



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Bundesamt für Strassen
Office fédéral des routes
Ufficio federale delle Strade

Verkehrspolitische Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung

Eine systematische Prozess- und Kommunikationsanalyse

Politique des transports: la prise de décision dans la planification des transports

Une analyse méthodique des processus et de la communication

Transport-policy decision-taking in transport planning

A systematic process and communication analysis

synergo, Mobilität - Politik - Raum, Zürich
Walter Schenkel
Dominik Oetterli

Institut für Politikwissenschaft/Uni Bern, Bern
Fritz Sager
Céline Anderegg

Büro Vatter, Bern
Christian Rüefli
Eveline Hügli
Adrian Vatter

Büro für Mobilität AG, Bern
Andreas Blumenstein

**Forschungsauftrag SVI 2004/004 auf Antrag der Schweizerischen
Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)**

Mai 2009

1264

Der Inhalt dieses Berichtes verpflichtet nur den (die) vom Bundesamt für Strassen beauftragten Autor(en).
Bezug: Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS)

Le contenu de ce rapport n'engage que l' (les) auteur(s) mandaté(s) par l'Office fédéral des routes.
Diffusion : Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS)

Il contenuto di questo rapporto impegna solamente l' (gli) autore(i) designato(i) dall'Ufficio federale delle strade.
Ordinazione: Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (VSS)

The content of this report engages only the author(s) appointed by the Swiss federal roads authority.
Supply: Swiss Association of Road and Transportation Experts (VSS)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Bundesamt für Strassen
Office fédéral des routes
Ufficio federale delle Strade

Verkehrspolitische Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung

Eine systematische Prozess- und Kommunikationsanalyse

Politique des transports: la prise de décision dans la planification des transports

Une analyse méthodique des processus et de la communication

Transport-policy decision-taking in transport planning

A systematic process and communication analysis

synergo, Mobilität - Politik - Raum, Zürich
Walter Schenkel
Dominik Oetterli

Institut für Politikwissenschaft/Uni Bern, Bern
Fritz Sager
Céline Anderegg

Büro Vatter, Bern
Christian Rüefli
Eveline Hügli
Adrian Vatter

Büro für Mobilität AG, Bern
Andreas Blumenstein

**Forschungsauftrag SVI 2004/004 auf Antrag der Schweizerischen
Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)**

Mai 2009

1264

Impressum

Forschungsstelle und Projektteam

Projektleitung

Walter Schenkel, synergio

Mitglieder

Dominik Oetterli, synergio
Fritz Sager, Institut für Politikwissenschaft/Uni Bern
Céline Anderegg, Institut für Politikwissenschaft/Uni Bern
Christian Rüefli, Büro Vatter
Eveline Hügli, Büro Vatter
Adrian Vatter, Büro Vatter
Andreas Blumenstein, Büro für Mobilität AG

Begleitkommission

Präsident

Ulrich Weidmann, IVT/ETH, Zürich

Mitglieder

Rolf Geiger, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern
Fritz Kobi, Tiefbauamt Kanton Bern, Bern
Ruedi Ott, Tiefbauamt Stadt Zürich, Zürich
Rolf Richterich, Casa Plus (vormals Rapp AG), Laufen
Hans-Rudolf Schilling, Schilling+Partner, Aarau
Mark Sieber, Ernst Basler & Partner, Zürich

Antragsteller

Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI)

Bezugsquelle

Das Dokument kann kostenlos von <http://partnershop.vss.ch> herunter geladen werden.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Résumé	II
Abstract	III
Teil A: Theorie und Methode	1
1 Einleitende Forschungsfragen	1
2 Ziel der Untersuchung	1
3 Forschungsablauf	3
3.1 Modul 1: Grundlagen	3
3.1.1 Arbeitsschritt 1: Bezugsrahmen	3
3.1.2 Arbeitsschritt 2: Codierungskriterien	7
3.1.3 Arbeitsschritt 3: Fallstudienauswahl	8
3.2 Modul 2: Fallstudien-Analyse, QCA, Szenarien	8
3.2.1 Arbeitsschritt 4: Bestehende Fallstudien, 1 st round QCA.....	8
3.2.2 Arbeitsschritt 5: Neue Fallstudien, 2 nd round QCA.....	8
3.2.3 Arbeitsschritt 6: Kontextabhängige Szenarientwicklung	8
3.3 Modul 3: Kommunikation, Umsetzung.....	9
4 Theoretische Grundlagen	9
4.1 Steuerungsprobleme	9
4.2 Governance	10
4.3 Kommunikation.....	11
5 Analysemodell	12
5.1 Modell	12
5.2 QCA-Variablen: Kontext, Polity, Policy und Politics	13
5.2.1 Zu erklärende Resultate – Outcomes	14
5.2.2 Kontextbedingungen	14
5.2.3 Polity-Bedingungen.....	16
5.2.4 Policy-Bedingungen	18
5.2.5 Politics-Bedingungen	20
5.3 Vertiefungsvariablen: Kommunikation.....	23
6 Methodisches Vorgehen	24
6.1 Qualitative Comparative Analysis (QCA)	24
6.2 Erweiterung 1: Multi-Value Qualitative Comparative Analysis (MVQCA)	25
6.3 Erweiterung 2: Zwei-Schritt-Ansatz	26
6.4 Fallstudienauswahl.....	26

Teil B: Empirische Analyse und Vergleich	28
7 Auswertung 1. Runde QCA	28
7.1 Kontext: Remote-Bedingungen	28
7.1.1 Akzeptanz	28
7.1.2 Implementation	29
7.2 Polity: Proximate-Bedingungen	30
7.2.1 Akzeptanz	30
7.2.2 Implementation	32
7.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Polity-Dimension	35
7.3 Policy: Proximate-Bedingungen	35
7.3.1 Akzeptanz	35
7.3.2 Implementation	37
7.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Policy-Dimension	39
7.4 Politics: Proximate Bedingungen	40
7.4.1 Akzeptanz	40
7.4.2 Implementation	42
7.4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Politics-Dimension	44
7.5 Zwischenfazit	44
8 Auswertung 2. Runde QCA: bisherige Variablen	46
8.1 Kontext: Remote-Bedingungen	46
8.1.1 Akzeptanz	46
8.1.2 Implementation	47
8.2 Polity: Proximate-Bedingungen	47
8.2.1 Akzeptanz	47
8.2.2 Implementation	49
8.3 Policy: Proximate-Bedingungen	51
8.3.1 Akzeptanz	51
8.3.2 Implementation	53
8.4 Politics: Proximate-Bedingungen	55
8.4.1 Akzeptanz	55
8.4.2 Implementation	57
8.5 Zwischenfazit	58
9 Auswertung 2. Runde QCA: Kommunikationsvariablen	60
9.1 Beschreibung der Variablen	60
9.2 Ergebnisse	60
9.2.1 Akzeptanz	60
9.2.2 Implementation	61
9.3 Zwischenfazit	61

10 Fallstudien: Qualitativer Vergleich der Kommunikation	62
10.1 Überblick	62
10.2 Beurteilung pro Fallstudie	62
10.3 Zwischenfazit	66
Teil C: Kommunikation	67
11 Bedeutung der Kommunikation.....	67
11.1 Empirisch gestützte Erkenntnisse	67
11.2 Begründung und Zweck eines Kommunikationsleitfadens.....	69
12 Kommunikationsleitfaden	70
Quellen	79
Anhang 1: Codierungsmatrix, 1. Runde QCA.....	82
Anhang 2: Codierungsmatrix, 2. Runde QCA.....	83
Anhang 3: Variablen und Codierungen.....	84
Anhang 4: Fallstudien.....	87
Projektabschluss.....	134
Publikationsliste Forschungsberichte SVI	137

Kurzfassung

Das vorliegende Forschungsprojekt steht vor dem Hintergrund, dass zwar viele Erkenntnisse über die Entscheidungsprozesse bei einzelnen Verkehrsprojekten vorhanden sind, nicht aber über Regelmässigkeiten und die Folgen bestimmter Konstellationen von Erfolgs- und Misserfolgskontexten, unabhängig von den jeweiligen Einzelfällen. Um die aufgeworfenen Forschungsfragen beantworten zu können, ist ein dreistufiges Vorgehen verfolgt worden: erstens die Bezugnahme auf neue Governance-Formen und die Entwicklung eines kohärenten Analysemodells; zweitens die empirische Analyse und der Vergleich von systematisch ausgewählten Fallbeispielen; drittens die Ableitung und Überführung von Erfolgsfaktoren in ein Kommunikationskonzept.

Theoretischer und methodischer Bezugsrahmen

Der Begriff der Governance meint, dass verschiedene Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlicher Staatsebenen zu verbindlichen und akzeptierten Entscheidungen führen, ohne dass zwangsläufig staatliche und hierarchisch ausgerichtete Durchsetzungsmechanismen eingesetzt werden. Es wird vermutet, dass so auch Steuerungs- und Vollzugsdefizite besser angegangen werden können. Eine wirkungsvolle Governance braucht aber eine gute Kommunikation. Mit der sogenannten QCA-Methode (*Qualitative Comparative Analysis*) konnte eine breite Vielfalt von inhaltlich unterschiedlichen Projekten auf die jeweiligen Erfolgsfaktoren im Entscheidungsprozess hin analysiert und – trotz relativ geringer Fallzahl – quantitativ ausgewertet werden. Für die Analyse der Kommunikation wurden weitere Fallstudien qualitativ vertieft.

Empirische Analyse und Vergleich von Fallstudien

Die der QCA unterzogenen Fallstudien wurden hauptsächlich über bereits vorliegende Dokumente und Studien erhoben. Die vertiefte Untersuchung der Kommunikationsaspekte benötigte zusätzlich Gespräche mit involvierten Behörden und Experten. Die Fallstudien-Informationen (Daten) liessen sich den Variablen im Analysemodell zuordnen und (binär) codieren. Generell hat sich gezeigt, dass die föderale Ebene ein wichtiger Kontextfaktor ist, mit der Einschränkung, dass nur erfolgreiche und keine gescheiterten Bundesprojekte Eingang ins Sample fanden. Im Weiteren ist die Art der Verwaltungsorganisation auf kantonaler und kommunaler Ebene von grosser Bedeutung. Der Einbezug von Betroffenen und gesellschaftlichen Akteuren bei umstrittenen Projekten ist wichtig, nicht aber die Form des Einbezugs. Auf kommunaler Ebene ist das Engagement der zuständigen Politikinnen und Politiker im Planungs- und Entscheidungsprozess bzw. deren Einsehen für die Sache ausschlaggebend für den Erfolg. Auf kantonaler Ebene ist die Professionalität der Verwaltung und der Experten wichtiger. Aus den qualitativen Analysen zur Frage der Kommunikation wurde deutlich, dass Planungsprozesse keine starren Verfahren sind, sondern, stets einen Reifeprozess durchlaufen, der sich nur bedingt beschleunigen lässt. Die Projektbearbeitung und die Akzeptanzbeschaffung lassen sich durch eine systematisch aufgegleiste Kommunikation ohne grosse Unterbrüche optimieren.

Folgen für die Kommunikation in der Verkehrsplanung

Das aus den empirischen Ergebnissen abgeleitete Kommunikationskonzept gibt praktische Hinweise zur Kommunikation entlang des Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses. Im Zentrum steht die Erkenntnis, dass Planungsprozesse von Beginn weg in enger Wechselwirkung mit der Kommunikation stehen sollten. Mitwirkung und Beteiligung sind die wirksamste Kommunikationsform. Kommunikation sollte nicht einfach als Vermittlung von Informationen verstanden werden, sondern als responsiv. So können auch die Entscheidungsbasis und damit die Erfolgsaussichten verbessert werden.

Résumé

Le présent projet de recherche repose sur le constat suivant: tandis que l'on dispose de nombreuses informations sur les processus décisionnels impliqués dans divers projets ayant trait aux transports, on n'en a pas sur les régularités et les suites de certaines constellations de facteurs de réussite et d'échec, indépendamment des cas individuels respectifs. Pour pouvoir répondre à ces questions, il a été procédé en trois étapes: premièrement, la référence à de nouvelles formes de gouvernance et le développement d'un modèle d'analyse cohérent; deuxièmement, l'analyse empirique et la comparaison entre des exemples de cas choisis méthodiquement; troisièmement, la déduction des facteurs de réussite et leur transposition dans un concept de communication.

Cadre de référence théorique et méthodique

Le terme de gouvernance signifie que différentes formes de coopération entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux évoluant à différents niveaux du gouvernement conduisent à des décisions fermes et acceptées, sans forcément avoir recours à des mécanismes d'application gouvernementaux et orientés hiérarchiquement. Il est supposé que, de la sorte, on pourra mieux aborder les déficits de conduite et d'exécution. Mais une gouvernance efficace nécessite une bonne communication. La méthode QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) a servi à analyser des projets très variés aux contenus divers et leurs facteurs de réussite par rapport au processus décisionnel et, malgré un nombre de cas relativement faible, à les évaluer quantitativement. D'autres études de cas ont été approfondies qualitativement en vue de l'analyse de la communication.

Analyse empirique et comparaison entre études de cas

Les études de cas soumises à la QCA ont principalement été collectées de documents et études déjà existants. L'examen approfondi des aspects communication a nécessité des entretiens avec les autorités et experts impliqués. Les données ont été rattachées aux variables du modèle d'analyse et codées (codage binaire). Il est généralement apparu que le niveau fédéral était un facteur contextuel important, avec comme restriction le fait que seuls des projets fédéraux ayant réussi (aucun échec) figuraient dans l'échantillonnage. Le type d'organisation administrative au niveau cantonal et communal est lui aussi très important. L'association des personnes concernées et des acteurs sociaux à des projets controversés est importante, mais pas la forme de l'association. Au niveau communal, l'engagement des femmes et hommes politiques responsables dans le processus de planification et de décision, ou leur cautionnement, est déterminant pour la réussite du projet. Au niveau cantonal, le professionnalisme de l'administration et des experts est plus important. Il est ressorti clairement des analyses qualitatives sur la question de la communication que les processus de planification n'étaient pas des processus rigides, mais qu'ils passaient toujours par une phase de maturation que l'on ne pouvait accélérer que sous conditions. Une communication enraillée de façon méthodique sans grandes discontinuités optimise la préparation du projet et son acceptation.

Conséquences pour la communication dans la planification des transports

Le concept de communication qui a été déduit des résultats empiriques fournit des renseignements pratiques sur la communication tout au long du processus de planification, de décision et de mise en œuvre. Avec, au centre, le constat selon lequel processus de planification et communication devraient être en étroite interaction dès le départ. Collaboration et participation sont la forme de communication la plus efficace. La communication ne devrait pas être comprise comme la simple transmission d'informations, mais davantage comme un processus attendant une réponse. La base décisionnelle et donc les perspectives de réussite s'en trouveront améliorées.

Abstract

As concerns this research project, one must keep in mind that there are many known findings on the decision-taking processes of individual transport projects, but no information on regularities and the consequences of certain constellations of factors determining success or failure, independent of the respective specific cases. In order to answer the research questions raised, a three-level approach has been taken: First, reference was made to new forms of governance and the development of a coherent model of analysis; second, systematically selected case studies were subjected to empirical analysis and comparison; third, determinants of success were derived and then translated into a communication concept.

Theoretical and methodological frame of reference

The term governance means that different forms of co-operation between governmental and non-governmental actors at different levels of government produce binding and accepted decisions, without there necessarily being a need for employing enforcement mechanisms of a governmental and hierarchical nature. The assumption is that deficits of control and enforcement can be managed better in this way as well. But effective governance requires proper communications. Using the QCA method (*Qualitative Comparative Analysis*), it was possible to analyse a broad range of substantively different projects with respect to their respective determinants of success in the decision-taking process and—despite a relatively small number of case studies—to do a quantitative assessment of them. The qualitative depth of additional case studies was increased for the purposes of analysing communications.

Empirical analysis and comparison of case studies

The case studies subjected to QCA were collected mainly from documents and studies already available. A deeper examination of the communication aspects required additional interviews with authorities and experts involved. The data of the case studies were allocated to the variables in the analysis model and encoded (binary). Generally it has been shown that the federal level is a crucial context factor, but only successful and no failed federal projects have been included in the sample. In addition, the type of administrative organisation put in place at the cantonal and municipal levels is key. The inclusion of stakeholders and societal actors in controversial projects is important, but not the type or method of inclusion. At the municipal level, the involvement of the competent politicians in the planning and decision-taking process, or in its development, is crucial to the success of the objective. At the cantonal level, however, the professionalism of administration and of experts is more important. The qualitative analyses of the issue of communications has shown that planning processes are not rigid, but instead undergo a constant maturation process, which can be accelerated only to a limited extent. Project treatment and acceptance procurement can be optimised by way of systematically grafted communications without any major disruptions.

Impact on communications in transport planning

The communication concept derived from empirical findings provides practical clues about communications throughout the planning, decision-taking and implementation processes. Central to this is the realisation that planning processes should be in close interaction with communication from the very beginning. Participation and involvement are the most effective forms of communication. Communication should not be seen merely as the passing on of information, but as a response. This way the basis of decision-taking and thus the chances of success can be improved.

Teil A: Theorie und Methode

1 Einleitende Forschungsfragen

Das Forschungsprojekt steht vor dem Hintergrund, dass zwar viele Kenntnisse über die Entscheidungsprozesse und die Wirksamkeit bei einzelnen Verkehrsprojekten vorhanden sind, nicht aber über **Regelmässigkeiten und die Folgen bestimmter Konstellationen von Erfolgs-, Hemm- und Misserfolgswirkungen bzw. ihrer Ausprägungen**, unabhängig von den jeweiligen Einzelfällen. Wir haben dem Projekt vier Forschungsfragen zugrunde gelegt, mit denen Lücken in der politik- und verkehrswissenschaftlichen Forschung gefüllt werden sollen:

- ⇒ Erstens fehlte bislang eine integrale und systematische Gesamtsicht der bisher gewonnenen Erkenntnisse zu solchen Entscheidungsprozessen: **Welche Einfluss-, Prozess- und Wirkungsfaktoren, welche Konstellationen dieser Faktoren, bestimmen Entscheidungsfindungsprozesse bzw. das Verhalten der Akteure in „positiver“ oder „negativer“ Weise, welche sind tendenziell von geringer Bedeutung?**
- ⇒ Zweitens fehlte es in der bestehenden Forschung an der Fokussierung auf die Ebene der Kommunikation und des Projektmanagements bei verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen: **Welche Typen an Kommunikations- und Managementstrategien sind unterscheidbar** (z.B. Erwartungs-, Netzwerk-, Wissens-, Prozess-, Vollzugsmanagement), **welche Rolle spielen sie bei der Bewertung der Erfolgs- bzw. Misserfolgswirkungen** (z.B. festgefahrene Positionen vs. zu hohe Erwartungen, Macht-/Ressourcen-Dominanz vs. Knowhow, formelle Verfahren vs. Mitwirkung, frühe vs. späte Konfliktlösung)?
- ⇒ Drittens bestanden punktuelle Forschungslücken, die erst nach einer Bestandsaufnahme des vorliegenden Forschungsinventars identifiziert werden konnten, die aber vor allem verkehrspolitische Entscheidungsprozesse mit neuen Konstellationen jüngerer Datums betreffen: **Sind im Rahmen aktueller Planungs- und Entscheidungsprozesse implizit oder explizit Lehren aus früheren gescheiterten oder erfolgreichen Entscheidungsprozessen gezogen worden?**
- ⇒ Viertens fehlten Ansätze, wie die entscheidungsrelevanten Einfluss- und Wirkungsfaktoren in verständlicher Form den eigentlichen Adressaten, den Entscheidungs- und Wissensträgern übermittelt werden können: **Welche Kommunikationskonzepte eignen sich in welchen Prozessphasen** (Wahrnehmung, Formulierung, Entscheid, Vollzug, Evaluation) **am besten?**

2 Ziel der Untersuchung

In der Schweiz sind politische Entscheidungsprozesse in der Verkehrspolitik und anderen Politikbereichen **föderalistisch** geprägt und haben spezifische Auswirkungen auf nationaler, kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene. Meist werden mit dem Einsatz öffentlicher Mittel in der Vorbereitungsphase verkehrspolitischer Massnahmen möglichst effiziente und effektive Wirkungen angestrebt (Investitions-, Betriebskosten, Verkehrs-, Umweltauswirkungen). Die Untersuchung fragt nach den Erfolgsfaktoren in diesen Prozessen.

a) Aufzeigen der Erfolgs-, Hemm- und Misserfolgskriterien anhand von ausgewerteten Beispielen in der ganzen Schweiz unter spezieller Berücksichtigung der Agglomerationssebene

- ⇒ Der Prozess der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung findet zum Teil unter Rahmenbedingungen und Einflussgrößen statt, die nicht immer direkt zu beeinflussen sind. Das heisst, es gibt Unterschiede zwischen gegebenen und beeinflussbaren Faktoren. Die direkt beeinflussbaren Faktoren können den gegebenen Umständen angepasst bzw. gezielt optimiert werden. **Zu diesem Zweck ist aber Wissen über die unterschiedliche Wirkungsweise einzelner Faktoren in unterschiedlichen Kontexten notwendig.**
- ⇒ Je besser die Entscheidungsgrundlagen, desto effizientere und effektivere Entscheidungen. Umgekehrt führen fehlende Sachkenntnis und Innovationsbereitschaft zu tendenziell teuren und nicht zielgruppenorientierten Lösungen (grosse Verkehrsinfrastrukturen mit hohen Betriebskosten verhindern langfristig z.T. effizientere Alternativen wie Langsamverkehr, integriertes Verkehrsmanagement, Erhöhung der Mobilitätsoptionen). **Um dies verhindern zu können, braucht es nicht nur Kenntnisse über die Sachproblematik an sich, sondern darüber, wie kurz- und langfristig gültige Entscheidungsgrundlagen zustande kommen und wie diese zweckmässig beschafft werden können.**
- ⇒ Unterschiedliche Akteurkonstellationen bedürfen unterschiedlicher Vorgehensweisen. Stark betroffene (z.B. finanziell) Stakeholder wie Betreiber oder Behörden unterschiedlicher Staatsebenen fordern eine andere Art des Einbezugs bei der Entscheidungsfindung als beispielsweise von Verkehrsentscheidungen betroffene Bevölkerungsgruppen. **Erfolgsfaktoren müssen somit gruppen- (Akteure, Adressaten) und territorialspezifisch (Bund, Kantone, Städte, Agglomerationen, etc.) differenzierbar sein.**

b) Erarbeiten differenzierter Arbeitsgrundlagen im Hinblick auf die Konzipierung eines Kommunikationstools

- ⇒ Mit auf Zielgruppen und verkehrliche Teilbereiche ausgerichteten Vorschlägen zu einem Kommunikationskonzept sollen Wege aufgezeigt werden, wie das Verhalten der Akteure und damit **die Entscheidvorbereitung, der Entscheidungsfindungsprozess und die Konzipierung der Umsetzungsphase optimiert** werden kann.
- ⇒ Ein Kommunikationskonzept ist dann wirksam – so die Vermutung – wenn es **Handlungsoptionen darstellt** (z.B. Infrastrukturausbau vs. Mobilitätsmanagement), wenn es Ansätze aus **verschiedenen Planungsdisziplinen verbindet** (z.B. Verkehrs-, Raumplanung) und wenn es **abgestuft nach den Prozessphasen** (Planung, Projektierung, Entscheidung, Umsetzung, Evaluation) eingesetzt werden kann.

3 Forschungsablauf

Grundsätzlich beinhaltet der Forschungsablauf drei Schwerpunkte (siehe unten Module 1-3): die methodischen und theoretischen Grundlagen, eine Fallstudienanalysen mit Synthese (QCA, qualitativ) sowie die Erstellung eines Kommunikationskonzepts.

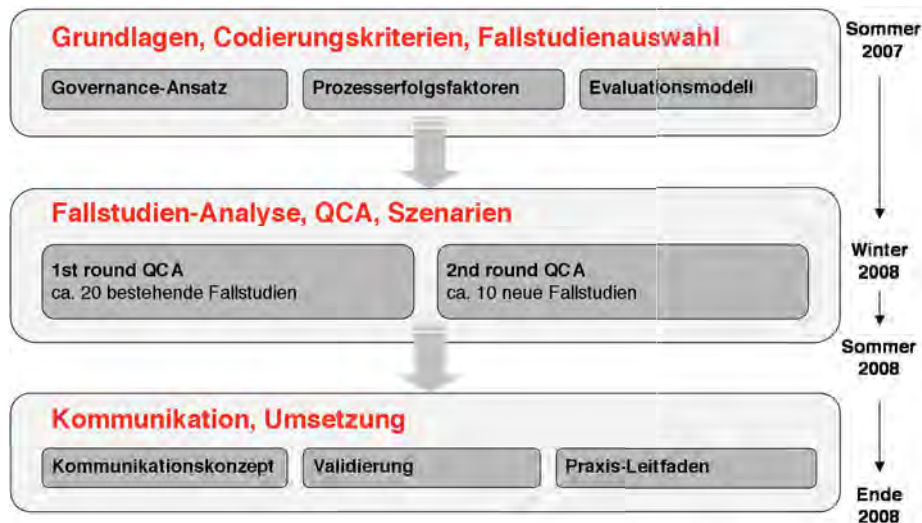


Abbildung 3-1: Forschungsablauf

3.1 Modul 1: Grundlagen

3.1.1 Arbeitsschritt 1: Bezugsrahmen

In einem ersten Schritt wurde ein **Überblick** gewonnen über förmliche Entscheidungsverfahren (z.B. VSS-Norm Projektbearbeitung mit Planung, Vorprojekt, Projekt, Ausführungsprojekt, Abschluss), vorgeschriebene und freiwillige Mitwirkungsverfahren, relevante Akteure und Prozess- und Kommunikationsstrategien sowie deren Analyse und ihre Befunde. **Die Aufarbeitung der bestehenden Literatur resultierte in einem theorie- und erfahrungsgestützten Untersuchungsraster mit Hypothesen für die empirische Analyse.**

3.1.1.1 Ausgangspunkt: Steuerungsprobleme in der Verkehrspolitik

Seit den 70er Jahren findet in der demokratie- und staatstheoretischen Literatur eine Debatte über die **Steuerungsfähigkeit des Staates** statt.¹ Ausgangspunkt dieser Debatte bilden Steuerungs- und Vollzugsdefizite in verschiedenen Politikbereichen. Der Druck organisierter Betroffener und der Problemlösungsdruck führten u.a. zum vermehrten Einsatz von partizipativen Verfahren. So geht es nicht mehr darum, für bereits getroffene Entscheidungen Akzeptanz zu schaffen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht lassen sich die Gründe, warum formelle Entscheidungsfindungsprozesse mit neuen Mitwirkungsverfahren ergänzt werden, wie folgt zusammenfassen:

⇒ Hierarchische Top-Down-Steuerung stößt zunehmend an Grenzen

Der Staat hat immer vielfältigere Rollen wahrzunehmen, als Entscheidungsträger, als Moderator, als Akteur mit eigenen Interessen (*from government to multi-level governance*).

1 Siehe dazu u.a. Scharpf, 1993 und diverse Beiträge in Klöti et al., 2006

⇒ **Formale Mitwirkungsprozesse genügen häufig nicht mehr**

Bevölkerung und andere Akteurguppen haben verstärkt das Bedürfnis, an wichtigen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen direkt teilzuhaben; der Staat kann sich so auch entlasten. Dazu braucht es aber klare Spielregeln (*from governed citizens to civil society*).

⇒ **Föderalistische und (direkt-)demokratische Strukturen können auch ein Hindernis für partizipative Mitwirkungsprozesse sein**

In der Schweiz fehlen z.T. die entsprechenden Erfahrungen, z.T. wird die Wirkung solcher Prozesse unterschätzt, z.T. werden sie als Konkurrenz zu formalen Prozessen empfunden. Häufig stimmen politische Zusammenarbeits- und Entscheidungsstrukturen nicht mit den territorialen Problemstrukturen überein (*from political to functional network management*).

⇒ **Es bestehen Unklarheiten, manchmal fehlt auch das politische Bewusstsein, wie mit den Ergebnissen aus partizipativen Mitwirkungsprozessen umgegangen werden soll**

In Bezug auf deren Einfließen in Politik und Verwaltung sowie auf deren Abwägen mit Expertenmeinungen, wie z.B. jener der Verkehrsplaner (*from absolute to social rationality*).

Daraus abgeleitet ist der **Begriff der Governance**² zentral. Dieser wissenschaftlich nicht eindeutig definierte Begriff meint, dass verschiedene Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlicher Staatsebenen zu verbindlichen Entscheidungen führen, ohne dass zwangsläufig staatliche und hierarchisch ausgerichtete Durchsetzungsmechanismen eingesetzt werden müssen. Gerade in der Verkehrspolitik wurde das Akteur- und Betroffenenpektrum breiter. Analytisch gesehen können folgende **Governance-Dimensionen in der Verkehrspolitik** unterschieden werden:

⇒ **Rahmenbedingungen:** Verkehrspolitische Entscheidungsprozesse finden stets in einem bestimmten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext statt (auch Gesamtverkehrskonzeptionen, Sach- und Richtpläne, Rechtsgrundlagen). Governance kann beeinträchtigt sein, weil aus dem föderalistischen Selbstverständnis abgeleitete Ansprüche (Macht, Ressourcen) grenzüberschreitende Verkehrsprobleme zu wenig erfassen.

⇒ **Prozessgestaltung:** Zweitens stellen sich Fragen, wie der Prozess für die gemeinsame Lösungsfindung zu gestalten ist, also auch die Wahl zwischen formellen, allseits bekannten Verfahren (z.B. Projektgenehmigung, Vernehmlassung, Regierungsbeschlüsse, Gerichts- und Parlamentsentscheide) und flexibleren, kooperativen Verfahren (z.B. Projektorganisationen, Workshops, Runde Tische) unter Berücksichtigung der je nach Problempereimeter angesprochenen Akteure. Governance kann beeinträchtigt sein, weil Verfahrensregeln, Teilnehmer, Aufgaben und das Verhältnis zu förmlichen Verfahren zu wenig systematisch geprüft werden.

⇒ **Inhalte der Verkehrspolitik:** Bei der inhaltlichen Auseinandersetzung in der Verkehrspolitik geht es um die Problemwahrnehmung und -definition, Ideen und Visionen, Zielkonflikte, konkrete Programme, Massnahmen und Steuerungsprinzipien. Governance kann beeinträchtigt sein, weil die strategischen Ziele nicht vorhanden, zu wenig klar und verbindlich sind oder von den Akteuren nicht zur Kenntnis genommen werden.

2 Benz, Arthur (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- ⇒ **Umsetzung und Wirkung:** Drittens sollten kooperative Verfahren auch eine erwünschte Wirkung bei den Akteuren (Verhalten) und auf die Umsetzungsqualität haben. Dazu sind konkrete Handlungsfelder, Instrumente und Massnahmen zu formulieren, so z.B. im Bereich der Kommunikation und der angewandten Evaluationsverfahren. Die Zusammenarbeit ist beeinträchtigt, weil auf der Projektierungs- und Ausführungsebene die alten Konflikte häufig wieder aufbrechen. Dadurch bekommen Auseinandersetzungen um „Formalitäten und Details“ ein allzu grosses Gewicht gegenüber den strategischen Zielen und verzögern die Realisierung. Auch die gesteigerten Ansprüche der Öffentlichkeit werden zum Teil unterschätzt.

Funktionen von Governance in der Verkehrspolitik sind:

- ⇒ **Governance als Querschnittsaufgabe:** Kooperationsfelder umfassen unterschiedliche Politikbereiche. Im Vordergrund steht die bessere Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Hinzu kommt die Auflösung der Widersprüche zwischen Umweltschutz, Wohn- und Lebensqualität sowie wirtschaftlicher Standortgunst.
- ⇒ **Governance als grenzüberschreitende Aufgabe:** Der territoriale Perimeter (lokal begrenzte Problemlagen, Verkehrskorridore, grössere zusammenhängende Teilgebiete, ganze Regionen) beeinflusst die Auswahl möglicher Kooperationspartner. Das Verkehrsaufkommen wird nicht nur durch den städtischen und regionalen Binnenverkehr, sondern massgeblich durch die Verkehrsströme aus den Nachbarregionen bestimmt.
- ⇒ **Governance als politische Aufgabe:** Die Akteure haben unterschiedliche Interessen, die nicht nur territorialpolitisch und durch den jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu erklären sind, sondern auch parteipolitisch. Bei einzelnen Programmen und Massnahmen lässt sich der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand mehr oder weniger auf fachlicher und im Rahmen der gegebenen föderalistischen Zuständigkeitsbereiche erledigen. Andere Diskussionen zwischen Städten, Gemeinden, Regionen, Kantonen und Bund sind durch partei- und machtpolitisch geprägte Ansichten beeinflusst.
- ⇒ **Governance als „psychologische“ Aufgabe:** Personen haben unterschiedliche Kompetenzen und Fähigkeiten, in Planung-, Zusammenarbeits- und Entscheidungsgremien mitzuwirken. Neben den persönlichen Werthaltungen spielen auch ihre institutionell gegebenen und sozialen Kompetenzen eine Rolle, ob der Prozess gut oder schlecht abläuft.

3.1.1.2 Analytischer Bezugsrahmen

Um die unterschiedlichen Ausprägungen von Entscheidungsprozessen vergleichbar erfassen zu können, sind wir bei den Forschungsarbeiten vom folgenden **Denkmodell** ausgegangen, das sich am in der Politikfeldanalyse gängigen Policy-Zyklus-Modell orientiert.³ Auf jeden Entscheidungsprozess wirken **exogene Einflussfaktoren** (Wissensstand, Problemdruck, politische Vorgaben, etc.). Die Inhalte der Verkehrspolitik werden schrittweise über verschiedene **Prozessphasen** entwickelt (von Wahrnehmung/Initiieren bis Umsetzen / Evaluieren). **Erfolgsfaktoren** für eine gemeinsame Problem-, Programm- und Massnahmendefinition sind stets **transparente und gut kommunizierte Grundlagen, Entscheidungen und Wirksamkeitsbeurteilungen**. Bei der Prozessgestaltung stellen sich Fragen wie die Ergänzung der förmlichen Verfahren mit partizipativen Verfahren oder die Zusammensetzung und Funktion der Akteurnetzwerke (z.B. Gesuchsteller, Bewilligungsbehörde, Projektteam, Betrof-

3 Jann, Werner, Kai Wegrich (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Ed.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Verlag, 71-104.

fene, Interessenorganisationen). Neben einer **effizienten und effektiven Problemlösung** streben die meisten Programme und Massnahmen nach einer **Beeinflussung des Akteur- und Adressatenverhaltens** (Wirkung).

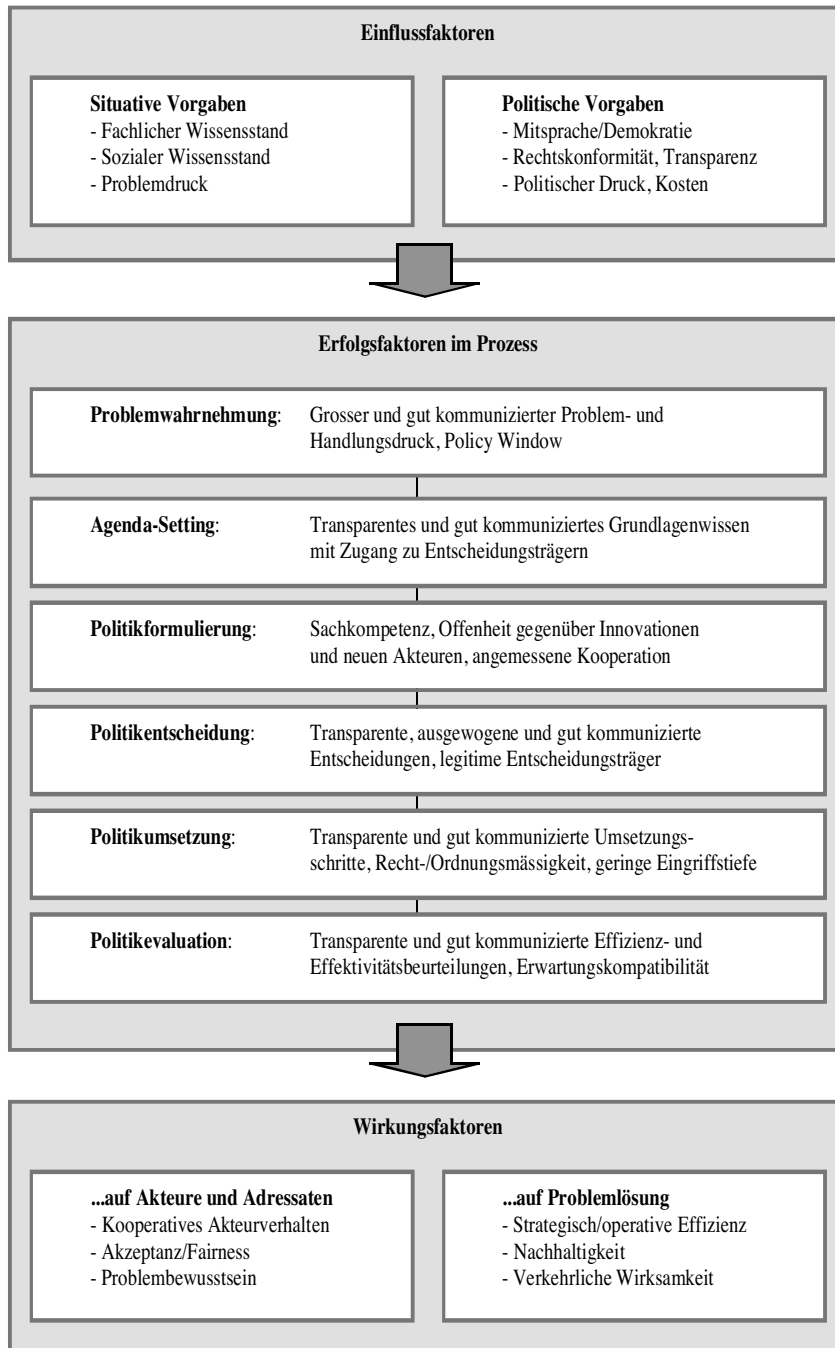


Abbildung 3-2: Denkmodell

3.1.1.3 Methodischer Bezugsrahmen

Dieses Denkmodell erfordert ein hochgradig systematisches Vorgehen. Im Zentrum steht die Anwendung der sog. **Qualitative Comparative Analysis (QCA)**, mit der die Fallbeispiele im Hinblick auf den Einfluss bestimmter Faktorkonstellationen verglichen werden können; eine detaillierte Erklärung dieser Methode folgt weiter hinten. Dieses Verfahren erlaubt multivariate Erklärungen auch bei relativ kleiner Fallzahl; es ist eine Mischform von qualitativer Einzel-

fallinterpretation und mathematisch-logischer Denkweise im Vergleich von Fällen. QCA basiert auf den Grundlagen der Booleschen Algebra, welche mit dem Binärsystem operiert. Eine Voraussetzung für die Anwendung von QCA ist das Vorliegen ausschliesslich binär codierter Variablen. Die Idee von QCA ist, für die gefundenen Ausprägungen der untersuchten Variablen so genannte Wahrheitstabellen zu erstellen, in denen die beobachteten Kombinationen von Faktoren zusammengetragen werden. Die Konfigurationen werden anschliessend in additive und multiplikative Formeln übertragen (Wert 1 in Grossbuchstaben, Wert 0 in Kleinbuchstaben). Die Fallzahl zu jeder beobachteten Ursachenkonfiguration ist dabei zweitrangig. Mittels eines Minimierungsalgorithmus werden anschliessend in zwei Schritten die überflüssigen Variablen aus den formalisierten Daten der Wahrheitwertetabellen zusammengekürzt, um so zu einer Erklärung der abhängigen Variablen zu gelangen, die mehrere Einflussfaktoren in spezifischen Kombinationen beinhaltet.

Der zentrale Vorteil von QCA gegenüber rein qualitativen Auswertungen liegt in der Möglichkeit, die **Bedeutung von Ursachenkonstellationen** im Gegensatz zu monokausalen Erklärungen für bestimmte Ergebnisse systematisch aufzuzeigen. So ist die Aussage denkbar, dass die Qualität eines Entscheidungsprozesses dann gut ist, wenn sich das der Planungspflicht unterworfenen Projekt materiell gut von anderen Projekten abgrenzen lässt, wenn die nötigen Abklärungen (z.B. ZMB, UVP) stufengerecht erfolgt sind, wenn das Projekt gut begründet ist und wenn die zuständige Behörde genügend Ressourcen für ein professionelles Projektmanagement hat. Oder: Die an den Zielsetzungen gemessene Qualität eines Projektes ist dann gut, wenn die formalen Verfahrensvorgaben eingehalten und durch partizipative Verfahren ergänzt werden, wenn flankierende Massnahmen frühzeitig in die Planung einfließen und auf ihre Machbarkeit und Finanzierbarkeit geprüft werden.

3.1.2 Arbeitsschritt 2: Codierungskriterien

Die Fallbeispiele, welche mit der QCA-Methode und qualitativ ausgewertet werden, werden einem systematischen Vergleich unterzogen. Zu diesem Zweck mussten sie vergleichbar gemacht, d.h. einheitlich kodiert werden. Bezugnehmend auf unser Denkmodell in Abbildung 3-2 unterscheiden wir hierzu einzelne Phasen des Politikprozesses und identifizieren für jede dieser Phasen folgende Arten von Faktoren:

- ⇒ **Kontextfaktoren** (z.B. Stadt-Land, Modal Split, politische Mehrheiten etc.);
- ⇒ **Organisatorische und institutionelle Faktoren** (sog. *Polity-Faktoren*: z.B. Anzahl am Prozess Beteiligte, formale Zuständigkeiten etc.);
- ⇒ **Eigenschaften und Rolle der Akteure** (sog. *Politics-Faktoren*: z.B. Experten, Politiker; Ressourcenausstattung der Interessenträger, Entscheidungsgrundlagen etc.), verfolgte **Strategien** (ebenfalls sog. *Politics-Faktoren*: Sequenzialisierung vs. Paketlösungen etc.);
- ⇒ **Inhalte und Eigenschaften des Projekts** (sog. *Policy-Faktoren*: Infrastrukturmassnahme; kleines vs. grosses Projekt; Betroffenheitsgrad etc.);
- ⇒ Die vier obigen Faktorgruppenergänzungen ergänzen wir gezielt mit einer zusätzlichen Kategorie **Kommunikation** zur Erfassung konkreter Kommunikationsmassnahmen.

Die Kontextfaktoren bleiben über alle Phasen hinweg konstant. Der **analytische Gewinn** dieses Vorgehens ist, dass die Merkmale der einzelnen Prozessschritte sowohl als unabhängige als auch als erklärende Variablen behandelt werden können und damit spezifisches Wissen zu den einzelnen Schritten generiert wird. Der **methodische Vorteil** liegt in der Reduktion von Variablen pro Phase, was zu sinnvolleren Ergebnissen der QCA führen wird als bei einer Vielzahl von Faktoren. Die erklärungskräftigen Faktoren können in einem zweiten

Schritt über die Phasen hinweg zur Erklärung der Wirkung eines Projekts beigezogen werden.

3.1.3 Arbeitsschritt 3: Fallstudienauswahl

Die empirische Analyse (Modul 2) ist zweistufig und besteht aus der **Sekundäranalyse bestehender Fallstudien** und darauf aufbauend auf **neu erhobenen Fallstudien**. Zunächst wurden also Untersuchungen und Dokumente bestehender Fallbeispiele ausgewählt.

3.2 Modul 2: Fallstudien-Analyse, QCA, Szenarien

3.2.1 Arbeitsschritt 4: Bestehende Fallstudien, 1st round QCA

Die Beschreibung der einzelnen Fallstudien ist sehr kurz, dafür systematisch. Die Fallstudien konzentrieren sich jeweils gezielt auf die für den Hypothesentest (siehe AS-1) notwendigen Informationen und sind deshalb in **einheitlichen Rastern** strukturiert (siehe AS-3). Um die angestrebte Repräsentativität gemäss den aufgeführten Auswahlkriterien zu erreichen, waren rund 20 ex-post Fallstudien notwendig. Konkret umfasst der Arbeitsschritt 4 folgende Fallstudien-Analysen:

- ⇒ **Sekundäranalyse und Codierung nationaler Fallstudien** (z.B. Teilstrecken Strasse/Bahn, Verkehrsabgaben, Sicherheit): Die Codierung erfolgte nach dem in Modul 1 festgelegten Raster.
- ⇒ **Sekundäranalyse und Codierung kantonaler und regionaler Fallstudien** (z.B. Umfahrung, Motorfahrzeugsteuern, Tram/S-Bahn, IVM, Parkierung, Langsamverkehr, Mobilitätsangebote): Die Codierung erfolgte nach dem in Modul 1 festgelegten Raster.
- ⇒ **QCA der auf Sekundärdaten basierenden Fallstudien**: Die codierten Fälle werden gruppiert nach föderaler Ebene oder gemeinsam mit einem entsprechenden zusätzlichen Code einer QCA unterzogen.

3.2.2 Arbeitsschritt 5: Neue Fallstudien, 2nd round QCA

Auf der Basis der ersten Auswertungsrunde der Fallbeispiele wurden wichtige Erfolgsfaktoren (aufgrund spezifischer Faktorkonstellationen) herausgearbeitet und weitere Auswahlkriterien neuer Fallstudien definiert. Einen gewissen Schwerpunkt bildeten dabei Projekte im eher urbanen Raum. Die codierten Fälle werden wiederum einer QCA unterzogen, aber auch qualitativ vertieft.

3.2.3 Arbeitsschritt 6: Kontextabhängige Szenarientwicklung

In diesem Arbeitsschritt wurden die in den vorangegangenen Arbeitsschritten erzielten Resultate wie folgt aufbereitet:

- ⇒ Einerseits waren sog. optimale **Faktorenkonstellationen** darzustellen (Kontextabhängige Best Practice bzw. optimaler Entscheidungspfad), andererseits solche, die der politischen Wirklichkeit entsprechen, d.h. nicht alle Ausprägungen der Faktoren sind zu beeinflussen.
- ⇒ In der **Synthese** wurden die Untersuchungsergebnisse zusammengefasst und allgemein verständlich aufbereitet. Es wurden Empfehlungen für die Optimierung der Entscheidungsvorbereitung, die Entscheidungsfindung und die umsetzungsorientierte Übertragbarkeit in Politik und Öffentlichkeit formuliert.

3.3 Modul 3: Kommunikation, Umsetzung

Die Entwicklung des Kommunikationskonzepts basiert auf den Ergebnissen der vorangehenden Module. Mit Blick auf eine hohe Wirksamkeit wird das Kommunikationskonzept einen **klassischen Marketing-Ansatz** aus der Unternehmensführung beinhalten. Diese Definition des Marketings zielt weit über die bloße Vermarktung oder Werbung hinaus und strebt eine Gesamtsicht von Massnahme und Wirkung an:

- ⇒ **Marktsicht, Marktanalyse** (Umfeldanalyse, Bedürfnisse, Konkurrenz/Synergien)
- ⇒ **Markt-Segmentierung** (politische Ebene, Geografie, Einstellungen/Motivationen)
- ⇒ **Kommunikationskonzept mit Marketing-Mix** (Product, Price, Place, Promotion) Der Staat hat immer vielfältigere Rollen wahrzunehmen, als Entscheidungsträger, als Moderator, als Akteur mit eigenen Interessen (*from government to multi-level governance*).
- ⇒ **Controlling**, Optimierungsprozesse (Überprüfung der Wirkung der eingesetzten Instrumente)

Dieser systematische Ansatz ermöglicht sowohl einen effizienten und effektiven phasenweisen als auch einen zielgruppenspezifischen Aufbau (Politik, Verwaltung, Transportunternehmen, Verbände, Fachpersonen, etc.).

4 Theoretische Grundlagen

4.1 Steuerungsprobleme

Seit den 1970er Jahren findet in der demokratie- und staatstheoretischen Literatur eine Debatte über die Steuerungsfähigkeit des Staates statt. Ausgangspunkt dieser Debatte bilden **Steuerungs- und Vollzugsdefizite** in verschiedenen Politikbereichen.

„Modern societies have in recent decades seen a destabilization of the traditional governing mechanisms and the advancement of new arrangements of governance. [...] We have also seen changes in governing capabilities (i.e., the extent to which societal institutions and spheres can, in fact, be steered), as well as in styles of governance (i.e., the processes of decision making and implementation, including the manner in which the organizations involved relate to each other).“
(Kersbergen and Waarden 2004: 143)

Einerseits stösst die hierarchische Top-Down-Steuerung durch den Staat zunehmend an Grenzen und hat der Staat immer vielfältigere Rollen wahrzunehmen (*from government to multi-level governance*). Andererseits haben die Bevölkerung und spezifische Interessengruppen verstärkt das Bedürfnis, an wichtigen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen direkt teilzuhaben. Durch die Partizipation von Betroffenen und gesellschaftlichen oder privaten Akteuren kann sich der Staat auch entlasten (*from governed citizens to civil society*). Diese neuen Strukturen bergen aber auch **Probleme und Unsicherheiten**: Auf der einen Seite können die neuen Partizipationsformen mit föderalistischen und direktdemokratischen Strukturen in Konflikt geraten, etwa wenn politische Zusammenarbeits- und Entscheidungsstrukturen nicht mit den territorialen Problemstrukturen übereinstimmen. Auf der anderen Seite besteht noch Unklarheit, wie mit den Ergebnissen aus partizipativen Mitwirkungsprozessen umgegangen werden soll.

4.2 Governance

In der **Verkehrspolitik** sind die Veränderungen im Bereich der oben angesprochenen *governing capabilities* nicht so ausgeprägt wie in anderen Bereichen, denn Verkehrsprojekte sind aufgrund ihrer Grösse sowie der Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen immer noch stark von staatlichen Akteuren geprägt. Was sich in der Verkehrspolitik aber stark verändert hat, sind die *styles of governance*, insbesondere die Prozesse der Entscheidungsfindung. Durch die Beteiligung verschiedener föderaler Ebenen und der zum Teil hohen Organisations- und Konfliktfähigkeit der Betroffenen oder organisierten Interessen können Entscheidungen über Verkehrsprojekte und auch deren Umsetzung erschwert oder gar verhindert werden. Um Blockaden zu vermeiden, müssen die verschiedenen Akteure und Interessen integriert werden, beispielsweise durch horizontale Koordination und kooperatives *policy-making*.⁴ Die genannten Veränderungen und neuen Strukturen werden in der Politikanalyse unter dem Begriff Governance thematisiert.⁵

Der **Begriff der Governance** ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich definiert, es gibt sehr unterschiedliche Begriffsverständnisse.⁶ Im Folgenden wird das Governance-Konzept der Politikanalyse verwendet. Dort wird der Begriff für die Beschreibung unterschiedlicher Ausprägungen politischer Steuerung und Koordination verwendet. Dieses Verständnis von Governance resultiert aus Untersuchungen über Programmentwicklungs- und Implementationsprozesse, die gezeigt haben, dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur zusammen mit anderen Akteuren erfüllen können. Insofern muss in einer modernen Gesellschaft Politik als Management von Interdependenzen verstanden werden.⁷

Der Begriff der Governance meint somit, dass verschiedene **Kooperationsformen** zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlicher Staatsebenen zu verbindlichen Entscheidungen führen, ohne dass zwangsläufig staatliche und hierarchisch ausgerichtete Durchsetzungsmechanismen eingesetzt werden. Gerade in der Verkehrspolitik wurde das Akteur- und Betroffenenpektrum breiter. Als Reaktion darauf haben zum Teil grundlegende Reformen in den politischen Entscheidungsstrukturen oder Optimierungen der Planungs- und Entscheidungsprozesse mit Blick auf die Zusammenarbeit, Mitwirkung, Koordination mit anderen Politikbereichen sowie die Akzeptanzbeschaffung eingesetzt. Governance beinhaltet zudem strukturelle wie auch prozessuale Aspekte: Einerseits können hierarchische Strukturen und Netzwerke betrachtet werden, welche die Politikkoordination und -implementation beeinflussen. Andererseits kann der Koordinationsprozess selbst im Fokus stehen.⁸

Treib et al. (2007) entwickeln ein neues Konzept, indem sie Governance mit den drei Politikdimensionen **Politics, Polity und Policy** verbinden. Governance hat eine Politics-Dimension, wenn es um Akteurskonstellationen, Macht und Konflikte im Politikprozess geht. Die Polity-Dimension von Governance betrifft die Strukturen und Regeln, welche die Akteure beeinflussen, und die Policy-Dimension thematisiert die Instrumente und Inhalte der Politik. Sager (2007) plädiert in seiner Wirkungsanalyse von Verkehrsmassnahmen dafür, statt den oft verwendeten Phasenmodellen (Anstoss, Planung, Entscheidung, Umsetzung, Evaluation)

4 Benz/Papadopoulos 2006: 2

5 vgl. Benz 2004

6 u.a. Kersbergen/Waarden 2004, Pierre/Peters 2000

7 Benz 2004: 17

8 Pierre/Peters 2000: 14-23

ein Modell zu erstellen, welches auf den Politikdimensionen beruht. In seiner Begründung führt er aus, dass eine politische Massnahme dann erfolgreich sein kann, wenn sie in besonders geeigneten Strukturen geplant und umgesetzt wird, oder weil die Inhalte des Projekts überzeugend sind, oder auch weil es während der Planung und Realisierung keine nennenswerten Konflikte oder Opposition gibt.

4.3 Kommunikation

Kommunikation ist definiert als ein **zielgerichteter Austausch von Informationen** über mögliche Auswirkungen von Ereignissen, Handlungen und Techniken. Moderne Kommunikation bedeutet nicht einfach, technische Kennwerte zu vermitteln, sondern sich abzeichnende Entwicklungen zu beobachten, frühzeitig, offen und in verständlicher Sprache zu informieren, Vertrauen zu schaffen und Ängste wie Bedenken ernst zu nehmen. Kommunikation ist oft von gegensätzlichen Standpunkten bestimmt. Diese Gegensätze beruhen zum Teil auf Informationsdefiziten, zum Teil aber sicherlich auch auf unterschiedlichen Werthaltungen, differierenden Wahrnehmungen oder Bewertungen von Ereignissen und Handlungen. Eine erfolgreiche Kommunikation setzt voraus, dass die in eine Kommunikation involvierten Personen (Sender vs. Rezipient) „dieselbe Sprache“ sprechen. Eine angemessene Kommunikation dient dazu, Vorgehen, Argumentation, Begründung und Ergebnisse aller Phasen im Entscheidungsprozess nachvollziehbar darzustellen und die Anliegen der betroffenen Bevölkerungsgruppen adäquat zu berücksichtigen.⁹

Um Schwachstellen in der Kommunikation aufdecken und stringente Empfehlungen ableiten zu können, gilt es zwischen **formellen, rechtlich vorgeschriebenen Verfahren**, die auch juristisch einforderbare Mitbestimmungsrechte enthalten, und **freiwilligen, rechtlich nicht vorgeschriebenen Verfahren**, die bewusst gewählte Praktiken zur aktiven und möglichst frühen Beteiligung Betroffener im Sinne eines Zusatzangebotes umfassen, zu unterscheiden. In beiden Fällen ist eine vor- wie nachgelagerte Öffentlichkeitsarbeit über Medien und Informationsveranstaltungen nötig. Freiwillige Verfahren schaffen zwar nicht *a priori* eine Legitimation der Entscheidungen, unterstützen diese aber (z.B. Zielkonflikte lösen, Vertrauen und Akzeptanz erhöhen, Einsprachen vermeiden) und gehören zu den wirksamsten Kommunikationskanälen.

Die Analyse der Fallstudien hatte für den Bereich der Kommunikation folgende Faktoren zu berücksichtigen: 1) **Glaubwürdigkeit**, d.h. wahrgenommene Kompetenz des Informanten, die wahrgenommene Objektivität, die wahrgenommene Fairness (Involvierung und Beachtung von Gegenargumenten), Konsistenz (Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit von Informationen). 2) Im Zentrum stehen die **allgemein verständliche Reduktion** der technologischen Komplexität sowie die **Transparenz** von Wissenslücken, auch Information über Mitwirkungs- und Einsprachemöglichkeiten. 3) Je nach Prozessphase macht die Kommunikation auf das zu lösende Problem aufmerksam, sollen Akteure und Adressaten eingebunden werden, wird über den Entscheidungsprozess und seine Resultate informiert, soll **Akzeptanz** geschaffen werden. 4) **Empfänger reagieren unterschiedlich** auf die Kommunikation, je nach Einflussfaktoren, Möglichkeiten für Kommentare und Rückkoppelungen. 5) Die **Dokumentation** sollte zugänglich, klar, verständlich und nachvollziehbar sein sowie Informationen zu den eingesetzten Bewertungskriterien, -verfahren und deren gesetzliche Grundlage enthalten.

9 siehe dazu theoretische Grundlagen in: Schenkel/Gallego 2009

Wir unterscheiden auch zwischen **Behörden-, Experten-, Stakeholder- und Öffentlichkeitskommunikation**. Bei der Behördenkommunikation ergeben sich Barrieren oftmals aus divergierenden Sachverständnissen, unterschiedlichen Vorschriften und Gesetzen sowie dem Gebrauch gleicher Begriffe für divergente Sachverhalte. Die Expertenkommunikation sollte so aufbereitet sein, dass sie an verschiedene Disziplinen anschlussfähig ist. Die Stakeholderkommunikation sollte über die Hintergründe von Aussagen informieren und gegenseitiges Verständnis schaffen, auch mit Hilfe der Medien.

5 Analysemodell

Im folgenden Kapitel wird das Analysemodell vorgestellt, welches wie eben erwähnt auf den drei Politikdimensionen aufbaut. Anschliessend werden die einzelnen Faktoren des Analysemodells diskutiert und theoretisch eingebettet.

5.1 Modell

Die beiden abhängigen Variablen (Outcomes), welche durch das Modell erklärt werden sollen, sind die **Akzeptanz** und der **Implementationserfolg**. Einerseits sollen Bedingungen aufgelistet werden, unter denen ein verkehrspolitischer Entscheid hohe Akzeptanz bekommt, andererseits sollen Erfolgsfaktoren für die Realisierung eines Projekts identifiziert werden.

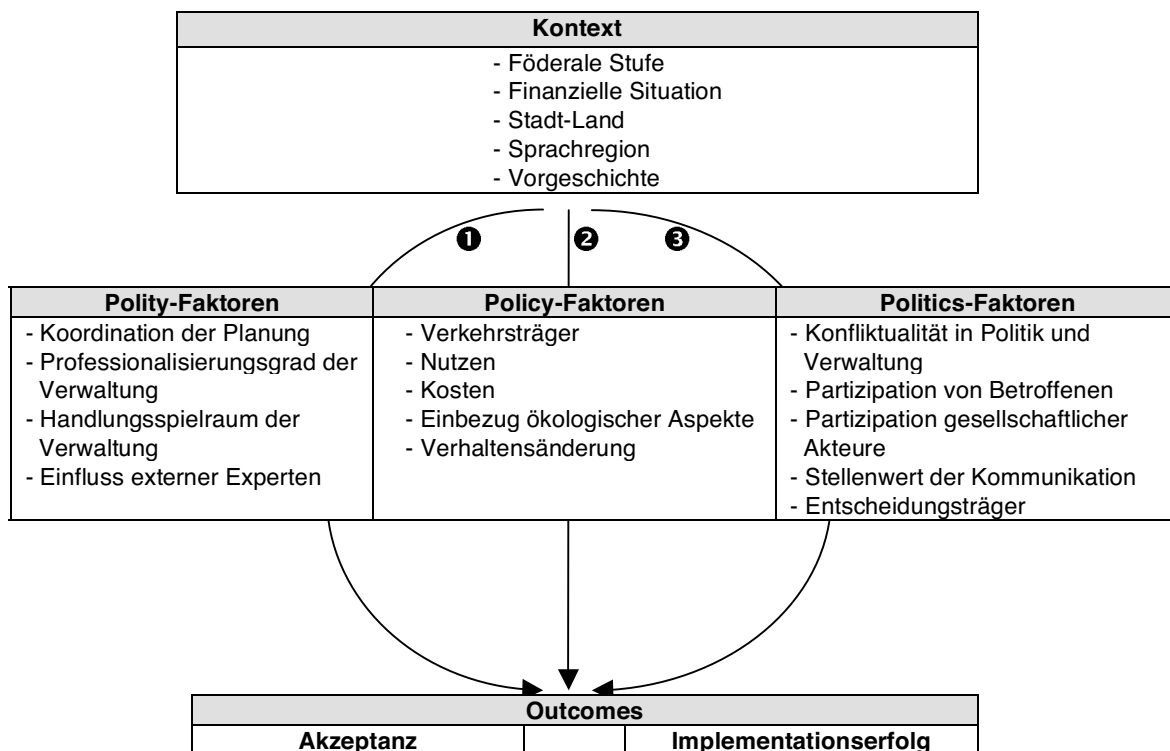


Abbildung 5-1: Policymodell

Ein verkehrspolitischer Planungs- und Entscheidungsprozess findet immer in einem bestimmten **Kontext** statt. Dieser wird definiert durch Faktoren, welche exogen gegeben und nicht (oder nur sehr schwer) veränderbar sind, und die gewissermassen den Rahmen festlegen, in dem der untersuchte Planungsprozess abläuft. Der Zweck des Einbezugs dieser Kontextfaktoren besteht darin, dass am Ende die Erfolgsfaktoren je nach Rahmen des Projekts,

beispielsweise je nach föderaler Stufe, differenzierbar sind. Innerhalb eines bestimmten Kontexts werden anschliessend die verschiedenen Bedingungen betrachtet, welche die Outcomes unmittelbar beeinflussen und welche selbst von den Akteuren beeinflusst und teilweise verändert werden können. Diese Faktoren werden den drei Dimensionen einer Politik zugeordnet.

Die betrachteten Polity-Faktoren betreffen vor allem die **Organisation und Strukturen der Verwaltung**, welche eine zentrale Rolle im verkehrspolitischen Planungsprozess spielt. Die Rolle der Verwaltung, die ja nicht direkt demokratisch legitimiert ist, und ihr Vorgehen im Entscheidungsprozess können die öffentliche Meinung beeinflussen. Die Verwaltung trägt in der Regel auch die Hauptverantwortung für die Umsetzung eines Verkehrsprojekts und kann dessen Realisierung unter Umständen fördern, beschleunigen, bremsen oder stoppen. Die **inhaltliche Ausprägung eines Projekts**, die Policy, wirkt sich direkt auf die Akzeptanz eines Projekts aus. Kosten- und Nutzenüberlegungen beispielsweise sind entscheidend dafür, ob eine neue Umfahrungsstrasse oder eine neue ÖV-Linie genehmigt und gebaut wird. Wie im Kapitel 2 erläutert wurde, kann die Planung und Realisierung von Verkehrsprojekten durch Betroffene oder andere Interessengruppen blockiert werden. Um ein Projekt zu realisieren, das breit akzeptiert wird und um Blockaden zu vermeiden, ist es von grosser Bedeutung, dass verschiedene Akteure bzw. deren Interessen in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert werden können. Diese **Prozesse, Konflikte und Machtverhältnisse** werden durch die Politics-Faktoren abgebildet. Somit wird die Analyse in drei Stränge aufgeteilt (siehe Abb. 5-1): In einem ersten Strang wird der Einfluss der Polity-Faktoren auf die Outcomes betrachtet, der zweite Strang zeigt auf, wie die Policy-Faktoren Akzeptanz und Implementationserfolg bestimmen und im dritten Strang wird analysiert, welche Politics-Faktoren sich als förderlich für eine hohe Akzeptanz und eine erfolgreiche Implementation erweisen.

5.2 QCA-Variablen: Kontext, Polity, Policy und Politics

Im Folgenden werden die einzelnen **Kontextbedingungen** sowie die **Polity-, Policy- und Politics-Bedingungen** genauer beschrieben und diskutiert. Dabei geht es in erster Linie um eine theoretische Begründung, warum die Faktoren in die Analyse einbezogen werden, und nicht um eine Formulierung von Erwartungen und Hypothesen. Denn aufgrund der verwendeten Methode, der Qualitative Comparative Analysis (QCA), liegt der Fokus nicht auf der Erklärung des Einflusses der einzelnen Faktoren, sondern vielmehr auf der Herausarbeitung von Ursachenkonstellationen, was bedeutet, dass eine Bedingung je nach Kontext unterschiedlichen Einfluss haben kann. Gleichwohl beruht die Wahl der einbezogenen Faktoren auf empirisch belegten oder theoretisch plausiblen Erwartungen zu ihrer Wirkungsweise. Die Wahl der Bedingungen wird also mit Wirkungserwartungen begründet, diese werden jedoch nicht im Sinne von Hypothesen getestet. Die Operationalisierung der einzelnen Bedingungen findet sich im Anhang.

5.2.1 Zu erklärende Resultate – Outcomes

Akzeptanz

Bei politischen Planungsprozessen ist es immer wünschenswert, wenn der letztlich getroffene Entscheid auf möglichst grosse Zustimmung und Akzeptanz stösst. Eine hohe Akzeptanz der Entscheidung kann den darauf folgenden Realisierungsprozess stark erleichtern, während bei fehlender Akzeptanz, also bei fortwährender Opposition gegen das verkehrspolitische Projekt, die Umsetzung be- oder gar verhindert werden kann.

Das erste zu erklärende Outcome ist entsprechend die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts, gemessen an der Anzahl von Beschwerden und der Stärke der Opposition gegen das Projekt.

Implementationserfolg

Noch entscheidender als eine hohe Akzeptanz ist allerdings wohl, ob ein Projekt schliesslich termingerecht und ohne grössere inhaltliche Veränderungen umgesetzt werden kann. Eine Verkehrsplanung kann erst dann Wirkung entfalten, wenn sie tatsächlich und ohne Redimensionierung und grössere zeitliche Verzögerung realisiert wird.

Das zweite zu erklärende Outcome ist die tatsächliche Umsetzung der Planung, gemessen am Ausbleiben von zeitlichen und physischen Vollzugsdefiziten.

5.2.2 Kontextbedingungen

Die Kontextbedingungen beschreiben den Rahmen, in dem ein verkehrspolitischer Entscheidungsprozess stattfindet. Diese Bedingungen sind über die Zeit relativ stabil und können von den beteiligten Akteuren nicht oder nur sehr schwer beeinflusst werden.

Föderale Stufe

Vatter et al. (2000: 168) haben auf der Basis von 62 Fallstudien untersucht, unter welchen Bedingungen verkehrspolitische Massnahmen in der Schweiz wirksam umgesetzt werden. Dabei zeigte sich zwar, dass ein Projekt nicht unbedingt erfolgreicher realisiert wird, wenn es auf einer höheren föderalen Ebene angesiedelt ist, aber dass die Wirksamkeit einer Massnahme eher gegeben ist, wenn der Vollzug auf einer höheren föderalen Stufe stattfindet.

Entsprechend beziehen wir die föderale Ebene als erste Kontextbedingung ein, wobei relevant ist, wo die tatsächlich wichtige Entscheidung gefällt worden ist und nicht, welche Stufe einfach mitfinanziert.

Finanzielle Situation

Die finanzielle Lage des für ein Projekt hauptverantwortlichen Akteurs wirkt sich auf die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts aus. Es ist einsichtig, dass ein Verkehrsprojekt in Zeiten von knappen Staatsfinanzen eher zu Verteilungskonflikten führt und damit die Akzeptanz und die Chancen für eine Umsetzung tiefer sind als in Jahren von ausgeglichenen Budgets und hohen Steuereinnahmen. Dass finanzielle Überlegungen in der Verkehrspolitik eine wichtige Rolle spielen, haben Vatter et al. (2000) in ihrer Untersuchung zur Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik gezeigt: Vorlagen, welche eine „Sanierung der Bundesfinanzen“ versprachen, wurden jedes Mal angenommen. Das umgekehrte Argument, dass ein Projekt für den Bund zu teuer sei, war dagegen weniger erfolgreich. Trotzdem ist anzunehmen, dass verkehrspolitische Projekte in einem soliden finanziellen Kontext weniger umstritten sind als

in Zeiten von Budgetdefiziten und Sparprogrammen. Neben einer höheren Akzeptanz ist in einem positiven finanziellen Kontext auch eine unproblematische Implementation des Projekts zu erwarten. Bundes- und Kantonsbeiträge wirken sich positiv auf die finanzielle Situation aus. Fehlt die Möglichkeit, Kosten aufzuteilen, hat diese angespannte Situation einen eher negativen Einfluss auf das Projekt, weil es schwierig wirtschaftlich zu begründen ist.

Die finanzielle Situation des für ein Projekt hauptverantwortlichen Akteurs, unter Berücksichtigung der Mitfinanzierung, ist die zweite Kontextbedingung.

Urbanisierung

In einem stark urbanisierten Gebiet, wo Bebauung und Verkehr üblicherweise bereits sehr dicht sind, sind durch ein neues Verkehrsprojekt mehr Leute betroffen und somit ist das Konfliktpotential gross. Denn eine neue Strasse oder ein neues Angebot des öffentlichen Verkehrs muss sich in zahlreiche, bereits bestehende Strukturen einordnen, während beispielsweise eine Umfahrung in einem ländlichen Kontext leichter zu planen ist, weil die Zahl der Betroffenen kleiner und Raumverhältnisse grosszügiger sind. Ein Verkehrsprojekt in einem stark besiedelten Gebiet kann zudem oft nur zu Lasten eines anderen Angebots realisiert werden; beispielsweise gehen mit dem Bau einer zusätzlichen ÖV-Linie oft Einschränkungen für den motorisierten Individualverkehr einher. In dünn besiedelten Gebieten besteht dieser „Entweder-oder-Zwang“ nicht, sondern es besteht im Gegenteil Raum für „Sowohl-als-auch“-Lösungen. Diese Umstände stellen ganz unterschiedliche Ansprüche an den Planungs- und Entscheidungsprozess. Es ist daher anzunehmen, dass verkehrspolitische Entscheidungsprozesse in weniger stark urbanisierten Gegenden weniger konfliktuell ablaufen als in urbanen Räumen und daher auf grössere Akzeptanz stossen und einfacher umgesetzt werden können.

Der Urbanisierungsgrad ist entsprechend die dritte Kontextbedingung: je urbaner, desto schwieriger der Entscheidungsprozess, so die Vermutung.

Sprachregion

In der Studie von Vatter et al. (2000: 65) wird die unterschiedliche Akzeptanz von Verkehrsvorlagen zu einem wichtigen Teil auf die Sprachgruppenzugehörigkeit zurückgeführt. Diese Konfliktlinie gründet aber teilweise auf tieferliegende Ursachen, zu denen – neben der geographischen Betroffenheit, Steuern und Europa – Individualismus und Umweltschutz gehören. Linder (2006: 20) schreibt über die politische Kultur und postuliert dabei unter anderem, dass die Romands „individualistischer in Verkehrsfragen“ stimmen. Diese Einschätzung wird auch von Longchamp (1990: 66) bestätigt. Insofern ist anzunehmen, dass verkehrspolitische Projekte, welche die persönliche Freiheit einschränken, in der Westschweiz auf tiefere Akzeptanz stossen als in der deutschen Schweiz.

Der Umweltschutz ist ein weiteres Thema, bei dem Deutschschweizer und Welsche verschiedene Einstellungen zeigen. Eine Analyse der Abstimmung über die „Förderung des öffentlichen Verkehrs“ von Mottier et al. (1991: 26) zeigt, dass die deutsche Schweiz die Vorlage bedeutend stärker unterstützte als die Westschweiz, was mit der unterschiedlichen Werthaltungen bezüglich dem Umweltschutz begründet wird. Auch Schloeth (1992) konstatierte nach der Untersuchung von 79 Volksabstimmungen, dass die deutsche Schweiz „grüner“ stimmt als die welsche Schweiz. Somit kann angenommen werden, dass verkehrspolitische Projekte, welche vor allem mit ökologischen Überlegungen legitimiert werden, in der franzö-

sischsprachigen Schweiz tiefere Akzeptanz und Realisierungschancen haben als in der deutschen Schweiz.

Entsprechend wählen wir die dominante Sprachzugehörigkeit als vierte Kontextbedingung und vermuten einen Einfluss auf die Akzeptanz, je nach Verkehrsträger.

Vorgeschichte

Oft ist ein Problem schon länger virulent und erste Lösungsansätze werden über längere Zeit hinweg diskutiert. Es ist nicht unüblich, dass verschiedene Ansätze zur Lösung eines Verkehrsproblems propagiert werden und dass es mehrere Anläufe braucht, bis ein verkehrspolitisches Projekt akzeptiert und/oder realisiert wird (z.B. Grüne Linie Basel, Vorortsbahn Lausanne-Echallens-Berger, Autobahn Pfywald). Bei Verkehrsproblemen, die schon länger bekannt waren und für die bereits über Lösungsvarianten diskutiert oder gar entschieden wurde, kann ein neues Projekt auf den früheren Ansätzen aufbauen bzw. aus deren Scheitern Lehren ziehen. Potentielle Hindernisse können eher frühzeitig identifiziert und wo möglich umgangen werden, ebenso wie Konflikte antizipiert und entschärft werden können. Somit ist zu erwarten, dass bei verkehrspolitischen Projekten mit einer Vorgeschichte die Akzeptanz höher ist und eine Implementation eher gelingt als bei ganz „neuen“ Projekten.

Das Vorhandensein einer Vorgeschichte ist die fünfte berücksichtigte Kontextbedingung. Insbesondere negative Erfahrungen dürften einen positiven Einfluss auf den neu initiierten Entscheidungsprozess haben.

5.2.3 Polity-Bedingungen

Die betrachteten Polity-Bedingungen sollen die Organisation und Strukturen der Verwaltung abbilden, welche die Hauptverantwortung im verkehrspolitischen Planungsprozess trägt.

Koordination der Planung

Die Koordination innerhalb der Verwaltung kann einen Planungsprozess wesentlich prägen. Diese Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen verantwortlichen Verwaltungsstellen, wie etwa dem Bauamt, dem Verkehrsamt und dem Umweltamt, kann freiwillig erfolgen, aber auch unter Zwang, sei es durch Druck, der von aussen kommt, z.B. von der Politik, oder sei es dass ein beteiligter Akteur eine dominante Stellung hat und die anderen zur Mitarbeit verpflichten kann. Noch wichtiger als die Unterscheidung zwischen Zwangs- und freiwilligen Verhandlungen ist aber die Rationalität der Koordination. Es spielt eine wichtige Rolle, ob – so Scharpf (1993: 34) – „das gemeinsame Interesse an der bestmöglichen kooperativen Lösung oder das separate Interesse an der jeweiligen Verhandlungsposition“ im Vordergrund steht, d. h. ob die Akteure sich handlungsrational oder machtrational verhalten. Eine Koordination, die handlungsrational und idealerweise auch freiwillig erfolgt, führt in der Regel zu einem besser abgestützten Projekt, so dass anschliessend auch die Akzeptanz und die Realisierungschancen höher sind als bei einer erzwungenen und/oder machtrationalen Koordination, wo sich eine Verwaltungsstelle durchsetzen kann, ohne andere betroffene Ämter einzubeziehen.

Die Stärke der Koordination im Planungsprozess ist die erste Polity-Bedingung. Am meisten Erfolg verspricht die freiwillige und sachorientierte Koordination.

Professionalisierung der Verwaltung

Eine professionelle Verwaltung, die über grosse finanzielle, personelle und fachliche Ressourcen verfügt, ist aufgrund der genannten Ressourcen eher in der Lage, einen breit abgestützten und inhaltlich fundierten Planungsprozess durchzuführen als eine Verwaltung, die finanziell und fachlich eher schwach dotiert ist. Wie Sager (2005: 247-248) in einer Studie zu Verkehrs- und Raumplanungsvorhaben in Schweizer Agglomerationen zeigt, ist eine hohe Professionalisierung einer Realisierung der Projekte förderlich. Daher ist zu erwarten, dass ein verkehrspolitischer Entscheidungsprozess, der von einer stark professionellen Verwaltung getragen wird, auf grössere Akzeptanz stösst und die Verwaltung aufgrund ihrer Ressourcen auch eher fähig ist, die Realisierung durchzusetzen als eine schwache Verwaltung.

Der Professionalisierungsgrad ist deshalb die zweite Polity-Bedingung. Gerade in der Verkehrspolitik erwarten wir eine mehrheitlich professionell agierende Verwaltung.

Handlungsspielraum der Verwaltung gegenüber der Politik

Die Frage nach dem Handlungsspielraum der Verwaltung gegenüber der Politik geht zurück auf Habermas (1976), der das dezisionistische, das technokratische und das pragmatische Modell unterscheidet. In einem dezisionistischen Kontext dominiert die Politik, Expertenwissen wird nur sehr selektiv einbezogen und die Verwaltung vollzieht und ist apolitisch. Im technokratischen Modell dominieren dagegen Verwaltung und Wissenschaft, d.h. die Spezialisten. Beide Modelle weisen ihre Schwächen auf, beim Dezisionismus ist das Problem vor allem das oft fehlende technische Wissen der Politik, so dass Entscheide sachlich nicht korrekt sein mögen. Beim technokratischen Modell ist umgekehrt der sachlich-technische Hintergrund vorhanden, dafür kann aber den Entscheiden die demokratische Legitimation fehlen. Im pragmatischen Modell besteht dagegen keine hierarchische Beziehung zwischen den Spezialisten (Verwaltung und Wissenschaft) und der Politik, sondern die Bereiche ergänzen sich.

In seiner Studie zur Alkoholprävention in den Schweizer Kantonen verfeinert Sager (2007) das Habermas'sche technokratische Modell weiter und beschreibt ein administrativ-technokratisches Modell und ein wissenschaftlich-technokratisches Modell. Das administrativ-technokratische Modell bezieht sich exakt auf den hier diskutierten Faktor. Einem verkehrspolitischen Planungsprozess, welcher von der Politik dominiert und entschieden wird, mag es an technischem Wissen fehlen und der Entscheid mag sachpolitisch nicht die beste Lösung sein, dennoch wird er möglicherweise besser akzeptiert werden als ein Entscheid der Verwaltung, die keine demokratische Legitimation besitzt. Andererseits lässt sich argumentieren, dass im politischen Entscheidungsprozess machtrationale Überlegungen eine grössere Rolle spielen und es daher vermehrt zu Konflikten kommt oder Kompromisse geschlossen werden müssen, die sachlich nicht gut begründet sind, so dass ein Projekt schliesslich nicht oder schlecht akzeptiert wird.

Der Handlungsspielraum der Verwaltung, verstanden als Autonomie gegenüber dem politischen Einfluss, wird deshalb als dritte Polity-Bedingung miteinbezogen. Wichtig dabei ist, dass politische Entscheidungskriterien nicht als gut oder schlecht beurteilt werden, sondern dass die politischen gegenüber den fachtechnischen Überlegungen transparent sein sollten.

Einfluss externer Experten

Wie oben ausgeführt, stellt Sager (2007) dem administrativ-technokratischen das wissenschaftlich-technokratische Modell gegenüber. Bei diesem Modell wird ein Entscheidungsprozess nicht von Politik oder Verwaltung dominiert, sondern von Fachleuten ausserhalb der Verwaltung, von der Wissenschaft. Unter dem Einfluss von externen Experten kann wohl die sachpolitische Korrektheit der Entscheidung erhöht werden, zugleich fehlt den Experten aber die demokratische Legitimität und unter Umständen auch das Bewusstsein für das politische Machbare.

Gemäss Fischer (1990) macht der Einbezug von externen Experten vor allem in den Bereichen Sinn, in denen die Verwaltung nicht über das notwendige Wissen verfügt. Mit dem Liefern von rein technischen Informationen nehmen die Experten allerdings noch nicht Einfluss, aber die Funktion der Experten geht heute oft darüber hinaus, und Experten begleiten und prägen den Planungs- und Entscheidungsprozess aktiv mit, z.B. als Mediatoren. Somit kann ein Projekt, das unter dem Einfluss von Experten erarbeitet wurde und sachpolitisch korrekt sein mag, aufgrund der fehlenden demokratischen Legitimation oder aufgrund von fehlendem Gespür seitens Experten bezüglich der politischen Machbarkeit schlecht akzeptiert und nicht umgesetzt werden.

Die Bedeutung externer Expertise ist deshalb die vierte Polity-Bedingung. In der Verkehrspolitik dürfte die Rolle der Experten nur schon aus fachtechnischen Gründen relativ wichtig sein.

5.2.4 Policy-Bedingungen

Die Policy-Bedingungen beziehen sich auf die inhaltlichen Aspekte einer verkehrspolitischen Massnahme.

Verkehrsträger

Der Verkehrsträger, welcher durch das geplante Projekt, am meisten betroffen ist, ist ein zentraler inhaltlicher Faktor einer verkehrspolitischen Massnahme. Je nach dem, ob ein Projekt den motorisierten Individualverkehr (MIV) oder den öffentlichen Verkehr (ÖV) betrifft, kann die Höhe der Akzeptanz variieren. Wie Benninghoff et al. (1999) schreiben, war das Hauptziel der schweizerischen Verkehrspolitik eine Steigerung der Mobilität zwischen den Städten und den ländlichen Gebieten und eine höhere Mobilität sollte dabei vor allem über den Ausbau von Strassen erreicht werden. Ausserdem gehört die Schweiz gemäss BFS 2007 mit 523 Fahrzeugen pro 1000 Einwohner zu den hoch motorisierten Ländern Europas, wobei die Zahl der Personenwagen auf dem Land klar höher ist als in der Stadt. Zudem konnten Vatter et al. (2000: 45, 90) zeigen, dass nationale und kantonale Vorlagen, welche eine Einschränkung des Strassenbaus forderten, an der Urne mit hoher Wahrscheinlichkeit scheiterten. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass Projekte, welche neue MIV-Infrastruktur betreffen, im Allgemeinen gut akzeptiert werden. Da in ländlichen Gebieten der ÖV noch weniger ausgebaut, die Motorisierungsquote höher und die Verkehrsbelastung tiefer ist als in urbanen Gebieten, ist ausserdem zu erwarten, dass Akzeptanz und Realisierungschancen für MIV-Projekte auf dem Land höher sind als in der Stadt.

Der betroffene Verkehrsträger ist die erste inhaltliche Bedingung, wobei zunehmend auch kombinierte Projekte vorkommen, weil MIV-Projekte alleine, ohne Langsamverkehrs- und/oder OeV-Massnahmen schwierig umzusetzen sind.

Nutzen

Wie in verschiedenen Ansätzen der Rational-Choice Literatur dargelegt, lassen sich Handlungen von Individuen mit Kosten-Nutzen-Überlegungen erklären.¹⁰ Der gesellschaftliche Nutzen eines Verkehrsprojekts hängt davon ab, wie viele Individuen schliesslich davon profitieren, aber vor allem auch, wie viele dadurch etwas verlieren. Denn wenn die Anzahl der Verlierer, beispielsweise die Bewohner eines Quartiers in der Nähe einer geplanten Umfahrungsstrasse, zahlenmässig grösser ist als die Gruppe der potentiellen Gewinner, und die Verlierer darüber hinaus organisations- und konfliktfähig sind, können sie einen verkehrspolitischen Planungsprozess oder die Umsetzung eines Projekts unter Umständen blockieren. Profitiert dagegen eine klar definierbare, grosse Mehrheit von einem Projekt, so lässt sich dieses besser begründen und durchsetzen. Es kann aber auch vorkommen, dass die Gruppen der potentiellen Gewinner und Verlierer auch nicht klar zu definieren sind und der Nutzen eines Verkehrsprojekts im Planungsprozess noch nicht so klar eingeschätzt werden kann oder dass der Nutzen stark umstritten ist.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass ein Projekt, von dem eine klare und grosse Mehrheit des betroffenen Bevölkerungsteils profitieren kann, besser akzeptiert und eher umgesetzt wird als ein Projekt, wo der Nutzen diffus ist oder wo er gar auf eine kleine Gruppe beschränkt ist, während eine grosse Gruppe negativ vom Projekt betroffen ist.

Wir wählen deshalb den zu erwartenden Nutzen einer Planung als zweite inhaltliche Bedingung, wobei der Nutzen stets auch im Verhältnis zu den „Kosten“ gemessen werden muss.

Kosten

Gemäss der Rational-Choice Theorie beeinflussen Nutzen und Kosten die Entscheidung der Individuen gleichermaßen. Allerdings zeigt die Analyse von kantonalen Verkehrsvorlagen, welche Umfahrungsstrassen oder die Überdeckung von Strassen- oder Schienenabschnitten in der Nähe von Wohngebieten zum Inhalt haben, dass diese teilweise recht teuren Projekte an der Urne meist angenommen werden, obwohl eigentlich nur eine kleine Gruppe der Kantonsbevölkerung profitiert.¹¹ Insofern ist anzunehmen, dass ein Verkehrsprojekt, welches sehr teuer ist, nur akzeptiert und realisiert werden kann, wenn es dafür auch einen hohen Nutzen bringt. Sind die Kosten dagegen nicht so hoch, mögen die Akteure dagegen eher gewillt sein, auch einem Projekt zuzustimmen, das ihnen keinen klaren oder einen eher tiefen Nutzen bringt.

Die Kosten, gemessen in ungefähren monetären Werten, stellen deshalb die dritte inhaltliche Bedingung dar. Die Höhe der Kosten muss aber auch in Relation zur Grösse und zum Nutzen des Projekts gesehen werden.

Ökologische Aspekte

Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsargumente spielten in der schweizerischen Verkehrspolitik lange eine untergeordnete Rolle. Wie Vatter et al. (2000: 46, 47, 89) bei ihrer Untersuchung von nationalen und kantonalen Verkehrsabstimmungen feststellten, sind Verkehrsprojekte, die „Umweltschutz“ als Hauptziel haben, an der Urne nicht erfolgreich. Anders sieht es aus, wenn ökologische Überlegungen nicht als Hauptargument, sondern als Nebenziel im

¹⁰ vgl. z.B. Braun 1999, Green/Shapiro 1999

¹¹ Vatter et al. 2000: 90

verkehrspolitischen Entscheidungsprozess verwendet werden, denn dann können diese für zusätzliche Akzeptanz sorgen. Ein Einbezug von ökologischen Aspekten in den Planungsprozess kann sich auch als förderlich für Akzeptanz und Umsetzung erweisen, weil dadurch Konflikte und Blockaden durch Umweltschutzverbände vermieden werden können. Und schliesslich ist auch zu bedenken, dass die Bedeutung von Umweltschutz in den letzten Jahren stark gewachsen ist. Daher wird der Einbezug von ökologischen Aspekten allein noch nicht für eine hohe Akzeptanz sorgen, aber es ist zu erwarten, dass die Nachhaltigkeit von Verkehrsprojekten in Zusammenhang mit anderen Faktoren, beispielsweise einem hohen Nutzen, einen positiven Effekt auf Akzeptanz und Realisierungschancen hat.

Aufgrund der weiter oben postulierten Unterschiede zwischen den Sprachregionen lässt sich auch vermuten, dass ökologische Aspekte vor allem in der deutschen Schweiz zu einer höheren Akzeptanz und besseren Realisierungschancen beitragen.

Der Einbezug von ökologischen Aspekten in den Planungsprozess ist aus diesem Grund die vierte inhaltliche Bedingung, wobei die verkehrliche und die ökologische Argumentation nicht immer klar auseinander zu halten ist.

Verhaltensänderung

Die Verkehrsprojekte können auch danach gegliedert werden, ob sie von den Verkehrsteilnehmern eine Verhaltensänderung fordern und die individuelle Freiheit einschränken oder nicht. Eine Vorlage, welche eine Verhaltensänderung erzwingen will und die persönliche Freiheit begrenzt, ist schwerer zu akzeptieren als eine neue Umfahrungsstrasse, die freie und schnellere Fahrt verspricht. Gemäss Vatter et al. (2000: 45, 90) wurden folgerichtig an der Urne jene Vorlagen, die eine Einschränkung des Strassenbaus oder Reduktion des Strassenverkehrs forderten, fast immer abgelehnt.

Während Forderungen nach Einschränkungen fast immer den MIV betreffen, sind Reduktionsforderungen beim ÖV sehr selten und unüblich. Allerdings können auch ÖV-Projekte auf eine Verhaltensänderung abzielen, wobei diese vor allem das Umsteigen vom MIV auf den ÖV anstreben. Projekte, welche von den Verkehrsteilnehmern eine Verhaltensänderung erfordern und den MIV betreffen, wollen in der Regel eine Verhaltensänderung erzwingen und einschränken so die individuelle Freiheit ein. Deshalb ist anzunehmen, dass sie auf weniger hohe Akzeptanz stossen als ÖV-Projekte, bei denen die Verhaltensänderung freiwillig, aufgrund von Überzeugung statt aufgrund von Zwang, erfolgen soll.

Die lateinische Schweiz reagiert sensibler auf Einschränkungen der individuellen Freiheit, weshalb dort die Akzeptanz und Realisierungschancen für einschränkende MIV-Projekte geringer sein dürften, als in der deutschen Schweiz. Ebenso ist wahrscheinlich, dass die Akzeptanz für einschränkende MIV-Vorlagen in ländlichen Gebieten tiefer ist als in urbanen Zentren, da der individuelle Strassenverkehr in ländlichen Gebieten mit schwach ausgebautem ÖV eine grössere Bedeutung hat als in der Stadt.

Die beabsichtigte Verhaltensänderung stellt die fünfte inhaltliche Bedingung dar. Tatsächlich eingetretene Verhaltensänderungen können meist nur langfristig festgestellt werden.

5.2.5 Politics-Bedingungen

Liegt der Fokus auf den Politics, so interessieren nicht Strukturen oder Inhalte, sondern die Prozesse eines verkehrspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, d.h. betrachtet

werden Akteure und Akteurskonstellationen, ihre Macht und ihr Verhalten, und die daraus resultierenden Konflikte.

Konfliktualität in Verwaltung und Politik

Ein zentraler Ansatz ist das Vetospielertheorem von Tsebelis (1995a, 1995b, 2000). Ihn interessieren die Bedingungen, unter denen es zu neuen Politiken (Policies) kommt oder unter denen der Status quo bewahrt wird. Ausgangspunkt für seine Untersuchungen ist die Idee, dass der Status quo nur geändert werden und eine neue Politik eingeführt werden kann, wenn eine gewisse Zahl von individuellen oder kollektiven Entscheidungsträgern der Änderung zustimmt. Die Entscheidungsträger, deren Zustimmung erforderlich ist, damit eine Neuerung eingeführt werden kann, werden Vetospieler genannt.¹²

In der hier vorliegenden Untersuchung sind Vetospieler jene Akteure, die einen verkehrspolitischen Entscheidungsprozess beeinflussen bzw. blockieren können. Dazu gehören in erster Linie die beteiligten Verwaltungsstellen und die Politik. In einen Planungsprozess sind üblicherweise verschiedene Akteure in der Verwaltung eingebunden. In der Regel gehören dazu mindestens die Departemente und Ämter, die sich mit Verkehr, Bau und Umwelt befassen, ihre jeweiligen Amtsleiter und die dem Departement vorstehenden Regierungsräte. In den meisten Fällen wird an irgendeiner Phase des Entscheidungsprozesses auch das Parlament einbezogen. Besteht unter den genannten Akteuren keine Einigkeit über die grundlegende Einschätzung des Problems und des anzustrebenden Ziels, dann entstehen tiefe Konflikte¹³ und ein unzufriedener Akteur kann seine Vetomacht nutzen und das Projekt blockieren oder zumindest zu blockieren versuchen. Wenn sich demnach in diesem administrativ-politischen Komplex eine hohe Konfliktualität findet, ist zu erwarten, dass dies die Akzeptanz eines Projekts schwächt und eine Umsetzung erschwert.

Das Ausmass der Konfliktualität im administrativ-politischen Komplex ist deshalb die erste Politics-Bedingung, wobei aus Konflikten auch positive Lehren gezogen werden können.

Partizipation und Vetomacht der Betroffenen

Ein weiterer möglicher Vetospieler im verkehrspolitischen Entscheidungsprozess sind die vom Projekt Betroffenen. Bürger und Betroffene hinterfragen Entscheidungen, die gemäss Fischer (1990) "von oben", d.h. von Politik, Verwaltung und Experten kommen, immer stärker und wollen vermehrt am Planungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen. Zudem findet sich gerade in der Infrastrukturpolitik häufig das NIMBY-Phänomen (*not in my backyard*). Dies äussert sich beispielsweise darin, dass die Betroffenen zwar die Notwendigkeit einer neuen Tramverbindung nicht bestreiten, aber die soll doch bitte nicht gerade vor ihren Häusern durchgehen. Aufgrund der oft hohen Organisations- und Konfliktfähigkeit von Betroffengruppen konnten diese ihnen unliebsame Projekte oft lange blockieren oder gar zum Scheitern bringen.

¹² Tsebelis 2000: 442

¹³ Es ist klar, dass es in einem Planungs- und Entscheidungsprozess immer zu Uneinigkeiten und Konflikten kommt. Dabei besteht aber ein Unterschied zwischen grundsätzlichen Konflikten, die vor allem entstehen, wenn die Akteure den Problemdruck nicht gleich einschätzen oder keine Einigkeit über die übergeordneten Ziele eines Verkehrsprojekt bestehen, und kleineren Konflikten, welche vor allem den Weg bzw. die Massnahmen betreffen, mit denen ein Verkehrsproblem gelöst und ein Ziel erreicht werden soll.

Der Einbezug von Betroffenen in den Planungs- und Entscheidungsprozess soll zu besseren, praxisorientierteren und effektiveren Problemlösungen führen, was wiederum eine hohe Akzeptanz und eine vereinfachte Implementation begünstigt.¹⁴ In der hier vorliegenden Untersuchung ist es unerheblich, ob die Partizipation von Betroffenen am Planungsprozess vorgesehen bzw. formalisiert war und die Betroffenen dadurch eine Vetomacht erlangen, oder ob die Betroffenen aufgrund ihrer hohen Organisations- und Konfliktfähigkeit eine Berücksichtigung ihrer Interessen erzwingen konnten, ohne formal beteiligt zu werden. Auf jeden Fall wird angenommen, dass eine Beteiligung der Betroffenen am Planungsprozess und/oder eine hohe Vetomacht der Betroffenen für eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen sorgt, und damit die Akzeptanz steigert und die Realisierung erleichtert.

Die zweite Politics-Bedingung ist somit die Beteiligung der Betroffenen am Planungsprozess bzw. eine hohe Vetomacht der Betroffenen.

Partizipation und Vetomacht gesellschaftlicher Akteure

In Unterschied zu den Betroffenen, deren Interesse an einem Einbezug bzw. deren Opposition (auch Einspracheberechtigung) direkt auf dem Projekt an sich basiert, verlangen gesellschaftliche Akteure aufgrund ihrer Spezialisierung auf ein bestimmtes Thema eine Beteiligung am Planungsprozess bzw. sie betreiben sachspezifische Opposition. Zudem verfügen gesellschaftliche Akteure, wie etwa der VCS, WWF oder TCS, im Unterschied zu den Betroffenen, die sich zuerst koordinieren und organisieren müssen, bereits über gefestigte Strukturen, vertieftes Wissen und Erfahrung in verkehrspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Ansonsten wird aber wie oben postuliert, dass eine Beteiligung dieser Akteure am Planungsprozess und/oder eine hohe Vetomacht ihrerseits zu einer besseren Berücksichtigung ihrer Anliegen und damit zu einer höheren Akzeptanz und höheren Realisierungschancen des Verkehrsprojekts führt.

Die Bedeutung von nicht projekt-fokussierten gesellschaftlichen Akteuren wird deshalb als dritte Politics-Bedingung miteinbezogen.

Stellenwert der Kommunikation

Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation werden zunehmend als zentraler Aspekt der Planung, insbesondere der Raum- und Verkehrsplanung, angesehen. Colman/Marz (1998: 562-563) gehen von einer „ambivalenten Beziehung der Bürger“ zum Thema Verkehr aus, da jeder Einzelne sowohl Verkehrsteilnehmer als auch betroffener Akteur von Verkehrsinfrastrukturen ist oder sein kann und auch als Verkehrsteilnehmer verschiedene Rollen einnimmt, mal die des Fußgängers, mal die des ÖV-Benutzers, mal die des Autofahrers. Insofern ist laut den Autoren (1998: 569) gerade bei Verkehrsprojekten mit einem heterogenen Adressatenkreis seitens der planenden Behörde ein „hoher Grad an kommunikativer Kontextflexibilität“ wichtig.

Eine intensive, adressatengerechte Kommunikation kann viel zum Verständnis für einen verkehrspolitischen Entscheidungsprozess beitragen. Eine frühzeitige und offene Kommunikation kann ausserdem dazu beitragen, dass Unklarheiten vermieden werden und keine Missverständnisse aufkommen, so dass Konflikte verhindert werden. Wird der Kommunikation im Planungs- und Entscheidungsprozess ein hoher Stellenwert beigemessen, so ist zu erwarten

14 Geissel 2002: 6

ten, dass dies zu einer höheren Akzeptanz und einfacheren Realisierung des Verkehrsprojekts führen kann.¹⁵

Der Stellenwert der Kommunikation ist die vierte Politics-Bedingung, deren Qualität ist an dieser Stelle noch nicht zu beurteilen.

Entscheidungsträger

Grundsätzlich sind die Entscheidungsträger in verkehrspolitischen Prozessen durch Gesetze vorbestimmt. Aufgrund von externem Druck oder aufgrund von parlamentarischen Vorstößen oder Volksinitiativen kann es aber vorkommen, dass der Entscheid schliesslich auf eine demokratisch höher legitimierte Ebene verlagert wird.¹⁶

Es ist zu erwarten, dass verkehrspolitische Projekte besser akzeptiert und daher wohl auch implementiert werden können, wenn die Entscheidung von einem demokratisch möglichst hoch legitimierten Akteur getroffen wird. Insofern ist für Projekte, die von der Exekutive (Regierung und Verwaltung) geplant und entschieden wurden, mit einer tieferen Akzeptanz zu rechnen als für Projekte, bei denen der Entscheid im Parlament getroffen wurde. Am besten akzeptiert sind wohl verkehrspolitische Projekte, über die das Volk abstimmen konnte.

Die Art der letztzuständigen Entscheidungsträger ist die fünfte Politics-Bedingung.

5.3 Vertiefungsvariablen: Kommunikation

Für eine genauere Analyse der Bedeutung der Kommunikation wurden **neue Fallstudien** erstellt und der Fokus dabei auf Variablen der Partizipation und Kommunikation gelegt. Für die Kommunikation waren neben der Frage, ob Kommunikation im Planungs- und Entscheidungsprozess wichtig war, die folgenden Faktoren von Bedeutung:

- ⇒ **Organisation:** Glaubwürdigkeit, d.h. wahrgenommene Kompetenz des Informanten, die wahrgenommene Objektivität, die wahrgenommene Fairness (Involvierung und Beachtung von Gegenargumenten), Konsistenz (Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit von Informationen).
- ⇒ **Inhalt:** Im Zentrum stehen die allgemein verständliche Reduktion der technologischen Komplexität sowie die Transparenz von Wissenslücken, auch Information über Mitwirkungs- und Einsprachemöglichkeiten.
- ⇒ **Funktion:** Je nach Prozessphase macht die Kommunikation auf das zu lösende Problem aufmerksam, sollen Akteure und Adressaten eingebunden werden, wird über den Entscheidungsprozess und seine Resultate informiert, soll Akzeptanz geschaffen werden
- ⇒ **Verständnis und Reaktion:** Empfänger reagieren unterschiedlich auf die Kommunikation, je nach Einflussfaktoren, Möglichkeiten für Kommentare und Rückkoppelungen.
- ⇒ **Dokumentation** der Bewertungsprozesse und Kommunikationsergebnisse: Die Dokumentation sollte zugänglich, klar, verständlich und nachvollziehbar sein sowie Informationen zu den eingesetzten Bewertungskriterien, -verfahren und deren gesetzliche Grundlage enthalten.

¹⁵ Eine feinere Definition und Untersuchung der Kommunikation wäre wünschenswert gewesen, ist aber auf der Basis der untersuchten Fallstudien, welche die Kommunikation meist nur am Rand oder unter Umständen gar nicht thematisieren, nicht machbar.

¹⁶ Sciarini 2006

Konkret haben wir daraus sieben Variablen definiert (siehe Kapitel 9), die detaillierte Operationalisierung befindet sich im Anhang.

Ein Projekt wird positiv unterstützt, wenn es eine systematische, flexible und früh einsetzende Kommunikationsstrategie gibt, die Kommunikationszuständigkeiten klar verteilt sind, Rückkoppelungsmöglichkeiten für Interessengruppen und die Bevölkerung bestehen und die Botschaft sachlich und vielschichtig, aber nicht simplifizierend vermittelt wird.

6 Methodisches Vorgehen

6.1 Qualitative Comparative Analysis (QCA)

In der **vergleichenden Forschung** dominierten lange zwei Forschungsmethoden: Einerseits verglichen Forscher eine kleine Anzahl qualitativer Fallstudien miteinander (kleines N, fallorientiert) und andererseits gab es die quantitative Vorgehensweise, bei der so viele Fälle wie möglich mittels verschiedensten statistischen Methoden miteinander betrachtet werden (grosses N, variablenorientiert). Letzteres Vorgehen wurde kritisiert, weil die quantitativen Untersuchungen oft nur sehr wenig über den Einzelfall aussagen können, erstere, weil sich aus den Einzelfällen meist keine breiter gültigen und generellen Erklärungen ableiten lassen.

Die Qualitative Comparative Analysis (QCA), die von Charles Ragin (1987) erstmals vorgestellt wurde, will diese **Kluft zwischen qualitativem und quantitativem Vorgehen** schließen. QCA ist eine Mischform zwischen qualitativer Einzelfallinterpretation und einem mathematisch-logischen Vergleich dieser Fälle und hat sich vor allem für eine mittlere Fallzahl (5-50 Fälle) als sehr nützlich erwiesen.¹⁷ QCA beruht auf den mathematischen Grundlagen der Booleschen Algebra. Bei der ursprünglichen QCA-Variante (Crisp-Set QCA) wird jede einzelne Variable binär codiert. Danach wird für die gefundenen Ausprägungen der untersuchten Variablen eine so genannte Wahrheitstafel erstellt, in denen die beobachteten Kombinationen von Faktoren zusammengetragen werden. Mittels eines Minimierungsalgorithmus werden anschliessend die „überflüssigen“ Bedingungen aus den formalisierten Daten der Wahrheitwertetafeln zusammengekürzt, um so zu einer Erklärung der abhängigen Variablen zu gelangen, die mehrere Einflussfaktoren in spezifischen Kombinationen beinhaltet. Die Fallzahl ist dabei zweitrangig.

Fiktives Beispiel:

Man nimmt an, dass die Zustimmung zu einem verkehrspolitischen Projekt von seinen Kosten, seinem Nutzen und der Umweltverträglichkeit abhängt. Die Kosten können hoch (K) oder tief (k) sein, ebenso der Nutzen (hoch: N, tief: n) und die Umweltverträglichkeit (hoch: U, tief: u). Von den genannten drei Bedingungen hängt ab, ob die Zustimmung hoch (Z) oder tief (z) ist.

	Kosten	Nutzen	Umweltverträglichkeit	Zustimmung
Projekt A	K	N	u	Z
Projekt B	K	N	U	Z
Projekt C	k	n	U	Z
Projekt D	k	N	U	Z

Der Vergleich von Projekt A und B, die beide hohe Zustimmungen erreichten, zeigt, dass die Umweltverträglichkeit für die Höhe der Zustimmung keine Rolle spielt, wenn die Kosten und der Nutzen des Projekts hoch sind. Betrachtet man die Bedingungen für Projekt C und D, lässt sich erkennen, dass ein Projekt auch dann hohe Zustimmung genießt, wenn die Kosten tief und die Umweltverträglichkeit hoch sind.

¹⁷ Ragin 2007: 14

Die QCA-Sprache benutzt Grossbuchstaben, wenn eine Bedingung vorhanden ist oder ein Faktor gross/hoch ist und Kleinbuchstaben, wenn ein Faktor nicht gegeben ist bzw. klein oder schwach ausgeprägt ist. Ausserdem bedeutet ein * oder kein Zeichen zwischen zwei Faktoren „und“, während ein + für „oder“ steht. Die zu erklärende Variable wird in der Fachsprache Outcome genannt.

Übertragen in die „QCA-Sprache“ würde obiges Beispiel folgendermassen aussehen:

Projekt A: KNu → Z	KN → Z
Projekt B: KNU → Z	
Projekt C: knU → Z	kU → Z
Projekt D: kNU → Z	
Also:	KN + kU → Z

Den Schlüssel zu QCA bildet die Einsicht, dass Fälle als **Konfigurationen** verstanden und untersucht werden müssen. Dies bedeutet, dass kausale Variablen nicht als von einander unabhängige Bedingungen gesehen werden, sondern dass sich diese einzelnen Variablen gegenseitig ebenfalls beeinflussen können, und zusammen den Fall als Ganzes bestimmen. Die Wichtigkeit einer Bedingung hängt mit dem Fallkontext zusammen und die QCA bietet damit gegenüber quantitativen Methoden den Vorteil, die Bedeutung von Ursachenkonstellationen statt monokausale Erklärungen aufzuzeigen. Wie oben gezeigt, resultieren aus einer QCA Aussagen wie: ein Verkehrsprojekt erreicht dann hohe Zustimmung, wenn seine Kosten und sein Nutzen hoch sind oder wenn seine Kosten tief sind und es zugleich sehr umweltverträglich ist.

6.2 Erweiterung 1: Multi-Value Qualitative Comparative Analysis (MVQCA)

Ein zentrales Problem der oben beschriebenen QCA ist, dass alle Daten zwangsläufig **dichotomisiert** werden müssen. Diese Dichotomisierung mag in vielen Fällen unproblematisch sein, beispielsweise wenn es wie im oben ausgeführten Beispiel um Kosten geht oder darum, ob eine Bedingung vorhanden ist oder nicht. In andern Fällen zeigen sich aber deutliche Hindernisse für eine binäre Codierung der Daten. In der hier vorliegenden Studie interessiert unter anderem die föderale Stufe, d.h. es soll codiert werden, ob im verkehrspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozess der Bund, ein Kanton oder eine Stadt bzw. Gemeinde die Hauptverantwortung trägt. Eine Dichotomisierung würde zu Informationsverlusten führen.

In den letzten Jahren wurde von Lasse Cronqvist (2003a, 2003b) eine neue QCA-Variante entwickelt, die es erlaubt, die kausal relevanten Bedingungen **multinomial** zu codieren (die Outcomes müssen aber weiterhin dichotom sein). Bei MVQCA ändert demnach die Notation der Bedingungen: Statt den Gross- und Kleinbuchstaben in der herkömmlichen Version müssen indizierte Bedingungen verwendet werden. Um bei den erwähnten föderalen Stufen zu bleiben, wurde hier also die kommunale Ebene mit T0 codiert, die kantonale Ebene mit T1 und T2 steht in der Analyse für die Bundesebene. Die Minimierungsregeln der dichotomen QCA-Varianten können anschliessend auch für die MVQCA angewendet werden.

Beispiel:

Der Ausdruck $T_0A_1B_0 + T_1A_1B_0 + T_2A_1B_0$ kann zu A_1B_0 vereinfacht werden, sofern die Bedingung T trichotom und die Bedingungen A und B dichotom sind.

6.3 Erweiterung 2: Zwei-Schritt-Ansatz

Die Grundidee hinter dieser methodischen Erweiterung ist, dass für ein Outcome verschiedene Bedingungen kausal relevant sein können; diese weisen unterschiedliche ‚Entfernungen‘ als Ergebnis auf. Nach Schneider und Wagemann (2006: 256) sind die entfernten Faktoren (im Folgenden **Remote-Bedingungen** genannt) Bedingungen, die über die Zeit relativ stabil sind. Diese werden daher auch als strukturelle Faktoren oder – noch einfacher – als Kontext bezeichnet. Die näheren Faktoren – die **Proximate-Bedingungen** – verändern sich dagegen relativ leicht über die Zeit bzw. lassen sich prinzipiell durch Akteure verändern und beeinflussen. Die Proximate-Faktoren sind auch zeitlich und räumlich enger mit dem Outcome verbunden.

„Technisch“ gesehen bedeutet dies, dass die Analyse in zwei Einzelanalysen aufgesplittet wird. Zuerst wird eine QCA nur mit den Remote-Faktoren durchgeführt. Das Ergebnis der Analyse sind verschiedene Faktorkombinationen, welche das Outcome begünstigen. Die Faktoren müssen aber noch nicht unbedingt kausal relevant sein. Erst mit der zweiten Analyse sollen die **Kausalzusammenhänge** präzisiert werden. Dafür wird jeder Faktor oder jede Faktorkombination, die bei der ersten Analyse resultierte, getrennt von den anderen relevanten Kontextfaktoren oder -faktorkombinationen mit den nahen Faktoren zusammen analysiert. In unserem Fall bedeutet dies, dass zuerst mit den oben beschriebenen kontextuellen Faktoren eine QCA durchgeführt wird. Die daraus resultierenden Faktorkombinationen werden dann einzeln mit den Polity-, den Policy- und den Politics-Faktoren analysiert.

6.4 Fallstudienauswahl

Wie bereits dargelegt haben wir die Fälle für die erste QCA-Runde nach den Kriterien geografische Verteilung, Entscheidungsebene, Verkehrsträger, Projektgröße (Netz-, Korridor-, lokale Wirkung), Steuerungsebene (Infrastruktur, Betrieb) und Projektstand ausgewählt. Ein anderes wichtiges Auswahlkriterium war das Vorliegen auswertbarer wissenschaftlicher und anderer Dokumente. Ist diese Bedingung nicht gegeben, dann muss auf den Fall verzichtet werden oder er wird im Vorfeld der zweiten QCA-Runde aufgearbeitet.

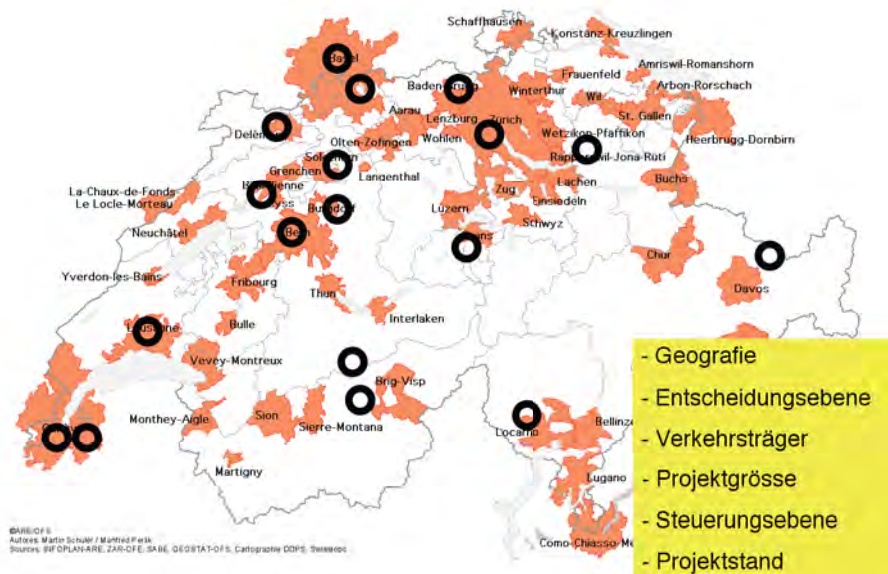


Abbildung 6-1: Geografische Verteilung der Fallstudien

In Absprache mit der SVI-Begleitkommission haben wir folgende Fallstudien ausgewählt:

1. Runde QCA: „Alte“ Fälle (aufgrund bestehender Fallstudien codiert)

1. Autobahn N8, Umfahrung Lungern, OW
2. Autobahn und Eisenbahn im Raum Pfynwald, VS
3. Parkhaus Berntor in der Stadt Solothurn, SO
4. Flank. Massnahmen Westumfahrung Zürich, ZH (*auch qualitativ berücksichtigt*)
5. Tramverlängerung Claragraben in Basel, BS
6. Grüne Linie Regio-S-Bahn in Basel, BS
7. Alptransit Lötschberg, Basistunnel in Raron, VS
8. Umfahrung Locarno, TI
9. Seftigenstrasse, Ortsdurchfahrt Wabern, BE
10. LEB-Verlängerung Lausanne-Echallens-Bercher, VD
11. RER La Plaine in Genf, GE
12. T10-Umfahrung in Gampelen, BE
13. Vereinatunnel bei Klosters, GR
14. Umfahrung Délemont, JU
15. TCSP Tram Genf-Annemasse, GE
16. Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon, SG
17. Sanierung Schulhausplatz Baden, AG (*auch qualitativ berücksichtigt*)

2. Runde QCA: „Neue“ Fälle (aufgrund von Dokumenten und Interviews ausgewertet)

18. Emmental bewegt, BE
19. Tram Bern West I, BE
20. Tram Bern West II, BE
21. Entlastung Solothurn, SO
22. Entlastung Olten, SO
23. Teilspernung Limmatquai, ZH
24. F21 Frauenfeld, TG
25. Robert-Durrer-Strasse Stans, NW

Plus die zwei oben genannten Fälle 4 und 17

Teil B: Empirische Analyse und Vergleich

7 Auswertung 1. Runde QCA

7.1 Kontext: Remote-Bedingungen

Ein Verkehrsprojekt in der Schweiz ist geprägt durch die föderale Stufe, welche die Hauptverantwortung im Planungs- und Entscheidungsprozess trägt, durch die finanzielle Situation des verantwortlichen föderalen Akteurs, durch die Sprachregion, durch die Urbanisierung und dadurch, ob das Projekt neu ist oder bereits eine Vorgeschichte hat. Durch die folgende QCA soll geprüft werden, welche Faktoren oder Faktorkombinationen einen positiven Outcome, d.h. eine hohe Akzeptanz bzw. eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts begünstigt haben.

7.1.1 Akzeptanz

Die folgende Tabelle zeigt die Kombinationen der Kontextbedingungen für den Outcome Akzeptanz der untersuchten Projekte:

Tabelle 7-1: Wahrheitswertetafel der Kontextbedingungen für Akzeptanz

foed	finan	deut	stadt	vorg	akzep	Projekt
2	1	1	0	0	1	Umfahrung Lungern
1	1	1	0	1	1	Pfywald, Vereinatunnel
0	1	1	1	1	1	Berntor 1
0	1	1	1	1	1	Berntor 2
1	1	1	1	0	0	Claragraben 1
1	0	1	1	1	0	Claragraben 2
1	1	1	1	0	0	Gruene Linie 1
1	0	1	1	1	1	Gruene Linie 2
1	1	1	1	0	1	FlamaWest
2	0	1	0	0	1	Loetschberg Raron
1	1	0	1	1	0	Umfahrung Locarno
1	1	0	1	1	1	RER La Plaine
1	0	1	1	0	1	Seftigenstrasse Wabern
0	0	0	1	1	0	LEB 1
0	1	0	1	1	1	LEB 2
1	0	1	0	1	0	T10-Umfahrung Gampelen
1	0	0	1	1	0	Umfahrung Délemont
1	0	0	1	1	0	TCSP Tram Genf-Annemasse
1	1	1	0	0	0	Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon
1	1	1	1	1	1	Schulhausplatz Baden

Die QCA ergibt folgende Lösung:

Die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts war dann hoch,...

foed{2}	Bundesebene	}	Kontext 1
+	oder		
finan{1}vorg{1}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte vorhanden	}	Kontext 2
+	oder		
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte vorhanden		

Dieses Resultat bedeutet, dass es zwei verschiedene Kontexte gibt, welche die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts prägen. Ein Kontext wird durch die föderale Ebene definiert (Kontext 1), der andere durch das finanzielle Umfeld und die Vorgeschichte eines Projekts (Kontext 2). Interessant ist zudem, dass die Urbanisierung und die Sprachregion in der Lösung nicht vorkommen und daher die Akzeptanz der untersuchten Verkehrsprojekte nicht beeinflussten. Wie oben ausgeführt müssen die aus der Analyse resultierenden Bedingungen nicht unbedingt kausal relevant sein, sondern sie bilden „nur“ einen strukturellen Rahmen, der zusammen mit weiteren Bedingungen die Akzeptanz beeinflusst.

7.1.2 Implementation

Die Wahrheitstafel für den Umsetzungserfolg ist recht ähnlich, aber nicht identisch mit der Tabelle für die Akzeptanz.

Tabelle 7-2: Wahrheitswertetafel der Kontextbedingungen für Implementation

foed	finan	deut	stadt	vorg	impl	Projekt
2	1	1	0	0	1	Umfahrung Lungern
1	1	1	0	1	1	Pfynwald, Vereinatunnel
0	1	1	1	1	0	Berntor 1, Berntor 2
1	1	1	1	0	0	Gruene Linie 1
					1	FlamaWest, Claragraben 1
1	0	1	1	1	0	Claragraben 2
					1	Gruene Linie 2
2	0	1	0	0	1	Loetschberg Raron
1	1	0	1	1	1	Umfahrung Locarno, RER La Plaine
1	0	1	1	0	1	Seftigenstrasse Wabern
0	0	0	1	1	0	LEB 1
0	1	0	1	1	1	LEB 2
1	0	1	0	1	1	T10-Umfahrung Gampelen
1	0	0	1	1	0	TCSP Tram Genf-Annemasse
					1	Umfahrung Délemont,
1	1	1	0	0	0	Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon
1	1	1	1	1	1	Schulhausplatz Baden

Die Unterschiede beruhen vor allem auf den drei Fällen, bei denen die Verkehrsprojekte trotz tiefer Akzeptanz doch umgesetzt werden konnten (Umfahrungen Gampelen, Délemont und Locarno) und auf den beiden Projekten für den Bau eines Parkhauses in Solothurn, die trotz

hoher Akzeptanz gescheitert (Berntor 1) bzw. nur mit grosser Verzögerung (Berntor 2) realisiert wurden.

Aufgrund dieser Unterschiede ergibt auch die QCA für den Outcome Implementation eine andere Lösung als bei Akzeptanz:

foed{2}	Bundesebene	}	Kontext 1
+	oder		
foed{1}vorg{1}	kantonale Ebene und Vorgeschichte vorhanden	}	Kontext 2
+	oder		
finan{1}deut{0}	positive finanzielle Situation und lateinische Schweiz	}	Kontext 3
+	oder		
finan{0}deut{1}	negative finanzielle Situation und deutsche Schweiz		

Wie für die Akzeptanz spielt die föderale Ebene auch für die erfolgreiche Umsetzung eines Verkehrsprojekts eine Rolle. Ein Projekt wurde dort realisiert, wo der Bund verantwortlich war oder wo es sich um ein Kantonsprojekt mit einer Vorgeschichte handelte. Oder – und hier zeigt sich wiederum ein Interaktionseffekt zwischen zwei Faktoren – ein Projekt wurde auch dort umgesetzt, wo es in einem soliden finanziellen Umfeld in der lateinischen Schweiz oder wo es in der deutschen Schweiz und bei einem knappen Budget geplant wurde. Wiederum gilt, dass die resultierenden Faktoren und Faktorkombinationen nicht zwangsläufig kausal relevant sein müssen. Aber sie bilden den Rahmen, in dem nun die „näheren“ Bedingungen untersucht werden.

7.2 Polity: Proximate-Bedingungen

Zu den Polity-Bedingungen gehören die Qualität der Koordination innerhalb und der Professionalisierungsgrad der zuständigen Verwaltungsstellen, ausserdem die Grösse des Handlungsspielraums der Verwaltung sowie die Höhe des Einflusses externer Experten.

7.2.1 Akzeptanz

Im Folgenden wird die Akzeptanz in Abhängigkeit von den Polity-Bedingungen betrachtet. Dabei muss diese Analyse für die beiden unterschiedlichen Kontexte, die sich im ersten Schritt der Analyse ergeben haben, durchgeführt werden.

7.2.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Analysiert man die Polity-Bedingungen unter dem ersten Kontext, d.h. unter Einbezug der föderalen Stufe, so resultiert folgendes Ergebnis:

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}prof{1}koord{1}expert{1}	kantonale Ebene und professionelle Verwaltung und starke Koordination und hoher Einfluss von externen Experten	}	foed
+	oder		
foed{0}hand{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung	}	koord
+	oder		
koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten	}	koord
+	oder		
koord{0}hand{1}expert{1}	schwache Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten		

Das Resultat scheint auf den ersten Blick ein wenig komplex, es lässt sich aber durchaus sinnvoll interpretieren. Der erste Teil der Lösung zeigt, welche Bedingungen zu einer hohen Akzeptanz je nach föderaler Ebene führen (foed), der zweite Teil unterscheidet die Erfolgsbedingungen für Akzeptanz je nach Qualität der Koordination innerhalb der verantwortlichen Verwaltungsstellen (koord). Ein Verkehrsprojekt konnte demnach auf eine hohe Akzeptanz zählen, wenn es auf Bundesebene geplant wurde, oder wenn es in einem Kanton geplant wurde, der eine professionelle Verwaltung hat, die sich gut koordiniert hat und externe Experten einbezogen hat, oder wenn es auf kommunaler Ebene geplant wurde und dort die Politik mitreden konnte.

Die hohe Akzeptanz für Bundesprojekte – unabhängig von den Polity-Bedingungen – könnte einerseits daran liegen, dass Bundesprojekte einen komplizierten Planungsprozess durchlaufen, wo bereits zahlreiche Verhandlungen und Kompromisse nötig sind, so dass sie am Ende breit abgestützt sind und daher akzeptiert werden. Eine andere mögliche Erklärung für die hohe Akzeptanz ist möglicherweise aber auch, dass die untersuchten Bundesprojekte jeweils sehr weit weg von der Bevölkerung waren und dass die Zahler- und Nutzerkreise solch grosser Bundesprojekte oft diffus sind. Ein Projekt für einen Dorfkreislauf kann möglicherweise leichter beurteilt werden, denn die Gewinner und Verlierer des Projekts sind klarer und daher mag ein solch kleines Projekt auch stärker umstritten sein als ein riesiges Bundesprojekt wie die NEAT, das für grosse Teile der Bevölkerung keinen Einfluss auf das tägliche Leben hat.

Diese Ergebnisse zeigen, dass sich das dezisionistische Modell auf der kommunalen Stufe behaupten konnte, d.h. dass eine aktive Beteiligung der Politik im Planungs- und Entscheidungsprozess zu einer hohen Akzeptanz führte. Im Gegensatz dazu wurden die untersuchten Projekte auf Kantonsebene gerade dann akzeptiert, wenn sich die Politik nicht in den Planungsprozess eingemischt hat, sondern dieser in den Händen von Verwaltung und Experten lag (technokratisches Modell). Ein verkehrspolitischer Entscheidungsprozess wurde auch akzeptiert, wenn die Qualität der Koordination in der Verwaltung gut war und ausserdem die Politik, nicht aber externe Experten im Planungsprozess mitredeten. Wenn aber die Koordination in der Verwaltung nicht gut funktionierte, aber dafür Politik und externe Experten am Entscheidungsprozess beteiligt waren, wurde ebenfalls eine hohe Akzeptanz erreicht. Dies bedeutet, dass ein administrativ-technokratisches Modell mit politischer Abstützung ebenso zu hoher Akzeptanz führte wie eine externe Lösung, wo Mängel in der Verwaltungskoordination durch eine starke Beteiligung von externen Experten und Politik ausgeglichen werden konnten.

7.2.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Der zweite Kontext, der eine hohe Akzeptanz begünstigen kann, bezieht sich auf das finanzielle Umfeld und die Vorgeschichte eines Projekts. Führt man die QCA mit diesen beiden Bedingungen und den Polity-Bedingungen durch, erhält man folgendes Resultat:

finan{1}koord{1}	positive finanzielle Situation und starke Koordination	}	finan
+	oder		
finan{0}hand{1}expert{0}	negative finanzielle Situation und grosser Handlungsspielraum und tiefer Einfluss von externen Experten	}	vorg
+	oder		
vorg{0}expert{1}	keine Vorgeschichte und hoher Einfluss von externen Experten	}	

Demnach kann man sagen, dass ein Verkehrsprojekt auf Akzeptanz stiess, wenn die Finanzlage positiv war und sich die verantwortlichen Verwaltungsstellen zugleich gut miteinander abstimmten. War die finanzielle Situation eines Akteurs aber nicht so rosig, dann war es von Bedeutung, dass die Verwaltung im Planungsprozess einen grossen Handlungsspielraum bekam (also dass sich die Politik wenig einmischte) und dass auch externe Experten wenig Einfluss nehmen konnten. Bei einem verkehrspolitischen Entscheidungsprozess ohne Vorgeschichte, bei dem externe Experten den Planungsprozess beeinflussten, wurde das Projekt ebenfalls gut akzeptiert.

Bei diesen Lösungen ist zu beachten, dass einer der beiden Kontextfaktoren in jeder Lösung auftaucht. Die ersten beiden Lösungen beziehen sich dabei auf die finanzielle Situation (finan). Bei den untersuchten Projekten, die in einem guten finanziellen Umfeld geplant wurden, war es wichtig, dass die Koordination unter den Verwaltungsstellen gut war. Dies lässt sich wohl damit begründen, dass in einer guten Finanzlage viele Begehrlichkeiten entstehen oder Projekte eher zu grosszügig geplant werden, was zu Konflikten, Blockaden und tiefer Akzeptanz führen kann. Wenn sich aber die Verwaltungsstellen gut untereinander abstimmen und möglicherweise auch Prioritäten festlegen, dann stösst ein Projekt auf hohe Akzeptanz. In Zeiten knapper Finanzen war es dagegen einer hohen Akzeptanz förderlich, wenn der Handlungsspielraum der Verwaltung gross war, d.h. wenn weder die Politik noch externe Experten wesentlichen Einfluss auf den Planungsprozess nehmen konnten. Denn gerade in finanziell engen Zeiten können politische (Macht-) Konflikte eine Planung erschweren oder einen Entscheid verhindern. Das Gleiche gilt auch für eine starke Beteiligung von externen Experten am Planungsprozess, denn bei knappen Finanzen ist wohl das Gespür für eine politische machbare Lösung von grösserer Bedeutung als die sachpolitische Korrektheit der Lösung.

Die dritte Lösung zeigt, dass der Einfluss externer Experten bei Projekten ohne Vorgeschichte der Akzeptanz förderlich sein kann. Bei noch „neuen“ Planungsprozessen wird die Beteiligung externer Experten demnach wohl weniger kritisch betrachtet als bei Projekten, die bereits vorbelastet sind und die möglicherweise auch bereits verhärtete Konfliktlinien aufweisen.

7.2.2 Implementation

Der zweite Schritt der QCA für Implementation muss unter drei verschiedenen Kontextbedingungen durchgeführt werden: Erstens unter Einbezug der föderalen Ebene, zweitens unter Einbezug der föderalen Ebene und der Vorgeschichte und drittens unter Einbezug der finanziellen Situation und der Sprachregion.

7.2.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die QCA für den Outcome Implementation unter Einbezug der Kontextbedingung „föderale Ebene“ und den Polity-Bedingungen ergibt eine Lösung, welche die Wichtigkeit der föderalen Ebene verdeutlicht.

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}koord{1}hand{1}	kantonale Ebene und starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung		
+	oder		
foed{1}expert{1}	kantonale Ebene und hoher Einfluss von externen Experten		
+	oder		
foed{0}hand{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung		

In jeder Faktorkombination der Lösung kommt die föderale Ebene vor. Damit bestätigt sich die Vermutung, dass die föderale Ebene, auf der ein Projekt angesiedelt ist, ein prägender Kontextfaktor ist und die Realisierung der untersuchten Verkehrsprojekte massgeblich beeinflusst hat.

Die untersuchten Projekte, für die der Bund verantwortlich war, konnten alle auch erfolgreich umgesetzt werden. Kantonale Projekte wurden ohne wesentliche Änderungen oder Verzögerungen realisiert, wenn die Qualität der Koordination innerhalb der Verwaltung und ihr Handlungsspielraum hoch waren (administrativ-technokratisches Modell) oder wenn externe Experten wesentlichen Einfluss nehmen konnten (wissenschaftlich-technokratisches Modell). Bei einem Projekt auf Gemeindeebene ist es dagegen wichtig, dass die Verwaltung nicht einen zu grossen Handlungsspielraum hat, sondern dass die Politik an der Planung beteiligt ist (dezipionistisches Modell).

Die beiden Faktorkombinationen, welche die Bundes- und die Gemeindeebene betreffen, sind für die Implementation gleich wie für die Akzeptanz. Daraus lässt sich schliessen, dass eidgenössische und kommunale Projekte, wenn sie akzeptiert wurden, anschliessend in der Regel auch erfolgreich realisiert werden konnten. Wie oben bereits erläutert, könnte die hohe Akzeptanz und erfolgreiche Realisierung der eidgenössischen Projekte daran liegen, dass Bundesprojekte einen komplizierten Planungsprozess durchlaufen, wo bereits zahlreiche Verhandlungen und Kompromisse nötig sind, so dass sie am Ende breit abgestützt sind und daher akzeptiert werden. Andererseits ist es aber eben auch möglich, dass gerade diese Projekte das tägliche Leben eines grossen Teils der Bevölkerung wenig betreffen und daher vielleicht weniger umstritten sind, als eine neue Tempo-30-Zone im Dorf. Auf Gemeindeebene sind dagegen eher wenig Vetopunkte zu erwarten, die Koordination ist leichter und dass aufgrund des Einflusses der Politik, der oben festgestellt wurde, sind die Projekte gut legitimiert und werden daher akzeptiert und realisiert.

Auf Kantonsebene scheint es dagegen etwas komplizierter zu sein. Sowohl die Lösungen für Akzeptanz wie auch für Implementation weisen zwar darauf hin, dass das technokratische Modell dem dezipionistischen vorzuziehen ist. Dennoch scheinen noch andere Faktoren eine Rolle zu spielen, denn auf Kantonsebene gibt es einige Projekte, die trotz hoher Akzeptanz nicht oder nur mit grossen Änderungen und Verzögerungen umgesetzt werden konnten, oder die schliesslich trotz fehlender Akzeptanz realisiert wurden.

7.2.2.2 Kontext 2: Föderale Ebene und Vorgeschichte

Die Analyse der Polity-Bedingungen im Kontext von föderaler Stufe und Vorgeschichte zeigt ein interessantes Resultat, bei welchem der Faktor Vorgeschichte in der Lösung gar nicht

auftaucht und welches identisch ist mit dem Ergebnis der obigen Analyse, bei der nur die föderale Ebene als Kontextbedingung einbezogen wurde.

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}koord{1}hand{1}	kantonale Ebene und starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung		
+	oder		
foed{1}expert{1}	kantonale Ebene und hoher Einfluss von externen Experten		
+	oder	}	
foed{0}hand{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung		

Für alle drei föderalen Stufen sind die Ergebnisse für den Outcome Implementation unter Kontext 1 und 2 genau gleich. Dies bedeutet, dass die föderale Stufe eine wichtige Rolle für die Implementation spielt, währenddem die Vorgeschichte für die Implementation keine Bedeutung zu haben scheint. (für eine detaillierte Diskussion der Lösung siehe oben, Kontext 1)

7.2.2.3 Kontext 3: Finanzielle Lage und Sprachregion

Die Analyse der Polity-Bedingungen innerhalb des Kontexts „finanzielle Lage und Sprachregion“ ergibt folgende Lösung:

koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und wenig Einfluss von externen Experten	}	nur Polity-Faktoren
+	oder		
koord{0}expert{1}	schwache Koordination und hoher Einfluss von externen Experten		
+	oder		
hand{0}expert{1}	kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten	}	
+	oder		
prof{0}	schwache Professionalisierung der Verwaltung	}	Kontext
+	oder		
finan{1}deut{0}	positive finanzielle Situation und lateinische Schweiz		

Die Lösung ist insofern bemerkenswert, als dass die beiden untersuchten Kontextbedingungen im ersten Teil der Lösung überhaupt nicht auftreten, während sie dann im letzten Lösungsterm vorkommen und dabei ganz unter sich bleiben. Daraus lässt sich schliessen, dass die finanzielle Situation und die Sprachregion als Kontext für die Polity-Bedingungen keine wichtige Rolle spielen.

Der erste Teil der Lösung lässt sich wiederum auf die bereits diskutierten Politik-Verwaltungsmodelle nach Habermas (1976) und Sager (2007) zurückführen. Die erste Zeile der Lösung sagt aus, dass ein Projekt dort erfolgreich realisiert wurde, wo die die Koordination innerhalb der Verwaltung gut war und wo weder Politik noch externe Experten wesentlichen Einfluss auf die Planung hatten, d.h. ein Projekt wurde dort erfolgreich umgesetzt, wo die Verwaltung der dominierende Akteur war (administrativ-technokratisches Modell). Wo aber die Koordination in der Verwaltung oder deren Handlungsspielraum gering war, so hatte ein Projekt dann Erfolg, wenn die Planung stark von Experten beeinflusst wurde (wissenschaftlich-technokratisches Modell). Der vierte Term zeigt aber dann doch etwas überraschend

schend, dass ein Projekt auch dort erfolgreich umgesetzt werden konnte, wo die Verwaltung schwach professionalisiert war – was eher auf ein dezisionistisches Modell hinweist.

Der letzte Lösungsterm kommt wie erwähnt ganz ohne Polity-Bedingungen aus und wiederholt eine Lösung aus dem ersten Schritt der Analyse. Somit wird hier bestätigt, dass für eine erfolgreiche Umsetzung eines Projekts in der Westschweiz ein solider finanzieller Kontext von grosser Bedeutung ist.

7.2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Polity-Dimension

Die obigen Analysen haben gezeigt, dass der Einfluss der Polity-Bedingungen auf die Akzeptanz und Realisierung von Verkehrsprojekten vor allem vom föderalen Kontext abhängig ist, während die finanzielle Situation, die Vorgeschichte sowie die Sprachregion weniger bedeutende Rahmenbedingungen darstellen.

Der Einbezug der föderalen Stufe hat gezeigt, dass Projekte, für die der Bund verantwortlich ist, unabhängig von der Ausprägung der Polity-Faktoren breit akzeptiert und erfolgreich umgesetzt wurden. Auf Gemeindeebene wurden Projekte dann positiv aufgenommen und realisiert, wenn die Politik einen wesentlichen Einfluss auf den Planungs- und Entscheidungsprozess hatte. Ausserdem wurden sowohl auf der eidgenössischen wie auf der kommunalen Ebene diejenigen Projekte, die gut akzeptiert wurden, anschliessend auch implementiert. Die Resultate für die kantonale Ebene sind etwas komplexer. Dort wurden Projekte meist dann akzeptiert, wenn die Planung eher technokratisch als dezisionistisch geprägt war, d.h. wenn die Verwaltung oder – im Fall einer mangelhaften Koordination innerhalb der Verwaltung – externe Experten den Planungs- und Entscheidungsprozess prägten. Diese Resultate werden durch die Analyse des Outcomes Implementation im Wesentlichen bestätigt. Allerdings scheinen auf Kantonsebene noch andere Einflussfaktoren eine Rolle zu spielen, denn es zeigte sich, dass verschiedene kantonale Projekte trotz hoher Akzeptanz nicht oder nur mit wesentlichen Änderungen oder Verzögerungen realisiert wurden, bzw. dass Projekte trotz fehlender Akzeptanz umgesetzt wurden.

7.3 Policy: Proximate-Bedingungen

Die Policy-Bedingungen, welche unter den verschiedenen Kontextkombinationen untersucht werden sollen, betreffen die konkreten Inhalte einer Vorlage. Dazu gehört der Verkehrsträger, welchen das Projekt hauptsächlich betrifft – also MIV oder ÖV, die Kosten und der erwartete Nutzen des Vorhabens, ferner sollen die Projekte darauf hin untersucht werden, ob sie von den Verkehrsteilnehmern eine Verhaltensänderung fordern oder nicht und ob sie ökologische Aspekte einbeziehen oder nicht.

7.3.1 Akzeptanz

Wiederum wird die QCA für die Akzeptanz einerseits unter Einbezug der föderalen Stufe (Kontext 1) und andererseits unter Einbezug der finanziellen Situation und der Vorgeschichte (Kontext 2) durchgeführt.

7.3.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Betrachtet man Akzeptanz in Abhängigkeit der föderalen Stufe und der Politikinhalte, so ergibt die QCA folgende Lösung:

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	nutz
+	Oder		
nutz{2}traeg{1}oeko{1}	hoher Nutzen und ÖV und ökologische Aspekte berücksichtigt		
+	Oder		
nutz{2}traeg{0}oeko{0}	hoher Nutzen und MIV und ökologische Aspekte nicht berücksichtigt		
+	Oder		
nutz{0}traeg{1}	tiefer Nutzen und ÖV		
+	Oder		
kost{0}verhalt{0}	tiefe Kosten und keine Verhaltensänderung		

Hier zeigt sich wie schon oben, dass die Akzeptanz für die untersuchten Bundesprojekte generell hoch war. Zudem konnten auch kantonale Projekte mit einer hohen Akzeptanz rechnen, wenn sie zwar viel kosteten, dafür aber auch einen hohen Nutzen versprachen.

Der Nutzen eines Projekts scheint für die Akzeptanz grundsätzlich eine hohe Bedeutung zu haben (nutz). War der Nutzen hoch, wurden sowohl ökologische ÖV-Projekte wie auch nicht-ökologische MIV-Projekte gut akzeptiert. Und war der Nutzen zwar tief, aber das Projekt betraf den öffentlichen Verkehr, so konnte es dennoch mit hoher Akzeptanz rechnen. Die Ergebnisse zeigen, dass bei ÖV- und MIV-Projekten offenbar unterschiedliche Logiken galten: Während bei der Planung eines MIV-Projekts ökologische Aspekte vernachlässigt werden konnten, solange das Projekt nur grossen Nutzen versprach, sollte ein ÖV-Projekt einerseits ökologisch sein und einen hohen Nutzen bringen, andererseits wurden auch ÖV-Projekte akzeptiert, die eher wenig Nutzen brachten. Dies könnte bedeuten, dass dem ÖV generell ein gewisser Goodwill entgegengebracht wird, der in gewissen Situationen bedeutender ist als rationale Nutzenüberlegungen.

Schliesslich wurden die untersuchten Projekte auch dann akzeptiert, wenn sie nicht viel kosteten und keine Verhaltensänderung von den Verkehrsteilnehmenden forderten bzw. deren persönliche Freiheit nicht einschränkten. Hier lässt sich die Akzeptanz wohl am besten mit „Bequemlichkeit“ begründen, denn die Projekte forderten weder finanzielle Opfer noch hinterfragen sie das eigenen Verhalten.

7.3.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Die Analyse der Policy-Bedingungen unter dem Kontext der finanziellen Situation und der Vorgeschichte des Projekts zeigt die grosse Bedeutung des finanziellen Kontexts:

finan{1}vorg{1}traeg{1}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte und ÖV	}	finan
+	oder		
finan{1}traeg{0}nutz{2}	positive finanzielle Situation und MIV und hoher Nutzen		
+	oder		
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte		
+	oder		
kost{0}oeko{1}	tiefe Kosten und ökologische Aspekte berücksichtigt		

In einer guten finanziellen Situation wurde ein verkehrspolitisches Projekt dann akzeptiert, wenn es eine Vorgeschichte hatte und den öffentlichen Verkehr betraf, oder wenn es den

MIV anging und einen hohen Nutzen brachte. In einer Situation von knappen Finanzen war die Akzeptanz hingegen dann hoch, wenn das Projekt keine Vorgeschichte hatte. Diese Lösungen zeigen, dass in einem positiven finanziellen Umfeld die Inhalte eher einen Einfluss auf die Akzeptanz haben, als in einer schlechten finanziellen Lage, wo es vor allem darauf ankommt, dass das Projekt neu und nicht vorbelastet ist. Denn gerade in einer finanziell schlechten Lage ist es von Vorteil, wenn ein verkehrspolitischer Planungsprozess bei Null beginnen kann und nicht auf frühere Lösungsvorschläge oder vielmehr auf frühere Konflikte eingehen muss.

Ein Projekt wurde auch dann akzeptiert, wenn es wenig kostete und dazu noch ökologisch war. Diese Projekte stiessen wohl auch daher auf eine hohe Akzeptanz, weil sie sich im Portemonnaie gar nicht oder nur wenig bemerkbar machten, und weil sie zusätzlich noch gut fürs Gewissen waren, da sie ökologischen Aspekten hohe Bedeutung zumessen.

7.3.2 Implementation

Die QCA für Implementation wird mit den Policy-Faktoren unter den drei verschiedenen Kontexten durchgeführt: Zuerst unter Einbezug der föderalen Ebene, danach unter Einbezug von föderaler Ebene und Vorgeschichte und schliesslich unter Einbezug der finanziellen Situation und der Sprachregion.

7.3.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die Untersuchung des Implementationserfolgs in Abhängigkeit von der föderalen Ebene und den fünf Policy-Bedingungen führt zu folgendem Ergebnis:

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	kost/nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{1}oeko{1}	hoher Nutzen und ÖV und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	kost/nutz
+	oder		
nutz{1}kost{0}	diffuser/umstrittener Nutzen und tiefe Kosten	}	kost/nutz
+	oder		
nutz{0}traeg{1}	tiefer Nutzen und ÖV	}	kost/nutz
+	oder		
kost{1}traeg{0}	mittlere Kosten und MIV		

Die ersten beiden Lösungsterme beziehen die föderale Ebene mit ein. Die identischen beiden Terme finden sich auch in der Lösung für Akzeptanz, d.h. Bundesprojekte und diejenigen kantonalen Projekte, die ein ausgeglichenes Kosten-Nutzenverhältnis auf der höchsten Stufe (hoher Nutzen, hohe Kosten) aufwiesen, wurden sowohl akzeptiert als auch realisiert.

Ausser bei den Bundesprojekten scheinen Kosten- oder Nutzenüberlegungen einen wesentlichen Einfluss auf die Realisierung zu haben. Ein Projekt wurde akzeptiert, wenn es hohen Nutzen brachte, ökologisch war und den ÖV betraf, oder wenn der Nutzen zwar umstritten bzw. diffus war, es dafür aber wenig kostete. Und schliesslich wurde ein ÖV-Projekt sogar dann akzeptiert, wenn sein Nutzen tief war. Auch die letztgenannte Lösung zeigte sich bereits in der Analyse für die Akzeptanz und widerspiegelt wohl den generellen Goodwill, der ÖV-Projekten in der Schweiz im Allgemeinen entgegengebracht wird.

Wie die letzte Lösung zeigt, wurden aber auch diejenigen MIV-Projekte, die sich im mittleren Kostenbereich bewegten, erfolgreich implementiert.

7.3.2.2 Kontext 2: Föderale Ebene und Vorgeschichte

Bezieht man neben der föderalen Ebene noch die Vorgeschichte als Kontextfaktor in die Analyse ein, so zeigt sich, dass letztere keine sehr grosse Bedeutung hat, da sie lediglich in einem Lösungsterm auftritt:

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	kost/nutz
+	oder		
foed{1}vorg{1}nutz{0}	kantonale Ebene und Vorgeschichte und tiefer Nutzen	}	kost/nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{1}oeko{1}	hoher Nutzen und ÖV und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	kost/nutz
+	oder		
nutz{1}verhalt{0}	diffuser/umstrittener Nutzen und tiefe Kosten	}	kost/nutz
+	oder		
kost{1}traeg{0}	mittlere Kosten und MIV		

Wie bei der vorherigen Lösung, zeigt sich, dass eine erfolgreiche Realisierung vor allem von der föderalen Ebene und/oder von Kosten-Nutzenüberlegungen abhängt.

Eine Realisierung war erfolgreich, wenn der Bund für das Projekt verantwortlich war oder wenn das Projekt auf Kantonsebene angesiedelt war und gleichzeitig hohen Nutzen wie auch hohe Kosten mit sich brachte. War die Lösung bisher gleich wie unter dem ersten Kontext, zeigt sich durch den Einfluss der Vorgeschichte jetzt noch ein neuer Zusammenhang: Ein kantonales Projekt wurde nämlich auch dann realisiert, wenn es zwar eher tiefen Nutzen hatte, aber eine Vorgeschichte aufwies. Diese letzte Lösung ist schwierig zu erklären, möglicherweise lässt sie sich damit begründen, dass in einem vorbelasteten Planungs- und Entscheidungsprozess inhaltliche Aspekte wie die Höhe des Nutzens eine geringere Rolle spielen als in neuen Planungsprozessen, die bei Null beginnen können.

Weiter zeigt sich, dass ein Projekt dann erfolgreich umgesetzt wurde, wenn es den ÖV betraf, ökologische Aspekte einbezog und sein Nutzen hoch war. Daneben wurde ein Projekt auch umgesetzt, wenn der Nutzen zwar nicht ganz klar war, aber die Massnahme keine Verhaltensänderung forderte. Und wie unter dem ersten Kontext oben ergab sich auch hier der Lösungsterm, dass auch MIV-Projekte im mittleren Kostenbereich gut realisiert werden konnten.

7.3.2.3 Kontext 3: Finanzielle Lage und Sprachregion

Bei der folgenden Analyse zeigt sich wiederum, dass die finanzielle Situation einen wesentlichen Einfluss auf die Realisierungschancen hat, während dem sprachlichen Kontext weniger Gewicht zukommt:

finan{1}deut{0}	positive finanzielle Situation und lateinische Schweiz	}	finan
+	oder		
finan{1}nutz{2}kost{2}	positive finanzielle Situation und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	kost/nutz
+	oder		
finan{0}nutz{2}oeko{1}	negative finanzielle Situation und hoher Nutzen und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	kost/nutz
+	Oder		
nutz{1}verhalt{0}	diffuser/umstrittener Nutzen und tiefe Kosten	}	kost/nutz
+	Oder		
kost{1}traeg{0}	mittlere Kosten und MIV		

Wie schon bei der Analyse des dritten Kontexts unter den Polity-Faktoren, tritt der Faktor der Sprachregion auch hier lediglich in einem Lösungsterm auf und zwar in demselben wie dort. Ein Projekt wurde demnach erfolgreich realisiert, wenn es in der lateinischen Schweiz und in einer gesunden finanziellen Situation geplant und entschieden wurde.

War die finanzielle Situation positiv, wurde ein Projekt dann realisiert, wenn es hohen Nutzen brachte, auch wenn es dafür viel kostete. In einer schlechten finanziellen Lage wurde ein Projekt dagegen dort umgesetzt, wo es hohen Nutzen brachte und ökologische Aspekte in den Planungs- und Entscheidungsprozess einfließen.

Weiter wurde ein Projekt auch erfolgreich umgesetzt, wenn der Nutzen zwar nicht ganz klar war, es aber auch keine Verhaltensänderung forderte, wenn es also gewissermassen ein „bequemes“ Projekt war. Und wie oben, unter Kontext 2, zeigt sich auch hier wieder, dass Verkehrsprojekte auch dort umgesetzt werden konnten, wo es um den motorisierten Individualverkehr ging und die Kosten des Projekts im mittleren Bereich waren.

7.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Policy-Dimension

Der Einfluss der inhaltlichen Aspekte eines verkehrspolitischen Projekts auf Akzeptanz und Realisierung wird wie bei den Polity-Faktoren stark vom föderalen Kontext geprägt, während der Kontext der Sprachregion und der Vorgeschichte wie oben auch hier nur eine geringe Bedeutung hat. Dagegen wurde aber in diesem Kapitel deutlich, dass der finanzielle Kontext und vor allem Kosten-Nutzen-Überlegungen im verkehrspolitischen Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle spielen.

Zuerst zur Bedeutung der föderalen Ebene. Wie schon die Polity-Faktoren spielen auch die Policy-Faktoren für Bundesprojekte keine Rolle, diese wurden unabhängig von der inhaltlichen Ausprägung der Projekte akzeptiert und umgesetzt. Während sich zu kommunalen Projekten keine Aussagen machen lassen, hat die Analyse gezeigt, dass kantonale Projekte, die hohen Nutzen bringen, aber auch viel kosten, positiv aufgenommen wurden und ohne grössere Probleme umgesetzt werden konnten. Solch teure und nützliche Projekte dürften für die Kantone so wichtig sein, dass einerseits die Planung sehr sorgfältig erfolgt und dass die Wichtigkeit und die sorgfältige Planung schliesslich auch zu einer hohen Akzeptanz und erfolgreichen Realisierung beitragen.

Die Analyse hat ausserdem gezeigt, dass eine positive finanzielle Situation die Akzeptanz von ÖV-Projekten mit einer Vorgeschichte und von MIV-Projekten mit hohem Nutzen sowie generell die Implementation von Projekten in der lateinischen Schweiz begünstigen kann. Ein Projekt wurde trotz einem engen finanziellen Kontext dann akzeptiert, wenn es nicht durch eine Vorgeschichte belastet war, und es wurde dann umgesetzt, wenn es einen hohen Nutzen brachte und ökologisch gut eingebettet war.

Eine wesentliche Rolle für Akzeptanz und Realisierung spielten Kosten-Nutzen-Überlegungen. Dabei scheint, dass bei den untersuchten Projekten für den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr andere Handlungslogiken gelten. Bei MIV-Projekten war es für die Akzeptanz wichtig, dass das Projekt einen hohen Nutzen versprach, während ökologische Aspekte nicht so wichtig waren. Beim ÖV ist es einerseits von grösserer Bedeutung, dass das Projekt nützlich und ökologisch eingebettet ist, andererseits wurden auch ÖV-Projekte, die keinen grossen Nutzen brachten, akzeptiert und realisiert. Dies weist darauf hin, dass dem öffentlichen Verkehr in der Schweiz viel Goodwill entgegengebracht wird, so dass reine Nutzenüberlegungen teilweise in den Hintergrund treten.

Schliesslich wurde noch deutlich, dass Projekte, die nicht zu viel kosten und auch keine Verhaltensänderungen fordern bzw. die persönliche Freiheit einschränken, trotz teilweise diffussem oder fehlendem Nutzen gute Chancen hatten, angenommen und umgesetzt zu werden. Hier mag die Überlegung eine Rolle spielen, dass das betreffende Projekt möglicherweise nicht so grossen Nutzen bringt, aber „schaden tut es ja auch nicht“.

7.4 Politics: Proximate Bedingungen

Die Politics-Bedingungen betreffen die Prozesse und Konflikte, die den Planungs- und Entscheidungsprozess bestimmen. Hier werden die Konfliktualität innerhalb der Verwaltung und Politik, der Einfluss von Betroffenen und gesellschaftlichen Akteure im Planungs- und Entscheidungsprozess, der Stellenwert der Kommunikation und die Legitimation des Entscheidungsträgers näher betrachtet.

7.4.1 Akzeptanz

Wie schon bei den Polity- und den Policy-Faktoren soll auch hier die Akzeptanz wieder zuerst unter dem Kontext der föderalen Ebene und anschliessend unter den Kontextbedingungen der finanziellen Situation zusammen mit der Vorgeschichte betrachtet werden.

7.4.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Das Resultat der QCA mit den Politics-Bedingungen sowie dem Faktor der föderalen Stufe ergibt folgende Lösung:

foed{2}	Bundesprojekt	}	foed
+	oder		
konf{0}betroff{0}	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen	}	konf
+	oder		
gesell{1}	beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure	}	
+	oder		
komm{1}ent{1,2}	hoher Stellenwert der Kommunikation und Entscheidung bei der Legislative oder dem Volk		

Wie bereits in den Abschnitten vorher zeigt sich auch hier wieder, dass Bundesprojekte unabhängig von anderen Einflussfaktoren breit akzeptiert wurden (foed).

Weiter zeigt sich, dass bei Projekten, in denen es innerhalb von Verwaltung und Politik keine tiefen Konflikte bezüglich des Projekts gab, auch ohne Einbezug der Betroffenen eine hohe Akzeptanz erreicht wurde (konf). Diese Lösung kann darauf hinweisen, dass die Projekte überhaupt nicht umstritten waren und daher eine Beteiligung der Betroffenen nicht nötig bzw. nicht gewünscht wurde.

Der dritte Teil der Lösung zeigt, dass Projekte dort auf hohe Akzeptanz stiessen, wo die gesellschaftlichen Akteure konsultiert wurden oder wo grosser Wert auf die Kommunikation gelegt wurde und die Entscheidung beim Parlament oder beim Volk lag. Die – wenn auch beschränkte – Partizipationsmöglichkeit für gesellschaftliche Akteure kann möglicherweise die Legitimität des verkehrspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses erhöhen und so für eine bessere Akzeptanz sorgen. Ebenso verhält es sich, wenn die Betroffenen und die Bevölkerung intensiv über das Projekt informiert wurden und zumindest die letzte Entscheidung von einem demokratisch legitimierten Akteur wie dem Parlament oder dem Volk getroffen wird.

7.4.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Bei der Analyse des Einflusses der Politics-Bedingungen unter gleichzeitigem Einbezug der finanziellen Situation und der Vorgeschichte eines Projekts ergibt sich eine Lösung, in der keiner der einbezogenen Kontextfaktoren zu finden ist und die sich lediglich im ersten Term von der Lösung unter dem gerade diskutierten ersten Kontext unterscheidet.

konf{0}betroff{0}	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen	}	1
+	oder		
betroff{2}gesell{0}ent{0}	hohe Partizipation der Betroffenen und keine Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei Verwaltung/Regierung	}	2
+	oder		
gesell{1}	beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure		
+	oder		
komm{1}ent{1,2}	hoher Stellenwert der Kommunikation und Entscheidung bei der Legislative oder dem Volk		

Der erste Teil der Lösung zeigt, dass ein Projekt breit akzeptiert wurde, wenn die Konfliktualität in Politik und Verwaltung tief war und die Betroffenen nicht einbezogen wurden. Die tiefe Konfliktualität in Politik und Verwaltung kann darauf hinweisen, dass das Projekt im Allgemeinen nicht umstritten ist und daher Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen weniger nötig oder weniger gewünscht sind als bei einem umstrittenen Projekt.

Wie bei der Analyse unter dem ersten Kontext zeigt sich aber auch hier im zweiten Teil der Lösung, dass Partizipation im Planungsprozess oder die Möglichkeit, den letzten Entscheid zu fällen, der Akzeptanz förderlich sind. Ein Projekt wurde nämlich dort akzeptiert, wo die Betroffenen aktiv am Planungsprozess beteiligt waren, während die gesellschaftlichen Akteure sich nicht beteiligen konnten und wo die Entscheidung auf der Ebene der Exekutive getroffen wurde. Akzeptanz fand sich auch dort, wo die gesellschaftlichen Akteure zumindest einen beschränkten Einfluss auf den Planungs- und Entscheidungsprozess hatten oder dort, wo die

Information der Betroffenen und der Bevölkerung einen hohen Stellenwert genoss und die Entscheidung vom Parlament oder dem Volk getroffen wurde.

Es scheint, als ob es zwei Möglichkeiten gäbe, für eine hohe Akzeptanz zu sorgen: Einerseits, indem die letztliche Entscheidung einem demokratisch legitimierten Gremium überlassen wird, dem Parlament oder idealerweise wohl dem Volk, oder indem Betroffene und/oder gesellschaftliche Akteure ihre Anliegen bereits während dem Planungsprozess einbringen können.

7.4.2 Implementation

Der zweite Schritt der QCA für den Outcome Implementation wird unter den drei bereits bekannten Kontextbedingungen durchgeführt: Erstens unter Einbezug der föderalen Ebene, zweitens unter Einbezug von föderaler Ebene und Vorgeschichte und drittens unter Einbezug der finanziellen Situation und Sprachregion.

7.4.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Aus der QCA mit der Kontextbedingung der föderalen Stufe und den Politics-Bedingungen ergibt sich folgende Lösung für den Outcome Implementation:

$\text{konf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$ + $\text{foed}\{1\}\text{gesell}\{2\}\text{komm}\{1\}$ + $\text{gesell}\{1\}$ + $\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation oder kantonale Ebene und hohe Partizipation der gesellschaftlichen Akteure und hoher Stellenwert der Kommunikation oder beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure oder hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung oder dem Parlament	
--	---	--

Der erste Teil der Lösung (konf) zeigt, dass Projekte dort erfolgreich implementiert wurden, wo das Projekt in der Verwaltung und Politik unumstritten war und wo die Betroffenen nicht am Planungsprozess beteiligt wurden und auch kein grosser Wert auf die Kommunikation gelegt wurde.

Der zweite Teil der Lösung zeigt danach, unter welchen Bedingungen ein Einbezug der verschiedenen Gruppen von Bedeutung ist. Kantonale Projekte wurden dann realisiert, wenn die gesellschaftlichen Akteure aktiv am Planungsprozess partizipieren konnten und wenn grosser Wert auf die Kommunikation und Information der Bevölkerung und Betroffenen gelegt wurde. Projekte wurden auch dort umgesetzt, wo sich die gesellschaftlichen Akteure zumindest in beschränktem Mass am Planungsprozess beteiligen konnten oder dort, wo die Betroffenen grosse Partizipationsmöglichkeiten erhielten und die Entscheidung auf der Ebene der Verwaltung/Regierung oder der Legislative getroffen wurde.

Der erste Teil der Lösung zeigt, dass eine Beteiligung der Betroffenen und der Bevölkerung am Planungsprozess oder an der Entscheidung sowie eine intensive Kommunikation bei unumstrittenen Projekten keine wesentliche Bedingung für eine Realisierung darstellte – ebenso wenig wie für hohe Akzeptanz.

Der zweite Teil der Lösung zeigt aber, dass eine Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure oder der Betroffenen vor allem dort zur erfolgreichen Realisierung beitragen konnte, wo die Projekte kantonal waren oder wo die letzte Entscheidung nicht vom Volk getroffen wurde.

7.4.2.2 Kontext 2: Föderale Ebene und Vorgeschichte

Die Untersuchung der Realisierungschancen in Abhängigkeit von den Politics-Faktoren und der föderalen Ebene sowie der Vorgeschichte des Projekts führt zum genau gleichen Ergebnis wie bei der obigen Analyse, wo bloss die föderale Ebene, nicht aber die Vorgeschichte einbezogen wurde. Daraus lässt sich schliessen, dass die Vorgeschichte im Zusammenhang mit den Politics-Bedingungen keinen wesentlichen Einfluss auf die untersuchten Projekte hatte.

$\text{konf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$ + $\text{foed}\{1\}\text{gesell}\{2\}\text{komm}\{1\}$ + $\text{gesell}\{1\}$ + $\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation oder kantonale Ebene und hohe Partizipation der gesellschaftlichen Akteure und hoher Stellenwert der Kommunikation oder beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure oder hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung oder dem Parlament	} } } } }	konf
--	--	-----------------------	----------------------------------

Da die Lösung genau die gleiche ist, wie unter Kontext 1, wird hier auf eine erneute Diskussion der Ergebnisse verzichtet.

7.4.2.3 Kontext 3: Finanzielle Lage und Sprachregion

Die QCA mit den Politics-Bedingungen unter dem Kontext der finanziellen Situation und der Sprachregion führt zu folgendem Resultat:

$\text{konf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$ + $\text{gesell}\{1\}$ + $\text{betroff}\{1\}\text{gesell}\{2\}$ + $\text{betroff}\{2\}\text{komm}\{1\}$ + $\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation oder beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure oder beschränkte Partizipation der Betroffenen und hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure oder hohe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation oder hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung oder dem Parlament	} } } } } } }	konf
---	--	---------------------------------	----------------------------------

Es ist bemerkenswert, dass die beiden Kontextbedingungen im Resultat in keiner Weise auftauchen. Daraus lässt sich schliessen, dass die finanzielle Lage und die Vorgeschichte für die Politics-Dimension der untersuchten Projekte keinen relevanten Kontext darstellen. Weiterhin ist der erste Teil der Lösung identisch mit den jeweils ersten Teilen unter Kontext 1 und 2 der Analyse.

Der zweite Teil der Lösung zeigt, dass eine Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure und/oder der Betroffenen am Planungs- und Entscheidungsprozess einer Realisierung der untersuchten Projekte förderlich war. Bei verkehrspolitischen Planungsprozessen war eine Realisierung v.a. unter folgenden Bedingungen erfolgreich: gesellschaftliche Akteure konnten mitbestimmen; eingeschränkter Einbezug von Betroffenen, aber aktive Mitwirkung von gesellschaftlichen Akteuren; grosse Partizipationsmöglichkeiten für Betroffene und aktive Kommunikation; aktive Beteiligung von Betroffenen und Entscheidung bei Exekutive oder Parlament.

7.4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Politics-Dimension

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass die Politics-Faktoren die Akzeptanz und Realisierungschancen eines verkehrspolitischen Projekts mehr oder weniger unabhängig vom Kontext beeinflussen. Während die föderale Ebene zumindest noch in einigen wenigen Lösungstermen auftauchte, fanden sich in den verschiedenen Resultaten weder die finanzielle Situation noch die Vorgeschichte oder die Sprachregion. Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass Konflikte, Partizipation oder Kommunikation in allen verkehrspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozessen die gleiche Wirkung zeigen.

Die Ergebnisse haben zudem gezeigt, dass eine Beteiligung von Betroffenen oder gesellschaftlichen Gruppen, eine aktive Kommunikation oder eine Entscheidung durch einen demokratisch legitimierten Akteur (Parlament, Volk) dort für Akzeptanz und Umsetzung nicht von Bedeutung waren, wo das Projekt in Politik und Verwaltung nicht umstritten war. Eine tiefe Konfliktualität innerhalb des politisch-administrativen Komplexes kann möglicherweise darauf hindeuten, dass ein Projekt auch ausserhalb davon wenig umstritten ist und dass keine wesentlichen Interessenskonflikte bestehen, die durch eine Beteiligung der verschiedenen Akteure am Planungsprozess gelöst werden müssten.

Andererseits weisen die Resultate der Analyse aber auch daraufhin, dass ein Einbezug der Betroffenen oder der gesellschaftlichen Akteure oder eine ausgeprägte Kommunikation oder die Übertragung der letzten Entscheidung an das Parlament bzw. das Volk sowohl einer hohen Akzeptanz wie auch einer reibungslosen Umsetzung entgegenkommt. Insofern lässt sich sagen, dass ein Einbezug der Betroffenen bzw. einer breiteren Öffentlichkeit grundsätzlich als positiv bewertet wird, wobei es eher nebensächlich ist, in welcher Form diese erfolgt.

7.5 Zwischenfazit

Die QCA auf der Basis der bestehenden Fallstudien hat zuerst gezeigt, dass verkehrspolitische Planungs- und Entscheidungsprozess, für die der **Bund verantwortlich war**, unabhängig von den Organisationsstrukturen der Verwaltung und von inhaltlichen Aspekten des Projekts auf hohe Akzeptanz stiessen und erfolgreich realisiert wurden. Dieses Resultat weist darauf hin, dass der Bund über eine hohe Kompetenz bezüglich der Planung von verkehrspolitischen Projekten verfügt. Zudem durchlaufen Bundesprojekte einen langen und komplexen Planungsprozess, während dem divergierende Interessen integriert werden können, so dass sie am Ende breit akzeptiert werden. Die professionelle Planung und die hohe Akzeptanz erleichtern schliesslich auch die Umsetzung der Projekte.

Weiter hat die Untersuchung verdeutlicht, dass die Polity-Faktoren, welche die Organisation und Koordination der für die Planung verantwortlichen Verwaltungsstellen betreffen, je nach föderaler Stufe eine andere Wirkung auf die Akzeptanz und die Realisierung haben können. Während die **Verwaltungsorganisation** für Bundesprojekte sekundär war, wurden kantona-

le Projekte vor allem dann akzeptiert und realisiert, wenn die Verwaltung stark war und sich die beteiligten Ämter gut miteinander koordiniert haben (administrativ-technokratisches Modell). Oder: Koordination und Handlungsspielraum innerhalb der Verwaltung waren gering, aber der Einfluss externer Experten gross (wissenschaftlich-technokratisches Modell). Umgekehrt wurde ein kommunales Projekt eher dann akzeptiert und realisiert, wenn der Handlungsspielraum der Verwaltung eher klein, dafür die Politik am Planungsprozess stark beteiligt war (deziisionistisches Modell).

Bei der Untersuchung des Einflusses der inhaltlichen Ausprägungen eines Verkehrsprojekts auf die Akzeptanz und die Implementation wurde deutlich, dass der finanzielle Kontext sowie **Kosten-Nutzen-Überlegungen** ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen. Während aber bei Strassenverkehrs- bzw. MIV-Projekten ein hoher Nutzen von grosser Bedeutung für die Akzeptanz und Realisierung war, wurden ÖV-Projekte teilweise auch dann noch akzeptiert und realisiert, wenn sie keinen besonders grossen Nutzen brachten. Dies spricht für eine grundsätzlich positive Einstellung zum ÖV in der Schweiz, welche mehr wiegen kann als rationales Nutzenkalkül.

Schliesslich resultierte aus der Analyse der Politics-Faktoren, welche die Prozesse, Machtverhältnisse und Konflikte des Planungsprozesses abbilden, die Feststellung, dass ein **Einbezug der Betroffenen** bzw. einer breiteren Öffentlichkeit förderlich für die Akzeptanz und Implementation war. Einbezug kann dabei bedeuten, dass Betroffene und/oder gesellschaftlichen Akteure aktiv am Planungsprozess teilnehmen können, oder dass ein demokratisch legitimierter Akteur (Parlament oder Volk) die letzte Entscheidung trifft, oder auch, dass der Kommunikation hohe Bedeutung beigemessen wird, d.h. dass die Betroffenen und die Öffentlichkeit offen und ausführlich über den Planungsprozess informiert werden. Bei unumstrittenen Projekten wurden aber eine hohe Akzeptanz und eine Realisierung eines Verkehrsprojekts auch dann erreicht, wenn Partizipation und Kommunikation keine hohe Bedeutung zugemessen wurde.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass vor allem diese letzten Befunde bezüglich der Rolle von Partizipation und **Kommunikation** mit einer gewissen Zurückhaltung gelesen werden sollten. Die Auswertung der bestehenden Fallstudien hat gezeigt, dass darin partizipativen Prozessen und Kommunikation oft wenig Beachtung geschenkt wurde. Gerade diese Faktoren sind aber besonders interessant, denn der Einbezug von Betroffenen und einer breiteren Öffentlichkeit sowie die Kommunikationsstrategien sind wesentlich leichter zu beeinflussen als strukturelle Merkmale der Verwaltungsorganisation (Polity) oder inhaltliche Aspekte eines Verkehrsprojekts (Policy). Zugleich ist anzunehmen, dass gerade partizipative Verfahren und eine proaktive Kommunikation grossen Einfluss auf die Akzeptanz haben können. Dazu sind aber weitere vom Projektteam zu vertiefende Fallstudien nötig.

8 Auswertung 2. Runde QCA: bisherige Variablen

Die erste Runde QCA, für die bestehende Fallstudien codiert und ausgewertet wurden, hat gezeigt, dass in diesen „älteren“ Studien der Partizipation und insbesondere der Kommunikation wenig Beachtung geschenkt wurde. Gerade diese Faktoren sind aber für die Politikverantwortlichen von besonderem Interesse, weil sie relativ einfach und direkt beeinflusst werden können. Zudem ist zu vermuten, dass der Einbezug von Betroffenen und gesellschaftlichen Akteuren sowie eine **aktive und offene Kommunikation** nicht nur zu einer inhaltlichen Verbesserung der Projekte führen, sondern auch dafür sorgen, dass sich die Politikbetroffenen ernst genommen fühlen, sich mit dem verkehrspolitischen Projekt auseinandersetzen und es eher akzeptieren.

Bevor aber die Bedeutung der Kommunikation bzw. verschiedener Kommunikationsstrategien mittels QCA und einem qualitativen Vergleich analysiert wird, werden die zusätzlichen Fallstudien dazu genutzt, um die **Ergebnisse der ersten Runde QCA nochmals zu überprüfen**. Die codierten Daten der bestehenden und der neu erstellten Fallstudien werden zusammengeführt und mit der gleichen Methode verglichen wie im ersten Zwischenbericht beschrieben. Anschliessend werden die **speziell für die Kommunikation gebildeten Variablen** mit dem QCA-Verfahren anhand der neu erstellten Fallstudien untersucht. Wie erwähnt wurden für die zweite Runde der QCA die Daten der bestehenden und der neuen Fallstudien zusammengelegt und ausgewertet (siehe Datenmatrix im Anhang). Inhalt und Sinn der Methode wurden im ersten Zwischenbericht bereits beschrieben, darauf soll hier verzichtet werden. Weil der Fokus dieses zweiten Zwischenberichts auf der Kommunikationsanalyse liegt, werden die Resultate der allgemeinen QCA hier nicht mehr ausführlich beschrieben, sondern lediglich kurz erläutert und mit den Ergebnissen der ersten Runde verglichen, im Sinne einer **Validierung der Ergebnisse aus der ersten QCA** (Änderungen gegenüber der ersten Runde in **fetter** Schrift).

8.1 Kontext: Remote-Bedingungen

8.1.1 Akzeptanz

Die folgende Tabelle zeigt die Kombinationen der Kontextbedingungen für den Outcome Akzeptanz der untersuchten Projekte:

Die QCA ergibt folgende Lösung:

Die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts war dann hoch,...

foed{2}	Bundesebene	}	Kontext 1
+	oder		
foed{0}stadt{0}+	kommunale Ebene und ländlicher Raum	}	Kontext 2
+	oder		
finan{1}vorg{1}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte vorhanden	}	Kontext 3
+	oder		
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte vorhanden		

Verglichen mit der ersten Runde QCA zeigt diese Analyse drei Kontexte, welche die Akzeptanz eines Verkehrsprojekts prägen. Wie in der ersten Runde wird ein Kontext durch die föderale Ebene definiert (Kontext 1), der andere durch das finanzielle Umfeld und die Vorgeschichte eines Projekts (Kontext 3). Neu kommt aber noch ein dritter Kontext dazu, welcher

durch die föderale Ebene und die Urbanisierung bestimmt wird. Die sich aus dieser Analyse ergebenden Bedingungen müssen nicht unbedingt kausal relevant sein, sie bilden aber einen möglichen, strukturellen Rahmen, der zusammen mit weiteren Bedingungen die Akzeptanz beeinflusst.

8.1.2 Implementation

Sowohl die erste wie die zweite Analyse weisen auf die Bedeutung des föderalen Kontexts und der finanziellen Situation hin, zusammen mit der Sprachregion für den Implementationserfolg. Während aber in der ersten Runde weiter die föderale Ebene und die Vorgeschichte als möglicherweise relevante Kontextbedingung resultierten, ergibt sich hier als dritte Kontextbedingung die Kombination finanzielle Situation und Vorgeschichte.

foed{2}	Bundesebene	}	Kontext 1
+	oder		
finan{0}deut{1}	negative finanzielle Situation und deutsche Schweiz	}	Kontext 2
+	oder		
finan{1}vorg{1}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte vorhanden	}	Kontext 3

8.2 Polity: Proximate-Bedingungen

8.2.1 Akzeptanz

Im Folgenden wird die Akzeptanz in Abhängigkeit von den Polity-Bedingungen betrachtet. Dabei muss diese Analyse für alle drei unterschiedlichen Kontexte, die sich im ersten Schritt der Analyse ergeben haben (siehe oben), separat durchgeführt werden.

8.2.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die Resultate der zweiten QCA-Runde unterscheiden sich in einigen Punkten von denen der ersten. Allerdings sind die Abweichungen gering, sie präzisieren und bestätigen im Wesentlichen die Befunde der ersten Analyse.

foed{2}	Bundesebene	}	foed		
+	oder				
foed{1}prof{1}koord{1}hand{0}expert{1}	kantonale Ebene und professionelle Verwaltung und starke Koordination und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten				
+	oder				
foed{0}hand{0}expert{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten				
+	oder				
foed{0}prof{0}	kommunale Ebene und schwach professionelle Verwaltung				
+	oder				
koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten			}	koord
+	oder				
koord{0}hand{1}expert{1}	schwache Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten	}			

Wie bei der ersten Runde lässt sich die Lösung in zwei Teile zerlegen. Teil 1 zeigt, welche Bedingungen zu einer hohen Akzeptanz je nach föderaler Ebene führen (foed), der zweite Teil unterscheidet die Erfolgsbedingungen für Akzeptanz je nach Qualität der Koordination innerhalb der verantwortlichen Verwaltungsstellen (koord).

Die Ergebnisse für die kantonale und die kommunale Ebene werden im Vergleich mit der ersten Analyse noch ergänzt. Kantonale Projekte wurden akzeptiert, wenn sie von einer professionellen Verwaltung geplant wurden, die sich gut koordiniert hat und externe Experten einbezogen hat, aber wo zugleich die kantonale Politik mitbestimmt hat (kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung). Dieses Resultat zeigt, dass auf kantonaler Ebene ein Planungsprozess, der von externen Experten mitbestimmt wird, aber in dem auch die Politik mitreden konnte, für hohe Akzeptanz sorgte. Ein technokratisches Modell mit politischer Abstützung hat sich in den untersuchten Projekten auf Kantonebene als gute Grundlage für eine hohe Akzeptanz erwiesen.

Auf kommunaler Stufe – auch hier werden die Resultate der ersten Runde bestätigt – hat sich dagegen das dezisionistische Modell als erfolversprechend gezeigt. Projekte wurden akzeptiert, wenn nicht die Verwaltung und Experten, sondern die politischen Akteure eine wichtige Rolle im Planungsprozess spielten oder wenn die Verwaltung wenig professionell war.

Die beiden letzten Zeilen sind identisch mit den Ergebnissen der ersten Analyse. Sie weisen darauf hin, dass ein administrativ-technokratisches Modell mit politischer Abstützung ebenso zu hoher Akzeptanz führte wie eine externe Lösung, wo Mängel in der Verwaltungskoordination durch eine starke Beteiligung von externen Experten und Politik ausgeglichen werden konnten.

8.2.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Die Ergebnisse zwischen der ersten und der zweiten Runde unterscheiden sich zwar, sie stimmen aber in wichtigen Punkten überein oder bestätigen bereits diskutierte Befunde.

finan{1}koord{1}expert{1}	positive finanzielle Situation und starke Koordination und hoher Einfluss externer Experten	}	finan
+	oder		
finan{1}prof{0}	positive finanzielle Situation und schwach professionelle Verwaltung		
+	oder		
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte	}	koord
+	oder		
koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten		

Demnach kann man sagen, dass ein Verkehrsprojekt auf Akzeptanz stiess, wenn die Finanzlage positiv war und sich die verantwortlichen Verwaltungsstellen zugleich gut miteinander abstimmten. In einer positiven finanziellen Situation wurde Projekte auch akzeptiert, wenn sie von einer schwach professionalisierten Verwaltung geplant wurden. In einer finanziell engen Situation wurde ein Projekt dann akzeptiert, wenn es keine Vorgeschichte hatte. Die letzte Zeile ist bereits bekannt, sie weist darauf hin, dass Projekte unabhängig von der finanziellen Situation und der Vorgeschichte dann gutgeheissen werden, wenn die Verwaltung der dominierende Akteur ist (administrativ-technokratisches Modell).

8.2.1.3 Kontext 3: Föderale Ebene und Urbanisierung

Dieser verglichen mit der ersten Analyse neue Kontext führt unter Einbezug der Polity-Faktoren zu folgenden Resultaten:

foed{1}stadt{1}prof{1}hand{1}expert{1}	kantonale Ebene und städtischer Raum und professionelle Verwaltung und hoher Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten	}	foed
+	oder		
foed{0}hand{0}expert{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten	}	foed
+	oder		
koord{1}stadt{0}	starke Koordination und ländlicher Raum	}	koord
+	oder		
koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten	}	
+	oder		
koord{0}hand{1}expert{1}	schwache Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und hoher Einfluss von externen Experten		

Die Resultate stimmen zu grossen Teilen mit den Ergebnissen beim ersten Kontext überein. Die Analyse bestätigt die Bedeutung des technokratischen Modells auf kantonaler Ebene, insbesondere in einem urban geprägten Kanton (erste Zeile), und des dezisionistischen Modells als kommunaler Ebene. Weiter wurden Projekte in einem ländlichen Umfeld akzeptiert, wenn sich die Verwaltung gut koordiniert hat. Und die beiden letzten Zeilen wurden oben bereits erläutert.

8.2.2 Implementation

8.2.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die QCA für den Outcome Implementation unter Einbezug der Kontextbedingung „föderale Ebene“ und den Polity-Bedingungen ergibt folgende Lösung:

foed{1}expert{1}	kantonale Ebene und hoher Einfluss von externen Experten	}	foed
+	oder		
foed{0}hand{0}expert{0}	kommunale Ebene und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss externer Experten	}	koord
+	oder		
koord{1}hand{1}expert{0}	Starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und tiefer Einfluss von externen Experten	}	
+	oder		
prof{0}	schwach professionelle Verwaltung		

Die ersten beiden Lösungsterme zeigen wiederum die Bedeutung des wissenschaftlich-technokratischen Modells auf kantonaler Ebene und des dezisionistischen Modells auf Gemeindeebene und der dritte Lösungsterm wurde auch bereits mehrfach erläutert. Neu und eher überraschend ist die vierte Zeile. Ein verkehrspolitisches Projekt wurde demnach dort realisiert, wo die Verwaltung eher schwach professionalisiert war. Dies lässt sich möglicherweise damit begründen, dass in diesen Fällen ein politisch motivierter Umsetzungswille nicht

durch eine professionelle Verwaltung hinterfragt werden kann. Aber diese Interpretation ist mit Vorsicht zu geniessen und muss durch einen Rückgriff auf die konkreten Fälle (A8 Lungern, Umfahrung Delémont, Emmental bewegt) und den Vergleich der qualitativen Fallstudien genauer betrachtet werden.

8.2.2.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Sprachregion

Vergleicht man die Lösungen dieser zweiten QCA mit denen der ersten, zeigt sich, dass vier Zeilen identisch sind. In der zweiten Analyse taucht der Lösungsterm „hand{0}expert{1}“ nicht mehr auf, dafür kommt neu die letzte Zeile dazu. Damit werden die Erkenntnisse der ersten Runde bestätigt.

koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und wenig Einfluss von externen Experten	}	koord
+	oder		
koord{0}expert{1}	schwache Koordination und hoher Einfluss von externen Experten	}	koord
+	oder		
prof{0}	schwache Professionalisierung der Verwaltung	}	kontext
+	oder		
finan{1}deut{0}	positive finanzielle Situation und lateinische Schweiz	}	kontext
+	oder		
finan{0}deut{1} expert{1}	negative finanzielle Situation und deutsche Schweiz und hoher Einfluss externer Experten	}	kontext

Die beiden letzten Zeilen beinhalten jeweils beide Kontextbedingungen und weisen darauf hin, dass die finanzielle Situation je nach Sprachregion eine andere Bedeutung für die Akzeptanz hatte. In der lateinischen Schweiz stiess ein Verkehrsprojekt dann auf Akzeptanz, wenn sich die finanzielle Situation positiv gestaltet. Im Unterschied dazu zeigt die letzte Zeile, dass ein verkehrspolitisches Vorhaben in der deutschen Schweiz auch dann gutgeheissen wurde, wenn die finanzielle Lage negativ war und externe Experten im Planungsprozess eine wichtige Rolle spielten.

8.2.2.3 Kontext 3: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Diesen Kontext gab es in der ersten Runde nicht, daher werden die Resultate lediglich in Zusammenhang mit den bisherigen Erkenntnissen der zweiten Runde gesetzt.

koord{1}hand{1}expert{0}	starke Koordination und grosser Handlungsspielraum der Verwaltung und wenig Einfluss von externen Experten	}	koord
+	oder		
koord{0}expert{1}	schwache Koordination und hoher Einfluss von externen Experten	}	koord
+	oder		
prof{0}	schwache Professionalisierung der Verwaltung	}	finan
+	oder		
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte	}	finan
+	oder		
finan{1}vorg{1}hand{0}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte vorhanden und kleiner Handlungsspielraum der Verwaltung	}	finan

Die ersten drei Lösungsterme sind unter Einbezug des ersten und des zweiten Kontexts identisch und weisen darauf hin, dass sich die Struktur und Arbeitsweise der Verwaltung unabhängig von Kontextbedingungen auf den Implementationserfolg auswirkt.

Weiter zeigt sich, dass Projekte ohne Vorgeschichte auch in einer finanziell schlechten Lage realisiert wurden, während Projekte mit Vorgeschichte dort umgesetzt werden konnten, wo die finanzielle Situation gut war und der Handlungsspielraum der Verwaltung eher gering. Diese letzte Erkenntnis lässt sich wiederum nur durch einen Rückgriff auf die konkreten Fälle (Umfahrung Locarno, LEB 2, Vereinatunnel) verstehen und soll im qualitativen Fallstudienvergleich näher betrachtet werden.

8.3 Policy: Proximate-Bedingungen

8.3.1 Akzeptanz

Nun soll die Akzeptanz in Abhängigkeit der Policy-Bedingungen betrachtet werden, wiederum für jeden der drei Kontexte, die sich im ersten Schritt der Analyse ergeben haben.

8.3.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die Lösung unter Einbezug der neuen Fälle unterscheidet sich wie folgt vom Resultat der ersten QCA:

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten		
+	oder	}	oeko
foed{1}kost{0}verhalt{0}	kantonale Ebene und tiefe Kosten und keine Verhaltensänderung		
+	oder	}	nutz
foed{0}oeko{1}	kommunale Ebene und ökologische Aspekte berücksichtigt		
+	oder	}	nutz
kost{0}oeko{1}	tiefe Kosten und ökologische Aspekte berücksichtigt		
+	oder	}	nutz
nutz{2}oeko{0}verhalt{0}	hoher Nutzen und ökologische Aspekte nicht berücksichtigt und keine Verhaltensänderung		
+	oder	}	nutz
nutz{0}traeg{1}	tiefer Nutzen und ÖV		
+	oder		
traeg{0}kost{1}verhalt{1}	MIV und mittlere Kosten und Verhaltensänderung angestrebt		

Die ersten beiden Zeilen sind in der ersten und zweiten QCA identisch. Ein Verkehrsprojekt wurde akzeptiert, wenn es auf Bundesebene geplant wurde oder wenn es auf kantonaler Ebene geplant wurde und viel kostete, aber auch einen klaren Nutzen brachte. Die dritte Zeile besagt, dass ein kantonales Verkehrsprojekt auch akzeptiert wurde, wenn es wenig kostete und die Verkehrsteilnehmer nicht zu einer Verhaltensänderung animieren wollte – und was fast nichts kostet und die persönliche Freiheit nicht beeinträchtigt, kann man bequem akzeptiert werden. Weiter hatte ein Projekt auf Gemeindeebene dann gute Chancen akzeptiert zu werden, wenn ökologische Aspekte berücksichtigt wurden. Gerade kommunale Projekte sind meist am nächsten am Alltag der Betroffenen, die Auswirkungen sind unmittelbarer spürbar als bei Projekten, die weiter weg sind. Daher waren ökologische Überlegungen wohl besonders auf der kommunalen Ebene der Akzeptanz förderlich. Ein ökologisch sinnvolles Projekt

wurde auch akzeptiert, wenn es wenig kostete, was sich wohl teilweise mit dem Motto „Umweltschutz ja, aber nur wenn er nichts kostet“ begründen lässt. Sobald der Nutzen aber klar und unbestritten hoch war und keine Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer gefordert wurde, wurden Verkehrsprojekte auch akzeptiert, wenn ökologische Aspekte in der Planung keine Rolle spielten. Andererseits geniesst der umweltfreundlichere ÖV in der Schweiz offenbar viel Goodwill, wie in der ersten QCA zeigt sich auch hier, dass Projekte des öffentlichen Verkehrs auch akzeptiert wurden, wenn der Nutzen eher tief war. Schliesslich wurden mässig teure verkehrspolitische Vorhaben erstaunlicherweise auch akzeptiert, wenn die den motorisierten Individualverkehr betrafen und eine Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer zum Ziel hatten. Dieser letzte Term ist etwas überraschend und kann nur mit den Policy-Faktoren nicht begründet werden, die drei betreffenden Projekte (FlamaWest, Entlastung Solothurn und Limmatquai) und dieses Resultat werden aber im qualitativen Vergleich noch näher diskutiert.

8.3.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Die Analyse unter Einbezug der neu erstellten Fallstudien bestätigt die erste Analyse der bisherigen Fallstudien; lediglich die letzte Zeile kommt bei der zweiten QCA neu hinzu.

Zur Erinnerung hier nochmals die Interpretation der ersten Runde: In einer guten finanziellen Situation wurde ein verkehrspolitisches Projekt dann akzeptiert, wenn es eine Vorgeschichte hatte und den öffentlichen Verkehr betraf, oder wenn es den MIV anging und einen hohen Nutzen brachte. In einer Situation von knappen Finanzen war die Akzeptanz hingegen dann hoch, wenn das Projekt keine Vorgeschichte hatte. Diese Lösungen zeigen, dass in einem positiven finanziellen Umfeld die Inhalte eher einen Einfluss auf die Akzeptanz haben, als in einer schlechten finanziellen Lage, wo es vor allem darauf ankommt, dass das Projekt neu und nicht vorbelastet ist. Denn gerade in einer finanziell schlechten Lage ist es von Vorteil, wenn ein verkehrspolitischer Planungsprozess bei Null beginnen kann und nicht auf frühere Lösungsvorschläge oder vielmehr auf frühere Konflikte eingehen muss.

Ein Projekt wurde auch dann akzeptiert, wenn es wenig kostete und dazu noch ökologisch war. Diese Projekte stiessen wohl auch daher auf eine hohe Akzeptanz, weil sie sich im Geldbeutel gar nicht oder nur wenig bemerkbar machten, und weil sie zusätzlich „gut fürs Gewissen waren“, da sie ökologischen Aspekten hohe Bedeutung gaben.

finan{1}vorg{1}traeg{1}	positive finanzielle Situation und Vorgeschichte und ÖV	} finan
+	oder	
finan{1}traeg{0}nutz{2}	positive finanzielle Situation und MIV und hoher Nutzen	
+	oder	
finan{0}vorg{0}	negative finanzielle Situation und keine Vorgeschichte	
+	oder	
kost{0}oeko{1}	tiefe Kosten und ökologische Aspekte berücksichtigt	}
+	oder	
vorg{1}kost{1}verhalt{1}	Vorgeschichte und mittlere Kosten und Verhaltensänderung	

Als neue Erkenntnis kommt hinzu, dass Verkehrsprojekte, die eine Vorgeschichte haben, im mittleren Kostenbereich liegen und eine Verhaltensänderung fordern, auch akzeptiert wurden.

8.3.1.3 Kontext 3: Föderale Ebene und Urbanisierung

Die Analyse der Policy-Bedingungen unter dem neuen Kontext führt zu keinen wesentlich neuen Erkenntnissen. Die meisten Zeilen sind bereits in den Analysen unter anderen Kontexten aufgetaucht und wurden dort erläutert. Lediglich die zweitletzte Zeile ist neu und zeigt, dass Verkehrsprojekte in einem urbanisierten Umfeld dann akzeptiert wurden, wenn sie hohen Nutzen brachten und keine Verhaltensänderungen forderten.

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}kost{0}verhalt{0}	kantonale Ebene und tiefe Kosten und keine Verhaltensänderung	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{1}oeko{1}	hoher Nutzen und ÖV und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	nutz
+	oder		
nutz{2}stadt{1}verhalt{0}	hoher Nutzen und städtisches Umfeld und keine Verhaltensänderung	}	nutz
+	oder		
traeg{0}kost{1}verhalt{1}	MIV und mittlere Kosten und Verhaltensänderung angestrebt		

8.3.2 Implementation

8.3.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die Ergebnisse der zweiten QCA bestätigen und ergänzen im Grossen und Ganzen die Resultate der ersten Analyse. Auffällig ist vor allem, dass die Nutzenvariable mit Ausnahme des ersten in jedem Lösungsterm vorkommt.

foed{2}	Bundesebene	}	foed
+	oder		
foed{1}nutz{2}kost{2}	kantonale Ebene und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	foed
+	oder		
foed{1}traeg{0}nutz{1}	kantonale Ebene und MIV und diffuser/umstrittener Nutzen	}	nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{1}oeko{1}	hoher Nutzen und ÖV und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{1}verhalt{0}	hoher Nutzen und ÖV und keine Verhaltensänderung	}	nutz
+	oder		
nutz{2}traeg{0}kost{1}	hoher Nutzen und MIV und mittlere Kosten	}	nutz
+	oder		
nutz{0}traeg{1}	tiefer Nutzen und ÖV		

Ein Verkehrsprojekt, das einen hohen Nutzen verspricht, wurde umgesetzt, wenn es auf kantonaler Ebene geplant wurde und viel kostete, wenn es dem ÖV betraf und ökologisch war, wenn es den ÖV betraf und keine Verhaltensänderung forderte und wenn es den Individualverkehr betraf und im mittleren Kostenbereich angesiedelt war. Projekte, bei denen der Nutzen eher diffus oder auch umstritten war, hatten dennoch Chancen realisiert zu werden, wenn sie den MIV betrafen und kantonale geplant wurden. Und Projekte, die den öffentlichen

Verkehrt förderten, wurden sogar dann realisiert, wenn der Nutzen tief war, hier spielt wohl der bereits angesprochene Goodwill gegenüber dem ÖV eine wichtige Rolle.

8.3.2.2 Kontext 2: Finanzielle Ebene und Sprachregion

Während die Sprachregion in den Lösungen gar nicht auftaucht, scheint die finanzielle Situation eine grössere Bedeutung für den Realisierungserfolg zu haben. Die ersten drei Lösungszeilen sind identisch mit der ersten QCA, als Ergänzung kommt hinzu, dass ein Projekt in einem engen finanziellen Umfeld auch umgesetzt wurde, wenn es keine Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer anstrebte.

finan{1}deut{0}	positive finanzielle Situation und lateinische Schweiz	}	finan
+	oder		
finan{1}nutz{2}kost{2}	positive finanzielle Situation und hoher Nutzen und hohe Kosten		
+	oder		
finan{0}nutz{2}oeko{1}	negative finanzielle Situation und hoher Nutzen und ökologische Aspekte berücksichtigt		
+	oder		
finan{0}verhalt{0}	negative finanzielle Situation und keine Verhaltensänderung	}	finan
+	oder		
nutz{2}oeko{0}verhalt{0}	hoher Nutzen und keine Berücksichtigung ökologischer Aspekte und keine Verhaltensänderung		
+	oder	}	finan
traeg{0}verhalt{1}	MIV und Verhaltensänderung gefordert		

Zudem zeigte die Analyse, dass verkehrspolitische Projekte dann realisiert werden konnten, wenn ihr Nutzen hoch war und sie keine Verhaltensänderung forderten, auch wenn zugleich ökologische Aspekte in der Planung keine wesentliche Rolle spielten.

8.3.2.3 Kontext 3: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Der Kontext „finanzielle Situation und Vorgeschichte“ ist zwar gegenüber der ersten QCA neu, aber es finden sich auch hier Lösungen, die aus der ersten QCA oder zum Teil aus obigen Analysen bereits bekannt sind. Ein verkehrspolitisches Projekt wurde dann umgesetzt, wenn es in einer finanziell schwierigen Situation geplant wurde, aber von den Verkehrsteilnehmern keine Verhaltensänderung forderte. Gerade in finanziell schwierigen Zeiten dürfte es wohl schwerer sein, ein Verkehrsprojekt umzusetzen, dass die Steuerzahler nicht nur etwas kostet, sondern sie auch noch zu einem veränderten Verkehrsverhalten „erziehen“ will.

finan{1}verhalt{0}	negative finanzielle Situation und keine Verhaltensänderung	}	finan
+	oder		
finan{1}nutz{2}kost{2}	positive finanzielle Situation und hoher Nutzen und hohe Kosten	}	finan
+	oder		
vorg{1}nutz{0}oeko{0}	Vorgeschichte und tiefer Nutzen und ökologische Aspekte nicht berücksichtigt	}	traeg
+	oder		
traeg{0}verhalt{1}	MIV und Verhaltensänderung gefordert		
+	oder	}	traeg
traeg{0}nutz{2}oeko{0}	MIV und hoher Nutzen und ökologische Aspekte nicht berücksichtigt		
+	oder		
traeg{1}nutz{2}oeko{1}	ÖV und hoher Nutzen und ökologische Aspekte berücksichtigt	}	traeg

Wie in der ersten QCA zeigt sich auch hier, dass für die beiden Verkehrsträger wohl teilweise unterschiedliche Entscheidungslogiken gelten. MIV-Projekte wurden umgesetzt, wenn sie einen hohen Nutzen brachten, auch wenn ökologische Aspekte im Planungsprozess keine Rolle spielten. Bei ÖV-Projekten wurden dagegen ökologische Überlegungen wohl höher gewichtet, die Projekte wurden erfolgreich realisiert, wenn sie grossen Nutzen versprachen und ökologisch Sinn machten. Die überraschende Lösung, dass MIV-Projekte, die eine Verhaltensänderung forderten, ebenfalls erfolgreich realisiert wurden, ist bereits vom 2. Kontext bekannt und soll später noch im qualitativen Fallstudienvergleich thematisiert werden.

8.4 Politics: Proximate-Bedingungen

8.4.1 Akzeptanz

8.4.1.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Die Resultate der 2. QCA bestätigen und ergänzen die Befunde der ersten Analyse.

foed{2}	Bundesprojekt	
+	oder	
konf{0}betroff{0}	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen	
+	oder	
gesell{1}ent{0}	beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei der Exekutive	}
+	oder	
gesell{2}komm{1}	hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure und hoher Stellenwert der Kommunikation	}
+	oder	
betroff{0,2}komm{1}	hohe oder tiefe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}

Zum wiederholten Mal zeigt sich, dass verkehrspolitische Projekte, die vom Bund geplant werden, unabhängig von anderen Einflussgrössen akzeptiert wurden. Ebenfalls bestätigt wird die Erkenntnis aus der ersten QCA, dass Projekte, die in Verwaltung und Politik weitgehend unumstritten sind, gutgeheissen wurden, auch wenn die Betroffenen nicht in den Planungs- und Entscheidungsprozess einbezogen wurden.

Während aus der ersten QCA resultierte, dass ein Projekt dort akzeptiert wurde, wo gesellschaftliche Akteure konsultiert wurden, wird dieser Lösungsterm durch die zusätzlichen Fälle in der zweiten QCA noch dahingehend ergänzt, dass Verkehrsplanungen akzeptiert wurden, wenn die gesellschaftlichen Akteure konsultiert wurden und die Entscheidung von der Exekutive gefällt wurde. Wiederum zeigt sich auch die Bedeutung der Kommunikation: Wurde grossen Wert auf die Kommunikation gelegt und gesellschaftliche Akteure in den Planungsprozess einbezogen, so stiessen die untersuchten Projekte auf hohe Akzeptanz. Weiter wurden auch verkehrsplanerische Vorhaben gut geheissen, bei denen der Stellenwert der Kommunikation im Planungs- und Entscheidungsprozess hoch war, und zwar sowohl in der Situation, in der die Betroffenen stark einbezogen wurden, aber auch in der Situation, bei denen die betroffenen Akteure wenig Partizipationsmöglichkeiten hatten.

8.4.1.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Die Analyse unter Einbezug der finanziellen Situation und der Vorgeschichte zeigt, dass beide Kontextfaktoren keinen wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz haben, sondern dass vielmehr die Ausprägung der Politics-Bedingungen allein bedeutsam sind.

konf{0}betroff{0}	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen	}	betroff
+	oder		
betroff{2}gesell{0}ent{0}	hohe Partizipation der Betroffenen und keine Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei Verwaltung/Regierung	}	betroff
+	oder		
betroff{0,2}komm{1}	hohe oder tiefe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	komm
+	oder		
gesell{1} komm{1}	beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure	}	gesell
+	oder		
vorg{0}gesell{1}	Keine Vorgeschichte und beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure	}	gesell

Wie in der ersten Runde und wie oben zeigt sich, dass Projekte, die in Verwaltung und Politik für wenig Konflikt sorgen, und wo die Betroffenen nicht beteiligt werden, gut geheissen werden. Der zweite Lösungsterm ist in der ersten und zweiten QCA identische und streicht die Bedeutung des Einbezugs der Betroffenen heraus. Die dritte und vierte Lösungszeile dagegen sind identisch mit den Resultaten unter Kontext 1 und betonen den positiven Einfluss der Kommunikation auf die Akzeptanz. Die letzte Zeile ist neu, sie besagt, dass Projekte dann akzeptiert wurden, wenn sie keine Vorgeschichte hatten und gesellschaftliche Akteure in der Planungs- und Entscheidungsphase konsultiert wurden.

8.4.1.3 Kontext 3: Föderale Ebene und Urbanisierung

Die Lösung unter Einbezug des föderalen und urbanen Kontexts ist identisch mit den Resultaten beim ersten Kontext, bei dem nur die föderale Ebene, nicht aber die Urbanisierung einbezogen wurde. Daraus lässt sich schliessen, dass die untersuchten Politics-Bedingungen dieselbe Wirkung auf die Akzeptanz von Verkehrsprojekten haben, unabhängig davon, ob diese im ländlichen oder städtischen Raum geplant werden.

foed{2}	Bundesprojekt	}	gesell
+	oder		
konf{0}betroff{0}	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen	}	gesell
+	oder		
gesell{1}ent{0}	beschränkte Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei der Exekutive	}	gesell
+	oder		
gesell{2}komm{1}	hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	komm
+	oder		
betroff{0,2}komm{1}	hohe oder tiefe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	komm

8.4.2 Implementation

8.4.2.1 Kontext 1: Föderale Ebene

Obwohl die Ergebnisse dieser zweiten QCA sich von den Lösungen der ersten Runde etwas unterscheiden, lässt sich doch ein klarer Schluss ziehen: Wie die letzten vier Zeilen unten zeigen, konnten verkehrspolitische Projekte dann umgesetzt werden, wenn betroffenen oder gesellschaftliche Akteure am Planungs- und Entscheidungsprozess teilnehmen konnten. Lediglich in Situationen, wo Projekte in Verwaltung und Politik ganz unumstritten ist, wurden sie auch umgesetzt, ohne dass Betroffenen am Planungsprozess beteiligt waren und ohne besondere Kommunikationsanstrengungen.

$\text{konnf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation	}	gesell
+	oder		
$\text{foed}\{1\}\text{gesell}\{1\}$	kantonale Ebene und beschränkte Partizipation der gesellschaftlichen Akteure	}	betroff
+	oder		
$\text{betroff}\{1\}\text{gesell}\{2\}$	beschränkte Partizipation der Betroffenen und hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure	}	betroff
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{komm}\{1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	betroff
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung oder dem Parlament		

8.4.2.2 Kontext 2: Finanzielle Situation und Sprachregion

Die Analyse des Implementationserfolgs unter Einbezug der finanziellen Lage, der Sprachregion und der Politics-Bedingungen ergibt folgende Lösung:

$\text{konnf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation	}	betroff
+	oder		
$\text{konnf}\{0\}\text{betroff}\{1\}\text{komm}\{1\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und beschränkte Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	betroff
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{komm}\{1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation	}	betroff
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung oder dem Parlament	}	betroff
+	oder		
$\text{gesell}\{1,2\}\text{ent}\{0\}$	beschränkte oder hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung		

Wie oben zeigt sich, dass Projekte, die in Verwaltung und Politik Anlass zu keinen Konflikten gaben, umgesetzt werden konnten, auch wenn die Betroffenen nicht einbezogen wurden und die Kommunikation lediglich einen tiefen Stellenwert hatte. Interessanterweise besagt aber der zweite Lösungsterm fast das Gegenteil, in Verwaltung und Politik unumstrittene Projekte

wurden auch dann realisiert, wenn Betroffenen konsultiert wurden und der Kommunikation grosse Bedeutung zukam. Eine hohe Partizipation von Betroffenen führte dazu, dass ein Verkehrsprojekt realisiert werden konnte, auch wenn die wesentlichen Entscheidungen von der Exekutive oder Legislative getroffen wurden. Auch Projekte, bei denen gesellschaftliche Akteure im Planungsprozess konsultiert wurden oder mitarbeiten konnten und wo die Entscheidung schliesslich von der Regierung getroffen wurde, konnten umgesetzt werden. Und positiv für eine Realisierung waren wenig überraschend auch eine starke Betroffenenpartizipation und eine starke Kommunikation.

Die beiden Kontextfaktoren, finanzielle Lage und Sprachregion, tauchen in der Lösung nicht auf und waren daher in den untersuchten Fällen keine prägenden Bedingungen für die Implementation.

8.4.2.3 Kontext 3: Finanzielle Situation und Vorgeschichte

Diese Lösung ist absolut gleich wie das obige Ergebnis beim zweiten Kontext. Und wiederum finden sich die beiden einbezogenen Kontextbedingungen in keinem Lösungsterm.

$\text{konf}\{0\}\text{betroff}\{0\}\text{komm}\{0\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und keine Partizipation der Betroffenen und tiefer Stellenwert der Kommunikation	}	betroff
+	oder		
$\text{konf}\{0\}\text{betroff}\{1\}\text{komm}\{1\}$	tiefe Konfliktualität in Verwaltung/ Politik und beschränkte Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation		
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{komm}\{1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und hoher Stellenwert der Kommunikation		
+	oder		
$\text{betroff}\{2\}\text{ent}\{0,1\}$	hohe Partizipation der Betroffenen und Entscheidung bei Verwaltung / Regierung oder beim Parlament		
+	oder		
$\text{gesell}\{1,2\}\text{ent}\{0\}$	beschränkte oder hohe Partizipation gesellschaftlicher Akteure und Entscheidung bei der Verwaltung /Regierung		

8.5 Zwischenfazit

Die zweite QCA hat keine wesentlich neuen Erkenntnisse gebracht. Die Erkenntnisse aus der ersten Analyse wurden weitgehend bestätigt, zum Teil noch ergänzt. Es hat sich gezeigt, dass die **föderale Ebene** die bedeutsamste Kontextbedingung darstellte. Insbesondere Polity- und Policy-Bedingungen zeigten je nach föderaler Ebene teilweise unterschiedliche Wirkungen bezüglich Akzeptanz und Realisierungserfolg. Wenn der Bund der verantwortliche Akteur im Planungs- und Entscheidungsprozess war, spielten die Proximate-Bedingungen überhaupt keine Rolle, d.h. **Bundesprojekte** wurden unabhängig von der Ausprägung der Polity-, Policy- und Politics-Bedingungen akzeptiert und umgesetzt. Wie bereits im ersten Zwischenbericht angesprochen, mag dies daran liegen, dass der Bund über eine hohe Kompetenz bezüglich der Planung von verkehrspolitischen Projekten verfügt. Zudem durchlaufen Bundesprojekte einen langen und komplexen Planungsprozess, in dessen Verlauf divergierende Interessen integriert werden können. Eine andere mögliche Erklärung für die hohe Akzeptanz ist aber auch, dass die untersuchten Bundesprojekte jeweils sehr weit weg von der Bevölkerung waren, d.h. Zahler- und Nutzerkreise sind nicht ohne weiteres identifizierbar. Ein Dorfkreisler-Projekt z.B. kann leichter beurteilt werden, Gewinner und Verlierer sind

klarer als bei einem Projekt wie die NEAT. Es soll hier aber nicht verschwiegen werden, dass die Akzeptanz von Projekten auch von den Umständen in der jeweiligen Zeitperiode abhängen. Auch beim Bund gab es Zeiten, wo grosse Infrastrukturprojekte häufig scheiterten. Heute spielen zum Beispiel flankierende Massnahmen eine grössere Rolle als noch vor zwanzig Jahren.

Im Wesentlichen bestätigt wurde auch die Feststellung der ersten Analyse, dass **auf kommunaler Ebene ein Einbezug der Politik** wichtig für die Akzeptanz und Realisierung ist (dezisionistisches Modell), während auf Kantonebene ein Projekt eher akzeptiert wurde, wenn die Planung stark von der Verwaltung und/oder externen Experten geprägt wurde (technokratisches Modell).

Von den Polity-Bedingungen, welche Organisation und Strukturen der für die Verkehrsplanung verantwortlichen Verwaltung abbilden, ist die **Koordination** innerhalb der Verwaltung und zwischen den betroffenen Verwaltungsstellen die wichtigste Einflussgrösse. Hatte die betroffene Verwaltung eine gute interne Zusammenarbeit sowie einen gewissen Handlungsspielraum gegenüber der Politik, so war dies der Akzeptanz und Realisierung förderlich. In den Fällen, wo die Koordination zwischen den betroffenen Verwaltungsstellen schwach war oder nicht klappte, dafür aber externe Experten beigezogen wurden und diese den Prozess beeinflussen konnten, wurden die Verkehrsprojekte auch gutgeheissen und umgesetzt. Diese Ergebnisse können dahingehend interpretiert werden, dass eine schwache Koordination und Zusammenarbeitsprobleme innerhalb der Verwaltung durch eine Delegation der Planungsverantwortung oder Teilen davon an externe Experten „neutralisiert“ werden können.

Bei der Untersuchung des Einflusses der inhaltlichen Ausprägungen eines Verkehrsprojekts auf die Akzeptanz und die Implementation wurde wiederum deutlich, dass besonders der **Nutzen** eines Projekts eine wesentliche Rolle spielt. Weiter hat sich wie in der ersten Analyse gezeigt, dass offenbar ein gewisser Goodwill gegenüber Projekten des öffentlichen Verkehrs besteht, so dass ÖV-Projekte teilweise auch bei umstrittenem oder tiefem Nutzen akzeptiert werden, während bei MIV-Projekten eher rationale Kosten-Nutzen-Überlegungen entscheidend sind. Umgekehrt wird bei ÖV-Projekten auf Ökologie geachtet, während ökologische Aspekte bei Projekten des motorisierten Individualverkehrs vernachlässigt werden, solange der Nutzen stimmt.

Die zweite QCA mit den Politics-Faktoren bestätigte und verdeutlichte die Ergebnisse der ersten Analyse. Die Resultate weisen darauf hin, dass bei Projekten, die innerhalb der Verwaltung und Politik wenig umstritten waren, eine hohe Akzeptanz und die Umsetzung auch dann erreicht werden konnte, wenn der **Partizipation und Kommunikation** keine hohe Bedeutung zugemessen wurde. Aber grundsätzlich hat sich deutlich gezeigt, dass ein Einbezug betroffener und gesellschaftlicher Akteure hilfreich ist, damit das Projekt akzeptiert und umgesetzt werden kann. Die Art des Einbezugs scheint dabei eher nebensächlich: Ob betroffene und/oder gesellschaftliche Akteure beim Planungsprozess konsultiert werden oder mitarbeiten können oder ob die Planungsverantwortlichen lediglich aktiv und offen kommunizieren, scheint nicht so wichtig zu sein. Offenbar geht es vor allem darum, dass sich die betroffenen und gesellschaftlichen Akteure ernst genommen fühlen und ihre Anliegen auf irgendeine Weise schon während dem Planungs- und Entscheidungsprozess einbringen können.

9 Auswertung 2. Runde QCA: Kommunikationsvariablen

9.1 Beschreibung der Variablen

Wie in der Einleitung beschrieben, wurden für diese zweite Untersuchungsphase **neue Fallstudien** erstellt und neue Variablen operationalisiert, wobei der Fokus darauf gelegt wurde, welche Bedeutung die Kommunikation im Planungs- und Entscheidungsprozess hatte. Die thematischen Schwerpunkte ergaben sich aufgrund der Erkenntnisse aus der ersten QCA und nach Vorliegen der ersten neuen Fallstudien. Die im Anhang detailliert aufgeführten und operationalisierten Kommunikationsvariablen können wie folgt zusammengefasst werden:

- ⇒ Ist die **Kommunikationsstrategie** systematisch aufgebaut und umgesetzt worden oder wurde eher zufällig und reaktiv kommuniziert?
- ⇒ Wurde in **frühen Prozessphasen** mit der Kommunikation begonnen, und möglichst ohne lange Unterbrüche oder setzte die Kommunikation spät ein, und/oder gab es lange Kommunikationspausen?
- ⇒ Waren die **Kommunikationszuständigkeiten** klar geregelt oder wurde eher unkoordiniert, ohne klare Zuständigkeiten, kommuniziert?
- ⇒ Bestanden für die Kommunikationsempfänger **Feedback- bzw. Rückkoppelungsmöglichkeiten**, war die Kommunikation responsiv oder eher einseitig ausgerichtet?
- ⇒ Verfügte die Kommunikation in Bezug auf ihre Inhalte, Formen und Adressaten über eine gewisse **Flexibilität** oder wurde „stur nach Plan“ kommuniziert, ohne auf veränderte Anforderungen im Projektverlauf Rücksicht zu nehmen?
- ⇒ Waren die Kommunikationsbotschaften rein sachlich ausgerichtet oder wurden auch **Emotionen**, allenfalls politische Erwägungen, angesprochen?
- ⇒ Wurden mit der Kommunikation viele, zum Teil auch komplexe Zusammenhänge thematisiert oder stand ein einziges Thema klar im Vordergrund?

Bevor die Bedeutung der Kommunikation im qualitativen Vergleich der Fallstudien diskutiert wird, soll nochmals eine QCA durchgeführt werden. Diese kann nur die Fälle miteinbeziehen, für die genügend Angaben zur Kommunikation vorliegen, d.h. die neu erhobenen Fälle (8) sowie zwei der Fälle aus der ersten Runde. Weil die Fallzahl damit eher tief ist, können nicht alle der erhobenen Kommunikationsvariablen einbezogen werden.

9.2 Ergebnisse

Wie oben erwähnt, dürfen die Ergebnisse der folgenden QCA aufgrund der geringen Fallzahl nicht als gesicherte Erkenntnisse betrachtet werden, sondern als Inputs und Hinweise, auf welche Faktoren im folgenden qualitativen Vergleich besonders geachtet werden soll.

9.2.1 Akzeptanz

Die folgende Analyse betrachtet die Akzeptanz in Abhängigkeit von der Strategie, der Rückkopplung, der Flexibilität und der Botschaft der Kommunikation. Der Zeitpunkt sowie die Organisation sowie der Inhalt der Kommunikation werden hier nicht betrachtet, einerseits weil zwei dieser Bedingungen (fast) keine Varianz aufweisen und andererseits, weil aufgrund der tiefen Fallzahl auch die Zahl der einbezogenen Bedingungen nicht zu hoch sein darf. Diese Faktoren werden aber in den qualitativen Vergleich einbezogen und diskutiert.

kstrat{0}kflex{1}	Kommunikationsstrategie eher zufällig und flexible Kommunikation
+	oder
krueck{1}kbot{1}	Responsive Kommunikation und sachlich-emotionale Botschaft

Der erste Lösungsterm ist etwas überraschend und sagt, dass ein Verkehrsprojekt dort akzeptiert wurde, wo es keine klare, sondern eine eher zufällige Kommunikationsstrategie verfolgt wurde und wo die Kommunikation eine gewisse Flexibilität aufwies, d.h. wo Inhalte, Formen und Adressaten je nach Ablauf des Projekts angepasst wurden. Der zweite Lösungsterm zeigt, dass verkehrspolitische Projekte dann akzeptiert wurden, wenn die Kommunikation responsiv war, d.h. wenn die Empfänger auf die Kommunikation des Senders reagieren konnten und angehört wurden, und wenn die kommunizierten Inhalte nicht nur sachliche, sondern auch emotionale Aspekte aufwiesen. Weil die Fallzahl eher gering ist und die wenigen Fälle teilweise noch widersprüchlich sind, deckt das obige Ergebnis nur die beiden Fälle Entlastung Solothurn (kstrat{0}kflex{1}) und Tram Bern West 2 (krueck{1}kbot{1}) ab.

9.2.2 Implementation

Die Analyse für den Outcome Implementationserfolg führt zu gleichen Ergebnis wie die obige QCA mit dem Outcome Implementation und wird daher nicht mehr erläutert.

kstrat{0}kflex{1}	Kommunikationsstrategie eher zufällig und flexible Kommunikation
+	oder
krueck{1}kbot{1}	Responsive Kommunikation und sachlich-emotionale Botschaft

9.3 Zwischenfazit

Fast alle der Fälle, bei denen die Kommunikation genauer untersucht wurde, befinden sich gemäss Forschungsplan im urbanen Umfeld und haben eine Vorgeschichte. Im Unterschied zur ersten QCA wurde auf das zweistufige Verfahren verzichtet, weil sich die **Varianz in den Kontextfaktoren als zu gering** herausstellte. Die QCA liefert deshalb lediglich **erste Hinweise und Annahmen**, welche Bedeutung Kommunikationsstrategien für die Akzeptanz und Realisierung von Projekten haben könnten. Eine genaue Analyse der Wichtigkeit von Kommunikation und eine kritische Einordnung der QCA-Ergebnisse müssen deshalb über den qualitativen Vergleich zwischen den Fallstudien geschehen.

10 Fallstudien: Qualitativer Vergleich der Kommunikation

10.1 Überblick

Wie oben gesehen hat die QCA, welche mit den neuen Fallstudien ergänzt worden ist, zu keinen wesentlich neuen Erkenntnissen geführt. Insofern haben sich die Ergebnisse der 1. QCA bestätigt. Die 2. QCA allein mit den neuen Fallstudien und den neuen Kommunikationsvariablen hat aufgrund der geringen Anzahl der Fälle und der beschränkten Varianz in den beobachteten Kombinationen keine aus sich selbst erklärbaren Lösungen erbracht. Umso wichtiger ist deshalb, die Stärken und Schwächen der jeweiligen Kommunikation qualitativ darzustellen. Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf die Kommunikation zusammen. Die ausführlichen Fallstudien finden sich im Anhang.¹⁸

Tabelle 10-1: Vergleichstabelle mit Fokus auf die Kommunikation

Fallstudien	Stärken, Chancen	Schwächen, Risiken
Emmental bewegt	Umfangreiches Kommunikationspaket, Umsetzung sehr früh; Branding	Push-Marketing mit viel Überzeugungsarbeit bei allen Akteuren
Entlastung Solothurn	Flexibel, Vorgeschichte aufgearbeitet (zB Abstimmung, Kommunikation)	Unklare Zuständigkeiten, Konsequenzen externer Faktoren, späte Mitwirkung
Entlastung Olten	Flexibel, später klare Zuständigkeiten, Kommunikationskonzept, Mitwirkung	Zuerst unklare Zuständigkeiten, Konsequenzen externer Faktoren
Tram Bern West I	Kommunikationskonzept, Einbezug Betroffene und anderer Akteure	Risikogruppen/-aspekte zwar erkannt, aber keine geeigneten Kommunikationsmittel
Tram Bern West II	Einbezug Betroffene (zB Linienführung), flexibel, zielgruppenorientiert	Einstellung Quartierbevölkerung
Teilspernung Limmatquai	„symbolisches“ Projekt, Konsens, Pilot, klare Zuständigkeiten, Vorgeschichte	Zunächst kein klares Konzept betr. Verkehrsverlagerung, interne Konflikte
Umfahrung Frauenfeld	Bundesbeiträge, gute Koordination	Wenig Mitwirkung, lange Unterbrüche, zu spät
Robert-Durrer-Strasse Stans	Mitwirkung, Personifizierung, gute Koordination	Wahrgenommene Kosten/Nutzen, lange Unterbrüche, zu spät
FLAMAWEST	Grosses Projekt, Mitwirkung in Quartieren	Konflikte zwischen Stadt und Kanton, unklare Spielregeln
Schulhausplatz Baden	Kommunikationskonzept, Mitwirkung, gute Koordination	Dauer zwischen Projektstudien und Variantenentscheid

10.2 Beurteilung pro Fallstudie

Emmental bewegt

Das Programm ‚emmental bewegt‘ hat einen umfassenden und verkehrsträgerübergreifenden Charakter, der auf verschiedene gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Bereiche Einfluss hat. Am Programm sind somit viele Akteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft beteiligt. Das Ziel der ersten Phase des Programms war deshalb, bei den Akteuren und Betroffenen Vertrauen für einen neuen Mobilitätsansatz zu schaffen und die verschiedenen zuständigen Instanzen auf freiwilliger Basis am Aufbau und der Umsetzung zu beteiligen. Diese erste Phase des Programms war somit durch Massnahmen geprägt, welche konkrete Erfolge nachweisen können, ohne das vorhandene Konfliktpotenzial zu schüren.

¹⁸ Diese basieren auf Dokumentenanalysen und Gesprächen mit involvierten Akteuren. Ausserdem wurden die Fallstudientexte von den Befragten gegengelesen und korrigiert bzw. ergänzt.

Die Herangehensweise gleicht einem Marketingansatz. Dementsprechend hoch ist der Stellenwert der Kommunikation, es wurde von Anfang an ein umfassendes Kommunikationskonzept erarbeitet. Über verschiedenste Gremien konnte eine freiwillige Beteiligung der wichtigsten Akteure (Politik, Gemeindeverwaltung, Mobilitätsanbieter, Unternehmen, Verbände) erreicht werden. Eine direkte interne Kommunikation mit Rückkopplungsmöglichkeiten ist somit gegeben. Es entstehen langsam aber stetig wichtige Netzwerke aus interessierten Akteuren mit unterschiedlichstem politischem oder fachlichem Hintergrund. Eine gezielte externe Kommunikation wendet sich an die breite Öffentlichkeit und die potenziellen NutzerInnen der neuen Mobilitätsangebote. Die Kommunikationsstrategie der ersten Phase zielte darauf ab, die zu erwartenden Konflikte bewusst zu vermeiden und über Konsens und Vertrauen die politisch-ideologische Gräben abzubauen.

Die grösste Herausforderung ist die Finanzierung des Programms. Die finanzielle Unterstützung durch das RegioPlus-Projekt läuft Anfang 2009 aus. Für die zukünftige Koordination und Kommunikation des Programms, für den weiteren Aufbau in den anderen Räumen und für die Vorbereitung zur Umsetzung der Massnahmenpakete sind bis 2011 Kosten von ca. Fr. 2 Mio. budgetiert. Die Finanzierung ist derzeit noch unklar. Ein Gesuch an die verantwortlichen Regierungsräte soll den Kanton Bern stärker in die finanzielle Verantwortung einbinden.

Entlastung Solothurn

Als Projekt mit einem Schwerpunkt im Bereich des MIV lag das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ einerseits im Spannungsfeld zwischen der Verkehrsentslastung von Quartieren und ökologischen Anliegen. Andererseits wurde die Realisierbarkeit des Projekts stark von kantonalen Rahmenbedingungen geprägt, die von Seiten der politischen Behörden und der Verwaltung nur bedingt beeinflusst werden konnten. Der Verlauf der Projekterarbeitung vermittelt den Eindruck eines stark im Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn zentrierten Top-down-Prozesses, während der Einbezug anderer – insbesondere verwaltungsexterner – Akteure eher einen punktuellen Charakter aufwies und nur beschränkt über die gesetzlich vorgegebene Mitwirkung hinausging.

Es bestand nie ein projektspezifisches Kommunikationskonzept, es wurde aber aus der ersten Abstimmung 1997 gelernt. Im Vorfeld der zweiten Abstimmung 2002 wurde klarer und deutlicher kommuniziert, im Zentrum stand die möglichst einfache Vermittlung der Kosten. Auch wurden Vertrauenspersonen als Kommunikatoren rekrutiert und Adressatengruppen, welche direkt vom Projekt profitieren, gezielt über das Projekt informiert.

Entlastung Olten

Die Idee einer Entlastungsstrasse in Olten und den angrenzenden Gemeinden war lange von ungünstigen städtischen politischen Konstellationen blockiert. Erst im Zuge des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ wurde das Projekt „Entlastung Region Olten“ in der einwohnerstärksten Stadt des Kantons wieder aufgenommen. Das Projekt profitierte zwar bei der Erarbeitung von bereits gemachten Erfahrungen beim Projekt „Solothurn, Entlastung West“, der Kontext ist jedoch komplexer insbesondere dadurch, dass die Linienführung anders als beim Projekt „Solothurn, Entlastung West“ nicht vorgegeben war und mehr Gemeinden beteiligt waren.

Wie schon beim Entlastungsprojekt in Solothurn bestand kein projektspezifisches Kommunikationskonzept, es wurde aber aus der ersten Abstimmung 1997 gelernt. Im Vorfeld der zweiten Abstimmung 2002 wurde klarer und deutlicher kommuniziert, im Zentrum stand die möglichst einfache Vermittlung der Kosten. Auch wurden Vertrauenspersonen als Kommuni-

katoren rekrutiert und Adressatengruppen, welche direkt vom Projekt profitieren, gezielt über das Projekt informiert. Die höhere Komplexität dürfte der Hauptgrund für die Auslagerung der Kommunikation nach der Abstimmung 2002 gewesen sein und dafür, dass der externe Kommunikationsbeauftragte auch die Einspracheverhandlungen mit den Einsprechenden führte.

Tram Bern West

Verschiedene Faktoren scheinen zum schlussendlichen Erfolg des Projekts Tram Bern West beigetragen zu haben. Zentral dürfte die Kompromissfindung zwischen den verschiedenen städtischen Ämtern gewesen sein, die vorerst auf Ebene des Lenkungsausschusses nicht zu einer Unterordnung von Partikulärinteressen unter ein gemeinsames Ziel führte. Erst als es gelang, die Interessen vorgängig zu bündeln und diese nur noch mit einer Stimme in den Lenkungsausschuss einzubringen, konnte eine gemeinsame Zielsetzung verfolgt werden. Der Zeitpunkt des Einbezugs der Betroffenen und anderer AkteurInnen scheint massgeblich für die Akzeptanz der beiden Projekte gewesen zu sein: Der pragmatische Entscheid, die Betroffenen und die anderen AkteurInnen erst nach dem Linienführungsentscheid einzubeziehen, führte dazu, dass auf eine sich abzeichnende Opposition deswegen vor den Abstimmungen 2003/2004 nicht mehr eingegangen werden konnte. Dies konnte erst bei der Überarbeitung korrigiert werden, wonach zwei Hauptkritikpunkte (Erschliessung Stöckackerquartier und Viaduktquerung) wegfielen. Der bereits im Hinblick auf die erste kantonale Abstimmung als mögliche Opposition identifizierten Stimmbevölkerung ländlicher Regionen wurde erst bei der Überarbeitung des Projekts akzentuierte Partizipationsmöglichkeiten gewährt, indem Vertretende der ländlichen Regionen in einer Begleitgruppe einbezogen wurden und die Verteilung der Gelder für den öffentlichen Verkehr zwischen Agglomerationen und Randregionen von den Behörden thematisiert wurde. Die Akzeptanz für das überarbeitete Projekt hat daraufhin nicht nur bei den politischen Vertretern ländlicher Regionen sondern auch bei der Stimmbevölkerung ausserhalb der grossen Zentren zugenommen. Hinsichtlich der Art der Kommunikation waren die Behörden im Vorfeld der ersten Abstimmung nicht willens oder in der Lage, den populistischen Kommunikationsstil der Gegner erfolgreich zu kontern. Für die zweite Abstimmung 2006/2007 behielten die Behörden zwar den sachlichen Kommunikationsstil bei, erhielten aber Unterstützung durch ein von der Projektorganisation unabhängiges Pro-Komitee, das eine emotionale Kampagne führte.

Teilspernung Limmatquai

Die Kommunikation hat davon profitiert, dass das Limmatquai erstens wiederholt im Zentrum von parlamentarischen und öffentlichen Entscheidungen stand. Zweitens hatten diverse Projekte in der Innenstadt einen sachlichen und politischen Zusammenhang mit dem Limmatquai, insbesondere die Parkierungspolitik. Auch für die Politik war das Limmatquai wichtig, weil es sich zur politischen Profilierung eignete. Auf der einen Seite ging es um die Anwohner und das direkt betroffene Gewerbe. Auf der anderen – und das scheint viel wichtiger zu sein – gehört das Limmatquai zum Selbstverständnis der ganzen Stadt Zürich. Die Stadt Zürich hat entsprechend intensiv kommuniziert, auch bei der Realisierung, um die Bevölkerung stets auf dem Laufenden halten zu können. Die rein sachorientierte Kommunikation trat zum Teil in den Hintergrund, weil über die lange Zeitdauer, in welcher das Limmatquai diskutiert worden ist, keine grundlegend neuen Fakten mehr vermittelt werden konnten. Vielmehr ging es um die emotionale Bedeutung des Limmatquais als wohl wichtigster historischer Boulevard der Stadt Zürich, unterstützt durch die eher abnehmende Konfliktualität in der Zürcher Verkehrspolitik.

F21 Frauenfeld

Das Projekt scheiterte daran, dass der Kommunikation nicht genügend Gewicht beigemessen worden ist. Ungünstig war ausserdem, dass auch ein kantonales Strassenprojekt im selben Zeitraum abgelehnt worden ist. Die F21 stand in einem verkehrstechnischen Bezug dazu. Das Projekt fiel in einen veränderten Zeitgeist, d.h. ganz generell wurde es immer schwieriger Strassenprojekte zu realisieren. Projekte reifen über eine relativ lange Zeitdauer, sie stehen mal weniger, mal mehr im Zentrum der politischen Agenda. Die Kommunikationsstrategie hätte aber ganz von Anfang an klar sein müssen, mit Zwischenzielen und -etappen versehen. Die Kommunikation hatte auch damit zu kämpfen, dass die zu adressierenden „Gewinner“ schwieriger zu lokalisieren waren als die potentiellen „Verlierer“. Erstaunlich ist, dass die F21 trotz des zugesicherten Bundesbeitrags abgelehnt worden ist. Mit der Ablehnung fallen das Kernprojekt des Agglomerationsprogramms und damit auch die Bundesfinanzierung weg.

Robert-Durrer-Strasse

Zwischen der Ausarbeitung der Planungsstudie für die Sanierung der Strasse und dem Antrag für den Projektierungskredit an der Gemeindeversammlung vom Frühjahr 2005 wurde es versäumt, die Anwohnerschaft mit einzubeziehen. Die Gegnerschaft wurde zu wenig in die Planung einbezogen. Der Gemeinderat ist nie offiziell auf die Interessengemeinschaft zugegangen, es gab keine offiziellen Gespräche. Auch gab es im Planungsprozess Phasen, in denen kaum etwas kommuniziert wurde. Erst kurz vor der Abstimmung nahmen die Kommunikationstätigkeiten zu. Die Presse hatte mehr Interesse an der Gegnerschaft als am Projekt an sich. Die Gegnergruppen konnten „Unwahrheiten“ veröffentlichen, auf die der Gemeinderat nicht wirklich reagieren konnte. In der Kommunikation fehlte der „Rote Faden“.

Hinzu kommt, dass mit den geplanten Massnahmen für urbane Regionen typische Verkehrsprobleme gelöst werden sollten. Der Entscheidungsprozess und die Kommunikation aber waren durch den dörflichen Charakter der Gemeinde Stans geprägt. Die zuständigen Personen aus Politik und Verwaltung waren nicht bereit, in der gleichen Schärfe zu argumentieren, wie dies die Gegnerschaft tat, weil sich die Personen kennen, immer wieder miteinander zu tun haben und „nicht allzu viel Geschirr zerschlagen werden sollte“.

FLAMAWEST¹⁹

Zunächst fehlte die Verhandlungsbereitschaft zwischen Stadt und Kanton Zürich. Dadurch war auch die Kommunikation behindert. Erst mit der Unterzeichnung der politischen Absichtserklärung konnte der Planungs- und Projektierungsprozess vorangetrieben werden. Auch die Kommunikation wurde ab diesem Zeitpunkt stark verbessert. Die in den Teilräumen zur Anwendung gelangten Konfliktlösungs-, Entscheidungs- und Kommunikationsmechanismen funktionierten letztendlich nicht schlecht. Trotzdem: Aufgrund der gesplitteten Zuständigkeiten zwischen Stadt und Kanton Zürich, aber auch innerhalb der Verwaltungen, war es für die Öffentlichkeit nicht immer leicht zu verstehen, um was es eigentlich bei den Projekten ging und wie sie im Zusammenhang mit der Westumfahrung standen. Noch heute sind nicht alle Konflikte ausgeräumt (z.B. Morgental in Zürich-Wollishofen, Weststrasse in Zürich-Wiedikon).

19 Wurde in den qualitativen Vergleich miteinbezogen, weil synergo u.a. anhand von FLAMAWEST an der Verbesserung der Zusammenarbeit in Mobilitätsfragen in der Stadt Zürich mitwirkt und über entsprechende Unterlagen verfügt.

Schulhausplatz Baden²⁰

Die Stadt drängte auf einen breiten Einbezug der Bevölkerung und der Interessengruppen. Dazu wurden vor, während und nach den Projektstudien drei öffentliche und breit kommunizierte Verkehrsforen durchgeführt. Diese Veranstaltungen wurden ausgewertet, die Ergebnisse flossen in die Entscheidungsfindung ein. Derzeit besteht die Gefahr, dass zwischen den gut kommunizierten Projektstudien und den weiteren Planungs- bzw. Realisierungsschritten eine grosse zeitliche Lücke entsteht und die Akzeptanz wieder schwindet.

10.3 Zwischenfazit

Folgende Schlüsse aus der 1. und 2. QCA-Runde sind in den qualitativen Fallstudien explizit bestätigt und ergänzt worden:

- ⇒ Auf kommunaler Ebene muss insbesondere bei Projekten, die als teuer eingestuft werden, der **Nutzen** klar sichtbar sein, insbesondere beim MIV. Bei OeV-Projekten spielen noch andere Faktoren eine Rolle, so zum Beispiel die Vorgeschichte und die ökologischen Auswirkungen. Hinzu kommt, dass „Gewinner“ und „Verlierer“ sehr viel deutlicher ausgemacht werden können.
- ⇒ Auch ist auf kommunaler Ebene das **Engagement der Politik** förderlich, während auf kantonaler Stufe eine gut koordinierende Verwaltung oder – wenn dies nicht der Fall ist – der Beizug externer Experten einen positiven Einfluss hat.
- ⇒ Je umstrittener ein Projekt ist, desto wichtiger ist die **Kommunikation**. Bei wenig umstrittenen Projekten ist die Kommunikation weniger wichtig, nur sind Konflikte nicht immer vorhersehbar.
- ⇒ Kommuniziert wurde auf sehr unterschiedliche Art und Weise. Gerade bei gescheiterten Projekten spielten **Kommunikationsmängel** eine grosse Rolle. Daraus wurden Lehren gezogen. Diese Lehren, auch Erfolgsfaktoren, lassen sich in einen Kommunikationsleitfaden überführen.

20 Wurde in den qualitativen Vergleich miteinbezogen, weil synergo mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der für das Projekt Schulhausplatz Baden durchgeführten Verkehrsforen beauftragt war, die Kommunikation unterstützt hat und über entsprechenden Unterlagen verfügt.

Teil C: Kommunikation

11 Bedeutung der Kommunikation

11.1 Empirisch gestützte Erkenntnisse

Die vergleichenden Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen, dass die Instrumente der Kommunikation und insbesondere auch der Partizipation als mögliche **Lenkungsinstrumente** in verkehrspolitischen Prozessen in der Regel zurückhaltend eingesetzt werden. Dies gründet einerseits auf der während Jahrzehnten relativ geringen Notwendigkeit, Kommunikation in der Verkehrsplanung einzusetzen. Als Folge davon ist der Einsatz von Kommunikation in verkehrsplanerischen und politischen Strukturen auf allen föderalen Stufen relativ schwach verankert. Andererseits stehen in Verkehrsprojekten Menschen mit hoher Fachkompetenz in den erforderlichen Fachbereichen im Einsatz, die in aller Regel jedoch nicht über spezifisches Kommunikationswissen verfügen.

Die Analysen zeigen zudem, dass Verkehrsprojekte und – in den letzten Jahren mehr und mehr an Bedeutung gewinnend – Mobilitätsmanagement-Programme in ein stets **komplexer werdendes Umfeld** eingebettet sind. Damit werden auch die Entscheidungsprozesse anforderungsreicher: Die jahrzehntelang relativ unumstrittene Koppelung von Wachstum, Wohlstand und Verkehr ist durch sich verändernde gesellschafts-, finanz- und raumpolitische Haltungen längst keine unumstößliche Maxime mehr. So überlagert der Anspruch auf Lebensqualität mehr und mehr den kollektiven Grundwert des Wohlstandes, die pragmatische Frage nach dem Nutzen wird fast immer und oft hartnäckig gestellt, und die Belastung von Landschaft und Umwelt ist vielerorts zu einem stark gewichteten Argument avanciert. In diesem Umfeld ist es für Politikverantwortliche, Verwaltungen und weitere Entscheidbeeinflusser insgesamt schwieriger geworden, Verkehrsvorlagen zum Erfolg zu führen.

Den „weichen“ Instrumenten wie der Kommunikation und Partizipation kommen in diesem Kontext gute Hebelwirkungen zu, wie die Fallstudienanalyse weiter zeigt. Erfolgreich kann Kommunikation jedoch erst dann sein, wenn folgende **zwei Grundanforderungen** erfüllt sind:

- ⇒ Die „**anderen**“ **Erfolgsfaktoren** (z.B. vorhandener Projektnutzen, funktionierendes Projektmanagement, keine unüberwindbaren Hindernisse im politischen Umfeld) sind grundsätzlich **erfüllt**.
- ⇒ Die Kommunikation ist integrativer Teil des Projektmanagements, d.h. die Projektkonzeption und –planung ist **eng und phasengerecht** mit der Kommunikation **abgestimmt**.

Aus den QCA-Auswertungen und den qualitativen Fallstudien resultieren zahlreiche weitere Erkenntnisse, auf die für den erfolgreichen Einsatz von Kommunikation in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen abgestützt werden kann. Generell sind folgende Aspekte für die erfolgreiche Kommunikation von Bedeutung:

- ⇒ **Planungsprozesse sind keine starren Verfahren. Sie durchlaufen stets einen Reifeprozess, der sich nur bedingt beschleunigen lässt.** Die Projektbearbeitung lässt sich aber durch ein gutes und flexibles Projektmanagement optimieren. Dazu gehört eine systematisch aufgegleiste Kommunikation ohne grosse Unterbrüche.
- ⇒ **Planungsprozesse sollten in enger Wechselwirkung mit der Kommunikation stehen und diese frühzeitig einbinden.** Wenn nicht systematisch über die Kommunikation nachgedacht wird, erscheinen Planungs- und Entscheidungsprozesse oftmals zufällig

und wenig transparent. Das Misstrauen nimmt zu, so dass letztendlich ein negatives Resultat die Folge ist.

- ⇒ **Mitwirkung und Beteiligung sind die wirksamste Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, um die Akzeptanz von Verkehrsprojekten zu steigern.** Damit verknüpft sind Vorteile für eine zweckmässige Kommunikation, d.h. die Kommunikation sollte nicht einfach als die Vermittlung von Informationen verstanden werden, sondern auch als die Möglichkeit, Informationen zu sammeln, Rückkoppelungen für die Betroffenen zu gewährleisten und so die Entscheidungsbasis zu verbessern.
- ⇒ **Projektstrukturen müssen genügend flexibel sein, um die gemachten Erfahrungen und gewonnenen Erkenntnisse einfließen zu lassen.** Dazu gehört, dass über die Kommunikation die Vorgeschichte eines Projekts aufgearbeitet wird.
- ⇒ **Wichtige Sachthemen sind der Umweltschutz und die Finanzierung.** Damit kann auch in der Kommunikation „gepunktet“ werden. Räumliche und rein verkehrliche Wirkungen, rechtliche Verfahren, die technische Machbarkeit und die Sicherheit sind für die Betroffenen von untergeordneter Bedeutung oder werden von ihnen zumindest so wahrgenommen.
- ⇒ **Gerade in der Kommunikation ist wichtig, dass die zuständigen Verwaltungsstellen gemeinsam und gut koordiniert auftreten.** Auch die Unterstützung durch die Politik ist von Vorteil, sofern nicht auf emotionaler Ebene argumentiert wird. Experten, ob interne oder externe, gelten grundsätzlich als glaubwürdig, sie müssen aber kommunizieren können, was nicht in jedem Fall gegeben ist.
- ⇒ **Bei Projekten mit politischen Komponenten sollten Experten einen grossen Einfluss auf den Planungs- und Entscheidungsprozess haben, um die emotionalen Aspekte in der Kommunikation versachlichen zu können.** Hier ist auf die Problematik hinzuweisen, dass verantwortliche Stellen manchmal durch das Argumentieren der Gegnerschaft überfordert sind, weil sie nicht im gleichen Ton reagieren können.
- ⇒ **Bei Projekten zugunsten des MIV (Kosten) und des Mobilitätsmanagements (neue Angebote) sollte der Nutzen klar ersichtlich sein und entsprechend kommuniziert werden.** Projekte, bei denen der Nutzen diffus bleibt bzw. nicht klar kommuniziert wird, haben keine grosse Realisierungschance.

Andere, allenfalls nicht direkt beeinflussbare Aspekte der Kommunikation sind:

- ⇒ Die **föderale Ebene** ist der wichtigste Kontextfaktor, d.h. nationale, kantonale und kommunale Verkehrsprojekte haben nicht dieselben Erfolgsbedingungen. So wurden Bundesprojekte breit akzeptiert und erfolgreich realisiert, wobei das entsprechende Sample der Untersuchung keine gescheiterten Projekte umfasste. Wir vermuten, dass Bundesprojekte, wenn sie scheitern, in einer sehr frühen Phase scheitern und deshalb kaum mehr dokumentiert sind.
- ⇒ Die **Art der Verwaltungsorganisation** ist auf kantonaler und kommunaler Ebene von hoher Bedeutung. Auf kommunaler Ebene ist aber zusätzlich der **Einbezug der Politik** in den Planungs- und Entscheidungsprozess ein Erfolgsfaktor, weil diese eine grosse Nähe zur Bevölkerung hat.
- ⇒ Der **Einbezug von Betroffenen und gesellschaftlichen Akteuren** bei umstrittenen Projekten ist wichtig, nicht aber die Form des Einbezugs, d.h. Kommunikation und Partizipation sind – egal welcher Art – Erfolgsfaktoren.

11.2 Begründung und Zweck eines Kommunikationsleitfadens

Auf der Basis obiger Erkenntnisse können Kommunikation und Partizipation zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Diese Instrumente sind damit, selbstverständlich in Abstimmung auf ein überzeugendes Produkt, als zentraler Erfolgsfaktor zu verstehen. Für den erfolgreichen Einsatz gibt es jedoch **keine Patentrezepte**, kennt doch jedes Einzelprojekt seine spezifischen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren. Generell wird jedoch nachfolgend in Form eines Leitfadens (Kap. 12) in kurzer und einfacher Form anhand eines systematischen Ablaufs aufgezeigt, was die Kommunikationsaufgabe in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen umfasst und welche Punkte es dabei im Wesentlichen zu beachten gilt. Der Leitfaden beruht auf den Erkenntnissen der Fallstudienanalysen, die teilweise wiederholt werden, und berücksichtigt die Rolle der Kommunikation im Gesamtprozess. Ziel des Leitfadens ist es, Bauherren im weiteren Sinne – Gemeinden, Kantone, Transportunternehmen, Baufirmen, Büros, etc. – ein **praktikables Arbeitsinstrument** als Orientierungshilfe in der komplexen Navigation durch den verkehrspolitischen Entscheidungsprozess in die Hand zu geben.

Der Leitfaden soll einen Beitrag leisten, konzeptionelle Überlegungen beim Einsatz von Kommunikationmitteln zu unterstützen und deren Wirkungen zu verbessern. Denn keine oder schlechte Kommunikation, so die Erfahrungen aus zahlreichen Projekten mit öffentlichem und politischem Charakter, ist häufige Ursache für das Scheitern von Vorhaben. Diese allgemeine Grundregel gilt mit Blick auf die untersuchten Fälle mit Misserfolg insbesondere auch in der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung: **Wer geplant, systematisch und professionell kommuniziert, hat grössere Erfolgchancen.** Ungenügende Kommunikation zeichnet sich etwa dadurch aus, dass sie die Ausgangslage nicht adäquat berücksichtigt, dass sie die zentralen Zielgruppen nicht identifiziert oder diese mit Information beliefert, auf die sie nicht ansprechen. Dies kann dazu führen, dass das erhoffte Interesse und die benötigte Aufmerksamkeit nicht erzeugt werden können. Einem hohen Einsatz von Ressourcen steht dann ein tiefer Wirkungsgrad gegenüber. Im schlechteren Fall sogar können nicht beabsichtigte, kontraproduktive Reaktionen ausgelöst werden. Eine solch ungewollte Dynamik kann ein an sich gut aufgegleistes Projekt zu Fall bringen. Soll Kommunikation im verkehrspolitischen Entscheidungsprozess effektiv und gleichzeitig möglichst effizient sein, so sind Kommunikationsmassnahmen zwingend an konzeptionelle Überlegungen zu koppeln.

12 Kommunikationsleitfaden

Unabhängig von der Grösse und der Komplexität eines Projektes oder eines Prozesses führt ein mehrstufiges Vorgehensmodell zu einem ganzheitlichen Kommunikationskonzept, das einerseits zielgerichtet eingesetzt werden kann, andererseits die erforderliche Flexibilität im laufenden Prozess aufweist. Sowohl die Komplexität, die notwendigen Differenzierungen als auch die taktischen, situativen Entscheidungen können damit abgedeckt werden. **Das Vorgehensmodell stützt sich sowohl auf Erfahrungen mit komplexen Kommunikationsprozessen als auch ganz konkret auf die Erkenntnisse der Fallstudien.** Es umfasst die Phasen Strategie, Konzept, Umsetzung und Controlling. Mit einem iterativen Verständnis lassen sich neue Erkenntnisse und Erfahrungen einbauen.

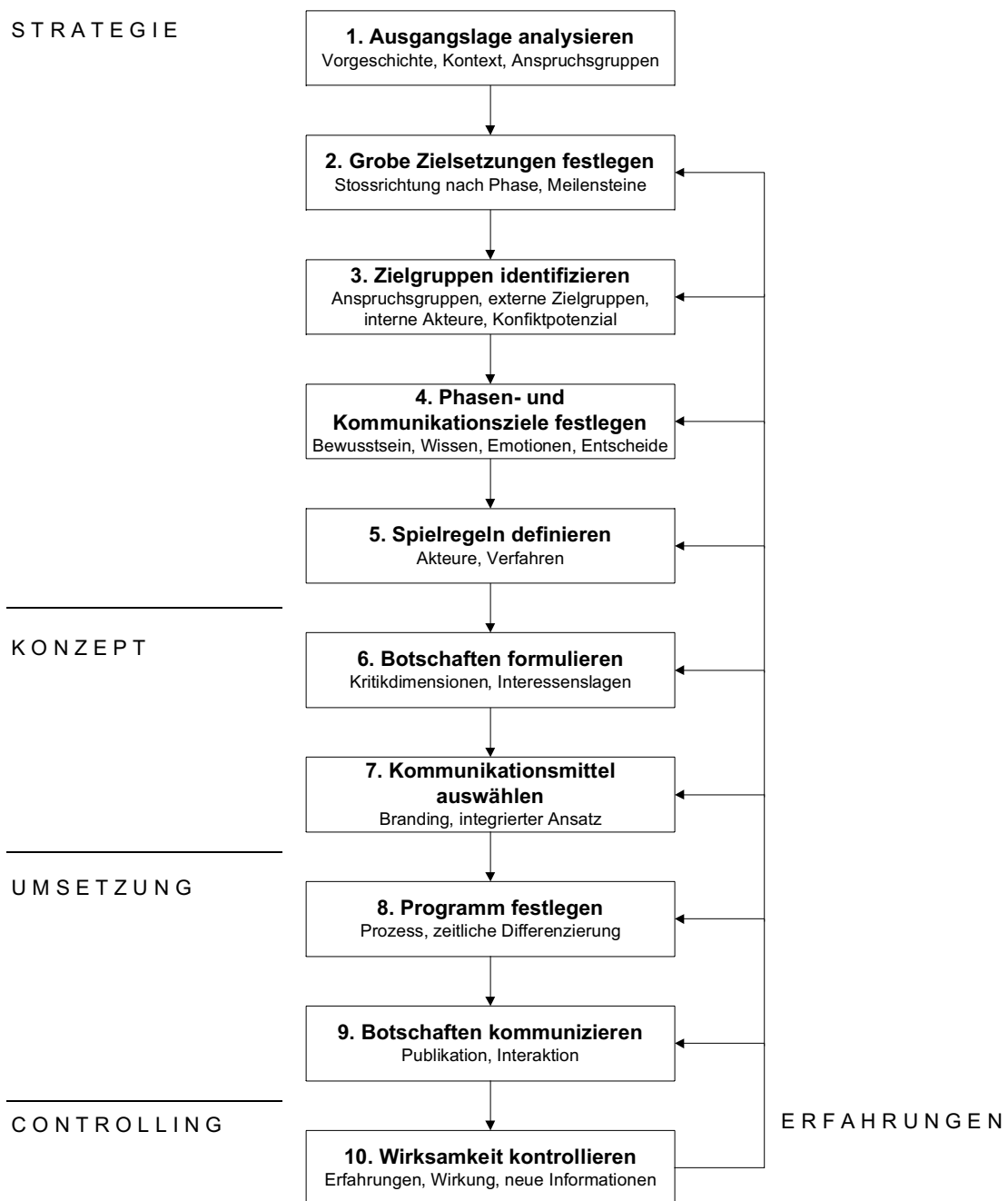


Abbildung 12-1: Ablauf der Kommunikation

Schritt 1: Ausgangslage analysieren

„Ein Projekt beginnt praktisch nie bei Null. Kommuniziert wird aber häufig erst kurz vor der Entscheidung.“

Jede verkehrspolitische Entscheidungsfindung hat, sobald sie einen relevanten Reifegrad erreicht hat, eine jahre- oder gar jahrzehntelange **Vorgeschichte**. Diese gibt oftmals entscheidende Hinweise für die Weichenstellungen in der Kommunikation. In der Analyse der Ausgangslage sind eine Reihe zentraler Fragen zu stellen und kritisch zu beantworten:

- In welchem Kontext steht das Projekt?
- Welchen Nutzen stiftet es?
- Woher weht allfälliger Gegenwind?
- Welches Image haftet dem Vorhaben an?
- Besteht allenfalls Konkurrenz um Ressourcen zu anderen Verkehrsprojekten?
- Ist es in der Vorgeschichte des Projektes zu Vertrauensverlusten gekommen?
- Wie sind die internen Akteure eingestellt und organisiert?
- etc.

Aus den Antworten zu Vorgeschichte und Kontext lassen sich bereits die wichtigen **Anspruchsgruppen** (Stakeholders), ihre Bedürfnisse, Interessen und Einflussbereiche als Grundlage für ein zielgruppenorientiertes Vorgehen ableiten. Allenfalls kann bereits eine Person oder eine Personengruppe identifiziert werden, die das Projekt zum Erfolg tragen könnte. Bestehende Vertrauensdefizite können erkannt und durch den frühen Einbezug der Betroffenen wieder wettgemacht werden. Auch lässt sich in Abhängigkeit des beabsichtigten Kommunikationsaufwandes eine Abschätzung der Erfolgchancen vornehmen.

Merke:

⇒ **Geschichte lehrt, Menschen lernen**

Risiken, Chancen, Schwächen und Stärken machen Hindernisse und Durchgänge auf dem Weg zum Ziel sichtbar.

⇒ **Vertrauen ist entscheidend**

Kommunikation schafft Vertrauen oder macht vorhandene Vertrauensdefizite wett. Jede Kommunikationshandlung muss das Ziel verfolgen, Vertrauen herzustellen, zu wahren und glaubwürdig zu sein. Eine *hidden agenda* und taktische Absichten müssen konsequent vermieden werden.

Schritt 2: Grobe Kommunikationsziele festlegen

„Wir haben zwar viel in die Kommunikation investiert. Rückblickend hätten wir aber mit weniger Aufwand mehr erreichen können.“

Die **Projektziele und -termine** geben den Rahmen vor, in dem sich die Kommunikation bewegt. Ändern die Leitplanken, so ist auch die Kommunikation zu justieren. Umgekehrt kann die Kommunikationsstelle dazu beitragen, konzeptionelle Projektfehler zu erkennen und im Sinne einer Ombudsstelle das Projektmanagement zu begleiten. Die übergeordneten Kommunikationsziele gliedern sich also den Projektzielen an und werden je Phase in Form von generellen Stossrichtungen und Meilensteinen festgelegt. Dies entspricht dem Grundsatz einer integrierten, auf allen Ebenen abgestimmten Kommunikation. Die groben Kommunika-

tionsziele entsprechen dem Handlungsrahmen, in dem sich die Kommunikation je Phase bewegt.

In jeder Projektphase werden andere Anforderungen an die Kommunikation gestellt: Geht es darum, die Bekanntheit zu fördern, Wissen zu vermitteln, Einstellungen zu beeinflussen oder ein Verhalten resp. eine Handlung zu erwirken? Die Wirkung der Kommunikation wird erhöht, wenn die Antworten auf diese Fragen den Zielsetzungen unterlegt werden. Dazu ist das so genannte **AIDA-Prinzip** hilfreich. Die Abkürzung steht für:

- *Attention* = Bewusstsein, Aufmerksamkeit
- *Interest* = Interesse, Information, Wissen
- *Desire* = Wunsch, Einstellung, Sympathie, Überzeugung
- *Action* = Akzeptanz, Handlung, Verhalten

Hinter den vier Phasen des AIDA-Prinzips steht das Ziel der **Akzeptanz** einer Lösung, die ein entsprechendes Verhalten (z.B. Zustimmung in einer Volksabstimmung) mit sich zieht. Verkehrsprojekte werden insbesondere dann besser akzeptiert, wenn der Mitwirkung und Beteiligung sowie proaktiver Öffentlichkeitsarbeit grosses Gewicht beigemessen werden. Mögliche Widerstände sind in jedem Fall nach ihrer zu erwartenden Herkunft und Intensität in die Kommunikationsziele einzubeziehen. Es empfiehlt sich zudem, die Kommunikation nicht einfach als die Vermittlung von Informationen zu verstehen, sondern auch als die Möglichkeit, Informationen zu sammeln, Rückkoppelungen für die Betroffenen zu gewährleisten und so das projektbezogene und kommunikative Vorgehen zu optimieren.

Die Praxis zeigt, dass es bei der Konzeption der Kommunikation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu grossen Unterschieden kommt. Während erstere in der Regel über mehr Mittel verfügen, wird den strategischen Überlegungen mehr Gewicht beigemessen. Gemeinden dagegen agieren aufgrund engerer Budgets oftmals eher unprofessioneller.

Merke:

⇒ **Nutzen ist sichtbar**

Dies gilt v.a. für teure Projekte auf kommunaler und kantonaler Stufe.

⇒ **Verfahren vor Inhalt**

Zunächst sollte immer das Verfahren selbst, seine Ziele, Chancen und Grenzen kommuniziert werden. Nur ein transparentes und akzeptiertes Verfahren verspricht Erfolg.

⇒ **Partizipation und proaktive Kommunikation fördert Akzeptanz**

Kontakt und allenfalls auch Konfrontation sind mit dem Ziel der bestmöglichen Einbindung frühzeitig zu suchen.

Schritt 3: Zielgruppen identifizieren

„Die Öffentlichkeit gibt es eigentlich gar nicht. Die Kommunikation muss sich im Grunde mit der organisierten und der nicht organisierten Öffentlichkeit auseinandersetzen. Die Gegnerschaft lässt sich leichter mobilisieren als jene Bevölkerungsgruppen, welche vom Projekt an sich profitieren.“

Je homogener eine Zielgruppe ist, desto besser kann sie mit spezifischen, einfachen Botschaften erreicht werden. Es ist deshalb zu empfehlen, folgende, in der Realität nie scharf voneinander abzugrenzende Segmente zu unterscheiden:

- Anspruchsgruppen (Stakeholders): z.B. Verbände, privatwirtschaftliche Unternehmen, politische Organisationen, Transportunternehmen
- Externe Zielgruppen: z.B. aktive Helfer, positiv Eingestellte, Neutrale, Unwissende, Unentschiedene, negativ Eingestellte, aktive Gegner
- Interne Akteure: z.B. Behörde, Projektorganisation, Planer, Experten

Daraus abgeleitet lassen sich **fünf Arten von Kommunikation** unterscheiden:

- In der **Behördenkommunikation** müssen v.a. die unterschiedlichen Sachverständnisse sowie die Auslegung von Begriffen, Gesetzen und Vorschriften geklärt sein. Insbesondere geht es darum, eine gemeinsame Linie zu definieren. Die beteiligten Behörden müssen überzeugt sein von dem, was sie nach außen verkünden und ihre jeweiligen Rollen klar definieren. Dies bedeutet, dass die Funktion der Behörde klar erkennbar sein sollte und wechselnde Rollenzuschreibungen innerhalb des Kommunikationsprozesses zu vermeiden sind.
- Bei der **Kommunikation unter Experten und Expertinnen** steht der interdisziplinäre Austausch von Sachwissen im Vordergrund. Sie schafft Anschluss an die verschiedenen Disziplinen und trägt zur Begründung unterschiedlicher Bewertungen bei. Sie macht deutlich, wo Wissenslücken vorhanden sind und wie diese gefüllt werden.
- Die **Kommunikation mit organisierten Interessengruppen** legt Wert auf deren frühen Einbezug. So kann Vertrauen geschaffen und das gegenseitige Verständnis erhöht werden. In der Kommunikation mit Interessengruppen gilt es die Interessen der Behörde, anhand der eingenommenen Rolle, klar zu formulieren. Behörden sind vielfach neutral, teilweise jedoch auch politisch orientiert. Die frühzeitige Offenlegung der hinter der eingenommenen Position vertretenen Interessen bietet die Möglichkeit zum Interessenabgleich mit anderen Akteursgruppen.
- Wichtig in der **Öffentlichkeitskommunikation** ist die Förderung der Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, nicht die Beeinflussung von Meinungen. Dies bedeutet, dass Behördeninformationen für die Öffentlichkeit so aufgebaut sein sollten, dass sie, unabhängig vom Grad der Informiertheit, verstanden werden können. Ansprechperson in der Öffentlichkeit ist jede einzelne Bürgerin und jeder Bürger, unabhängig vom jeweiligen Wissensstand. Das Erreichen der breiten Bevölkerung ist somit eine Kernaufgabe der Öffentlichkeitskommunikation.
- Ein wichtiger Kanal zum Erreichen der breiten Bevölkerung sind die **Medien**. Diese sollten als Partner behandelt werden, insbesondere auf kommunaler Ebene. Es ist zu berücksichtigen, dass sich die Medienlandschaft weiter verändern wird, d.h. der Fachjournalismus verliert an Bedeutung, während der Nachrichtenwert von Ereignissen an Bedeutung gewinnt. Für die Medien steht also weniger die Bürgerin und der Bürger im Vordergrund, sondern die Medienkonsumenten.

Die Befindlichkeiten dieser Zielgruppen, deren **Handlungsmotive und -möglichkeiten** sind genau zu analysieren, damit sie verstanden werden. Insbesondere ist dem Konflikt- resp. Widerspruchspotenzial der einzelnen Akteure grosse Beachtung zu schenken. Hohe Bedeutung kommt den internen Akteuren im Prozess zu. Insbesondere ist zu beachten, dass die Behörden- und Expertenkommunikation in einer ersten Phase soweit abgeschlossen ist, dass die verantwortlichen Stellen möglichst geschlossen hinter dem Projekt stehen, sich gut koordinieren und eine einheitliche Strategie in Bezug auf die Anspruchsgruppen- und Öffentlichkeitskommunikation verfolgen können.

Merke:

⇒ **Interne vor externer Kommunikation**

Was gegen aussen kommuniziert wird, muss intern konsolidiert und inhaltlich widerspruchsfrei sein oder die Widersprüche sind zumindestens offengelegt.

⇒ **Betroffene sind Beteiligte**

Wichtig ist der zielgruppenspezifische und ernsthafte/verbindliche Einbezug der Betroffenen, die Form der Partizipation ist dabei weniger entscheidend.

Schritt 4: Phasen- und Kommunikationsziele festlegen

„Wir haben viel versucht, haben auch ganz direkt mit den Betroffenen verhandelt, aber unser Hauptziel, nämlich die Erhöhung der Verkehrssicherheit, reichte nicht aus, um Akzeptanz zu schaffen.“

Die generellen Stossrichtungen nach Phase, die angestrebten Meilensteine sowie die Identifikation der anzusprechenden Zielgruppen bilden den Rahmen für die detaillierten Zielsetzungen. Wann soll Bewusstsein und Wissen gefördert werden, wann kommen Emotionen und Sympathie ins Spiel, wie ist die Entscheidungsfindung kommunikativ zu begleiten und zu beeinflussen? Es ist **phasenabhängig** zu unterscheiden, ob Bewusstsein, Bekanntheit, Wissen und Sympathie zu fördern sind, oder ob es sich um die Beeinflussung von Entscheidungen handelt. Im Vordergrund sollte die Vermittlung von Informationen über den Prozess, die Mitwirkungsmöglichkeiten und die sachlichen Aspekte des Projekts stehen. Bei grossen Projekten ermöglichen die kommunikativen Zwischenziele eine gewisse Kontinuität in der Kommunikation. Die Entscheidungsfindungsprozesse müssen phasenweise angegangen werden. Dazu gehört, dass in jeder Phase zweckmässig und transparent kommuniziert wird. Zunächst steht das eingeschlagene Verfahren im Vordergrund, später kommen die diskutierten und vertieften Lösungsvarianten hinzu.

Pro Phase können folgende **Kommunikationsschwerpunkte** angeführt werden:

- **Anstossen:** Kommunikation setzt Anreize zur Teilnahme am Prozess. Je mehr Akteure überzeugt sind, dass sich Verhandlungen und/oder Mitwirkung lohnen, und je betroffener sie sind, desto eher sind sie bereit, gemeinsam nach Lösungen zu suchen.
- **Vorbereiten:** Verfahrensvorbereitung und -organisation kommt gegenüber den sachpolitischen Fragen in der Kommunikation ausreichend Gewicht zu. In vielen Problemlösungsprozessen sollten zunächst die Verfahrensfragen geklärt werden, damit im Anschluss daran die sachpolitischen Fragen auf der Basis klarer Spielregeln der Zusammenarbeit angegangen werden können. Das ist entsprechend zu kommunizieren.
- **Planen:** Problemverständnis und Ziele sind definiert, Zielkonflikte transparent. Basis für das gemeinsame Lösen von Zielkonflikten ist der Erfahrungs- und Wissensaustausch. Dazu braucht es Kommunikation. Verbleibende Konflikte müssen offen gelegt werden.
- **Entscheiden:** Fachtechnische wie politische Entscheidungskriterien sind transparent, die formellen Verfahren klar kommuniziert. Je besser die Verhandlungsergebnisse das öffentliche Interesse berücksichtigen und kommuniziert werden, desto leichter lassen sie sich durch die zuständige Behörde umsetzen.
- **Umsetzen:** Je besser die operativen Instanzen den Planungs- und Entscheidungsprozess und die Zielgruppen nachvollziehen können, desto effektiver und effizienter erfolgt die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen.

- **Evaluation:** Dem Monitoring / Controlling kommt als gemeinsame Aufgabe genügend Gewicht in der Kommunikation zu. Monitoring- und Controlling-Ergebnisse führen nicht nur zu einer Beurteilung der Vollzugseffizienz und der Strategiekonformität, sondern helfen den Prozess langfristig zu optimieren.

Merke:

- ⇒ **Beim projektbezogenen Verfahren die Kommunikation von Anfang an miteinbeziehen**
Die Kommunikation sollte nicht erst nachgelagert konzipiert werden, weil es dann oftmals zu spät ist.
- ⇒ **Ziele sind spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch und terminiert (SMART)**
Je konkreter die Ziele formuliert sind, desto wirkungsvoller sind sie.
- ⇒ **Phasengerechte Ziele erhöhen die Wirkung**
Die Ziele sind auf das Wissen und die Einstellungen der jeweiligen Zielgruppe auszurichten.

Schritt 5: Spielregeln definieren

„Zum Teil hat die Verwaltung ihre internen Konflikte an öffentlichen Veranstaltungen ausgegossen. Das ist natürlich verheerend für die Kommunikation.“

Auf der Basis der Zielsetzungen sind Verfahren und Spielregeln vor der inhaltlichen Auseinandersetzung zu klären. Gruppen, welche diese Spielregeln nicht einhalten wollen und/oder können, haben die Möglichkeit, sich im formellen Verfahren einzubringen. Zu den Spielregeln gehört auch, wer, was und wann an wen kommuniziert. Bei zu vielen kommunizierenden Gremien entsteht der Eindruck, dass das eine Gremium dem anderen nicht vertraut. Projektleiter helfen dabei, gegen aussen Einheit und Einigkeit zu signalisieren. Bei **klaren Zuständigkeiten** wissen umgekehrt die Zielgruppen, an wen sie sich bei Fragen wenden können. Grundsätzlich sollten alle Entscheidungsgrundlagen für alle zugänglich sein. Im Rahmen der Kommunikation sollten die Erkenntnisse, aber auch offene Fragen und Unsicherheiten, verständlich und nachvollziehbar aufbereitet werden.

Merke:

- ⇒ **Die Projektorganisation tritt einheitlich auf**
Glaubwürdigkeit und Vertrauen haben einen guten Nährboden, wenn die Kommunikation gemeinsam und koordiniert erfolgt.
- ⇒ **Schlüsselpersonen multiplizieren**
Den Meinungsmachern und aktiven Gegnern gebührt grösste Aufmerksamkeit. Einzelpersonen können für den Projekterfolg entscheidend sein.

Schritt 6: Botschaften formulieren

„In der Kommunikation konnten wir nicht auf dieselbe Art und Weise argumentieren, wie dies die Gegnerschaft tat. Als Behörde darf man keine Unwahrheiten erzählen.“

Gute Botschaften sind klar, prägnant, bildhaft und auf die Zielgruppe zugeschnitten formuliert. Bei dieser anspruchsvollen Aufgabe liegen Erfolg und Misserfolg sehr nahe beieinander. Die Botschaften sollten **proaktiv formuliert** werden, reaktive Kommunikation führt häufig zu Misserfolgen. Alle entscheidungsbefugten Gruppen sollten hinter den einmal formulierten

Botschaften stehen. Die Botschaften zeugen von der gemeinsamen Linie, welche die verantwortlichen Stellen verfolgen. Der visuellen Darstellung, zielgruppengerecht aufbereitet, ist grosse Beachtung zu schenken.

Botschaften müssen sich zudem mit verschiedenen **Kritikdimensionen** auseinandersetzen, wie Kritik aus individueller Betroffenheit, zu einzelnen Sachthemen und Grundsatzkritik. Kritik und Interesse nehmen im Laufe eines Prozesses in der Regel eher zu, der sachtechnische Handlungsspielraum nimmt eher ab. Experten können dabei eine Rolle einnehmen, die mit- hilft, insbesondere hektische und emotionale Situationen zu beruhigen.

Merke:

⇒ **Botschaften orientieren sich an Befindlichkeiten**

Nicht die schönste, sondern die treffendste Botschaft sticht.

⇒ **Experten entschärfen Emotionen**

Versachlichung emotional geprägter Phasen durch nicht politisch gebundene Fachpersonen hält das Projekt auf Kurs. Allerdings sind Fachexperten so zu schulen, dass sie die wissenschaftlichen Ergebnisse für Laien verständlich, aber nicht simplifizierend vermitteln können.

Schritt 7: Kommunikationsmittel auswählen

„Technisch gesehen hat das Projekt die Betroffenen überfordert. Obwohl wir auch Beispiele aus anderen Gemeinden gezeigt haben, wurden die Vorteile nie wirklich verstanden.“

Werden Vorbilder und Opinion Leaders eingesetzt? Sind wenige grosse oder viele kleine Schritte geplant? Ist Partizipation Teil der Kommunikation? Unabhängig von der Beantwortung dieser Fragen ist es insbesondere bei grösseren oder länger dauernden Vorhaben hilfreich, formal gut wiedererkennbare Kommunikationsmittel einzusetzen (Branding, Brandstory). Ebenso ist eine integrierte Kommunikation anzustreben, die alle Botschaften koordiniert und die Inhalte aufeinander abstimmt. Die Auswahl der Kommunikationsmittel als **Mix verschiedener Instrumente** erfolgt auf dieser Basis immer aus der Optik, wie die verschiedenen Zielgruppen am direktesten und mit möglichst geringen Streuverlusten erreicht werden können.

Geeignete **Kommunikationsmittel** sind:

- Massenmedien (Medienberichterstattung, Inserate, etc.)
- Drucksachen (Infoblatt, Flyer, Plakate, etc.)
- Partizipation (Workshops, Foren, Blogs, etc.)
- Elektronische Mittel (Website, Newsletter, etc.)
- Veranstaltungen (Podiumsgespräche, Events, Ausstellungen, etc.)
- Persönliche Kontakte (Gespräche mit Schlüsselpersonen, Hotline, etc.)

Kommunikationsmittel müssen in der Lage sein, komplexe Zusammenhänge einfach darzustellen und abstrakte technische Aspekte „sinnlich“ wahrnehmbar zu machen. Wichtig ist die **„alltagsweltliche“ Kommunikation**: Statt abstrakte Formulierungen ist den direkt Betroffenen aufzuzeigen, welche potentiellen Auswirkungen das Projekt auf ihr alltägliches Leben hat. Es darf aber nicht zu einer sachlich ungerechtfertigten Simplifizierung kommen. Eines der besten Kommunikationsinstrumente ist die aktive Beteiligung der Bevölkerung und Inter-

essengruppen. Kontrovers diskutierte Sachverhalte sollten dabei offen und sachlich angesprochen, und nicht „klein geredet“ werden.

Merke:

⇒ **Im richtigen Mix liegt die Kunst**

Kommunikationsmittel sind sorgfältig auszuwählen und einzusetzen.

⇒ **Die beste Kommunikation ist Partizipation**

Die moderne Kommunikation zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht einfach überzeugen, sondern vermitteln will. PR-Strategien greifen zu kurz, es braucht Dialog.

⇒ **Nähe zu den Menschen**

Zugängliche Informationen mit verständlichen Worten schaffen Klarheit.

Schritt 8: Programm festlegen

„Schwierig war, dass die Planung wiederholt unterbrochen und politische Entscheidungen verschoben werden mussten. Dazwischen war dann wieder Funkstille.“

Die Projektbearbeitung lässt sich durch ein gutes und flexibles Projektmanagement optimieren. Dazu gehört eine **systematisch aufgegleiste Kommunikation** ohne grosse Unterbrüche. Planungsprozesse sollten in enger Wechselwirkung mit der Kommunikation stehen und diese frühzeitig einbinden. Der zeitliche Ablauf von Projekt und Kommunikation stehen in enger Wechselwirkung. Kommt es zu Verzögerungen oder Unterbrüchen, ist es von Vorteil, wenn dies frühzeitig kommuniziert wird.

Die **Identifikation von Risiken** und die Planung allfälliger Interventionen ermöglicht ein schnelleres und gezielteres Agieren und Reagieren. Insbesondere sind mögliche Krisensituationen wie ein grosser Unfall auf einer Baustelle zu erkennen und sowohl Vorgehen als auch inhaltliche Eckpunkte der Kommunikation zu definieren. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Kommunikation immer an den Gesamtprozess angepasst wird und unabhängig von allfälligen Brüchen im Projektverlauf regelmässig ist. Funkstillen in der Kommunikation wirken sich meistens nachteilig aus.

Merke:

⇒ **Vorausschauen und vorhersehen**

Kommunikation planen heisst auch Risiken frühzeitig erkennen und managen.

⇒ **Steter Tropfen höhlt den Stein**

Die Kontinuität der Kommunikation hält den Prozess im Bewusstsein.

Schritt 9: Botschaften kommunizieren

„Dann und wann mal ein Zeitungsartikel oder eine Medienmitteilung genügt nicht. Es braucht Personen, die glaubwürdig sind, vorne hinstehen und das Projekt in einer verständlichen Sprache erklären können.“

Strategie- resp. zielsetzungskonforme Umsetzung und Kontinuität gemäss festgelegter Terminpläne erhöhen die Erfolgswahrscheinlichkeit der Kommunikation. Dafür ist ein **professionelles Projektmanagement**, das die Kommunikation als integralen Bestandteil in der gesamten Organisation versteht, wichtige Voraussetzung. Dazu gehört auch die Frage, wer wann was kommuniziert. Verwaltungsexperten oder externe Fachleute geniessen in der Regel viel Vertrauen, sie müssen aber kommunizieren können.

Vorteilhaft ist, wenn die Vermittlung der Botschaften an einer Person und nicht allein an einer anonymen Organisation festgemacht werden kann. Gerade auf kommunaler Ebene sollten die politisch verantwortlichen Personen in der Kommunikation sichtbar sein.

Merke:

- ⇒ **Der „Kümmerer“ ist omnipräsent**
Personifizierte Projekte haben höhere Erfolgschancen.
- ⇒ **Gute Kommunikation erfolgt zur richtigen Zeit**
Die beste Botschaft scheitert, wenn sie zu früh oder zu spät kommt.

Schritt 10: Erfolge kontrollieren

„Rückblickend gesehen hätten wir sehr viel früher und mit viel mehr Ressourcen kommunizieren sollen. Die Wirkung, welche mit Kommunikation erreicht werden kann, haben wir unterschätzt. Die Gegner haben das besser gemacht, sie haben mit geschickter Kommunikation das Projekt zum Scheitern gebracht.“

Um an wichtigen Weichenstellungen richtige Entscheidungen zu fällen, müssen laufend gemachte Erfahrungen identifiziert und neue Informationen in den Entscheidungsprozess eingebaut werden. Diese **Lerneffekte** sind wichtig, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen und nicht vorausgesehene Entwicklungen adäquat reagieren zu können. Ein wichtiger Indikator für die Erfolgskontrolle ist nicht allein das Resultat des Entscheidungsprozesses, sondern auch die Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Prozess, beispielsweise ob er als fair, glaubwürdig und transparent wahrgenommen worden ist.

Eine seriöse Erfolgskontrolle in Form einer repräsentativen Befragung ist oftmals nicht möglich. Hinweise zur Wirkung einzelner Massnahmen können dennoch gesammelt und interpretiert werden. Insbesondere empfiehlt es sich, aus formellen oder informellen **Gesprächen** mit in die Zielgruppen gut integrierten Personen qualitative Erkenntnisse zu gewinnen und daraus Rückschlüsse auf das Konzept und seine Umsetzung zu machen.

Merke:

- ⇒ **Laufend lernen**
Kommunikation heisst, immer den gesamten Prozess zu sehen und zu analysieren. Eine Garantie für das Gelingen der Kommunikation gibt es nicht, Schwächen und Risiken können aber mit einer ständigen Qualitätskontrolle frühzeitig erkannt und in der Kommunikation thematisiert werden.
- ⇒ **Unliebsamkeiten vorbeugen**
Selbstkritik schützt vor zu optimistischer Einschätzung der Situation. Eine Zwei-Weg-Kommunikation unterstützt das frühzeitige Erkennen von „kritischen Pfaden“.

Quellen

Literatur

- Benninghoff, Martin, Peter Knoepfel, Serge Terribilini und Frédéric Varone (1999): Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement. S. 767-806 in: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik (1. Auflage). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Benz, Arthur (2004). "Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?", S. 11-28 in: Arthur Benz (Hrsg.). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur und Yannis Papadopoulos (2006). "Introduction – Governance and democracy: concepts and key issues". S. 1-26 in: Arthur Benz und Yannis Papadopoulos (Hg.). Governance and Democracy – Comparing National, European and Transnationale Experiences. London: Routledge.
- BFS Bundesamt für Statistik (2007): Stark motorisierte Schweiz. Medienmitteilung, 25.01.2007. Bern: EDI.
- Braun, Dietmar (1999): Theorien rationale Handelns in der Politikwissenschaft. Opladen: Leske und Budrich.
- Colsmán, Johan Friedrich und Fritz Marz (1998): Verkehrspolitische Kommunikation. S. 562-573 in: Otfried Jaren, Ulrich Scarcinelli und Ulrich Saxer (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden: Opladen.
- Cronqvist, Lasse (2003a): Using Multi-Value Logic Synthesis in Social Science. Paper prepared for the 2nd General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR), Marburg, September 2003.
- Cronqvist, Lasse (2003b): Presentation of Tosmana. Adding Multi-Value Variables and Visual Aids to QCA. Paper prepared for presentation at the COMPASSSS Launching Conference, Louvain-La-Neuve and Leuven, 16-17 September 2003.
- Fischer, Frank. 1990. Technocracy and the Politics of Expertise, Newbury Park CA.: Sage.
- Geissel, Brigitte (2002): Lokale Vernetzung und Wissensintegration von Laien(-wissen) und Experten(-wissen) durch neue Partizipationsformen. Expertise im Rahmen der BMBF-Förderinitiative „Politik, Wissenschaft und Gesellschaft“.
- Green, Donald P und Ian Shapiro (1999): Rational Choice. Eine Kritik am Beispiel von Anwendungen in der Politischen Wissenschaft. München: Oldenbourg.
- Habermas, Jürgen (1976): Technik und Wissenschaft als "Ideologie" (8. Auflage). Frankfurt: Suhrkamp.
- Jann, Werner, Kai Wegrich (2003). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Ed.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Verlag, 71-104.
- Kersbergen, Kees van und Frans van Waarden (2004): "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", European Journal of Political Research 43: 143-171.
- Kotler, Philip, Gary Armstrong, John Saunders, Veronica Wong (2007): Grundlagen des Marketing (4. Auflage). München: Pearson Studium.
- Linder, Wolf (2006): Politische Kultur. S. 15-34 in: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik (4. Auflage). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Longchamp Claude (1990): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 1989 (Volksinitiative „Pro Tempore 130/100“), in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 38. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Mottier, Veronique, Florence Passy, Hervé Pichelin und Hanspeter Kriesi (1991): Analyse der Bundesabstimmung vom 3. März 1991, in: VOX-Analyse, Publikation Nr. 41. Genf: Departement für Politische Wissenschaften.
- Pierre, Jon und Guy B. Peters (2000). Governance, Politics and the State. Houndmills: Macmillan Press LTD.
- Ragin, Charles C. (1987): The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2007): Vorwort. S. 13-18 in: Carsten Q Schneider. und Claudius Wagemann: Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und solche, die es werden wollen. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Sager, Fritz (2002). Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten. Bern: Haupt.

- Sager, Fritz und Schenkel, Walter (2004). Evaluation UVP. Kurzbericht und CD-ROM mit Gesamtbericht und Materialienband, Umweltmaterialien Nr. 175, Bern: BAFU.
- Sager, Fritz (2005). "Metropolitan Institutions and Policy Coordination. The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas", *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18(2): 227-256.
- Sager, Fritz (2006). "Policy Coordination in the European Metropolis. A Meta-Analysis", *West European Politics* 29(3): 433-460.
- Sager, Fritz (2007). "Making transport policy work: polity, policy, politics and systematic review", *Policy & Politics* 35(2): 269-288.
- Scharpf Fritz W. (1993): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. Köln: MPIFG Discussion Paper.
- Schenkel, Walter (2005). Willkommen in der Stadt Schweiz, in: Baublatt 2005/73.
- Schenkel, Walter et al. (2005). Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Grundlagenbericht zuhanden Stadt und Kanton Zürich.
- Schenkel, Walter und Gallego, Diana (2009). Sachplan geologische Tiefenlager: Kommunikation mit der Gesellschaft. Wissenschaftlicher Schlussbericht und Grundlagen für die Kommunikation in den Standortregionen, Bern: BFE.
- Schloeth, Daniel (1992): Driften die Landesteile allmählich auseinander? in: Tages-Anzeiger vom 7. September 1992.
- Schneider, Carsten Q. und Claudius Wagemann (2007): Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und solche, die es werden wollen. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Sciarini, Pascal (2006). Le processus législatif. S. 491-526 in: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, and Pascal Sciarini (eds.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 4., überarbeitete Auflage. Zürich: NZZ Verlag.
- Treib, Oliver, Holger Bähr, und Gerda Falkner (2007). „Modes of governance: towards a conceptual clarification“, *Journal of European Public Policy* 14(1): 1-20.
- Tsebelis, George (1995a): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289-326.
- Tsebelis, George (1995b): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. S. 83-111 in: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliament and Majority Rule in Western Europe*. New York: St.Martin's Press.
- Tsebelis, George (2000): Veto Players and Institutional Analysis. *Governance* 13(4): 441-474.
- Vatter, Adrian, Fritz Sager, Marc Bühlmann und Markus Maibach (2000): Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik bei Volksabstimmungen und im Vollzug. Bericht D12 des NFP 41 Verkehr und Umwelt. Bern: BBL/EDMZ.

Materialien

Zu den Fallstudien, sofern nicht in der Literatur, oben, veröffentlicht.

FlamaWest:

Unterlagen, Berichte, Artikel und Arbeitshilfen betreffend Verbesserung der Zusammenarbeit in der Stadt Zürich (EBP, synergo, Tiefbauamt der Stadt Zürich, Kanton Zürich)

Tram Bern West:

Bericht zur Bauherren- und Projektorganisation, Abstimmungsbotschaften 2004 und 2007, TBW-Website, Artikel (z.B. Sager), Seminararbeit Graf/Gerber, andere Web-Quellen

Schulhausplatz Baden:

Unterlagen, Berichte und Protokolle der durchgeführten Verkehrsforen 2005-2007 (Metron, synergo, Stadt Baden, Kanton Aargau)

Entlastung Solothurn:

Website, Abstimmungsbotschaften 1997 und 2002, Artikel, Medienmitteilungen, andere Berichte und Web-Quellen

Robert-Durrer-Strasse:

Zusammengestellter Ordner der Bauverwaltung Stans mit Unterlagen, Berichten, Artikeln und Protokollen

F21 Frauenfeld:

Büro Widmer (23. Okt. 2002), Ergänzungen aufgrund der Vernehmlassung; Büro Widmer (24. Mai 2002). Der

Weg zum Konzept F21, Verkehrsentslastung und Aufwertung Stadtzentrum; Büro Widmer, Feddersen & Klostermann (Dez. 2001). Stadt Frauenfeld: Verkehrsentslastung und Aufwertung Stadtzentrum. Verkehrslenkende und gestalterische Massnahmen; Abstimmungsbotschaft über den Kredit von 11.5 Mio. Franken als Anteil der Stadt Frauenfeld für das Projekt „F21 – Entlastung Stadtzentrum“; Verkehrsrichtplan 1991, Revision 2006, Änderungen zur Berücksichtigung des Projekts F21; Kanton Thurgau, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld (30. Okt. 2006). Agglomerationsprogramm Frauenfeld. Abstimmung Siedlung und Verkehr. Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums; Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat vom 26. Sept. 2006 betr. Bewilligung eines Kredits von 11.5 Millionen als Anteil der Stadt Frauenfeld für das Projekt „F21 – Entlastung Stadtzentrum“

Teilspernung Limmatquai:

Interpellation mit Begründung an Gemeinderatssitzung vom 4. April 2007, Beantwortung mit Stadtratsbeschluss am 11. März 2008, Diskussion an der Gemeinderatssitzung vom 16. April 2008; weitere Unterlagen aus dem Parlament, Sachquellen und Website-Informationen.

Gespräche

René Suter, Kantonsingenieur Solothurn (Umfahrung Solothurn)

Dagobert Cahannes, Medienbeauftragter Regierungsrat Kt. Solothurn (Umfahrung Solothurn und Olten)

Peter Heiniger, Gesamtprojektleitung (Umfahrung Solothurn und Olten)

Max Studer, HOAG Team AG, Geschäftsstelle der Politischen Begleitkommission (Umfahrung Olten)

Hans-Rudolf Kamber, ehem. Direktor BERNMOBIL (ehem. SVB) (Tram Bern West)

Mark Egger, Informationsbeauftragter Tram Bern West 1999-2004 (Tram Bern West)

Rolf Meyer, Kommunikationsverantwortlicher Tram Bern West, BERNMOBIL (Tram Bern West))

Thomas Müller, TBA Stadt Frauenfeld (F21)

Urs Müller, Stadtrat Frauenfeld (F21)

Robert Heim, TBA Kanton Thurgau (F21)

Markus Minder, Leiter Bauamt Stans (Robert-Durrer-Strasse Stans)

Theophil Bucher, Präsident Verein Mobilität Emmental (Emmental bewegt)

Willi Dietrich, Tiefbauamt der Stadt Zürich (Limmatquai)

Weitere Inputs aus der SVI-Begleitkommission

Anhang 1: Codierungsmatrix, 1. Runde QCA

Faktoren		Projekte																					
		A8 Umfahrung Lungern OW	Pfynwald VS	Parkhaus Berntor, Solothurn, 1. Projekt	Parkhaus Berntor, Solothurn, 2. Projekt	FlamaWest, Zürich	Tramverbindung Claragraben, Basel, 1. Projekt	Tramverbindung Claragraben, Basel, 2. Projekt	Grüne Linie, Regio-S-Bahn Basel, 1. Projekt	Grüne Linie, Regio-S-Bahn Basel, 1. Projekt	Lötschberg, Basistunnel in Raron VS	Umfahrung Locarno	Seftigenstrasse, Ortsdurchfahrt Wabern BE	LEB, Vorortsbahnlinie, Lausanne, 1. Projekt	LEB, Vorortsbahnlinie, Lausanne, 2. Projekt	RER La Plaine, Vorortslinie, Genf	T10-Umfahrung Gampelen BE	Vereinattunnel, Klosters GR	Umfahrung Délemont	TCS SP Tram Genf-Annemasse	Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon	Schulhausplatz Baden	
Kontext	foed	2	1	0	0	1	1	1	1	1	2	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	
	finan	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	
	stadt	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	
	deut	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	
	vorg	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Polity	koord	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	
	prof	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	
	hand	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	
	expert	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	
Policy	traeg	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	
	nutz	2	2	0	2	2	2	2	1	2	1	0	1	2	2	0	2	2	1	1	0	2	
	kost	2	2	0	0	1	1	0	1	0	2	2	0	2	1	1	1	2	1	2	2	1	
	oeko	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	-	0	0	
	verhalt	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	
Politics	konf	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	-	1	0	0	0	0	-	1	0	0	
	betroff	2	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	0	2	0	2	0	2	0	2	2	
	gesell	0	2	2	2	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	2	1	0	0	2	2	
	komm	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0*	0	1	0	1	0	0*	0	0*	0*	0*	0*	1
	ent	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	2	1	2	0	2	1	1	1	2	2
Outcomes	akzep	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	
	impl	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	

* Bei diesen fünf Projekten fehlt in den Fallstudien jeglicher Hinweis auf Kommunikation. Aufgrund des Fehlens jeglicher Information zur Kommunikation und Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit gehen wir davon aus, dass die Kommunikation in diesen Fällen nicht als wichtig erachtet wurde und codieren diese somit als "0".

Anhang 2: Codierungsmatrix, 2. Runde QCA

Faktoren		Projekte																														
		A8 Umfahrung Lungern OW	Plywald VS	Parkhaus Berntor, Solothurn, 1. Projekt	Parkhaus Berntor, Solothurn, 2. Projekt	FlamaWest, Zürich	Tramverbindung Claragraben, Basel, 1. Projekt	Tramverbindung Claragraben, Basel, 2. Projekt	Grüne Linie, Regio-S-Bahn Basel, 1. Projekt	Grüne Linie, Regio-S-Bahn Basel, 1. Projekt	Lötschberg, Basistunnel in Raron VS	Umfahrung Locarno	Seftigenstrasse, Ortsurfahrt Wabern BE	LEB, Vorortsbahnlinie, Lausanne, 1. Projekt	LEB, Vorortsbahnlinie, Lausanne, 2. Projekt	HER La Plaine, Vorortslinie, Genf	T10-Umfahrung Gampelen BE	Vereinaturnei, Klosters GR	Umfahrung Délemont	TCSP Tram Genf-Annemasse	Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon	Schulhausplatz Baden	Emmental bewegt	Tram Bern West, 1. Projekt	Tram Bern West, 2. Projekt	Entlastung Solothurn	Entlastung Olten	Limmatquai Zürich	Frauenfeld F21	Robert-Durrer-Strasse, Stans		
Kontext	foed	2	1	0	0	1	1	1	1	1	2	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	
	finan	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	
	stadt	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	deut	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	vorg	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	
Polity	koord	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1		
	prof	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1		
	hand	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	
	expert	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	
Policy	traeg	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0		
	nutz	2	2	0	2	2	2	2	1	2	1	0	1	2	2	0	2	2	1	1	0	2	2	1	2	1	1	2	1	1		
	kost	2	2	0	0	1	1	0	1	0	2	2	0	2	1	1	1	2	1	2	2	1	0	2	2	1	2	1	1	0		
	oeko	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	-	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0		
	verhalt	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	
Politics	konf	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	-	1	0	0	0	0	-	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0		
	betroff	2	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	0	2	0	2	0	2	0	2	2	2	1	2	1	1	1	2	2		
	gesell	0	2	2	2	1	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	2	1	0	0	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0		
	komm	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0*	0	1	0	1	0	0*	0	0*	0*	0*	0*	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
	ent	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	2	1	2	0	2	1	1	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	
Kommunikation	kstrat					0																		1	1	1	1	0	1	0	0	
	kzeit					1																		2	2	2	2	1	1	1	1	
	korg					0																		1	1	1	1	1	1	1	1	
	krück					1																		1	1	1	1	1	1	0	1	
	kflex					0																		1	1	1	1	1	1	0	0	
	kbot					1																		1	1	1	0	1	1	1	0	1
	kinh					1																		1	1	1	1	1	1	1	0	
Out.	akzep	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	
	impl	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	

* Bei diesen fünf Projekten fehlt in den Fallstudien jeglicher Hinweis auf Kommunikation. Aufgrund des Fehlens jeglicher Information zur Kommunikation und Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit gehen wir davon aus, dass die Kommunikation in diesen Fällen nicht als wichtig erachtet wurde und codieren diese somit als "0".

Anhang 3: Variablen und Codierungen

Kontext- und Prozessvariablen

	Variable	Erläuterung	Codierung	
Kontext	Föderale Stufe	föderale Ebene, welche die Hauptverantwortung im Entscheidungs- und Umsetzungsprozess trägt	2	Bund
			1	Kanton
			0	Stadt/Gemeinde
	Finanzielle Situation	finanzielle Situation des hauptverantwortlichen Akteurs in Bezug auf das Projekt (d.h. falls das Projekt privat finanziert und/oder stark subventioniert wird, kann die finanzielle Situation trotz Budgetdefiziten als gut bewertet werden)	1	Finanzielle Situation gut
			0	Finanzielle Situation schlecht
	Urbanisierung		1	Stadt
		0	Land	
Sprachregion		1	Deutsche Schweiz	
		0	Lateinische Schweiz	
Vorgeschichte	Vorgeschichte: das Verkehrsproblem ist schon länger bekannt und wurden bereits früher Lösungsansätze diskutiert bzw. Massnahmen geplant.	1	Vorgeschichte vorhanden	
		0	Keine Vorgeschichte	
Polity	Koordination der Planung	Koordination der Planung innerhalb der verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen. Die Koordination wird als stark eingeschätzt, wenn sie handlungsrational ist und freiwillig erfolgt bzw. von einem Akteur erzwungen wird, der danach aber nicht seine Macht durchsetzt sondern handlungsrational ist. Ist die Koordination dagegen vor allem von Machtrationalität geprägt und wird sie von einem Akteur dominiert, wird sie als schwach eingestuft.	1	Starke Koordination
			0	Keine bzw. schwache Koordination
	Professionalisierung	Professionalisierung der hauptverantwortlichen Verwaltungsstellen(n)	1	Hohe Professionalisierung
			0	Tiefe Professionalisierung
	Handlungsspielraum	Handlungsspielraum der Verwaltung gegenüber der Politik: Nimmt die Politik wesentlichen Einfluss auf die Planung oder liegt die Hauptverantwortung bei der Verwaltung?	1	Handlungsspielraum gross
			0	Handlungsspielraum klein
Einfluss externer Experten	Einfluss externer Experten: Stützt sich die Verwaltung vor allem auf die eigene Expertise oder wird externen Experten (Beratungsbüros, Mediatoren etc.) ein grosser inhaltlicher und/oder prozessualer Einfluss im Entscheidungsprozess eingeräumt?	1	Grosser Einfluss	
		0	Kleiner Einfluss	
Policy	Verkehrsträger	Betrifft das Projekt den motorisierten Individualverkehr (MIV) oder den öffentlichen Verkehr (ÖV)? Bei kombinierten Projekten: Welcher Verkehrsträger ist am stärksten betroffen?	1	Öffentlicher Verkehr
			0	Individualverkehr
	Nutzen	Bringt das Projekt einen klar erkennbaren, unumstrittenen Nutzen für eine bestimmte Gruppe oder bringt es klare Nachteile für eine Gruppe, d.h. gibt es klar definierbare Gewinner und/oder Verlierer. Und ist die Gruppe der Gewinner bedeutend grösser als die Gruppe derer, die durch das Projekt Nachteile in Kauf nehmen müssen? Oder ist der erwartete Nutzen diffus bzw. stark umstritten?	2	Klarer, positiver Nutzen und/oder Gruppe der Gewinner >> Gruppe der Verlierer = grosser Nutzen
			1	Nutzen diffus oder stark umstritten
			0	Nutzen sehr klein oder auf eine kleine Gruppe beschränkt und/oder klare sowie anzahlmässig bedeutende Gruppe von Verlierern = kleiner Nutzen
			2	>120 Mio.: hohe Kosten
Kosten	Kosten des gesamten Projekts	1	20-120 Mio.: mittlere Kosten	
		0	<20 Mio.	
		1	Ökologie einbezogen	
Ökologische Aspekte	Werden in der Planung und im Endprojekt auch ökologische Überlegungen miteinbezogen?	0	Ökologie nebensächlich	

	Verhaltensänderung	Zielt das verkehrspolitische Projekt auf eine Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmenden ab (z.B. Umsteigen), schränkt die Massnahme die persönliche Freiheit ein oder wird keine Verhaltensänderung angestrebt?	1 0	Verhaltensänderung oder Einschränkung der persönlichen Freiheit keine Verhaltensänderung
	Konfliktualität in Verwaltung und Politik	Besteht innerhalb der Verwaltung (zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen) und in der Regierung Einigkeit über Problemdefinition und Ziel und/oder sind die Akteure handlungsrational (tiefe Konfliktualität)? Oder besteht Uneinigkeit über Problemdefinition und Ziel und/oder verhalten sich die Akteure machtorientiert (hohe Konfliktualität)?	1 0	Hohe Konfliktualität Tiefe Konfliktualität
Politics	Partizipation bzw. Vetomacht der Betroffenen	Werden die Betroffenen (z.B. Quartierorganisation, IG, private Akteure) am Planungsprozess beteiligt und/oder organisieren sie sich selbst und können so Einfluss auf den Planungsprozess nehmen? (Betroffene: projektbezogene Opposition, Reaktion auf Projekt (Einfluss: egal, ob ihnen formal Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden oder ob sie sich Mitsprache erkämpfen mussten)	2 1 0	Echte Mitarbeit/Mitsprache oder hohe Vetomacht (=wesentliche Veränderungen erzwingen oder gar Projekt verhindern) Konsultationen, Mitarbeit, aber nur mittelmässiger Einfluss d.h. Durchsetzung von kleineren Anpassungen, Scheitern in wesentlichen Punkten Keine Organisation/ Partizipation / Vetomacht
	Partizipation bzw. Vetomacht gesellschaftlicher Akteure	Werden gesellschaftliche Akteure (v.a. Umweltverbände (VCS, WWF) am Planungsprozess beteiligt und/oder organisieren sie sich selbst und können so Einfluss auf den Planungsprozess nehmen? Gesellschaftliche Akteure: sachspezifische Opposition, auf Thema spezialisiert, schon bestehende Organisation (Einfluss: egal, ob ihnen formal Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden oder ob sie sich Mitsprache erkämpfen mussten)	2 1 0	Echte Mitarbeit/Mitsprache oder hohe Vetomacht (=wesentliche Veränderungen erzwingen oder gar Projekt verhindern) Konsultationen, Mitarbeit, aber nur mittelmässiger Einfluss d.h. Durchsetzung von kleineren Anpassungen, Scheitern in wesentlichen Punkten Keine Organisation/ Partizipation / Vetomacht
	Stellenwert der Kommunikation	Welchen Wert legen die Projektverantwortlichen auf die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit? Proaktive Kommunikation, Dialog, aktive Öffentlichkeitsarbeit, etc. = hoher Stellenwert Blosse Information, nur die nötigsten Informationen = tiefer Stellenwert	1 0	Hoher Stellenwert Tiefer Stellenwert
	Entscheidungsträger	Weit ging die Entscheidung, d.h. welches ist die Entscheidungsinstanz mit der höchsten demokratischen Legitimation, die übers Projekt (Sach- oder Halteentscheid) entschieden hat?	2 1 0	Volk Legislative, Parlament Exekutive: Regierung/ Verwaltung
	Akzeptanz	Welche Akzeptanz geniesst das Projekt nach dem endgültigen Sachentscheid (ohne Gerichtsentscheide) oder zurzeit des Halteentscheids? Akzeptanz nach Sachentscheid: Operationalisierung durch Zahl der Beschwerden und/oder fortwährende Opposition	1 0	Hoch Tief
	Implementation	erfolgreiche Implementation: Projekt wird wie geplant und entschieden (ohne Gerichtsurteile) umgesetzt, d.h. ohne Redimensionierungen und grössere zeitliche Verzögerungen	1 0	Erfolgreiche Implementation* Keine Realisierung oder nur mit massgeblichen inhaltlichen Änderungen oder grosser zeitlicher Verzögerung

Kommunikationsvariablen

Variable	Erläuterung	Codierung	
Strategie	Es ist zu unterscheiden zwischen einer Kommunikationsstrategie, die systematisch aufgebaut und umgesetzt wird (Kommunikationsplan, professionelle Kommunikationsstelle, Regelmässigkeit, proaktiv, etc.), und einer, in der eher zufällig, auch reaktiv kommuniziert wird.	1	Systematisch
		0	Eher zufällig
Zeit	Die Kommunikation kann früh, d.h. zu einem Zeitpunkt, bei dem das Projekt noch verändert werden kann, oder spät, zum Beispiel kurz vor der Entscheidung einsetzen. Hinzu kommt, dass sich Projekte zum Teil verzögern, Entscheidungen verschoben werden und die Kommunikation deshalb über längere Zeit unterbrochen wird.	2	Früh, ohne Unterbruch
		1	Früh, mit Unterbruch
		0	Spät
Organisation	Wenn viele Stellen an einem Projekt beteiligt sind, besteht die Gefahr, dass alle irgendetwas nach aussen wie nach innen kommunizieren, aber wenig koordiniert. Denkbar ist auch, dass die Politik anderes als die Verwaltung kommuniziert. Umgekehrt können die Zuständigkeiten für die Kommunikationsstätigkeiten klar verteilt sein, zB Lead bei der projektleitenden Stelle oder den politisch Verantwortlichen. Oder verschiedene Stellen (zB Kanton, Stadt) kommunizieren zwar, aber allein für ihren Zuständigkeitsbereich, die Kommunikation ist abgesprochen.	1	Klare Zuständigkeiten
		0	Diffuse Zuständigkeiten
Rückkoppelung	Die Kommunikation kann einseitig ausgerichtet sein, d.h. es geht vornehmlich um die Vermittlung von Informationen, nicht aber um das Einholen und Verarbeiten von Feedback der Empfänger. Oder es gibt Rückkoppelungsmöglichkeiten, d.h. die Empfänger können auf die Kommunikation des Senders reagieren, werden angehört und haben einen gewissen Einfluss auf das weitere Vorgehen. Responsive Kommunikation ist häufig mit Mitwirkungsverfahren verknüpft und möchte zu einer Verbreiterung der Entscheidungsgrundlagen beitragen.	1	Responsiv
		0	Nicht responsiv
Flexibilität	Je nach Projekt muss und kann die Kommunikation eine gewisse Flexibilität aufweisen, d.h. Inhalte, Formen und Adressaten werden je nach Ablauf des Projekts angepasst. Diese Flexibilität ist bewusst eingebaut und darf nicht mit einem unsystematischen Vorgehen (das häufig auch flexibel ist) verwechselt werden. Oder die Kommunikation wird „stur“ nach einem Plan bzw. gemäss Gewohnheiten durchgezogen, ohne auf veränderte Anforderungen im Projektverlauf Rücksicht zu nehmen.	1	Flexibel
		0	Wenig flexibel
Botschaft	Mit Kommunikation möchte entweder v.a. über die Fakten, über die sachpolitischen Zusammenhänge informiert werden oder es werden auch Emotionen angesprochen (zB Standortqualität, Image, Polarisierung). Oftmals stösst die Behördenkommunikation auf emotionalen Widerstand. Dann stellt sich die Frage, ob die Behörden emotional reagieren oder eben auf der sachlichen Ebene bleiben.	1	Auch emotionale Ebene
		0	Rein sachlich
Inhalt	In der Kommunikation können viele Aspekte, v.a. auch Ziele (z.B. verkehrliche und städtebauliche) des Projekts angesprochen werden oder sie konzentriert sich auf ein Thema, eine Zielsetzung (zB verkehrliche). Ein Strassenbauprojekt zB kann als rein verkehrliche Infrastrukturmassnahme oder auch als Aufwertungs- und Entwicklungsprojekt kommuniziert werden.	1	Vielschichtig
		0	Monothematisch

Anhang 4: Fallstudien

1. Runde QCA: „Alte“ Fälle

1. Autobahn N8, Umfahrung Lungern, OW
2. Autobahn und Eisenbahn im Raum Pfynwald, VS
3. Parkhaus Berntor in der Stadt Solothurn, SO
4. Flankierende Massnahmen Westumfahrung Zürich, ZH
5. Tramverlängerung Claragraben in Basel, BS
6. Grüne Linie Regio-S-Bahn in Basel, BS
7. Alptransit Lötschberg, Basistunnel in Raron, VS
8. Umfahrung Locarno, TI
9. Seftigenstrasse, Ortsdurchfahrt Wabern, BE
10. LEB-Verlängerung Lausanne-Echallens-Bercher, VD
11. RER La Plaine in Genf, GE
12. T10-Umfahrung in Gampelen, BE
13. Vereinatunnel bei Klosters, GR
14. Umfahrung Délemont, JU
15. TCSP Tram Genf-Annemasse, GE
16. Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon, SG
17. Sanierung Schulhausplatz Baden, AG

2. Runde QCA: „Neue“ Fallstudien

18. Emmental bewegt, BE
19. Tram Bern West I, BE
20. Tram Bern West II, BE
21. Entlastung Solothurn, SO
22. Entlastung Olten, SO
23. Teilspernung Limmatquai, ZH
24. F21 Frauenfeld, TG
25. Robert-Durrer-Strasse Stans, NW

Ausserdem aufgrund guter Datenlage bei Kommunikation zusätzlich miteinbezogen:

4. Flankierende Massnahmen Westumfahrung Zürich, ZH
17. Sanierung Schulhausplatz Baden, AG

Fallstudien, 1. Runde QCA

Fall 1: Autobahn N8, Umfahrung Lungern, in Obwalden

1. Kontext

In den 60er Jahren entschied die Bundesversammlung über die allgemeine Linienführung der Autobahnen in der Schweiz, so auch über die Nationalstrasse A8 von Hergiswil nach Thun. 1986 entschied der Regierungsrat von Obwalden über die genauere Linienführung der A8 und legte dabei in einem Variantenentscheid fest, dass die Umfahrung von Lungern – ein Teilstück der A8 – in einem Tunnel auf der Ostseite des Lungernersees verlaufen soll.

2. Polity

Das Projekt ist für den Kanton Obwalden gemessen an seiner Grösse und am Nutzen ein wichtiges Projekt und genoss daher eine hohe politische Bedeutung. Aus diesem Grund zeigten sich alle beteiligten Akteure von Anfang an sehr kooperativ. Der Kanton Obwalden verfügt über eine kleine, schwach professionalisierte Verwaltung, doch sowohl das Projektmanagement wie auch die Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten Ämtern können als erfolgreich bezeichnet werden.

3. Policy

Der erwartete Nutzen der Umfahrung von Lungern war hoch, ebenso wie die Kosten des Projekts, die aber zum mehr als 90% vom Bund übernommen wurden, das der Kanton Obwalden äusserst finanzschwach ist. Aufgrund der Projektgrösse war eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch, so dass ökologische Aspekte weitgehend berücksichtigt wurden. Im Verlauf des Planungsprozesses wurden auch kapazitätseinschränkende Massnahmen diskutiert, aber dann wieder fallengelassen.

4. Politics

Die Bevölkerung und gesellschaftliche Akteure wurden in der Planung formal nicht einbezogen. Allerdings stiessen die ersten Pläne, die eine Erstellung des Tunnels in mehrjährigem Tagbau vorsahen, auf grossen Widerstand der Gemeinde Lungern und der Bevölkerung. Aufgrund der starken Opposition liess der Bund dann ab 1995 eine bergmännische Variante prüfen, welche von der Lungerner Bevölkerung positiv aufgenommen wurde. Der VCS und der WWF erhoben zwar gegen diese Pläne noch Einsprache, die sie aber noch einigen Zusicherungen zurückzogen. Der Regierungsrat des Kantons Obwalden, der das Projekt im Auftrag des Bundes ausführt, hiess das Projekt im Januar 2001 gut.

5. Akzeptanz und Implementation

Nachdem der Bundesrat im September 1997 die bergmännische Variante definitiv genehmigt hatte, gab es keinen Widerstand gegen das Projekt mehr und die Umsetzung läuft zurzeit planmässig, so dass der Tunnel voraussichtlich 2011 eröffnet werden kann.

Fall 2: Autobahn und Eisenbahn im Raum Pfywald im Wallis

1. Kontext

In den 60er Jahren wurde noch eine Führung der Autobahn über dem Flussbett der Rhone projektiert. Befürworter verwiesen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bedeutung für den Tourismus. Im April 1977 wurde ein Komitee gegen die Autobahn Martigny-Brig gebildet. Aufgrund einer Studie in den 80er Jahren wurde aber allgemein anerkannt, dass der Lebensraum rund um die Rhone besonders schützenswert sei und dass die geplante Nationalstrasse in einer Galerie durch den Wald zu führen sei. Gleichzeitig konnte auf dem alten SBB-Trasse die Kantonsstrasse und dahinter im Berg die neue SBB-Linie geführt werden.

2. Politics

Mit dieser Lösung konnten die Behörden einer starken Opposition entgegen kommen. Auch die Gemeinden realisierten, dass sie mit dem möglichst integralen Schutz des Pfywaldes mehr für ihre regionale Wirtschaft tun konnten, als wenn die Autobahn oberirdisch geführt worden wäre. Die Kommunikation wurde zunehmend wichtiger. So gibt es umfassende Internet-Informationen über den Stand von Planung und Bau der Autobahn durch das Rhonetal. Aber auch der von den Gemeinden unterstützte Naturpark konnte seine Informationstätigkeit ausbauen. Die Bevölkerung war wenig direkt eingebunden.

3. Policy

Das unterdessen bewilligte Projekt sieht vor, die Nationalstrasse eingegraben auf dem Trasse der Kantonsstrasse zu bauen und die bestehende Kantonsstrasse ausserhalb des Perimeters anzulegen. Das SBB-Trasse wird auf zwei Spuren ausgebaut und in einen Tunnel verlegt. Das Verkehrsprojekt beinhaltet ein Unterprojekt mit ökologischen Kompensationsmassnahmen. Gegen den Bau der Nationalstrasse A9 im Rhonetal opponierten Umweltschutzorganisationen. Den grössten Erfolg konnten sie mit der vom Schweizer Stimmvolk 1994 knapp angenommenen Alpeninitiative verbuchen (Verbot weiterer Transitstrassen durch die Alpen).

4. Polity

Wegen dieser Opposition und aufgrund der Ergebnisse der vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung kamen Regierung und Verwaltung auf Anregung der Dienststelle für Wald und Landschaft den Umweltschutzorganisationen teilweise entgegen. Auch wurde in der federführenden Dienststelle für Strassen- und Flussbau des Kantons zur Begleitung des Nationalstrassenprojekts ein Umweltschutzexperte eingestellt. Die Fachexperten spielten eine wichtige Rolle, insbesondere auch im Zusammenhang mit der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung. Obwohl der Bund letztlich der höchste Entscheidungsträger ist, hielt sich dieser stark zurück und wartete, bis im Kanton Wallis und in der Region eine Lösung gefunden werden konnte.

5. Akzeptanz und Implementation

Die Bundesversammlung gab für den Bau im Frühjahr 1995 definitiv grünes Licht. Die Realisierung wurde etappiert. Auf Drängen der Umweltschutzorganisationen erliess der Kanton 1997 einen Schutzbeschluss für den Pfynwald. Der Tunnelbau für die Eisenbahnlinie kam gut voran, die neue Linie konnte im September 2004 in Betrieb genommen werden. Die neue Kantonsstrasse auf dem alten Eisenbahntrasse wurde 2006 dem Verkehr übergeben. Das Autobahnprojekt wurde im Sinne des Landschaftskonzepts überarbeitet und ist im Bau.

Fall 3: Parkhaus Berntor in der Stadt Solothurn

3a: Erster Planungsprozess

1. Kontext

In Solothurn erkannte man in den 80er Jahren ein Bedürfnis für ein Parkhaus in der Vorstadt. Ein erstes Projekt eines privaten Unternehmers scheiterte allerdings 1995 nach einem Bundesgerichtsurteil, weil die Abstimmung auf das solothurnische Parkraumkonzept mangelhaft und das Projekt ökologisch ungenügend war. Darauf initiierte die Stadt Solothurn Mitte 1996 ein zweites Parkhausprojekt, die sogenannte „Amtslösung“. Die Stadt konnte 1997 dann die private Parking AG, welche in Solothurn bereits zwei andere Parkhäuser betrieb, für die Realisierung des Projekts gewinnen. Damit wurden die Kosten vom privaten Investor getragen, dem Kanton und der Stadt entstanden wenig Kosten.

2. Polity

Der Planungsprozess verlief ohne grössere Konflikte, denn die beteiligten Akteure zeigten sich aufgrund der unbestrittenen Bedarfsnotwendigkeit als sehr kooperativ und lösungsorientiert. Die Koordination innerhalb der Verwaltung war hoch, ebenso wie ihr Handlungsspielraum. Um die Umweltverbände, die das erste Projekt bekämpft hatten, einzubinden, nahm in der zuständigen Projektgruppe ein externer Experte Einsitz, der dem VCS nahestand.

3. Policy

Der erwartete Nutzen des Parkhauses für die Stadt und die Anwohner war sicher hoch. Zudem kostete das Projekt die öffentliche Hand sehr wenig, da die 9 Mio. von der privaten Parking AG investiert werden sollten. Das ökologisch gut abgestützte Projekt stiess bei Bevölkerung, Gewerbe und Umweltverbänden auf hohe Akzeptanz. Nachdem die Behörden schon grünes Licht gegeben hatten, stellte sich aber heraus, dass der ökonomische Nutzen für die Parkhaus AG sehr gering bzw. gar negativ wäre.

4. Politics

Nachdem die Umweltverbände das erste Parkhausprojekt zu Fall gebracht hatten, wurden sie beim zweiten Anlauf besser eingebunden, indem ein Verkehrsexperte, der dem VCS nahestand, in der Projektgruppe Einsitz nehmen konnte. Die Betroffenen wurden dagegen in der Planung nicht einbezogen, allerdings fand frühzeitig eine Informationsveranstaltung für die Anwohner, das Gewerbe und andere Interessierte statt. Das ausgearbeitete Projekt stellte schliesslich die politische Linke und Rechte so-

wie das Gewerbe und die Umweltverbände zufrieden und wurde vom Regierungsrat im Dezember 1999 genehmigt.

5. Akzeptanz und Implementation

Obwohl das Projekt von Politik, Anwohnern und Gewerbe sehr positiv aufgenommen wurde, verzichtete die Parkhaus AG Anfang 2000 schliesslich aus wirtschaftlichen Gründen auf die Realisierung. Denn die Parking AG hatte zwischenzeitlich erkannt, dass das Parkhaus aufgrund einer Fehleinschätzung der Kosten nicht rentabel sein würde und gab daher Anfang 2000 den Verzicht auf eine Umsetzung des bekannt.

3b: Zweiter Planungsprozess

1. Kontext

Kurz nach dem Scheitern der „Amtslösung“ lancierte die private Parking AG noch im Jahr 2000 ein neues Projekt. Dieser „Unternehmervorschlag“ unterschied sich nur wenig von seinem Vorgängerprojekt, durch eine Vergrösserung des Parkhauses um etwa 90 Plätze sollte das Projekt zwar etwas weniger umweltverträglich, dafür aber rentabel werden. Ausserdem verlangte die Parking AG eine Finanzspritze von der Stadt, welche aber immer noch sehr moderat war.

2. Polity

Wie bei der „Amtslösung“ wurde eine Projektgruppe eingesetzt, in der die betroffenen Verwaltungsakteure und externe Experten vertreten waren. Weil es sich bei der „Amtslösung“ bewährt hatte, wurden die Anliegen der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen wiederum indirekt eingebunden, indem ein externer Experte, der dem VCS nahe stand, in der Projektgruppe Einsitz nahm. Der in der Zwischenzeit politisch sehr stark gewachsene Bedarfsdruck, der grundsätzliche Konsens über die Notwendigkeit eines Parkhauses und die Erfahrungen im Rahmen der Vorgängerprojekte führten dazu, dass die Akteure eine kooperative, lösungsorientierte Strategie verfolgten und der Planungsprozess sehr schnell und ohne grössere Konflikte ablief.

3. Policy

Das neue Parkhausprojekt unterschied sich nicht wesentlich vom gescheiterten Vorgängerprojekt. Durch die Erhöhung der Parkplatzzahl wurden einerseits die kommerziellen Rahmenbedingungen für die Parkhaus AG verbessert, andererseits wurde durch die Erhöhung auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig. Schliesslich resultierte ein Projekt, welches einen hohen Nutzen für die Betreiberin, die Anwohner und das Gewerbe versprach und mit dem auch die Umweltverbände zufrieden waren.

4. Politics

Da der Bedarf für ein Parkhaus weitgehend unbestritten war, war die Konflikttualität innerhalb der Verwaltung und Politik sehr tief. Das auf Koordination und Kommunikation ausgerichtete Behördenarrangement trug weiter dazu bei, dass Umweltanliegen früh und adäquat in den Prozess integriert wurden und sich auch die Betroffenen und das Gewerbe ernst genommen fühlten. Mitte 2001 genehmigte wurde das Parkhausprojekt schliesslich problemlos vom Gemeinderat der Stadt Solothurn und der Kantonsregierung genehmigt.

5. Akzeptanz und Implementation

Das Parkhausprojekt wurde breit akzeptiert. Es zeigte sich jedoch, dass die Baukosten zu optimistisch eingeschätzt wurden und die Bauherrin stellte die Realisierung mangels genügender Wirtschaftlichkeit abermals in Frage. Aufgrund des politischen Drucks wurde aber dann im August 2002 dennoch mit dem Bau begonnen.

Fall 4: Flankierende Massnahmen Westumfahrung Zürich

1. Kontext

Die Vorgeschichte ist geprägt durch die Auseinandersetzungen um die strassenbauliche Erschliessung bzw. Umfahrung der Stadt Zürich. Die Westumfahrung konnte letztlich nicht verhindert werden. Dadurch stieg aber der Problem- Handlungsdruck. Der Stadt Zürich drohte ein „Verkehrskollaps“. Ein von der Stadt Zürich und anderen Akteuren erzwungenes Bundesgerichtsurteil änderte die Situation. Der Kanton musste in Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich flankierende Massnahmen einleiten.

2. Politics

Im Zusammenhang mit der Planung und Realisierung der Westumfahrung rund um die Stadt Zürich forderten kommunale Behörden und Interessengruppen die Umsetzung von flankierenden Massnahmen in der Stadt Zürich, um die bisherigen Transitachsen stadtverträglich zu gestalten und möglichen Mehrverkehr von der Stadt Zürich und seinen Quartieren fernzuhalten. Stadt und Kanton trugen auf politischer wie administrativer eine Vielzahl an Konflikten aus. Erst mit der Unterzeichnung einer politischen Absichtserklärung konnte der Planungs- und Projektierungsprozess vorangetrieben werden. Auch die Kommunikation wurde ab diesem Zeitpunkt stark verbessert.

3. Policy

Die Kosten wurden zu 80% durch den Bund und zu 20% durch den Kanton getragen. Für weitere sogenannte ergänzende Massnahmen musste die Stadt selber aufkommen. Der von Stadt und Kanton Zürich gemeinsam getragene Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess wurde aufgrund eines Bundesgerichtsurteils in die Wege geleitet und dauerte über zehn Jahre. Im Vordergrund stehen die Abklassierung von Strassen, die bisher als Transitachsen durch die Stadt Zürich dienten, die Verkehrskanalisation und Zufahrtsoptimierungen in Wohnquartieren. Zielkonflikte zwischen Stadt und Kanton betrafen die Eingriffstiefe der Massnahmen, Finanzierungs- und Zuständigkeitsfragen. Die in der Absichtserklärung aufgeführten Teilprojekte wurden nicht mehr grundlegend geändert.

4. Polity

Insgesamt gesehen dauerte die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kanton, aber auch stadtintern, enorm lang. Dies v.a. vor dem Hintergrund, dass in den neunziger Jahren die Verhandlungsbereitschaft fehlte und das Verfahren nie systematisch hinterfragt wurde. Letztlich führte das Bundesgerichtsurteil von 1996 zum Regierungsratsbeschluss von 2001, welcher dem Konzept FLAMAWEST die nötige Verbindlichkeit gab. Erst auf dieser Basis wurde die Zusammenarbeit systematischer und mit einer gewissen Verlässlichkeit geregelt. Dabei wurden aber formelle, zum Teil auch interne Verfahrensabläufe unterschätzt. Das Konzept liess konkrete Umsetzungsfragen trotz Zeitdruck offen, so dass Planung und Projektierung über rund zwei Jahre keinen eigentlichen vertraglichen Rückhalt hatten (Spielregeln, Finanzierungsmodalitäten).

5. Akzeptanz und Implementation

Mit dem Konzept FLAMAWEST konnte zwar durchaus politischer Rückhalt geschaffen werden. Dieser war aber stark auf die strategische Ebene ausgerichtet und vernachlässigte die operative Ebene. Deshalb konnten in späteren Phasen die Zielvorgaben immer wieder mit verkehrstechnischen Einwänden – manchmal zu recht, manchmal nicht – in Frage gestellt werden. Zum Teil lag dies auch daran, dass nicht immer stufengerecht entschieden worden ist, d.h. den Ausführungsorganen keine klaren Vorgaben gemacht wurden. Trotzdem: Die in den Teilräumen zur Anwendung gelangten Konfliktlösungs- und Entscheidungsmechanismen funktionierten letztendlich nicht schlecht.

Fall 5: Tramverlängerung Claragraben in Basel

5a: Erster Planungsprozess

1. Kontext

Die Tramverbindung zwischen dem Wettstein- und dem Claraplatz durch den Claragraben gehörte zum Liniennetz 1990, welches auf den Netzoptimierungsbestrebungen der Basler Verkehrsbetriebe BVB seit 1986 zurückging. Eine Netzoptimierung wurde nötig, weil seit den 1960er Jahren ganze Bevölkerungssemente von der Stadt in die basellandschaftlichen Umlandgemeinden gezogen waren, aber weiterhin in Basel selbst arbeiteten. Die steigende Zahl der Pendler über die Kantonsgrenzen führte dazu, dass sich Baselland an den Kosten des Verkehrsangebots beteiligte, aber dafür einen Ausbau des Vorortliniennetzes forderte. Dazu gehörte das Claragrabenprojekt.

2. Polity

Bei der Planung des Claragrabenprojekts zeigten sich bald verwaltungsinterne Interessensgegensätze. Die Differenzen zwischen der verkehrstechnische Sicht des Kantonsingenieurs und des Tiefbauamtes auf der einen und der städtebaulichen Sicht Amtes für Kantons- und Stadtplanung erschwerten die Koordination und führten schliesslich zu einem vierjährigen Planungsstillstand.

3. Policy

Der zu erwartende Nutzen einer Netzoptimierung im Allgemeinen und des Claragrabenprojekts im Besonderen für die Pendler war hoch. Und durch den erhofften Umsteigeeffekt würden schliesslich auch die Bevölkerung der Basler Innenstadt von weniger Verkehr und Lärm profitieren. Aus stadtplanerischer Sicht war eine Trennung vom ÖV im Clarastrasse und dem MIV auf der Riehenstrasse wünschenswert, was zu weiteren Konflikten führte.

4. Politics

Wie schon beschrieben war die Konflikttätigkeit innerhalb der Verwaltung hoch, so dass die Planung zu einem Stillstand kam. In diesem frühen Stadium waren dabei weder Betroffenen noch gesellschaftliche Akteure einbezogen worden und der Halteentscheid wurde von der Verwaltung und Regierung getroffen.

5. Akzeptanz und Implementation

Die Akzeptanz des Projekts zum Zeitpunkt des Planungsstillstands war aufgrund der verwaltungsinternen Konflikte sehr tief und an eine Realisierung war noch nicht mal zu denken.

5b: Zweiter Planungsprozess

1. Kontext

Der Planungsstillstand im Claragrabenprojekt fand 1992 ein Ende, als das Baudepartement einen neuen Vorsteher erhielt. Mit gezielten hierarchischen Entscheidungen wurde die Deblockierung des Projekts überwunden und die stadtplanerische Sicht durchgesetzt. Aufgrund der schlechten finanziellen Situation in Basel-Stadt verschwand das Projekt aber wiederum für einige Zeit in der Schublade. Nach personellen Wechsels an der Spitze der Verkehrsbetriebe 1996 erhielt das Projekt neuen Auftrieb.

2. Polity

Die verwaltungsinternen Konflikte waren zu diesem Zeitpunkt weitgehend überwunden worden und die Koordination zwischen den betroffenen Stellen war hoch. Allerdings war das Projekt mittlerweile von den Projektgegnern auf die politische Agenda gesetzt worden, so dass der Handlungsspielraum der Verwaltung kleiner wurde.

3. Policy

Mittels Projektvereinfachungen konnte eine Kostenreduktion von 32 auf 15 Mio. Franken erreicht werden, während der Nutzen des Projekts weiterhin hoch blieb und die Vorteile insgesamt weit grösser waren als die Nachteile für die Anwohnerinnen und Anwohner des Claragrabens.

4. Politics

Trotz der grossen Einigkeit in der Verwaltung bezüglich der Planungsinhalte bildete sich eine starke Opposition, die vor allem aus Anwohnern der betroffenen Quartiere und bürgerlichen MIV-Vertretern bestand und politisch gut organisiert war. Obwohl von einigen Verwaltungsakteuren eine verstärkte Öffentlichkeits- und Überzeugungsarbeit gefordert wurde, lehnten dies die Verkehrsbetriebe vor allem aus wirtschaftlich begründetem Zeitdruck ab. Zugleich wurden die Mehrheitsverhältnisse im Grosse Rat von den Projektverantwortlichen falsch eingeschätzt.

5. Akzeptanz und Implementation

Der Grosse Rat lehnte die neue Tramverbindung durch den Claragraben im Februar 1998 mit 61 zu 53 Stimmen ab und wies es an den Regierungsrat zurück. Somit ist das Projekt Claragraben gesamtthaft gescheitert.

Fall 6: Grüne Linie Regio-S-Bahn in Basel

6a: Erster Planungsprozess

1. Kontext

In den 1970er Jahren entstand im Grossraum Basel die Idee für ein grenzüberschreitendes S-Bahn-Netz im Dreiländereck. Im Rahmen der verstärkten Bemühungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nahm sich das Comité tripartite, bestehend aus Behördenvertretern der drei Länder, in den 1980er Jahren dem Projekt an. Die drei Staatsbahnen DB, SNCF und SBB stellen Mitte der 80er Jahre ein Konzept für eine regionale S-Bahn mit sieben Linien vor, welches vom Comité tripartite positiv aufgenommen wurde.

2. Polity

Die Koordination bei der Planung des Projekts war sehr komplex, weil eine Vielzahl von Akteuren aus drei Ländern beteiligt war, deren Zustimmung nötig war. Allein die Planung in der Schweiz war schwierig, da in der verantwortlichen Projektkommission etwa 30 Akteure versammelt waren, die sich machtrationale verhielten. Die Planung war insgesamt stark politisch geprägt und externem Fachwissen kam ein grosses Gewicht zu, während der Handlungsspielraum der Verwaltung eher klein war.

3. Policy

Der Nutzen des neuen S-Bahn Netzes war umstritten. Während vor allem Pendler, die nach Basel arbeiten kommen, vom Auto auf die S-Bahn umsteigen sollten und so Basel und grenznahe Dörfer vom Verkehr entlastet würden, herrschte bei anderen Kantonen und Akteuren Skepsis, da sie mit hohen Kosten und wenig Nutzen rechneten.

4. Politics

Die Konfliktualität innerhalb der Projektkommission war sehr hoch und die übergeordnete Zielsetzung nur zu Beginn einheitlich. Daneben wurde auch versucht, die betroffenen Anwohner und Gemeinden einzubeziehen, indem sie zum Projekt Stellung nehmen sowie Vorschläge einbringen konnten und indem die Öffentlichkeits- und Informationsarbeit hoch gewichtet wurde.

5. Akzeptanz und Implementation

Die grosse Komplexität, die hohen Kosten und eine Studie, welche zum Schluss kam, dass das S-Bahnlinien-Angebot nicht der Nachfrage entsprach, führten schliesslich dazu, dass man sich 1990 von der Idee der Gesamtkonzeption verabschiedete und als neue Strategie die Realisierung einzelner Projekte bzw. S-Bahn- Linien anstrebte.

6b: Zweiter Planungsprozess

1. Kontext

Nach der Abkehr von der Gesamtkonzeption ergriff Basel die Initiative und in einer Sitzung der verantwortlichen Regierungsräte der beiden Basel und die Vorsteher der verantwortlichen Ämter wurde Anfang 1990 das weitere Vorgehen besprochen. Basel-Stadt leitete ausserdem den Ausbau des Bahnhofs St.Johann in die Wege, der nur im Rahmen einer grenzüberschreitenden S-Bahn-Linie zu rechtfertigen war.

2. Polity

Durch die Konzentration auf eine Linie konnte die Komplexität der Koordination reduziert werden. In dieser zweiten Phase war eine kleine Entscheidungsgruppe zuständig für die Planung und die Entscheidungsstrukturen waren klarer als in der ersten Phase. Die Planung wurde ausserdem zum grossen Teil verwaltungsintern vollzogen, ohne dass Politik oder externen Experten wesentlichen inhaltlichen Einfluss nehmen konnten.

3. Policy

Eine Nachfragepotential-Studie ermittelte für die grüne Linie zwischen Frick/Laufenburg über Basel nach Mulhouse einen Umsteigeeffekt von 5-10% vom MIV auf den ÖV, wodurch Basel und anderen Durchgangsgemeinden mit einer Verkehrsentslastung rechnen konnten. Die Kosten für die einzelne Linie erschienen im Vergleich zur Gesamtkonzeption zudem moderat und wurden auf die beiden Basel, den Aargau und die Région Alsace aufgeteilt.

4. Politics

In der kleinen Arbeitsgruppe wurde zu Beginn eine gemeinsame Zielsetzung erarbeitet, so dass es während der Planung nur wenige Konflikte gab, die sich vor allem um die Aufteilung der Kosten drehten. Im Unterschied zur ersten Phase wurden die betroffenen Anwohner und Gemeinden sowie die Bevölkerung diesmal wenig einbezogen. Die nötigen Kredite wurden 1995 von den Parlamenten der verschiedenen Gebietskörperschaften genehmigt.

5. Akzeptanz und Implementation

Die Grüne-Linie stiess auf grosse Akzeptanz und das Projekt wurde ohne Verzögerungen realisiert, so dass die Linie seit Juni 1997 in Betrieb ist.

Fall 7: Alpstransit Lötschberg, Basistunnel in Raron, im Wallis

1. Kontext

Das Projekt „Neue Alpentransversale“ (NEAT) umfasst zwei neue transalpine Bahnverbindungen auf der Gotthard- und auf der Lötschbergachse und ist verkehrspolitisch von hoher Bedeutung. Die analysierte Fallstudie behandelt ein Teilprojekt der NEAT, nämlich den etwa 4.5 km langen Basistunnelabschnitt zwischen der Verzweigung Lötschen und dem Portal bei Raron sowie die anschliessende Querung der Rhone und die Verknüpfung der neuen Strecke mit der Rhonetallinie der SBB.

2. Polity

In einem so grossen und teuren Projekt können Verzögerungen sehr grosse Kostenfolgen haben, was aufgrund der kritischen Finanzlage des Bundes zu Problemen führen kann. Dieser Umstand und die hohe politische Bedeutung des Projekts bewirkten, dass sich alle Akteure sehr kooperativ verhielten. Die Planungsphase zeichnete sich durch eine offene und starke Koordination aus sowie durch eine hohe Professionalisierung. Die verantwortlichen Akteure genossen einen grossen Handlungsspielraum, der inhaltliche Einfluss von Politik oder externen Experten war eher gering.

3. Policy

Obwohl die NEAT ein sehr teures und politisch bedeutsames Projekt ist, ist der erwartete Nutzen eher unklar. Trotzdem stiess das Projekt auf hohe Akzeptanz, was wohl nicht zuletzt an seiner politischen Bedeutung, der Einbettung in die Verlagerungspolitik und dem Einbezug ökologischer Aspekte liegt.

4. Politics

Die Planungsverantwortlichen verfolgten eine offene Planungsstrategie, bei der vor allem die Umweltverbände schon früh einbezogen wurden. Die Umweltverbände, welche gemeinsam auftraten, erreichten durch eine Einsprache im Juni 1999 schliesslich eine Projektänderung, welche im Juni 2002 vom UVEK genehmigt wurde. Die Bevölkerung wurde dagegen wenig eingebunden und es kam auch zu keiner Koordination der Betroffenen.

5. Akzeptanz und Implementation

Insgesamt wurde das Projekt breit akzeptiert, dies zeigt sich auch daran, dass die Umweltorganisationen ihre Einsprachen nach einigen Zugeständnissen zurückgezogen haben. Die Umsetzung. Die Arbeiten am Lötschbergtunnel kamen gut voran und der Tunnel ist seit Ende 2007 in Betrieb.

Fall 8: Umfahrung Locarno

1. Kontext

Die Region um Locarno ist eines der urbanen Ballungszentren im Tessin. Weil insbesondere der Transitverkehr in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hatte, wurden seit Ende der 60er Jahre verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Für den Kanton Tessin war die Umfahrung von hoher Bedeutung und es handelte sich um eines der teuersten Projekte des Kantons. Allerdings wurden etwa 75% der Kosten durch Bundessubventionen abgedeckt.

2. Polity

Sowohl die betroffenen Ämter der kantonalen Verwaltung wie auch die Verwaltung der drei hauptbetroffenen Gemeinden waren personell und finanziell gut dotiert und stark professionalisiert. Allerdings war die Koordination untereinander eher schwach ausgeprägt, das kantonale Bauamt übernahm in der Planung eine sehr dominierende Rolle und bezog die anderen kantonalen Ämter und Gemeinden sehr wenig in den Planungsprozess ein. Auch externe Experten hatten wenig Einfluss auf die Planung. Dafür war aber der Planungsprozess von Anfang an ziemlich stark politisch geprägt, die wesentlichen Konflikte und Entscheidungen fanden in der politischen Arena statt.

3. Policy

Nach einer ersten Planungsphase von 1976-1976 wurde als Lösung eine Umfahrung von Locarno mittels eines Tunnels vorgeschlagen. Die Umfahrung sollte durch eine vierspurige Autobahn mitten durch die Magadino-Ebene mit der bestehenden Autobahn verbunden werden. Ökologische Aspekte wurden dabei nur wenig berücksichtigt und es zeigte sich auch, dass der Umfahrungstunnel zwar eine Verbesserung der Verkehrssituation für das Stadtzentrum bringen würde, die aber auf Kosten von anderen Quartieren ging.

4. Politics

Die ungleiche Verteilung des Nutzens führte dazu, dass sich die „Verlierergemeinden“, insbesondere die Gemeinde Brione, gegen das Projekt wehrte. Grosser Widerstand erwuchs dem Projekt auch vom VCS, der sich insbesondere an der Strasse über die Magadinoebene und dem Fehlen von verkehrseinschränkenden Massnahmen störte. Zudem formierte sich Mitte der 80er Jahre auch die Bewegung „Per un piano di Magadino a misura d'uomo“, zu der vor allem Bauern gehörten, die Land für die Strasse geben mussten. Nachdem die Gegner mit dem Referendum gedroht hatten, kam es zu Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Projektgegnern, aus denen eine Einigung resultierte. Eine kleine Gruppe von Projektgegnern ergriff 1987 dennoch erfolglos das Referendum. Auch die Gemeinde Brione leistete weiterhin Widerstand und erreichte immerhin einige Zugeständnisse.

5. Akzeptanz und Implementation

Obwohl die Akzeptanz für das Projekt in der Gemeinde Brione sowie in Teilen der Umweltverbände weiterhin tief war und sich das Projekt inhaltlich seit dem ersten Vorschlag wenig geändert hatte, wurde 1989 mit dem Bau der Umfahrung begonnen. 1996 wurde die neue Strasse dann dem Verkehr übergeben.

Fall 9: Seftigenstrasse, Ortsdurchfahrt Wabern, im Kanton Bern

1. Kontext

Die Seftigenstrasse durch Wabern ist eine wichtige „Einfallsachse“ in die Stadt Bern mit intensivem Pendlerverkehr. Gleichzeitig verkehrt auch die Tramlinie 9 auf dieser Strecke. Nachdem Anfang der 90er Jahre eine Sanierung der Tramschienen notwendig wurde, wurde zugleich eine gesamthafte Um- bzw. Neustrukturierung der Seftigenstrasse in Angriff genommen, um die seit längerem bestehenden Verkehrsprobleme zu lösen.

2. Polity

Die Umgestaltung der Seftigenstrasse fand in professionellen Verwaltungsstrukturen statt und die Koordination war stark ausgeprägt. Die Verwaltung verfügte zwar über Handlungsspielraum, trotzdem spielte die Politik eine wichtige Rolle. Auch Verkehrsplaner eines privaten Büros hatten im Planungsprozess grossen Einfluss.

3. Policy

In der Planungsphase wurden drei Varianten diskutiert, die verschiedene Ansätze bezüglich der Trennung oder Durchmischung von MIV und ÖV (Tram) vorsahen. Schliesslich entschied man sich für eine eher unkonventionelle Variante, bei der Tram- und Individualverkehr weitgehend zusammengelegt wurden und dabei die Dominanz des Autoverkehrs eindämmte. Der Nutzen der Umgestaltung war umstritten und unklar, denn der Verkehr in der Seftigenstrasse wurde nicht gemindert, sondern lediglich anders strukturiert. Mit der Koexistenzstrategie sollten u.a. Verhaltensänderungen der Verkehrsteilnehmer erreicht werden. Die Gesamtkosten für die Neugestaltung waren mit 15 Mio. Franken nicht besonders hoch.

4. Politics

Die Planung der Umgestaltung der Seftigenstrasse gilt als modellhaft für das sogenannte „Berner Modell“ der Planung und Entscheidung. Dieses fordert einen starken Einbezug der Betroffenen in den Planungsprozess und misst der Kommunikation bzw. Öffentlichkeitsarbeit eine hohe Bedeutung bei. Im Fall der Seftigenstrasse wurden die betroffenen Quartierorganisationen und der Gewerbeverein stark in den offenen Planungsprozess eingebunden. Für die Öffentlichkeitsarbeit wurde eine externe Fachperson beauftragt. Und auch der Entscheid über die Wahl der Variante wurde nicht in der Verwaltung getroffen, sondern in einer Planungskommission, in der die verschiedenen Betroffenen- und Interessenorganisationen Einsitz hatten.

5. Akzeptanz und Implementation

Der Entscheid für die unkonventionelle Variante der Mischung von MIV und ÖV wurde breit akzeptiert und die bauliche Umsetzung in den Jahren 1996/1997 verlief planmässig.

Fall 10: LEB-Verlängerung in Lausanne

10a: Erster Planungsprozess

1. Kontext

Die Verlängerung der privaten Vorortsbahnlinie Lausanne-Echallens-Berger bis ins Stadtzentrum von Lausanne war schon seit ihrer Eröffnung 1873 immer wieder thematisiert worden, aber verschiedene Anläufe waren gescheitert. Anlässlich des Auflaufens der Konzession für die LEB erarbeitete das Bundesamt für Verkehr Vorschläge für den ÖV auf der LEB-Linie. Einer dieser Vorschläge wurde von der Commission intercommunale d'urbanisme der région lausannoise (CIURL) aufgenommen und weiterentwickelt.

2. Polity

Die CIURL bestand aus 33 Gemeinden, die je zwei Vertreter an die Generalversammlung schickte, und verfügte über fachspezifische Arbeitsgruppen. In diesen ausdifferenzierten Arbeitsgruppen wurden neben den Gemeindevertretern auch externe Experten einbezogen. Die Verhandlungen innerhalb der CIURL waren multilateral, freiwillig und handlungsrational, aber die Beschlüsse der CIURL hatten keine Rechtskraft.

3. Policy

1973 hatte die CIURL einen regionalen Richtplan für die Region Lausanne erarbeitet und verabschiedet. Im Rahmen des Ziels einer Stärkung des ÖV sah dieser neben anderen Infrastrukturvorhaben auch die unterirdische Verlängerung der LEB bis zum Bahnhof Flon vor. Zur Realisierung der unterirdischen Verbindung waren umfangreiche Arbeiten an der Avenue d'Echallens nötig, was zu grossen Widerstand führte. Die hohen Kosten führten in der finanziell engen Situation Ende der 70er Jahre schliesslich dazu, dass das Vorhaben in der Schublade verschwand.

4. Politics

Betroffene oder gesellschaftliche Gruppen wurden im Planungsprozess nicht einbezogen. Die meisten Konflikte fanden zwischen der CIURL und ihren Mitgliedergemeinden statt, die sich von der CIURL nichts vorschreiben lassen wollten.

5. Akzeptanz und Implementation

Die fehlenden Mittel und das Gefühl der Gemeinden, in ihrer Autonomie eingeschränkt zu werden, führte dazu, dass die Verlängerung der LEB fallengelassen wurde und der Richtplan revidiert werden sollte.

10b: Zweiter Planungsprozess

1. Kontext

Kurz nach dem Scheitern des regionalen ÖV-Konzepts stellte der Bund im Jahr 1985 das Projekt Bahn 2000 vor, zu dem auch ein Programm zur Förderung der regionalen Nahverkehrsnetze gehörte. Weil das LEB-Projekt genau der Idee der Anbindung von regionalen Verkehrsangeboten an das nationale Schienennetz entsprach und der Bund daher einen grossen Teil der Kosten übernahm, wurde die LEB-Verlängerung wieder aktuell.

2. Polity

Beim zweiten Projekt waren nun neben den Gemeinden auch der Kanton und der Bund stärker beteiligt. Die Stadt Lausanne war ein dominierender Akteur, denn die Realisierung des Projekts hing im Wesentlichen von der Umgestaltung des Place du Flon ab. Dabei kam es zu grossen Konflikten zwischen der Stadt und der L-O Holding, zu welcher sich die Grundeigentümer am Flon zusammenschlossen hatten. Anders als beim ersten Projekt war diesmal der Einfluss von externen Experten eher gering, dafür spielte vor allem in der Stadt Lausanne die Politik eine wichtige Rolle.

3. Policy

Der zu erwartende Nutzen, die höhere Gewichtung von ökologischen Aspekten und vor allem der Umstand, dass Bund und Kanton einen Teil der Investitionskosten übernahmen, führte dazu, dass der Conseil communal 1987 die LEB-Verlängerung ins Stadtzentrum genehmigte.

4. Politics

Bei der Planung kam es innerhalb von Verwaltung und Politik zu keinen wesentlichen Konflikten. Aber die L-O Holding hatte 1987 gegen das Gewinnerprojekt für die Neugestaltung des Place du Flon ihr Veto eingelegt. Daraufhin beschloss der Bund, seine finanzielle Beteiligung daran zu knüpfen, dass das Projekt in zwei Etappen aufgeteilt wurde. 1992-1997 für den Bau eines unterirdischen Bahnhofs an der Place Chauderon und 1997-2000 für die Verlängerung an den Place du Flon. Damit die LEB-Verlängerung also Bundesgelder erhielt, mussten sich Stadt und I-O Holding bis 1997 einigen. Diese wurde nach langen Verhandlungen im Jahr 1986 erreicht.

5. Akzeptanz und Implementation

Die Akzeptanz für eine LEB-Verlängerung war in dieser zweiten Phase von Beginn weg hoch gewesen und nach der Einigung zwischen Stadt und L-O Holding gab es keine Opposition dagegen mehr. Darauf wurde das Projekt zügig realisiert und der neue Interface du Flon wurde im Jahr 2000 plangemäss eröffnet.

Fall 11: RER La Plaine in Genf

1. Kontext

Nachdem im Dezember 1983 in Genf verschiedene Umweltverbände die Initiative „Pour des transports publics efficaces“ eingereicht hatten, erarbeitete die Genfer Regierung als Gegenvorschlag ein Gesetz, in dem ein starker Ausbau des Öffentlichen Verkehrs festgelegt wurde (Loi sur le réseau des transports publics LRTP), welcher im Juni 1988 vom Volk angenommen wurde. Als konkrete Massnahme beschloss die Genfer Regierung 1990 dann die Revitalisierung der stillgelegten Vorortsbahnlinie Genf-La Plaine. Begünstigt wurde dieser Plan durch eine gute Finanzlage im Kanton Genf zu Beginn der 90er Jahre und durch das Interesse der SBB an der Linie, die damit die Rentabilität einer Vorortsbahnlinie testen konnte.

2. Polity

Die Planung unter den engen Vorgaben des ÖV-Gesetzes verlief in einem professionellen Rahmen und unter Einbezug aller betroffenen Amtsstellen und Akteure. Die Hauptverantwortung lag bei der Verwaltung, während die Politik oder externe Experten nur am Rand miteinbezogen wurden.

3. Policy

Die Wiedereinrichtung der stillgelegten Linie war in erster Linie eine verkehrstechnische Angelegenheit, bei der es vor allem um die Instandsetzung der Linie, die Anschaffung neuen Materials und die Ausarbeitung von Fahrplänen ging. Weiter wurde auch eine Verlängerung der Linie ins französische Bellegarde diskutiert, dann aber fallengelassen. Aufgrund der mangelnden Abstimmung mit raumplanerischen Massnahmen und aufgrund der dünnen Besiedlung des betroffenen Gebiets, war der zu erwartende Nutzen der Linie eher tief. Diese Einschätzung hat sich in zwischen bestätigt. Die RER La Plaine wurde im November 1994 in Betrieb genommen und da sich die Nutzung als viel geringer erwies als angenommen, ist der Betrieb stark defizitär.

4. Politics

Der Planungs verlief insgesamt sehr konfliktarm. Allerdings wurden weder die betroffenen Gemeinden noch die Vertreter des anliegenden Industriegebiets in den Planungsprozess einbezogen, sondern sie wurden lediglich informiert bzw. zu einzelnen Punkten angehört. Die blosse Information der betroffenen Gemeindebehörden wurde als ausreichend befunden. Nachdem der politische Grundsatzentscheid mit der Annahme des ÖV-Gesetzes VOM Volk getroffen worden war, wurde der Entscheid zur Revitalisierung 1990 vom Regierungsrat getroffen.

5. Akzeptanz und Implementation

Nach der Annahme des ÖV-Gesetzes stiess die Revitalisierung der RER La Plaine als konkrete Massnahme zur Umsetzung des Gesetzes auf grosse Akzeptanz und wurde anschliessend erfolgreich realisiert.

Fall 12: T10-Umfahrung Gampelen im Kanton Bern

1. Kontext

Seit den 1960er Jahren wurde über eine Umfahrung der vier Gemeinden Gampelen, Ins, Gals und Müntschemier diskutiert, da diese stark vom Durchgangsverkehr betroffen waren. Im Rahmen der Expo 01 war eine weitere Erhöhung der Verkehrsbelastung zu erwarten. Der Berner Regierungsrat genehmigte 1996 den Plan für eine zweispurige Umfahrungsstrasse. Aufgrund der Finanzschwäche des Kantons übernahm der Bund fast die Hälfte der Kosten. Da die geplante Strasse ein Naturschutzgebiet beeinträchtigte, mussten ökologische Massnahmen ein grosses Gewicht beigemessen werden, was aber landwirtschaftlichen Interessengruppen zu weit ging.

2. Polity

Sowohl die Professionalisierung wie auch die Koordination innerhalb der betroffenen Verwaltung waren sehr ausgeprägt und zusätzlich wurde ein externer Ökologe für die Planung beigezogen. Aufgrund der unbestrittenen Notwendigkeit der Umfahrungsstrasse und vor allem aufgrund des zeitlichen und politischen Drucks vor dem Hintergrund der Expo, schaltete sich die Politik wiederholt in den Planungsprozess ein. Parlament und Regierungsrat waren treibende Kräfte.

3. Policy

Der Nutzen der Umfahrungsstrasse war unbestritten hoch, aber es bestand grosse inhaltliche Uneinigkeit bezüglich der ökologischen Ausgleichsmassnahmen. Das Projekt sah weitreichende ökologische Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen vor, die für die Landwirte zu weit gingen und für die Umweltschützer zu wenig weit.

4. Politics

Der Konflikt um die ökologischen Massnahmen führte dazu, dass sich die betroffenen Landwirte organisierten und Widerstand leisteten, während auch Umweltschutzorganisationen eine aktive Rolle im Planungs- und Entscheidungsprozess anstrebten. Mit dem Regierungsratsbeschluss vom Mai 1997 wurde schliesslich gleichsam „von oben“ einen Interessenausgleich zwischen ökologischen und landwirtschaftlichen Interessen festgelegt und die Bauern wurden mit einer Landumlegung kompensiert.

5. Akzeptanz und Implementation

Trotzdem akzeptierten Vertreter der Landwirtschaft das Projekt nicht und gingen wegen den ökologischen Massnahmen bis vor Bundesgericht. Nachdem das Bundesgericht die Beschwerde im November 1999 abgelehnt hatte und auch die Verschiebung der Expo um ein Jahr den Zeitdruck linderte, konnte die Umfahrungsstrasse gebaut werden und wurde im März 2002 dem Verkehr übergeben.

Fall 13: Vereinatunnel bei Klosters in Graubünden

1. Kontext

Im Unterengadin ist der Tourismus die Schlüsselbranche. Die Diskussionen um eine wintersichere Verbindung reichen zurück bis in die 50er Jahre. Mit dem Vereinatunnel sollte der zunehmenden Strukturschwäche entgegen getreten werden. Erste konkrete Pläne für den Bau der Verbindung existieren bereits seit den 70er Jahren. 1984 wurde beschlossen, den Ausbau der Strasse über den Flüela zugunsten eines Bahntunnels mit Autoverlad nicht weiter zu verfolgen. Dieser Entscheidung des Grossen Rates des Kantons Graubünden wurde 1985 durch eine Volksabstimmung mit deutlicher Mehrheit der Bevölkerung befürwortet. Nach der Genehmigung der Planvorlagen durch das Bundesamt für Verkehr im Jahre 1988 dauerte es aufgrund juristischer Auseinandersetzungen über Planvorlage und Rodungsbewilligungen noch drei Jahre, bis am 18. April 1991 der erste Spatenstich erfolgte.

2. Politics

Das Projekt Vereinatunnel wurde hauptsächlich von kantonalen Stellen lanciert, weil der Kanton 1979 die Kosten für die Offenhaltung des Flüelapasses übernommen hatte. Unter Leitung der RhB und des Tiefbauamtes setzte er verschiedene Arbeitsgruppen ein, die sich letztlich für die Variante Vereina mit rollender Strasse entschieden. Die Partizipation Betroffener und von Interessengruppen war gering, weil letztlich das Bündner Stimmvolk über das Projekt abstimmen konnte. Der kantonale Kredit von gut 68 Mio. Franken wurde mit 58% angenommen. Einzelne direkt betroffene Gemeinden lehnten das Projekt ab, aber aus unterschiedlichen Gründen: Variante ohne rollende Strasse stand nicht zur Debatte, Verbundenheit mit Flüelapass, Lage der Infrastrukturbauten, etc. Auch die Mehrheit der Prättigauer Kreise war dagegen. Sie befürchteten strassenseitigen Mehrverkehr, weil der Autoverlad erst in

Klosters und nicht schon in Landquart vorgesehen war. Den entsprechenden Bedenken wurden zum Teil mit kostenintensiven Dorfumfahrungen entgegen gekommen (Schiers, Saas, Klosters).

3. Policy

Das Projekt kostete insgesamt rund 800 Mio. Franken. Bahnseitig entstand eine völlig neue Verbindung. Der Autoverlad ist im Vergleich mit der Netzwirkung des Bahnangebots unbedeutend. Zu nennen ist die Betriebssicherheit im Winter. Mit dem Vereinatunnel wurde der Tages- und Wochenendtourismus angekurbelt, nicht aber die Bautätigkeit im Unterengadin. Vermutlich hat er zur Strukturhaltung beigetragen, für die Beurteilung langfristiger und nachhaltiger Impulse für die Regionalwirtschaft ist es noch zu früh. Eine eigentliche Einbettung in die Raumplanungs- und Wirtschaftspolitik fand nicht statt.

4. Polity

Da der Vereinatunnel hauptsächlich als Infrastrukturprojekt angesehen worden ist, war die Koordination eher schwach ausgeprägt. Im Zentrum standen das kantonale Tiefbauamt, die RhB und das BAV. Bei der Raumplanung ging es v.a. darum, die nötigen Bauten, auch Umfahrungsstrassen, richtplanerisch zu sichern. Die Verwaltung handelte professionell, ihr Handlungsspielraum war aber eher gering, weil politisch feststand, entweder die Variante Vereina mit rollender Strasse oder keine Variante.

5. Akzeptanz und Implementation

Mit dem Vereinatunnel (19.2 km) konnte seit 1999 die Reisezeit mit der Eisenbahn ins Engadin massiv verkürzt werden. Für den Strassenverkehr steht der Autoverlad ab Klosters zur Verfügung, verknüpft mit verschiedenen Ortumfahrungen im Prättigau. Das Bündner Stimmvolk stimmte 1985 dem Kantonsbeitrag von 70 Mio. Franken zu, 1991 war der Spatenstich. Insgesamt kostete das Projekt 800 Mio. Franken. Das Projekt vermochte den Tourismus zu stimulieren, die Wirkung auf andere Wirtschaftsbranchen blieb bis jetzt eher verhalten. Befürchtungen, dass der Vereinatunnel den Zweitwohnungsbau weiter anheizt, sind nicht eingetreten.

Fall 14: Umfahrung Délemont im Kanton Jura

1. Kontext

Die geographische Lage Delémonts auf den zwei wichtigen Transitachsen Basel – La Chaux-de-Fonds und Pruntrut – Biel führte dazu, dass die Verkehrsprobleme in Delémont stetig wuchsen und die Idee einer Umfahrung seit den 1950er Jahren auf der politischen Agenda steht. Zu Beginn der 70er Jahre machten die Bewohner des Stadtzentrums, die stark vom Verkehr betroffen waren, mit einer Petition Druck auf die Behörden. Der Kanton Bern, zu dem Delémont dann noch gehörte, unterstützte die Umfahrung offiziell, auch wenn ihm nach der Unabhängigkeit des Juras oft vorgeworfen wurde, er habe in den zukünftigen jurassischen Bezirken nicht mehr investieren wollen.

2. Polity

Nachdem sich der Kanton Jura 1979 von Bern abgespalten hatte, verfolgte der neue Kanton das Projekt weiter und setzte eine Kommission ein, die sich aus den betroffenen Akteuren der Verwaltung und externen Experten des privaten Büros Urbaplan zusammensetzte. Obwohl die jurassische Verwaltung noch klein und wenig professionelle war, war die Koordination innerhalb der Arbeitsgruppe stark. Neben den externen Experten von Urbaplan hatte auch die Politik einen wesentlichen Einfluss auf die Planung, die verschiedenen Projekte und Varianten wurden von der städtischen und der kantonalen Politik verschiedentlich thematisiert und teilweise auch vorangebracht.

3. Policy

Nachdem die ursprünglich geplante Umfahrung im Süden fallengelassen wurde, weil sie sich schlecht mit der geplanten Autobahn vereinbaren liess, wurde als neue Variante eine Strasse direkt in der Stadt vorgeschlagen. Die Kosten dieser Lösung (57 Mio.), die zu einem grossen Teil vom Bund getragen wurden, waren ein wenig geringer als die der früheren Variante. Obwohl Bund, Kanton und Stadt das Projekt gut hiessen, war der Nutzen umstritten, denn eine Studie hatte gezeigt, dass der Transitverkehr im Verhältnis zum internen Verkehr nur einen kleinen Teil ausmachte. Zudem würde mit der neuen Strasse der Verkehr nicht verringert, sondern einfach verlagert, denn einschränkende Massnahmen waren keine vorgesehen.

4. Politics

Die neue Strasse in der Stadt löste in den betroffenen Gebieten eine laute Opposition aus und die Anwohner mobilisierten sich. Das Projekt wurde daraufhin noch etwas angepasst, die Strasse führte

aber immer noch durch ein Wohngebiet. Trotz fortwährender Opposition der Quartierbewohner genehmigte das Kantonsparlament das verbesserte Projekt im Frühling 1992.

5. Akzeptanz und Implementation

In den betroffenen Quartieren stiess die Strasse bis zuletzt auf wenig Akzeptanz, ihr Widerstand kann beruhte auf der NIMBY-Devise (not in my backyard). Weil aber der Konsens über die Notwendigkeit im Übrigen relativ breit war, wurden die Arbeiten an der neuen Strasse 1992 gestartet und 2005 wurde die Umfahrung eingeweiht.

Fall 15: TCSP Tram Genf-Annemasse in Genf

1. Kontext

Nachdem bereits in den 80er Jahren über eine Metro zwischen Meyrin und Rive, das sich aber als zu teuer herausstellte, wurde im Rahmen des Verkehrsplan 2000 und dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr das Projekt „Transports Collectif en Site Propre (TCSP)“ statt der Metro eine Strassenbahn zwischen Genf und Annemasse vorgeschlagen. Das geplante Tram würde zum Teil schon bestehende Infrastruktur und Schienen nutzen. Die Realisierung des Projekts, das einen wesentlichen Umsteigeeffekt von der privaten auf die öffentlichen Verkehrsmittel anstrebt, erfordert eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen Genf und verschiedenen französischen Institutionen.

2. Polity

Obwohl die Kooperation zwischen den Genfer und den französischen Behörden und insbesondere zwischen den Genfer und den französischen Verkehrsbetrieben stark war, gab es in der grenzüberschreitenden Kommission aus Verwaltungsleuten verschiedene Akteure bzw. Vetorspieler, die machtrational handelten und den Prozess blockierten. Während die Verwaltung zwar sehr professionell arbeitete und auch externe Experten wenig Einfluss auf die Planung nahmen, mischte sich die Politik erheblich ein. Der Genfer Grossrat verabschiedete dann auch eine Gesetzesänderung, welche die Realisierung des TCSP endgültig blockierte.

3. Policy

Das TCSP-Projekt wurde stark begünstigt durch die beiden Bundesgesetze über die Luftverschmutzung und den Lärm. Um die nötigen Grenzwerte einhalten und die verkehrsbedingte Verschmutzung reduzieren zu können, war Genf gezwungen, den ÖV auszubauen und zu fördern. Denn Genf verfügt über eine sehr hohe MIV- und Pendlerquote. Der Nutzen des TCSP war aber dennoch stark umstritten und zudem ungleich verteilt, denn profitiert hätten vor allem Genf und noch ein wenig Annemasse. Ausserdem waren die Investitionskosten von über 400 Mio. Franken doch sehr hoch.

4. Politics

Die Konfliktualität war von Anfang an sehr hoch, nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen beteiligten Akteure und Gemeinden und aufgrund des umstrittenen Nutzens. Da sich bereits die Koordination unter den betroffenen Verwaltungsakteuren als sehr aufwendig gestaltete, wurden nicht zusätzlich noch Betroffene oder gesellschaftliche Akteure einbezogen. Auch die Kommunikation genoss keinen hohen Stellenwert, die Planung lief innerhalb der Verwaltung und der politischen Gremien ab. Und die Genfer Politik war es denn auch, die das Projekt schliesslich ‚beerdigte‘.

5. Akzeptanz und Implementation

Das Projekt des TCSP, dies zeigt der Entscheid des Genfer Grossrats im Juni 1998, geniesst in der Politik zurzeit keine hohe Akzeptanz und ist daher aktuell weder politisch noch finanziell machbar.

Fall 16: Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon im Kanton St. Gallen

1. Kontext

Die stetige Erhöhung der Pendlerzahl im Grossraum Zürich führte zu einer steigenden Verkehrsbelastung für die Dörfer um den Zürichsee. Der Kanton St. Gallen strebte schon seit längerer Zeit eine Verbindung der T17 im Zürcher Oberland mit der N3 in Schmerikon an, die zugleich auch als Umfahrung der Dörfer Wagen, Eschenbach und Schmerikon dienen konnte. Die geplante Strasse führte dabei durch landwirtschaftlich intensiv genutztes Gebiet.

2. Polity

Die Planung der Verbindung- und Umfahrungsstrasse wurde mehr oder weniger alleine vom kantonalen Bauamt durchgeführt, die Koordination mit anderen Ämtern beschränkte sich auf ein Minimum an bilateralen Abklärungen. Die gut dotierte und professionelle Kantonsverwaltung nahm auch gegenüber den schwachen Gemeindeverwaltungen eine dominante Stellung ein, die Gemeinden hatten ebenso wie externe Experten bei der Planung und Entscheidung wenig Einfluss. Der Handlungsspielraum der Verwaltung wurde aber wesentlich durch die Politik bestimmt

3. Policy

Die erste Projektvariante von 1983 trug weder ökologischen Aspekten noch den Bedürfnisse der Landwirtschaft Rechnung. Bemängelt wurde insbesondere, dass das Strassenprojekt zuviel Agrarland beanspruchte und dass der Nutzen der neuen Strasse sehr ungleich verteilt war. Denn während Wagen, Eschenbach und Schmerikon von der Strasse profitierten, befürchteten andere Gemeinden, insbesondere St. Gallenkappel, wegen der Verbindungsstrasse zum Ricken erheblichen Mehrverkehr. Trotz grossen Protesten nach die St. Galler Regierung das Strassenprojekt 1989 mehr oder wenig unverändert in ihr Infrastrukturprogramm für die kommenden vier Jahre auf.

4. Politics

Nach 1989 mobilisierten sich die Gegner der Umfahrungsstrasse. Neben dem VCS, ProNatura und den linken und grünen Parteien wehrten sich auch die Landwirte vehement gegen die Strasse. Schliesslich wurde die Organisation „SOS am Ricken“ gegründet, die mit einer Petition ans Parlament gelangte und forderte, dass das Projekt nochmal überarbeitet wurde. Der VCS realisierte gar eine eigene Studie, welche zum Schluss kam, welche die Notwendigkeit einer Umfahrungsstrasse grundsätzlich in Frage stellte. Dennoch nahm das Parlament die von der Regierung vorgeschlagene Variante 1991 an. Die Opponenten ergriffen daraufhin das Referendum, scheiterten aber an der Urne knapp. Daraufhin gingen die Gegner bis vors Bundesgericht, das ihnen recht gab und den Kanton St. Gallen verpflichtete, das Projekt zu überarbeiten und die Umweltverbände einzubeziehen.

5. Akzeptanz und Implementation

Wie das Referendum und der Gang bis vors Bundesgericht zeigen, war die Akzeptanz für die Umfahrungsstrasse sehr gering. Weil das Bundesgericht zugunsten der Opponenten der Strasse entschied, musste die St. Galler Regierung das Projekt überarbeiten bzw. stark redimensionieren. Aufgrund der inhaltlichen Änderungen und der zeitlichen Verzögerungen verlief die Realisierung nicht plangemäss.

Fall 17: Schulhausplatz Baden im Kanton Aargau

1. Kontext

Die Sanierung des Schulhausplatzes in der Stadt Baden steht schon seit längerem auf der Agenda, wurde aber immer wieder hinausgeschoben, sei es aus Finanzgründen, sei es aus Gründen anderer Prioritäten. Der Schulhausplatz hat sowohl eine städtebauliche wie eine regionalverkehrliche Bedeutung, er ist ein wichtiger Knotenpunkt für alle Verkehrsträger. Der Problemdruck verschärfte sich, als die zuständigen Kantonsbehörden auf die Verschlechterung der Bausubstanz aufmerksam machten.

2. Politics

Planungs- und Entscheidungsprozess wurde von den städtischen Behörden, zusammen mit dem Kanton, angestossen. Die Stadt drängte auf einen breiten Einbezug der Bevölkerung und der Interessengruppen. Dazu wurden vor, während und nach den Projektstudien drei öffentliche und breit kommunizierte Verkehrsforen durchgeführt. Diese Veranstaltungen wurden ausgewertet, die Ergebnisse flossen in die Entscheidungsfindung mit ein. Insbesondere das zweite Verkehrsforum bekräftigte die Behörden darin, die Umbauvarianten weiter zu verfolgen. Insgesamt kam der Kommunikation ein hoher Stellenwert zu, zumal in den früheren Planungsphasen noch viel Handlungsspielraum für die freiwillige

Mitwirkung vorhanden war. Innerhalb der Verwaltungen von Stadt und Kanton war man sich mehr oder weniger über das Vorgehen und die Entscheidungsgrundlagen einig.

3. Policy

Die Umbauvarianten dürften ca. 40-50 Millionen Franken kosten, die Sanierungsvariante ist um rund die Hälfte günstiger. Der grösste Nutzen ist für den öffentlichen Verkehr, den Fuss- und den Veloverkehr zu erwarten, nicht aber Kosten des Strassenverkehrs. Neben den verkehrlichen Wirkungen werden keine besonderen Ziele in anderen Politikbereichen angestrebt.

4. Polity

Bisher verlief der Planungsprozess professionell und gut koordiniert. Der Einfluss der Fachexperten war gross. So zeigten sie die Vor und Nachteile der möglichen Sanierungs- und Umbauvarianten auf. Nicht ganz einig waren sich die Verkehrsexperten über Zweckmässigkeit und Machbarkeit der Kreisvariante.

5. Akzeptanz und Implementation

Streng genommen ist der Schulhausplatz noch nicht realisiert, aber die umfassende Kommunikationstätigkeit unter direktem Einbezug der Öffentlichkeit hat gezeigt, dass Behörden, Bevölkerung und Interessengruppen eine Umbauvariante gegenüber der Sanierungsvariante bevorzugen. Sie hat sowohl verkehrliche wie städtebauliche Vorteile. Die zu erwartenden Kapazitätssteigerungen sollen dem öffentlichen Verkehr, dem Fuss- und dem Veloverkehr zugute kommen. Noch offen ist, welche Umbauvariante umgesetzt wird. Sobald der Entscheid gefällt ist, beginnt das Projektierungsverfahren. Mit dem Bau wird 2011 begonnen.

Fallstudien, 2. Runde QCA und Vertiefung

Fall 18: „Emmental bewegt“ im Kanton Bern

Der Zufahrt Emmental, eine seit den 80-er Jahren verfolgte Planung für die Beseitigung von Kapazitätsengpässen auf der Strasse im Raum Burgdorf, wird im Rahmen der kantonalbernerischen Synthese aller Agglomerationsprogramme ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgewiesen. Ob und wann eine Umfahrung Burgdorf gebaut wird, ist nach wie vor fraglich. In der politischen Auseinandersetzung um die Zufahrt haben die Emmentaler Umweltverbände mit der Gründung des Vereins Mobilität Emmental 2002 die Initiative ergriffen, um dem wachsenden motorisierten Verkehr auf der Strasse mit konkurrenzfähigen Alternativen Einhalt zu gebieten. Daraus ist das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unterstützte Regio-Plus-Projekt „Emmental bewegt“ entstanden, das unter Einbezug der Bevölkerung in mehreren Teilräumen koordinierte Angebote umweltfreundlicher Verkehrsmittel und darauf abgestimmte Dienstleistungen anbieten will. Das erste Massnahmenpaket wird ab Herbst 2007 im Raum Langnau / Trubschachen umgesetzt.

1. Kontext

Vorgeschichte

Im Raum Burgdorf kommt es in Spitzenstunden häufig zu Verkehrsüberlastungen auf der Hauptstrasse zwischen dem Emmental und dem Autobahnanschluss A1 in Kirchberg. Dies wird im Emmental seit den 90er-Jahren als ungelöstes und dringliches Verkehrsproblem angesehen. Über die Möglichkeiten zur Lösung wird ein politisch-ideologischer Diskurs geführt. Ein Lösungsansatz wird in der Erhöhung der Strassenkapazität mittels einer Ortsumfahrung Burgdorf (Tunnellösung) als „Zufahrt Emmental“ zur Autobahn A1 gesehen. Das Projekt würde mehrere Hundert Millionen Franken kosten. Die Wirkung einer solchen Umfahrung wird von den Umweltorganisationen hinsichtlich Wertschöpfung und nachhaltiger Entwicklung in Frage gestellt. Sie sehen den Lösungsansatz bei der Verkehrsverlagerung durch alternative Mobilitätsangebote im Bereich des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs. Ein weiterer Handlungsdruck beim Verkehrsangebot im Emmental liegt im deutlichen Bruch der Dichte und Qualität des öV-Angebots und der Fuss- und Veloinfrastrukturen an den Agglomerationsrändern.

Mit einem Pilotprojekt wollen die Umweltorganisationen den Tatbeweis erbringen, dass eine Lösung der Verkehrsprobleme im Emmental durch eine Verkehrsverlagerung eines beträchtlichen Anteils des MIV auf alternative Mobilitätsangebote möglich ist – auch in den periurbanen bzw. ländlichen Räumen. Als erster Schritt wurde 2002 im Auftrag der regionalen Umweltorganisationen (VCS, WWF, ProNatura, IG Velo Burgdorf, Heit Sorg zum Ämmital) und mit Unterstützung der Stadt Burgdorf eine Ideenskizze „Mobilität Emmental“ erstellt. Im Jahr 2003 gründete sich der Verein Mobilität Emmental mit dem Ziel, die zentralen Punkte dieser Ideenskizze umzusetzen. Erste Gespräche mit den drei Regionen (Burgdorf, Trachselwald, Oberes Emmental), dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verliefen positiv. Daraus resultierte das RegioPlus-Beitragsgesuch an das SECO, welches schliesslich den Aufbau des Pilotprojekts ab 2006 finanziell unterstützte. Die bescheidenen finanziellen Mittel liessen einen Aufbau des Projekts im gesamten Emmental nicht zu, sondern führten zu einer etappenweisen Umsetzung. Da aus der Region Oberes Emmental die positivsten Rückmeldungen erfolgten und eine hohe Bereitschaft für die Unterstützung des Projekts bestand, konzentrierte man sich zuerst auf diesen Raum.

Inhalt des RegioPlus-Projekts im Rahmen der Förderung durch das SECO war in einem ersten Schritt der Aufbau einer Kerngruppe im Raum Langnau (KG Langnau) mit der Bildung und Umsetzung eines ersten Massnahmenpakets (MP1 Langnau). Darauf folgten die Begleitung der Umsetzung des MP1 sowie die Bildung eines zweiten Massnahmenpakets (MP2 Langnau) und der Aufbau einer Kerngruppe im Raum Burgdorf (KG Burgdorf) mit der Bildung eines ersten Massnahmenpakets (MP1 Burgdorf). Das MP 1 Langnau umfasst folgende Massnahmen: CarSharing, Mobilitätsset, Eco-Drive Fahrkurse, Velobörse, Elektrowelo-Förderung, Velofahrkurse für Kinder, Mobilitätsdurchblick, Velo-Hauslieferdienst, Mobilitätsortsplan, Badibus (BLS-Ortsbus Moos), Senioren-OeV-Mobilitätskurse, zusätzliche Massnahmen (Schachebillie, Bürgerbus KRÖBU). Aus diesem RegioPlus Förderungsprojekt resultiert das heutige Programm ‚emmental bewegt‘. Inhalt des Programms werden weitere Massnahmenpakete in den Räumen Langnau und Burgdorf sowie die Erweiterung auf weitere Räume und der entsprechende Aufbau von Kerngruppen und Massnahmenpaketen z.B. im mittleren Emmental sein.

Das Programm 'emmental bewegt' stützt sich auf gute planerische Grundlagen. Im Regionalen Richtplan „Schwerpunkt- und Agglomerationsprogramm Burgdorf“, welcher sich in der Bewilligungsphase befindet, ist das Programm als ein Massnahmenblatt integriert. In der Zweckmässigkeitsbeurteilung (ZMB) des Kantons Bern wird das Projekt und der Ansatz von 'emmental bewegt' als notwendige Entlastungs- und Verkehrsverlagerungs-Massnahme für das Emmental erwähnt.

Letztlich ist 'emmental bewegt' auch die konsequente Weiterführung, Bündelung und Vernetzung erfolgreicher Ansätze im Bereich Verkehr und Mobilität, welche die Region Burgdorf seit Jahren landesweit ins öffentliche Bewusstsein rücken (z.B. Fussgänger- und Velomodellstadt Burgdorf 1996-2006, Velostation Burgdorf Dienstleistungen seit 1997).

Förderale Stufe

Der Aufbau des Projekts (2006-2009) wird vom Bund (SECO) im Rahmen des RegioPlus-Programms finanziell unterstützt. Der Kanton Bern (beco und BVE) beteiligt sich ebenfalls an der Finanzierung (Evaluation, Umsetzung) und soll in Zukunft noch stärker in die Verantwortung eingebunden werden. Die Region Emmental ist ideeller Partner (z.B. Patronat für das 1. Forum 'emmental bewegt' im Februar 2008). Die konkrete Arbeit zur Umsetzung von innovativen Mobilitätsangeboten erfolgt direkt vor Ort, gemeinsam mit VertreterInnen aus der lokalen und regionalen Politik/Verwaltung (Gemeinderat, Gemeindeverwaltung und Region), mit Mobilitätsanbietern sowie mit den Akteuren aus Wirtschaft und Verbänden. Den beteiligten Gemeinden im Emmental kommt also eine tragende Rolle zu. Sie übernehmen Verantwortung und treffen wichtige Entscheidungen für die Umsetzung der einzelnen Massnahmen. Dies betrifft auch die Übernahme eines grossen Teils der Kosten für die Umsetzung.

Finanzielle Situation

Der Aufbau des Pilotprojekts wurde im Rahmen der RegioPlus-Förderung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit Fr. 350'000.- finanziert (2006-08). Der Kanton Bern (BVE, beco) finanzierte mit einem Beitrag von Fr. 50'000.- die Evaluation des Ist-Zustands (Vorher-Untersuchung) im Raum Langnau. Ausserdem unterstützte der Kanton Bern (beco) mit Fr. 34'000.- die Umsetzung eines Velo-Hauslieferdienstes in Langnau als Beschäftigungsprogramm. Mit diesen Aufbauinvestitionen durch Bund und Kanton konnten in der ersten Pilotphase (2006-08) verschiedenste finanzielle Mittel und Eigenleistungen von Gemeinden, Verbänden, Mobilitätsanbietern, Unternehmen und den NutzerInnen in Höhe von ca. 1 Mio Franken generiert werden.

Die RegioPlus-Förderung läuft Anfang 2009 aus. Die Finanzierung für das Dach von 'emmental bewegt' (Projektleitung, Koordination, Kommunikation, Evaluation) für die folgenden Jahre ist noch in Abklärung. Benötigt werden ca. Fr. 200'000.- pro Jahr. Derzeit läuft ein Gesuch für die Weiterfinanzierung ab 2009 an die Regierungsräte des Kantons Bern (Direktionen BVE, VOL, POM). Beitragsgesuche an die Stiftung Klimarappen (zweimal) und an das Dienstleistungszentrum Mobilität DZM wurden abgelehnt.

Urbanisierung

Das Emmental ist grundsätzlich ländlich geprägt, umfasst aber verschiedene Raumtypen. Während das untere Emmental mit der Agglomeration Burgdorf eher einen urbanen und periurbanen Charakter hat, zählt das mittlere und obere Emmental zu den ländlichen Räumen der Schweiz. Langnau i.E. hat die Funktion eines regionalen Zentrums. Ca. 75 % der Emmentaler Bevölkerung lebt entlang der ÖV-Achsen im Talboden.

2. Polity

Projektorganisation

Träger des Programms 'emmental bewegt' ist der Verein Mobilität Emmental. Der Präsident des Vereins sowie die beauftragte Büro für Mobilität AG (Bern / Burgdorf) bilden die Projektleitung. Für jeden Teilraum werden Kerngruppen gebildet (bisher: Raum Langnau und Raum Burgdorf), welche sich aus VertreterInnen der Gemeinden, der Region, des lokalen Gewerbes und der Transportunternehmen zusammensetzen und an der Bildung der Massnahmenpakete beteiligt sind. Eine Reflexionsgruppe, bestehend aus 20 bis 30 VertreterInnen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bevölkerung, trifft sich zweimal im Jahr und fungiert als Feedbackgeber und Multiplikator.

Koordination der Planung

Die Mitarbeit der teilnehmenden Gemeinden am Programm ist freiwillig und das Engagement für die Ziele des Projekts und die rasche Umsetzung der Massnahmen je nach Gemeinde sehr verschieden. Entscheidend ist dabei, wie stark die in den Kerngruppen beteiligten Gemeinderäte oder Verwaltungsmitglieder die Planungen in ihrer Gemeinde beeinflussen können oder wollen.

Professionalisierung der Verwaltung

Der Professionalisierungsgrad der beteiligten Verwaltungen ist sehr unterschiedlich. Besonders in den kleinen Gemeinden führt dies teilweise zu Schwierigkeiten. Doch letztlich hängt die Beteiligung von Verwaltungen am Erfolg des Programms stark vom persönlichen Engagement einzelner Exponenten und Opinion Leaders ab.

Handlungsspielraum der Verwaltungen gegenüber der Politik

Die Massnahmen haben meist einen innovativen, pilotartigen Charakter und sind daher für die Verwaltungsmitarbeitenden schwierig beurteilbar und kommunizierbar. Dementsprechend schwach kann die Position der Verwaltung gegenüber den politischen Kräften – insbesondere in den kleineren Gemeinden – sein.

Einfluss externer Experten

Der Einfluss externer Experten auf die Bildung der Massnahmenpakete ist relativ gross. Die Experten des beauftragten Mobilitätsberatungsbüros haben in der Projektleitung eine wichtige Koordinations- und Kommunikationsfunktion. Zwar haben sie wenig Einfluss auf die Umsetzung der Massnahmen, bestimmen aber mit Ihrem Know-how für Mobilitätsmanagement und Marketing zum grossen Teil die Auswahl der Massnahmen und die Bildung der Massnahmenpakete mit. Andererseits wird dieser Know-how-Transfer von den Gemeinden erwartet und ermöglicht überhaupt erst ein solches Projekt, da es sich hier oft um neuartige, innovative und z.T. noch unbekanntere Massnahmen handelt.

Entscheidungsprozess in Phasen

Der Entscheidungsprozess für das Pilotprojekt (2006-08) hat alle Phasen bis zur Umsetzung durchlaufen, wobei für jede Phase und für jede Massnahme auch verschiedene Akteure und Entscheidungsträger ihren Einfluss hatten. In der Initiierungsphase waren die Gründungsmitglieder des Vereins Mobilität Emmental (Umweltorganisationen) federführend. Nach der Bewilligung zur finanziellen Förderung durch das SECO suchte die Projektleitung schnell den Kontakt zu den Gemeinden und sonstigen Akteuren. Daraus entstanden die Kerngruppen, welche in die Planung (Bildung der Massnahmenpakete) stark eingebunden sind. Jede Massnahme erforderte je nach Finanzierungsmodell und Zuständigkeit verschiedene Entscheidungsträger (Gemeinderat, Verbände, Vereine, Mobilitätsanbieter, etc.). Schritt für Schritt konnten die verantwortlichen Akteure eingebunden werden und die Massnahmen in die Umsetzung gehen. Die Evaluationsphase hat mit der Vorher-Untersuchung im Raum Langnau ebenfalls begonnen.

Handlungsdruck, gemeinsame Zieldefinition und klare Spielregeln

Jede Gemeinde kämpft mit ihren eigenen Verkehrsproblemen, von ähnlicher oder verschiedener Art (Strassenverkehrsbelastung, Stausituationen, Parkplatzprobleme, schlechte öV-Erschliessung, gefährliche Fuss- und Veloverkehrsanlagen). Somit ist grundsätzlich ein deutlicher Handlungsdruck bei den Gemeinden spürbar, allerdings ist der Lösungsansatz je nach politisch-ideologischer Sichtweise verschieden (Strassenausbau vs. Verkehrsverlagerung/Verhaltensänderung). Daher wird ein Handlungsdruck in Bezug auf das Programm ‚emmental bewegt‘ mit der Umsetzung alternativer Mobilitätsangebote nicht überall gleich stark gesehen.

Es war von Beginn an erklärtes Ziel der Initianten, die unbefriedigende Verkehrssituation im Emmental statt mit einer Erhöhung der Strassenkapazität mit einer Vervielfältigung der Mobilitätsangebote und einer Verhaltensbeeinflussung der Verkehrsteilnehmenden zu verbessern. Die Vision und die Ziele des Programms wurden in Abstimmung mit den Regionen definiert. Insofern standen die Zielvorgaben für alle Beteiligten fest.

Durch das Prinzip der freiwilligen Mitarbeit und Kooperation beteiligten sich überwiegend jene Akteure am Projektaufbau, welche diesem Lösungsansatz grundsätzlich positiv oder weniger skeptisch gegenüberstanden. Die Spielregeln für die Projektorganisation und die Umsetzungsstrategie wurden gemeinsam mit den beteiligten Akteuren in der Kerngruppe definiert und in einem Projekthandbuch festgehalten. Dabei stand es den Kerngruppenmitgliedern frei, welche Funktion sie in dieser Phase einnehmen (Beobachterstatus, aktive Mitgestaltung, treibende Kraft).

3. Policy*Verkehrsträger*

Das Projekt ist verkehrsträgerübergreifend. Es steht nicht die Verkehrsinfrastruktur im Vordergrund, sondern es geht um die Verhaltensbeeinflussung der Verkehrsteilnehmenden. Ziel des Programms ist die Verringerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) durch eine Verlagerung auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes (Fuss, Velo, öV) und eine Erweiterung der Mobilitäts Optionen.

Neue, innovative Mobilitätsdienstleistungen und optimierte, kombinierte Angebote sollen alltagsfähige Alternativen zum Auto bieten und das Umsteigen erleichtern.

Nutzen

Zielindikatoren für 5 Jahre (2007-2011): ca. 2'650 Tonnen weniger CO₂-Emission, ca. 7 Mio. eingesparte Auto-km, ca. 34 Mio. MJ Energieeinsparung, ca. 50 neue Arbeitsplätze in der Region. Der zu erwartende Nutzen des Programms ‚emmental bewegt‘ ist ausgesprochen breit. Nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit profitieren die Umwelt, die Gesellschaft und die Wirtschaft gleichermaßen. Wichtig ist dabei, dass mit den Massnahmen dieses Programms niemand stärker belastet wird als vorher und sich für viele Menschen und Bereiche die Situation langfristig verbessert.

Der direkte Nutzen des Programms sind die neuen Angebote, welche der Bevölkerung zur Verfügung stehen und deren Mobilitätsoptionen erhöhen. Am Anfang wird dieser direkte Nutzen nicht mehr als 10 % der Bevölkerung zu Gute kommen – nämlich den Nutzenden der neuen Angebote. Der grössere Nutzen besteht auf der indirekten Ebene im Sinne einer langfristigen Steigerung der Wohn- und Lebensqualität (Verkehrsentlastung, Verbesserung Lärm-/Luftsituation, Verkehrssicherheit, Gesundheit durch Bewegung, etc.) sowie der Förderung eines innovativen und kreativen Wirtschaftsstandortes Emmental (neue Arbeitsplätze, moderne Dienstleistungen, Förderung des regionalen Gewerbes).

Kosten

Finanzierung des Vorprojekts für den Aufbau, die Leitung und die Begleitung des Programms (ohne Umsetzung) durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Höhe von Fr. 350'000.- für drei Jahre (2006-2008). Der Kanton Bern steuerte 2007 zusätzlich Fr. 50'000.- für die Evaluation und Fr. 34'000.- für die Umsetzung des Velo-Hauslieferdienstes bei. Diese Aufbaufinanzierung von Bund und Kanton löste in den ersten beiden Jahren 2006-2007 weitere Investitionen und Leistungen von Dritten (Verein, Gemeinden, Unternehmen, Mobilitätsanbieter, Verbände, Nutzende) in Höhe von ca. Fr. 1 Mio. aus.

Für die folgenden Jahre (ab 2009) wird mit jährlichen Kosten von Fr. 200'000.- für das Programmdach (Organisation, Koordination, Kommunikation, Evaluation) gerechnet. Für die Umsetzung der Massnahmenpakete sind jährlich zusätzliche Kosten von Fr. 400'000.- budgetiert. Dabei sind die Investitionen und Leistungen durch private Unternehmen und Mobilitätsanbieter nicht eingerechnet. Daraus resultiert für die öffentliche Hand (Bund, Kanton, Gemeinden) ein Gesamtkostenrahmen für das Programm ‚emmental bewegt‘ (2006-2011) von ca. 3 Mio. Franken.

Projektziele

Das Projekt will mit einem Bündel von aufeinander abgestimmten neuen Mobilitätslösungen die Mobilität von EinwohnerInnen, Arbeitenden und BesucherInnen im Emmental nachhaltig verbessern und damit die Wohn- und Lebensqualität im Emmental erhöhen. Neue innovative Lösungsansätze im Mobilitäts- und Verkehrsbereich sollen dem Emmental zu einer Ausstrahlung weit über die Region hinaus verhelfen und dazu beitragen, dass das Emmental sein Image einer zukunftsgerichteten Region mit hoher Standortqualität verstärken kann.

Im Folgenden sind die Ziele im Rahmen des Pilotprojekts aufgeführt. Für die Beurteilung der Zielerreichung ist es grundsätzlich noch zu früh. Die Wirkungskontrolle (Evaluation) erfolgt erst in ca. 2 Jahren. Trotzdem kann man schon heute für einige Ziele ein Ergebnis vorweisen:

Ziel	Zielerreichung (Stand 05/2008)
Grössere Auswahl an Bewegungsoptionen dank zusätzlicher Mobilitätsangebote	Ziel ist durch die erfolgreiche Umsetzung von über 10 Massnahmen im Raum Langnau schon heute erreicht
Verkehrsverlagerung vom MIV auf den Umweltverbund	Noch nicht messbar
Schaffung von Arbeitsplätzen und damit Stärkung des Emmentals als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum	Ziel konnte teilweise schon erreicht werden. Mit der Umsetzung des Velo-Hauslieferdienstes in Langnau sind bisher 10 neue Arbeitsplätze (davon 7 Beschäftigungsplätze) entstanden, womit das Jahresziel 2008 des Velo-HLD schon nach 3 Monaten erreicht wurde.
Erhöhung der Akzeptanz und damit der Nutzung der Mobilitätsangebote dank Partizipation, Kommunikation und Marketing	Die Bekanntheit und die Akzeptanz des Projekts sind bereits nach kurzer Zeit spürbar gestiegen. Dies äussert sich durch positive Feedbacks in Presse, Leserbriefen, von Teilnehmenden am 1. Forum und von den Nutzenden der Angebote. Das Massnahmenpaket 1 in Langnau verfolgte das Hauptziel, Vertrauen zu schaffen.
Reduktion Energie-/CO ₂ -Verbrauchs	Noch nicht messbar
Modellhaftigkeit für andere ländliche und agglomerationsnahe Räume	Grundsätzlich wird das Potenzial des Programms erkannt und von verschiedenen Stellen (z.B. Kanton Bern) auch attestiert. Das Projekt stösst immer mehr auf Interesse (Einladung zu Tagungen, Fachpresse, Partnerprojekt in Österreich, etc.).

Weitere Ziele

Das Programm ‚emmental bewegt‘ hat weiterhin das Ziel, in verkehrspolitischer Hinsicht einen Tatbeweis zu erbringen, dass mit innovativen Mobilitätsangeboten und Dienstleistungen eine nachhaltige Wirkung und ein Beitrag zur Lösung von Verkehrsproblemen im ländlichen Raum erzielt werden kann. Dadurch soll auch eine Versachlichung der politischen Diskussion um die Notwendigkeit eines Strassenneubaus erreicht werden.

Grundsätzlich konnte das Programm eine gewisse Aufbruchstimmung, v.a. im oberen Emmental, auslösen. Sukzessive kann das Programm immer mehr neue Akteure aus der Region in den Gestaltungsprozess einbinden. So kommt es zu einer engen Netzwerkbildung mit immer neuen Ideen und der Identifikation zusätzlicher Bedürfnisse. Die Chancen des Programms für die Region werden für Viele immer deutlicher.

Mit dem Zusammenschluss der drei Emmentaler Regionen Burgdorf, Trachselwald und Oberes Emmental zur neuen Region Emmental ist ein wichtiger Partner für das Programm entstanden. Mittlerweile sind alle politischen Parteien in irgendeiner Form am Projekt beteiligt, was die politisch-ideologisch geprägten Diskussionen entschärfen konnte.

Ökologische Aspekte

Nachhaltigkeitsbestrebungen spielen beim Programm ‚emmental bewegt‘ eine zentrale Rolle. Das heisst, dass ökologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Belange gleichrangig berücksichtigt werden. Regionalwirtschaftliche Ziele werden somit immer mit gesellschaftlichen Aspekten und Umweltschutzziele formuliert und abgewogen.

Verhaltensänderung (angestrebte Verkehrsziele)

Das Programm zielt ausdrücklich auf eine Verhaltensänderung hinsichtlich einer Verbesserung des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrs. Allerdings soll diese Verhaltensänderung nicht durch Zwang, sondern auf freiwilliger Basis durch bessere Angebote im LV- und öV-Bereich erreicht werden. Keine der Massnahmen kommuniziert eine Reduktionsforderung bzw. Einschränkung des MIV. Durch überzeugende Alternativen mit vielen persönlichen Vorteilen und mit spannenden Mobilitätsangeboten werden verschiedenste Anreize für das freiwillige Umsteigen geschaffen.

4. Politics*Konfliktualität in Verwaltung und Politik*

Die politisch-ideologisch geprägte Diskussion um den Strassenneubau (Umfahrungsstrasse Burgdorf „Zufahrt Emmental“) birgt ein hohes Konfliktpotenzial und verursachte eine politisch geprägte Zurückhaltung gegenüber dem Programm ‚emmental bewegt‘. Die Initianten wurden zu Beginn als Strassengegner und das Programm als politischer Affront gegen die Umfahrungsstrasse wahrgenommen und dementsprechend behindert bzw. mit grosser Zurückhaltung behandelt. Die politischen Kräfte verhielten sich gegenüber dem Projekt sehr vorsichtig und abwartend. Unterstützungen wurden nur unverbindlich und verbal zugesichert.

Im Oberen Emmental wurde die politische Diskussion um die Umfahrungsstrasse weniger hart geführt, hier konnten die sachlichen Ziele und das Programm auf mehr Unterstützung stossen. Trotzdem beinhaltete das erste Massnahmenpaket im Raum Langnau bewusst mehrheitsfähige Massnahmen, welche wenig politisches Konfliktpotenzial enthielten und durch einen raschen Umsetzungserfolg Vertrauen schaffen konnten. Vorhersehbare Konflikte wurden mit diesem Vorgehen bewusst umgangen. Die erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen und das positive Feedback brachten Akzeptanz und Vertrauen. So konnten auch im Raum Burgdorf der Aufbau einer Kerngruppe mit Vertretern aller involvierten Gemeinden und die gemeinsame Erarbeitung eines ersten Massnahmenpakets erfolgreich in Angriff genommen werden.

Insgesamt stossen die Massnahmen wegen der geringen Verbindlichkeit des Programms grundsätzlich auf wenig Widerstand in Politik, Verwaltung und Bevölkerung. Erst bei der Bewilligung der Finanzierung zur Umsetzung der Massnahmen führt die Frage die Wirksamkeit und „Rentabilität“ der neuartigen Massnahmen zu Diskussionen und wird z.T. angezweifelt oder weckt Begeisterung und Aufbruchstimmung. Es ist jedoch auch erkennbar, dass der Handlungs- bzw. Leidensdruck in den meisten Gemeinden zu gering ist bzw. der Nutzen nicht direkt ersichtlich ist. Mit dem Massnahmenpaket 2 in Langnau sollen nun vor allem Massnahmen umgesetzt werden, die hinsichtlich Verlagerung vom MIV auf Verkehrsmittel des Umweltverbundes (LV/öV) und auf die Energie- und CO₂-Reduktion deutliche Wirkung erzielen. Dies wird erwartungsgemäss zu einer höheren Konfliktualität in Politik und Verwaltung führen.

Partizipation und Vetomacht der Betroffenen

Die Betroffenen des Programms ‚emmental bewegt‘ sind verschiedene Akteure. Einerseits sind die Gemeindevertretenden und die politischen Akteure wichtige Adressaten, die sehr eng in die Gestaltung des Programms eingebunden sind (Mitglieder Kerngruppe, Mitglieder Reflexionsgruppe, Spurguppe HLD). Andererseits sind auch das regionale Gewerbe (Geschäfte, Unternehmen) und die verschiedenen Mobilitätsanbieter am Aufbau und der Umsetzung beteiligt. Und nicht zuletzt sollen auch die eigentlichen Betroffenen – die NutzerInnen der Mobilitätsangebote, die Bevölkerung im Emmental – in den gesamten Prozess integriert werden.

Möglich wurde dies durch die partizipative Projektorganisation, welche einen bottom-up-Ansatz verfolgt. In den Kerngruppen planen die Gemeindedelegierten und die VertreterInnen aus Politik, Gewerbe und von Mobilitätsanbietern aktiv an der Bildung und Umsetzung der Massnahmenpakete. In der Reflexionsgruppe, welche sich zweimal im Jahr in Workshops oder Informationsveranstaltungen trifft, können weitere interessierte Betroffene ihre Bedürfnisse, Erwartungen und Ideen für das Programm einbringen. Neben dem Feedback und der Reflexion haben sie gleichzeitig auch eine wichtige Multiplikatorfunktion.

Partizipation und Vetomacht gesellschaftlicher Akteure

Das Projekt ist auf Initiative verschiedener gesellschaftlicher Akteure entstanden (Umweltorganisationen: VCS, IG Velo Burgdorf, WWF, ProNatura, Heit Sorg zum Ämmital), welche in Form des neu gegründeten Vereins Mobilität Emmental die Träger des Programms sind. Weitere gesellschaftliche Akteure (Verbände, Vereine) haben die Möglichkeit, aktiv oder ideell an der Gestaltung des Programms oder an der Umsetzung einer Teilmassnahme mitzuwirken.

5. Kommunikation

Der Stellenwert der Kommunikation wurde von Anfang an als sehr hoch eingestuft. Zu diesem Zweck wurde auch ein Kommunikationskonzept erstellt, welches folgende Elemente der Kommunikation und Information enthält:

- ⇒ Neuer Name des Programms: ‚emmental bewegt‘, mit Logo und verschiedenen Bylines (Standard-Byline „dich und mich“ ist individuell an den Anlass/Massnahme anpassbar).
- ⇒ Website www.emmental-bewegt.ch ist seit 20. Februar 2007 online und wird laufend aktualisiert mit Informationen über Ziele, Aufbau, Organisation, Massnahmen und deren Umsetzungsstand, aktuelle Geschehnisse und Medien-Echos des Programms.
- ⇒ Interne Kommunikation über die Sitzungen der Kerngruppen im zweimonatlichen Rhythmus, die halbjährlichen Treffen der Reflexionsgruppe und die vierteljährlichen Newsletter an alle Mitglieder der Reflexionsgruppe und weitere Interessierte.
- ⇒ Factsheet-Flyer mit den wichtigsten Informationen zu den einzelnen Massnahmen, der in regelmässigen Abständen aktualisiert wird.
- ⇒ Massnahmen-Flyer und Plakate zur Bekanntmachung einzelner Massnahmen, z.B. Eco-Drive Kurse, Mobilitätskurse, Velo-Hauslieferdienst, etc.
- ⇒ Tagungen, Messen und Veranstaltungen (Verkehrssparkongresse in Niederösterreich, Infostände an Messe OGA in Langnau, Kick-Off-Anlässe, Tagung 1. Forum ‚emmental bewegt‘ am 21. Februar 2008 in Langnau)
- ⇒ Medienarbeit (Medienkonferenz zum Startschuss der Umsetzung am 15. März 2007, Medienmitteilungen, Artikel und Reportagen in Regional-/Lokalpresse und Gemeindeblättern, Inserate, Radiobeiträge, etc.), zusätzlich angedacht ist eine Fernsehreportage über 5 Pilothaushalte.
- ⇒ Führungen in der Velostation Burgdorf Dienstleistungen (VBD) mit Präsentation der möglichen Velo-Dienstleistungen direkt vor Ort

Der Verein als Projektträger und die Projektleitung hatten hauptsächlich die Rolle der Sender. Je nach Massnahme konnten dies aber auch die Umsetzungspartner oder Gemeinden übernehmen. Zum Beispiel hat die Gemeinde Trubschachen zusätzliche Mobilitätsmassnahmen im Gemeindegebiet unter dem Dach von ‚emmental bewegt‘ kommuniziert. Die Adressaten der Kommunikation sind sowohl die beteiligten Akteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft (interne Kommunikation) als auch die breite Öffentlichkeit, also die potenziellen NutzerInnen (externe Kommunikation).

In der ersten Phase sollte Schritt für Schritt Vertrauen geschaffen werden. Dazu war eine aktive Kommunikation nach innen und aussen notwendig. Auch wenn die Kommunikation manchmal noch präziser und zielgerichteter hätte sein können, wurde dieses Ziel erreicht. Je nach Entwicklung des

Programms und je nach Tempo der Umsetzung musste das Kommunikationskonzept situativ angepasst und weiterentwickelt werden.

Besonders das 1. Forum ‚emmental bewegt‘ mit 100 Teilnehmenden aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden, Medien und Bevölkerung bot eine gute Möglichkeit, um breit über den Stand des Programms zu informieren, Netzwerke zu pflegen und neu zu knüpfen, wichtige Feedbacks von den Betroffenen zu erhalten und den Ansatz von ‚emmental bewegt‘ weiter zu vermitteln.

Grundsätzlich wird der Philosophie nachgelebt, dass man sich in Gesprächen den Diskussionen und Interessen der verschiedenen Akteure stellt, allen eine Möglichkeit der Partizipation bietet und aktiv die Kommunikation sucht. Bisher wurde dabei versucht, den bekannten Konflikten aus dem Wege zu gehen und sich hauptsächlich auf konsensfähige Themen und Massnahmen beschränkt. In der nächsten Phase sollen vermehrt auch die konfliktträchtigen Massnahmen angegangen und dementsprechend offensiver kommuniziert werden.

Entscheidungssträger

Grundsätzlich haben die Verwaltungen, Gemeinderäte, Kantonsregierung und Mobilitätsanbieter ein Commitment zur ideellen Unterstützung des Programms unterzeichnet. Doch jede einzelne Massnahme hat eigene Zuständigkeiten und Entscheidungssträger, so dass über jede einzelne Massnahme separat entschieden wird. Diese Entscheide hängen meist stark vom Finanzierungsmodell ab. So können (privatwirtschaftlich organisierte) Massnahmen ohne den Einfluss von Exekutive, Legislative oder Volk umgesetzt werden, andere benötigen eine Entscheidung der Verwaltung oder einen positiven Entscheid durch den Gemeinderat. Das Volk hat keinen direkten Einfluss auf die Umsetzung des Programms.

6. Akzeptanz und Implementation

Das Programm ‚emmental bewegt‘ geniesst nach der ersten Phase, welche das Ziel hatte, Vertrauen zu schaffen und gute Netzwerke zu knüpfen, eine zunehmende Akzeptanz bei den Akteuren, aber auch in der Bevölkerung. Bisher konnten hauptsächlich die bereits dem Ansatz des Programms positiv gegenüberstehenden Gruppen abgeholt werden. Auch bei den Akteuren mit einer skeptischen oder ablehnenden Haltung ist eine gewisse verhaltene Akzeptanz festzustellen. Es ist keine grundsätzliche Opposition gegen das Programm feststellbar. Nur bei der Frage der Finanzierung der Massnahmen gibt es zum Teil deutliche Widerstände.

Diese positive Entwicklung liegt einerseits in der Ausrichtung des ersten Massnahmenpakets. Die Projektleitung hat sich in der ersten Phase am politisch Machbaren orientiert, um Misserfolge zu vermeiden. Andererseits hat auch der konfliktarme, konsensorientierte Kommunikationsstil zu einer guten Akzeptanz beigetragen. In dieser Phase der Vertrauensbildung ging es zudem darum, rasch konkrete Erfolge aufweisen zu können. In der folgenden Phase, welche eine deutliche Verhaltensänderung zum Ziel hat, soll auf dieser guten Basis aufgebaut werden.

Trotz dem verzögerten Start des Programms (späte Bewilligung der Finanzierung durch das SECO) konnte der Zeitplan für den Aufbau und die Umsetzung im Grossen und Ganzen eingehalten werden. Die Umsetzung des ersten Massnahmenpakets in Langnau ist fast abgeschlossen. Nur eine Massnahme musste aus strategischen Gründen zurückgestellt werden. Die Kerngruppe im Raum Burgdorf ist nun gefestigt und arbeitet an der Bildung des ersten Massnahmenpakets. Somit wurden die Ziele der ersten Pilotphase erreicht. Weniger erfolgreich verlief die Suche nach neuen finanziellen Mitteln (abgelehnte Gesuche bei der Stiftung Klimarappen und DZM). Der Kanton Bern konnte bisher noch keinen grossen Beitrag an das Programm ‚emmental bewegt‘ sprechen, ein neuerliches Gesuch an die Regierungsräte mit Unterstützung der Region Emmental und der Politik (Grossräte) ist derzeit in Vorbereitung. Dafür haben die Gemeinden z.T. grössere finanzielle Mittel eingesetzt als erwartet.

7. Gesamtbeurteilung

Das Programm ‚emmental bewegt‘ hat einen umfassenden und verkehrsträgerübergreifenden Charakter, der auf verschiedene gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Bereiche Einfluss hat. Am Programm sind somit viele Akteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft beteiligt. Das Ziel der ersten Phase des Programms war deshalb, bei den Akteuren und Betroffenen Vertrauen für einen neuen Mobilitätsansatz zu schaffen und die verschiedenen zuständigen Instanzen auf freiwilliger Basis am Aufbau und der Umsetzung zu beteiligen. Diese erste Phase des Programms war somit durch Massnahmen geprägt, welche konkrete Erfolge nachweisen können, ohne das vorhandene Konfliktpotenzial zu schüren.

Die Herangehensweise gleicht einem Marketingansatz. Dementsprechend hoch ist der Stellenwert der Kommunikation. Über verschiedenste Gremien konnte eine freiwillige Beteiligung der wichtigsten Akteure (Politik, Gemeindeverwaltung, Mobilitätsanbieter, Unternehmen, Verbände) erreicht werden. Eine direkte interne Kommunikation mit Rückkopplungsmöglichkeiten ist somit gegeben. Es entstehen langsam aber stetig wichtige Netzwerke aus interessierten Akteuren mit unterschiedlichstem politischem oder fachlichem Hintergrund. Eine gezielte externe Kommunikation wendet sich an die breite Öffentlichkeit und die potenziellen NutzerInnen der neuen Mobilitätsangebote. Die Kommunikationsstrategie der ersten Phase zielte darauf, die zu erwartenden Konflikte bewusst zu vermeiden und über Konsens und Vertrauen die politisch-ideologische Gräben abzubauen.

Die grösste Herausforderung ist die Finanzierung des Programms. Die finanzielle Unterstützung durch das RegioPlus-Projekt läuft Anfang 2009 aus. Für die zukünftige Koordination und Kommunikation des Programms, für den weiteren Aufbau in den anderen Räumen und für die Vorbereitung zur Umsetzung der Massnahmenpakete sind bis 2011 Kosten von ca. Fr. 2 Mio. budgetiert. Die Finanzierung ist derzeit noch unklar. Ein Gesuch an die verantwortlichen Regierungsräte soll den Kanton Bern stärker in die finanzielle Verantwortung einbinden.

Fall 19: Entlastung West in Solothurn

1. Kontext

Ein erstes Projekt einer Entlastungsstrasse für Solothurn wurde bereits 1972 öffentlich aufgelegt. Das Projekt wurde zwar 1973 vom Regierungsrat genehmigt, dessen Realisierung aber aufgeschoben: Ohne die A5 wurde eine Entlastungsstrasse in der vorgeschlagenen Form nicht als sinnvoll erachtet. Das Scheitern der Eidgenössischen Volksinitiative „für eine freie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil“ als Teil der sogenannten Kleeblattinitiativen ebnete 1990 den Weg für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes bis zur Expo, die ursprünglich für 2001 geplant war. Im Zuge dieser Entwicklung wurde das Projekt Entlastung West wieder aufgenommen und 1991 ein allgemeines Bauprojekt ausgearbeitet.

Da im bevölkerungsreicheren Olten eine vergleichbare Verkehrsbelastung durch den Durchgangsverkehr bestand, wurde aus politischen Überlegungen ein Entlastungsprojekt für die Stadt Olten erarbeitet, über das zeitgleich mit dem Solothurner Projekt abgestimmt werden sollte. Gemäss Interviewausagen schuf dieses Vorgehen die notwendige politische Akzeptanz für das Solothurner Entlastungsprojekt. Während die Projekte als separate Vorlagen im September 1997 zur Abstimmung gebracht und angenommen wurden, wurde die gemeinsame Finanzierung abgelehnt.

Ein zentraler Einflussfaktor für die Ablehnung der Finanzierungsvorlage für die beiden Projekte bestand im Zusammenbruch der Solothurner Kantonalbank im Jahr 1994. Infolgedessen ergaben sich für den Kanton Solothurn aufgrund der Staatsgarantie unvorhergesehene finanzielle Verpflichtungen, die sich negativ auf die finanzielle Situation des Kantons auswirkten. In Zusammenhang mit den Kosten für die A5 wurde die finanzielle Lage des Kantons als schlecht wahrgenommen. Zudem sah die Vorlage eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer vor, von der auch Teile der Kantonsbevölkerung betroffen wären, die aus geographischen Gründen nur einen beschränkten Nutzen aus den Entlastungsprojekten ziehen würden. Die im Jahr 2002 zur Abstimmung gebrachte überarbeitete Finanzierungsvorlage wurde von den StimmbürgerInnen schliesslich angenommen.

2. Polity

Bei der Erarbeitung des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ und der „Entlastung Region Olten“ konnten im kantonalen Amt für Verkehr und Tiefbau zwar intern Synergien genutzt werden, nichtsdestotrotz handelte es sich aber um zwei voneinander abgekoppelte Planungsprozesse.

Zur Erarbeitung des Projekts wurde unter der Leitung des kantonalen Baudirektors eine Behördendelegation gegründet, die aus dem Kanton als Bauherr und der Stadt Solothurn bestand und für die Strategie und die politische Machbarkeit zuständig war. Die interne Projektleitung wurde durch den Kantonsingenieur, die Teilprojektleitung durch das Amt für Umwelt wahrgenommen. Bezüglich verschiedener Teilbereiche (Werkleitungen, Kanalisation) wurden weitere Ämter beigezogen. Für „Solothurn Entlastung West“ bestand bereits ein allgemeines Bauprojekt, auf Basis dessen grobe Pläne für die Abstimmung 1997 skizziert wurden. Die Leitung und die Vorbereitung der Entscheide des Regierungsrats oblagen dem Amt für Verkehr und Tiefbau. Einzelne Auftragsarbeiten wurden an ein externes Ingenieurbüro vergeben.

Innerhalb der Verwaltung erfolgte die Diskussion in der Konferenz der Ämter aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW), die regelmässig tagt und alle grossen, möglicherweise kontroversen Projekte bespricht und Kompromisse sucht. Die Interessenabwägung findet somit in einer speziellen Form der Ämterkonsultation statt, die nicht sequentiell sondern konferenziell organisiert ist. Durch das institutionalisierte partizipative Setting ist der frühzeitige Einbezug verschiedener Interessen gewährleistet, was das Erarbeiten einer für alle tragbaren Lösung erleichtert und der ausschliesslichen Vertretung von Partikulärinteressen entgegenwirken dürfte.

Der Handlungsspielraum der Verwaltung war inhaltlich relativ gross, auf den fachlichen Prozess nahm die Politik laut Interviewaussagen kaum Einfluss, in der Absicht die fachlichen Aspekte der Planung, die Kohärenz, Plausibilität und Umsetzbarkeit sicherzustellen. Einzig die Kosten des Projekts gaben Anlass zu politischen Diskussionen.

Nach der Abstimmung von 1997, in der das Projekt angenommen wurde, wurde die Prozessorganisation unverändert beibehalten.

3. Policy

Das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ beinhaltet eine etwa zwei Kilometer lange Umfahrungsstrasse im Westen der Stadt bzw. eine Westtangente, eine neue Aarebrücke und ein etwa 350 Meter langer Tunnel im Bereich der Weststadt. Das Ziel ist, Wohn- und Zentrumsgebiete der Stadt vom Verkehr zu entlasten und die Entwicklung des Wohn- und Arbeitsplatzgebietes Obach/Mutten durch eine direkte Verkehrsanbindung an das Nationalstrassennetz voranzutreiben. Die flankierenden Massnahmen des Projekts beinhalten die Schliessung der Wengibrücke in der Solothurner Vorstadt für den motorisierten Individualverkehr und gesetzlich vorgeschriebene ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen. Ein weiteres Ziel ist die Förderung des Langsamverkehrs. Im Rahmen des Erschliessungsplanverfahrens wurde im Juni 2004 die vom Umweltschutzgesetz vorgeschriebene UVP durchgeführt. Der Umweltverträglichkeitsbericht prognostiziert insgesamt eine Reduktion der Lärmbelastung auf dem bestehenden Strassennetz und Entlastungen insbesondere im Zentrum durch die Eröffnung der Entlastung West. Ökologische Kriterien spielten hinsichtlich der UVP eine Rolle, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wurden insgesamt aber höher gewichtet.

Kosten und Nutzen des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ 1997

Die Kosten des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ wurden in den Abstimmungsunterlagen von 1997 mit gesamthaft 80 Millionen Franken beziffert, davon hätte der Bund 33 Millionen übernommen, der Kanton 35 Millionen und die Gemeinde 12 Millionen. Der Kantonsbeitrag sowohl für das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ als auch für die „Entlastung Region Olten“ wäre durch eine befristete Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer von 20% während rund 15 Jahren finanziert worden. Dagegen wurde das Referendum ergriffen.

Der Nutzen des Projekts wurde von Behörden und Referendumskomitee unterschiedlich beurteilt. Die Notwendigkeit einer Entlastung des Zentrums vom Durchgangverkehr scheint unbestritten gewesen zu sein. Während aber die Behörden das Entlastungsprojekt als dafür unabdingbar erachteten, war das Referendumskomitee der Ansicht, dass mittels geeigneter Massnahmen die Autobahn diese Funktion übernehmen könnte.

Kosten und Nutzen des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ 2002

In der zweiten Abstimmung 2002 konnte über das eigentliche Projekt nicht mehr direkt abgestimmt werden. Aufgrund eines erneuten Referendums durch das Komitee „Nein zur Zwängerei im Strassenverkehr“ und den VCS Solothurn konnte hingegen über die überarbeitete Finanzierungsvorlage entschieden werden. Vorgesehen waren eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer um 15 Prozent, die auf eine Laufzeit von maximal 20 Jahren befristet ist und die Verwendung der LSVA-Beiträge für das Entlastungsprojekt.

Der Nutzen des Projekts war insbesondere zwischen den Behörden und den Umweltschutzgruppen umstritten. Während erstere die Entlastungsstrasse als unerlässlich zur Lösung der Verkehrsprobleme (Stau, Verkehrssicherheit) und damit zur Förderung der Lebensqualität und dem Wirtschaftsstandort präsentierten, waren die Umweltschutzgruppen der Ansicht, dass einzig flankierende Massnahmen zur erwünschten Verkehrsentslastung führen können.

4. Politics

Konfliktualität in Verwaltung und Politik

Die Konfliktualität des Projekts war in der Verwaltung gering. Erfolgsfaktor dürfte die institutionalisierte Form des Interessenausgleichs im Rahmen des KABUW sein. Gemäss Interviewaussagen wurden dadurch mögliche Konflikte zwischen den einzelnen Ämtern früh erkannt und ausgeräumt. Auf Seiten der politischen Gremien gab es keine mehrheitliche Opposition, insbesondere wurde das Projekt von allen RegierungsrätInnen getragen.

Einbezug von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Akteuren

Nach der Abstimmung 2002 wurde bis Sommer 2003 ein Ingenieurwettbewerb durchgeführt, wo aus 13 Optimierungsideen für das gutgeheissene Projekt von 1997 schliesslich drei Vorprojekte ausgewählt wurden. Erst danach, als die drei Vorprojekte ausgestellt und das Siegerprojekt „Leporello“ ausgewählt worden war, wurde die Öffentlichkeit im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens im August 2003 einbezogen. Da im Vorfeld des Mitwirkungsverfahrens die Wahl von „Leporello“ in den Medien und der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurde, wurden zur Information auch die Modelle der beiden anderen ausgewählten Vorprojekte „Key West“ und „homofaber“ ausgestellt. Im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens forderten die Kantonalsektion Solothurn des VCS sowie die Grünen und Bunten Solothurn (GuBS) ein Mitspracherecht bei der Detailplanung. Die Mitwirkung ergab, dass zwei Fünftel der Mitwirkenden das Projekt „Key West“ – das aber nicht mehr zur Auswahl stand – und ein Fünftel explizit das Projekt „Leporello“ befürworteten. Ein unaufgefordert eingereichtes Konkurrenzprojekt des „Key West“-Teams nach Abschluss des Mitwirkungsverfahrens verzögerte den Vergabeentscheid, da dieses aus rechtlichen Gründen von der Vergabebehörde geprüft werden musste.

Im Oktober 2003 vergab der Regierungsrat den Auftrag für die Projektierung und die örtliche Bauleitung definitiv an das Projektteam des „Leporello“-Projekts. Anschliessend wurde das Vorprojekt auf Basis des Mitwirkungsverfahrens und der eingebrachten Verbesserungsvorschläge überarbeitet.

Vor der Planaufgabe im Sommer 2004 fand eine Ausstellung über verschiedene geplante Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Stadt Solothurn statt, die von kantonalen und städtischen Vertretern begleitet wurde. Ausgestellt wurden die flankierenden Massnahmen zur A5, der neue Bahnhofplatz, die Ersetzung der Rötibrücke, die Westtangente und die flankierenden Massnahmen zur Entlastung West.

Als die Bewilligung vorlag und die Beschwerdefrist abgelaufen war, wurde ein Begleitgremium aus Betroffenen und Umweltverbänden einbezogen. Dabei ging es um Fragen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Bauprojekts und dessen Umsetzung, beispielsweise um die Staubentwicklung oder die Lärmbelastung für die AnwohnerInnen. Aus den Interviews lässt sich schliessen, dass insbesondere der Einbezug der Umweltorganisationen seitens der Projektorganisation geschätzt und als vorteilhaft für den Projektverlauf erachtet wurde.

Die Direktbetroffenen wurden an Informationsveranstaltungen für AnwohnerInnen informiert und einbezogen. Sowohl in der Begleitgruppe als auch bei den Informationsveranstaltungen für AnwohnerInnen wurden Konsultativabstimmungen durchgeführt, deren Ergebnisse jeweils an die Behördendelegation kommuniziert wurden.

5. Kommunikation

Die Kommunikation wurde zwischen der Gesamtprojektleitung und der Behördendelegation abgeprochen und koordiniert, es gab aber weder einen Kommunikationsverantwortlichen für das Projekt noch ein projektbezogenes Kommunikationskonzept. Kommuniziert wurde insbesondere im Vorfeld der Abstimmungen: Kurz vor der ersten Abstimmung wurde der Medienbeauftragte des Regierungsrates beratend beigezogen. Obwohl die Kommunikation auf pragmatische und flexible Art und Weise – aus „dem Bauch heraus“ – erfolgte, gab es keine Unklarheiten über Inhalte, Zeitpunkt oder Kommunikator.

Vor der Abstimmung 1997 wurden Informationsblätter an alle Haushalte der Stadt verteilt. Das Hauptargument für das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ bestand in der Beseitigung des Engpasses im Zentrum Solothurns durch die Verlagerung des Durchgangsverkehrs und damit der Stauvermeidung. Während das Projekt relativ einfach zu vermitteln war, war dessen vorgesehene Finanzierung schwieriger zu begründen und leichter angreifbar (wahrgenommene finanzielle Situation des Kantons, Zahlende nicht gleich Nutzende). Die Ablehnung der Finanzierungsvorlage war gemäss Interviewaussagen keine Überraschung.

Nach der Abstimmung 1997 wurde vorerst nicht kommuniziert. In der Zwischenzeit wurde die Abstimmungsniederlage untersucht: Die Notwendigkeit des Entlastungsprojekts sei zwar von einer Mehrheit

der Befragten erkannt, die Vorlagen insgesamt aber zu komplex präsentiert worden. Die Kommunikation sei zu technokratisch und abgehoben gewesen. Zudem wurde gemäss Interviewaussagen zu wenig deutlich vermittelt, dass ohne eine Annahme der Finanzierungsvorlage das Projekt nicht umgesetzt werden kann. Erst als der politische Druck in Form von Anfragen im Kantonsrat wieder aufkam, wurde die Kommunikation wieder aufgenommen.

Im Vorfeld der zweiten Abstimmung 2002 wurde die Kommunikation auf Grundlage der in der Zwischenphase gesammelten Erkenntnisse angepasst: Es wurde versucht, klarer und deutlicher, mit einfacheren Botschaften zu kommunizieren. Da die Finanzierung der Kernpunkt war, wurde auf die Vermittlung der finanziellen Aspekte des Projekts fokussiert. Die finanzielle Zusatzbelastung pro Person bei Annahme der Vorlage wurde umschrieben als gleichbedeutend einer Tankfüllung pro Jahr bzw. einer Stange Bier pro Monat. Gleichzeitig wurden von der Bevölkerung als Vertrauenspersonen angesehene Personen, z.B. GemeindepräsidentInnen für Testimonials rekrutiert. Plakate für die Finanzierungsvorlage, die die Umsetzung des Entlastungsprojekts ermöglichen würde, wurden in den stauanfälligen Strassen plazierte. Zusätzlich wurden während der morgendlichen Hauptverkehrszeit den im Stau stehenden AutomobilistInnen Flyer verteilt, die für eine Annahme der Finanzierungsvorlage warben.

Die veränderten Rahmenbedingungen kamen dem Projekt für die zweite Abstimmung und die diesbezügliche Kommunikation zugute: So ging es dem Kanton finanziell wieder besser und der Autobahnbau kostete schliesslich rund 100 Millionen weniger als budgetiert. Dies schuf Vertrauen in die kantonalen Behörden. Ausserdem konnte die Autobahneröffnung vom April 2002 bzw. der gemessene, tatsächliche Entlastungseffekt vom Durchgangsverkehr als positives Resultat verkündet werden.

Nach der Abstimmung gab das Bau- und Justizdepartement des Kantons in Zusammenarbeit mit der Stadt Solothurn verschiedene Informationszeitungen rund um den Bau des Verkehrsentslastungsprojekts „Solothurn, Entlastung West“ heraus. Themen waren insbesondere die öffentliche Mitwirkung 2003, die öffentliche Auflage der Erschliessungspläne 2004 sowie verschiedene Informationen zum Baubeginn und -fortschritt 2005 und 2006. Gleichzeitig wurden die Direktbetroffenen per Flugblatt zu Informationsveranstaltungen für AnwohnerInnen eingeladen. Periodisch wurden zudem Medienmitteilungen verfasst.

6. Akzeptanz und Implementation

Das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ wurde in der ersten Abstimmung vom September 1997 von der kantonalen Bevölkerung mit rund 60 Prozent Ja-Anteil angenommen. Die Finanzierungsvorlage hingegen wurde mit 54 Prozent Nein-Stimmenanteil abgelehnt. In der Stadt Solothurn und im Bezirk Olten wurden beide Projekte und die Finanzierungsvorlage angenommen. In allen anderen Bezirken, abgesehen von Dorneck und Thierstein, die von den Entlastungsprojekten in Solothurn und Olten kaum profitieren würden, wurden die Projekte ebenfalls angenommen. Ausser in Solothurn und dem Bezirk Olten wurde aber in allen anderen Bezirken die Finanzierung abgelehnt.

In der zweiten Abstimmung vom Juni 2002 wurde die überarbeitete Finanzierungsvorlage insgesamt mit 51 Prozent angenommen. Die höchsten Nein-Stimmenanteile finden sich wiederum im Schwarzbubenland.

Gleichzeitig zum Projekt „Solothurn, Entlastung West“ wurden zwischen Juni und Juli 2004 die Projekte Neubau der Rötibrücke, Umgestaltung des Bahnhofplatzes und flankierende Massnahmen zur Autobahn A5 aufgelegt. Bis zum Ablauf der Einsprachefrist gingen bezüglich Westtangente und flankierende Massnahmen 29 Einsprachen ein. Nach den Einspracheverhandlungen wurden 18 Einsprachen zurückgezogen, die übrigen Einsprechenden – unter anderem auch der VCS – hielten an ihren Einsprachen fest. Mit Beschluss des Regierungsrats vom Januar 2005 wurden die Erschliessungs- und Gestaltungspläne genehmigt und die Einsprachen abgewiesen. Während der VCS darauf verzichtete, seine Einsprache an das Verwaltungsgericht weiterzuziehen, reichte eine Privatperson beim Verwaltungsgericht eine Beschwerde ein, die im April 2005 jedoch abgewiesen wurde.

Der Baubeginn fand im Herbst 2005 statt. Trotz Verzögerungen und Mehrkosten beim Brückenbau wurde die Entlastung West wie vorgesehen am 8.8.2008 eröffnet.

7. Gesamtbeurteilung

Als Projekt mit Schwerpunkt im Bereich des MIV lag das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ einerseits im Spannungsfeld zwischen der Verkehrsentslastung von Quartieren und ökologischen Anliegen. Andererseits wurde die Realisierbarkeit des Projekts stark von kantonalen Rahmenbedingungen geprägt, die von Seiten der politischen Behörden und der Verwaltung nur bedingt beeinflusst werden konnten. Der Verlauf der Projekterarbeitung vermittelt den Eindruck eines stark im Bau- und Justizde-

partement des Kantons Solothurn zentrierten Top-down-Prozesses, während der Einbezug anderer – insbesondere verwaltungsexterner – Akteure eher einen punktuellen Charakter aufwies und nur beschränkt über die gesetzlich vorgegebene Mitwirkung hinausging. Ein interessanter verwaltungsinterner Aspekt ist die Konferenz der Ämter aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW), die offenbar ein bewährter Konfliktlösungsmechanismus in der kantonalen Verwaltung darstellt und die verschiedenen Interessen der beteiligten Ämter effizient auf einen gemeinsamen Nenner bringt.

Fall 20: Entlastung Region Olten

1. Kontext

Ein zweiter Aareübergang für den Strassenverkehr in Olten stellt ein bereits mehrere Jahrzehnte altes Anliegen dar. Konkrete Pläne dafür wurden aber aufgrund einer einflussreichen Opposition nicht entwickelt.

Als das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ in den 1990er Jahren wieder aufgenommen wurde, war die veränderte politische Situation in Olten günstig für die Wiederaufnahme auch des Oltners Anliegen. Die schwierige Verkehrssituation im Raum Olten durch überlastete Strassen, Behinderungen, unzuverlässigen öffentlichen Busverkehr, Ausweichverkehr und dem damit eingeschränkten Spielraum zur Förderung des Langsamverkehrs spielte eine wichtige Rolle für die Erarbeitung des Projekts „Entlastung Region Olten“ (ERO). Das Entlastungsprojekt für die Stadt Olten mit Einbezug der Vorortgemeinde Wangen b.O wurde aus politischen Überlegungen zeitgleich mit „Solothurn Entlastung West“ zur Abstimmung gebracht.

Beide Projekte wurden von den StimmbürgerInnen 1997 angenommen, die gemeinsame Finanzierungsvorlage hingegen abgelehnt. Die von einem Teil der StimmbürgerInnen als schlecht wahrgenommene finanzielle Situation des Kantons, aufgrund des Zusammenbruchs der Solothurner Kantonalbank und des Baus der A5 war der Hauptgrund für den Widerstand gegen neue finanzielle Verpflichtungen. Die überarbeitete Finanzierungsvorlage für die bereits angenommenen Projekte „Entlastung Region Olten“ und „Solothurn, Entlastung West“ kam schliesslich im Juli 2002 zur Abstimmung und wurde von der Stimmbevölkerung gut geheissen. Eine den Zeitplan einschränkende Rahmenbedingung dabei war, dass der Bundesbeitrag aus dem Infrastrukturfonds für dringende Agglomerationsverkehrsprojekte – rund die Hälfte der budgetierten Kosten – nur bei Baubeginn im Jahr 2008 geleistet wird. Fertiggestellt ist das Verkehrsprojekt voraussichtlich 2013.

Die Grundlage des Projekts ist der im Juni 1994 vom Regierungsrat genehmigte Verkehrsrichtplan Olten/Gösigen/Gäu. Ein wichtiger Aspekt des Verkehrsrichtplans ist die Vorgabe, dass Entlastungsstrassen nur in Betrieb genommen werden dürften, wenn auf dem bestehenden Strassennetz gleichzeitig flankierende Massnahmen getroffen werden. In der Folge wurde bereits 1996 ein Gesamtverkehrsprojekt „Entlastung Region Olten“ erarbeitet.

2. Polity

Bei der Erarbeitung der Projekte „Solothurn, Entlastung West“ und „Entlastung Region Olten“ konnten im kantonalen Amt für Verkehr und Tiefbau intern personelle Synergien genutzt werden. Die Planungsprozesse waren jedoch zeitlich verschobene und voneinander abgekoppelte Vorgänge mit unterschiedlichen Projektorganisationen mit zum Teil den gleichen kantonalen Akteuren. Das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ wurde dabei vorgezogen, weil es fortgeschrittener und durch die Autobahnausfahrt vorgezeichnet war. Dadurch wurde bei der „Entlastung Region Olten“ von den Erfahrungen aus dem Projekt „Solothurn, Entlastung West“ profitiert.

Die Federführung des Projekts „Entlastung Region Olten“ liegt beim Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn. Für die Erarbeitung des Projekts wurde unter dem Vorsitz des Vorstehenden des Bau- und Justizdepartements eine Behördendelegation, Lenkungsausschuss genannt, gebildet. Dem Lenkungsausschuss gehören ausserdem Vertretende der Stadt Olten, der Gemeinde Wangen bei Olten, der Kantonsingenieur und der Gesamtprojektleiter an. Der Lenkungsausschuss ist für die Strategie und die politische Machbarkeit zuständig. Zudem gibt es eine verwaltungsinterne Projektleitung, die durch den Kantonsingenieur wahrgenommen wird und zu der städtische Beamte und Fachleute aus den Gemeinden bezüglich Teilaspekten des Projekts (Werkleitungen, Kanalisation etc.) beigezogen wurden. Die Teilprojektleitung wird durch einen Vertretenden des Amtes für Umwelt ausgeübt. Von Anfang an wurden das Amt für Umwelt und das Raumplanungsamt beigezogen, damit die plausible Umsetzung der entwickelten Varianten sichergestellt werden konnte.

Die Leitung und die Vorbereitung der Entscheide des Regierungsrats obliegen dem Amt für Verkehr und Tiefbau. Das Projekt „Entlastung Region Olten“ wurde von einem externen Ingenieurbüro bearbeitet, das einen klar definierten Auftrag hatte. Aus politischen Gründen wurde der Auftrag nicht an ein Oltner Büro vergeben.

Die Konferenz der Ämter aus den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft (KABUW), die regelmässig tagt, bespricht alle grossen, möglicherweise kontroversen Projekte und sucht Kompromisse. Die Interessenabwägung findet in diesem Gremium in einer konferenziellen – im Gegensatz zu einer sequentiellen – Ämterkonsultation statt. Gemäss Interviewaussagen führt diese Form der Ämterkonsultation dazu, dass nicht ausschliesslich Partikulärinteressen vertreten werden und der gemeinsam erarbeitete Kompromiss eine höhere Akzeptanz innerhalb der Verwaltung aber auch auf der politischen Ebene geniesst.

Inhaltlich war der Handlungsspielraum der Verwaltung aus fachlichen Gründen relativ gross. Es gibt zudem keine Hinweise auf eine Einmischung durch die politische Ebene. Einzig finanzpolitische Fragen haben zu politischen Diskussionen geführt.

Nach der Abstimmung 2002 wurde eine kleine Behördendelegation, die sogenannte politische Begleitkommission gegründet, die Vertretende jener Gemeinden beinhaltet, in denen flankierende Massnahmen vorgesehen sind (Winznau, Trimbach, Hägendorf, Starrkirch), Vertretende der Stadt sowie Vertretende von TCS, ACS, VCS, Pro Natura und WWF. Die Geschäftsstelle dieses Gremiums wurde an ein externes Büro übertragen, das für die Kommunikation und die Mediation im Rahmen der Einsprachenverhandlungen verantwortlich war und weiterhin ist. Der fachliche Einfluss dieses Gremiums wird in Interviewaussagen allerdings als relativ gering eingeschätzt.

3. Policy

Das 1996 erarbeitete Projekt „Entlastung Region Olten“ beinhaltet als zentrales Element einen zweiten Aareübergang und die neue Kantonsstrasse H5b. Betreffend flankierenden Massnahmen werden auf den bestehenden Kantons- und Gemeindestrassen bei den Ortsdurchfahrten der Gemeinden Hägendorf, Rickenbach, Wangen b.O., Olten, Trimbach, Winznau und Starrkirch-Wil Umgestaltungs- und Verkehrsmanagement-Massnahmen umgesetzt. Zudem werden gesetzlich vorgeschriebene ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen getroffen.

Das vordringliche Ziel ist die Verlagerung des Durchgangsverkehrs aus den Siedlungszentren Olten und Wangen b.O. Weitere Ziele sind die Entwicklung und Realisierung einer koordinierten Verkehrspolitik, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs, die Beschränkung des Strassennetausbaus auf qualitative Verbesserungen, Beibehaltung der Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung der Region unter Beibehaltung und Wiederherstellung hoher Wohn- und Lebensqualität für das Zentrum sowie eine angebotsorientierte Verkehrsplanung.

Die vom Umweltschutzgesetz vorgeschriebene UVP wurde im Jahr 2007 durchgeführt. Der Umweltverträglichkeitsbericht prognostiziert eine lokale Reduktion der Luft- und Lärmbelastung und bewertet das Projekt insgesamt als umweltverträglich. Aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wurde nur den Mindestanforderungen betreffend ökologischen Kriterien entsprochen.

Kosten und Nutzen des Projekts ERO 1997

Die Kosten des Projekts „Entlastung Region Olten“ wurden in den Abstimmungsunterlagen von 1997 mit gesamthaft 260 Millionen Franken beziffert, davon hätte der Bund 97 Millionen bezahlt, der Kanton 122 Millionen und die betroffenen Gemeinden 41 Millionen. Der Kantonsbeitrag sowohl für die „Entlastung Region Olten“ als auch für das Projekt „Solothurn, Entlastung West“ wäre durch eine befristete Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer von 20 Prozent während rund 15 Jahren finanziert worden. Dagegen wurde das Referendum ergriffen.

Der Nutzen des Projekts war zwischen Behörden und Referendumskomitee umstritten. Während aus Sicht der Behörden der Nutzen des Projekts in der Verlagerung des Durchgangsverkehrs vom Zentrum in ein weniger empfindliches Industrie- und Gewerbegebiet besteht, wurde seitens des Referendumskomitees eine solche innerstädtische Verkehrsverlagerung als wenig sinnvoll und der Nutzen für das Niederamt und Trimbach, die nicht entlastet würden, sowie für den gesamten Kanton als beschränkt erachtet.

Nach der Abstimmung wurde eine Überprüfung der Finanzierung des Projekts beschlossen, die eine Studie über die Gründe für die Ablehnung der Finanzierungsvorlage beinhaltete. Hauptgrund für die Ablehnung war gemäss dieser Studie die finanzielle Lage des Kantons, insbesondere aufgrund des Zusammenbruchs der Solothurner Kantonalbank und des Baus der A5.

Kosten und Nutzen des Projekts ERO 2002

Die überarbeitete Finanzierungsvorlage kam im Juni 2002 aufgrund eines erneuten Referendums durch das Komitee „Nein zur Zwängerei im Strassenverkehr“ und den VCS Solothurn zur Abstimmung. Darin war vorgesehen, den Kantonsbeitrag durch eine 15-prozentige Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer zu finanzieren, die auf maximal 20 Jahre befristet ist. Geplant war zudem die Verwendung von LSVA-Beiträgen für die zwei Projekte in Solothurn und Olten.

Weiterhin war der Nutzen der „Entlastung Region Olten“ umstritten. Die Argumentation der Abstimmung von 1997 wurde für die Abstimmung 2002 beibehalten. Während auf Seiten der Behörden die positiven Effekte des Entlastungsprojekts auf das Stadtzentrum, die Verkehrsteilnehmenden, die AnwohnerInnen und nicht zuletzt den Wirtschaftsraum unbestritten waren, kann aus Sicht des Referendumskomitees nicht durch den Bau neuer Strassen sondern nur durch flankierende Massnahmen eine Verkehrsentslastung erreicht werden.

Am ursprünglichen Projekt von 1996 wurden 2004 aufgrund der Mitwirkung und der Umweltverträglichkeitsprüfung Optimierungen vorgenommen. Insbesondere wurde die Linienführung hinsichtlich einer Bündelung der Verkehrsachsen Strasse und Bahn verbessert. Die veränderte Linienführung lässt zudem eine künftige Umfahrung der Gemeinden Rickenbach und Hägendorf zu.

4. Politics

Konfliktualität in Verwaltung und Politik

Das Entlastungsprojekt wurde von allen RegierungsrätInnen getragen und dessen Nutzen war in der Verwaltung und den politischen Gremien grösstenteils unbestritten. Ein Erfolgsfaktor für die niedrige Konfliktualität in der Verwaltung dürfte der Interessenausgleich zwischen den Ämtern im Rahmen des KABUW sein. Gemäss Interviewaussagen wurden dadurch mögliche Konflikte zwischen den einzelnen Ämtern früh erkannt und ausgeräumt. Die Einbindung von möglichen Gegnern im Lenkungsausschuss scheint die Akzeptanz des Projekts zusätzlich positiv beeinflusst zu haben.

Einbezug von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Akteuren

Vor der Abstimmung 2002 wurden keine Betroffenen einbezogen. Nach der Abstimmung wurde eine politische Begleitkommission gegründet, der Stadt- und Gemeindevertretende sowie Vertretende von ACS, TCS, VCS, Pro Natura und WWF angehören.

Im Herbst 2004 wurde das Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Zu diesem Zweck fanden Ausstellungen in Wangen und Olten statt und als Anreiz wurden unter allen Mitwirkenden ein GA und zwei Monatskarten des Busbetriebs Olten/Gösigen/Gäu verlost.

Zusätzlich wurden 2005 zwei Fachgruppen gebildet, die aus Interessenvertretern bestanden, die spezifische Aspekte des Projekts (Fuss- und Veloverkehr, ökologische Ausgleichsmassnahmen) bearbeiteten.

Die Erschliessungsplanaufgabe erfolgte im Mai und Juni 2007. In Olten und den Gemeinden Wangen b.O. und Rickenbach wurden die Pläne ausgestellt, ausserdem waren zu bestimmten Zeiten Fachleute des Kantons und der Stadt bzw. der entsprechenden Gemeinden zu Auskunftszwecken anwesend. In den Gemeinden Hägendorf, Starrkirch-Wil, Trimbach und Winznau wurden jene kommunalen Projekte aufgelegt, die Schnittstellen mit dem Projekt „Entlastung Region Olten“ aufweisen.

Die Bevölkerung, insbesondere die Direktbetroffenen, wurde in Informationsveranstaltungen für AnwohnerInnen informiert und einbezogen. Dabei wurden Konsultativabstimmungen durchgeführt und deren Ergebnisse jeweils an die Behördendelegation kommuniziert.

5. Kommunikation

Die Kommunikation wurde zwischen der Gesamtprojektleitung und der Behördendelegation abgesprochen und koordiniert, es gab aber bis nach der zweiten Abstimmung 2002 weder einen Kommunikationsverantwortlichen für das Projekt noch ein projektbezogenes Kommunikationskonzept. Kommuniziert wurde insbesondere im Vorfeld der Abstimmungen: Kurz vor der ersten Abstimmung wurde der Medienbeauftragte des Regierungsrates beratend beigezogen. Obwohl die Kommunikation auf pragmatische und flexible Art und Weise – aus „dem Bauch heraus“ – erfolgte, gab es keine Unklarheiten über die Inhalte, den Zeitpunkt und den Kommunikator.

Rund drei Monate vor der Abstimmung 1997 wurden in den betroffenen Gemeinden Wanderausstellungen durchgeführt, um die Bevölkerung zu informieren. Dazu wurden Informationsabende organisiert sowie eine Informationsbroschüre aufgelegt.

Nach der Abstimmung 1997 wurden die Gründe für die Abstimmungsniederlage von der Fachhochschule Nordwestschweiz untersucht. Die Studie zeigte die hohe Akzeptanz des Projekts bei den Befragten auf, die Notwendigkeit der Entlastungsprojekte sei erkannt worden. An der Kommunikation wurde hingegen Kritik geübt: Die Kommunikation sei zu technokratisch und abstrakt gewesen. Gemäss Interviewaussagen sei zudem nicht klar vermittelt worden, dass das Projekt nicht umgesetzt werden kann, wenn die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer abgelehnt wird.

Im Vorfeld der zweiten Abstimmung 2002 wurde die Kommunikation verändert: Es wurde versucht, klarer und deutlicher, mit einfacheren Botschaften zu kommunizieren. Da das Projekt nur noch indirekt über die Finanzierungsvorlage zur Beurteilung vorlag, wurde vorrangig auf die Finanzierung fokussiert und diese in einfachen Vergleichen umschrieben: Die Mehrkosten seien gleich einer Tankfüllung pro Jahr bzw. einer Stange Bier pro Monat. Gleichzeitig wurden von der Bevölkerung als Vertrauenspersonen angesehene Personen, z.B. GemeindepräsidentInnen, für Testimonials rekrutiert. Plakate wurden in den stauanfälligen Strassen plaziert und den morgens im Stau stehenden AutomobilistInnen Flyer verteilt, die für die Annahme der Finanzierungsvorlage warben.

Veränderte Rahmenbedingungen erleichterten gemäss Interviewaussagen den Behörden die Argumentation für die Finanzierungsvorlage: So ging es dem Kanton finanziell wieder besser und das Budget für den Bau der Autobahn war nicht ausgeschöpft worden. Dies schuf Vertrauen. Gleichzeitig konnte die Autobahneröffnung vom April 2002 und der dadurch entstandene Entlastungseffekt verkündet werden.

Kommunikation nach 2002

Nach der Abstimmung 2002 wurde die Kommunikation im Auftrag des Lenkungsausschusses an die externe Geschäftsstelle der politischen Begleitkommission übertragen. Diese erarbeitete ein Kommunikationskonzept, das sich flexibel an die verschiedenen Phasen und an Veränderungen anpassen sollte. Es gab einige Konstanten, beispielsweise das Verfassen der regelmässigen Informationszeitungen zum Bau des Verkehrsentslastungsprojektes „Entlastung Region Olten“, die 2004 die öffentliche Mitwirkung, 2005 deren Ergebnisse und 2007 die öffentliche Planaufgabe thematisierten. Ziel des Konzepts war es, insbesondere die Betroffenen einzubinden, um Einsprachen zu vermeiden. Im Juni 2005 wurde eine Ausstellung zum Wettbewerb zur neuen Aarebrücke organisiert. Ausserdem wurden periodisch Medienmitteilungen verfasst.

Ein grosser Teil der Kommunikation verlief individuell durch das Beantworten von Anfragen aus der Bevölkerung, Gespräche mit Betroffenen und Einspracheverhandlungen. Während in der Mitwirkungsphase die Kommunikation rein sachlich geführt wurde, spielten laut Interviewaussagen insbesondere bei der individuellen Kommunikation emotionale Aspekte beidseits eine grosse Rolle. So war es gemäss Interviewaussagen nur bedingt gelungen, die Direktbetroffenen vom Nutzen des Projekts zu überzeugen.

6. Akzeptanz und Implementation

Das Projekt „Entlastung Region Olten“ wurde in der ersten Abstimmung vom September 1997 von der kantonalen Bevölkerung mit beinahe 62 Prozent Ja-Anteil angenommen. Die Finanzierung hingegen, die für beide Projekte (Entlastung Region Olten, Solothurn: Entlastung West) über die Motorfahrzeugsteuer aufgebracht worden wäre, wurde mit 54 Prozent Nein-Stimmenanteil abgelehnt. In der Stadt Solothurn und im Bezirk Olten wurden beide Projekte und die Finanzierungsvorlage angenommen. In allen anderen Bezirken, abgesehen von Dorneck und Thierstein, wurden die Projekte ebenfalls angenommen. Ausser in Solothurn und dem Bezirk Olten wurde in allen Bezirken die Finanzierung abgelehnt. In der zweiten Abstimmung vom Juni 2002 wurde die Finanzierungsvorlage insgesamt mit 51 Prozent angenommen. Die höchsten Nein-Stimmenanteile finden sich wiederum im Schwarzbubenland.

Durch den Vergleich neuer Varianten in den Jahren 2004 und 2005 verzögerte sich die Erschliessungsaufgabe vorerst – da aber durch das optimierte Projekt entsprechend weniger Einsprachen erwartet wurden, wurde davon ausgegangen, dass der Baubeginn im Jahr 2008 wie geplant ausgeführt werden kann.

Im Mai und Juni 2007 lagen die Pläne und Berichte zum Projekt „Entlastung Region Olten“ in Olten und den umliegenden Gemeinden öffentlich auf. Daraufhin gingen 140 Einsprachen beim Regierungsrat ein, darunter 30 Einsprachen aus der Gemeinde Kappel. Hauptkritikpunkt war der befürchtete Mehrverkehr für die Gemeinde durch die „Entlastung Region Olten“. Zudem reichten die Gemeinden Kappel, Gunzgen, Kestenholz und Rickenback Einsprachen ein. Dabei ging es einerseits hauptsächlich um die Umfahrung Rickenback/Hägendorf im Rahmen eines „ERO+“, um Projekte in Kappel sowie

um ein Lärmsanierungsprogramm in Gunzgen und Kappel. Gemäss dem Vergleich zwischen dem Bau- und Justizdepartement und der Gemeinde Kappel wird die Umfahrung Rickenback/Hägendorf prioritär an die Hand genommen und das Lärmsanierungsprogramm und die Kappel-Projekte auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der „Entlastung Region Olten“ vorgenommen. Daraufhin zogen Kappel, Gunzgen, Kestenholz und Rickenbach ihre Einsprachen zurück. In einem Fall musste zudem gerichtlich festgelegt werden, ob der Einsprecher in „qualifizierter Nähe zum Anfechtungsobjekt“ steht. Die Gespräche mit den Einsprechern wurden durch die Geschäftsstelle der politischen Begleitkommission geführt.

Anfang 2008 genehmigte der Regierungsrat die Nutzungspläne des Projekts „Entlastung Region Olten“. Dagegen konnte innert zehn Tagen Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht eingereicht werden. Über insgesamt sechs Beschwerden musste schliesslich das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn im April 2008 befinden. Eine Beschwerde der IG Velo Olten wurde teilweise gutgeheissen. Dabei ging es darum, dass ein geplanter Kreisverkehr verkleinert und für Velofahrende optimiert wird. Die anderen fünf Eingaben wurden abgelehnt und keine davon wurde ans Bundesgericht weitergezogen. Am 10. Juli 2008 erfolgte der offizielle Spatenstich.

7. Gesamtbeurteilung

Die Idee einer Entlastungsstrasse in Olten und den angrenzenden Gemeinden war lange von ungünstigen städtischen politischen Konstellationen blockiert. Erst im Zuge der Wiederaufnahme des Projekts „Solothurn, Entlastung West“ wurde das Projekt „Entlastung Region Olten“ für die einwohnerstärkere Stadt des Kantons erarbeitet. Das Projekt profitierte zwar bei der Erarbeitung von bereits gemachten Erfahrungen beim Projekt „Solothurn, Entlastung West“, der Kontext ist jedoch komplexer insbesondere dadurch, dass die Linienführung anders als beim Projekt „Solothurn, Entlastung West“ nicht vorgegeben war und mehr Gemeinden beteiligt sind. Die höhere Komplexität dürfte der Hauptgrund für die Auslagerung der Kommunikation gewesen sein und dafür, dass der externe Kommunikationsberater als Mediator in die Einspracheverhandlungen einbezogen wurde. Bemerkenswert ist die Opposition aus den Nachbargemeinden, die erst durch die Planung weiterer Entlastungs- und flankierender Massnahmen vom Nutzen des Projekts „Entlastung Region Olten“ überzeugt werden konnten.

Fall 21 und 22: Tram Bern West

Das Tram Bern West wurde am selben Wochenende entschieden wie das Tram Zürich West. Das Tram Bern West ist eng verbunden mit dem neuen Stadtteil Brünnen, der letztlich nur mit einer funktionierenden ÖV-Erschliessung überhaupt Sinn macht, was mit den gegenwärtigen Bussen nicht gewährleistet ist. Das Tram Bern West hat eine wechselvolle Geschichte hinter sich, da sich die betroffenen Stadtteile im Westen Bern im Gegensatz zu übrigen Stadtbevölkerung konsequent gegen das Tram aussprachen. Die sich abzeichnenden Kapazitätsengpässe der öV-Verbindungen vom Zentrum in den Westen Berns, die für die Feinerschliessung auf zwei sich verzweigenden Buslinien nach Bümpliz und Bethlehem basieren, haben 1995 im Berner Stadtparlament zur Zustimmung eines ersten Planungskredites geführt. Die Kreditgenehmigungen nach mehrjährigen Planungsarbeiten verliefen weder in der Stadt noch im Kanton Bern reibungslos: 2003 stimmte die Stadtberner Bevölkerung dem städtischen Beitrag zwar mit einer Mehrheit von fast zwei Dritteln zu, die direkt betroffene Bevölkerung in Bümpliz und Bethlehem lehnte die Vorlage jedoch mehrheitlich ab. 2004 lehnten die Stimmbürgerinnen und -bürger des Kantons Bern den Investitionsbeitrag für den Bau Tram Bern West mit 50.4% Nein- zu 49.6% Ja-Stimmen knapp ab. Die Gegner kritisierten insbesondere die teure Linienführung. Unabhängige Experten stellten dann in Studien bis Ende 2004 fest, dass das Tram gegenüber einer Buslösung eindeutig zu bevorzugen ist. Auch die einbezogene Bevölkerung sprach sich in zwei Workshops deutlich für die Tramlösung aus. In der kantonalen Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 wurde der Kantonsbeitrag an das Tram Bern West mit einem Ja-Stimmen-Anteil von knapp 70 % genehmigt. Der Baubeginn für Tram Bern West ist für den Frühling 2008 geplant. Die Bauphase dauert rund zweieinhalb Jahre, so dass ab Dezember 2010 der Trambetrieb nach Brünnen und Bümpliz aufgenommen werden kann.

1. Kontext

Die Idee eines Trams, das Bümpliz mit dem Stadtzentrum verbindet, kam bereits Anfang des 20. Jahrhunderts auf. Ein Konzessionsgesuch scheiterte jedoch 1914 an den zu hohen Kosten.

Die intensive Urbanisierung Berns in den 1950er Jahren führte zu einer ersten Buslinie in den Westen von Bern. In den 1970er Jahren bekam die Idee einer Traminie in den Westen neuen Auftrieb, schliesslich wurde aber aus Kostengründen einer zweiten, provisorischen Buslinie den Vorzug gege-

ben, die bis heute existiert. Gleichzeitig wurde die Linienführung für das Tram planungsrechtlich sichergestellt. Eine Motion betreffend Tram wurde 1984 im Stadtrat abgelehnt, da sie in einen Zeitraum stagnierender städtebaulicher Entwicklung fiel.

In den 1990er Jahren kam das Thema eines Trams in den Westen Berns im Rahmen einer Bedarfsanalyse der damaligen Städtischen Verkehrsbetriebe (heute BERNMOBIL) wieder auf. Mitte der 1990er Jahre wurden Ausserholligen/Weyermannshaus und das ebenfalls im Westen Berns liegende Brünnen zu kantonalen Entwicklungsschwerpunkten erklärt, was 1999 in eine Abstimmung über ein umfassendes Überbauungsprojekt „Westside“ mit einem Einkaufs- und Freizeitzentrum in Brünnen mündete, das von der Stimmbevölkerung angenommen wurde. Eine Verkehrsstudie zu den Entwicklungsmöglichkeiten des urbanen Transports führte 1995 zur Genehmigung eines Planungskredits für das Vorprojekt Tram Bern West durch den Stadtrat. Im Mai 1997 beschloss der Gemeinderat der Stadt Bern die innert zehn Jahren zu realisierende Umstellung des öffentlichen Verkehrs im Westen Berns vom Bus- aufs Tramsystem.

Die Erarbeitung des Vorprojekts war geprägt von finanzieller Unsicherheit, da aufgrund fehlender rechtlicher sowie finanzieller Grundlagen weder Bund noch Kanton finanzielle Mittel zur Verfügung stellen konnten. Um im Falle von Sofortmassnahmen des Bundes ein baureifes Projekt anbieten zu können, beschloss die Stadt die Planungsarbeiten trotzdem weiterzuführen. Als BERNMOBIL 1998 zu einer selbständigen Unternehmung wurde, ging die Kompetenz, Projektierungskredite zu beschliessen, an den Verwaltungsrat von BERNMOBIL über. Während BERNMOBIL gemäss Interviewaussagen bereits im Vorfeld der Verselbständigung Triebkraft des Tram Bern West war und dieses mehr und mehr als ein BERNMOBIL-Projekt wahrgenommen wurde, akzentuierte sich diese Wahrnehmung durch die unternehmerische Selbständigkeit. Misstrauen dem Projekt gegenüber und das Gefühl, zu wenig in den Prozess integriert zu sein, führten bereits im März 1997 zu einer Aussprache zwischen Gemeinderat, BERNMOBIL und der Quartierkommission Bümpliz-Bethlehem (QBB).

Im August 1999 erteilt der Verwaltungsrat von BERNMOBIL den Auftrag, eine Projektorganisation zu bilden und ein Auflageprojekt auszuarbeiten. Das Projekt Tram Bern West wurde im Herbst 2001 in den Massnahmenkatalog des Bundes über zeitlich beschränkte Sofortmassnahmen zur Finanzierung von Agglomerationsverkehrsprojekten zwischen 2002 und 2005 aufgenommen, die vom Bundesrat auf Empfehlung der Expertenkommission „Stadt- und Agglomerationsverkehr“ beschlossen wurden. Die Eisenbahnkonzession für das Tram Bern West lag im Januar 2004 vor und im April desselben Jahres gab der Kanton Bern grünes Licht für den Bau des Einkaufs- und Freizeitzentrums „Westside“ in Brünnen.

Der Kantonsanteil an der Finanzierung zum Tram Bern West wurde von der Stimmbevölkerung im Mai 2004 jedoch knapp abgelehnt. Ein halbes Jahr später erteilte der Grosse Rat den Auftrag, das Projekt Tram Bern West zu überarbeiten. Während zu dieser Zeit noch unklar war, ob sich der Bund finanziell an einem neuen Tramprojekt beteiligen würde, wurde das Tram Bern West im August 2005 in den Entwurf der Prioritätenliste des Bundes für dringliche Agglomerationsprojekte aufgenommen und gehörte ab 2006 zu den dringlichen Projekten des Infrastrukturfonds.

Tram Bern West I

2a. Polity

Bis 1999 bestand keine professionelle Projektorganisation: Die Leitung und Bearbeitung des Projekts Tram Bern West lag hauptsächlich bei BERNMOBIL, seit den frühen 1990er Jahren unter Mitwirkung einer städtischen Arbeitsgruppe. Daneben wurden punktuelle Auftragsarbeiten an ein externes Ingenieurbüro vergeben.

Zur Ausarbeitung des Auflageprojekts wurde 1999 eine Projektorganisation aufgebaut. Diese bestand aus einer Behördendelegation, die aus Vertretern des Kantons Bern, der Stadt Bern, dem Präsidenten der Regionalen Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (RVK 4) und dem Beco-Vorsteher zusammengesetzt war. Der Behördendelegation konnten bei Bedarf verschiedene kantonale und städtische Fachstellen beisitzen. Die Behördendelegation war das oberste politische Entscheidungsorgan, trug die politische Verantwortung für das Projekt und war für die Kommunikation zuständig. In dem der Behördendelegation unterstellten Lenkungsausschuss waren zudem alle städtischen Ämter, Energie Wasser Bern (ewb) und BERNMOBIL vertreten.

Die Wettbewerbs- und Ausschreibungsphase sowie die Kommunikation in dieser Phase wurden professionell durch externe Büros geleitet. Die Gesamtprojektleitung wurde aufgrund fehlender finanzieller Mittel erst 2002 für die Bauprojektierungsphase an eine externe Gesamtprojektleitung übergeben,

in der zusätzlich die Bauherren (BERNMOBIL, Tiefbauamt, Stadtplanungsamt und Stadtgärtnerei) vertreten waren.

Bis Mitte 2003 verlief der Planungsprozess unkoordiniert und ineffizient, da sich die verschiedenen städtischen Ämter im Lenkungsausschuss durch die Vertretung von Partikulärinteressen gegenseitig blockierten und es in vielen Fragen nicht gelang, einen Konsens zu erzielen. Aus dem Lenkungsausschuss kam schliesslich der Antrag, die Gesamtprojektleitung auszuwechseln.

Im Juni 2003 wurde die Gesamtprojektleitung einem anderen Ingenieurbüro übertragen und die Projektorganisation reorganisiert: Der bisherige Lenkungsausschuss wurde aufgelöst und durch einen reduzierte Variante bestehend aus je einem Vertreter der drei künftigen Bauherrschaften BERNMOBIL, ewb und Tiefbauamt Stadt Bern ersetzt. Die verschiedenen Positionen der städtischen Ämter wurden vorgängig ausgehandelt und neu nur noch mit einer Stimme im Lenkungsausschuss vertreten. Die Beschlussfassung im Lenkungsausschuss bedingte Einstimmigkeit. Das Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons und das BAV konnten dem Lenkungsausschuss mit einem – nicht stimmberechtigten – Mitglied beitreten. Ausserdem wurden die Projektierungsarbeiten in Teilprojekte (Holligen, Bümpliz, Bethlehem, Fahrleitungen) und Drittprojekte (Murtenstrasse, Brünnen) unterteilt und direkt der Bauherrschaft zur Realisierung unterstellt. Durch die vorgängige Interessenkoordination in den Ämtern und die Bündelung der Meinungen wurde eine Unterordnung der verschiedenen städtischen Ämter unter eine gemeinsame Zielsetzung erreicht.

3a. Policy

Das im November 2003 in der Stadt und im Mai 2004 im Kanton zur Abstimmung gebrachte Projekt sah den Neubau einer Tramstrecke mit einer Länge von 7,44 Kilometern mit einem Eigentrasseeanteil von 46% vor. Das Projekt beinhaltete eine in der Brunnmatt beginnende Neubaustrecke, die sich in Ausserholligen in zwei verschiedene Äste teilt. Mit dem Ast nach Bethlehem und Brünnen wäre gleichzeitig der nördliche Teil des Entwicklungsschwerpunktes Ausserholligen-Weyermannshaus erschlossen worden. Der zweite Ast hätte über eine bereits 1970 für ein zukünftiges Tram erstellte Rampe im Mischverkehr nach Bümpliz geführt. Ein Shuttlebus, der auf den Tramfahrplan abgestimmt worden wäre, hätte das Stöckackerquartier erschlossen. Geplant war ausserdem, die Tramlinie nach Brünnen (Linie 14) mit der bereits bestehenden Tramlinie in den Ostring der Stadt (Linie 5) und die Linie nach Bümpliz (Linie 13) mit der bereits bestehenden Linie 3 nach Saali zu zwei Durchmesserlinien zu verbinden.

Das Projekt belief sich auf Gesamtkosten von 152,9 Millionen Franken. Davon wären 122 Millionen Franken von Bund (42%) und Kanton (58%) übernommen worden. Der Kostenanteil der Stadt Bern betrug 18,6 Millionen Franken, derjenige von ewb 12,0 Millionen. Die restlichen 0,3 Millionen fallen für den Strassenbau an und wären vom Kanton übernommen worden.

Der Nutzen des Tram Bern West

Der Nutzen des Tram Bern West war umstritten. Während die Befürwortenden das Tram als Lösung für die zu erwartenden Kapazitätsengpässe des öffentlichen Verkehrs in den Westen Berns betrachteten, stellten die GegnerInnen die Notwendigkeit des Trams in Abrede und befürchteten städtebauliche Nachteile für Bümpliz sowie eine Verschlechterung der finanziellen Situation von Stadt, Kanton und Bund. Ein Hauptkritikpunkt war die Linienführung, die eine kostenintensive Unterquerung des Autobahnviadukts beinhalten und die direkte Verbindung des Stöckackerquartiers mit dem Zentrum aufheben würde.

4a. Politics

Konfliktualität in Verwaltung und Politik

Die Konfliktualität in der Verwaltung und im Gemeinderat war zunächst hoch. Zwischen 1999 und 2003 vertraten die städtischen Ämter vorwiegend Partikulärinteressen, während der Gemeinderat in der Frage der Notwendigkeit eines Trams gespalten war. Als die erste Eingabe des Plangenehmigungsdossiers an das BAV erfolgte, waren somit in vielen kontroversen Punkten noch keine Kompromisse erzielt worden. Der Wendepunkt erfolgte erst durch die Reorganisation des Lenkungsausschusses und die damit einhergehende vorgängige Konsolidierung der Interessen der städtischen Ämter.

Einbezug von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen AkteurlInnen

Bereits Ende 1996 forderte die Quartierkommission Bümpliz/Bethlehem (QBB) über die Medien Mitsprache bei der Erarbeitung des Tramprojekts. Anfang 1997 kommt es daraufhin zu einer Aussprache zwischen Gemeinderat, BERNMOBIL und der QBB, bei der es um den Einbezug von Quartierorgani-

sationen in den Planungsprozess des Tram Bern West ging. Nachdem der Gemeinderat den Linienführungsentscheid gefällt hatte, eröffneten mehrere Quartierforen in den Jahren 2000 und 2003 zunächst in Bümpliz und Bethlehem und anschliessend auch im Stadtteil 3 Partizipationsmöglichkeiten unter anderem mittels konsultativer Abstimmungen. Zu den Quartierforen eingeladen waren die Quartierkommissionen und die BewohnerInnen, ACS und TCS, der VCS, die IG Velo und andere institutionalisierte Gruppen. Der Einbezug der Betroffenen und anderer gesellschaftlicher AkteurInnen erfolgte zudem im Rahmen der öffentlichen Auflage im Herbst 2002.

5a. Kommunikation

Anfang 2000 wurde die Kommunikation an ein externes Beratungsbüro übertragen. Das im Kommunikationskonzept festgelegte Hauptziel in dieser Phase der Kommunikationsarbeit war es, in der Öffentlichkeit und bei den involvierten Interessengruppen Akzeptanz und Verständnis für das Projekt zu schaffen. Dafür sollten alle wichtigen Interessengruppen (die QBB, die Quartiermitwirkung Stadtteil 3 (QM3), Gewerbe, Parteien, ACS, TCS, VCS) insbesondere über die Quartierforen in einen Dialog einbezogen und die betroffene Bevölkerung frühzeitig über Projektfortschritte informiert werden.

Im Vorfeld der Abstimmung von 2002 wurde ein neues Kommunikationskonzept erarbeitet, das hinsichtlich Kommunizierbarkeit des Projekts zwei Hauptschwierigkeiten eruierte: den Abschnitt Ausserholligen-Weyermannshaus, mit dem eine Erschliessungslücke im Stöckackerquartier entstünde und die wahrgenommene finanzielle Situation der betroffenen politischen Ebenen. Als wahrscheinliche Opposition wurden die Direktbetroffenen und die ländlichen Regionen identifiziert.

Während die Kommunikation der Behörden eher auf sachliche Aspekte fokussierte, wies die gegnerische Kommunikation einen stark emotionalen Charakter auf: Gegen das Tram sollten einerseits die Direktbetroffenen überzeugt werden, indem argumentiert wurde, dass das Tram einen weniger dichten Fahrplan und eine längere Fahrzeit als der Bus aufweisen würde. Behinderungen des Individualverkehrs und die Verschiebung des Bümplizer Dorfbrunnens wurden als weitere Nachteile des Trams angeführt. Zudem vertraten die GegnerInnen die Ansicht, dass die Kritik der Betroffenen im Projekterarbeitungsprozess zuwenig berücksichtigt wurde. Andererseits zielte die Argumentation auf die Bevölkerung der ländlichen Gebiete indem dem Tramprojekt Einsparungen von ÖV-Angeboten in Randregionen entgegengesetzt wurden.

6a. Akzeptanz und Implementation

Das Projekt lag zwischen Ende Oktober und Ende November 2002 öffentlich auf. Es wurden 40 das Projekt betreffende Einsprachen eingereicht. Der Baubeginn war für das Frühjahr 2004 vorgesehen.

Im November 2003 hiess die Stimmbevölkerung der Stadt Bern den Kostenanteil der Stadt am Tram Bern West mit 63,4 Prozent der Stimmen gut. Einzig im Zählkreis Bümpliz/Bethlehem wurde die Vorlage mit wenigen hundert Stimmen Unterschied abgelehnt. Im Mai 2004 lehnte die Stimmbevölkerung des Kantons Bern jedoch den Kostenanteil des Kantons knapp mit 49,6 Prozent der Stimmen und rund 2000 Stimmen Unterschied ab.

Tram Bern West II

2b. Polity

Nach der verlorenen Abstimmung von 2004 wurde das Projekt sistiert und weitere Abklärungen über die Notwendigkeit eines Trams getroffen. In dieser Phase trat der Kanton in den Vordergrund. Zusätzlich zur Behördendelegation und dem Lenkungsausschuss wurde eine Begleitkommission aufgebaut, der je eine Delegation aus dem Grossrat und dem Stadtrat angehörte, in denen alle Fraktionschefs, das Referendumskomitee, die Quartierkommissionen und die Verkehrsverbände vertreten waren. Der Lenkungsausschuss wurde in der Abklärungsphase nicht mehr von BERNMOBIL sondern vom Kanton geleitet.

3b. Policy

Die hauptsächliche Neuerung des 2006 in der Stadt und 2007 im Kanton zur Abstimmung gebrachten Projekts ist die Linienführung, die neu 6,8 Kilometer im Vergleich zu den vorherigen 7,4 Kilometer beträgt: Das neue Tram Bern West folgt den heutigen Buslinien 13 und 14 und wird auf dem Bethlehem-Ast bis zur S-Bahn-Haltestelle Brünnen und dem Zentrum Westside verlängert. Dadurch bleibt das Stöckackerquartier direkt erschlossen und es wird auf die Teilstrecke quer durch den Entwicklungsschwerpunkt Ausserholligen/Weyermannshaus verzichtet, womit die Autobahnviaduktunterquerung wegfällt. Der ESP Ausserholligen/Weyermannshaus wird durch Postautoverbindungen von Beth-

lehem ins Stadtzentrum erschlossen. Eine ergänzende Buserschliessung in Bümpliz und Bethlehem wird beibehalten und verbessert.

Durch die neue Linienführung, wegfallende Kunstbauten und den geringeren Landbedarf reduzieren sich die Kosten für das neue Tram Bern West auf 141 Millionen Franken, was einer realen Kostensenkung – verglichen mit dem Preisstand von 2003 – von rund 20 Millionen Franken entspricht. Der Stadtanteil beträgt neu 26 Millionen Franken. Bund und Kanton übernehmen wiederum den grössten Teil der Kosten mit je 52,75 Millionen Franken. Der Bundesanteil wird aus dem Infrastrukturfonds finanziert. Vom Kantonsanteil entfällt ein Drittel auf die bernischen Gemeinden. Energie Wasser Bern beteiligt sich mit 15 Millionen am Projekt. Die restlichen rund 5 Millionen werden von weiteren Infrastrukturunternehmen getragen.

Der Nutzen des Tram Bern West 2006/2007

Durch die Überarbeitung des Tramprojekts wurden weitere Kreise vom Nutzen des Trams überzeugt. Insbesondere wurde der Kritik an der Linienführung des ersten Tramprojekts Rechnung getragen und die Kosten insgesamt verringert. Eine Machbarkeitsstudie der ETH zu einer Variante mit Doppelgelenkbussen zeigte zudem auf, dass die Kapazitätsengpässe langfristig nur mit einer Tramlösung behoben werden können.

4b. Politics

Konfliktualität in Verwaltung und Politik

Das überarbeitete Projekt Tram Bern West war sowohl auf Verwaltungsebene als auch in den politischen Gremien kaum umstritten. Dies dürfte auf Ebene der Verwaltung vorrangig mit der Neuordnung des Lenkungsausschusses zusammenhängen. Der Einbezug des Stadtrats, des Grossrats sowie des Referendumskomitees in den Planungsprozess durch eine Begleitgruppe dürfte zentral für die geringere Konfliktualität des Projekts auf politischer Ebene gewesen sein. So stimmte der Grosse Rat im März 2007 ohne Gegenstimme dem Kredit für das überarbeitete Projekt zu.

Einbezug von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Akteuren

Der Einbezug von Betroffenen und anderen gesellschaftlichen Akteuren erfolgte einerseits über die Begleitkommission. Andererseits wurden die Quartierveranstaltungen zwischen 2004 und 2007 weitgeführt. Einflussmöglichkeiten ergaben sich ausserdem durch die öffentliche Auflage des überarbeiteten Projekts im Sommer 2006.

5b. Kommunikation

Für die Überarbeitung des Projekts wurde die Fachgruppe Kommunikation gebildet, der Vertretende von Kanton, Stadt, BERNMOBIL, ewb, die Gesamtprojektleitung sowie ein externer Berater angehörten. Trotz dem bereits bestehenden Kommunikationskonzept konnte die Fachgruppe nach eigenem Ermessen das strategische Vorgehen festlegen und eine rollende Planung durchführen. Die Kommunikation fokussierte im Gegensatz zum ersten Projekt bewusst auch auf die Stimmbevölkerung des gesamten Kantons, indem die Verwendung der Beiträge an den öffentlichen Verkehr auf dem Kantonsgebiet thematisiert wurde. Für kantonale und städtische Anlässe wurden unterschiedliche KommunikatorInnen eingesetzt und ein enger Kontakt mit der QBB und der QM3 aufrechterhalten. Insbesondere für die Quartierveranstaltungen wurde ein externer Verkehrsexperte beigezogen, was gemäss Interviewaussagen zur Versachlichung der Diskussion beigetragen hat. Die Kommunizierbarkeit des Projekts wurde als eher schwierig eingeschätzt, worauf der Schwerpunkt der Kommunikation auf der Vermittlung der Verbesserungen im Vergleich zum ersten Projekt bestand. Rückkoppelungsmöglichkeiten eröffneten sich durch die Begleitgruppe und die Workshops in den Quartieren.

Während die Projektorganisation die sachliche Kommunikationsform beibehielt, verfolgte ein breites von der Projektorganisation unabhängiges Unterstützungskomitee mit Hilfe einer PR-Agentur eine emotionale Kommunikationsstrategie im Vorfeld der städtischen und der kantonalen Abstimmungen. Darin organisiert waren autokritische Stadtvereine wie „Fussverkehr Bern“ oder „Läbige Stadt“, aber auch VCS, ACS und TCS, die Parteien SP, SVP, GFL, GB, FDP, EVP und CVP, der Baumeisterverband der Region Bern, der HIV, Gewerbeverband KMU, Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Kommunikation, VPOD und die Quartiervereine Gäbelbachverein, Holligen-Fischermätteli-Leist, QBB, QM3. Ehemalige GegnerInnen lobten die Verbesserungen des überarbeiteten Projekts verglichen mit dem ersten Tram Bern West.

6b. Akzeptanz und Implementation

Die Neuerungen und Anpassungen des Projekts Tram Bern West wurden zwischen Juni und August 2006 neu aufgelegt. Dabei gingen 18 neue Einsprachen ein, dazu waren sieben Einsprachen aus der ersten Auflage noch hängig. Der Baubeginn war für Anfang 2008 vorgesehen.

Im November 2006 wurde der städtische Kostenanteil des Trams mit 70,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Im Zählkreis Bümpliz/Bethlehem wurde die Vorlage mit wenigen hundert Stimmen Unterschied abgelehnt. Im Sommer 2007 stimmte schliesslich die kantonale Stimmbevölkerung dem Verpflichtungskredit des Kantons für das Tram Bern West deutlich mit 69,5 Prozent zu. Äusserst knapp – mit 17 Stimmen Unterschied – wurde der Verpflichtungskredit auch in Bümpliz und Bethlehem befürwortet.

Bis auf zwei Einsprachen wurde bis August 2007 für alle der 59 das überarbeitete Projekt betreffende Einsprachen eine Einigung gefunden. Das BAV erteilte die Baubewilligung für das Tram Bern West, die Ende September rechtskräftig wurde, da keine Beschwerde gegen das Projekt eingereicht wurde.

Schliesslich wurden im Rahmen der Erschliessung von Brünnen Ende November 2007 die ersten Tramschienen verlegt. Anfang April 2008 erfolgte der offizielle Spatenstich.

7. Gesamtbeurteilung

Verschiedene Faktoren scheinen zum schlussendlichen Erfolg des Projekts Tram Bern West beigetragen zu haben. Zentral dürfte die Kompromissfindung zwischen den verschiedenen städtischen Ämtern gewesen sein, die vorerst auf Ebene des Lenkungsausschusses nicht zu einer Unterordnung von Partikulärinteressen unter ein gemeinsames Ziel führte. Erst als es gelang, die Interessen vorgängig zu bündeln und diese nur noch mit einer Stimme in den Lenkungsausschuss einzubringen, konnte eine gemeinsame Zielsetzung verfolgt werden. Der Zeitpunkt des Einbezugs der Betroffenen und anderer AkteurlInnen scheint massgeblich für die Akzeptanz der beiden Projekte gewesen zu sein: Der pragmatische Entscheid, die Betroffenen und die anderen AkteurlInnen erst nach dem Linienführungsentscheid einzubeziehen, führte dazu, dass auf eine sich abzeichnende Opposition deswegen vor den Abstimmungen 2003/2004 nicht mehr eingegangen werden konnte. Dies konnte erst bei der Überarbeitung korrigiert werden, wonach zwei Hauptkritikpunkte (Erschliessung Stöckackerquartier und Viaduktquerung) wegfielen. Der bereits im Hinblick auf die erste kantonale Abstimmung als mögliche Opposition identifizierten Stimmbevölkerung ländlicher Regionen wurde erst bei der Überarbeitung des Projekts akzentuierte Partizipationsmöglichkeiten gewährt, indem Vertretende der ländlichen Regionen in einer Begleitgruppe einbezogen wurden und die Verteilung der Gelder für den öffentlichen Verkehr zwischen Agglomerationen und Randregionen von den Behörden thematisiert wurde. Die Akzeptanz für das überarbeitete Projekt hat daraufhin nicht nur bei den politischen Vertretern ländlicher Regionen sondern auch bei der Stimmbevölkerung ausserhalb der grossen Zentren zugenommen. Hinsichtlich der Art der Kommunikation waren die Behörden im Vorfeld der ersten Abstimmung nicht willens oder in der Lage, den populistischen Kommunikationsstil der Gegner erfolgreich zu kontern. Für die zweite Abstimmung 2006/2007 behielten die Behörden zwar den sachlichen Kommunikationsstil bei, erhielten aber Unterstützung durch ein von der Projektorganisation unabhängiges Pro-Komitee, das eine emotionale Kampagne führte.

Fall 23: Teilspernung Limmatquai

1. Kontext

Das Verkehrskonzept für ein verkehrsfreies Limmatquai war über Jahrzehnte hinweg ein politischer Zankapfel. Bereits 1963 erarbeitete die Stadt Zürich eine Studie für ein autofreies Limmatquai, doch diese verschwand wieder in der Schublade. Die Bahnhofstrasse hatte Vortritt. Erst mit der Volksabstimmung 1999 zur Abklassierung des Limmatquais zu einer Strasse ohne Durchgangsverkehr wurde die Voraussetzung für die heutige Teilspernung des Limmatquais zwischen Münster- und Rudolf-Brun-Brücke geschaffen. Es wurde mehrfach von verschiedenen Akteuren (rechts-bürgerliche Parteien, Automobilverbände, Anwohner) gegen die Sperrung rekuriert. Davon zeugen zahlreiche parlamentarische Vorstösse, Kampagnen und Studien. Die Vorgeschichte ist also lang. Nachfolgenden werden die wichtigsten Phasen des Projektes seit dem ersten Versuch einer Sperrung beschrieben.

1984 reichte der VCS eine Initiative ein, welche die Sperrung des ganzen Quais vom Bellevue bis zum Central verlangte. Der Stadtrat reagierte mit einem Gegenvorschlag, der den Durchgangsverkehr nur zwischen Münster- und Rudolf-Brun-Brücke aussperren wollte - wie das heute der Fall ist. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich lehnen die Sperrung des Limmatquais (Gegenvorschlag des Stadtrates)

im September 1987 mit hauch-dünner Mehrheit ab, die VCS-Initiative scheiterte dagegen deutlich (ein doppeltes Ja war damals noch nicht möglich). 1989 lehnten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich eine weitere Einzelinitiative ab, die einen Projektierungskredit für einen Autotunnel zwischen Bellevue und Milchbuckunnel forderte. Der Tunnel hätte als Umfahrung des Limmatquais dienen sollen. Die Verkehrspolitik in Zürich bzw. am Limmatquai war damit für einige Jahre blockiert.

Während den 90er Jahren wurde ein zweiter Anlauf genommen, das mittlere Limmatquai für den Durchgangsverkehr zu sperren. Diesem zweiten Anlauf ging ein mehrjähriger politischer Prozess voraus. Ergebnis dieses politischen Prozesses war 1996 der so genannte historische Kompromiss im Gemeinderat - die Festlegung im kommunalen Verkehrsplan, dass die Anzahl öffentlicher Parkplätze in der Innenstadt stabil bleiben muss. Parkplätze, die zu Gunsten von Fussgängerbereichen aufgehoben werden, müssen unterirdisch ersetzt werden. Die Parkhäuser Gessnerallee (in Betrieb) und Opernhaus (in Planung) sind Folgen dieses „historischen Kompromisses“, den die Stimmberechtigten wiederholt bekräftigt haben. Die Befreiung des Limmatquais vom Durchgangsverkehr hat zwar nichts mit Parkplätzen zu tun, doch äussert sich darin der „historische Kompromiss“, weil im Unterschied zu 1987 nicht mehr versucht wird, mit der Sperrung die Verkehrsmenge zu reduzieren.

Infolge von Vorstössen von SP, CVP und Grünen legte der Stadtrat 1996 einen neuen Antrag für die Abklassierung des Limmatquais zu einer Strasse ohne Durchgangsverkehr vor. Der TCS macht im September 1996 den Vorschlag einer Teilspernung. Er stützt sich auf eine Studie, welche er beim Büro Jenni+Gottardi in Auftrag gegeben hat. Es wurden drei Varianten untersucht: eine temporäre Sperrung (ausserhalb der Spitzenzeiten) sowie Teilspernungen in Richtung Bellevue oder Central. Der Stadtrat lehnt im Oktober 1996 den Vorschlag des TCS für eine Teilspernung ab.

1993, 1995 und 1998 wurde das Limmatquai wegen Kanal- und Gleiserneuerungen während mehreren Monaten gesperrt. Die dabei durchgeführten Messungen der Luftqualität zeigten, dass die NO₂-Immissionen am Limmatquai um bis zu 54% abgenommen haben. Hingegen war die Zunahme auf den Umfahrungsrouten trotz des Mehrverkehrs relativ bescheiden. Auch das während den baubedingten Sperrungen eingeführte Verkehrsregime zeigte, dass die ausgeschilderten Umfahrungsrouten den Mehrverkehr zu schlucken vermögen. Es kam nicht zum befürchteten Verkehrskollaps. Die durchschnittliche Fahrzeit durch das Stadtzentrum erhöhte sich in der Morgen- und Abendspitze lediglich von 18 auf 19 Minuten. Aufgrund dieser Resultate war die Mehrheit des Stadtrates der Meinung, dass das Limmatquai „ohne Nachteile“ vom Durchgangsverkehr befreit werden könne.

Am 7. April 1999 stimmte der Gemeinderat mit 94 zu 25 Stimmen der Sperrung des Limmatquais für den Durchgangsverkehr zu. Eine Änderung des kommunalen Verkehrsplanes liegt zwar in der Kompetenz des Gemeinderates, doch beschloss dieser, das Geschäft freiwillig vors Volk zu bringen. Gleichzeitig beauftragte der Gemeinderat den Stadtrat über eine FDP-Motion (Motion Egger), ein Massnahmenpaket für noch leistungsfähigere Umfahrungsrouten vorzulegen. Das Stimmvolk bewilligt im Juni 1999 die Umwandlung des Limmatquais in eine einfache Quartierstrasse mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 60%, trotz massiver Gegenkampagne der SVP und der Automobilverbände.

Die Neugestaltung des Limmatquais bedarf der Zustimmung unter anderem auch des Kantons. Das 1998 aus einem international ausgeschriebenen Wettbewerb hervorgegangene und mit dem ersten Preis ausgezeichnete Projekt «Gelb» eines Luzerner Architektenteams wurde mit verschiedenen Änderungen weiterentwickelt und als Vorprojekt dem Kanton zur Stellungnahme eingereicht. Die Baudirektion des Kantons Zürich äussert sich im Juli 1999 ablehnend zu diesem Vorprojekt und verlangt vom Stadtrat ebenfalls mehr Verkehrsmessung. Im März 2000 lehnt der Kanton den Bau einer begehbaren Mole in der Limmat ab. Dafür heisst er die Abklassierung des Limmatquais und somit die Sperrung gut. Damit wird das Limmatquai im kommunalen Verkehrsplan als Quartierstrasse aufgeführt.

Im April 2000 schreibt das Polizeidepartement die Sperrung des Limmatquais im Amtsblatt aus (Rechtsverfahren). Die Dauer des Verfahrens wird auf drei bis fünf Jahre geschätzt. Es wird mit Einsprachen gerechnet. Gegen die Sperrung des Limmatquais sind beim Stadtrat 12 Einsprachen eingegangen, drei davon von ACS, TCS und FDP. Im März 2001 verabschiedet der Stadtrat ein Verkehrskonzept mit flankierenden Massnahmen für die Umfahrung des Limmatquais. Diese Massnahmen, die einerseits auf dem Konzept der Verkehrsplaner E. Balsler + Partner gründen, andererseits auf den Erfahrungen aus den 90er-Jahren, als das Limmatquai wegen Gleis- und Kanalarbeiten dreimal während mehrerer Monate gesperrt blieb, kosten 1,75 Millionen Franken. Am 30. Januar 2002 stimmt der Gemeinderat mit 85 gegen 24 Stimmen dem Kredit zu, einzig die SVP war geschlossen dagegen. Darauf reichte der TCS Zürich Stadt mit rund 5000 Stimmen das Referendum ein, weshalb der Kredit dem Volk vorgelegt wird. Am 2. Juni 2002 sagten 72% der Stimmberechtigten der Stadt Zürich ja zum 1,75-Millionen-Kredit für die Verflüssigung der Umfahrungsrouten. Nach Abweisung aller 12 Einspra-

chen wurde Mitte Februar 2004 die Sperrung des Limmatquais rechtskräftig und im September gesperrt.

Im Oktober 2002 wurde für die Neugestaltung des Limmatquais ein internationaler Projektwettbewerb ausgeschrieben, zu dem sich 89 Teams aus dem In- und Ausland angemeldet haben. 30 Teams haben im März 2003 anonym ihre Projekte eingereicht welche darauf von einer neun Personen zählenden Jury, unter Leitung von Herr Stadtrat Martin Waser, bewertet wurden. Das Projekt „Kai von Zimmern“ der Planergemeinschaft um die Ralph Baenziger Architekten AG, wurde von der Jury zur Weiterbearbeitung empfohlen.

Im Dezember 2005 stimmt der Stadtrat und im Januar 2006 auch der Gemeinderat dem Kredit für die Neugestaltung des Limmatquais auf der Grundlage des Projekts „Kai von Zimmern“ der Planergemeinschaft um die Ralph Baenziger Architekten AG zu. Im Dezember 2006 wurde das neu gestaltete Limmatquai der Bevölkerung übergeben. Eine fast unendliche Geschichte hat doch noch ihr Ende gefunden.

2. Polity

Am meisten betroffen ist der motorisierte Individualverkehr, weil dieser nicht mehr über das Limmatquai geführt werden soll. Dies gibt Raum für eine Verbesserung der OeV-Haltestellen und eine fussgängerfreundliche Strassengestaltung. Für die Anwohner und Geschäfte ergeben sich keine allzu grossen Nachteile, weil die Zufahrtsregelungen wenig restriktiv gehandhabt werden.

Das politische Interesse am Projekt ist gross, weil die Beruhigung des Limmatquais ein wichtiges Projekt für die Aufwertung der Innenstadt ist. Die wegfallenden Parkierungsmöglichkeiten wurden durch das neue Parkhaus an der Sihl kompensiert.

Seitens Experten waren die Resultate von Verkehrsmessungen wichtig. So bestand wiederholt die Möglichkeit, die Folgen von vorübergehenden Sperrungen zu messen. Dabei wurde deutlich, dass eine Sperrung zwar zu gewissen Mehrbelastungen in den Nachbarquartieren führen wird, aber zu bewältigen ist. Ausserdem war zu erwarten, dass sich ein solches Verkehrsregime mit der Zeit besser einspielt, sei es durch Verhaltensänderungen, sei es durch eine Optimierung der Verkehrssteuerung aufgrund der gemachten Erfahrungen.

Die am Projekt beteiligten Verwaltungen waren hoch professionell, verfolgten allerdings nicht immer dieselben Ziele. So ist die Dienstabteilung für Verkehr eher für weniger MIV-Restriktionen eingetreten, während das Tiefbauamt der Stadt Zürich eine fuss- und velofreundliche Gestaltung anstrebte. Die VBZ brachte v.a. technische Argumente ein, um ihre Verkehrskapazitäten aufrechterhalten zu können.

3. Policy

Im Januar 2006 hat der Zürcher Gemeinderat endgültig grünes Licht gegeben für die Neugestaltung des Limmatquais. Nach Ablauf der Rekursfrist begannen am 27. Februar die Bauarbeiten. Dank sorgfältiger Planung und Vorbereitung war die Bauzeit bereits Ende 2006 fertig. Für die Neugestaltung des Limmatquais zwischen Münsterbrücke und Central bewilligte der Gemeinderat einen Objektkredit von 14,195 Millionen Franken. Für die Erneuerung von Strassenoberbau, Baumgruben, Limmatmauer mit Geländer, Gleisen und Werkleitungsbauten genehmigte der Stadtrat gebundene Ausgaben von 10,919 Millionen Franken. Diesen Betrag musste der Stadtrat um 4,215 Mio. Franken auf 15,134 Mio. Franken erhöhen. Am 2. Dezember war es so weit: Das Projekt konnte in rekordverdächtigen neun Monaten abgeschlossen werden.

Obwohl das Limmatquai seit dem 26. September 2004 für den Durchgangsverkehr gesperrt ist, funktioniert die Verkehrsabwicklung in der Innenstadt nach wie vor gut. Zu diesem Schluss kommt eine Verkehrsstudie, die den Verkehrsablauf vor und zwei Jahre nach der Sperrung verglichen hat. Die Aufwertung und die Neugestaltung des Limmatquais haben auf den Verkehrsablauf in der Innenstadt in den Verkehrsspitzenstunden (16 bis 18 Uhr) keinen negativen Einfluss, so die Studie. Der einst dem Limmatquai entlang fahrende Verkehr konnte erfolgreich auf die benachbarten Umfahrungsrouten umgelagert werden. Auf diesen Alternativrouten wiederum wird der Verkehr mehrheitlich flüssig abgewickelt.

Die Verkehrsbelastung im Perimeter der Innenstadt nahm im Vergleich leicht ab. Festzuhalten ist dabei, dass die Fahrzeug-Frequenzen in den relevanten Abendspitzenstunden in etwa der Leistungsfähigkeit des Strassensystems entsprechen. Folglich haben die Verkehrsteilnehmenden im Vergleich zu früher auf einigen bereits vorher stark belasteten Strassenzügen etwas längere Wartezeiten in Kauf zu nehmen. Wie bereits vor der Sperrung prognostiziert, erfolgt die Umfahrung des Limmatquais wie gewünscht mehrheitlich auf der Route Urania- und Talstrasse beziehungsweise Seiler-, Hirschengra-

ben, Rämistrasse und Bellevue. Positiv fällt das Fazit auch für den öffentlichen Verkehr aus: Bei den durchschnittlichen Reisezeiten gab es nur marginale Veränderungen. Einige ÖV-Linien benötigen gar weniger Zeit als früher.

Ökologische Aspekte spielen nur eine untergeordnete Rolle. Die Verhaltensänderungen wurden in gewisser Weise erzwungen, ohne dass dadurch grosse Nachteile in anderen Gebieten entstanden wären.

4. Politics

Von bürgerlicher Seite wurde argumentiert (z.B. Motion vom 29. März 1996), dass die Sperrung von 1995 zu Mehrbelastungen in den umliegenden Quartieren geführt habe. Sie plädieren für eine teilzeitliche Sperrung. Der Stadtrat lehnt entsprechende Vorstösse ab, weil so das Limmatquai nicht baulich umgestaltet werden kann. Ausserdem seien Verkehrsregime, die sich immer wieder ändern, wenig zweckmässig. Der Regierungsrat des Kantons Zürich zeigte sich wiederholt skeptisch gegenüber den Plänen der Stadt Zürich. Er musste aufgrund der nötigen Abklassierung im Kantonsrat Stellung nehmen. Die Abklassierung musste er genehmigen. Planung und Umsetzung lagen aber in der Federführung der Stadt.

Das Projekt wurde der Bevölkerung im Sinne von § 13 StrG zur Stellungnahme unterbreitet (öffentliche Planaufgabe vom 15. Oktober bis 15. November 2004). Es sind zwei Einwendungen eingegangen (gegen den Kubus und gegen die Ausgestaltung der erhöhten Haltekante). Während der Kubus nicht Gegenstand des Strassenbauprojektes ist, wurde das Begehren um Verlängerung der erhöhten Haltekante auf die Gesamtlänge der Haltestelle berücksichtigt und das Projekt entsprechend angepasst. Der Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen lag ab 22. April 2005 während 60 Tagen zur öffentlichen Einsichtnahme auf.

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorprojekt stimmte die Baudirektion (BD) mit Stellungnahme vom 3. Dezember 2004 dem Vorhaben zu und stellte die erforderlichen wasserrechtlichen Konzessionen und wasserbaupolizeilichen Bewilligungen in Aussicht. Ferner hat sich die Baudirektion mit einer koordinierten Projektaufgabe nach §§ 16, 17 StrG und § 18a WWG sowie Projektfestsetzung durch die Stadt einverstanden erklärt und im Rahmen der Begehrensäusserung gemäss § 45 StrG vom 22. November 2004 auf eine formelle Projektgenehmigung verzichtet. Die Planaufgabe dauert vom 19. August bis 19. September 2005. Land- respektive Rechtserwerb von Privaten sind ist nicht vorgesehen.

5. Kommunikation

Aufgrund der grossen und professionellen Verwaltung, dem stadntierenen Konsens und den klaren Zuständigkeiten wurde intensiv kommuniziert, dies auch vor dem Hintergrund, dass es sich beim Limmatquai um ein „symbolisches“ Projekt mit gesamtstädtischer Bedeutung handelte. Aus der Vorgeschichte und dem ursprünglich wenig klaren Konzept betreffend Verkehrsverlagerung wurde gelernt. Die Kommunikation setzte sich auch in den Projektierungs- und Umsetzungsphasen fort, weil mit grösseren baulichen Belastungen zu rechnen war. Es wurden auch wiederholt öffentliche Veranstaltungen durchgeführt. Die Kommunikation wurde auch dadurch erleichtert, als das Limmatquai oftmals im Zentrum städtischer Festivitäten steht.

6. Akzeptanz und Implementation

Seit dem September 2004 ist das Limmatquai zwischen Münsterbrücke und Rudolf-Brun-Brücke für den Durchgangsverkehr gesperrt. Die baulichen Eingriffe kamen später im Jahr 2006 (Verbreiterung der Gehwege, Ausbau der Tramhaltestellen, Quaimauern, neuer Platz am Wasser, neue Baumreihen, etc.).

7. Gesamtbeurteilung

Die Kommunikation hat davon profitiert, dass das Limmatquai erstens wiederholt im Zentrum von parlamentarischen und öffentlichen Entscheidungen stand. Zweitens hatten diverse Projekte in der Innenstadt einen sachlichen und politischen Zusammenhang mit dem Limmatquai, insbesondere die Parkierungspolitik. Auch für die Politik war das Limmatquai wichtig, weil es sich zur politischen Profilierung eignet. Auf der einen Seite ging es um die Anwohner und das direkt betroffene Gewerbe. Auf der anderen – und das scheint viel wichtiger zu sein – gehört das Limmatquai zum Selbstverständnis der ganzen Stadt Zürich.

Fall 24: F21 – Umfahrung Frauenfeld

1. Kontext

Seit Jahrzehnten liegt die Forderung auf dem Tisch, die Qualität und die Attraktivität des Stadtzentrums zu verbessern. So gehört die östliche Zürcherstrasse in Frauenfeld zu den meist befahrenen Strassen im Thurgau. Sie muss gegen 25'000 Fahrzeuge pro Tag verkraften. Bis zur F21, dem hier untersuchten Umfahrungsprojekt, gab es verschiedene andere Varianten: Umfahrungsvarianten 1970 und 1978, Verlängerung der Breitenstrasse 1997, mit der F21 konkurrierende Varianten. Erst mit der F21 waren der Frauenfelder Stadtrat und der Kanton Thurgau überzeugt, das Stadtzentrum mit baulichen, gestalterischen und verkehrslenkenden Massnahmen aufwerten zu können.²¹

Auf der Basis des Verkehrsrichtplans der Stadt Frauenfeld 1991 (aber auch 1970 und 1978) beauftragten Stadt und Kanton 1994 zwei Planungsteams mit der Ausarbeitung eines generellen Projekts für die westliche Kerntangente.²² Eine formelle Bewertung der beiden Wettbewerbsvorschläge fand nicht statt. Die Stadt Frauenfeld führte eine breite Vernehmlassung durch. Es gab über 200 Eingaben. Darunter war auch der Vorschlag einer neuen Linienführung. Hinzu kam 1998 eine Studie des Büros Widmer über die Luftqualität und eine Studie 2001 über die Aufwertung des Stadtzentrums.²³

Die Stellungnahmen und Studien flossen 1999-2003 in die Überlegungen der Spezialkommission, welche vom Stadtrat eingesetzt worden ist. Diese setzte sich aus Vertretern der politischen Parteien, der Quartiervereine, der Stadt und des Kantons zusammen. Die beiden Varianten wurden auf der Basis von NISTRA beurteilt. Dabei ergaben sich leichte Vorteile für die neue Variante, wobei letztlich keine sachtechnischen Vorteile den Ausschlag gegeben haben dürften. Die F21 konnte zwar weniger Verkehr aufnehmen, beeinträchtigte dafür etwas weniger das Siedlungsgebiet. Hinzu kamen flankierende Massnahmen, welche in der Kommunikation als verkehrslenkende Massnahmen bezeichnet worden sind.

Die Spezialkommission traf sich zu 13 Sitzungen und vertiefte die Varianten. An der neunten Sitzung wurde eine Bestvariante ausgewählt: „Unter Berücksichtigung der persönlichen Gewichtungen der einzelnen Kriterien entschied sich die Spezialkommission an der Sitzung vom 7. April 2003 einstimmig bei einer Enthaltung für die Variante H als Bestvariante.“²⁴ Sie folgte somit dem neuen Vorschlag aus der Vernehmlassung. Die sachtechnischen Vorteile waren unklar. Hingegen waren bei der vom Kanton bevorzugten Kerntangente die Widerstände bekannt. Mit dem neuen Vorschlag erhoffte man sich eine bessere Unterstützung durch die direkt Betroffenen. Die Spezialkommission wurde am 13. Juni 2005 aufgelöst.

Mit der F21 sollte das Stadtzentrum von Frauenfeld vom Durchgangs- und Schwerverkehr entlastet und die Erreichbarkeit für den Ziel- und Quellverkehr, die Fussgänger, Radfahrer und den öffentlichen Verkehr verbessert werden. Das Stadtzentrum soll durch neue Freiräume und Plätze aufgewertet werden.

2. Polity

Im August 2003 einigte sich die Spezialkommission auf ein Lösungspaket. Der Bund erteilte im Dezember 2003 zunächst eine Absage an die Kostenbeteiligung von 15 Millionen Franken. Der Kanton war darauf hin nicht bereit, die Finanzierungslücke zu übernehmen. Das Projekt wurde auf Eis gelegt. Im Juli 2005 wurde die F21 als Teil des Agglomerationsprogramms eingereicht. Verbessert wurde ausserdem die Verknüpfung mit anderen Projekten (Bahnhof 2000, Stadtentwicklung, Verkehrskonzept Frauenfeld-Ost). Beim Bund wurde die F21 als dringliches Projekt eingestuft, weil es baureif auf Stufe Vorprojekt war und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufgewiesen hat.

Die Koordination zwischen Kanton und Stadt bzw. zwischen den Verwaltungsstellen wird als gut bezeichnet. Die politische Führung, auch die Kommunikation, lag bei der Stadt. Der Kanton unterstützte fachlich und war für die Ausführung verantwortlich. Koordinationsprobleme gab es mit den Subventionszusicherungen des Bundes, da dieser von der projektbezogenen Subventionspraxis zu den um-

21 Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat vom 26. Sept. 2006 betr. Bewilligung eines Kredits von 11.5 Millionen als Anteil der Stadt Frauenfeld für das Projekt „F21 – Entlastung Stadtzentrum“.

22 Verkehrsrichtplan 1991, Revision 2006, Änderungen zur Berücksichtigung des Projekts F21.

23 Büro Widmer, Feddersen & Klostermann (Dez. 2001). Stadt Frauenfeld: Verkehrsentlastung und Aufwertung Stadtzentrum. Verkehrslenkende und gestalterische Massnahmen.

24 Kurzbericht

fassenden Agglomerationsprogrammen wechselte. 2004 wurde die F21 auf Eis gelegt, weil die Bundeszahlungen auszubleiben schienen. Mit dem Agglomerationsprogramm, resp. dem Infrastrukturfonds konnten dann aber 25 Mio. Franken Bundesbeiträge gesichert werden. Dies ist ein höherer Beitrag als nach der alten Subventionspraxis. Das Projekt F21 wurde als einziges Ostschweizer Projekt als dringlich eingestuft.

Die Federführung für das Vorprojekt lag beim städtischen Tiefbauamt, das Bauprojekt und die Ausführung beim kantonalen Tiefbauamt. Für das Agglomerationsprogramm ist die Regionalplanungsgruppe Regio Frauenfeld zuständig.²⁵ Von Expertenseiten kamen wichtige Inputs und Grundlagen in Bezug auf die verkehrliche Wirkung, aber insbesondere auch in Bezug auf städtebauliche Potentiale, welche durch die F21 besser genutzt werden könnten. Das Projekt war UVP-pflichtig.

3. Policy

Mit dem Verkehrsentlastungskonzept F21 sollte die Innenstadt von Frauenfeld vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Kernstück ist eine Entlastungsstrasse mit einem 570 Meter langen Tunnel. Von den Gesamtkosten in der Höhe von 54,2 Mio. Franken würde der Bund 25 Mio. Franken tragen, der Kanton als Bauherr 17,7 Mio. Franken. Die Volksabstimmung in Frauenfeld über den Anteil der Stadt in der Höhe von 11,5 Mio. Franken fand am 11. März 2007 statt. Es wird mit einer Bauzeit von drei Jahren gerechnet. Soll das Bundesgeld fließen, muss aber vor 2008 mit dem Bau begonnen werden. Die Stadt müsste mit jährlichen Investitionsraten von 3-4 Millionen Franken rechnen. Diese Beiträge sind in der mittelfristigen städtischen Finanzplanung berücksichtigt, es wären keine Steuererhöhungen nötig.

Der Nutzen wurde in der Wohnqualität, der Sicherheit, der neuen Freiräume sowie der besseren Umweltqualität gesehen. Hauptziel war die Befreiung des Stadtzentrums vom Durchgangs- und Schwerverkehr. Verkehrstechnische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Entlastungswirkung der F21 allein ohne verkehrlenkende Massnahmen im Stadtzentrum gering wäre. Der zu erwartende Nutzen würde die Kosten der neuen Strasse nicht rechtfertigen. Nur mit den verkehrlenkenden Massnahmen könnte das Stadtzentrum als Arbeits-, Wohn-, Geschäfts- und Lebensraum aufgewertet werden. Der Langsamverkehr sollte sicherer und die Staus in der Innenstadt reduziert werden.

Neben den eigentlichen Baukosten sahen sich die direkt betroffenen Bewohner als Verlierer. Sie wurden von linker und grüner Seite unterstützt. Sie warfen den Projektträgern u.a. vor, ein Grossprojekt für den Verkehr von ausserhalb und nicht für die Frauenfelder zu planen.

4. Politics

Im Juni 2002 fand die öffentliche Mitwirkung auf der Basis des Berichts „Der Weg zum Konzept F21“ statt.²⁶ Anstelle der geplanten Kerntangente wurde u.a. eine weiträumigere Umfahrung vorgeschlagen. Diese Variante stand schon einmal im Rahmen des Verkehrsrichtplans 1991 zur Diskussion. Damals ergaben Modellrechnungen, dass die weiträumige Umfahrung das Stadtzentrum nicht wesentlich zu entlasten vermag. Zudem wären die Eingriffe in ökologisch wertvolle Landschaften zu gross.

Die Meinung der Öffentlichkeit wurde mit einer Umfrage des LINK-Instituts im Herbst 2005 berücksichtigt: Der Verkehr ist das meist genannte Problem in Frauenfeld. 55% erachten die Situation als schlimm, 40% stören sich an den Staus im Stadtzentrum. Auf der anderen Seite beklagen nur 13% die fehlenden Umfahrungsmöglichkeiten und 11% die schlechte Verkehrsplanung.²⁷

5. Kommunikation

Die Kommunikation litt darunter, dass die Abstimmung immer wieder verschoben worden ist: Ursprünglich war das Jahr 2001 vorgesehen. Dann legte der Stadtrat gemäss Informationsbroschüre „Die Chancen für Frauenfeld“ vom Mai 2002 die Abstimmung auf den 24. November 2002 fest. Gemäss Medienmitteilung vom 22. Juli 2002 wurde die Abstimmung um mindestens ein Jahr verschoben. In der Sitzung der Spezialkommission vom 23. Oktober 2002 wurde die Abstimmung auf Mai 2004 terminiert, um im Dezember 2002 gemäss Interview in der Thurgauer Zeitung vom 31. Dezem-

25 Kanton Thurgau, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld (30. Okt. 2006). Agglomerationsprogramm Frauenfeld. Abstimmung Siedlung und Verkehr. Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums.

26 Büro Widmer (24. Mai 2002). Der Weg zum Konzept F21. Verkehrsentlastung und Aufwertung Stadtzentrum, sowie ebd. (23. Okt. 2002). Ergänzungen aufgrund der Vernehmlassung.

27 Abstimmungsbotschaft über den Kredit von 11.5 Mio. Franken als Anteil der Stadt Frauenfeld für das Projekt „F21 – Entlastung Stadtzentrum“.

ber 2002 vom Jahr 2005 zu sprechen. In der Thurgauer Zeitung vom 1. Oktober 2003 wurde die neue Linienführung bekannt gegeben und die Abstimmung auf den 27. Februar 2005 angesetzt. In der Zwischenzeit zog der Bund seine Subventionszusage zurück, am Abstimmungsdatum wurde aber festgehalten. An der öffentlichen Orientierung vom 23. April 2004 wurde bekannt, dass der Terminplan auf Wunsch des Kantons neu beurteilt werden muss. Nach Klärung der Kostenbeteiligung des Bundes über das Agglomerationsprogramm wurde die Abstimmung auf Frühjahr 2007 angesetzt.

Im Sommer 2006 setzte die eigentliche Kommunikationsarbeit ein. Rückblickend war das zu spät. Die Gegnerschaft hat sich sehr gut organisiert und bestand v.a. aus linken und grünen Kreisen, zusammen mit den betroffenen Anwohnern. Im Gegensatz zu den Behörden konnten sie die emotionale Karte spielen. Über lange Zeit konnte nicht richtig kommuniziert werden, weil sich die Finanzierung wiederholt geändert hat. Der Bund stellte nach alter Praxis rund 15-20 Mio. in Aussicht. Mit dem Agglomerationsprogramm sollten es 25 Mio. werden. Dazwischen war die Finanzierung aber nicht gesichert. Es war aber klar, dass Stadt und Kanton das Projekt nicht alleine tragen konnten.

Das gegnerische Lager betrieb eine professionelle Kampagne und verfügte über die nötigen Mittel. Das Pro-Komitee bildete sich spät und hatte keinen klaren Lead. Die Behörden wollten sich draussen halten. Infolge eines Rücktritts im Stadtrat und entsprechenden Ersatzwahlen übernahm 2005 ein neues Mitglied in der Exekutive das Projekt.

Es wurden rund 40 Veranstaltungen durchgeführt, zielgruppenbezogen und für die breite Öffentlichkeit. Mit den direkt Betroffenen wurden Einzelgespräche geführt. Der Problemdruck war nicht überall anerkannt. Die Verlierergruppe konnte klar identifiziert werden. Die Gewinnergruppe war weniger klar. Zum Teil kam der Vorwurf, dass die „Reichen“ von ausserhalb der Stadt einfach besser in die Stadt hineinfahren könnten, nichts an das Projekt leisteten. Die Aufwertung der Altstadt war weniger klar als die zusätzlichen Belastungen der direkt Betroffenen. Es gab rund fünf gegnerische Interessengruppen, das Gewerbe war gespalten. Das Gewerbe in der Vorstadt war eher dafür. Im Stadtparlament wurde das Projekt noch mit drei Viertel der Stimmen angenommen, v.a. durch die bürgerlichen Kräfte.

Daraufhin wurde das Projekt überarbeitet, insbesondere flankierende Massnahmen eingeführt, später mit einer breiten Informationskampagne begleitet. Diese setzte im September 2006 ein, als der Stadtrat die Botschaft an den Gemeinderat und für die Abstimmung beriet. Kurz vorher haben die eidgenössischen Räte das Infrastrukturgesetz und der Kanton die Aufnahme der F21 ins Budget beschlossen. Im November und Dezember 2006 fanden die Beratungen im Gemeinderat statt. Nach der Volksabstimmung vom 11. März 2007 war der Spatenstich auf Ende 2008 vorgesehen.

In der Eingangshalle des Verwaltungsgebäudes an der Promenade und vorher in Räumlichkeiten beim Bahnhof (wo auch die Veranstaltungen statt fanden) konnten Informationswände und zwei Modelle zum Verkehrsentlastungsprojekt besichtigt werden. Exakt 27 Tage vor der Abstimmung starteten Stadt und Kanton eine Informationsoffensive. Anlass gab der Versand der umfangreichen Abstimmungsbotschaft, in der auch die Nachteile des Projekts inklusive geplanter Massnahmen aufgelistet wurden und die getrennt von den restlichen Abstimmungsunterlagen verschickt wurde. Der zuständige Regierungsrat bezeichnete die Entlastungsstrasse, den Hauptbestandteil des Konzepts F21, als Fortsetzung des Projekts «Bahnhof 2000». Die Notwendigkeit einer solchen Verbindung habe auch der Bund erkannt, schliesslich sei das Projekt F21 das einzige in der Ostschweiz, das als dringlich eingestuft wurde und im Rahmen des Infrastrukturfonds eine finanzielle Zusicherung erhielt. Unverständnis zeigte er für Aussagen von Kritikern, wonach eine weiträumigere Umfahrung mehr bringe: «Eine Umfahrung muss möglichst nah beim Stadtzentrum sein, damit sie eine optimale entlastende Wirkung hat.»

Der Stadtmann nahm Stellung zu einem Vorwurf, wonach der Stadtbus im Langdorf schon heute mit einem neuen Verkehrsregime wieder im Viertelstunden-Takt geführt werden könne. Man habe die Ideen geprüft, der Zeitgewinn sei jedoch zu gering. Der Stadtmann wehrte sich auch gegen den Vorwurf, das Projekt F21 werde ständig abgeändert und neu ausgerichtet – die Gesamtkonzeption stehe seit Mai 2006. Einzig das Nachfahrverbot, das für die Innenstadt geprüft werde sowie die Schaffung der Begegnungszone in diesem Stadtteil sind zwischenzeitlich hinzugekommen. Im Laufe der Abstimmungskampagnen wurde der Ton schärfer. So wurden Werbemittel von Gegnern des Verkehrsentlastungskonzepts beschädigt und Politiker bedroht. Sowohl Gegner wie Befürworter verurteilten diese Aktionen.

6. Akzeptanz und Implementation

Am 11. März 2007 haben die Frauenfelder Stimmberechtigten das «Projekt F21 - Entlastung Stadtzentrum» abgelehnt, bei einer Stimmbeteiligung von 62%. 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 klar unterstützen. In der Vorstadt hat der Lastwagenverkehr die Schmerzgrenze überschritten, hier muss die Zahl der Lastwagen reduziert werden. Dieses Ziel kann auch ohne F21 realisiert werden. In diese Richtung ging die Interpellation „Lastwagenverbot in der Vorstadt“.²⁸

Mit 'Frauenfeld verfolgt eine ganzheitliche Verkehrspolitik' hat der Stadtrat einen entsprechenden Schwerpunkt in den schon einmal zitierten Legislatorschwerpunkten 2007 - 2011 gesetzt. Der Stadtrat hat nach der Abstimmung im März 2007 die Situation mit Fachleuten besprochen und einen Auftrag erteilt. Das Büro Metron wird ein Leitbild 'Siedlung und Verkehr' mit einer breit abgestützten Projektorganisation erarbeiten. Der Terminplan sieht ein Vorliegen dieses Leitbildes, mit welchem ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird, Ende Sommer 2008 vor. Gestartet wurde mit einem Workshop des Stadtrates im August 2007, wo die Situation erörtert und die Mitwirkung der Bevölkerung bestimmt wurde. Eine erste Pressemitteilung erfolgte bereits davor am 24. Juli 2007. Mit dem Leitbild sollen die Zielsetzungen der künftigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung definiert werden, bevor auf der Massnahmenebene diskutiert wird. Es soll als Grundlage dienen, auf die sich die Behörden und Ämter bei der Evaluation und Umsetzung der Massnahmen berufen können. Nach Vorliegen dieses Leitbildes wird die Erarbeitung eines neuen Verkehrsrichtplanes in Angriff genommen.

Der noch gültige Verkehrsrichtplan 1991 wurde zum grössten Teil umgesetzt, ausser der letzten grossen enthaltenen Massnahme, eben der Kerntangente, respektive dem Konzept F21. Die Neuarbeitung drängt sich somit aus verschiedenen Gründen auf. Im überarbeiteten Agglomerationsprogramm sind die Zielsetzungen einer Verkehrsentslastung nach wie vor enthalten. Das Agglomerationsprogramm wird mit dem Leitbild konkretisiert. Es wird somit auch abzuklären sein, wie es sich mit der Finanzierung verhält. Zum heutigen Zeitpunkt kann aber gesagt werden, dass die für die F21 reservierten Mittel aus dem Infrastrukturfonds nicht mehr zur Verfügung stehen. Das Konzept F21 wurde formell mit dem Kanton als Bauherrn abgeschlossen. Zudem wurde mit allen beteiligten Komitees und Interessensgemeinschaften ein Informationsanlass anfangs September 2007 durchgeführt, an welchem die Geschehnisse um den Abstimmungskampf grösstenteils bereinigt werden konnten. Anfangs 2007 hat der Stadtrat eine Planungszone für die Industriezone sowie die Zone für Gewerbe- und Kleinindustrie erlassen. Ein Ziel ist dabei das Klären der Auswirkungen publikums- und arbeitsplatzintensiver Einrichtungen für die Verkehrsabwicklung und die Umwelt sowie der Finanzierung des künftig zusätzlichen Angebots durch den öffentlichen Verkehr, beispielsweise Bus oder die auch schon genannte S-Bahn-Haltestelle. Diese Arbeiten laufen teilweise ineinander. Die Koordination ist sichergestellt.

Die Erarbeitung des Leitbildes geschieht mit neuen Leuten. So wurden die planerischen Arbeiten mit zwei geeigneten Unternehmungen erörtert. Metron hat den Auftrag bekommen. Das Projekt wird von einer 40-köpfigen Begleitkommission begleitet. Darin vertreten sind alle wesentlichen Kräfte aus der Stadt Frauenfeld. Das Leitbild soll auf einem breiten Konsens bestehen. Es soll noch nicht um konkrete Massnahmen gehen. Die Resultate sollen in die Überarbeitung des Verkehrsrichtplanes fliessen.

7. Gesamtbeurteilung

Das Projekt scheiterte daran, dass der Kommunikation nicht genügend Gewicht beigemessen worden ist. Das Projekt fiel in einen veränderten Zeitgeist, d.h. ganz generell wurde es immer schwieriger Strassenprojekte realisieren zu können. Projekte reifen über eine relativ lange Zeitdauer, sie stehen mal weniger, mal mehr im Zentrum der politischen Agenda. Die Kommunikationsstrategie müsste aber ganz von Anfang an klar sein, mit Zwischenzielen und -etappen versehen. Erstaunlich ist, dass die F21 trotz des zugesicherten Bundesbeitrags abgelehnt worden ist. Mit der Ablehnung fallen das Kernprojekt des Agglomerationsprogramms und damit auch die Bundesfinanzierung weg.

²⁸ Interpellation mit Begründung an Gemeinderatssitzung vom 4. April 2007, Beantwortung mit Stadtratsbeschluss am 11. März 2008, Diskussion an der Gemeinderatssitzung vom 16. April 2008.

Fall 25: Robert-Durrer-Strasse in Stans

1. Kontext

Die 40-jährige Strasse sollte baulich erneuert, massvoll verbreitert und so den heutigen und zukünftigen Anforderungen angepasst werden. Ziel war eine Gesamtsanierung mit einem verbesserten Verkehrsablauf unter Berücksichtigung der Sicherheitsbedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden, insbesondere des Langsamverkehrs. Es handelt sich um eine Gemeindestrasse, die als Hauptverkehrsachse taxiert ist. Ursprünglich sollten weitere parallel geführte Entlastungsstrassen gebaut werden. Diese Pläne wurden aber nie realisiert. Mit der Zeit entwickelte sich die Robert-Durrer-Strasse zu einer lokalen Umfahrungsstrasse des Dorfkerns.

Hauptauslöser für das Projekt war der bauliche Zustand der Strasse. Hinzu kam die Ausarbeitung eines Massnahmenplans Verkehrssicherheit, der zusammen mit Vertretern aus den verschiedenen Dorfteilen ausgearbeitet wurde. Ein Massnahmenschwerpunkt war u.a. die Robert-Durrer-Strasse. Der Massnahmenplan wurde am 7. März 2005 durch den Gemeinderat genehmigt. Vorher fanden neben der Arbeit in der Projektgruppe eine öffentliche Orientierungsversammlung, ein öffentliches Mitwirkungsverfahren sowie die Beantwortung auf die öffentliche Mitwirkung statt.

Die Vorgeschichte des Projekts war durch keine besonderen Konflikte gekennzeichnet. Planerische Grundlagen waren: Richtplan Verkehr (Strassenrichtplan) vom 29. Juni 2000, Massnahmenplan Verkehrssicherheit vom 7. März 2005. Letzterer wurde zusammen mit Bevölkerungsvetretern in einer Projektgruppe erarbeitet, öffentlich vorgestellt und in ein öffentliches Mitwirkungsverfahren gegeben.

2. Polity

Ab 2005 wurde auf der Basis des bewilligten Planungskredits eine Projektgruppe gebildet, welche das Verfahren steuerte und die fachtechnischen Arbeiten ausführte. Darin vertreten waren der kommunale Ressortchef, der Leiter des Bauamts, das beauftragte Ingenieurbüro sowie – je nach Bedarf – weitere Fachexperten. Obwohl der Massnahmenplan Verkehrssicherheit auf einen Runden Tisch zurückgeht, wurde die Projektgruppe ohne Vertreter der Bevölkerung gebildet. Die Planungen dauerten rund drei Jahre, wobei der Prozess um ein Jahr verzögert wurde aufgrund der Unwetterschäden im Herbst 2005.

Koordination und Professionalität waren gegeben, das Projekt wurde fachtechnisch sauber ausgearbeitet. Die Lösungen scheiterten aber am Widerstand der Grundeigentümer. Insofern waren die Verfahrensvorbereitung und die Klärung der Spielregeln ungenügend. Es hätte geprüft werden müssen, ob Bevölkerungsvetreter einbezogen werden könnten, zumal dies vorher im Massnahmenplan geschehen ist. Hinzu kam, dass der Handlungs- bzw. Leidensdruck zu gering war, obwohl die Verkehrsbelastungen in Zukunft stark zunehmen werden.

3. Policy

Gestützt auf den Massnahmenplan Verkehrssicherheit haben Verkehrsingenieure eine Planungsstudie erstellt. An der Gemeindeversammlung im Frühjahr 2005 haben die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung einen Planungskredit von 150'000 Franken zugestimmt. Damit wurde das Bauprojekt für die Urnenabstimmung vom 24. Februar 2008 ausgearbeitet. Die Gesamtkosten betragen 5.7 Millionen Franken. Der Kanton hätte ca. 700'000 Franken an die mit dem Strassenbauprojekt verbundene Offenlegung und Renaturierung eines Baches bezahlt.

Im Abstimmungskampf wurde argumentiert, dass die 5.7 Millionen Franken hauptsächlich aus Gründen der Bausubstanz und der Verkehrssicherheit investiert werden müssten. Für die Gegnerschaft war dieser Nutzen zu klein. Sie forderten eine Verkehrsreduktion. Auch wehrten sie sich gegen neue, zum Teil auch unbekannte Verkehrsmassnahmen (drei Kreisel, Mehrzweckstreifen, etc.). Ein kleines Teilstück wurde nicht in die Planung miteinbezogen, weil dieses kurz zuvor saniert und umgestaltet worden ist. Dies gab ebenfalls Anlass zu Kritik. Es wurde offenbar nicht verstanden, dass nicht die ganze Länge der Strasse einbezogen worden ist.

Abgesehen vom Bachprojekt wurden keine ökologischen Ziele angestrebt. Mögliche Verhaltensänderungen erstreckten sich auf die Fahrweise (visuelle Aspekte, flüssiger, aber langsamer). Seitens Behörden wurde fast ausschliesslich mit der Verkehrssicherheit argumentiert.

4. Politics

Vom November 2006 bis April 2007 wurden die betroffenen Grundeigentümer an 27 Sitzungen individuell über das Projekt und die damit verbundenen Auswirkungen auf die jeweiligen Parzellen orientiert.

tiert. Das Projekt wurde nach der ersten Runde aufgrund der Kritik überarbeitet. Nach der zweiten Runde ist die Kritik jedoch nicht abgeflaut. Im Gegenteil: Die Gegnerschaft begann sich zu organisieren. Sie schrieben eine Vielzahl von Leserbriefen, verteilten Flyers und schalteten eine Internetseite auf. Der Kern der Gegner waren ein paar wenige Familien, die aber grossen Einfluss auf das Dorfleben haben. Nutzergruppe, auch Zuzüger, befassten sich zu wenig mit dem Projekt und äusserten sich kaum. Somit standen die Verantwortlichen oftmals einer geschlossenen Gegnerschaft gegenüber.

Die Gegnerschaft kritisierte den Ausbau (u.a. drei Kreisel), die Verbreiterung und die Kosten. Das ganze Projekt werde unter dem Deckmantel «Mehr Sicherheit, weniger Lärm» verkauft. Die Sicherheit sei aber nicht gegeben (zentraler Mittelstreifen statt Fussgängerstreifen). Es sei die teurere von zwei Varianten gewählt worden. Dadurch müssten bestehende Garagen abgerissen und Parkplätze aufgelöst werden. Auch ein Dorfladen sei deshalb gefährdet. Die Gegner forderten ein Gesamtstrassenkonzept bzw. eine umfassende Verkehrsplanung. Die Verkehrsprobleme könnten nicht mit überbewerteten Einzelprojekten gelöst werden.

Die Gegnerschaft bestand hauptsächlich aus jenen Personen, die mit dem Projekt Land verloren hätten. Sie sind an sich einspracheberechtigt, aber erst nach der Urnenabstimmung. Somit konnte die Gemeinde nicht definitiv sagen, wie viel für das benötigte Land bezahlt werden kann.

Kurz vor der Urnenabstimmung wurde die IG Durrerstrasse gegründet. Hauptinitiator war eine Grundeigentümerschaft (Ladenbesitzer), welche in der unmittelbaren Nähe Parkplätze verloren hätte. Die meisten Anwohner solidarisierten sich, obwohl sie auch Vorteile gehabt hätten. Parteipolitisch waren die SVP, aber auch die FDP gegen das Projekt. Unterstützung kam aus den Reihen der CVP und Mitte-Links-Kreisen. Der Gemeinderat stellte sich erst anlässlich der Orientierungsversammlung vom Februar 2008 geschlossen hinter das Projekt. Vorher gab es Gemeinderäte, die dem Projekt gegenüber kritisch eingestellt waren.

5. Kommunikation

Die Kommunikation im engeren Sinne kann wie folgt zusammengefasst werden:

- ⇒ Projektierungskredit durch die Gemeindeversammlung am 1. Juni 2005, dann Verzögerung wegen Unwetter im Herbst 2005 und Neubau Schulzentrum Turmatt.
- ⇒ Grundeigentümergegespräche im Herbst 2006 (mit nachträglicher Projektüberarbeitung) und im Frühling 2007.
- ⇒ Im Frühling und Sommer 2007 rund vier Informationsartikel in der NNZ und der Gemeindezeitung.
- ⇒ Information mit Unterlagen an der Gemeindeversammlung vom 28. November 2007.
- ⇒ Bis Februar 2008 einzelne Informationen über die Medien.
- ⇒ Im Januar und Februar 2008 starke Zunahme der gegnerischen Kommunikation mit Leserbriefen, Stellungnahmen der Parteien sowie Gründung der IG Robert-Durrer-Strasse.
- ⇒ Orientierungsversammlungen für Ortsparteien und die Öffentlichkeit am 22. Januar und 11. Februar 2008.
- ⇒ Nochmals zwei Zeitungsartikel bis zur Abstimmung am 24. Februar 2008.

6. Akzeptanz und Implementation

Im Februar 2008 resultierte ein klares Nein zur Sanierung (2258 Nein, 999 Ja). Die Gegner des Projekts waren selbst erstaunt über das klare Verdikt. Der Gemeinderat bedauerte den Entscheid, war aber aufgrund der Reaktionen der Bevölkerung vor der Abstimmung nicht überrascht vom Ergebnis. Bedauerlich sei auch, dass mit einer Neuauflage des Projekts die Kantonssubventionen verloren gingen und die Gemeinde die zukünftigen Gesamtkosten selber zu tragen habe. Einig ist man sich, dass sich die Stanser Bevölkerung ein umfassendes Verkehrskonzept wünscht. Nun bietet sich die Chance, gemeinsam am runden Tisch nach Lösungen zu suchen. Im Vordergrund werden aber nur noch sanfte Lösungen stehen.

Offenbar hat die Mehrheit der Stanser das Projekt nicht richtig verstanden: zu viele unbekannte Elemente, zu wenig sichtbarer Nutzen. Die Gegnerschaft nutzte dies aus und verbreitete auch „unwahre“ Informationen. Hinzu kommt, dass die zuständigen Behörden zwar einzeln mit den Grundeigentümern gesprochen haben, nie aber einen Runden Tisch eingerichtet und gemeinsam nach Lösungen gesucht haben.

Die Gemeinde ist im Moment etwas ratlos. Auf der einen Seite muss die Robert-Durrer-Strasse dringend saniert werden, auf der anderen Seite stehen diverse andere Projekte zur Diskussion (weiträumigere Umfahrung, zum Teil im Agglomerationsprogramm). Im Weiteren fehlt ein wissenschaftliches Verkehrsmodell, mit dem aufgezeigt werden könnte, welche neue Strasse welche Entlastungen bringt.

Es könnte sich lohnen, die gegnerischen Gruppen früh einzubinden, um gemeinsam einen Weg aus der Sachgasse zu finden. An der Gemeindeversammlung vom 28. Mai 2008 versuchte die Gemeinde, das Bachprojekt zu realisieren, um doch noch die vom Kanton in Aussicht gestellten Subventionen beanspruchen zu können. Das Stimmvolk lehnte auch dieses Projekt aus Kostengründen ab.

7. Gesamtbeurteilung

Zwischen der Ausarbeitung der Planungsstudie für die Sanierung der Strasse und dem Antrag für den Projektierungskredit an der Gemeindeversammlung vom Frühjahr 2005 wurde es versäumt, die Anwohnerschaft mit einzubeziehen. Die Gegnerschaft wurde zu wenig in die Planung einbezogen. Der Gemeinderat ist nie offiziell auf die Interessengemeinschaft zugegangen, es gab keine offiziellen Gespräche. Auch gab es im Planungsprozess Phasen, in denen kaum etwas kommuniziert wurde. Erst kurz vor der Abstimmung nahmen die Kommunikationstätigkeiten zu. Die Presse hatte mehr Interesse an der Gegnerschaft als am Projekt an sich. Die Gegnergruppen konnten „Unwahrheiten“ veröffentlichen, auf die der Gemeinderat nicht wirklich reagieren konnte. In der Kommunikation fehlte der „Rote Faden“.

Hinzu kommt, dass mit den geplanten Massnahmen für urbane Regionen typische Verkehrsprobleme gelöst werden sollten. Der Entscheidungsprozess und die Kommunikation aber waren durch den dörflichen Charakter der Gemeinde Stans geprägt. Die zuständigen Personen aus Politik und Verwaltung waren nicht bereit in der gleichen Schärfe, wie dies die Gegnerschaft tat, zu argumentieren, weil sich die Personen kennen, immer wieder miteinander zu tun haben und „nicht allzu viel Geschirr zerbrechen werden sollte“.

Projektabschluss



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA

FORSCHUNG IM STRASSENWESEN DES UVEK

ARAMIS SBT

Formular Nr. 3: Projektabschluss

erstellt / geändert am: 6. April 2009

Grunddaten

Projekt-Nr.: SVI2004/004

Projekttitel: Verkehrspolitische Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung

Enddatum: 05.2009

Texte:

Zusammenfassung der
Projektresultate:

Das vorliegende Forschungsprojekt steht vor dem Hintergrund, dass zwar viele Erkenntnisse über die Entscheidungsprozesse und die Wirksamkeit bei einzelnen Verkehrsprojekten vorhanden sind, nicht aber über Regelmässigkeiten und die Folgen bestimmter Konstellationen von Erfolgs-, Hemm- und Misserfolgskriterien, unabhängig von den jeweiligen Einzelfällen. Um die aufgeworfenen Forschungsfragen beantworten zu können, ist ein dreistufiges Vorgehen verfolgt worden: erstens die Bezugnahme auf neue Governance-Formen und die Entwicklung eines kohärenten Analysemodells; zweitens die empirische Analyse und der Vergleich von systematisch ausgewählten Fallbeispielen; drittens die Ableitung und Überführung von Erfolgsfaktoren für ein Kommunikationskonzept.

Theoretischer und methodischer Bezugsrahmen

Der Begriff der Governance meint, dass verschiedene Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschiedlicher Staatsebenen zu verbindlichen und akzeptierten Entscheidungen führen, ohne dass zwangsläufig staatliche und hierarchisch ausgerichtete Durchsetzungsmechanismen eingesetzt werden. Es wird vermutet, dass so auch Steuerungs- und Vollzugsdefizite besser angegangen werden können. Eine wirkungsvolle Governance braucht aber eine gute Kommunikation. Mit der so genannten QCA-Methode (*Qualitative Comparative Analysis*) konnte eine breite Vielfalt von inhaltlich unterschiedlichen Projekten auf die jeweiligen Erfolgsfaktoren im Entscheidungsprozess hin analysiert und – trotz relativ geringer Fallzahl – quantitativ ausgewertet werden. Für die Analyse der Kommunikation wurden weitere Fallstudien qualitativ vertieft.

Empirische Analyse und Vergleich von Fallstudien

Die der QCA unterzogenen Fallstudien wurden hauptsächlich über bereits vorliegende Dokumente und Studien erhoben. Die vertiefte Untersuchung der Kommunikationsaspekte benötigte zusätzlich Gespräche mit involvierten Behörden und Experten. Die Daten wurden entlang der Variablen im Analysemodell codiert und interpretiert. Generell hat sich gezeigt, dass die föderale Ebene ein wichtiger Kontextfaktor ist, mit der Einschränkung, dass nur erfolgreiche und keine gescheiterten Bundesprojekte Eingang ins Sample fanden. Im Weiteren ist die Art der Verwaltungsorganisation auf kantonaler und kommunaler Ebene von grosser Bedeutung. Der Einbezug von Betroffenen und gesellschaftlichen Akteuren bei umstrittenen Projekten ist wichtig, nicht aber die Form des Einbezugs. Auf kommunaler Ebene ist das Engagement der zuständigen Politikinnen und Politiker im Planungs- und Entscheidungsprozess bzw. deren Einsehen für die Sache ausschlaggebend für den Erfolg. Auf kantonaler Ebene ist die Professionalität der Verwaltung und der Experten wichtiger. Aus den qualitativen Analysen zur Frage der Kommunikation wurde deutlich, dass Planungsprozesse keine starren Verfahren sind, sondern, stets einen Reifeprozess durchlaufen, der sich nur bedingt beschleunigen lässt. Die Projektbearbeitung und die Akzeptanzbeschaffung lassen sich durch eine systematisch aufgegleiste Kommunikation ohne grosse Unterbrüche optimieren.

Folgen für die Kommunikation in der Verkehrsplanung

Das aus den empirischen Ergebnissen abgeleitete Kommunikationskonzept gibt praktische Hinweise zur Kommunikation entlang des Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses. Im Zentrum steht die



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA

Zielerreichung:	Erkenntnis, dass Planungsprozesse von Beginn weg in enger Wechselwirkung mit der Kommunikation stehen sollten. Mitwirkung und Beteiligung sind die wirksamste Kommunikationsform. Kommunikation sollte nicht einfach als Vermittlung von Informationen verstanden werden, sondern als responsiv. So können auch die Entscheidungsbasis und damit die Erfolgsaussichten verbessert werden.
Folgerungen und Empfehlungen:	Die Erfolgs-, Hemm- und Misserfolgskriterien verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse in der Schweiz konnten auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene aufgezeigt werden. Bei den Bundesprojekten fehlte das dokumentarische Material, um gesicherte Aussagen machen zu können. Mit der Verknüpfung der QCA und qualitativer Vertiefungsstudien konnten Regelmässigkeiten und Folgen bestimmter Konstellationen von Determinanten bzw. ihrer Ausprägungen unabhängig von den jeweiligen Einzelfällen aufgezeichnet werden. Die empirischen Ergebnisse konnten in ein an der Praxis orientiertes Kommunikationskonzept überführt werden.
Publikationen:	Jedes Verkehrsprojekt sollte frühzeitig auf die für die Kommunikation wichtigen Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien hin geprüft werden. Daraus ist ein langfristiges und von Anfang an eingeplantes Kommunikationskonzept zu erstellen. Die Kommunikation sollte laufend evaluiert werden, auch als Verbesserungsinput für das Verkehrsprojekt selbst. Information, Schulung und weitere Übersetzung für die in der Praxis notwendigen Handlungsanweisungen in Bezug auf eine wirksame Kommunikation von Verkehrsprojekten.
Publikationen:	Begleitkommission empfiehlt aktive Verbreitung der Resultate. Dazu gehören wissenschaftliche Publikationen, Tagungsunterlagen und eine separate Broschüre mit dem Kommunikationsleitfaden.

Beurteilung der Begleitkommission:

Diese Beurteilung der Begleitkommission ersetzt die bisherige separate fachliche Auswertung.

Beurteilung:	Die Ziele der Forschungsarbeit sind aus Sicht der Begleitkommission klar erreicht worden: 1) Die Faktoren, welche für den Erfolg eines Projektes verantwortlich oder mitentscheidend sind, wurden identifiziert. Dank der vorliegenden Forschungsarbeit wird es transparenter und verständlicher, weshalb bestimmte Projekte erfolgreich sind, andere dagegen scheitern. 2) Die erfolgsrelevanten Zusammenhänge im Ablauf der Planungsprozesse, speziell der gegenseitigen Abhängigkeiten der Erfolgsfaktoren, wurden ebenfalls aufgezeigt. 3) Ein Kommunikationskonzept mit Leitfaden, basierend auf den Erkenntnissen der Studie und einem klassischen Marketingansatz, wurde vorgelegt. Die Erkenntnisse sind nachvollziehbar aufbereitet und praxisgerecht dargestellt. Über das engere Ziel der Arbeit hinaus geben die umfassenden Fallstudien zusätzliche generelle Hinweise zur Ausgestaltung von Projektabläufen und illustrieren das Erklärungsmodell. Sie leisten zudem einen wertvollen Beitrag zur schweizerischen Verkehrsgeschichte. Ein besonderes Augenmerk schenkte die Begleitkommission der erstmals in der schweizerischen Verkehrsforschung angewandten QCA-Methode. Dieses Experiment darf als gelungen bezeichnet werden, indem damit eine breite Vielfalt von – inhaltlich sehr unterschiedlichen - Projekten hinsichtlich ihres Entscheidungsprozesses analysiert und quantitativ ausgewertet werden konnten. Verglichen mit ökonomischen Methoden war die erforderliche Fallzahl kleiner und die Aussagekraft gleichzeitig schärfer. Die QCA kann damit für Fragestellungen der vorliegenden Art als geeignet betrachtet werden. Voraussetzung dafür ist allerdings eine hinreichende Fallzahl mit ähnlichen Kontextbedingungen. Zudem ist es aus Sicht der Begleitkommission wichtig, dass die Interpretation der Resultate durch Personen mit fundierter Kenntnis der analysierten Projekte validiert wird.
Umsetzung:	Der Kommunikationsleitfaden gibt wertvolle Hinweise zur Kommunikation entlang des gesamten Projektprozesses. Er bildet eine organische Erweiterung der Befunde des SVI-Berichtes Nr. 1060 über lange Entscheidungsprozesse im Verkehrswesen. Die Erkenntnisse aus diesen Arbeiten sollen künftig möglichst breit in das Projektmanagement integriert werden, um die Projekt- und Entscheidungsprozesse erfolgsversprechender auszugestalten. Die Begleitkommission empfiehlt daher dem SVI eine aktive Verbreitung, insbesondere mittels spezieller Fachtagungen und über weitere Kanäle.
weitergehender Forschungsbedarf:	Vertiefte Analyse und Anwendung der QCA-Methode in Bezug auf weitere Fallstudien, insbesondere die schwierig erfassbaren Bundesprojekte. Mit einer repräsentativen Auswahl an Fallstudien könnte auch der Zusammenhang zwischen Kommunikation und Akzeptanz bzw. Umsetzung von Verkehrsprojekten quantitativ und unter Verwendung weiterer politikwissenschaftlicher Methoden empirisch erhoben werden.
Einfluss auf Normenwerk:	Noch offen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA

Präsident Begleitkommission:

Name:	Weidmann	Vorname:	Ulrich
Amt, Firma, Institut:	Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme, ETH Zürich		
Strasse, Nr.:	Wolfgang-Pauli-Str. 15		
PLZ:	8093	Email:	weidmann@ivt.baug.ethz.ch
Ort:	Zürich	Telefon:	+41 44 633 33 50
Kanton, Land:	Schweiz	Fax:	+ 41 44 633 10 57

Unterschrift Präsident Begleitkommission:

Publikationsliste Forschungsberichte SVI

Forschungsberichte auf Antrag der Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure (SVI)
Rapports de recherche sur proposition de l'Association suisse des ingénieurs en transports
 (erschienen im Rahmen der Forschungsreihe des UVEK / parus dans le cadre des recherches du DETEC)

- 1980 **Velo- und Mofaverkehr in den Städten**
(R. Müller)
- 1980 **Anleitung zur Projektierung einer Lichtsignalanlage**
(Seiler Niederhauser Zuberbühler)
- 1981 **Güternahverkehr, Gesetzmässigkeiten**
(E. Stadtmann)
- 1981 **Optimale Haltestellenabstände beim öffentlichen Verkehr**
(Prof. H. Brändli)
- 1982 **Entwicklung des schweizerischen Strassenverkehrs ***
(SNZ Ingenieurbüro AG)
- 1983 **Lichtsignalanlagen mit oder ohne Uebergangssignal Rot-Gelb**
(Weber Angehrn Meyer)
- 1983 **Güternahverkehr, Verteilungsmodelle**
(Emch + Berger AG)
- 1983 **Modèle Transyt 8: Traffic Network Study Tool; Programme Pretrans**
(...)
- 1983 **Parkraumbewirtschaftung als Mittel der Verkehrslenkung ***
(Glaser + Saxer)
- 1984 **Le rôle des taxis dans les transports urbains (franz. Ausgabe)**
(Transitec)
- 1984 **Park and Ride in Schweizer Städten ***
(Balzani & Schudel AG)
- 1986 **Verträglichkeit von Fahrrad, Mofa und Fussgänger auf gemeinsamen Verkehrsflächen ***
(Weber Angehrn Meyer)
- 1986 **Transyt 8 / Pretrans; Modell Programmsystem für die Optimierung von Signalplänen von städtischen Strassennetzen**
(...)
- 1987 **Verminderung der Umweltbelastungen durch verkehrsorganisatorische und –technische Massnahmen ***
(Metron AG)
- 1987 **Provisorischer Behelf für die Umweltverträglichkeits-Prüfung von Verkehrsanlagen ***
(Büro BC, Jenni + Gottardi AG, Scherrer)
- 1988 **Bestimmungsgrössen der Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr ***
(Rapp AG)
- 1988 **EDV-Anwendungen im Verkehrswesen**
(IVT, ETH Zürich)
- 1988 **Forschungsvorschläge Umweltverträglichkeitsprüfung von Verkehrsanlagen**
(Büro BC, Jenni & Gottardi AG, Scherrer)
- 1989 **Vereinfachte Methode zur raschen Schätzung von Verkehrsbeziehungen ***
(P. Widmer)
- 1990 **Planungsverfahren bei Ortsumfahrungen**
(Toscano-Bernardi-Frey AG)
- 1990 **Anteil der Fahrzeugkategorien in Abhängigkeit vom Strassentyp**
(Abay & Meyer)
- 1991 **Busbuchten, ja oder nein?***
(Zwicker und Schmid)
- 1991 **EDV-Anwendung im Verkehrswesen, Katalog 1990**
(IVT, ETH Zürich)
- 1991 **Mofa zwischen Velo und Auto**
(Weber Angehrn Meyer)
- 1991 **Erhebung zum Güterverkehr**
(Abay & Meier, Albrecht & Partner AG, Holinger AG, RAPP AG, Sigmaplan AG)
- 1991 **Mögliche Methoden zur Erstellung einer Gesamtbewertung bei Prüfverfahren***
(Basler & Partner AG)
- 1992 **Parkierungsbeschränkungen mit Blauer Zone und Anwohnerparkkarte**
(Jud AG)
- 1992 **Einsatzkonzepte und Integrationsprobleme der Elektromobile***
(U. Schwegler)

- 1992 **UVP bei Strassenverkehrsanlagen, Anleitung zur Erstellung von UVP-Berichten***
(Büro BC, Jenni & Gottardi AG, Scherrer)
erschieden auch als Mitteilungen zur UVP Nr. 7/Mai 1992 des BUWAL
- 1992 **Von Experten zu Beteiligten - Partizipation von Interessierten und Betroffenen beim Entscheiden über Verkehrsvorhaben***
(J. Dietiker)
- 1992 **Fehlerrechnung und Sensitivitätsanalyse für Fragen der Luftreinhaltung: Verkehr - Emissionen – Immissionen ***
(INFRAS)
- 1993 **Indikatoren im Fussgängerverkehr ***
(RAPP AG)1993
- 1993 **Velofahren in Fussgängerzonen***
(P. Ott)
- 1993 **Vernetztes bzw. ganzheitliches Denken bei Verkehrsvorhaben**
(Jauslin + Stebler, Rudolf Keller AG)
- 1993 **Untersuchung des Zusammenhanges von Verkehrs- und Wandermobilität**
(synergo, Jenni + Gottardi AG)
- 1993 **Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von flexiblen Nutzungen im Strassenraum**
(Sigmaphan AG)
- 1993 **EIE et infrastructures routières, Guide pour l'établissement de rapports d'impact ***
(Büro BC, Jenni + Gottardi AG, Scherrer)
erschieden als Mitteilungen zur UVP Nr. 7(93) / Juli 1993 des BUWAL/paru comme informations concernant l'étude de l'impact sur l'environnement EIE No. 7(93) / juillet 1993 de l'OFEFP
- 1993 **Handlungsanleitung für die Zweckmässigkeitsprüfung von Verkehrsinfrastrukturprojekten, Vorstudie**
(Jenni + Gottardi AG)
- 1994 **Leistungsfähigkeit beim Fahrstreifenabbau auf Hochleistungsstrassen**
(Rutishauser, Mägerle, Keller)
- 1994 **Perspektiven des Freizeitverkehrs, Teil 1: Determinanten und Entwicklungen***
(R + R Burger AG, Büro Z)
- 1995 **Verkehrsentwicklungen in Europa, Vergleich mit den schweizerischen Verkehrsperspektiven**
(Prognos AG / Rudolf Keller AG)
erschieden als GVF-Auftrag Nr. 267 des GS EVED Dienst für Gesamtverkehrsfragen / paru au SG DFTCE Service d'étude des transports No. 267
- 1996 **Einfluss von Strassenkapazitätsänderungen auf das Verkehrsgeschehen**
(SNZ Ingenieurbüro AG)
- 1997 **Zweckmässigkeitsbeurteilung von Strassenverkehrsanlagen ***
(Jenni + Gottardi AG)
- 1997 **Verkehrsgrundlagen für Umwelt- und Verkehrsuntersuchungen**
(Ernst Basler + Partner AG)
- 1998 **Entwicklungsindices des Schweizerischen Strassenverkehrs ***
(Abay + Meier)
- 1998 **Kennzahlen des Strassengüterverkehrs in Anlehnung an die Gütertransportstatistik 1993**
(Albrecht & Partner AG / Symplan Map AG)
- 1998 **Was Menschen bewegt. Motive und Fahrzwecke der Verkehrsteilnahme**
(J. Dietiker)
- 1998 **Das spezifische Verkehrspotential bei beschränktem Parkplatzangebot ***
(SNZ Ingenieurbüro AG)
- 1998 **La banque de données routières STRADA-DB somme base de modèles de trafic**
(Robert-Grandpierre et Rapp SA / INSER SA / Rosenthaler & Partner AG)
- 1998 **Perspektiven des Freizeitverkehrs. Teil 2: Strategien zur Problemlösung**
(R + R Burger und Partner, Büro Z)
- 1998 **Kombinierte Unter- und Überführung für FussgängerInnen und VelofahrerInnen**
(Büro BC / Pestalozzi & Stäheli)
- 1998 **Kostenwirksamkeit von Umweltschutzmassnahmen**
(INFRAS)
- 1998 **Abgrenzung zwischen Personen- und Güterverkehr**
(Prognos AG)
- 1999 **Gesetzmassigkeiten im Strassengüterverkehr und seine modellmässige Behandlung**
(Abay & Meier / Ernst Basler + Partner AG)
- 1999 **Aktualisierung der Modal Split-Ansätze**
(P. Widmer)
- 1999 **Management du trafic dans les grands ensembles**
(Transportplan SA)
- 1999 **Technology Assessment im Verkehrswesen : Vorstudie**
(RAPP AG Ing. + Planer Zürich)

- 1999 **Verkehrstelematik im Management des Verkehrs in Tourismusgebieten**
(ASIT / IC Infraconsult AG)
- 1999 **„Kernfahrbahnen“ Optimierte Führung des Veloverkehrs an engen Strassenquerschnitten ***
(Metron Verkehrsplanung und Ingenieurbüro AG)
- 2000 **Sensitivitäten von Angebots- und Preisänderungen im Personenverkehr**
(Prognos AG)
- 2000 **Dephi-Umfrage Zukunft des Verkehrs in der Schweiz**
(P. Widmer / IPSO Sozial-, Marketing- und Personalforschung)
- 2000 **Der Wert der Zeit im Güterverkehr**
(Jenni + Gottardi AG)
- 2000 **Floating Car Data in der Verkehrsplanung**
(Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG + Rosenthaler + Partner AG)
- 2000 **Verlässlichkeit als Entscheidvariable: Experimente mit verschiedenen Befragungssätzen**
(IVT - ETHZ)
- 2001 **Aktivitätenorientierte Personenverkehrsmodelle, Vorstudie**
(P. Widmer und K.W. Axhausen)
- 2001 **Zeitkostenansätze im Personenverkehr**
(G. Abay und K.W. Axhausen)
- 2001 **Véhicules électriques et nouvelles formes de mobilité**
(Transitec Ingénieurs-Conseils SA)
- 2001 **Besetzungsgrad von Personenwagen: Analyse von Bestimmungsgrößen und Beurteilung von Massnahmen zu dessen Erhöhung**
(RAPP AG Ingenieure + Planer)
- 2001 **Grobkonzept zum Aufbau einer multimodalen Verkehrsdatenbank**
(INFRAS)
- 2001 **Ermittlung der Gesamtleistungsfähigkeit (MIV + OEV) bei lichtsignalgeregelten Knoten**
(büro S-ce Simon-consulting-engineering)
- 2001 **Besteuerung von Autos mit einem Bonus/Malus-System im Kanton Tessin**
(U. Schwegler Büro für Verkehrsplanung)
- 2001 **GIS als Hilfsmittel in der Verkehrsplanung**
(büro widmer)
- 2001 **Umgestaltung von Strassen im Zuge von Erneuerungen**
(Infraconsult AG + Zellner + Maurer AG)
- 2001 **Piloterhebung zum Dienstleistungsverkehr und zum Gütertransport mit Personenwagen**
(Prognos AG, Emch+Berger AG, IVU Traffic Technologies AG)
- 2002 **Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen - Auswirkungsanalyse**
(Metron AG, Neosys AG, Hochschule Rapperswil)
- 2002 **Probleme bei der Einführung und Durchsetzung der im Transportwesen geltenden Umweltschutzbestimmungen; unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs beim Strassenverkehrslärm**
(B+S Ingenieur AG)
- 2002 **Nachhaltigkeit und Koexistenz in der Strassenraumplanung**
(Berz Hafner + Partner AG)
- 2002 **Warum steht P. Müller lieber im Stau als im Tram?**
(Planungsbüro Jürg Dietiker / MOVE RAUM P. Regli / Landert Farago Davatz & Partner / Dr. A. Zeyer)
- 2002 **Nachhaltigkeit im Verkehr**
(Jenni + Gottardi AG)
- 2002 **Massnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz längerer Fuss- und Velostrecken**
(Arbeitsgemeinschaft Büro für Mobilität / V. Häberli / A. Blumenstein / M. Wälti)
- 2002 **Carreiseverkehr: Grundlagen und Perspektiven**
(B+S Ingenieur AG / Gare Routière de Genève)
- 2002 **Potentielle Gefahrenstellen**
(Basler & Hofmann / Psychologisches Institut der Universität Zürich)
- 2003 **Evaluation kurzfristiger Benzinpreiserhöhungen**
(Infras / M. Peter / N. Schmidt / M. Maibach)
- 2002 **Verlässlichkeit als Entscheidungsvariable, Vorstudie**
(ETH Zürich, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme IVT)
- 2002 **Mischverkehr MIV / ÖV auf stark befahrenen Strassen**
(Verkehrsingenieurbüro TEAMverkehr)
- 2003 **Vorstudie zu den Wechselwirkungen Individualverkehr – öffentlicher Verkehr infolge von Verkehrstelematik-Systemen**
(Abay & Meier, Zürich)
- 2003 **Strassen mit Gemischtverkehr: Anforderungen aus der Sicht der Zweiradfahrer**
(WAM Partner, Planer und Ingenieure, Solothurn)
- 2003 **Erfolgskontrolle von Umweltschutzmassnahmen bei Verkehrsvorhaben**
(Metron Landschaft AG, Brugg / Quadra GmbH, Zürich / Metron Verkehrsplanung AG, Brugg)

- 2004 **Perspektiven für kurze Autos**
(Ingenieur- und Planungsbüro Bühmann, Zollikon)
- 2004 **Lange Planungsprozesse im Verkehr**
(BINARIO TRE, Windisch)
- 2004 **Auswirkungen von Personal Travel Assistance (PTA) auf das Verkehrsverhalten**
(Ernst Basler und Partner AG, Zürich)
- 2004 **Methoden zum Erstellen und Aktualisieren von Wunschlinienmatrizen im motorisierten Individualverkehr**
(ETH Zürich, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme IVT)
- 2004 **Zeitkostenansätze im Personenverkehr**
(ETH Zürich, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme IVT / Rapp Trans AG, Zürich)
- 2004 **Determinanten des Freizeitverkehrs: Modellierung und empirische Befunde**
(ETH Zürich, Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme IVT)
- 2004 **Verfahren von Technology Assessment im Verkehrswesen**
(Rapp Trans AG, Zürich / IKAÖ, Bern / Interface, Luzern)
- 2004 **Mobilitätsdatenmanagement für lokale Bedürfnisse**
(SNZ, Zürich / TEAMverkehr, Cham / Büro für Verkehrsplanung, Fischingen)
- 2004 **Auswirkungen neuer Arbeitsformen auf den Verkehr - Vorstudie**
(INFRAS, Bern)
- 2004 **Standards für intermodale Schnittstellen im Verkehr**
(synergo, Zürich / ILS NRW, Dortmund)
- 2005 **Verkehrsumlegungs-Modelle für stark belastete Strassennetze**
(büro widmer, Frauenfeld)
- 2005 **Wirksamkeit und Nutzen der Verkehrsinformation**
(B+S Ingenieure AG, Bern / Ernst Basler + Partner AG, Zürich / Landert Farago Partner, Zürich)
- 2005 **Spezialisierung und Vernetzung: Verkehrsangebot und Nachfrageentwicklung zwischen den Metropolitanräumen des Städtesystems Schweiz**
(synergo, Zürich)
- 2005 **Wirkungsketten Verkehr - Wirtschaft**
(ECOPLAN, Aitdorf und Bern / büro widmer, Frauenfeld)
- 2005 **Cleaner Drive**
Hindernisse für die Markteinführung von neuen Fahrzeug-Generationen
(E'mobile, der Schweizerische Verband für elektrische und effiziente Strassenfahrzeuge, Urs Schwegler)
- 2005 **Spezifische Anforderungen an Autobahnen in städtischen Agglomerationen**
(Ingenieur- und Planungsbüro Dr. Walter Berg, Zürich)
- 2005 **Instrumente für die Planung und Evaluation von Verkehrssystem-Management-Massnahmen**
(Jenni + Gottardi AG, Zürich / Universität Karlsruhe)
- 2005 **Trafic de support logistique de grandes manifestations (Betriebsverkehr von Grossanlässen)**
(Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, EPFL)
- 2005 **Verkehrsdosierungsanlagen, Strategien und Dimensionierungsgrundsätze**
(Ingenieurbüro Walter Berg, Zürich)
- 2005 **Angebote und Erfolgskriterien im nächtlichen Freizeitverkehr**
(Planungsbüro Jud, Zürich)
- 2005 **Vor- und Nachlauf im kombinierten Ladungsverkehr**
(Rapp Trans AG, Zürich)
- 2005 **Finanzielle Anreize für effiziente Fahrzeuge - Eine Wirkungsanalyse der Projekte VEL2 (Tessin) und NewRide in Basel und Zürich**
(Rapp Trans AG, Zürich / Interface, Luzern)
- 2006 **Reduktionsmöglichkeiten externer Kosten des MIV am Beispiel des Förderprogramms VEL2 im Kanton Tessin**
(Università della Svizzera Italiana, Lugano / Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich)
- 2006 **Nachhaltigkeit im Verkehr**
Indikatoren im Bereich Gesellschaft
(Ernst Basler + Partner AG, Zollikon / Landert Farago Partner, Zürich)
- 2006 **Früherkennung von Entwicklungstrends zum Verkehrsangebot**
(Interface - Institut für Politikstudien, Luzern)
- 2006 **Publikumsintensive Einrichtungen PE: Planungsgrundlagen und Gesetzmässigkeiten**
(Metron Verkehrsplanung AG, Brugg / Transitec Ingenieurs-Conseils SA, Lausanne / Fussverkehr Schweiz, Zürich)
- 2006 **Erhebung des Fuss- und Veloverkehrs**
(IRAP, Hochschule für Technik, Rapperswil / Fussverkehr Schweiz, Zürich / Pestalozzi & Stäheli, Basel / Daniel Sauter, Urban Mobility Research, Zürich)
- 2006 **Verkehrstechnische Beurteilung multimodaler Betriebskonzepte auf Strassen innerorts**
(S-ce Simon consulting experts, Zürich)
- 2006 **Beurteilung von Busbevorzugungsmassnahmen**
(Metron Verkehrsplanung AG, Brugg)

- 2006 **Error Propagation in Macro Transport Models**
(Systems Consult, Monaco / B+S Ingenieur AG, Bern)
- 2007 **Fussgängerstreifenlose Ortszentren**
(Ingenieurbüro Ghielmetti, Winterthur / IAP, Zürich)
- 2007 **Kernfahrbahnen auf Ausserortsstrecken**
(Frossard GmbH, Zürich)
- 2007 **Road Pricing Modelle auf Autobahnen und in Stadtregionen**
(INFRAS, Zürich / Rapp Trans AG, Basel)
- 2007 **Entkopplung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum**
(INFRAS, Zürich / Università della Svizzera Italiana, Lugano)
- 2007 **Genderfragen in der Verkehrsplanung Vorstudie**
(SNZ Ingenieure und Planer AG, Zürich)
- 2007 **Konfliktanalyse beim Mischverkehr**
(Sigmaphan AG, Bern)
- 2007 **Verfahren zur Berücksichtigung der Zuverlässigkeit in Evaluationen**
(Ernst Basler + Partner AG, Zürich / Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich)
- 2007 **Überlegungen zu einem Marketingansatz im Fuss- und Veloverkehr**
(Büro für Mobilität AG, Bern/Burgdorf / Büro für utopien, Burgdorf/Berlin / LP Ingenieure AG, Bern / Masciardi communication & design AG, Bern)
- 2008 **Einbezug von Reisekosten bei der Modellierung des Mobilitätsverhaltens**
(Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT) ETH, Zürich / TRANSP-OR EPF Lausanne, Lausanne / IRE USI, Lugano)
- 2008 **Ausgestaltung von multimodalen Umsteigepunkten**
(Metron AG, Brugg / Universität Zürich Sozialforschungsstelle, Zürich)
- 2008 **Überbreite Fahrstreifen und zweistreifige Schmalfahrbahnen**
(IRAP HSR Hochschule für Technik, Rapperswil)
- 2008 **Fahrten- und Fahrleistungsmodelle: Erste Erfahrungen**
(Hesse+Schwarze+Partner, Zürich / Büro widmer, Frauenfeld)
- 2008 **Quantitative Auswirkungen von Mobility Pricing Szenarien auf das Mobilitätsverhalten und auf die Raumplanung**
(Verkehrsconsulting Fröhlich, Zürich / TransOptima GmbH, Olten / Ernst Basler + Partner AG, Zürich)
- 2008 **Organisatorische und rechtliche Aspekte des Mobility Pricing**
(Ernst Basler + Partner AG)
- 2008 **Forschungspaket "Güterverkehr", Initialprojekt "Bestandesaufnahme und Konkretisierung des Forschungspakets"**
(Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich - ETH / Università della Svizzera Italiana / Universität St. Gallen)
- 2008 **Freizeitverkehr innerhalb von Agglomerationen**
(Hochschule Luzern - Wirtschaft, Luzern / ISOE, Frankfurt am Main / Interface Politikstudien, Luzern)
- 2008 **Gesetzmässigkeiten des Anlieferverkehrs**
(Sigmaphan AG / Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG)
- 2009 **Modal Split Funktionen im Güterverkehr**
(Rapp Trans AG, Zürich / IVT ETH, Zürich)
- 2009 **Mobilitätsmuster zukünftiger Rentnerinnen und Rentner: eine Herausforderung für das Verkehrssystem 2030?**
(Büro widmer Frauenfeld / Institut für Psychologie, Universität Bern)
- 2008 **Mobilitätsmanagement in Berieben - Motive und Wirksamkeit**
(synergo, Zürich / Tensor Consulting AG, Bern)
- 2009 **Monitoring und Controlling des Gesamtverkehrs in Agglomerationen**
(Ecoplan, Altdorf und Bern / Ernst Basler + Partner, Zürich)

* vergriffen: Diese Exemplare können auf Wunsch nachkopiert werden
*épuisé: Selon désir, ces rapports peuvent être copiés

Die Berichte können bezogen werden bei / Les rapports peuvent être commandés au:
VSS, Seefeldstrasse 9, 8008 Zürich,
Tel. 01 269 40 20, Fax. 01 / 252 31 30, info@vss.ch