

Partizipation und Kommunikation massgeschneidert in die Planung integrieren

Das Wichtigste in Kürze

Mit einem dreistufigen Prozess lassen sich Partizipation und Kommunikation systematisch in den Planungsprozess integrieren. Klare Spielregeln, Kontinuität und eine transparente Kommunikation holen möglichst viele Betroffene ins Boot. Das sichert der Planung nicht nur breite Akzeptanz, sondern kann auch ihre Qualität merklich steigern. Die Partizipation unterstützt die demokratische Entscheidungsfindung. Die Entscheidungen selbst bleiben aber in der Kompetenz der Gemeinde und der zuständigen Gremien. Umso wichtiger ist die Kommunikation als zwingende Ergänzung zur Partizipation.

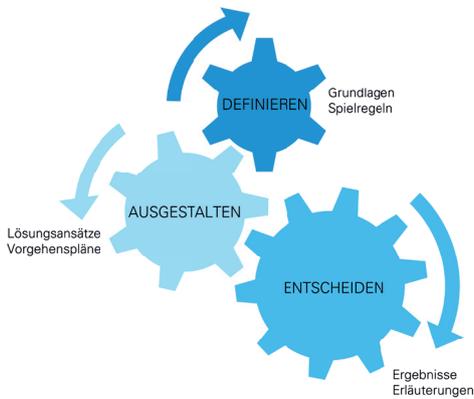
Partizipation und Kommunikation: "Definieren, Ausgestalten, Entscheiden"

Jedes Planungsverfahren muss zwei oft gegensätzliche Aspekte berücksichtigen: funktionale, weitgehend objektive Zielsetzungen und emotionale, subjektive Wertvorstellungen und Bedürfnisse. Partizipation kann die wichtige Brücke zwischen sachlichen Interessen (Nutzung, Eingriffstiefe, Wirkung etc.) und individuellen Interessen und Befindlichkeiten (Werthaltungen, materiellen und sozialen Bedürfnissen etc.) schlagen. Es ist daher wichtig, Partizipation und Kommunikation systematisch in das Planungsverfahren zu integrieren. Dafür empfiehlt sich die dreiphasige Strategie "Definieren, Ausgestalten, Entscheiden".

Die Verfahrensgrundsätze

Die Strategie "Definieren, Ausgestalten, Entscheiden" gliedert den Partizipations- und Kommunikationsprozess in drei Phasen, die den Brückenschlag zwischen Sachinteressen und individuellen Interessen ermöglichen.

- In der ersten Phase (**Definieren**) wird das Verfahren auf ein breit abgestütztes Fundament gestellt (Startveranstaltung). Vorgeschichte, Ausgangslage und Konfliktpotenziale werden transparent dargestellt. Die Gemeinde erfährt, was der Bevölkerung wichtig ist. Das Verfahren erhält eine tragfähige Projektorganisation und ein Partizipations- und Kommunikationskonzept.
- In der zweiten Phase (**Ausgestalten**) werden im Rahmen der freiwilligen Partizipation Konflikte offengelegt und gelöst, Visionen und Bilder kreiert sowie Entwicklungsszenarien und Lösungsansätze erarbeitet. Sie bilden die fundierte Entscheidungsgrundlage für die folgende Phase.
- Die dritte Phase (**Entscheiden**) ist nicht demokratisch. Die Entscheidungskompetenz – und mit ihr die Verantwortung, die Ergebnisse der Partizipation sinnvoll zu integrieren – liegt bei den zuständigen Gemeinden und Gremien. Zentral ist gerade deshalb die Kommunikation und Erläuterung der Ergebnisse. Die Wirkung der Partizipation sollte darin für die Teilnehmenden wahrnehmbar sein.



"Definieren, Ausgestalten, Entscheiden":
Drei Prozessphasen, drei Partizipationsrunden.
(Quelle: synergo GmbH)

Definieren: Vorbereitung braucht Zeit

– Rahmenbedingungen

Neben den rechtlichen Vorgaben ist insbesondere auch der Auslöser für den lancierten Planungsprozess offenzulegen: beispielsweise die kantonale Richtplanung, die Entwicklungsstrategie der Gemeinde oder eine politische Forderung. Planungen zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen haben aufgrund ihrer Komplexität grundsätzlich interdisziplinären Charakter. Dieser ist anzuerkennen und grundlegend im Planungsprozess zu verankern. Konkret geht es dabei vor allem um die Abstimmung siedlungs- und verkehrsplanerischer sowie sozialräumlicher und wirtschaftlicher Anliegen. Auch ist jede Planung in ihrem grösseren Kontext zu betrachten. Interessen und Einflüsse aus anderen politischen Bereichen, politische oder eigentumsrechtliche Vorgaben etc. müssen als Rahmenbedingungen in die Planung einbezogen werden.

– Analyse

Jede Gemeinde und jedes Gebiet hat eine raumrelevante Vorgeschichte: frühere Planungsprozesse, städtebauliche Entwürfe, gültige, revidierte und sistierte Ortsplanungen und vieles mehr. Die umfassende Aufarbeitung der

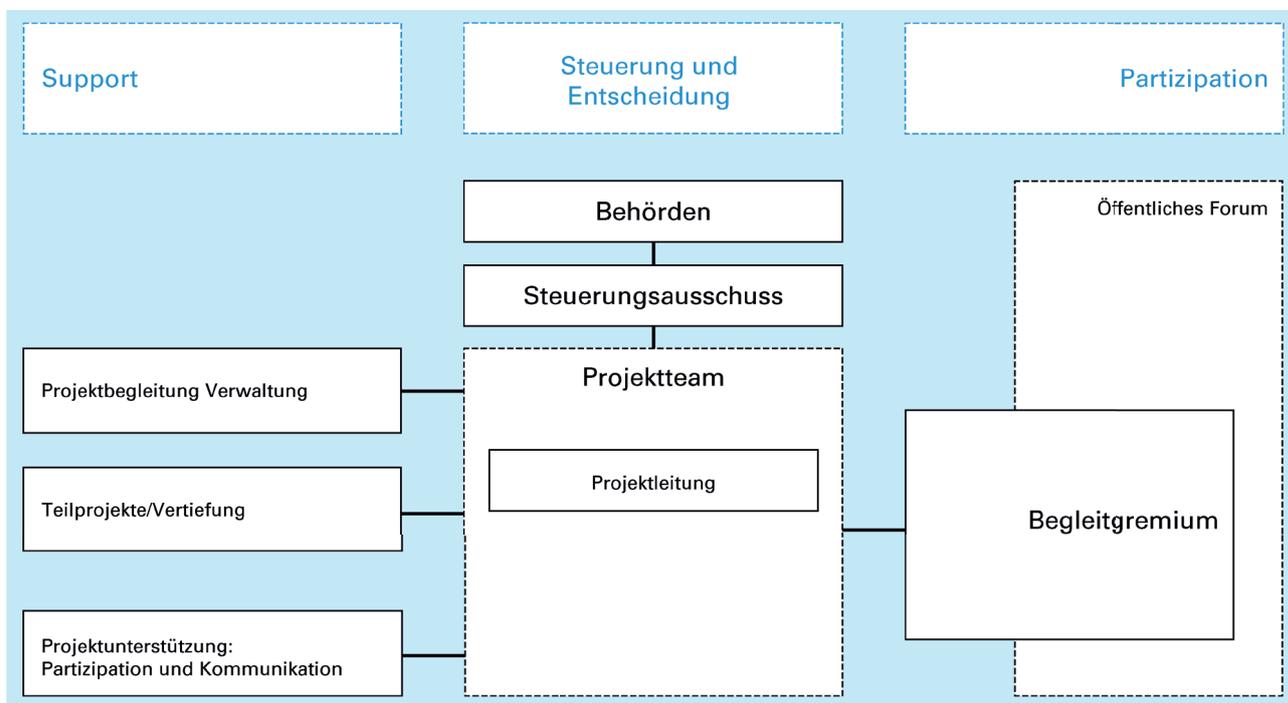
gemeindespezifischen Grundlagen hilft, die gewünschten Diskussionen anzustossen und ihnen eine sachliche Basis zu geben. Sie bringt zudem alle am Verfahren beteiligten Akteure auf denselben Kenntnisstand, sorgt für Transparenz und ermöglicht so eine konstruktive und offene Diskussion.

– Anspruchsgruppen

Welche Akteure sind in die Partizipation einzubinden? Das Auffinden möglicher Akteure setzt bei der Frage an, welche Anspruchsgruppen durch eine Planung Nachteile erleiden könnten und welche von Mehrnutzen profitieren würden. Häufig sind es Grundeigentümer und Bauherren, die bei der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen Mehrnutzen erzielen. Die Bewohnerschaft in den Quartieren ist räumlichen Veränderungen gegenüber meist skeptisch eingestellt. Sie befürchtet eine Verschlechterung der gegenwärtigen Situation. Beide Seiten müssen fair einbezogen werden.

– Prozessorganisation

Die erfolgreiche und hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen erfordert eine stabile Prozessorganisation, die auf drei Säulen steht: "Steuerung und Entscheidung", "Partizipation" und "Support". Diese Organisation ist nicht nur Basis eines professionellen, zielgerichteten Prozesses, sie signalisiert der Öffentlichkeit auch verbindlich, dass Partizipation ein fester Bestandteil der Projektorganisation ist.



Beispiel für den Aufbau einer 3-Säulen-Processororganisation. Über die Notwendigkeit der Support-Säule ist fallweise zu entscheiden. (Quelle: synergo GmbH)

Organe der Steuerung und Entscheidung

Die Steuerung des Prozesses und die Entscheidungsgewalt liegen bei den verantwortlichen Behördenmitgliedern. Das muss in Partizipationsverfahren von Anfang an klar kommuniziert werden, damit keine überhöhten Erwartungen entstehen. Die Verantwortlichen sollten sich in verfahrenstechnischen, inhaltlichen und kommunikativen Fragen von internen und externen Fachpersonen unterstützen lassen.

Partizipationsgefässe

Gute Gefässe für eine wirkungsvolle Partizipation sind beispielsweise ein Begleitgremium aus Vertretern der organisierten Öffentlichkeit oder ein Forum für die breite Öffentlichkeit. Das Begleitgremium besteht aus Grundeigentümern, Vertreterinnen und Vertretern von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen sowie betroffenen Einzelpersonen. Ziel der Arbeit mit

dem Begleitgremium ist, Bedürfnisse und Befindlichkeiten zu eruieren und Rückmeldung zu Entscheidungen zu erhalten. Ebenso wichtig sind der Informationsaustausch und das Sicherstellen des Informationsflusses an die vertretenen Organisationen und an die breite Öffentlichkeit. Die Sitzungen werden von einer politisch verantwortlichen Person geleitet ("Chefsache") und vom externen Prozessmanager vorbereitet, moderiert und ausgewertet.

Das öffentliche Forum ist das Gefäss für die Partizipation, Konsultation und Information der breiten Öffentlichkeit. Eingeladen wird über Direkteinladungen, Flyer, Medien und andere Kommunikationskanäle. Die Veranstaltungen sind für alle interessierten Personen offen. Die Medienberichterstattung ist ausdrücklich erwünscht.

Supportdienstleistungen

Partizipation "von der Stange" gibt es gemäss dem "Themenheft 24" der metron AG nicht. Die Kunst besteht darin, die richtige Methode und den richtigen Methodenmix für die jeweilige Fragestellung und für spezifische lokale Gegebenheiten und Mentalitäten zu finden. Partizipation erfordert viel Übersetzungsarbeit zwischen den Perspektiven und Positionen der unterschiedlichen Akteure. Je nach Ausgangslage können deshalb eine externe, neutrale Moderation sowie der Einbezug weiterer Expertinnen und Experten sinnvoll sein. Dies ist jedoch fallweise zu entscheiden.

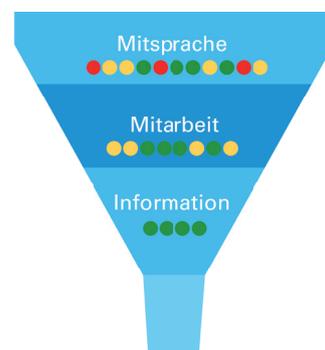
Praxistipps

- **Nicht jedes Planungsvorhaben eignet sich** gleichermassen für Partizipation. Ob und wie Partizipation stattfinden soll, ist genau zu klären.
- Gerade bei lokalen Vorhaben sollen **Partizipation und Kommunikation ein "Gesicht" haben**. Das heisst: Die politisch verantwortliche Person (Gemeinderat) ist präsent und ansprechbar ("Chefsache").
- Partizipationsverfahren brauchen **politischen Rückhalt**. Die Position der an der Projektträgerschaft beteiligten Behörden und Verwaltungsstellen muss gefestigt sein. Andererseits müssen sie signalisieren, dass sie das Partizipationsverfahren mittragen und partizipatorisch erarbeitete Lösungen im Rahmen eines vorher definierten Gestaltungsspielraums akzeptieren werden.
- Federführende und beteiligte **Dienststellen brauchen Kompetenzen**, um aus Partizipationsverfahren die nötigen Konsequenzen ziehen zu können. Sie müssen in der Lage sein, an den Veranstaltungen verbindliche Aussagen zu machen.
- "**Spurgruppen**" mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung und der organisierten Öffentlichkeit eignen sich, um den Prozess vorzuspüren. Sie definieren gemeinsam Verfahrensspielregeln und stellen die Bereitschaft zur Partizipation sicher.
- Ziel ist eine möglichst ausgewogene und **repräsentative Mischung von Beteiligten** aus allen Anspruchsgruppen. Häufig sind beispielsweise Jugendliche und Frauen unterrepräsentiert. Nicht alle Partizipationsmethoden eignen sich für alle Anspruchsgruppen. Die Methoden sind daher auf die zu beteiligenden Personenkreise abzustimmen.
- Alle Beteiligten müssen die **Ziele des Prozesses und ihre Beteiligungsmöglichkeiten kennen**. So sind sie in der Lage, realistische Erwartungen an das Verfahren zu stellen und wirkungsvolle Beiträge zu leisten.
- Dazu eignet sich die Unterzeichnung einer **Startvereinbarung**, in der die Partizipations- und Kommunikationsgrundsätze sowie die Verfahrensschritte festgehalten werden.
- Die **Zeitplanung** für Partizipation und Kommunikation **ist realistisch zu gestalten**. Die Terminvorgaben müssen zu zügiger, zielgerichteter Arbeit motivieren, ohne zu überfordern.
- Der Erfolg von Partizipationsverfahren hängt stark von der **Qualität der Vorabklärungen** ab. Dafür sind genügend Ressourcen einzusetzen. Gute Vorarbeit und zeitliche Reserven in dieser Phase helfen, unerfreuliche oder gar schädliche Planungsverzögerungen in späteren Planungsphasen zu vermeiden. Je weiter die Planung vorangeschritten ist, desto problematischer werden Verzögerungen.
- **Bestehende Planungsgrundlagen und bereits getroffene Entscheidungen** müssen von allen Beteiligten und an alle Beteiligten offen kommuniziert werden, auch wenn sie umstritten sind. Die Vorgeschichte muss transparent aufgearbeitet werden.
- Jede Planung verfügt in jedem Stadium über einen gewissen **Handlungsspielraum**. Dieser ist genau zu klären und zu kommunizieren.

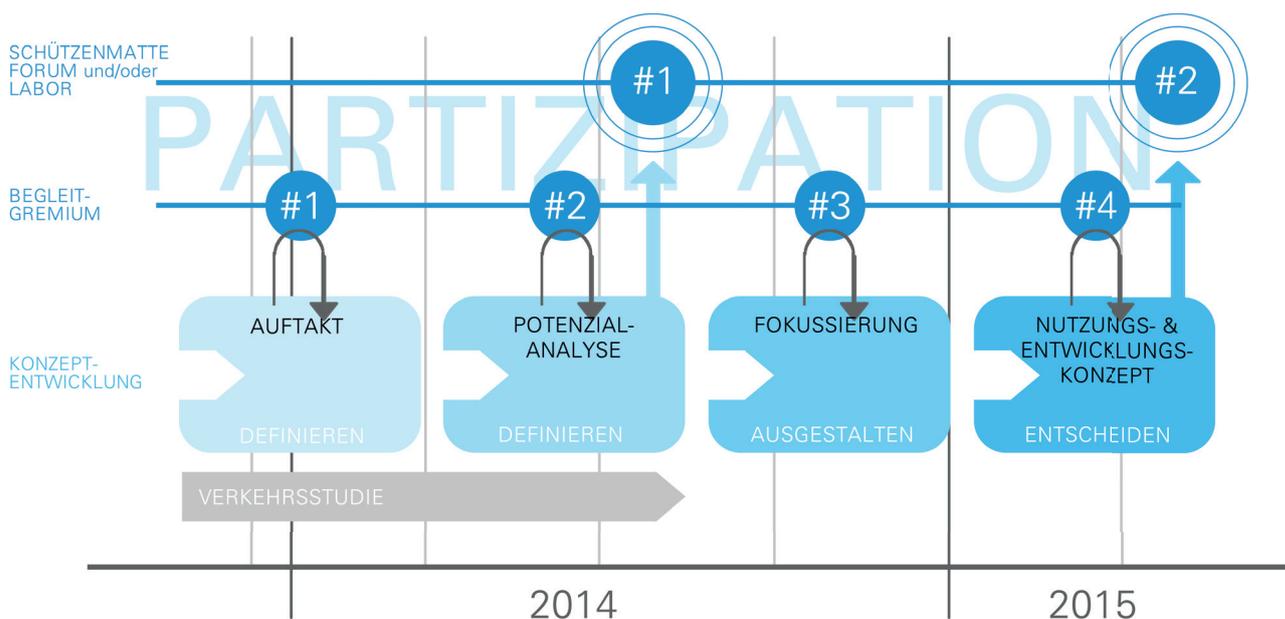
Ausgestalten: Meilensteine definieren

- **Prozessarchitektur**
Ein Planungs- und Partizipationsverfahren braucht eine kohärente Prozessarchitektur. Sowohl die Organe der Steuerung und Entscheidung als auch die Partizipierenden müssen wissen, wann welche Meilensteine zu erreichen sind. In der Kommunikation sollte immer wieder auf den Partizipationstrichter (siehe unten) hingewiesen werden: Je weiter das Verfahren fortschreitet, desto kleiner wird der Handlungsspielraum.
- **Partizipations- und Lösungstrichter**
Der Inhalt und die Ziele einer Planung geben den grundsätzlichen Gestaltungsspielraum für die Partizipation vor. Bei Vorhaben, deren Ausgestaltung noch unklar oder deren Ergebnis relativ offen definiert ist, kann eine frühe und breite Partizipation mit Einflussmöglichkeiten ins Auge gefasst werden (Mitsprache und Mitarbeit). Je weiter ein Planungsprozess fortgeschritten ist, desto kleiner wird der Gestaltungsspielraum, gegen Ende reduziert er sich auf die

reine Information. In den frühen Planungsphasen kann Partizipation grossen Einfluss haben. Beispielsweise kann nach der Initiierungsphase die Entwicklungsstrategie partizipativ entworfen werden. Dabei werden Lösungsansätze und Massnahmen erarbeitet, visualisiert, wieder verworfen (rote Punkte in unten stehender Abbildung) oder vertieft (gelbe Punkte). Ziel kann etwa ein Räumliches Entwicklungsleitbild mit räumlich konkreten Festlegungen und Massnahmen sein (grüne Punkte).



Partizipations- und Lösungstrichter. (Quelle: synergio GmbH)



Beispiel einer Prozessarchitektur mit den drei Prozessphasen, den Partizipationsgefässen und dem zeitlichen Ablauf. (Quelle: Stadt Bern)

– Partizipationsmethoden

Es gibt viele Partizipationsmethoden. Die folgende Liste ist eine Auswahl der Wichtigsten. Welche Methode sich für ein konkretes Vorhaben eignet, hängt einerseits vom Handlungsspielraum bei der Partizipation, andererseits aber auch von den verfügbaren Ressourcen ab. Grundsätzlich soll Partizipation kreativ, spannend und experimentierfreudig sein. Möglich sind Veranstaltungen vor Ort mit Begehungen, das gemeinsame Erarbeiten provisorischer Skizzen, die Arbeit mit begehbaren Modellen, kreative Beiträge Jugendlicher, Comics und vieles mehr.

Praxistipps

- Die **Wahl der Partizipationsmethode hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wichtig sind insbesondere Inhalt und Ziele einer Planung sowie der Zeitpunkt im Planungsprozess und die Einflussmöglichkeiten.**
- **Partizipationsmethoden und Kommunikationstools müssen eingehend abgeklärt, professionell vorbereitet und unter grösstmöglicher Transparenz umgesetzt werden.**
- Die Projektträgerschaft muss **glaubwürdig und mit aufrichtigem Interesse an der Partizipation auftreten.**
- Partizipation und Kommunikation dürfen **kein "Alibi"** sein und auch nicht so wirken. Ist Partizipation nicht als ernst gemeintes Angebot an die Bevölkerung zu erkennen und hat sie keinen wahrnehmbaren Einfluss auf das Ergebnis, so kann sie kontraproduktiv wirken.
- Partizipationsverfahren haben nur Sinn, wenn **alle Beteiligten bereit sind, von Maximalforderungen abzurücken.**
- Alle Grundlagen, die gezeigt oder verteilt werden, müssen **umfassend, informativ, korrekt und verständlich sein.**

Informationsveranstaltungen

Reine Informationsveranstaltungen eignen sich für den Start und den Abschluss eines Verfahrens.

Dialog- und Konsultationsverfahren

Sie sind sinnvoll, wenn der Gestaltungsspielraum an sich klein ist, aber Konfliktsituationen zu entschärfen oder Widerstände abzubauen sind.

Kooperative Planungen

Diese gemeinschaftlichen Planungen zielen darauf ab, lokales Wissen, Bedürfnisse und Befürchtungen besser in die Planung (oder auch in Programme von qualitätsfördernden Verfahren, Vorstudien und Planungsvarianten) einfließen zu lassen. Die Erwartungen in Bezug auf die Einflussnahme sind hoch.

Aktivierende Prozesse

Zukunfts-Workshops und ähnliche aktivierende Prozesse ermöglichen den Teilnehmenden, die Zielsetzungen und Planungsgrundlagen vorgängig zu beeinflussen. Sie haben das Potenzial, auch besondere und schwierig erreichbare Gruppen wie Jugendliche zur Beteiligung zu motivieren.

Entscheiden: transparenter Umgang mit den Resultaten

- **Sichtbare Ergebnisse**
Ein Mitwirkungsverfahren ist nicht abgeschlossen, wenn die letzte Veranstaltung vorüber ist. Die Ergebnisse müssen bewertet, kommuniziert und in die Planung eingebaut werden. Das weitere Vorgehen und der Umgang mit den Resultaten der Partizipation sollten schon vor Abschluss des Verfahrens bekannt sein und kommuniziert werden. Konkrete Umsetzungsschritte sollten absehbar sein.
- **Formalrechtliche Planungsschritte**
Die zuständigen Behörden entscheiden, zeigen aber gleichzeitig auf, ob und wie das Partizipationsverfahren das Resultat beeinflusst hat. Diese Ergebnisse können wie bislang auch weiterhin mit politischen oder juristischen Mitteln in Frage

gestellt werden. Die "freiwillige" Partizipation hebt keine formalrechtlichen und demokratischen Verfahren aus.

Praxistipps

- Politisch Verantwortliche müssen von Beginn an und laufend klar darüber **Auskunft geben, wie sie mit den Ergebnissen aus der Partizipation umgehen** werden, ob und wie diese in die fachliche und politische Arbeit einfließen. Die Resultate von Partizipationsveranstaltungen zu verarbeiten und einzubinden, ist eine "Hausaufgabe", die die Organe der Steuerung und Entscheidung zurück ins Büro bringen.
- Mitwirkungsverfahren müssen **ausgewertet, die Ergebnisse den Teilnehmenden in geeigneter Form zur Verfügung gestellt** werden.
- Lösungen, die über die Partizipation erreicht worden sind, sollten **rasch umgesetzt werden**. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Teilnehmenden enttäuscht vom Verfahren abwenden.
- Jede **Partizipation führt zu neuen Erfahrungen**. Diese sind zu evaluieren und öffentlich zu machen. Sie tragen zum partizipativen Planungsverständnis bei.