

Entscheidfindung und Kommunikation in der Verkehrsplanung optimieren

Ausgehend vom idealtypischen Entscheidungsprozess in der Verkehrsplanung geht das Merkblatt auf die Anforderungen einer zielgerichteten Kommunikation ein. Dazu zählt die Beachtung einiger erfolgsversprechender Grundsätze und der Umsetzungsschritte im Kommunikationskonzept. Das Merkblatt wird mit einer kurzen Checkliste für die Praxis und zwei ausgewählten Fallbeispielen abgeschlossen. Es dient als Arbeitshilfe für das Organisieren, Durchführen und Abschliessen verkehrspolitischer Planungs- und Kommunikationsprozesse durch Behörden, Verwaltungen und weitere Fachleute.



Für die eilige Leserin, den eiligen Leser

Forschung und Praxis verfügen zwar über viele Erkenntnisse in Bezug auf Erfolgs- und Misserfolgskriterien in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen. Dieses Wissen ist aber meistens auf Einzelfälle bezogen. Es fehlen Kenntnisse über Regelmässigkeiten bestimmter Konstellationen von Erfolgs- und Misserfolgskriterien, unabhängig von den jeweiligen Einzelfällen. Insbesondere fehlt eine gewisse Systematik in Bezug auf die Rolle der Kommunikation, was sie in welcher Prozessphase leisten kann und wie sie optimiert werden könnte. Mit dem Forschungsauftrag SVI 2004/004 „Verkehrspolitische Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung“ der Arbeitsgemeinschaft synergo, IPW/Uni Bern, Büro Vatter und Büro für Mobilität konnte diese Lücke geschlossen werden. Die Schlusspublikation liegt seit 2009 vor. Das Merkblatt bringt die wissenschaftlichen Erkenntnisse der politischen und fachtechnischen Praxis näher.

Folgende Punkte sind im Sinne von Empfehlungen für die verkehrsplanerische Praxis hervorzuheben:

- **Verfahren vor Inhalt**, d.h. genügend Zeit für das Aufgleisen des Verfahrens vorsehen.
- **Kommunikation von Anfang an im Planungsprozess verankern**, d.h. Spielregeln, Ressourcen und Zuständigkeiten früh klären.
- **Regelmässig und proaktiv kommunizieren**, d.h. ohne grosse zeitliche Lücken und unter Einbezug der Medien.
- **Kein Marketing, keine Propaganda**, sondern zuhören, auf Fragen eingehen und Einwände mit Respekt behandeln.
- **Kommunikation braucht ein Gesicht**, eine Person, die präsent und ansprechbar ist.
- **Auf die Zielgruppen angepasste Kommunikationstools verwenden**, die einen Bezug zum Alltag der Menschen schaffen und verstanden werden.

Impressum

Herausgeber:
SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten
www.svi.ch

Verfassende des Merkblattes:
Walter Schenkel, Dr., Politologe
synergo, Mobilität-Politik-Raum, Zürich

Genehmigung

Dieses Merkblatt wurde am 25. März 2010 durch den Vorstand der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten genehmigt und zur Veröffentlichung frei gegeben.

Das Merkblatt darf unter Angabe der Quelle vollständig oder auszugsweise kopiert und in Unterlagen sowie Berichte eingefügt werden.

1 Voraussetzungen

Voraussetzung für die Optimierung von Planungs- und Kommunikationsprozessen ist die gute Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Stellen unterschiedlicher Prozessphasen. Es braucht ein gemeinsames Verständnis über Grundsätze, Ziele und Kommunikationsschritte.

	Grundsatz	Ziel	Kommunikation
DEFINE Massnahmen planen	1. Problem wahrnehmen, Prozess anstossen	Alle relevanten Akteure bekannt, möglichst auch verhandlungsbereit	Vorgeschichte analysieren
DESIGN Vorstudie	2. Prozess vorbereiten, Spielregeln festlegen	Prozessorganisation und Verfahrensziele geklärt	Ziele und Zielgruppen klären
BUILD Projektieren	3. Analysieren, Verhandeln	Konflikte geklärt, Lösungen gemeinsam ausgearbeitet	Botschaften und Tools auf Zielgruppen ausrichten
BUILD Ausführen	4. Lösungen finden, Entscheiden	Stufengerecht und verbindlich entscheiden	Medien einbeziehen
RUN Bewirtschaften	5. Umsetzen, Anpassen	Resultate operativ übertragbar	Funkstille vermeiden
	6. Evaluieren, Lernen	Monitoring / Controlling optimiert	Vorausschauen und Wirkung überprüfen

Abb.1: Zusammenarbeit und Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg

Dazu zählen, dass

- die Zusammenarbeit als Querschnittsaufgabe verstanden wird, d.h. Verwaltungspositionen intern geklärt und bereichsübergreifende Zielkonflikte gelöst werden
- die Zusammenarbeit als politische Aufgabe verstanden wird, d.h. für das Aufbrechen von alten, z.T. überholten Wertehaltungen der politische Rückhalt gegeben ist
- Zusammenarbeit als „psychologische“ Aufgabe verstanden wird, d.h. die „richtigen“ Personen am „richtigen“ Ort zum Einsatz kommen.

Die Verfahrensspielregeln sind soweit akzeptiert, dass die Qualität der Zusammenarbeit nicht mehr von einzelnen Personen abhängig ist.

2 Grundsätze erfolgreicher Planungsprozesse

Personen statt Organisationen

Projekte brauchen eine faire, glaubwürdige und transparente Kommunikation. Die Kommunizierenden sollten keine anonymen Organisationen sein, sondern anerkannte Personen „mit einem Gesicht“, auch jederzeit ansprechbar für alle Akteure und Adressaten.

Weg zur Lösung festlegen

Zuerst das Verfahren und erst nachher die Inhalte: Es braucht eine gute Projektorganisation, die sich ganz bewusst dem Verfahrensablauf widmet. Es sind einerseits die formellen Rahmenbedingungen zu skizzieren, andererseits die Kommunikations- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Auch die möglichen kritischen Pfade müssten aufgezeigt werden.

Betroffene zu Beteiligten machen

Die beste Kommunikation ist eine breite Mitwirkung. Dabei ist offen zu legen, wie stark diese in welcher Prozessphase sein kann. Tendenziell ist die Mitwirkung in frühen Planungsphasen ausgeprägter als in späteren Phasen. Je weiter das Projekt fortgeschritten ist, desto kleiner werden die Handlungsspielräume. Achtung: Mitwirkung ist nicht a priori demokratisch!

Kommunikation integrieren

Kommunikation darf nicht beiläufig nebenher laufen oder gar erst kurz vor den politischen Entscheidungen einsetzen. In jeder Phase des Planungs- und Entscheidungsprozesses sollte von Anfang an die Kommunikation ein fester Bestandteil sein, und zwar sowohl als Verfahrenselement wie auch in Bezug auf die Zeit- und Ressourcenplanung.

Zusammenarbeit der Akteure

Die Zusammenarbeit der am Planungsprozess beteiligten Akteure braucht eine gewisse Verbindlichkeit. Hierzu geeignet sind schriftlich festgehaltene Verfahrensgrundsätze und -spielregeln. Die Resultate abgeschlossener Planungsphasen sind verbindlich in die nächste Phase zu überführen.

Politischer Rückhalt

Projekte brauchen politischen Rückhalt. Dies unterstützt die Kommunikation nach aussen, erleichtert aber auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Gerade auf kommunaler Ebene ist es wichtig, dass die zuständigen Politikerinnen und Politiker hinter dem Projekt stehen und es nach aussen sichtbar vertreten.

Politische Vorgaben umsetzen

Die politischen Vorgaben, also bestehende Handlungsspielräume, aber auch die Grenzen müssen laufend transparent gemacht werden. Für die Kommunikation schlecht sind geschürte Erwartungen in das Verfahren und/oder in das Projekt, welche letztendlich nicht eingelöst werden können.

Lernen aus der Erfahrung

Bei Projekten, die nicht das erste Mal auf dem Tisch sind und u.U. mit schlechten Erfahrungen verknüpft werden, ist es für die Kommunikation wichtig, die Vorgeschichte aufzuarbeiten und diese im Verfahren einzubringen und zu korrigieren.

3 Kommunikationsgrundsätze

Betroffene wirken mit

Kommunikative Tätigkeiten helfen mit, das Interesse der betroffenen Bevölkerung an der Thematik zu wecken. Die Kommunikation soll motivierend wirken, an den Mitwirkungsmöglichkeiten teilzunehmen. Partizipation kann die formellen Planungs- und Entscheidungsprozesse nicht ersetzen, hat aber einen für die Kommunikation wichtigen Verstärkungseffekt: Mitwirkende tragen die Informationen weiter.

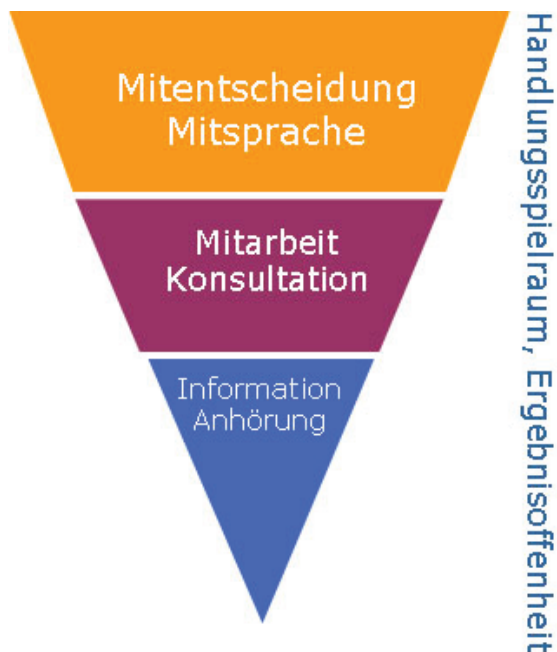


Abb. 2: Stufen der Mitwirkung

Verständlich kommunizieren

Alle Akteure im Verfahren sind so zu schulen, dass sie in der Lage sind, für Laien verständlich zu kommunizieren. Die Kommunikation muss Bezüge zum Alltag und zum Ort schaffen. Fachtechnische Begriffe sind zu vermeiden.

Glaubwürdigkeit schafft Vertrauen

Vertrauen hängt stark von der Art und Weise ab, wie kommuniziert wird. Die Kommunizierenden müssen kompetent, ausgewogen und fair, die Kommunikationsinhalte konsistent, wahr und ehrlich sein. Die Kommunikation darf nicht einseitig ausgerichtet sein, sondern nimmt die Bedürfnisse aller am Verfahren Beteiligten ernst. Vorteilhaft ist, wenn die Kommunikation mit einer Person verbunden ist, welche Verantwortung trägt, viel Vertrauen genießt und glaubwürdig die verschiedenen Interessen vertreten kann.

Akzeptanz des Verfahrens

Das Ziel der Kommunikation sollte nicht die Durchsetzung eines Projekts per se sein. An oberster Stelle steht die Akzeptanz des Verfahrens. Deshalb sind neben den fachtechnischen Abklärungen auch die Hintergründe des Verfahrens und die Beteiligungsmöglichkeiten wichtige Kommunikationsinhalte.

Wissen generieren

Die Kommunikation muss technische und politische Zusammenhänge verständlich aufzeigen, damit sich Bürgerinnen und Bürger eine Meinung bilden und sich in den Prozess einbringen können. Umgekehrt kann so die Wissensbasis der verantwortlichen Behörden vergrößert und falschen Informationen entgegen gewirkt werden.

Offenheit und Transparenz

Grundsätzlich sind alle Informationen frühzeitig zu kommunizieren. Dazu gehören auch Informationen, die auf Unsicherheiten im Verfahren und beim Inhalt hinweisen. Kontrovers diskutierte Sachverhalte sind zu vertiefen und nicht zu umgehen.

Proaktiv und flexibel kommunizieren

Planungsprozesse sind keine starren Verfahren. Sie durchlaufen einen Reifeprozess, der sich nur bedingt beschleunigen lässt. Die Projektbearbeitung lässt sich aber durch ein flexibles Projektmanagement und eine regelmäßige Kommunikation optimieren.

4 Kommunikationskonzept

Im Sinne einer Arbeitshilfe für die Praxis werden acht konkrete Kommunikationsschritte empfohlen, die es im Einzelfall unterschiedlich auszugestalten gilt.



Abb.3: Ablaufschema

Schritt 1: Ausgangslage analysieren

Bevor kommuniziert wird, muss die Ausgangslage gründlich betrachtet werden. Im Zentrum steht die Analyse möglicher Akteure und Zielgruppen bzw. ihre Perspektiven und Bedürfnisse im Kommunikationsprozess. Wichtig ist hier die Analyse der Vorgeschichte des Projekts, ob die Menschen mit der Materie vertraut sind oder nicht, ob es früher zu Vertrauensverlusten gekommen ist oder nicht.

Merke: „Geschichte lehrt, Menschen lernen“

- Frühere Vertrauensverluste bleiben bestehen, wenn sie nicht transparent gemacht werden.
- Die Kommunikation trägt dazu bei, dass diese Analyse offen diskutiert und laufend verdichtet wird.

Schritt 2: Kommunikationsziele festlegen und Ressourcen bereitstellen

Die Kommunikation muss proaktiv sein und etappenweise verlaufen. An oberster Stelle steht der Austausch von Informationen, nicht die Beeinflussung von Haltungen und Meinungen. Projektziele und -termine geben den Rahmen vor.

Merke: „Ziele sind spezifisch, messbar, anspornend, realistisch und terminiert (SMART)“

- Neben der Vermittlung von Informationen steht bei der Kommunikation das Schaffen von Vertrauen im Vordergrund. Eine hidden agenda bzw. taktische Absichten sind konsequent zu vermeiden.
- Kommunikation ist nicht gratis, d.h. es müssen von Anfang an im Planungsprozess entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden.
- Alle geäußerten Wünsche, Meinungen und Überzeugungen werden ernst genommen und respektiert.
- Partizipation und proaktive Kommunikation fördern die Akzeptanz.
- Ziel ist, dass Inhalt und Verfahren, seine Ziele, Chancen und Grenzen sowie der Nutzen des Projekts bekannt sind.

Schritt 3: Zielgruppen identifizieren

Die Kommunikation bzw. ihre Botschaften richten sich oftmals an bestimmte Zielgruppen. Der Informationsstand und die Bedürfnisse dieser Zielgruppen müssen den Kommunizierenden klar sein, damit darauf eingegangen werden kann. Den Menschen ist der Sachverhalt so darzulegen, dass sie in der Lage sind, sich ein eigenes Urteil zu bilden.

Merke: „Betroffene sind Beteiligte“

- Was gegen aussen kommuniziert wird, muss intern konsolidiert und inhaltlich widerspruchsfrei sein. Oder Widersprüche sind offengelegt.
- Die Kommunikation hat ein besonderes Augenmerk auf die direkt betroffene Bevölkerung bzw. die Öffentlichkeit zu legen. Nur: Die Öffentlichkeit gibt es nicht. Es müssen also Zielgruppen definiert werden, die in der Realität nie scharf voneinander abzugrenzen sind.
- Grob kann zwischen der organisierten und der nicht-organisierten Öffentlichkeit unterschieden werden. Bei der ersten Gruppe ist darauf achten, dass manchmal auch politische Profilierung angestrebt wird.

Schritt 4: Ansprechpartner bestimmen

Mit der Festlegung der Zuständigkeiten wird geklärt, wer, wann und wie mit welchen Zielgruppen und in welchen Zeitabständen kommuniziert. Die Regeln und die Organisation der Kommunikation sind geklärt.

Merke: „Personen, nicht Organisationen zählen“

- Wichtig ist, dass die Kommunikation an Personen und nicht an eine anonyme Organisation gebunden ist. Den Menschen muss klar sein, an wen sie sich wenden können.

- Projekte, welche von einer Person „mit einem Gesicht“ kommuniziert werden, haben bessere Erfolgsaussichten.
- Kommunikationsverantwortliche müssen ggf. von Fachpersonen unterstützt werden und auf das nötige Fachwissen zugreifen können.

Schritt 5: Botschaften formulieren

Gute Botschaften sind verständlich, prägnant, bildhaft und auf die Zielgruppe zugeschnitten. Eine einfache und dem Alltagswissen entsprechende Sprache erhöht das Verständnis und versetzt die Menschen in die Lage, sich an der Diskussion zu beteiligen.

Merke: „Nicht die schönste, sondern die treffendste Botschaft sticht“

- Der textlichen, aber auch bildhaften Darstellung ist grosse Beachtung zu schenken. Ob die Botschaft für die angesprochene Zielgruppe verständlich ist, sollte mittels unabhängiger Personen getestet werden.
- Fachleute, die verständlich kommunizieren können, helfen in hektischen und emotionalen Situationen, die Diskussion zu versachlichen.

Schritt 6: Kommunikationsmittel wählen und einsetzen

Eine Garantie für das Gelingen der Kommunikation gibt es nicht. Die Auswahl der Kommunikationsmittel erfolgt aus der Optik, wie die verschiedenen Zielgruppen möglichst direkt und ohne grosse Streuverluste erreicht werden können. Gängige Mittel sind Pressemitteilungen, Medienberichterstattung, Newsletter, Internet (Foren), Flyer, Expertenhearings und besondere Events.

Merke: „Im richtigen Mix liegt die Kunst“

- Kommunikation mit der Öffentlichkeit wird positiver aufgenommen, wenn sich persönliche Kontakte knüpfen lassen. Entscheidungsbefugte bzw. verantwortliche Personen müssen präsent sein.
- Die Erörterung der Sachlage muss in erster Linie mündlich erfolgen. Auch Gespräche in kleinen Gruppen und mit Einzelpersonen sind vertrauensbildend.
- Kontrovers diskutierte Sachverhalte sollten an öffentlichen Tagungen und Workshops vertieft werden. Die Moderation ist neutralen Fachpersonen zu übertragen.
- Reine Informationsveranstaltungen und anonyme Kommunikationsformen zeigen in der Regel wenig Wirkung, sind aber als Unterstützung unerlässlich.

Schritt 7: Medien einbeziehen

Die Kommunikation mit den Medien ist eine wichtige Aufgabe der Kommunikationsverantwortlichen.

Merke: „Medienkommunikation will gelernt sein“

- Die Medien unterliegen einem grossen wirtschaftlichen Druck. Deshalb pflegen sie immer weniger Fachjournalismus und bearbeiten Themen, die einen hohen Nachrichtenwert haben. Dies hat den Nachteil, dass für Medien konfliktgeladene Themen interessanter sind als die Darstellung von Hintergrundinformationen. Der Vorteil besteht darin, dass so Konflikte und „kritische Pfade“ aufgedeckt werden.
- Durch frühzeitige, vorausschauende und transparente Kommunikation mit den Medien kann verhindert werden, dass betroffene Bevölkerungs- und Interessenskreise von Ereignissen und Entscheidungen überrascht werden. „Etwas aus den Medien erfahren zu müssen“ ist ein denkbar schlechter Start für ein Verkehrsprojekt.
- Medien haben keine Mühe damit, wenn sie zu gewissen Anlässen eingeladen werden und zu anderen nicht. Skeptisch werden sie, wenn dies nicht begründet und nicht offen kommuniziert wird.

Schritt 8: Wirkung überprüfen

Die Wirkungskontrolle besteht darin, zu prüfen, ob die Kommunikationsziele erreicht worden sind. Die Wirkung der Kommunikation muss im Zusammenhang mit der schrittweisen Evaluation des Verfahrens beurteilt werden. Nach jedem Verfahrensschritt muss die Möglichkeit bestehen, die Kommunikation anzupassen.

Merke: „Vorausschauen, überprüfen und ständig lernen“

- Nicht erreichte Kommunikationsziele können auch mit dem Verfahren und weniger mit der Art und Weise, wie kommuniziert worden ist, zusammenhängen.
- Kommt es zu Verzögerungen und Unterbrüchen, ist dies frühzeitig zu kommunizieren. Funkstille oder zu späte Kommunikation wirkt sich nachteilig aus.

5 Checkliste für eine erfolgreiche Kommunikation

- Sind die einzelnen Phasen des Planungs- und Entscheidungsprozesses gemäss Zusammenarbeitsgrundsätzen und -zielen konzipiert und mit der Kommunikation verknüpft?
- Stehen die nötigen Ressourcen für die Kommunikation zur Verfügung?
- Sind kommunikative und anerkannte Schlüsselpersonen vorhanden, welche die Kommunikationsinhalte glaubhaft vermitteln und auf Fragen und Kritik angemessen reagieren?
- Sind die Zuständigkeiten für die Behörden-, Experten- und Öffentlichkeitskommunikation klar?
- Ist das Zeitmanagement realistisch, d.h. motivierend und nicht überfordernd? Besteht genügend Raum, um zuzuhören und auf Bedürfnisse und Fragen einzugehen?
- Ist klar definiert, was mit den Ergebnissen des Kommunikationsprozesses geschieht?
- Wird die Kommunikation als fair, transparent und nachvollziehbar wahrgenommen? Werden geäusserte Bedenken mit Respekt behandelt?
- Sind alle Informationen für alle zugänglich? Erhalten alle Zielgruppen die gleichen Informationen, allenfalls mit sprachlichen und visuellen Abweichungen?
- Ist die Kommunikationssprache zielgruppenorientiert und verständlich? Nimmt sie Bezug auf den Alltag der Menschen?
- Ist der Einbezug der Medien geregelt, insbesondere wann und wie mit den Medien kommuniziert wird?
- Sind die unterschiedlichen Kommunikationsmittel zielorientiert geprüft und ausgewählt worden?
- Ist die Kommunikation flexibel genug, um auf Kritik und Erfahrungen zu reagieren und diese entsprechend in den weiteren Kommunikationsverlauf mit aufzunehmen?
- Wird die Kommunikation früh und kontinuierlich durchgeführt? Geht sie sowohl auf die Vorgeschichte wie auf „das Nachher“ ein?
- Ist die Kommunikation im engeren Sinne auf die Partizipation von Interessen- und Bevölkerungsgruppen abgestimmt?

6. Fallbeispiele

Umfahrung Frauenfeld: Am 11. März 2007 haben die Frauenfelder Stimmberechtigten das «Projekt F21 – Entlastung Stadtzentrum» abgelehnt, obwohl Bundesbeiträge vorgesehen waren. Darin war unter anderem ein Lastwagenfahrverbot im Stadtzentrum vorgesehen. Im Vorfeld der Abstimmung hat sich gezeigt, dass sowohl die Befürworter wie die Gegner der F21 die Forderung nach einer Entlastung der Vorstadt unterstützten. Umstritten war, ob dieses Ziel mit oder ohne F21 erreicht werden kann. Das Projekt scheiterte u.a. daran, dass der Kommunikation nicht genügend Gewicht beigemessen worden ist. Problematisch war insbesondere, dass die Abstimmung über das Projekt immer wieder verschoben werden musste (u.a. wegen ungesicherter Kostenbeteiligung des Bundes). Ungünstig war ausserdem, dass auch ein kantonales Strassenprojekt mit Bezug zur F21 im selben Zeitraum abgelehnt worden ist. Die Kommunikationsstrategie hätte ganz von Anfang an klar sein müssen (Zwischenziele/-etappen). Die Kommunikation hatte damit zu kämpfen, dass die „Projekt-Gewinner“ schwieriger zu lokalisieren waren als die potentiellen „Verlierer“. Die Kommunikation setzte zu spät ein.

Tram Bern West: Verschiedene Faktoren haben zum Erfolg des Projekts Tram Bern West beigetragen. Zentral dürfte die Kompromissfindung zwischen den verschiedenen städtischen Ämtern gewesen sein. Erst als es gelang, die Interessen vorgängig zu bündeln, konnte eine gemeinsame Zielsetzung verfolgt werden. Der Zeitpunkt des Einbezugs der Betroffenen war massgeblich für die Akzeptanz der beiden Projekte: Der frühere Entscheid, die Betroffenen erst nach dem Linienführungsentscheid einzubeziehen, führte dazu, dass auf eine sich abzeichnende Opposition vor den Abstimmungen 2003/2004 nicht mehr eingegangen werden konnte. Dies konnte bei der Überarbeitung korrigiert werden. Auch wurden mit Blick auf die zweite kantonale Abstimmung 2006/2007 die eher skeptischen ländlichen Regionen besser einbezogen. Hinsichtlich Kommunikation waren die Behörden im Vorfeld der ersten Abstimmung nicht in der Lage, den populistischen Kommunikationsstil der Gegner zu kontern. Für die zweite Abstimmung behielten die Behörden den sachlichen Kommunikationsstil bei, erhielten aber Unterstützung durch ein breit abgestütztes Pro-Komitee, das die Kampagne „emotionalisierte“.

Grundlagen

Verkehrspolitische Entscheidfindung in der Verkehrsplanung – Eine systematische Prozess- und Kommunikationsanalyse (Mai 2009, SVI2004/004), <http://www.mobilityplatform.ch>

Synergo, Zürich: Walter Schenkel, Dominik Oetterli

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Bern: Fritz Sager, Céline Anderegg

Büro Vatter, Bern: Christian Rüfli, Eveline Hügli, Adrian Vatter

Büro für Mobilität, Bern: Andreas Blumenstein