

## «Lange Planungsprozesse im Verkehr»

### SVI Forschungsbericht (Zusammenfassung; Sprache: de und fr)

Dank der Zusammenarbeit zwischen Mobilservice und der Vereinigung schweizerischer Verkehrsingenieure SVI finden Sie nun alle Zusammenfassungen der SVI Forschungsberichte seit 2003 in der Mobilservice Datenbank.

Den vollständigen Bericht «Lange Planungsprozesse im Verkehr» können Sie auf der SVI Website <http://www.svi.ch> bestellen.

Weitere Zusammenfassungen auf unserer Datenbank finden Sie mit dem Suchtool. Einfach „SVI Forschung“ oder ein beliebiges Stichwort eingeben.



## «Longs processus de planification dans les transports»

### Rapport de recherche de la SVI (résumé ; langue : allemand & français)

Grâce à la collaboration initiée entre Mobilservice et l'Association suisse des ingénieurs en transports SVI, vous avez désormais la possibilité d'accéder à tous les résumés des rapports de recherche de la SVI au travers de la banque de données de Mobilservice.

Vous pouvez commander le rapport complet «Longs processus de planification dans les transports», par le biais du site Internet de la SVI, à l'adresse <http://www.svi.ch>.

Pour accéder à d'autres documents dans notre base de données, introduisez simplement dans l'outil de recherche le terme « SVI recherche » ou tout autre mot-clé.



16.01.2006

Unterstützt von:



Mobilservice  
c/o Büro für Mobilität AG  
Hirschengraben 2  
3011 Bern  
Fon/Fax 031 311 93 63 / 67

Redaktion: Julian Baker  
[redaktion@mobilservice.ch](mailto:redaktion@mobilservice.ch)  
Geschäftsstelle: Martina Dvoracek  
[info@mobilservice.ch](mailto:info@mobilservice.ch)  
<http://www.mobilservice.ch>

# LANGE PLANUNGSPROZESSE IM VERKEHR

## Das Gras wächst nicht schneller, wenn man daran zieht

### Zielsetzung

Ziel ist die Entwicklung eines Analyserasters, der es erlaubt, Mechanismen von Planungsprozessen im Verkehr zu erkennen und besser zu verstehen.

### Vorgehen

Das Vorgehen gliedert sich in vier Teile. Zunächst werden die Begriffe definiert. Anschliessend werden zwei konkrete Fallbeispiele mit der Methode der erzählerischen Recherche ausführlich untersucht. In der dritten Phase wird ein Verständnismodell für die Analyse von Planungsprozessen formuliert. Abschliessend werden die Erkenntnisse für die Anwendung in der Praxis aufgearbeitet.

### Definition

Lange Planungen sind Planungsprozesse, die von den Betroffenen, gemessen an der Aufgabe und am Inhalt, als lang empfunden werden. Sie überdauern oft Amtsperioden und bei grösseren Vorhaben auch Meinungsgenerationen.

### Fallbeispiele

Zwei Fallbeispiele werden eingehend untersucht:

- Flugplatzzufahrt Bern-Belp
- Erschliessung Breitenfeld Bellach

### Erkenntnisse aus den Fallbeispielen

Die Fallbeispiele entpuppen sich als Planungsgeschichten mit einer Abfolge verschiedener Projektanläufe.

Fragen der Partizipation und der Kommunikation haben bei den untersuchten Beispielen die grösste Bedeutung. Ebenfalls wichtige Sachthemen sind Umweltwirkungen und Kostenfragen, während den räumlichen Wirkungen, den rechtlichen Verfahren, der technischen Machbarkeit sowie den Sicherheitsaspekten eine untergeordnete Rolle zukommt.

Es gibt drei Arten von Kritik gegen die Verkehrsvorhaben:

- Kritik aus eigener Betroffenheit (z.B. Grundeigentümer)
- Kritik gegen Sachthemen (z.B. Umweltaspekte)
- Grundsätzliche Kritik (Fundamentalopposition)

Ambivalenzen: Das Vorhandensein von widersprüchlichen Interessen bei den Entscheidungsträgern verzögert und verkompliziert den Planungsprozess.

Planungen sind Prozesse, bei denen die Beteiligten Zeit brauchen, um die Entschlüsse reifen zu lassen. Um die Akzeptanz für diese Entschlüsse herbeizuführen, müssen die Betroffenen und Beteiligten am Planungsprozess partizipieren können.

Es mangelt an flexiblen Projektstrukturen, die helfen, Erfahrungen zu analysieren und auszuwerten.

### Facetten von Planungsprozessen

Planungsprozesse haben verschiedene Facetten, die es zu berücksichtigen gilt:

Die technisch-rationale Facette ...

... betrifft die korrekte Anwendung des planerischen Handwerks.

Bei der situativen Facette ...

... geht es darum, innerhalb der vorgegebenen Strukturen und Arbeitsabläufe auf sich abzeichnende Schwierigkeiten und Konflikte mit geschicktem Projektmanagement zu reagieren.

Die visionäre Facette ...

... ist auf die Zukunft orientiert und definiert, wohin die Planung führen soll. Zudem hat sie dafür zu sorgen, dass der Planungsprozess immer wieder mit genügend Energie versorgt wird.

Die intuitive Facette ...

... des Planens reagiert auf äussere und nicht vorhersehbare Einflüsse. Oftmals bedeutet dies eine Neuausrichtung für den Planungsprozess.

### Verständnis von Planungsprozessen - 10 Leitsätze

Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen können für die Praxis folgendermassen formuliert werden:

- 1) Planungsprozesse finden nicht isoliert statt. Sie sind Teil der gesellschaftlichen Entwicklung.
- 2) Planungsprozesse sind mit dem Zeitgeist verbunden und dem Wechsel der Meinungsgenerationen unterworfen.
- 3) Projekte müssen sich am Zeitgeist orientieren und partizipativ abgestützt sein, um Akzeptanz zu finden.
- 4) Entwicklungen des Zeitgeistes zeichnen sich an den Rändern der Gesellschaft ab. Manche wandern von da ins Zentrum und sind „state of the art“ von morgen.
- 5) Planung ist eine Gratwanderung zwischen Orientierung am Zeitgeist und Abstimmung auf absehbare Entwicklungen.
- 6) Normen sind retrospektiv, Planung ist prospektiv. Deshalb muss die Planung die Interpretationsspielräume von Normen nutzen.
- 7) Planungsprozesse sind keine hierarchischen Kausalketten. Massgebend sind vielmehr die wechselnden Konstellationen, die sich aus dem Kräftefeld der Einflussfelder ergeben.
- 8) Kairos ist die Allegorie des günstigen Augenblickes. Solch günstige Augenblicke innerhalb der Konstellationen gilt es in der Planung zu finden und zu packen.
- 9) Verkehrsvorhaben haben meist lange Vorgeschichten. Sie bestehen aus einer Planungsgeschichte mit immer neuen Anfängen von Projektprozessen.
- 10) Planungsprozesse werden von vielen Stakeholders beeinflusst. Deren Einflüsse und Positionen sind ständigen Wechseln unterworfen, werden aber selbst vom Verlauf und von den Ergebnissen von Planungsprozessen beeinflusst.

### Zeiträumliches Analysemodell

Aus den Erkenntnissen wurde ein Analysemodell abgeleitet. Es dient einerseits als Analyseraster für Fallbeispiele, soll andererseits aber auch helfen, Planungsprozesse richtig zu konzipieren.

Die Analyse erfolgt in 5 Schritten:

Schritt A – Definition der Einflussbereiche:

Um das Geschehen zu den jeweiligen Zeitpunkten zu verstehen, werden die Einflussbereiche und Stakeholder sichtbar gemacht und analysiert.

Schritt B – Horizontale Zeitscheibenanalyse:

Zeitpunkte, bei denen Weichenstellungen im Planungsprozess erfolgen, werden genau analysiert.

Schritt C – Vertikale Verlaufsanalyse:

Verschiebungen der Spannungsfelder und Projektpositionen im Zeitverlauf werden herausgeschält.

Schritt D – Interpretation der Planungsgeschichte:

Es ist nötig, sich in die jeweilige Zeit und die Akteure hineinzudenken und deren Befindlichkeiten, Handlungsmotive und Möglichkeiten miteinzubeziehen.

Schritt E – Gelerntes einbauen:

Das Gelernte wird in das Prozessprogramm eingebaut, so dass es regelmässig und an wichtigen Weichenstellungen berücksichtigt werden kann.

### Bearbeitung

Peter Gruber, dipl. Bauing. ETH/SIA/SVI, dipl. Supervisor IAP, Olten

Jürg Dietiker, Verkehrsplaner SVI, Windisch

Peter Künzler, Dr. phil. Nat. Biophysiker, Bern

Pascal Regli, Verkehrsplaner SVI, dipl. Geograph, Windisch

Walter Tschudin, dipl. Arch. HTL/ETH/SIA, Hausen

# LONGS PROCESSUS DE PLANIFICATION DANS LES TRANSPORTS

## L'herbe ne pousse pas plus vite si on la tire

### Objectif

L'objectif de la recherche est le développement d'une grille d'analyse permettant de reconnaître les lois et les mécanismes des processus de planification dans les transports et de les comprendre afin de pouvoir en déduire des programmes de travail.

### Déroulement

Il comporte quatre parties. Les notions sont d'abord définies. Puis deux exemples concrets de cas sont examinés en détail par une méthode descriptive. La troisième partie formule un modèle de compréhension pour l'analyse des processus de planification. Pour terminer, les connaissances acquises sont mises en forme pour leur application pratique.

### Définition

Les longs processus de planification sont ceux qui, par rapport aux tâches et au contenu, sont considérés comme longs par ceux qui sont concernés. Ils durent souvent plus longtemps qu'une génération d'opinion et qu'une période de fonction.

### Exemples de cas

Deux cas sont examinés en détail:

- l'aéroport de Belp près de Berne
- la desserte du quartier de Breitenfeld à Bellach.

### Connaissances acquises

Les deux cas ont montré des historiques caractérisés par une suite de divers redémarrages du projet.

Les questions de participation et de communication ont une grande portée dans les exemples examinés. Les thèmes particuliers des impacts sur l'environnement et des questions de coûts sont également importants tandis que les impacts sur l'espace, les procédures juridiques, la faisabilité technique ainsi que les aspects de sécurité ne jouent qu'un rôle secondaire.

Les infrastructures de transport rencontrent des critiques de trois genres:

- Celles provenant des personnes directement touchées (p. ex. les propriétaires fonciers)
- Celles concernant des thèmes particuliers (p. ex. les aspects environnementaux)
- Celles s'opposant fondamentalement à l'infrastructure en question.

Ambivalences: La présence d'intérêts contradictoires parmi les organes de décision ralentit et complique le processus de planification.

Les planifications sont des processus pour lesquels les participants ont besoin de temps pour faire mûrir les décisions. Afin d'arriver à accepter des décisions, les personnes touchées et les intervenants doivent pouvoir participer au processus de planification.

Les organisations mises en place pour les planifications manquent de structures souples permettant d'analyser et de dépouiller les expériences.

### Aspects des processus de planification

Il s'agit de tenir compte de plusieurs aspects dans les processus de planification:

L'aspect technique et rationnel ...

concerne l'application correcte des outils de planification.

L'aspect circonstanciel ...

permet, au sein des structures et du déroulement donnés, de réagir aux difficultés et aux conflits naissants par une gestion habile du projet.

L'aspect visionnaire ...

est tourné vers le futur et définit où le processus de planification doit conduire. En outre, il doit s'occuper d'apporter sans cesse assez d'énergie à la poursuite du processus de planification.

L'aspect intuitif ...

réagit à des influences extérieures non prévisibles. Cela se traduit souvent par une réorientation du processus de planification.

### 10 lignes directrices

Pour meilleur comprendre les processus de planification les connaissances acquises peuvent être formulées de la manière suivante:

- 1) Les processus de planification ne se déroulent pas de façon isolée. Ils font partie du développement de la société.
- 2) Les processus de planification sont liés à l'air du temps et soumis au changement de générations d'opinion.
- 3) Les projets doivent s'adapter à l'air du temps et s'appuyer sur la participation afin d'être acceptables.
- 4) De nouvelles évolutions de l'air du temps naissent dans les franges de la société. Quelques-unes parviennent de là au centre et sont le „state of the art“ de demain.
- 5) La planification est un parcours en équilibre sur une arête entre suivre l'air du temps et s'adapter aux développements prévisibles.
- 6) Les normes sont rétrospectives, la planification est prospective. C'est pourquoi la planification doit utiliser les degrés de liberté dans l'interprétation des normes.
- 7) Les procédures de planification ne sont pas un enchaînement hiérarchisé de causes et d'effets. Les constellations changeantes en fonction du jeu entre les influences sont bien davantage déterminantes.
- 8) Kairos est l'allégorie de l'instant favorable. Dans la planification, il s'agit de trouver et d'utiliser de tels instants favorables au sein des constellations momentanées.
- 9) Les infrastructures de transport ont la plupart du temps une longue préhistoire qui se compose d'une planification avec des redémarrages à répétition du projet.
- 10) Les processus de planification sont influencés par de nombreux groupes d'intérêts. Leurs influences et leurs positions sont sans cesse changeantes et sont elles-mêmes influençables par le déroulement et les résultats des processus de planification.

### Modèle chronologique d'analyse

Un modèle d'analyse a été déduit des connaissances acquises. D'un côté, il sert de grille d'analyse pour des exemples de cas, d'un autre, il doit cependant aussi aider à concevoir de justes processus de planification. L'analyse se déroule en 5 phases:

Phase A – Définition des domaines d'influence:

Afin de comprendre ce qu'il se passe à chaque moment, les domaines d'influence et les groupes d'intérêts doivent être rendus visibles et analysés.

Phase B – Analyse horizontale des tranches de temps:

Les moments lors desquels des aiguillages sont posés dans un processus de planification doivent être exactement analysés.

Phase C – Analyse verticale du déroulement:

Les modifications dans les préoccupations et dans les positions par rapport au projet seront bien mises en évidence.

Phase D – Interprétation de l'histoire de la planification:

Il est nécessaire de se plonger dans l'époque correspondante et dans l'esprit des acteurs afin d'intégrer leurs situations, leurs motifs d'agir et leurs possibilités.

Phase E – Incorporation l'acquis:

L'acquis sera incorporé au processus de planification afin qu'il puisse en être tenu compte régulièrement et à chaque fois que des aiguillages sont posés.

### Rapports de recherche

Peter Gruber, dipl. Bauing. ETH/SIA/SVI, dipl. Supervisor IAP, Olten  
 Jürg Dietiker, Verkehrsplaner SVI, Windisch  
 Peter Künzler, Dr. phil. Nat. Biophysiker, Bern  
 Pascal Regli, Verkehrsplaner SVI, dipl. Geograph, Windisch  
 Walter Tschudin, dipl. Arch. HTL/ETH/SIA, Hausen