
CAS Mediation, Tiefbauamt des  
Kantons Bern, Kantonsingenieur  
und Amtsvorsteher

den dabei von einer Mediatorin oder einem Mediator unterstützt, eigenverantwortlich eine Lösung zu entwickeln. Dabei steht nicht die Frage nach Schuld oder Unschuld im Zentrum, sondern die Suche nach einer optimalen, dauerhaften Lösung für alle Beteiligten.

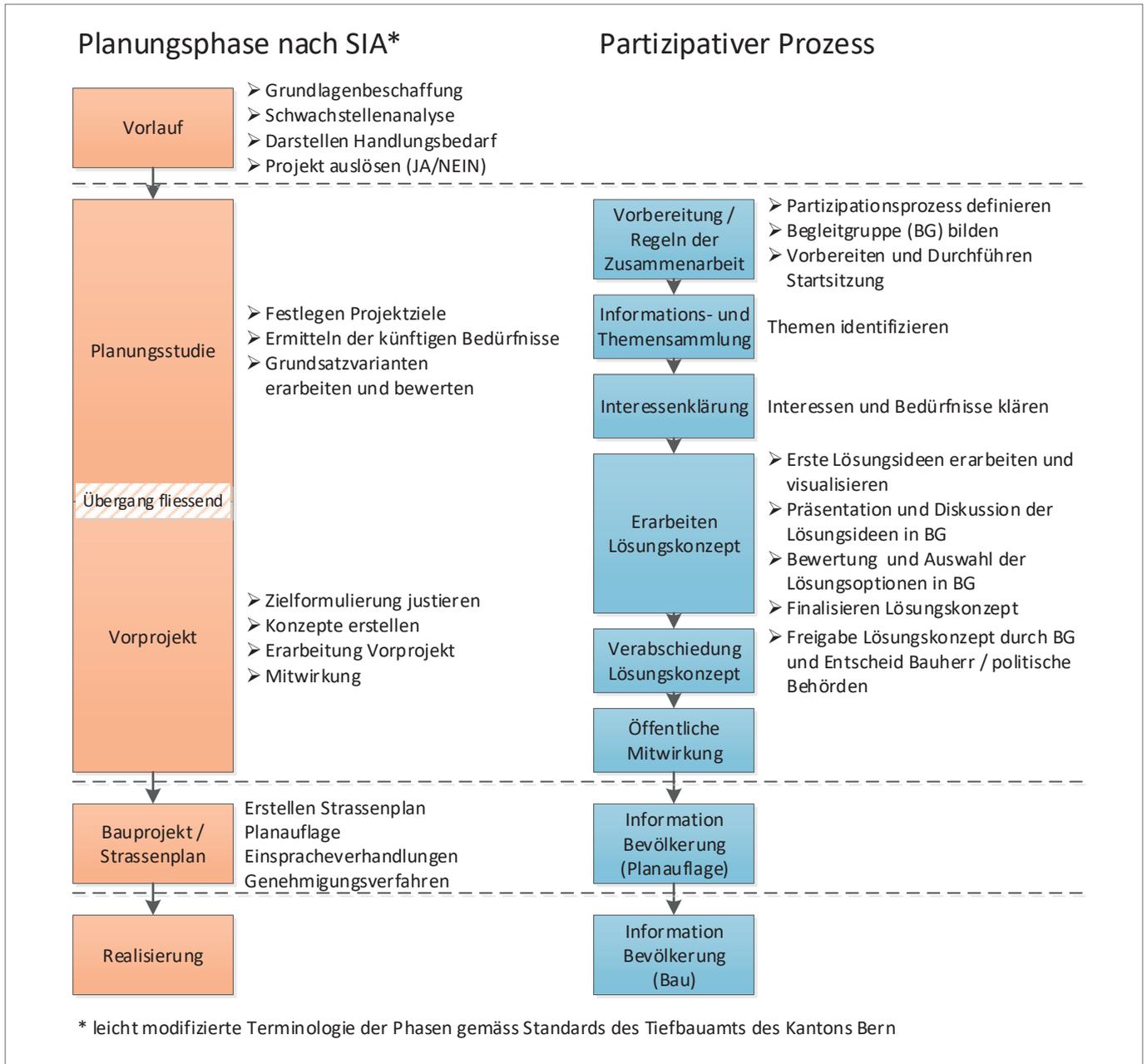
Dies gelingt am Besten, wenn die individuellen Bedürfnisse und Interessen der Konfliktparteien möglichst umfassend berücksichtigt und vorhandene Ressourcen zum Vorteil aller genutzt werden. Nicht Positionen («Ich will...»), «Für mich kommt

nur Lösung x infrage», «ich bestehe darauf, dass...» etc.) zählen in solchen Verfahren, sondern das Herausschälen, was jeder Konfliktpartei wichtig ist, welche Bedürfnisse sie hat und welche Lösungen sie sich vorstellen könnte. Während die Mediation ein bewusst gewähltes Konfliktlösungsverfahren mit klarer Struktur und klarem Ablauf ist, wird unter dem mediativen Handeln die situationsgemässe Anwendung von Grundlagen, Instrumenten und Techniken aus der Mediation verstanden. Mediatives Handeln ist auf Fairness, Sachlichkeit, Kooperation und gegenseitiges Verständnis ausgerichtet. Sie ist ressourcenorientiert, zukunftsgerichtet und akzeptiert die Unterschiedlichkeit der beteiligten Akteure.

## Mit Elementen des mediativen Handelns den Partizipationsprozess verbessern

Die Planungsphasen in der Verkehrsplanung folgen in der Regel dem Phasenmodell der Norm SIA 103. Dieses Phasenmodell wird vom Prozessablauf der Partizipation überlagert. Elemente des mediativen Handelns können nun gezielt in diesen Ablauf eingebunden werden (Abbildung 1 auf der folgenden Seite).

Im Folgenden führen wir aus, wie Arbeitstechniken und Methoden der Mediation gezielt in die verschiedenen Schritte



1 | Übersicht über den Planungs- und Partizipationsprozess mit Integration von Elementen der Mediation.

1 | Aperçu du processus de planification et de participation avec intégration d'éléments médiateurs.

des Partizipationsprozesses integriert werden können und worauf dabei besonders zu achten ist.

### Schritt 1: Vorbereitung und Regeln der Zusammenarbeit festlegen

Jedes Projekt ist individuell bezüglich Ausgangslage, Fragestellung und Umfeld. Entsprechend muss für jedes Projekt überlegt werden, wie der Partizipationsprozess ablaufen soll: Welches sind die relevanten Akteure, wie viele Sitzungen/Workshops sollen wo stattfinden, was ist der Inhalt der Sitzungen? Welches könnten hauptsächliche Interessen der relevanten Akteure sein? Zudem ist festzulegen, wer die Sitzungen leitet und wer die Moderation übernimmt. Die Aufgabe des Moderators oder der Moderatorin ist anspruchsvoll.

Er oder sie sorgt nicht nur für die strukturierte Leitung der Sitzungen, sondern muss eine allparteiliche, wertschätzende Grundhaltung einnehmen und die richtigen Fragen stellen. Zudem muss der Moderator oder die Moderatorin deeskalierend wirken können. Diese Rolle kann vom Vertreter des beauftragten Planungsbüros oder vom Bauherrenvertreter wahrgenommen werden – die entsprechenden Fähigkeiten vorausgesetzt. Gefragt ist insbesondere viel Einfühlungsvermögen. Bei heiklen Konstellationen, in denen sehr viele Emotionen im Spiel sind bzw. wenn starke auseinanderdriftende Positionen bestehen, ist der Einbezug eines externen Mediators oder einer Mediatorin sinnvoll.

Der Bildung einer Begleitgruppe, in der alle relevanten Anspruchsgruppen – politische und fachliche Akteure sowie andere Betroffene – vertreten sind, ist von zentraler Bedeu-

tung. Wichtig ist auch, die Begleitgruppe mit Personen zu besetzen, die in ihren Organisationen die nötige Rückbindung sicherstellen und überzeugen können. Sinnvoll ist, mit einer Öffentlichkeitsveranstaltung zu starten. Daraus soll sich eine Begleitgruppe für den weiteren Projektablauf selber konstituieren. Wir raten davon ab, eine zweiteilige Begleitgruppe (politische und fachliche Akteure separat) zu bilden, da damit die einen Akteure nicht direkt hören, was den anderen wichtig ist. Dies erschwert den Aufbau des gegenseitigen Verständnisses der Interessen der jeweils anderen Gruppe und damit das Finden einer von allen akzeptierten Lösung. Gleich zu Beginn sind auch Regeln der Zusammenarbeit zu klären. Damit die spätere Zusammenarbeit funktioniert, ist es wichtig, dass diese Regeln von allen Mitgliedern der Begleitgruppe akzeptiert und gegebenenfalls auch schriftlich festgehalten werden.

### **Schritt 2: Informations- und Themensammlung mit der Begleitgruppe**

Im Rahmen einer zweiten Sitzung geht es darum, zu bearbeitende Themen zu sammeln, ohne bereits Lösungsansätze zu diskutieren. Aus der bisherigen Erfahrung mit Partizipationsprozessen machen wir immer wieder die Erfahrung, dass es den Beteiligten einfacher fällt, über Probleme und Defizite anstelle über Lösungen zu sprechen. Die Diskussion über Probleme löst aber oft vehemente, verhärtende Diskussionen aus und trägt nicht entscheidend zur Einigung bei (Flucher/Schneider, 2016 Modul 3: 34). Daher erachten wir es als zentral, im Rahmen von Partizipationsprozessen den Fokus auf die Stärken, sprich auf Lösungen zu richten und nicht bei den Problemen und Defiziten zu beharren. Die Frage «wo drückt der Schuh?» löst oft schwierige Diskussionen aus, die im anschließenden Prozess wieder aufgeweicht werden müssen. Zielführender ist es, wenn gleich im ersten Workshop der Blick nach vorne gerichtet wird, beispielsweise mit folgenden Fragen:

- Welche Hoffnungen verbinden Sie mit einer besseren Strasse?
- Wenn Sie sich die Strasse heute anschauen, wo ist für Sie die Situation stimmig, wo nicht?
- Stellen Sie sich vor, die Strasse sei saniert und alles sei gut, woran würden Sie dies erkennen?

- Was konkret macht es aus, dass Sie für sich sagen könnten, dies sei eine gute Strassenraumgestaltung?
- Woran würden Sie merken, dass gegenüber der heutigen Gestaltung eine Verbesserung eingetreten ist?
- Wenn Sie auf einer Skala von 1 bis 10 die heutige Strassenraumgestaltung beurteilen müssten, wo würden Sie diese einordnen? Was bräuchte es, damit sich Ihre Beurteilung einen Punkt nach oben bewegt?

### **Schritt 3: Interessenklärung mit der Begleitgruppe**

Ziel dieses Schrittes ist es, die Interessen und Bedürfnisse der in der Begleitgruppe vertretenen Personen zu klären. Denn erst dies schafft gegenseitiges Verständnis und öffnet die Türen für gemeinsame Lösungen, hinter denen alle Akteure stehen können. Bei der Interessenklärung kann es sinnvoll sein, gegenwarts- resp. vergangenheitsbezogene wie auch zukunftsgerichtete Fragen zu stellen und insbesondere auch lösungs- und ressourcenorientierte Fragen zu verwenden. Es ist auf positive Fragestellungen zu achten (Wort «Problem» möglichst vermeiden), und die Hilfsmittel der Mediation sind gezielt einzusetzen (Empathie zeigen, aktives Zuhören, Loopen, Reframen etc.).

Mögliche gegenwarts- resp. vergangenheitsbezogene Fragen sind:

- Was ist für Sie wichtig beim Thema x?
- Warum ist Ihnen das besonders wichtig?
- Was erleben Sie positiv an der heutigen Strassenraumgestaltung? Weshalb?
- Wenn Sie an früher denken: was war besser/schlechter an der Strasse?

Mögliche zukunftsgerichtete Fragen sind:

- Was brauchen Sie, damit Sie für sich sagen können, dass die Strassenraumgestaltung für Sie gut ist?
- Was müsste verändert werden, damit Sie sagen können, dass die Situation für Sie jetzt gut ist?
- Wenn Sie sich vorstellen, es sei zwei Jahre später, die Strasse sei saniert und alles sei gut, woran würden Sie das merken? Was würde für Sie anders sein?
- Welche Ziele sind für Sie wichtig?

## **L'application d'éléments médiateurs contribue à l'amélioration des processus de planification en matière de transports**

La planification participative en matière de transports est importante, car elle permet la transparence, sensibilise, identifie les intérêts et les besoins de la population et renforce ainsi l'identification avec les projets et leur acceptation. En Suisse, les processus de planification se concentrent souvent en premier lieu sur les déficits à combler et réduisent la participation à la consultation des solutions présentées. Se renseigner sur les intérêts et besoins des acteurs impliqués

n'est pas au centre des préoccupations et un durcissement des positions domine dans la discussion. L'intégration d'éléments médiateurs, des questions sur les ressources et les options et une démarche claire-ment structurée contribuent à créer une atmosphère positive favorisant la coopération et la compréhension mutuelle. Des solutions largement soutenues, qui tiennent compte de l'ensemble des intérêts en jeu, ont ainsi toutes les chances de voir le jour.

Zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses der Interessen der Mitglieder der Begleitgruppe sind beispielsweise folgende Fragen sinnvoll:

- Welche Anliegen der Partei x können Sie nachvollziehen?
- Wenn Sie die Strasse mit der Brille der Anspruchsgruppe x (Zufussgehende, Velofahrende, Gewerbe etc.) anschauen, was denken Sie, könnte für x wichtig sein, um sagen zu können, die Situation sei für ihn stimmig?

#### Schritt 4: Erarbeiten Lösungskonzept mit Begleitgruppe

Bei Verkehrsplanungsprozessen zeigt die Erfahrung, dass die Diskussion von Lösungsoptionen mit der Begleitgruppe besser abläuft, wenn gewisse Lösungsansätze vom beauftragten Planungsbüro im Hinblick auf diese Sitzung skizziert werden. Oft kann bei den Betroffenen erst durch die Visualisierung von ersten Lösungsideen ein Vorstellungsvermögen einer möglichen späteren Strassensituation geweckt und damit eine zielführende Diskussion erreicht werden. Dies ist eine Gratwanderung: Werden zu konkrete Lösungsideen präsentiert, kann dies bei den Betroffenen Ärger und Frust verursachen, indem bereits alles beschlossene Sache sei und die Mitwirkung der Betroffenen zur Farce verkomme. Werden hingegen mögliche spätere Situationen nicht ausreichend visualisiert, besteht die Gefahr, dass das Verständnis für die Situation vor Ort fehlt und im Kreis diskutiert wird. Es gilt, eine ausgewogene Balance zwischen diesen beiden Polen zu finden.

Wichtig ist, dass die vom Planungsbüro erarbeiteten Lösungsideen stets einen Handlungsspielraum für Änderungen beinhalten. Dies bedingt auch, dass die Planer eine allparteiliche Grundhaltung annehmen und bei Vorschlägen der Mitglieder der Begleitgruppe nicht sofort «Nein, geht nicht» sagen, sondern «Danke, wir nehmen das mit und prüfen es». Alternativ ist auch denkbar, zuerst Lösungsvorschläge von der Begleitgruppe abzuholen oder sowohl Lösungsvorschläge von der Begleitgruppe wie auch vom beauftragten Planungsbüro bearbeiten zu lassen.

Anschliessend gilt es, die Lösungsoptionen zu bewerten. Der Moderator oder die Moderatorin leitet die Teilnehmenden dazu an, in einem Punkt nachzugeben, ohne dass sich die jeweils Betroffenen als Verlierer sehen. Es geht also um ein gegenseitiges Geben und Nehmen.

Für die Bewertung und Auswahl von Lösungsoptionen kann beispielsweise die Beurteilungstabelle gemäss SVI-Merkblatt 2015/01 «Angewandte Ethik in Planungs- und Projektprozessen» verwendet werden (Abbildung 2). Der Vorteil einer solchen Beurteilung ist, dass die Varianten unter Berücksichtigung eines Fächers von mehreren, für alle Begleitgruppenmitglieder leicht zu verstehenden und von allen anerkannten Aspekten/Interessen bewertet werden.

Aufgrund dieser Ergebnisse stellt das beauftragte Planungsbüro anschliessend das Lösungskonzept fertig. Letzteres wird der Begleitgruppe vorgestellt, und es wird nochmals die Möglichkeit gegeben, offene Punkte zu diskutieren.

#### Schritt 5: Verabschiedung Lösungskonzept, öffentliche Mitwirkung

Das Lösungskonzept wird von der Begleitgruppe formell zuhanden der politischen Entscheidungsträger und dem Auftraggeber verabschiedet. In der weniger strengen Form kann dies auch eine Empfehlung sein – im Sinne: «Wenn es hier Konsens gibt, so verpflichten wir uns im Rahmen unseres Möglichen, dies umzusetzen». Der abschliessende Entscheid, das Lösungskonzept zur Mitwirkung freizugeben, obliegt dem Auftraggeber und den politischen Gemeindevertretern. Wichtig ist, die Mitglieder der Begleitgruppe gezielt im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung einzusetzen. Denn diese sind positive Informationsträger und können den Auftraggeber bei der Öffentlichkeitsarbeit wirksam unterstützen. Dies gilt insbesondere für die Gemeinde- und Quartiervertreterinnen und -vertreter.

Über mehrere Workshops wurde mit der Begleitgruppe intensiv zusammengearbeitet. Es ist sinnvoll, diese Zusammenarbeit in einem abschliessend Akt nochmals zu würdigen und abzuschliessen, beispielsweise mit einem Apéro, einem kurzen Rückblick auf die verschiedenen Sitzungen oder einem Abschlussritual.

#### Weiterer Einbezug der Begleitgruppe

Auch nach der öffentlichen Mitwirkung ist der partizipative Prozess nicht abgeschlossen. In den nachfolgenden Schritten der Erarbeitung des Bauprojekts, der Planaufgabe, der Einspracheverhandlungen und der Plangenehmigung wird mit Vorteil ebenfalls auf eine möglichst transparente, wertschätzende und offene Information geachtet. Insbesondere in Einspracheverhandlungen können Elemente des mediativen Handelns angewendet werden (z.B. Empathie zeigen, aktives Zuhören, Loopen, Reframen, mediative Verhandlungstechniken etc.). Die Begleitgruppe kann in diesen Projektphasen bei Bedarf ebenfalls beigezogen werden.

Die Begleitgruppe nimmt auch in der Realisierungsphase eine wichtige Rolle ein. Denn die Baustelle führt oft zu Ver-

Variantenbeurteilung anhand der Leitsätze						
Nr.	Leitsätze	Var. 1 - Nord	Var. 2 - Süd	Var. 3 - Tunnel	Var. 4 - Schliessung	Var. 5 - Nulllösung
4	Spielräume offen halten	→	→	↓	↑	↑
5	Gerechtigkeit	↓	↓	→	↑	↓
6	Erben und vererben	↑	↑	↓	↓	↓
7	Identität und Geborgenheit	→	→	↓	→	→
8	Handeln nach dem Universalprinzip	↓	↑	↑	↑	↑
9	Im Urteil zukünftiger Generationen	→	→	→	↑	↓
	ERSTE PERSÖNLICHE BILANZ	×	√	×	√	×
	BILANZ NACH DISKUSSION	×	√	×	×	√
	BEDINGUNGEN U. BEGRÜNDUNGEN					

2 | Beispiel einer Beurteilungstabelle für die Variantenbewertung gemäss SVI-Merkblatt 2015/01.

2 | Exemple d'un tableau pour l'évaluation des variantes selon l'aide-mémoire SVI 2015/01.

kehrshinderungen, eingeschränkten Parkplätzen und erschwertem Zugang zu Geschäften. Eine aktive Kommunikation des Bauherrn, die durch die Mitglieder der Begleitgruppe aktiv unterstützt werden kann, ist in dieser Phase besonders wichtig.

## Fazit

Partizipative Planungsprozesse in der Verkehrsplanung sind wichtig, da sie Transparenz schaffen, sensibilisieren, die Interessen und Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung abholen und damit die Identifikation und die Akzeptanz erhöhen. In der Schweiz fokussieren die heutigen Planungsprozesse primär noch oft auf den bestehenden Defiziten und reduzieren die Partizipation auf das Mitwirken von präsentierten Lösungen. Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen werden oft nicht aktiv in Erfahrung gebracht, die Diskussion in verhärteten Positionen dominiert. Die bewusste Integration mediativer Elemente, ressourcen- und lösungsfokussierte Fragestellungen sowie klar strukturierte Prozesse helfen, eine möglichst positive und kooperative Atmosphäre zu etablieren und das gegenseitige Verständnis zu erhöhen. Damit ergibt sich die Chance für breit abgestützte Lösungen, welche die Interessen der involvierten Akteure berücksichtigen.

Die Grenzen und Risiken der Integration dieses Ansatzes in partizipative Planungsprozesse liegen darin, dass das Vorgehen anspruchsvoll und ressourcenintensiv ist und hohe Anforderungen an die mediativen Fähigkeiten der Vertreter des Bauherrn und der beauftragten Planer stellt. Der Ansatz kann auf die betroffenen Anspruchsgruppen ungewohnt wirken und anfänglich Misstrauen erwecken. Es gilt, die Teilnehmenden in spielerischen Einstiegsrunden gut darauf vorzubereiten. Wenn zudem zu starre Rahmenbedingungen (Gesetze, finanzielle Restriktionen, politische Entscheide etc.) vorliegen, kann sich der Ansatz hemmend auf Visionen und neue Lösungsansätze auswirken und den Partizipationsprozess zum Frust verkommen lassen.

## Begriffserklärungen\*

- **Aktives Zuhören:** auch Paraphrasieren genannt. Bedeutet, das von einer Person Gesagte mit eigenen Worten zu wiederholen und dabei die mitgehörten Interessen und Bedürfnisse hervorzuheben. Damit wird das Gesagte für den Sprecher selbst, den Mediator/die Mediatorin und für die anderen Beteiligten transparent, und gleichzeitig wird der Konflikt in eine konstruktive Richtung gelenkt.
- **Allparteilichkeit:** bedeutet, alle Konfliktparteien gleichermaßen zu unterstützen und «neutral» zu bleiben (für keine Seite eine herausgehobene Position beziehen und nicht den Schiedsrichter spielen, sondern für beide Partei ergreifen). Für den Mediator/die Mediatorin gilt, die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Konfliktpartner oder der beteiligten Systeme auszuhalten.
- **Empathie:** Darunter ist die Sensibilität, die Einfühlung in die Erlebniswelt des Anderen zu verstehen. Es geht darum, zu verstehen, was sich hinter den verbalen und non-verbalen Äusserungen einer Person verbirgt.
- **Loopen:** wird als eine Weiterentwicklung des aktiven Zuhörens angesehen. Der Mediator wiederholt nicht nur in eigenen Worten das Gehörte, sondern vergewissert sich auch, ob er richtig verstanden wurde. Wird dies verneint, dann erfolgt der Loop mit Folgefragen («Dann helfen Sie mir bitte, dass ich Sie richtig verstehe.» oder «Wie ist es korrekt?»). Der Gesprächspartner soll die Gewissheit haben, dass er richtig verstanden wurde. Loopen ist eine Technik, um Empathie auszudrücken.
- **Reframen:** bedeutet, den (Bild-)Inhalt, ein Ereignis, eine Information oder eine Äusserung in einen neuen Bezugsrahmen zu setzen. Reframen geht davon aus, dass ein Ereignis, eine Aussage, ein Verhalten, ein Glaubenssatz, ein Auslöser oder ein Reiz vom jeweiligen Kontext abhängt. Wird dies in einen neuen Kontext gestellt, so erhält es damit eine andere (positivere) Bedeutung, einen neuen Sinn.

\* Flucher/Schneider, Modul 1: 14, Modul 2: 18, Modul 3: 7, 44, 95 und [www.wiki-to-yes.org](http://www.wiki-to-yes.org)