



**Integration des
mediativen
Handelns
in der frühen
Planungsphase
von
öffentlichen
Bauvorhaben**

Andrea Giroud-Kaiser und Heike Lorenz

ZUSAMMENFASSUNG	4
EINLEITUNG	6
UNSERE MOTIVATION UND DAS ZIEL UNSERER ARBEIT	7
METHODISCHES VORGEHEN	8
HAUPTTEIL	9
FALLBESCHREIBUNG	9
DIE PLANUNGSSCHRITTE	11
DAS SIA PHASENMODELL	11
DIE SIA PHASEN IM KONTEXT ZUM RECHTLICH DEFINIERTEN ABLAUF	12
DIE PROJEKTORGANISATION	14
NUTZUNGSPLAN- UND BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN	15
MEDIATIVES HANDELN, PARTIZIPATION UND MEDIATION	18
RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	23
FALLANALYSE	28
THESE	31
INTERVIEW	31
FRAGEN	32
AUSWERTUNG (SYSTEMATIK UND KRITERIEN, TABELLE, ANALYSE)	33
SCHLUSSFOLGERUNG	42
FAZIT	47
CHECKLISTE	51
ANHÄNGE	53

ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen unserer beruflichen Tätigkeit bearbeiten wir - Andrea Giroud als Rechtsanwältin und Heike Lorenz als Architektin - berufsspezifische Themen im Zusammenhang mit öffentlichen Bauprojekten. Wir haben es mit Planungs- und Entscheidungsprozessen zu tun, bei denen wir eine zunehmende Vielfalt von Anforderungen feststellen. Nicht selten stehen die Anforderungen im Widerspruch zueinander. Wir beobachten, dass die bisher bewährten Prozesse an Grenzen stossen und überdacht werden müssen. Handlungsspielraum sehen wir unter anderem bei den Kommunikationsprozessen und der dazu notwendigen mediativen Haltung sämtlicher Beteiligter.

In der vorliegenden Abschlussarbeit setzen wir uns mit dem Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsprozessen öffentlicher Bauvorhaben auseinander. Aus Sicht der öffentlichen Bauherrin legen wir den Schwerpunkt auf die frühen Planungsprozesse.

Am Beispiel eines fiktiven Schulhausprojektes haben wir die Prozesse der Projektentwicklung und -definition bis zur nachfolgenden Projektierung analysiert. Alle gesetzlichen Vorgaben des Bau- und Planungsrechts sind eingehalten und trotzdem ist das Projekt durch Einsprachen und Beschwerden für mehrere Jahre blockiert.

Wir stellen fest, dass das Projektumfeld anspruchsvoll ist und die Kommunikation von Seiten der Bauherrin mit den verschiedenen Akteuren des Projektumfeldes Optimierungsmöglichkeiten aufweist. Die Möglichkeit, im Rahmen des bestehenden Gestaltungsspielraums, Projektgegner zu Projektbeteiligten oder gar zu Befürwortern zu machen, scheint hier nicht hinreichend genutzt, wenn Ängste, Befürchtungen und Fehlinterpretationen Gegenstand der Einsprachen bilden. Wir meinen, dass eine verbesserte Kommunikation zwischen der Bauherrin und der betroffenen Öffentlichkeit das gegenseitige Verständnis hätte fördern können. Konkret denken wir dabei an präventive Massnahmen des mediativen Handelns und an Mediation als eine Methode der aussergerichtlichen Konfliktlösung.

Unsere in diesem Zusammenhang aufgestellte These lautet deshalb wie folgt:

Konflikte können vermieden werden, wenn die Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens gemeinsam zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit erarbeitet werden.

In den von uns geführten Interviews mit Personen unterschiedlicher Projektperspektiven sehen wir unsere These in dem Sinne bestätigt, als dass - früh ins Gespräch kommen - Interessen erkennen und ernst nehmen - Konflikten nicht aus dem Weg gehen - einige der präventiven **Möglichkeiten zur Konfliktminimierung** darstellen. Sie führen zu gegenseitigem **Verständnis und Vertrauen**. Wenn zudem die Frage nach einem **Mehrwert** für den nachfolgenden Projektprozess positiv beantwortet werden kann, sollte diese Chance genutzt werden. Ein Garant für einen reibungslosen Projektablauf ist es aber nicht. Unsere These haben wir daher wie folgt angepasst:

Durch die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens können mögliche Konflikte erkennbar gemacht werden, was die Chance für eine frühzeitige Konfliktklärung und Eskalationsvermeidung bietet.

Abschliessend haben wir eine Checkliste für die öffentliche Bauherrschaft erstellt. In der Checkliste sind die wesentlichen Aspekte für die Ausarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens unter Beteiligung aller betroffenen Akteure als präventive Massnahmen zur Konflikterkennung und -vermeidung aufgelistet.

EINLEITUNG

Bauliche Veränderungen lösen unterschiedliche Betroffenheit aus. Wenn es um die Entwicklung von Quartieren oder öffentlichen Bauvorhaben wie bspw. Schulen geht, können Partikularinteressen oder grundsätzliche Fragen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens aufgeworfen werden. In den vergangenen Jahren hat das Engagement der professionell organisierten und der in der Regel ehrenamtlich, nicht-professionell organisierten Öffentlichkeit zugenommen. Wenn es um Belange der Öffentlichkeit und den Anspruch auf Mitgestaltung und Mitbestimmung geht, ist miteinhergehend ein gesellschaftlicher Wandel und damit eine Veränderung des Demokratieverständnisses auszumachen. Es sind partizipative Prozesse entstanden, und der Dialog zwischen der betroffenen Öffentlichkeit, der Verwaltung und der Politik kann sich immer weiter verbessern.

Damit ist ein Wandel zu erkennen, wie bei der von HORST ZILLESSEN beschriebenen notwendigen Veränderung in Bezug auf Bürgerbeteiligung, wonach «...eine Politik, die die Interessen der Entscheidungsbetroffenen nicht nachweisbar in die Entscheidungsvorbereitung einbezieht, auf Dauer nicht mehr akzeptiert werden wird.» (HORST ZILLESSEN, erschienen in: FALK/HEINTEL/KRAINZ (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Wiesbaden 2005, S. 83-94). Dieser Gedanke ist auch vor dem Hintergrund des von ANDREAS RECKWITZ beschriebenen Wandels der Gesellschaftsstrukturen interessant. Wir haben es nach ihm mit einer Gesellschaft der Singularitäten zu tun, in der nicht mehr das Allgemeine, sondern das Besondere eingefordert wird. «...die Verdrängung der Formate des Allgemeinen durch jene des Besonderen betrifft last but not least die Formen des Sozialen, des Kollektiven und des Politischen. Formale Organisationen, Volksparteien, ja schließlich der moderne Typus des bürokratischen Staates geraten in die Defensive und erscheinen von geringer Attraktivität.» (ANDREAS RECKWITZ, Die Geschichte der Singularitäten, Suhrkamp, Berlin 2018, S. 46).

Innerhalb der Grundpfeiler der Demokratie, auf die wir hier nicht weiter eingehen, ist also die Wandlungs- oder Anpassungsfähigkeit wichtig, um den gesellschaftlichen Bedürfnissen und den spezifischen Interessen jedes Betroffenen Rechnung tragen zu können. Wenn es also um öffentliche Bauten geht, deren Anlagen der öffentlichen Nutzung durch die Bevölkerung dienen (vgl. Bauordnung [BO; SSSB Nr. 721.1, Art. 24]), stellt sich die Frage nach der Akzeptanz und

der Attraktivität, wenn diese durch demokratisch legitimierte Entscheidungen herbeigeführt werden. Das Bedürfnis nach Bürgerbeteiligung zusammen mit dem - wie RECKWITZ es beschreibt - Streben nach Identifikationsmöglichkeit und speziellen Qualitätsmerkmalen als «dem Besonderen» (mein Quartier unterscheidet sich deutlich vom Nachbarquartier) stellen künftig zusätzliche Herausforderungen an Politikerinnen und die Verwaltungsmitarbeitenden dar. Es ist ein gesellschaftlicher Kulturwandel, der vor den Toren der demokratisch legitimierten Verwaltung nicht Halt macht. Der Druck auf die kommunalen und kantonalen Gesetzgeber sowie auf den Bundesgesetzgeber könnte sich damit erhöhen. Immer mehr kann die Bevölkerung nicht nur abstimmen sondern auch mitbestimmen. Die Redakteurin BARBARA ACHERMANN schreibt dazu «... Die Bevölkerung ist weniger autoritätsgläubig als früher, sie fordert Mitsprache ein...». Sie legt damit ein neues Selbstbewusstsein an den Tag (BARBARA ACHERMANN, Partizipation, Ist das nur eine Alibiübung? in: Die Zeit, Nr. 39, 19. November 2019, S. 89).

Fraglich ist, welche Verfahren und Methoden sich eignen, um den oben beschriebenen Bedürfnissen und dem damit einhergehenden Wandel auch zukünftig gerecht werden zu können. Wir thematisieren einen Ansatz der frühen Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Ausarbeitung von Bauprojekten, die die Mitgestaltung des direkten Umfeldes ermöglicht, mit dem Ziel, einen nachhaltigen Mehrwert sowohl für die betroffene Öffentlichkeit als auch für die Verwaltung als Bauherrin öffentlicher Bauvorhaben zu generieren. Wir denken dabei an die Anwendung der Prinzipien des mediativen Handelns, als eine Haltung der Dialogkultur.

Unsere Motivation und das Ziel unserer Arbeit

Wir Autorinnen sind seit Jahren in unterschiedlichen Rollen in die Planung und Ausführung öffentlicher Bauvorhaben involviert. Wir haben es dort mit vielen Akteuren zu tun. Beteiligt sind bspw. Vertreterinnen¹ unterschiedlicher Interessengruppen oder Organisationen, Anwohner und Vertreterinnen aus Verwaltung und Politik. Die Meinungen über die Notwendigkeit, über Art, Mass und Nutzen der Bauvorhaben gehen mitunter weit auseinander.

¹ Geschlechterspezifische Bezeichnungen werden in diesem Text aus Gründen der Lesbarkeit abwechselnd benutzt.

Wir stellen fest, dass die Entwicklung von öffentlichen Bauvorhaben oftmals schon in den sehr frühen Planungsphasen mit erheblichem Konfliktpotential und mit massiven Konflikten verbunden ist. Werden die Konflikte hier nicht gelöst, kommt es im schlechtesten Fall im Rahmen eines Planungsverfahrens oder des Bewilligungsverfahrens zu Einsprachen mit allen negativen Folgen für die Beteiligten und das Projekt.

Vor diesem Hintergrund wollen wir prüfen, welche Möglichkeiten der Verwaltung als Bauherrenvertretung zur Konfliktprävention und -lösung zur Verfügung stehen, welche Methoden in der Praxis angewendet werden und welche rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen. Wir wollen Optimierungsmöglichkeiten durch eine früh und gut eingebettete Konfliktprävention aufzeigen. Dies mit dem Ziel, Verbesserungen vorschlagen zu können, die einen Mehrwert sowohl für alle Beteiligten als auch für das Projekt darstellen.

Methodisches Vorgehen

In der vorliegenden Arbeit nutzen wir die Gelegenheit, anhand eines fiktiven Fallbeispiels, den Planungsablauf eines öffentlichen Bauvorhabens in den sehr frühen Planungsphasen² - der Strategischen Planung und Vorstudie (SIA Phase 1 und 2) - im Kontext zu der nachfolgenden Planungsphase - der Projektierung (SIA Phase 3) - zu schildern. Ausserdem schildern wir den parallel dazu verlaufenden Prozess des Planungs- und Bewilligungsverfahrens. Weiter werden wir die sich auf diese Phasen beziehenden Rechtsgrundlagen und die Prozessarchitektur kritisch hinterfragen.

Mit Blick auf das fiktive Fallbeispiel prüfen wir aus Sicht der Bauherrin Möglichkeiten der Konfliktprävention und solche zur Auflösung von Blockaden. Es soll geklärt werden, ob durch eine frühe Beteiligung sämtlicher Akteure die Interessen aller involvierten Personen, Organisationen oder Institutionen angemessen berücksichtigt werden können. Im Anschluss soll die im Rahmen der Arbeit formulierte These durch Interviews mit ausgewählten Personen aus

² Die Planung von Bauvorhaben wird in einzelne Phasen unterteilt. Wir beziehen uns in unserer Arbeit auf die Einteilung und Beschreibung des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverbandes (SIA). Dort finden wir eine Gliederung in sechs Phasen mit Teilphasen vor, die jeweils detailliert beschrieben sind. Die Gliederung liegt in angepasster Form für die unterschiedlichen Disziplinen wie Architekten, Bau-Ingenieure etc. vor (vgl. Abbildung 1 dieser Arbeit: Phasenübersicht gemäss Ordnung SIA 102/2020).

unterschiedlichen Blickwinkeln auf die Thematik überprüft werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden zu einer Überprüfung der These, zum Fazit der Arbeit und einer Checkliste für die Verwaltung führen.

HAUPTTEIL

Als Ausgangspunkt dient uns ein Schulhausprojekt, welches in unserer Arbeit aus einer Vielzahl konkreter Beispiele aus der Stadt Bern zu einem fiktiven Fallbeispiel verknüpft wird. Die Stadtverwaltung ist Bauherrin. Das Projekt ist durch Einsprachen blockiert.

Fallbeschreibung

Schulhausprojekt Kunterbunt

Die fiktive Volksschule Kunterbunt wurde im Jahr 1872 erbaut. Die Schulanlage ist im Bauinventar als «beachtenswert», ohne rechtswirksame Einstufung aufgeführt. Sie besteht aus einem Hauptgebäude und einer freistehenden Turnhalle. Aktuell werden dreizehn Schulklassen der Unterstufe im Schulhaus unterrichtet. Zusätzlich besteht das Angebot einer Tagesschule für 80 Kinder. Die Volksschule Kunterbunt wurde in den vergangenen Jahren, soweit möglich, betrieblich angepasst und unterhalten.

Ausgelöst durch ein neues Wohnungsangebot für Familien im Quartier, führten wachsende Schülerinnen- und Schülerzahlen zur Anmeldung eines zusätzlichen Schulraumbedarfs³. Gestützt auf diesen Mehrbedarf an Schulraum wurde von der Bauherrin eine Zustandsanalyse an ein externes Planungsbüro in Auftrag gegeben.

Das Ergebnis der Zustandsanalyse hat die Sanierungsbedürftigkeit der gesamten Schulanlage aufgezeigt. Das Schulhaus genügt nicht mehr den aktuellen gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf Hindernisfreiheit, Brandschutz und Absturzsicherung. Die freistehende Turnhalle, die Aussenanlagen und die Kanalisation sind ebenfalls in einem schlechten Zustand. Die

³ Vgl. Anhang B, Prozessverantwortliche Rollen, Immobilienhandbuch der Stadt Bern, 2019 und Prozess- und Rollenmodell am Beispiel eines Schulhausprojektes.

Raumteilung, Akustik und Hygiene genügen zudem nicht mehr den pädagogischen Anforderungen an eine zeitgemässe Schule. Die Schulanlage ist mit dreizehn Klassen ausgelastet. Das mit dem zusätzlichen Bedarf von vier Klassen und einer Einfachturnhalle verbundene neue Raumprogramm kann nicht im Bestand untergebracht werden. Die bauliche Erweiterung der Schulanlage ist daher unumgänglich und soll geprüft werden. Zu diesem Zweck hat die zuständige Verwaltung wiederum ein externes Planungsbüro mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde das Potential für eine Erweiterung der Anlage geprüft und durch vorliegende Erkenntnisse nachgewiesen. Die Parzelle weist städtebaulich verträglich genügend Fläche für einen Erweiterungsneubau auf. Die zulässige Ausnützung der Parzelle ist jedoch bereits durch die bestehenden Gebäude erreicht, sodass neben dem Prozess der Projektplanung mit Baubewilligungsverfahren zusätzlich ein Planungsverfahren für eine Zonenplananpassung notwendig würde.

In Kenntnis der Machbarkeitsstudie hat der Gemeinderat daraufhin für die Gesamtsanierung und die Erweiterung der Schulanlage einen Projektierungskredit bewilligt. Anschliessend wurde ein offener Projektwettbewerb⁴ durchgeführt. Das Preisgericht hat das Siegerprojekt «Farbenfroh» einstimmig zur Weiterbearbeitung empfohlen. Das Team des Siegerprojektes hat den Planungsauftrag erhalten und das Projekt bis zum Baubewilligungsverfahren ausgearbeitet.

Da die Realisierung des Projektes den angepassten Zonenplan (siehe Nutzungsplanverfahren) sowie die Baubewilligung (siehe Baubewilligungsverfahren) voraussetzt, wurde das Projekt aus zeitlichen Gründen in zwei parallelen Planungs- resp. Bewilligungsprozessen (Zonenplananpassung und Projektierung des Schulhauses) weiterentwickelt. Dabei fällt die Zonenplananpassung in die Zuständigkeit des Stadtplanungsamts, jene für das Schulhausprojekt in die Zuständigkeit von Hochbau Stadt Bern. Ziel war es, die notwendige planungsrechtliche Anpassung zu erwirken, um auf Grundlage des rechtskräftigen Zonenplans das Baubewilligungsverfahren abschliessen zu können.

⁴ Planungswettbewerbe werden durchgeführt, um aus einer Vielzahl von eingereichten Lösungsvorschlägen jenen durch ein Preisgericht auszuwählen, der die Anforderungen der Aufgabe am besten erfüllt.

Das Volk hat über den Kredit abgestimmt und das Projekt, wenn auch für ein Schulhausprojekt mit eher knappen 74% Ja-Stimmen, angenommen. Gegen die Anpassung des Zonenplans und gegen das Baugesuch sind daraufhin durch die direkt Betroffenen, wie Nachbarn und Quartierleist, Einsprachen erhoben worden. Die Begründungen beziehen sich auf grundsätzliche Zweifel an dem Projekt, wie bspw. auf den Schutzzumfang der Anlage, auf den Schulraumbedarf oder auf die Lärmemissionen. Das Projekt wurde durch die Einsprachen und Beschwerden gegen die Anpassung des Zonenplans bis vor das Verwaltungsgericht gezogen. Das Baugesuch ist sistiert, obwohl keine Ausnahmen benötigt und alle gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind. Bevor das Baubewilligungsverfahren wieder aufgenommen und die Baubewilligung erteilt werden kann, muss die rechtskräftige Anpassung des Zonenplans abgewartet werden. Diesbezüglich geht die Stadt Bern von einer Verzögerung des Baubeginns von rund vier Jahren aus.

Die Folgen der Verschiebung des Baubeginns sind beträchtlich. Eine solche führt einerseits zu Mehrkosten und qualitativen Nutzungseinbussen des bestehenden Schulgebäudes, andererseits kann der benötigte Schulraum nicht termingerecht zur Verfügung gestellt werden, wodurch alternative Szenarien mit Provisorien in der ohnehin schon angespannten Schulraum-situation notwendig werden.

In der frühen Phase der Projektentwicklung - zum Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie und des späteren Wettbewerbs - war das Quartier beteiligt. Eine Vertretung des Quartiers war in der Expertenrolle mit beratender Stimme im Preisgericht des Wettbewerbs vertreten.

Die Planungsschritte

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Hintergrundinformationen zu Bau- und Planungsprozessen.

Das SIA Phasenmodell

In der Schweiz ist der gesamte Planungs- und Bauablauf und die Bewirtschaftung von Projekten in Leistungen gegliedert, die durch den Schweizerischen Ingenieur und Architektenverband (nachfolgend SIA) in Phasen 1 - 6 mit Teilphasen unterteilt sind.

Phase	Teilphase
1 Strategische Planung	11 Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategie
2 Vorstudien	21 Definition des Bauvorhabens, Machbarkeitsstudie
	22 Auswahlverfahren
3 Projektierung	31 Vorprojekt
	32 Bauprojekt
	33 Bewilligungsverfahren
4 Ausschreibung	41 Ausschreibung, Offertvergleich, Vergabeantrag
5 Realisierung	51 Ausführungsprojekt
	52 Ausführung
	53 Inbetriebnahme, Abschluss
6 Bewirtschaftung	61 Betrieb
	62 Überwachung, Überprüfung, Wartung
	63 Instandhaltung

Abbildung 1: Phasenübersicht, Quelle: Ordnung SIA 102/2020

Die SIA Phasen im Kontext zum rechtlich definierten Ablauf

Das freiwillige bzw. informelle und das formelle Verfahren

Das vorangestellte SIA Phasenmodell verdeutlicht den Planungs- und Bauablauf von Projekten. Mit der nachfolgenden Darstellung (Abbildung 2) soll zusätzlich darauf eingegangen werden, wo der Übergang vom freiwilligen bzw. informellen (nachfolgend: freiwilliges Verfahren) zum formellen Verfahren - in Bezug auf die Qualität der Konfliktlösung - liegt. Dazu ist das Phasenmodell als «Ablauf-Achse» dargestellt und der Übergang zwischen Bauprojekt und Bewilligungsverfahren in der Phase 3 verortet (vgl. hiervor Abbildung 1, S. 12 f.). Bis zu der Phase des abgeschlossenen Bauprojektes werden alle phasenrelevanten Grundlagen des Projektes erarbeitet, um das Projekt anschliessend, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens, hinsichtlich der formellen bau- und planungsrechtlichen Vorschriften überprüfen und genehmigen zu lassen (vgl. hiernach Baubewilligungsverfahren, S. 18 f.).

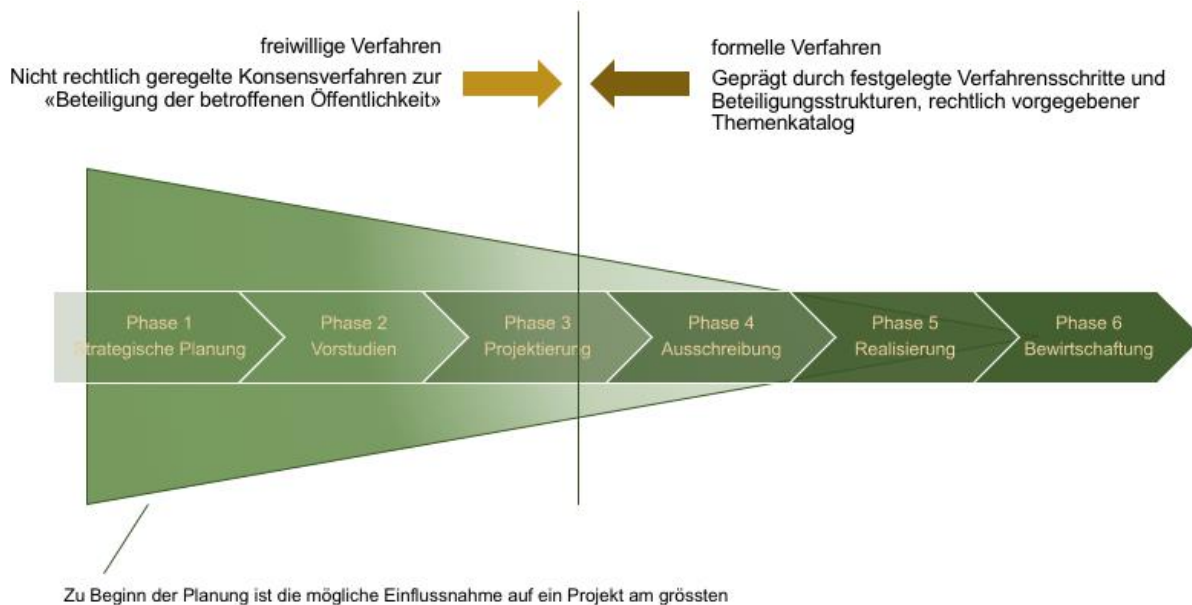


Abbildung 2: SIA-Phasen, freiwilliges und formelles Verfahren sowie Einflussmöglichkeit, Quelle: eigene Darstellung

In den SIA Phasen 1 und 2 werden die Grundlagen für ein Projekt definiert und die Weichen für die Projektausarbeitung gestellt. Unter der Voraussetzung, dass inhaltlicher und verfahrensmässiger Gestaltungsspielraum besteht, ist in diesen frühen Planungsphasen die mögliche Einflussnahme der betroffenen Öffentlichkeit und der Politik auf ein Projekt am grössten.

Die Einflussnahme findet auf der Ebene von freiwilligen Verfahren statt, bei denen die professionell organisierte und die meist ehrenamtlich und nicht professionell organisierte Öffentlichkeit - bspw. Quartiervertretungen und Privatpersonen - durch Konsultation oder Kooperation an einer Projektentwicklung beteiligt werden können (vgl. Mitreden & Mitgestalten, Formen der Beteiligung, Gemeinderat Stadt Bern, Bern 2016).

In der SIA Phase 3 erhält das Projekt den Bauprojekt-Stand, der es erlaubt, auf Grundlage des definitiven Projektes die Baukosten zu ermitteln und den Baukredit zu beantragen. Das Volk erhält die Möglichkeit, über das Projekt und die Kosten abzustimmen. Auf diesem definitiven Projektstand werden die Pläne für das Baubewilligungsverfahren erstellt. Kommt es zu Einsprachen, bei denen unter anderem Grundlagen des Projekts angezweifelt werden, sind grundlegende Projektanpassungen nur noch mittels aufwändiger und prozessual geregelter Schritte möglich, was in der Regel die Zustimmung sämtlicher Betroffener voraussetzt, da im

Bewilligungsverfahren nicht Projektalternativen beurteilt, sondern lediglich die Übereinstimmung des Projekts mit den bau- und planungsrechtlichen Grundlagen geprüft wird. Liegt die Zustimmung der Betroffenen - oder allenfalls durch die Änderung neu «beschwerter Personen» - nicht vor, muss die Genehmigungsfähigkeit des Projektes neu beginnen und wiederum das gesamte⁵ formelle Baubewilligungsverfahren durchlaufen.

Die Projektorganisation

Nachfolgend ist eine Standard-Projektorganisation der frühen Projektphase dargestellt. Die Darstellung zeigt, dass eine Vielzahl von Akteuren im Kernteam und darüber hinaus im Projektumfeld involviert sein können. Wir fokussieren uns in unserer Arbeit auf das Projektumfeld.

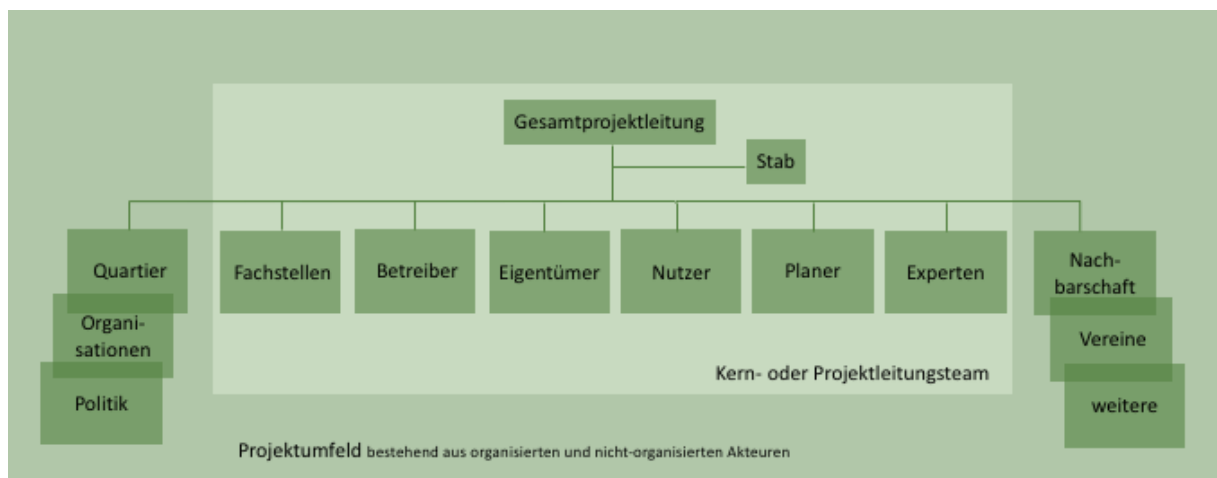


Abbildung 3: Organigramm SIA Phase 2 Vorstudien, Quelle: eigene Darstellung

⁵ Es kommt zur erneuten Publikation des Projekts resp. der Projektänderung.

Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren

Zum besseren Verständnis der formellen Verfahren wird nachfolgend mit Blick auf den Beispielfall das Nutzungsplan- sowie das Baubewilligungsverfahren des Kantons Bern inkl. der jeweils möglichen Rechtsmittel bis hin zum Bundesgericht skizziert.

Nutzungsplanverfahren (Zonenplanänderung)

Mit der Nutzungsplanung wird auf dem Gemeindeboden der Stadt Bern festgelegt, wie die Grundstücke genutzt werden dürfen und in welchem Mass dies geschehen darf. Unter Einbezug überkommener und regionaler Anliegen wird sichergestellt, dass eine geordnete Siedlungsentwicklung stattfindet. Die Änderung der baulichen Grundordnung, wozu sowohl das Baureglement als auch der Zonenplan gehört, setzt ein ordentliches Planungsverfahren voraus. Dabei wird die kommunale Nutzungsplanung - im Fallbeispiel ausgelöst durch den Mehrbedarf beim Schulhaus - im Rahmen eines Planungsverfahrens angepasst.

Im Fallbeispiel folgte auf den abgeschlossenen Wettbewerb der Planungsentwurf des Stadtplanungsamts sowie die Information und die Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 58 Baugesetz (BauG; BSG 721.0). Diesbezüglich zweifelte die unmittelbare Nachbarschaft des Projekts in ihren Mitwirkungseingaben insbesondere die Prognosen zum Raumbedarf und zu den Kosten an und äusserte überdies Bedenken betreffend des Denkmalschutzes sowie des zu erwartenden Lärms.

Die Vorprüfung der Planungsvorlage durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (nachfolgend: AGR) führte zu keinen massgeblichen Anpassungen des Planungsentwurfs, weshalb die Zonenplanänderung öffentlich aufgelegt werden konnte (Art. 60 BauG). Innert der 30-tägigen Einsprachefrist gingen diverse Einsprachen ein, welche sich inhaltlich mit den Eingaben aus der Mitwirkung deckten. Die Einsprachen wurden nach erfolglos durchgeführten Einspracheverhandlungen durch das AGR geprüft und als öffentlich-rechtlich unbegründet abgewiesen. Die Änderung des Zonenplans konnte damit mittels Verfügung genehmigt werden (Art. 61 BauG).

Gegen die Verfügung des AGR erhoben die Einsprechenden Beschwerde bei der Direktion für Inneres und Justiz (nachfolgend: DIJ), welche die Beschwerden wiederum abwies (Art. 61a

BauG). Die unterliegenden Beschwerdeführer reichten gegen die Verfügung der DIJ Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein (Art. 74 i.V.m. Art. 79 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRPG; BSG 155.21]). Der Entscheid des Verwaltungsgerichts steht aktuell noch aus. Sollten die Beschwerdeführer auch vor dem Verwaltungsgericht unterliegen, wäre der Gang ans Bundesgericht als letzte Instanz zu prüfen.

		Verfahrensinhalt	Richtwert
1.	Vorstudien	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Städtebauliche Studie</u> - <u>Testplanung</u> - <u>Ideenwettbewerb</u> - <u>Strukturplan</u> - <u>Masterplan</u> - <u>Gestaltungsplan</u> 	unbestimmt
2.	Planungsentwurf	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Erstellen des Planungsinstruments und der Erläuterungen</u> - <u>Verwaltungsinterne Vernehmlassung ev. Mitbericht</u> - <u>ev. Anpassen der Planungsvorlage</u> - <u>Gemeinderatsantrag GRA</u> 	ca. 6 Monate
3.	Mitwirkung	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Publikation der Mitwirkung</u> - <u>Mitwirkungsaufgabe und Mitwirkungsbericht</u> - <u>ev. Anpassen der Planungsvorlage</u> 	ca. 3 Monate
4.	Vorprüfung	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Kantonale Vorprüfung</u> - <u>Vorprüfungsbericht des Kantons</u> - <u>ev. Anpassen der Planungsvorlage</u> - <u>Gemeinderatsantrag GRA</u> 	ca. 5 Monate
5.	Öffentliche Auflage	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Publikation der Auflage</u> - <u>Öffentliche Auflage</u> - <u>Einspracheverhandlungen</u> - <u>ev. Anpassen der Planungsvorlage</u> - <u>Gemeinderatsantrag GRA</u> 	ca. 3-5 Monate
6.	Exekutive	<ul style="list-style-type: none"> - <u>ev. 2. verwaltungsinterne Vernehmlassung</u> - <u>ev. Anpassen der Planungsvorlage</u> - <u>Beschluss Gemeinderat GRB</u> 	ca. 3 Monate

7.	Legislative	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Beratung PVS</u> - <u>Änderungsanträge</u> - <u>Beschluss Stadtrat SRB</u> 	ca. 3 Monate
8.	Abstimmung	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Abstimmungsbotschaft, ev. Beschluss Kredit</u> - <u>Volksabstimmung</u> 	ca. 3 Monate
9.	Genehmigung	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Entscheid zu den Einsprachen und Änderungsanträgen SR</u> - <u>Genehmigung durch kantonales Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)</u> 	bis zu 6 Monate
10	ev. Rechtsmittelverfahren	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Beschwerde</u> - <u>Berufung</u> - <u>Revision</u> 	unbestimmt
11.	Begleitung der Realisierung	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Erschliessung</u> - <u>Ver- und Entsorgung</u> - <u>Landtausch/Landkauf</u> - <u>Beratung Investoren</u> - <u>Projektwettbewerb</u> - <u>Baugesuchsverfahren</u> - <u>Umgebungsgestaltung</u> 	unbestimmt

Abbildung 4: Ablauf eines ordentlichen Planungsverfahrens in der Stadt Bern, Quelle: <https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/nutzungsplanung/planungsverfahren?msclkid=de5191e8c02011eca14d6df797da761f>; letztmals besucht 19. April 2022

Baubewilligungsverfahren

Damit die Sanierung resp. die Erweiterung des Schulhauses erfolgen kann, ist neben der Zonenplanänderung bei der zuständigen Bewilligungsbehörde ein Baugesuch im Sinne von Art. 34 BauG einzureichen. Gestützt auf das Baugesuch der Bauherrin, leitet die zuständige Behörde - vorliegend das Regierungsstatthalteramt - das Baubewilligungsverfahren ein.

Gemäss Art. 2 BauG ist ein Bauvorhaben zu bewilligen, wenn es den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und den nach anderen Gesetzen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entspricht, die öffentliche Ordnung nicht gefährdet und wenn ihm keine Hindernisse der Planung im Sinne der Art. 36 und 62 BauG entgegenstehen.

Damit allfällige vom geplanten Bau Betroffene ihre Rechte im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wahren können, ist das Baugesuch öffentlich aufzulegen (Publikation). Allfällige Einsprachen sind zu behandeln und allenfalls Einspracheverhandlungen durchzuführen (Art. 35 BauG). Nach Vorliegen sämtlicher entscheidrelevanter Unterlagen und Informationen fällt die zuständige Bewilligungsbehörde ihren Gesamtbauentscheid, welcher innerhalb von 30 Tagen mittels Baubeschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion (nachfolgend: BVD) angefochten werden kann (Art. 40 BauG). Als weitere Rechtsmittel stehen den unterliegenden Parteien im Baubewilligungsverfahren die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 74 ff. VRPG) sowie allenfalls die Beschwerde ans Bundesgericht offen.

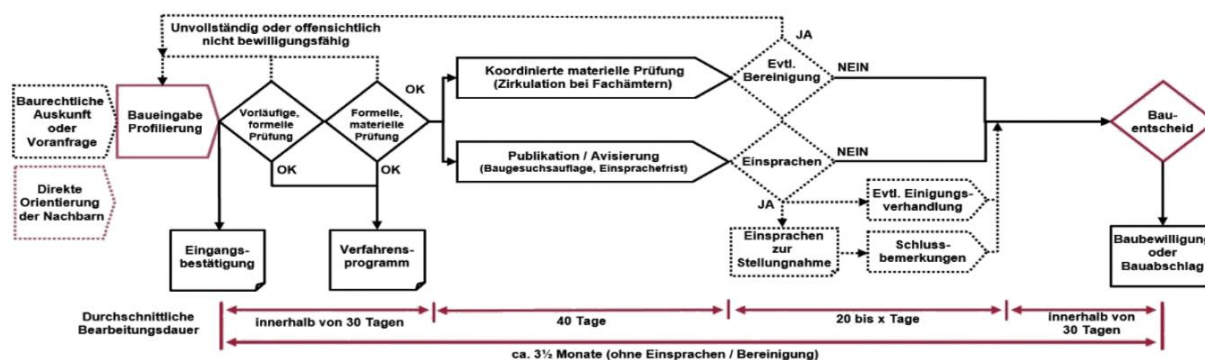


Abbildung 5: Ablauf Baubewilligungsverfahren in der Stadt Bern, Quelle: <https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/baubewilligung/ablauf-baubewilligungsverfahren>; letztmals besucht 19. April 2022

Mediatives Handeln, Partizipation und Mediation

An dieser Stelle unserer Arbeit möchten wir auf unser Verständnis von mediativem Handeln, Partizipation und Mediation eingehen. Ausserdem differenzieren wir zwischen Voraussetzungen und Methoden die - entsprechend angewendet - das Potential für eine Konfliktvermeidung und Konsensfindung unterstützen können.

Ausgangslage

Warum beschäftigen wir uns in unserer Arbeit mit mediativem Handeln, Partizipation und Mediation? Weil wir bei unseren beruflichen Tätigkeiten bspw. mit Aussagen konfrontiert werden wie:

- die Behörde wisse nicht, was sie tut und die Bevölkerung, die es wissen könnte, werde nicht gefragt;
- die Bevölkerung habe unrealistische Wünsche oder Ideen. Der grosse Aufwand lohne sich nicht, weshalb dieser aus Zeit- und Effizienzgründen gescheut werde.

Diese Aussagen sind Zeichen vorgefasster Meinungen. Sie verhindern es, in ein konstruktives Gespräch zu kommen und gemeinsam lösungsoffen an ein Projekt heranzugehen, da allein schon die Frontenbildung den Blick auf zukunftsgerichtete Projektlösungen verstellt.

Unseres Erachtens ist **mediatives Handeln** unter anderem eine Chance für das Aufbrechen eingefahrener Denkmuster und bietet durch einen selbstständigen und eigenverantworteten Kommunikationsstil die Möglichkeit, auch bei divergierenden Meinungen einen Konsens zu finden. **Partizipation** kann einen konstruktiven Austausch nach definierten Verfahrensschritten ermöglichen und **Mediation** zudem in Fällen des bereits vorhandenen Konfliktpotentials zur Prävention oder zur Lösung von Konflikten herangezogen werden. Die Anwendung der verschiedenen **Methoden** setzt die Fähigkeit der Teilnehmenden voraus, selbstständig und eigenverantwortlich Entscheidungen treffen zu können. Bei Vertreterinnen von Gremien kann dies durch eine gute Rückkoppelung erfolgen. Bestehen die **Voraussetzungen** - namentlich ein Gestaltungsspielraum und ein Mehrwert - für eine präventive Massnahme zur aussergerichtlichen Konfliktbereinigung sollte die Chance der Partizipation genutzt werden.

Mediatives Handeln

Eine eigene Meinung zu vertreten ist wichtig. Sie bildet sich aufgrund des kulturellen Hintergrunds, der Erfahrungen und der eigenen Interpretation. Im kommunikativen Austausch mit anderen Personen kommt es daher zu einer Vielzahl unterschiedlicher Meinungen betreffend eines Themas. Lässt man sich auf einen Dialog ein, setzt dies das Anerkennen der anderslautenden Meinung voraus. Ein konstruktiver Dialog kann dann geführt werden, wenn Eigenschaften wie gut zuhören und die Bereitschaft zu verstehen aktiv genutzt werden.

Im Dialog setzt nach KURT BIEDER ein «arbeitsintensiver Prozess» ein, in dem die eigene Meinung und die der anderen im gegenseitigen Austausch immer wieder reflektiert und modifiziert

wird. «Dabei geht es nicht darum, den erstbesten Kompromiss zu suchen, sondern nach einem anspruchsvollen Austausch eine allen ausgewiesenen Bedürfnissen gerecht werdende Lösung zu finden, nicht den kleinsten, sondern den grössten gemeinsamen Nenner zu erarbeiten.» (KURT Bieder, Was bedeutet Konkordanz für die Regierungsarbeit? Mediatives Handeln!: Vortrag gehalten am 11. März 2016, Luzern).⁶

Mediatives Handeln entspricht unseres Erachtens einer Haltung, die sich im gegenseitigen Austausch basierend auf Respekt und Lösungsoffenheit ausdrückt. Sie kann alltäglich gelebt werden und situativ als Konfliktprävention oder auch in bereits vorhandenen Konfliktsituationen als eine Gesprächskultur angewendet werden.

Partizipation

Der Ursprung der Partizipation gründet auf dem Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) aus dem Jahre 1979. In Art. 4 RPG ist die Information und die Mitwirkung der Bevölkerung verankert (vgl. Abbildung 4: Ablauf eines ordentlichen Planungsverfahrens in der Stadt Bern).

Die Partizipation ist auf Ebene der Raum- bzw. Stadtplanung ein bewährtes und akzeptiertes Mittel der Beteiligung (vgl. Partizipationskonzept Viererfeld, Bern von 2018).⁷ Bei der Planung von öffentlichen Bauten wird Partizipation zunehmend angewendet. Dabei kann Partizipation über alle Phasen des Planungs- und Bauablaufs in unterschiedlichen Intensitätsstufen und sowohl während der freiwilligen oder der formellen Verfahren Anwendung finden. Der Spielraum ist gross und projektabhängig. Partizipation kann als Form der Beteiligung verstanden werden, die in die unterschiedlichen Intensitätsstufen «Konsultation» und «Kooperation» unterteilt wird (Mitreden & Mitgestalten, Stadt Bern Gemeinderat, Bern 2016, S. 6). Unter Partizipation subsumieren sich nach unserem Verständnis unter anderem die nachfolgend dargestellten Methoden, die sich gegenseitig ergänzen können:

⁶ <https://www.kurtbieder.ch>; letztmals besucht 19. April 2022.

⁷ <https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/stadtentwicklung/stadtentwicklungsprojekte/viererfeld/mitreden-und-mitgestalten>; letztmals besucht 19. April 2022.

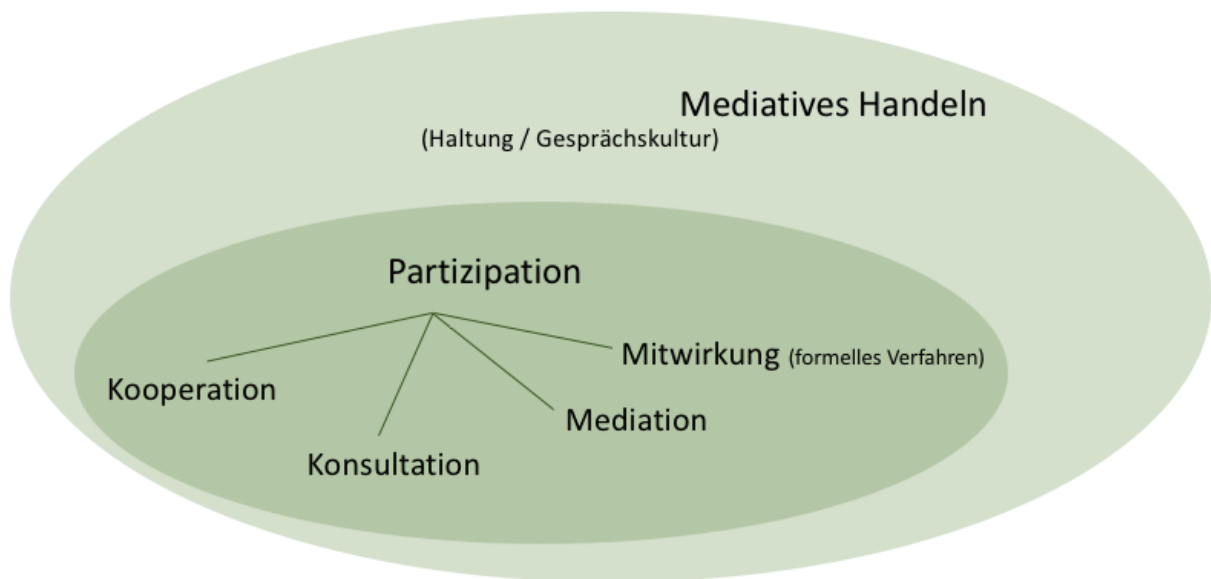


Abbildung 6: Mediatives Handeln und die verschiedenen Methoden der Partizipation, Quelle: eigene Darstellung

Dem partizipativen Verfahren und allen Methoden gemein ist, dass die Entscheidungshoheit im Rahmen der öffentlichen Verwaltungstätigkeit bei der zuständigen Behörde verbleibt.

Mediation

Dort wo Mediation als freiwillige und kreative Konfliktlösungsmethode geeignet scheint, ist die Eigenverantwortung der Konfliktparteien hervorzuheben. Die Parteien sind für die Lösung ihres Konfliktes verantwortlich. Die Parteien müssen sich befähigt fühlen, ihre Interessen eigenverantwortlich zu vertreten. Die allparteiliche Mediatorin unterstützt die Konfliktparteien darin, in strukturierten Verfahrensschritten eine einvernehmliche Konfliktlösung zu entwickeln (THOMAS FLUCHER und OTMAR SCHNEIDER, CAS Mediation und Konfliktlösungskompetenz, Ausbildungslehrgang VIII 2019-2020, Modul 1, Universität Freiburg, Skript, S. 13).

Wenn Konflikte aufgrund von komplexen Rahmenbedingungen und divergierenden Anforderungen offensichtlich sind, werden Mediationen Planungsverfahren - aber auch immer mehr Baubewilligungsverfahren - vorangeschaltet (THOMAS FLUCHER und OTMAR SCHNEIDER, CAS+ Mediation im öffentlichen Bereich, Ausbildungslehrgang VIII 2019-2020, Modul 8, Universität Freiburg, Skript, S. 147).

Weitere Aspekte betreffend Partizipation

Ein Mehrwert für das Projekt kann bspw. dann entstehen, wenn im Rahmen der Partizipation das lokale Wissen der Betroffenen mit dem Fachwissen der Verwaltung und dem strategischen Wissen der Politik zusammengeführt werden (Mitreden & Mitgestalten, Stadt Bern Gemeinderat, Bern 2016, S. 5.). Unter der Beteiligung oder Mitsprache kann zudem ein Frühwarnsystem für die Verwaltung verstanden werden, wie BARBARA ACHERMANN nachfolgend beschreibt: Die Mitsprache, die in Basel und Baden praktiziert wird, ist «...zuerst ein Mittel, um Fehler zu vermeiden. Sie ist ein Realitätscheck für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter, um ein Projekt für eine allfällige Abstimmung anzupassen und mehrheitsfähig zu machen. Aber mehr Demokratie bringt das nicht unbedingt in die Planungsprozesse hinein. Doch genau das wünschen sich die Beteiligten...» (BARBARA ACHERMANN, Partizipation, Ist das nur eine Alibiübung? in: Die Zeit, Nr. 39, 19. November 2019, S. 89).

«Mitwirkung ist weder demokratisch noch repräsentativ», sagt WALTER SCHENKEL, der Partner im Forschungs- und Beratungsunternehmen Synergo. Nicht jeder findet die Zeit, sich nach Feierabend an stundenlangen Sitzungen herumzutreiben. Nicht jeder kann es sich leisten, in seiner Freizeit an Ideen für sein Quartier heruzustudieren. Und nicht jeder getraut sich, in einem vollen Saal das Wort zu ergreifen. Gemäss SCHENKEL würden im besten Fall die Beteiligten mit ihrem Wissen und ihrer Kritik dazu beitragen, die Planung besser zu machen. Aber es könne gemäss SCHENKEL auch sein, dass rein gar nichts davon einfließe. «Es geht letztlich darum, dass die Behörden und die betroffene Bevölkerung Informationen austauschen.» Funktioniere dieser Prozess, so würden Projekte enorm profitieren, es gäbe weniger Einsprachen und mithin weniger Verzögerung. Letztlich koste das Ganze auch weniger (BARBARA ACHERMANN, Partizipation, Ist das nur eine Alibiübung? in: Die Zeit, Nr. 39, 19. November 2019, S. 89).

Bleibt für uns festzuhalten, dass Partizipation ein demokratisches Mittel der Mitsprache oder Beteiligung ist - die Durchführung jedoch weder demokratisch noch repräsentativ. Wenn die Voraussetzungen Gestaltungsspielraum und Mehrwert bestehen, sollte die Chance der Partizipation genutzt werden. Die unterschiedlichen Methoden der Partizipation können einen Beitrag leisten, Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu erkennen und wenn möglich in den

jeweiligen Projekten zu berücksichtigen. Ausserdem können Konflikte frühzeitig erkannt und beigelegt werden und führen so zu einer Optimierung der Bau- und Planungsprozesse.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Präventive Massnahmen verschiedener Streitvermeidungs- und Streitbelegungsverfahren

Der Begriff «Mediation» ist im Bereich des öffentlichen Rechts⁸, namentlich im Bereich des Verwaltungsrechts, abweichend vom gängigen Verständnis im Zivilrecht^{9,10}, zu verstehen.

Das vom Zivilrecht abweichende Begriffsverständnis der Mediation im öffentlichen Recht hat seinen Ursprung in dessen speziellen Gegebenheiten - namentlich dem Umstand, dass das Verwaltungsrecht in der Regel zwingender Natur ist und die Wahrung öffentlicher Interessen verfolgt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, allg. Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rn. 49) und den damit verbundenen - vom Zivilrecht abweichenden - Voraussetzungen an eine Mediation. Einer der ausschlaggebenden Unterschiede zwischen der Mediation im Zivilrecht und jener im öffentlichen Recht ist die Umsetzungsproblematik. Die rechtliche Verbindlichkeit des Mediationsergebnisses im öffentlich-rechtlichen Bereich kann erst durch ein Handeln der Behörde (im Fallbeispiel durch die Zonenplanänderung und die Baubewilligung) herbeigeführt werden.

⁸Das öffentliche Recht befasst sich mit der Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und den Bürgern. Ein Teil des öffentlichen Rechts bildet das **Verwaltungsrecht**. Dieses befasst sich mit der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisation der Verwaltungsbehörden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, allg. Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rn. 48).

⁹Das Zivilrecht ist ein Rechtsgebiet, welches die Rechtsbeziehungen zwischen gleichgestellten, natürlichen und / oder juristischen Personen regelt. Es beinhaltet insbesondere das Personenrecht, Familienrecht, Erbrecht und Sachenrecht (vgl. statt vieler: <https://www.beobachter.ch/rechtslexikon/privatrecht?msckid=8c100935b38e11ecb2ca68f71b8df772>; letztmals besucht 3. April 2022).

¹⁰Die Parteien bedienen sich eines vertraulichen und strukturierten Verfahrens, um - mithilfe eines Mediators - freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres (bestehenden) Konflikts anzustreben (vgl. statt vieler: <https://www.mediation.de/mediation?msckid=3e4f7966b38f11ecaba7af5574999e7e>; letztmals besucht 3. April 2022).

Im Bereich des öffentlichen Rechts kann die Mediation in einer frühen Phase des freiwilligen Prozesses mit dem **Ziel der Prävention** oder jenem der **Beilegung von Konflikten** eingesetzt werden. Durch die präventive Mediation sollen spätere Konflikte vermieden und die Akzeptanz und die Effizienz nachfolgender Verfahren (im Fallbeispiel des Bau- und Planungsverfahrens) gefördert werden. Die Einbindung der präventiven Mediation im öffentlichen Recht dient dazu, die Belange und Vorstellungen der Öffentlichkeit möglichst frühzeitig in den Planungs- und Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Die Bürger sollen ihre Rechte möglichst früh und im Zeitpunkt einer noch weitgehend offenen Planung zu wahren vermögen. In der Regel liegt in diesem Zeitpunkt noch kein (eskaliertes) Konflikt vor.

Es geht darum, die Bürger über Ziele, Mittel und Auswirkungen des Verfahrens zu unterrichten und der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben (ANNIKA SCHREIBER, Mediation als Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 25 Abs. 3 VwVfG, in: Interdisziplinäre Studien zu Mediation und Konfliktmanagement, FLÄSSER/KIRCHHOFF/SCHROETER [Hrsg.], Band 6, 1. Auflage 2020, S. 72). Damit dient die Mediation im Bereich des öffentlichen Rechts der **Vorbereitung** des nachfolgend zwingend einzuleitenden formellen¹¹ Verwaltungsverfahrens (im Fallbeispiel dem Bau- und Planungsverfahren).

Mediation im öffentlich-rechtlichen Bereich ist demnach ein strukturiertes, interessenorientiertes Verfahren zur Vermeidung oder zur Beilegung eines Konflikts bei einem Vorhaben mit funktionalem Bezug zu einem Verwaltungsverfahren. Die Beteiligten am Verfahren streben unter der Leitung eines allparteilichen und nicht entscheidungsbefugten Dritten (oder mehrerer Dritter) freiwillig und eigenverantwortlich ein einvernehmliches, jedoch rechtlich nicht bindendes Ergebnis an. Ziel des Verfahrens ist es, das erreichte Ergebnis in die formelle Entscheidung der Verwaltung einfließen zu lassen. Nur wenn das Mediationsergebnis auch in den formellen Prozess einfließt, kann die Mediation nutzbar gemacht werden. Damit ist eine

¹¹ **Formelle Verwaltungsverfahren** sind geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen. Der Themenkatalog, zu dem Aussagen getroffen werden können und müssen, ist vorgegeben. Das Ergebnis formeller Verfahren erzeugt eine Bindungswirkung und Rechtssicherheit für die Beteiligten (<https://berndscholl.ch/de/Module/instrumente-und-verfahren-formell-informell/?msckid=df3e3f12b38f11ec9c0a1747753af25f>; letztmals besucht 3. April 2022).

Abstimmung des dem formellen Verfahren vorangehenden freiwilligen¹² Verfahrens auf die rechtlich zwingenden Vorgaben notwendig. Nur so kann das Mediationsergebnis rechtlich akzeptiert werden und Entlastungswirkung entfalten.

Gesetzliche Grundlagen

Bau- und Planungsverfahren unterstehen in der Schweiz dem öffentlichen Recht (Verwaltungsrecht). Dieses ist - wie bereits ausgeführt - in der Regel zwingender Natur und dient der Wahrung öffentlicher Interessen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rn. 49). Es regelt in erster Linie die Verwaltungstätigkeit, namentlich die Besorgung der gesetzlich übertragenen Staatsaufgaben durch die zuständige Behörde sowie das Verwaltungsverfahren, welches die Behördenorganisation, die Verfahrensordnung und das Vollstreckungsrecht regelt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rn. 48).

Bei der Beleuchtung möglicher Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der Einleitung des **formellen Verfahrens** im öffentlichen Recht ist vorab zu klären, ob eine gesetzliche Grundlage für ein solches Verfahren erforderlich ist. Diesbezüglich wird in der Lehre die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage unter anderem für eine Mediation grundsätzlich verneint, da es sich beim Verhandeln und bei der Konsensarbeit um Tätigkeiten der normalen Rechtsanwendung handle. Konsensverfahren seien überall dort zulässig, wo inhaltliche und verfahrensmässige Spielräume für konsensuale Entscheidungsvorbereitung bestünden (PFISTERER, Kommentar VwVG, AUER/MÜLLER/SCHINDLER (Hrsg.), Zürich/St. Gallen 2008, N 10 zu Art. 33b). Alternative Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmethoden führen nicht zum Ersatz, sondern zur Ergänzung des formellen Verwaltungsverfahrens und bedürfen somit grundsätzlich keiner gesetzlichen Grundlage.

Nichtsdestotrotz besteht seit dem 1. Januar 2007 für die gütliche Einigung und die Mediation vor Bundesverwaltungsbehörden eine entsprechende gesetzliche Grundlage (Art. 33b

¹² Bei **freiwilligen Verfahren** handelt es sich um solche, die nicht rechtlich strukturiert resp. geregelt sind. So kann dieses je nach Anlass, Thema, Akteurkonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden (<https://berndscholl.ch/de/Module/instrumente-und-verfahren-formell-informell/?msclid=df3e3f12b38f11ec9c0a1747753af25f>; letztmals besucht 3. April 2022).

Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG; SR 172.021]). Das Bundesamt für Justiz hielt im Verlaufe des Gesetzgebungsprozesses ausdrücklich fest, dass Art. 33b VwVG nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen und auch nicht zum zwingenden Charakter des öffentlichen Rechts stehe. Mithilfe von Einigungs- und Mediationsprozessen auch im formellen Verfahren solle eine Verfügung vielmehr vorbereitet werden.

Als Teil des übergeordneten rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung [BV; SR 101]) regelt Art. 33b VwVG die gütliche Einigung und die Mediation im Verwaltungsverfahren des Bundes jedoch nicht abschliessend. Es werden lediglich die Grundzüge sowie ausgewählte Einzelaspekte der Mediation geregelt.¹³ Auch einzelne kantonale Verwaltungsverfahrensgesetze oder Spezialerlasse, welche die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts nicht untergraben können, enthalten Regelungen bezüglich alternativer Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmethoden.¹⁴

Mit Blick auf das Fallbeispiel ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Bern keine spezielle gesetzliche Grundlage für alternative Streitvermeidungs- oder Streitbeilegungsmethoden enthält und auch keine Bestrebungen zur Schaffung einer solchen erkennbar sind. Die spezialgesetzlichen Regelungen im Kanton Bern lassen jedoch unter gewissen Voraussetzungen Einigungsprozesse zu, ohne diese im Detail zu definieren (z.B. im Baubewilligungsverfahren Art. 38a BauG; im Nutzungsplanverfahren Art. 58 Abs. 5 BauG).

Die Zurückhaltung des Gesetzgebers in diesem Bereich des Verwaltungsverfahrens lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass im öffentlich-rechtlichen Verfahren, in welchem Rechtsverhältnisse grundsätzlich hoheitlich und einseitig geregelt werden, alternativen Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmethoden **enge Grenzen** gesetzt sind.

¹³ Weitere Regelungen zu alternativen Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmethoden im Verwaltungsverfahren ergeben sich aus anderen spezialgesetzlichen Bestimmungen des Bundesrechts (z.B. Art. 29 Kartellgesetz [KG; SR 51] oder Art. 50 Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes [ATSG; SR 830.1]).

¹⁴ § 7 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz Kanton Luzern (VRPG LU), § 19 und § 34 Abs. 2^{bis} Verwaltungsrechtspflegegesetz Kanton AG (VRPG AG); Art. 6 Raumplanungsgesetz Kanton Graubünden (RPG GR), Art. 16^{bis} Subventionsgesetz Kanton Wallis, Art. 127d Gesundheitsgesetz Kanton Freiburg, etc.

Im formellen Verwaltungsverfahren entscheidet grundsätzlich die zuständige Verwaltungsbehörde, wie sie den Weg der Entscheidungsfindung ausgestaltet und wie sie die Parteien angemessen am Verfahren partizipieren lässt. Es liegt also im Ermessen der Behörde, ob sie ein Konsensverfahren zulässt und, ob sie dazu einen Mediator bezieht (NOTTER, Mediation im Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2013, S. 127). Die Behörde wird diesbezüglich die allgemeinen und die besonderen Eignungskriterien für eine Mediation prüfen.

Damit eine Mediation im formellen Verwaltungsverfahren nutzbar gemacht werden kann, ist sie insbesondere dort einzusetzen, wo ein **Verhandlungsspielraum** gegeben ist, wo der rechtserhebliche Sachverhalt und somit die Grundlage für den Entscheid flexibel ist und der Sachverhalt noch geändert werden kann (Projektänderung). Weiter kann der Behörde bei der Rechtsanwendung Beurteilungsspielraum zukommen, wenn offene Rechtsnormen vorliegen, die von verhältnismässig geringer Bestimmtheit sind (NOTTER, a.a.O., S. 135). Solche offenen Normen dienen entweder der Einzelfallgerechtigkeit oder der sachlichen Richtigkeit von Entscheidungen. Liegen solche Spielräume vor, kann allenfalls Raum für Verhandlungslösungen zwischen den Parteien bestehen. Es ist jedoch zu beachten, dass Verhandlungen durch sogenannte Killerkriterien ausgeschlossen werden können (NOTTER, a.a.O., S.142 und S. 148). Die Verwaltung kann damit Verhandlungsergebnisse nur innerhalb der ihr vorgegebenen rechtlichen Grenzen berücksichtigen.

Im Rahmen des **freiwilligen Verwaltungshandelns** vor der Einleitung des formellen Verwaltungsverfahrens im Auftrag oder unter der Beteiligung von Behörden stattfindende Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsverfahren [mit fehlendem Rechtsbindungswillen]) sind die Parteien noch freier, offener und flexibler. Kreative Lösungen finden hier mehr Raum und werden lediglich durch zwingende gesetzliche Normen eingeschränkt. Mit der Einführung der frühen Beteiligung Dritter im Rahmen des freiwilligen Verwaltungshandelns sollen die Verwaltung und die Gerichte unter anderem bei komplexen Plangenehmigungs- oder Baubewilligungsverfahren entlastet werden. Ziel ist nicht in erster Linie eine Verkürzung der Verfahrensdauer, vielmehr soll die Häufigkeit von Anfechtungen der späteren Sachentscheide reduziert werden und die Entscheidungen breiter abgestützt werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass - soweit die alternativen Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmethoden im Rahmen eines freiwilligen Verwaltungsverfahrens

eingesetzt werden sollen - sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene der kantonalen und kommunalen Erlasse eine gesetzliche Grundlage fehlt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese unzulässig wären (SCHREIBER, a.a.O., S. 51).

Fallanalyse

Vorgehen

Das vorgängig geschilderte Fallbeispiel wird punktuell zitiert. Die Analyse findet anhand von stichwortartig aufgezählten und thesenhaft formulierten Anmerkungen statt.

Analyse

Das im Fallbeispiel geschilderte Projekt ist interessant, weil sowohl der planungsrechtliche als auch der baurechtliche Prozess tangiert sind und Unterschiede in der Prozessarchitektur der formellen Prozesse deutlich werden.

Im Planungsrecht - in unserem Fallbeispiel für die Zonenplananpassung - ist vorgesehen, dass sich die Bevölkerung auf Grundlage eines Planentwurfes der Verwaltung - also in einer frühen Projektphase - einbringen kann (vgl. Abbildung 4, Ordentliches Planungsverfahren in der Stadt Bern, 3. Mitwirkung). Der weitere Prozess sieht auch in Einsprache- und Beschwerdeverfahren immer wieder die Möglichkeit für Verhandlungen (inkl. Mediation) vor.

Im baurechtlichen Bewilligungsprozess ist der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens, durch die Publikation des Bauvorhabens, die Möglichkeit der Einsprache gegeben (vgl. Abbildung 5, Ablauf Baubewilligungsverfahren in der Stadt Bern). Die rechtlich verankerte Einflussnahme der betroffenen Öffentlichkeit auf Grundlagen des Projektes, die in der Entwicklungsphase erarbeitet werden, ist nicht vorgesehen.¹⁵ Das Projekt ist also

¹⁵ Da sich die Befugnis des Grundeigentümers, seinen Grund und Boden in den Schranken des Gesetzes nach Belieben zu gestalten, auf die verfassungsmässige Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung [BV; SR 101]) stützt, hat die Einflussnahme Dritter bei privater Bauherrschaft einen untergeordneten Stellenwert. Im Falle der öffentlichen Bauvorhaben mit z.B. einer Gemeinde als Eigentümerin und Bauherrin ist die Ausgangslage jedoch eine andere, da die Gemeinde stets im öffentlichen Interesse handelt, was per se eine grössere Betroffenheit auslöst.

bereits konkret ausgearbeitet und die «Eskalationsstufe» für eine Einsprache befindet sich auf einem hohen Niveau. Einsprachen führen zu terminlichen Verzögerungen, Kostensteigerungen und allenfalls zu Qualitätseinbussen, wie im geschilderten Fallbeispiel dargestellt. Die Prozessarchitektur lässt auch hier - wie im Planungsrecht - zu jeder Zeit ein mediatives Verfahren zu (vgl. hiervor Rechtliche Rahmenbedingungen, S. 23).

- Das Gesetz trägt dem Umstand des öffentlichen Interesses bei öffentlichen Bauten nicht genügend Rechnung. Es sieht die Einflussmöglichkeit der Öffentlichkeit zu spät vor.

Im geschilderten Fallbeispiel haben die Nachbarschaft und der Quartierleist sowohl gegen die Zonenplananpassung als auch gegen das Baugesuch je ein Einspracheverfahren und im Planungsverfahren gar ein Beschwerdeverfahren geführt - dies, obwohl eine Quartiervertretung an der Ausformulierung der Anforderungen des Projektes und am Auswahlverfahren (Wettbewerb) beteiligt war und die vorgebrachten Interessen eingeflossen sind.

- Die Rückkoppelung durch die Quartiervertretung in das Gremium der Quartierkommission hat nicht ausreichend stattgefunden.
- Die Interessen der Nachbarschaft und des Quartierleists wurden in der Quartierkommission nicht oder nicht hinreichend behandelt.
- Die Nachbarschaft ist nicht oder nicht ausreichend an der Projektentwicklung beteiligt worden - bspw. durch einen Nachbarschaftsbeirat.
- Die Identifikation der Betroffenen hat nicht hinreichend stattgefunden.
- Die Nachbarn und der Quartierleist haben ihre Betroffenheit zu spät erkannt.
- Der Betroffenheit ist nicht genügend Aufmerksamkeit beigemessen worden.
- Neben der Beteiligung der Quartierkommission ist der Mehrwert für die Beteiligung von weiteren Betroffenen nicht hinreichend erkannt worden.

Obwohl im Fallbeispiel alle bau- und planungsrechtlichen Vorgaben eingehalten wurden, kommt es zu Einsprachen. PETER BÖSCH weist daher richtigerweise darauf hin, dass «...neben dem Baubewilligungsverfahren noch zahlreiche andere rechtliche Vorgänge...» ablaufen. «Diese anderen Vorgänge muss ein Bauherr ebenfalls im Auge behalten. Beschäftigt er sich nur mit dem Baubewilligungsverfahren allein, so läuft er Gefahr, dass sein Bauvorhaben

Schiffbruch erleidet.» (PETER BÖSCH, Bauen und Mediation in der Schweiz, erschienen in: FLUCHER/MINCKWITZ/VIERING/KOCHENDÖRFER (Hrsg.), Mediation im Bauwesen, Berlin 2003, S. 231).

Im vorliegenden Fallbeispiel birgt das - neben dem Baubewilligungsverfahren laufende planungsrechtliche Verfahren - ein zusätzliches Projektrisiko.

- Zum Zeitpunkt der im Planungsverfahren erfolgten Mitwirkung ist nicht hinreichend geprüft worden, welche Qualität der Konflikt hat und ob eine Mediation zur Konfliktbeilegung sinnvoll gewesen wäre.

In den frühen Projektphasen oder der freiwilligen Verfahren (vgl. Abbildung 2 hiervoor) ist die Quartierkommission beteiligt worden.

- Der Gestaltungsspielraum ist der betroffenen Öffentlichkeit nicht hinreichend verdeutlicht worden (Transparenz schaffen, Interessen verstehen, Identifikation erzeugen, Vertrauen aufbauen).
- Die nicht verhandelbaren Rahmenbedingungen sind der betroffenen Öffentlichkeit nicht hinreichend verdeutlicht worden (Verständnis aufbauen).

Das konkrete Projekt ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens bis zu einem hohen Grad ausgearbeitet. Projektänderungen können nicht mehr berücksichtigt werden. Das Projekt ist festgefahren und wird über den formellen Rechtsmittelweg entweder durchgesetzt oder verhindert werden (vgl. hiervoor Abbildung 2).

- Der Eskalationsgrad ist bereits so hoch, dass die Mediation nicht mehr die geeignete Methode ist.¹⁶
- Die Möglichkeit einer aussergerichtlichen Konfliktbeilegung ist verpasst.

Die von den Einsprechenden bzw. Beschwerdeführenden vorgebrachten Gründe gegen eine Zonenplananpassung beziehen sich auf Grundlagendokumente und/oder Entscheidungen aus

¹⁶ Verknüpfung der Ansätze für Konfliktmanagement und Mediation mit den Eskalationsstufen: vgl. DR. FRIEDRICH GLASL in: THOMAS FLUCHER und OTMAR SCHNEIDER, CAS+ Mediation in der Arbeitswelt, Ausbildungslehrgang VIII 2019-2020, Modul 7, Universität Freiburg, Skript, S. 14.

den SIA Phasen 1 und 2 und gegen das Baugesuch der SIA Phase 3. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die Verwaltung - in dem Fall die Stadtplanung für das Planungsverfahren und die Bauherrenvertretung für das Bauverfahren - es in diesen frühen Planungsphasen versäumt hat, die Grundlagen der betroffenen Öffentlichkeit plausibel und nachvollziehbar darzulegen und diese innerhalb des Gestaltungsspielraums gemeinsam auszuarbeiten - oder - die Einsprechenden und Beschwerdeführenden sind grundsätzlich gegen die Realisierung des Projekts¹⁷. In diesem Fall verbleibt der Rechtsweg als Option.

THESE

Die Kurzanalyse des geschilderten Fallbeispiels führt uns zu nachfolgender These:

Konflikte können vermieden werden, wenn die Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens gemeinsam zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit erarbeitet werden.

Die These soll mittels Interviews mit diversen Akteuren verifiziert werden.

Interview

Zur Überprüfung unsere These wenden wir die Methode der Experteninterviews an. Dazu grenzten wir einerseits den Themenbereich ein, welcher überprüft werden sollte. Andererseits erarbeiteten wir Fragen, durch deren Beantwortung wir uns wertvolle Inputs für die Überprüfung unserer These erhofften. Danach definierten wir den Personenkreis, welcher über das nötige exklusive Wissen im Bereich der präventiven Massnahmen in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft verfügt und skizzierten einen Leitfaden für die geplanten Interviews.¹⁸

¹⁷ Projektgegner zu Projektbefürwortern zu machen sind Grenzen gesetzt. Konnte keine konstruktive Konfliktbeilegung erreicht werden, bleibt die Einsprache eine legitime Möglichkeit der Betroffenen.

¹⁸ Vgl. Anhang C, Leitfaden Interviews.

Wir wählten sechs Personen aus den Bereichen Mediation, Planung, Verwaltung, Justiz sowie mögliche Betroffene als potenzielle Interviewpartner aus. Diese wurden mittels eines Briefes angefragt, ob sie uns unterstützen würden.¹⁹ Nach positiver Rückmeldung der angefragten Experten vereinbarten wir die nötigen Termine und klärten Gestaltung und Ablauf der Interviews. Gleichzeitig wurden die Experten schriftlich mit unseren Fragen bedient.²⁰

Aufgrund der Coronapandemie wurden vier der sechs Interviews via Videokonferenz durchgeführt, zwei Interviews konnten im Rahmen eines persönlichen Gesprächs erfolgen.

Fragen

Allen Experten wurden dieselben, in der Folge wiedergegebenen, sieben Fragen gestellt:

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*
 - a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*
 - b. *Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?*
2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*
3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*
4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*
5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

¹⁹ Vgl. Anhang D, Musterbrief betreffend die Kontaktaufnahme mit den potenziellen Interviewpartnern.

²⁰ Vgl. Anhang E, Standard-E-Mail mit den Fragen.

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem weiteren Umfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*
7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Mit Zustimmung der Experten wurden die geführten Interviews aufgezeichnet und später transkribiert. Aufgrund der Länge der schriftlichen Zusammenfassungen verzichteten wir darauf, diese hier wiederzugeben. Sämtliche Interviewauszüge sind dieser Arbeit in anonymisierter Form angehängt (Anhänge F1 bis F6). Dies selbstverständlich mit der ausdrücklichen Zustimmung unserer Interviewpartnerinnen.

In der Folge sollen nun die Interviews in Anlehnung an das Experteninterview und die qualitative Inhaltsanalyse nach MAYRING²¹ ausgewertet werden.

Auswertung (Systematik und Kriterien, Tabelle, Analyse)

Im Rahmen der Auswertung der Interviews haben wir die geführten Gespräche und die entsprechenden Zusammenfassungen systematisch analysiert, um alle wichtigen Erkenntnisse der Interviews erfassen zu können. In Anlehnung an die Methode der strukturierten Inhaltsanalyse wurden dazu die Interviewzusammenfassungen wiederholt gesichtet, dies immer mit der Fragestellung unserer Arbeit und der von uns formulierten These im Hinterkopf. So konnten die wichtigsten Aspekte und Passagen der Interviews identifiziert werden, was zu folgenden neun induktiv²² gewonnenen Kategorien führte:

1. Betroffenheit, Perspektivenwechsel
2. Ressourcen

²¹ <https://www.acad-write.com/ratgeber/tipps/experteninterview-inhaltsanalyse-mayring/>; letztmals besucht 19. April 2022.

²² Aus dem Interviewmaterial entnommen.

3. Wie soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?
4. Spielraum resp. Ergebnisoffenheit
5. Wann soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?
6. Konflikte (erkennen, ernst nehmen, verringern, verhindern)
7. Mehrwert
8. Prozessarchitektur
9. Behördenverbindlichkeit

Daraufhin wurde das Interviewmaterial in die festgelegten Kategorien eingeordnet,²³ die gewonnenen Erkenntnisse ausgewertet und die Aussagen der Interviewpartner interpretiert (siehe sogleich).

Die Kategorien wurden dabei wie folgt definiert:

Betroffenheit, Perspektivenwechsel

In diese Kategorie fallen unterschiedliche Aspekte wie:

- die Frage, wie Betroffenheit bei den möglichen Beteiligten erzeugt werden kann:
 - in zeitlicher Hinsicht, da die Projekte in der Regel langwierige Prozesse durchlaufen müssen sowie

²³ Vgl. Anhang H, Tabelle.

- in personeller Hinsicht, insbesondere mit Blick auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (sozialer Status, kultureller Hintergrund, Alter, etc.);
- die Frage, mit wem ich es zu tun habe. Dabei ist zwischen unmittelbarer (direkt betroffene Befürworter / Gegner) und mittelbarer (durch grundsätzliche Fragen Betroffene wie Organisationen, Vereine, etc.) Betroffenheit zu unterscheiden. Auch ist zu berücksichtigen, dass es ehrenamtlich resp. professionell organisierte und für ihre Tätigkeit bezahlte Beteiligte gibt.

In diese Kategorie gehört auch die Frage nach der Sensibilisierung (insb. der Bauherrschaft und der Planer) für die möglichen Interessen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit sowie die Bereitschaft zum Perspektivenwechsel (die Bauherrschaft hat die Anliegen der Betroffenen anzuhören und ernst zu nehmen, die Betroffenen haben sich in die Lage der Bauherrschaft zu versetzen und deren Anstrengungen ernst zu nehmen).

Ressourcen (Qualität, Kosten, Termine)

In diese Kategorie fallen auf Seiten der Bauherrschaft und der Planer die Ressourcen betreffend die Qualität, der Kosten sowie der Termine.

Es werden aber auch die entsprechenden Ressourcen bei den möglichen Beteiligten beleuchtet.

- In Bezug auf die Honorierung, weil es unentgeltliche Beteiligung von nicht organisierten und organisierten mit Entschädigung gibt;
- in zeitlicher Hinsicht, da es sich um ein Engagement in der Freizeit handelt, neben Beruf und Familie.

Wie soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?

Diese Frage zielt auf den ganzen Prozess des freiwilligen Verfahrens ab und beleuchtet Aspekte wie jene der anzuwendenden Kommunikation resp. der Kommunikationsmittel, den

Umfang und die Art der Beteiligung je nach Fortschritt des Projekts, die Einbindung politischer Parteien und Organisationen sowie die Nachvollziehbarkeit des Prozesses über die Zeit.

Wie wird kommuniziert / in welchem Intensitätsgrad wird beteiligt / wer wird beteiligt / wie wird dokumentiert.

Spielraum resp. Ergebnisoffenheit

Diese Kategorie setzt sich mit der Frage auseinander, bei welchen Projekten ein freiwilliges Verfahren resp. die Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt sinnvoll ist.

Wann soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?

Gegenstand dieser Kategorie bildet die Frage, wann im Prozess die freiwillige Beteiligung der Öffentlichkeit ins Auge gefasst werden soll.

Konflikte (erkennen, ernst nehmen, verringern, verhindern)

Diese Kategorie unterscheidet nach dem Zweck der Beteiligung der Öffentlichkeit im Hinblick auf die möglichen Konflikte und deren Stadium.

Mehrwert

Unter dieser Kategorie soll geklärt werden, ob die Frage eines zu erwartenden Mehrwerts sowie dessen Gewicht für den Erfolg einer Beteiligung der Öffentlichkeit relevant ist. Auch fällt der Wissensaustausch darunter, der dem Projekt zugutekommt.

Prozessarchitektur

Diese Kategorie untersucht, welche Bedeutung der Prozessarchitektur zukommt und welches Gewicht die Planung des Prozesses der freiwilligen Beteiligung der Öffentlichkeit für den Erfolg einer solchen haben kann. Auch soll beurteilt werden, ob die angewendete Methode der Beteiligung ausschlaggebend ist für den Erfolg des Prozesses und welche Kriterien bei der

Auswahl der Methode angewendet werden sollen. Schliesslich stellt sich die Frage nach dem Bezug einer neutralen Drittperson.

Behördenverbindlichkeit

In dieser Kategorie wird der Frage nachgegangen, ob und weshalb ein solcher freiwilliger Prozess im Verfahren behördenverbindlich vorgeschrieben werden soll und welche Alternativen dazu bestehen.

Analyse der Auswertung

Nach Abschluss der Kategorisierung werden in der Folge die gewonnenen Erkenntnisse je Kategorie dargestellt, ausgewertet und interpretiert.

Betroffenheit, Perspektivenwechsel

Deskriptive Darstellung: Alle sechs angefragten Experten stellen fest, dass man es in freiwilligen Verfahren mit unterschiedlichen Beteiligten zu tun hat. Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen den unmittelbar²⁴ und mittelbar²⁵ Betroffenen. Drei Experten erachten es als wichtig, dass der Prozess das gegenseitige Verständnis fördert und so ein Perspektivenwechsel möglich wird. Zwei der Experten weisen darauf hin, dass die Schere zwischen den ehrenamtlich tätigen Personen und den organisierten resp. professionalisierten Gruppierungen und deren bezahlten Vertretern immer weiter auseinander geht und diesem Umstand im Prozess entsprechend Rechnung zu tragen ist. Ein Experte hält fest, dass in langwierigen Prozessen bei den möglichen Betroffenen die Betroffenheit vorab erzeugt werden muss. Die möglichen Betroffenen würden diese aufgrund der lange in die Zukunft gerichteten Planung öffentlicher Bauprojekte nicht ohne weiteres selbst erkennen. Dazu benötigt es nach diesem Experten ein

²⁴ Persönlich Betroffene.

²⁵ Die Betroffenheit wird meist über Grundsatzfragen erzeugt; Platzhalteröffentlichkeit, Quartiervertretungen resp. anderweitig interessierte Organisationen.

gewisses Mass an Sensibilität, um festzustellen, wann und ob ein Element der Planung für die Öffentlichkeit ausschlaggebend für eine Beteiligung sein könnte.

Interpretation: Die Betroffenheit der Öffentlichkeit im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens muss erzeugt werden. Überdies ist zu unterscheiden, um welche Betroffenheit es sich handelt. Je nach Betroffenheit (unmittelbar / mittelbar) und je nach Vertretung (ehrenamtlich / professionalisiert, organisiert und bezahlt) ist die Prozessarchitektur anzupassen. Wichtig erscheint, dass die Bauherrschaft und insb. die Planer auf mögliche heikle Punkte und deren Folgen für die betroffene Öffentlichkeit sensibilisiert sind und das freiwillige Verfahren einen Perspektivenwechsel ermöglicht.

Ressourcen (Qualität, Kosten, Termine)

Deskriptive Darstellung: Sämtliche Expertinnen weisen auf den insb. zu Beginn der Planung für die Bauherrschaft sowie die Planer aufzubringenden zeitlichen Mehraufwand hin. Auch das Argument der Mehrkosten für das Projekts spielt für sämtliche Experten eine zentrale Rolle beim Entscheid, ob die betroffene Öffentlichkeit an der Projektentwicklung beteiligt werden soll. Drei der Experten nennen das Kriterium einer möglichen Qualitätssteigerung durch das Abholen von Ideen der betroffenen Öffentlichkeit als Chance für den Prozess. Ebenfalls drei Expertinnen verweisen auf die Problematik der unentgeltlichen resp. entgeltlichen Beteiligung bei den unterschiedlichen Gruppen von Betroffenen. Eine Expertin führt aus, dass der zeitliche Aufwand der insb. ehrenamtlich tätigen Betroffenen immens sein kann und damit auch von weiteren Aspekten abhängig ist (sozialer Status, kultureller Hintergrund, Alter, etc.). Ein Experte weist darauf hin, dass der zu Beginn nötige zeitliche Mehraufwand sowie die Mehrkosten aufgrund der Projektkalkulation bei der privaten Bauherrschaft den freiwilligen Prozess der Beteiligung verhindern.

Interpretation: Ein freiwilliges Verfahren ist nur dann durchführbar, wenn die Bauherrschaft bereit ist, die dazu nötigen Ressourcen insb. personeller, finanzieller und zeitlicher Art zur Verfügung zu stellen.

Wie soll die betroffene Öffentlichkeit beteiligt werden

Deskriptive Darstellung: Alle Experten weisen darauf hin, dass es im Prozess wichtig ist, die wesentlichen Merkmale der Kommunikation zu berücksichtigen (echter Dialog). Es ist offen, ehrlich, transparent, vollständig und nachvollziehbar zu kommunizieren. Fünf Experten erachten die Rückkoppelung des Prozesses als ausschlaggebend für den Erfolg einer Beteiligung. Sind im Rahmen des Prozesses lediglich Stellvertreterinnen gewisser Gruppierungen beteiligt, haben diese die Ergebnisse des Prozesses jeweils der dahinterstehenden Gruppierung zurückzumelden, damit die interne Auseinandersetzung und die in den Gruppierungen getroffenen Beschlüsse wiederum in den Beteiligungsprozess einfließen können. Gemäss vier Experten ist es wichtig, den Partizipationstrichter zu berücksichtigen (vom Groben zum Detail). Schliesslich verweist einer der Experten darauf, dass die möglichen Betroffenen zu Beteiligten zu machen sind und diese damit in die Verantwortung miteinbezogen werden. Ein Experte hält fest, dass sich die private Bauherrschaft insb. aus zeitlichen und finanziellen Gründen häufig auf die Information der Bevölkerung beschränkt.

Interpretation: Je nach Art der Beteiligten am freiwilligen Verfahren sind die Kommunikationsmittel und -kanäle zu wählen. Wichtig ist eine transparente, klare und nachvollziehbare Kommunikation. Die Beteiligten sind in die Verantwortung über das Projekt miteinzubeziehen. Überdies hat die Bauherrschaft Wert auf eine funktionierende Rückkoppelung allfälliger Vertreter von Gruppierungen zu setzen.

Spielraum, Ergebnisoffenheit

Deskriptive Darstellung: Fünf der Experten halten fest, dass ein gewisser Spielraum und die Ergebnisoffenheit der Bauherrschaft Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses bilden. Zwei der Experten weisen darauf hin, dass klar kommuniziert werden muss, ob und wo Spielraum besteht, d.h. den Betroffenen muss die mögliche Interessengewichtung der Bauherrschaft transparent kommuniziert werden. Ein Experte gibt zu bedenken, dass der Spielraum und die Ergebnisoffenheit der Bauherrschaft oft begrenzt seien.

Interpretation: Eine Beteiligung ist nur sinnvoll, solange der Bauherrschaft ein gewisser Spielraum bei der Gestaltung des Projekts verbleibt und sie damit - mindestens in Teilbereichen des Projekts - ergebnisoffen ist.

Wann soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden

Deskriptive Darstellung: Sämtliche Experten sprechen sich für einen frühen Einbezug der möglichen Betroffenen aus. Dieser soll möglichst in einem Zeitpunkt erfolgen, indem das Projekt noch nicht definitiv ausgearbeitet ist. Zwei der Experten stellen jedoch fest, dass auch der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit kein Erfolgsgarant für den Prozess ist. Je früher der Einbezug desto grösser ist nach einem Experten der mögliche Einfluss der Betroffenen (Trichter). Ebenfalls ein Experte stellt fest, dass die Anstrengungen der Bauherrschaft bezüglich eines frühen Einbezugs der Betroffenen nicht immer honoriert wird.

Interpretation: Der mögliche Einfluss der Betroffenen ist umso grösser, je früher diese in den Prozess miteinbezogen werden (Partizipations-Trichter), weshalb der Einbezug möglichst frühzeitig zu erfolgen hat.

Konflikte (erkennen, ernst nehmen, verringern, verhindern)

Deskriptive Darstellung: Für fünf Experten geht es bei der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in erster Linie um das Erkennen möglicher Konflikte. Drei Expertinnen nennen das Ernstnehmen der möglichen Betroffenen als wichtiges Kriterium. Zwei Experten gehen davon aus, dass durch die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit Konflikte verringert werden können. Lediglich ein Experte erwähnt die Möglichkeit der Verhinderung von Konflikten durch einen Beteiligungsprozess.

Interpretation: Im Rahmen des freiwilligen Verfahrens geht es in erster Linie um das Erkennen und um das Sichtbarmachen von möglichen Konflikten. So kann allenfalls die Chance genutzt werden, mögliche Konflikte frühzeitig anzugehen und eine Eskalation zu vermeiden.

Mehrwert

Deskriptive Darstellung: Fünf Experten setzen einen zu erwartenden Mehrwert durch einen Beteiligungsprozess voraus. Für vier Experten liegt der Mehrwert in einer möglichen Zeiterparnis für das Projekt, zwei Experten gehen von einer möglichen Kostenersparnis für das Projekt aus und ein Experte sieht den Mehrwert in einem Mehr an Wissen. Ein Experte weist darauf hin, dass der mögliche Mehrwert durch die Bauherrschaft oft nicht erkannt wird und deshalb die Chancen eines Beteiligungsprozesses verpasst werde.

Interpretation: Eine freiwillige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit macht nur Sinn, wenn durch den Prozess ein Mehrwert erzielt werden kann.

Prozessarchitektur

Deskriptive Darstellung: Die gewählte Methode der Beteiligung ist für vier Experten abhängig vom Projekt und von den am Prozess Beteiligten. Vier der Experten nennen verschiedene Aspekte der Prozessarchitektur, insb. sei genügend Zeit einzurechnen, um den Prozess zu definieren, die Abläufe seien zu strukturieren und stufengerecht (vom Groben zu den Details) auszugestalten. Zu klären ist, wer betroffen ist und welche Interessen verfolgt werden. Die Rollen der Beteiligten sind zu klären und es ist zu definieren, wie Informationen fließen sollen. Weiter ist sicher zu stellen, dass es zu einem interdisziplinären Austausch kommt und die partizipativen Prozesse mit den projektbezogenen abgestimmt werden. Auch die unterschiedliche Professionalität der Beteiligten ist zu berücksichtigen. Gemäss vier Experten ist die Moderation des Prozesses durch einen unabhängigen Dritten wünschenswert. Ein Experte verweist auf die Notwendigkeit einer mediativen Haltung der Beteiligten insb. der Bauherrschaft. Ein Experte hält fest, dass die Prozessarchitektur insb. bei kleineren Projekten regelmässig vernachlässigt werde.

Interpretation: Bevor das freiwillige Verfahren eröffnet wird, hat sich die Bauherrschaft ausgiebig mit der Prozessarchitektur zu beschäftigen und diese auf das konkrete Projekt sowie auf die Zusammensetzung der zu erwartenden Beteiligten abzustimmen (zeitintensiv). Im Idealfall wird für die spätere Moderation des Prozesses eine neutrale Drittperson beigezogen, welche Erfahrung in der Gestaltung und der Durchführung solcher Prozesse hat (in der Regel kann

die Bauherrschaft die Rolle der Moderation aus Gründen der Befangenheit nicht selbst übernehmen).

Behördenverbindlichkeit

Deskriptive Darstellung: Gemäss zwei Experten darf das Beteiligungsverfahren nicht Selbstzweck sein, drei Experten wollen die Notwendigkeit eines Beteiligungsprozesses im Einzelfall beurteilen, wobei einer davon einen behördenverbindlichen Prüfauftrag vorschlägt. Je ein Experte beurteilt die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen als ausreichend resp. erachtet eine gesetzliche Verankerung des Beteiligungsprozesses als hilfreich, um eine Implementierung der Beteiligung zu erreichen.

Interpretation: Zu diesem Punkt bestehen - je nach Blickwinkel der Experten - unterschiedlichste Auffassungen. Aus unserer Sicht wäre eine Pflicht zur Prüfung, ob ein freiwilliges Verfahren im Einzelfall sinnvoll ist, zur Implementierung solcher Prozesse hilfreich.

Schlussfolgerung

Die mittels der geführten Interviews gewonnenen Aussagen lassen sich nur schwer verallgemeinern, da es mit nur sechs geführten Interviews an der nötigen Repräsentativität fehlt. Unsere Schlussfolgerungen dürfen deshalb nur mit kontextuellem Rückbezug gezogen werden, und unsere Verallgemeinerungen sind mit Vorsicht zu geniessen. Wir versuchen deshalb, nachfolgend in erster Linie Merkpunkte für die Ausarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit zu erarbeiten und schliesslich unsere These mit dem aus den Interviews gezogenen Wissen der Experten zu erweitern und zu ergänzen.

Merkpunkte für die Ausarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit sowie des betroffenen Umfeldes inkl. Politik:

Im Rahmen der Projektentwicklung öffentlicher Bauvorhaben haben präventive Massnahmen zum **Ziel**, Betroffene einzubeziehen, um

- Mitarbeit am Prozess zu provozieren;
- Insiderwissen abzuholen und die Qualität des Projektes dadurch zu verbessern;
- drohende Konflikte sichtbar zu machen;
- allfällige Gegnerinnen eines Projektes als Befürworter zu gewinnen (Identifikation mit dem Projekt);
- relevante Projektchancen für die folgenden Projektphasen (SIA Phase 3; formelle Verfahren) zu nutzen bzw. Projektrisiken zu vermeiden.

Vor dem Beizug der betroffenen Öffentlichkeit ist zu klären, ob im konkreten Projekt überhaupt Bedarf für ein - den formellen Verfahren vorgelagertes - freiwilliges Verfahren besteht. Zu prüfen ist, ob die Möglichkeit besteht, einen **Mehrwert** für das Projekt zu erreichen (Qualität, Kosten, Termine, etc.).

Damit im Rahmen eines öffentlichen Bauvorhabens eine gemeinsame Ausarbeitung der Grundlagen überhaupt gelingen kann, hat sich die Bauherrschaft sowohl in der Vorbereitung als auch bei der Durchführung des freiwilligen Verfahrens durch eine gelebte, **mediative Haltung** auszuzeichnen. Ein Beteiligungsprozess darf damit nicht zur Alibiübung verkommen.

Schliesslich bietet es sich an, für die Ausarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit drei Phasen (**Vorbereitung, Beteiligung, Sicherung der Ergebnisse**) zu unterscheiden. In der Folge werden diese drei Phasen der präventiven Massnahmen aufgezeigt und deren Inhalte kurz umschreiben.

1. Vorbereitung

Eine gute Vorbereitung seitens der Bauherrschaft ist ausschlaggebend für den Erfolg freiwilliger Verfahren. Für die Vorbereitung sind genügend **Zeit** und weitere **Ressourcen** (Kosten, Personal) bereitzustellen. Auch ist zu klären, welche **Rolle** die öffentliche Hand selbst im Prozess spielt. Wünschenswert ist, dass die Moderation des freiwilligen Prozesses an eine neutrale Drittperson delegiert wird. Bleibt nämlich die Rolle des Moderators bei der Bauherrschaft,

schadet dies - aufgrund einer möglichen Befangenheit - der Glaubwürdigkeit des Prozesses (verschiedene Hüte).

Der Fokus der Bauherrschaft ist auf eine gute **Prozessarchitektur** zu richten. **Wer** ist **wann** und **wie** zu beteiligen resp. beizuziehen? **Wo** finden Gespräche und Verhandlungen statt und **welche Methoden** sind im Einzelfall zielführend?

Folgende Punkte helfen dabei, sich im Vorfeld Klarheit zu verschaffen:

- Liegen mir alle relevanten Grundlagen in Bezug auf den Projektstatus vor resp. sind mir diese bekannt (Rahmenbedingungen terminlich, finanziell, technisch und rechtlich)?
- Wo liegt der Gestaltungsspielraum, bspw. die Möglichkeit zur Anpassung des Bauvorhabens (Optionen)?
- Auslegeordnung (Plausibilisierung des Verhandlungsspielraums): Beste Alternativoption (BATNA) / schlechteste Alternativoption (WATNA) / Bereich einer möglichen Einigung (ZOPA).
- Wie ist der Kenntnisstand über das Projekt bei der betroffenen Öffentlichkeit? Welche Informationen sind für den Austausch relevant?
- Sich unterschiedliche Betroffenheiten beim Gegenüber bewusst machen und Betroffenheit erzeugen (bei Anwohnern, Nachbarn, Unternehmen, Institutionen und Organisationen, Quartiervereinen, Parteien, etc.).
- Frühzeitige Kontaktaufnahme mit dem gesamten Projektumfeld insb. auch der Politik. Wie kann die jeweilige Rückkoppelung allfälliger Vertreter an politische Parteien oder Verbände, etc. gewährleistet werden?
- Die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen sind unterschiedlich (finanziell, organisatorisch, sprachlich, etc.).

- Perspektivenwechsel anstreben: Mit wem habe ich es zu tun? Welche Ziele werden von meinem Gegenüber verfolgt und weshalb? Wie kann ich meine Argumentation darauf ausrichten?
- Sensibilisierung für den Planungsprozess inkl. dessen Vor- und Nachteile.

2. Beteiligung

Die jeweils anzuwendende Methode der Beteiligung (Workshop, runder Tisch, etc.) ist abhängig von der betroffenen Öffentlichkeit sowie den Rahmenbedingungen und den Gestaltungsspielräumen des Projekts und ist im Rahmen der Prozessarchitektur auf den Einzelfall abzustimmen.

Egal welche Methode für die Beteiligung gewählt wird, sind in diesem Prozessschritt folgende Punkte zu beachten:

- Inhalt und Ziel der Beteiligung kommunizieren, um sich darauf konzentrieren zu können (gleiche Erwartungsebene schaffen).
- Rechtliche Rahmenbedingungen erläutern (nicht verhandelbar) und Gestaltungsspielräume benennen (realistisch und erreichbar).
- Konzentration auf Interessen (keine Positionen) => sachbezogenes und interessenorientiertes Verhandeln.
- Optionen suchen und Themen bestimmen, allenfalls Verhandlungsmasse vergrößern.
- **Partizipations-Trichter** (von der Grobplanung hin zum Detail).
- Informationsaustausch auf Augenhöhe: Keine Monologe, sondern Dialog, gleiche Sprache, d.h. verständlich und klar kommunizieren.
- Die Anliegen der Betroffenen ernstnehmen. Dem Gegenüber zuhören.

- Unklarheiten klären und gegenseitiges Verständnis durch Wiederholung des Gehörten oder durch Nachfragen prüfen und fördern (Doppeln, Loopen, etc.).
- Perspektivenwechsel fördern.
- Konflikte sichtbar machen und Konfliktpotential identifizieren, ansprechen und konstruktiv und zukunftsgerichtet diskutieren.
- Gemeinsam Entscheidungsalternativen entwickeln.
- Alle Punkte bearbeiten, Transparenz schaffen / Dokumente zugänglich machen.
- Listen führen / Rückkoppelung einfordern.
- Leitsätze für die nächste Projektphase gemeinsam verabschieden (Ergebnis messbar machen).
- Gesprächsnotizen verfassen und an alle Teilnehmenden bzw. relevanten Personen und Gremien versenden.

3. Sicherung der Ergebnisse

Während des zum Teil langwierigen freiwilligen Verfahrens ist sicherzustellen, dass sämtliche Ergebnisse der Beteiligung über den ganzen Prozess hinweg nicht verloren gehen. Dies bedingt eine lückenlose Dokumentation des Prozesses sowie der Zwischen- und Endergebnisse. Diese sind den Beteiligten zugänglich zu machen.

Weitere Punkte, welche zu berücksichtigen sind:

- Es ist transparent und nachvollziehbar darzulegen, welche Anliegen geprüft, aufgenommen, umgesetzt oder verworfen wurden.

- Die Ergebnisse der Prozesse müssen in die nächste Projektphase (SIA Phase 3 oder formelle Verfahren) eingebracht werden (Vertrauensebene erhalten durch Leitsätze, Pflichtenheft, Verträge, Projektanpassungen, Auflagen, etc.).

Um auf unsere **These** zurückzukommen, wurde diese durch die geführten Interviews zwar nicht widerlegt, aber auch nicht vollumfänglich bestätigt. Die These ist demnach wie folgt anzupassen:

Durch die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens können mögliche Konflikte erkennbar gemacht werden, was die Chance für eine frühzeitige Konfliktklärung und Eskalationsvermeidung bietet.

FAZIT

In der vorliegenden Arbeit haben wir uns mit der Integration **mediativen Handelns** in der **frühen Planungsphase** von **öffentlichen Bauvorhaben** beschäftigt. Wir kommen zu dem Schluss, dass mediatives Handeln und die damit verbundene Haltung wesentlich für einen konstruktiven Dialog mit den betroffenen Akteuren ist. Der gegenseitige Austausch ist wertvoll und besonders in der frühen Planungsphase zielführend. Dabei kann der Perspektivenwechsel unter den verschiedenen Akteuren eines Bauvorhabens - welches für die Nutzung durch die Öffentlichkeit gebaut wird(!) - zu einem nachhaltigen Mehrwert für das Projekt und für alle Beteiligten führen (vgl. hiernach S. 48 f.).

Mediatives Handeln äussert sich für uns in einer Haltung, die sich im Dialog durch gegenseitige Offenheit und Wertschätzung ausdrückt und unter anderem bei aussergerichtlichen Methoden der Konfliktlösung Anwendung findet. Bei einer präventiven Massnahme der Konfliktvermeidung durch Partizipation kommt diese Haltung in Kombination mit einem situativen oder strukturiert eingesetzten Vorgehen zum Einsatz.

Die Anwendung des mediativen Handelns kann einen wertvollen Beitrag bei dem von uns beschriebenen Wandel des Demokratieverständnisses leisten und einen Kulturwandel in der Verwaltung, der Politik und bei der Bevölkerung unterstützen. Damit soll eine gute Basis

geschaffen werden, um den zukünftig immer komplexer werdenden Anforderungen an das Bauen gerecht werden und dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Mitgestaltung entsprechend Rechnung tragen zu können.

Aus der Perspektive der Verwaltung haben wir die Planungsprozesse der SIA Phasen 1 bis 3 - Strategische Planung, Vorstudien, Projektierung - und die bisweilen parallellaufenden Planungs- und Bewilligungsverfahren betrachtet. Wir haben uns gefragt, wie die Prozesse betreffend Projektverzögerungen und Projektqualität verbessert werden können und ob Einsprachen verhindert werden können, indem die Bevölkerung die Möglichkeit der Beteiligung erhält.

Die vielfältigen Antworten gliedern wir in unserer Arbeit in **zwei Themenbereiche** - in die der **Voraussetzungen** und der **Methoden**.

Bei den **Voraussetzungen** liegt der Fokus auf dem **Gestaltungsspielraum** und dem **Mehrwert**. Wenn ein Projekt über Gestaltungsspielraum verfügt, kann der Fächer für Anforderungen und Ideen aus dem Projektumfeld geöffnet werden (Ergebnisoffenheit). Wenn ein Mehrwert durch Wissensaustausch entsteht, kann die Projektqualität gesteigert werden. Wenn zudem durch die Berücksichtigung von Ideen und Anforderungen das Projekt breiter abgestützt wird und eine grössere Akzeptanz entsteht, sinkt das Risiko für potentielle Einsprachen.

Bei den **Methoden** sind diverse Formen der **Partizipation** bekannt, die projektspezifisch gewählt werden können. Bei Planungsverfahren haben sich diese erfolgreich etabliert. Bei Baubewilligungsverfahren liegen positive Erfahrungen vor. Die Anwendung ist bei öffentlichen Bauten vereinzelt anzutreffen. Das **mediative Handeln** als Haltung und Gesprächskultur ist in der professionellen Anwendung ein bewährtes Mittel - im gesellschaftlichen Dialog muss diesem, wie oben beschrieben, jedoch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Für die Projektkonkretisierung in der SIA Phase 2 hat sich unter anderem das **Wettbewerbsverfahren** als zielführende Methode durchgesetzt. Das Verfahren der wiederholt durchgeführten Wettbewerbe stösst sowohl bei der Verwaltung und der Politik, als auch bei der Bevölkerung auf grosse Akzeptanz.

Im Vorfeld der Grundlagenerarbeitung der SIA Phasen 1 und 2 und nach Abschluss des Verfahrens in der SIA Phase 3, gibt es aus unserer Sicht jedoch Optimierungspotential, welches

sich auf das Design der **Prozessarchitektur**, auf die Intensität von **Beteiligungen** aller betroffenen Akteure und auf die **Dokumentation** der Prozesse und Entscheidungen bezieht (vgl. hiervor *Mediatives Handeln, Partizipation und Mediation*, S. 18 f.).

Der dadurch ohne Frage entstehende Mehraufwand in den SIA Phasen 1, 2 und 3 könnte zugunsten eines kontinuierlich verlaufenden Prozesses in den nachfolgenden Phasen gerechtfertigt werden (Mehrwert). Bei der Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Beteiligung wird deutlich, dass keinerlei Einschränkungen während der gesamten Planungs- und Bauphase bestehen (vgl. hiervor *Rechtliche Rahmenbedingungen*, S. 23 f.). Unserer Interpretation zufolge ist das Ziel einer Beteiligung und der aussergerichtlichen Konfliktlösungsmethoden nicht primär die Verkürzung der Verfahrensdauer, namentlich ab der Einreichung des Baugesuchs bis hin zur rechtskräftigen Bewilligung. Vielmehr soll die Häufigkeit von Anfechtungen der späteren Sachentscheide reduziert und die Entscheidungen breiter abgestützt werden. Der gewünschte Mehrwert würde somit zum Tragen kommen.

Bei der Planung von öffentlichen Bauvorhaben kommt der Verwaltung eine Schlüsselposition zu. Am Anfang läuft das gesamte Wissen über ein Projekt bei der Verwaltung zusammen. Die Verantwortung für das Auslösen einer entsprechenden Prozessarchitektur sowie die zielführende Anwendung von Kommunikations- und Informationstools liegt daher ausschliesslich bei ihr. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der Politik, und die verbesserte Einbindung der organisierten und nicht organisierten Bevölkerung kann Bedürfnisse sichtbar machen, vertrauensbildend sein und bei den Bürgerinnen zu mehr Identifikation mit ihrem Umfeld führen. Für die Behörden kann die Zusammenarbeit als ein Frühwarnsystem verstanden werden, um Fehler rechtzeitig erkennen zu können (vgl. hiervor *Weitere Aspekte betreffend Partizipation*, S. 22 f.).

Das Aufbrechen der bekannten Strukturen im Planungs- und Bauwesen ist noch jung und der Umgang mit den Methoden, die sich aus der Partizipation vor allem mit einer privaten Nachbarschaft und weiteren nicht organisierten Betroffenen oder der Politik anbieten, muss sich noch weiter entwickeln. Auch wenn der Aufwand für alle involvierten Akteure - also auch der

Aufwand der Verwaltung - sehr gross ist, wächst die Chance, mit der wiederholten Anwendung der Methoden, effizientere und konfliktärmere Verfahrensabläufe zu generieren.²⁶

Heute kommt insbesondere die Mediation als präventive Massnahme in der frühen Planungsphase von öffentlichen Bauvorhaben noch selten zum Einsatz. Wir gehen jedoch von einer Zunahme aus, da einerseits der Druck auf und die Motivation für die Reduktion von Projektrisiken zugunsten eines Mehrwertes für den Projektprozess zunimmt und andererseits, der Wandel des Demokratieverständnisses - wie wir ihn in der Einleitung beschrieben haben - engagiertere Bürger hervorbringt. Interessant ist in diesem öffentlichen Kontext auch, dass - im Gegensatz zu einem gerichtlichen Verfahren - die Mediation die Erhaltung der zwischenmenschlichen Beziehungen zulässt, da sie eine zukunftsorientierte Konsenslösung anstrebt.

Die Möglichkeit der Beteiligung und Mitgestaltung durch Partizipation kann - da, wo sinnvoll - als ein Angebot zur Stärkung der Demokratie verstanden werden. Die Durchführung der Partizipation ist aber weder demokratisch noch repräsentativ wie WALTER SCHENKEL ausführt und wie wir uns diesem Gedanken gerne anschliessen (vgl. hiervor Weitere Aspekte betreffend Partizipation, S. 22 f.).

Da das Angebot an die betroffene Öffentlichkeit ein freiwilliges ist, ist der Mehrwert schlecht einschätzbar. Die Beteiligung in der frühen Planungsphase von öffentlichen Bauvorhaben ist kein Garant für eine Konfliktvermeidung oder eine -lösung und lässt die Möglichkeit des formellen Rechtsweges offen. Wie PETER BÖSCH²⁷ es noch im Jahr 2003 beschreibt, arbeiten die Gerichte in der Schweiz wohl auch noch zu gut und zu schnell und die Anwaltskosten sind noch zu gering, weshalb der Leidensdruck für die Anwendung alternativer Streitbeilegungsmethoden noch zu klein ist. In den vergangenen rund 20 Jahren hat sich an den guten rechtlichen Rahmenbedingungen wohl auch wenig geändert. Die aber immer komplexer werdenden Projektanforderungen und die zunehmende Einforderung nach Mitbestimmung lassen uns zu

²⁶ Vgl. THOMAS FLUCHER und OTMAR SCHNEIDER, CAS+ Mediation im öffentlichen Bereich, Ausbildungslehrgang VIII 2019-2020, Modul 8, Universität Freiburg, Skript, S. 147.

²⁷ PETER BÖSCH, Bauen und Mediation in der Schweiz, erschienen in: FLUCHER/MINCKWITZ/VIERING/KOCHENDÖRFER (Hrsg.), Mediation im Bauwesen, Berlin 2003, S. 249).

dem Fazit kommen, dass mediatives Handeln und partizipative Methoden zukünftig vermehrt im Rahmen der freiwilligen Verfahren zur Anwendung kommen werden.

Abschliessend möchten wir uns bei unseren Interviewpartnerinnen für ihre freundliche Unterstützung ganz herzlich bedanken. Die von uns durchgeführten Interviews haben uns sehr wertvolle Aspekte für unsere vorliegende Arbeit geliefert. Die verschiedenen Aspekte finden sich unter anderem in der nachfolgenden Checkliste wieder, die als Beitrag zur Verbesserung der Prozesse während des freiwilligen Verfahrens dienen soll.

Checkliste

Checkliste für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens. Mögliche Konflikte können erkennbar gemacht werden, was die Chance für eine frühzeitige Konfliktklärung und Eskalationsvermeidung bietet.

Besteht Bedarf für eine Beteiligung durch Partizipation, weil:

- diese voraussichtlich zu einem Mehrwert für das Projekt führt?
- ein Gestaltungsspielraum vorhanden ist?

Wenn die Fragen mit ja beantwortet werden können, dann:

- soll bei der Partizipation eine mediative Haltung an den Tag gelegt werden.

Die Partizipation (Methode definieren) ist in die drei Phasen **Vorbereitung, Durchführung** und **Sicherung der Ergebnisse** der präventiven Massnahmen zu gliedern.

1. Vorbereitung

- Bereitstellung von Ressourcen sicherstellen;
- Klärung der Rolle der Bauherrschaft => ev. neutrale Drittperson als Moderatorin oder Mediator beiziehen;

- Fokus auf eine gute Prozessarchitektur richten => Wer ist wann und wie zu beteiligen resp. beizuziehen? Wo finden Gespräche resp. Verhandlungen statt, welche Methoden sind zielführend?
 - Liegen Grundlagen vor;
 - Welcher Gestaltungsspielraum ist vorhanden;
 - Welche Rahmenbedingungen sind nicht verhandelbar;
- Sensibler Umgang mit unterschiedlichen Betroffenheiten.

2. Durchführung

- Spielregeln definieren;
- Gleiche Erwartungsebene bei allen Beteiligten schaffen, Transparenz;
- Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Gestaltungsspielräume;
- Themen bestimmen, Konzentration auf Interessen, Optionen suchen;
- Partizipations-Trichter (von der Grobplanung hin zum Detail);
- Kommunikation auf Augenhöhe => verständlich und klar kommunizieren;
- Ernstnehmen der Anliegen der Betroffenen, zuhören, Perspektivenwechsel fördern;
- Konflikte sichtbar machen resp. Konfliktpotential identifizieren, ansprechen, diskutieren und lösen;
- Rückkoppelung einfordern.

3. Sicherung der Ergebnisse

- Lückenlose Dokumentation des Prozesses resp. der Zwischen- und Endergebnisse => den Beteiligten zugänglich machen;
- Transparenz über geprüfte, aufgenommene, umgesetzte und verworfene Anliegen;
- Einbringung der Ergebnisse in das nachfolgende formelle Verfahren.

ANHÄNGE

- Checkliste für die Ausarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens im Rahmen eines freiwilligen resp. informellen Verfahrens zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit (präventive Massnahmen zur Konflikterkennung und -minimierung) **Anhang A**
- Das Rollenmodell der Stadt Bern bei Immobilien des Verwaltungsvermögens **Anhang B**
- Leitfaden Interview **Anhang C**
- Muster Interviewanfrage bei den Experten **Anhang D**
- Muster-E-Mail an Experten betr. Interviewfragen **Anhang E**
- Zusammenfassung der geführten Interviews **Anhang F
F1 bis F6**
- Musteranfrage betr. Einwilligung zur Übernahme der Interviewzusammenfassungen in die vorliegende Arbeit **Anhang G**
- Tabelle betr. Analyse der geführten Interviews **Anhang H**

Anhang A

Checkliste für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens. Mögliche Konflikte können erkennbar gemacht werden, was die Chance für eine frühzeitige Konfliktklärung und Eskalationsvermeidung bietet.

Besteht Bedarf für eine Beteiligung durch Partizipation, weil:

- diese voraussichtlich zu einem Mehrwert für das Projekt führt?
- ein Gestaltungsspielraum vorhanden ist?

Wenn die Fragen mit ja beantwortet werden können, dann:

- soll bei der Partizipation eine mediative Haltung an den Tag gelegt werden.

Die Partizipation (Methode definieren) ist in die drei Phasen **Vorbereitung, Durchführung** und **Sicherung der Ergebnisse** der präventiven Massnahmen zu gliedern.

1. Vorbereitung

- Bereitstellung von Ressourcen sicherstellen;
- Klärung der Rolle der Bauherrschaft => ev. neutrale Drittperson als Moderatorin oder Mediator beiziehen;
- Fokus auf eine gute Prozessarchitektur richten => Wer ist wann und wie zu beteiligen resp. beizuziehen? Wo finden Gespräche resp. Verhandlungen statt, welche Methoden sind zielführend?
 - Liegen Grundlagen vor;
 - Welcher Gestaltungsspielraum ist vorhanden;
 - Welche Rahmenbedingungen sind nicht verhandelbar;
- Sensibler Umgang mit unterschiedlichen Betroffenheiten.

2. Durchführung

- Spielregeln definieren;
- Gleiche Erwartungsebene bei allen Beteiligten schaffen, Transparenz;
- Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Gestaltungsspielräume;
- Themen bestimmen, Konzentration auf Interessen, Optionen suchen;
- Partizipations-Trichter (von der Grobplanung hin zum Detail);
- Kommunikation auf Augenhöhe => verständlich und klar kommunizieren;
- Ernstnehmen der Anliegen der Betroffenen, zuhören, Perspektivenwechsel fördern;
- Konflikte sichtbar machen resp. Konfliktpotential identifizieren, ansprechen, diskutieren und lösen;
- Rückkoppelung einfordern.

3. Sicherung der Ergebnisse

- Lückenlose Dokumentation des Prozesses resp. der Zwischen- und Endergebnisse => den Beteiligten zugänglich machen;
- Transparenz über geprüfte, aufgenommene, umgesetzte und verworfene Anliegen;
- Einbringung der Ergebnisse in das nachfolgende formelle Verfahren.

Anhang B

Das Rollenmodell der Stadt Bern bei Immobilien des Verwaltungsvermögens²⁸

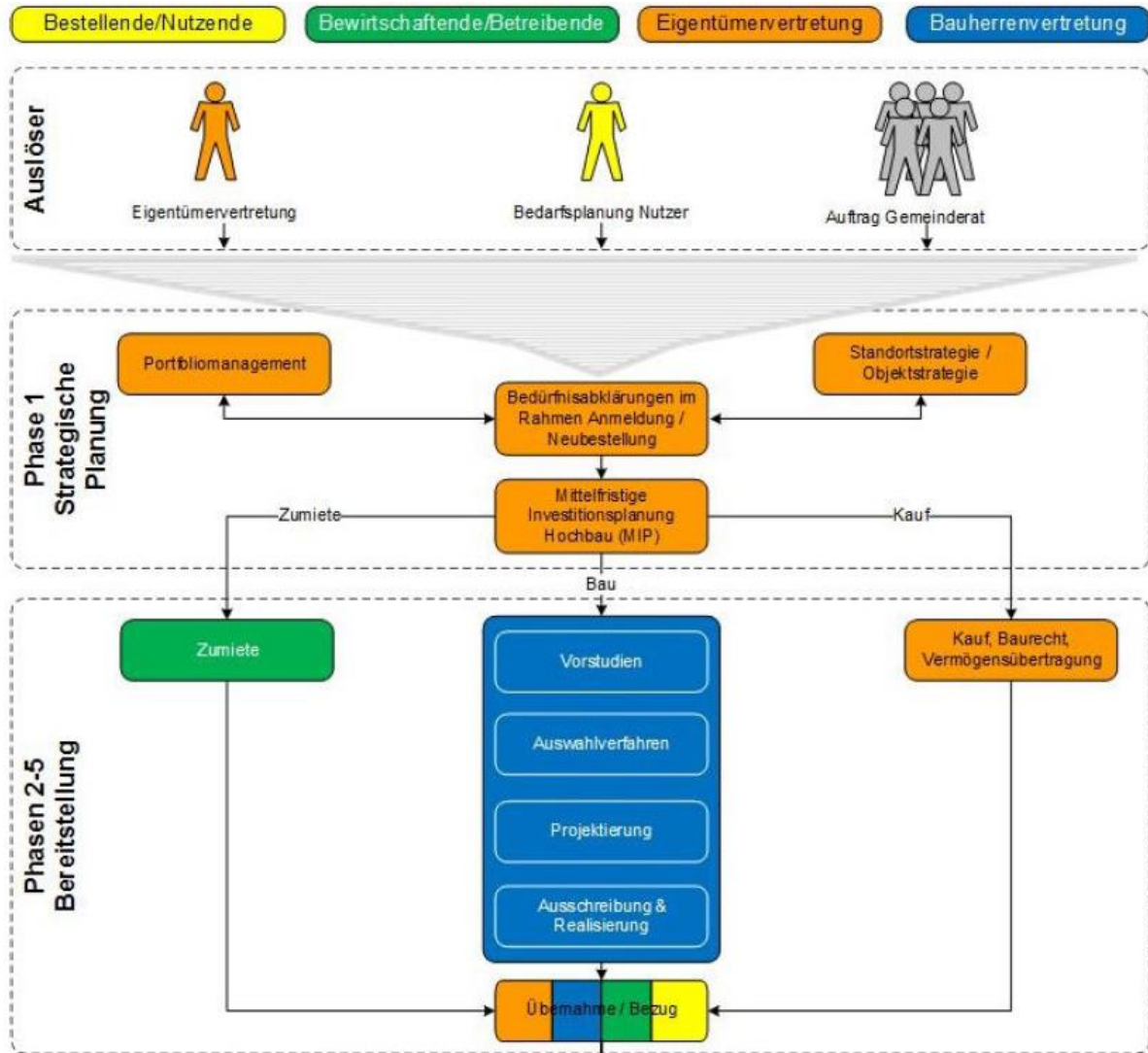


Abbildung 7: Auszug aus «Prozessverantwortliche Rollen», Quelle: Immobilienhandbuch der Stadt Bern, 2019, S. 9

²⁸ Das Verwaltungsvermögen der Stadt Bern setzt sich aus sämtlichen öffentlich genutzten Gebäuden und Infrastrukturen im Eigentum der Stadt Bern zusammen.

Prozess- und Rollendefinition am Beispiel eines Schulbauprojektes

Auslöser und Phase 1

Bei schulischem Mehrraumbedarf bestellt das Schulamt bei der Eigentümerversammlung Immobilien Stadt Bern (nachfolgend: ISB) Schulraum. ISB prüft aus strategischer Sicht den Mehrraumbedarf und beantragt beim Gemeinderat in der mittelfristigen Investitionsplanung das entsprechende Budget. Ist das Budget durch den Gemeinderat genehmigt, wird ein Projektauftrag an die Bauherrenvertretung, Hochbau Stadt Bern (nachfolgend: HSB) erteilt.

Phase 2 – 5

Neben der Erarbeitung der organisatorischen Struktur (Prozessarchitektur) wird der Projektinhalt durch HSB geprüft, konkretisiert und definiert. In der Regel wird für die Vorstudien (Machbarkeitsstudie und Auswahlverfahren) und die Projektierung der erste Kredit beim Gemeinderat bzw. Stadtrat geholt. Mit Vorlage des zur Weiterbearbeitung empfohlenen Projektes aus dem qualitätssichernden Verfahren (Auswahlverfahren, bspw. Wettbewerb) liegt ein Projekt vor, welches den Anforderungen und Rahmenbedingungen am besten genügt und zur Weiterbearbeitung dient. Die SIA Phase 2 ist damit abgeschlossen. Das Projekt wird HSB-intern an das Bauprojektmanagement für den Start der SIA Phase 3, zur weiteren Ausarbeitung (Projektierung) übergeben. In dieser Phase wird das Projekt weiter bis zum Bauprojekt, mit den zu erwartenden Baukosten, konkretisiert und das Baubewilligungsverfahren eingeleitet. Auf dieser konkreten Projektstufe wird der zweite und in der Regel letzte Kredit (Baukredit) beim Gemeinde- bzw. Stadtrat beantragt und vor das Volk gebracht. Wird der Antrag angenommen, erfährt das Projekt in den nächsten Phasen einen zunehmenden Detaillierungsgrad. Auf dieser Grundlage werden die Bauleistungen ausgeschrieben. Die Realisierung des Projektes kann erfolgen. Mit dem Bauabschluss wird das fertiggestellte Gebäude an den Nutzer übergeben.

Anhang C

Leitfaden Interview

Vorbereitung (für ein problemzentriertes Interview):

Vorschlag betreffend Ort und Art des Interviews durch den Interviewpartner wählen lassen (Vertrauensbildung). Schriftliche Anfrage enthält Klärung zu zeitlicher Dauer, Fragen werden mitgeliefert. Hinweis auf anonymisierte Auswertung (Rolle veröffentlichen; ansonsten nur Schlüsse ziehen).

Interview

- **Begrüssung** (Andrea oder Heike, entsprechend Telefonat und Terminvereinbarung)
Einstimmende Bemerkung betreffend komplizierte Anreise oder Dank für kurzfristiger Termin, etc.

- **Übersicht**
 - Kurze Vorstellung von Andrea oder Heike (wenn nötig)
 - Was haben wir vor:
 - Interview;
 - Wie protokollieren wir das Interview (Mikrofon?) => wird durch uns wieder gelöscht;
 - Zusammenfassung des Interviews in Stichwortform wird anonymisiert zur Kenntnis und Freigabe, zugesandt.

- **Einleitung**
 - Wie Sie aus unserer schriftlichen Anfrage wissen, schreiben wir im Rahmen des CAS Lehrgangs Mediation und Konfliktlösungskompetenz der Universität Freiburg unsere Abschlussarbeit zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft».
 - Wenn wir über Bauten sprechen, dann geht es nicht um komplexe Projekte (...)

➤ **Unsere Motivation**

- Wir sind beide - als Rechtsanwältin und als Architektin - in unserem Berufsalltag mit Konflikten konfrontiert, die ihren Ursprung in geplanten baulichen Veränderungen haben und im schlechtesten Fall in einem Rechtsstreit münden.
- Uns interessiert, ob ein *entsprechender Austausch* zwischen öffentlicher Bauherrschaft und betroffener Öffentlichkeit hilft, Konflikte zu vermeiden. Wir denken dabei an die frühe Phase der Projektentwicklung - wir nennen diese auch die informelle Phase - dann, wenn noch Spielraum in der Ausformulierung der Projektanforderungen besteht.
- Das Ziel besteht darin, in der formellen Phase bspw. in der SIA Phase 3 des Baubewilligungsverfahrens, allfällige Einsprachen zu minimieren.

➤ **Unsere These lautet dazu:** «Konflikte können vermieden werden, wenn die Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens gemeinsam zwischen Bauherrschaft und betroffener Öffentlichkeit erarbeitet werden.»

➤ **Überprüfung der These / Merkblatt:** Mit den Ergebnissen der Interviews möchten wir unsere These überprüfen. In Abhängigkeit dazu planen wir, ein Merkblatt betreffend eines präventiven Prozesses für die Mitarbeitenden der öffentlichen Bauherrschaft zu erarbeiten. Der Kern dieses Prozesses liegt in der Kommunikation, die positiv unterstützen und bestenfalls helfen kann, Projektrisiken wie Einsprachen, Verzögerungen und Mehrkosten zu minimieren.

➤ **Haben Sie dazu Fragen?** Ev. Fragen. Ev. Klärung: Uns interessiert insbesondere die Frage, ob der Einbezug möglicher Beteiligter in einer sehr frühen Planungsphase nachfolgende Rechtsprozesse zu vermeiden vermag. Wenn Sie keine weiteren Fragen haben, würden wir nun gerne mit dem Interview beginnen. Vielen Dank.

➤ **Fragen**

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als XY mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?

Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Beispiel, falls jemand keines liefern kann / möchte... Bei einer Erweiterung einer bestehenden Schulanlage sind Grundlagendokumente durch die betroffene Öffentlichkeit angefochten worden (Lärmgutachten/die Einstufung in den Inventar der Stadt Bern/die Notwendigkeit des Bedarfs...).

2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*
3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der betroffenen Öffentlichkeit ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*
4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*
6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*
7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

- **Abschluss:** Wir bedanken uns für die Zeit, die Sie sich für dieses Interview genommen haben.

➤ **Rückfragen / Verständnisfragen zwischendurch stellen, wenn nötig**

- Besonders den Aspekt XY fand ich interessant, möchten Sie uns hier noch etwas mehr schildern?
- Der Aspekt XY ist mir noch nicht ganz klar geworden, können Sie mir diesen noch einmal erklären?

Anhang D

Muster Interviewanfrage bei den Experten

Adresse

Vorab per E-Mail versendet

DATUM

Einladung zu einem Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft»

Sehr geehrte Frau M

Sehr geehrter Herr X

Im Rahmen des CAS Lehrgangs Mediation und Konfliktlösungskompetenz der Universität Freiburg schreiben wir, Andrea Giroud-Kaiser (Rechtsanwältin, Mediatorin SAV) und Heike Lorenz (Architektin), unsere Abschlussarbeit zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft».

In unserer Abschlussarbeit haben wir die nachfolgende These formuliert:

«Konflikte können vermieden werden, wenn die Grundlagen eines öffentlichen Bauvorhabens gemeinsam zwischen Bauherrschaft und betroffener Öffentlichkeit erarbeitet werden.»

Wir planen, diese These anhand von Interviews mit Personen zu überprüfen, die aus unterschiedlichen Perspektiven Berührungspunkte mit Planungsprozessen haben. Zu diesem Zweck möchten wir Sie gerne dazu gewinnen, Ihre Erfahrungen im Rahmen eines Interviews mit uns zu teilen.

Das Interview kann je nach Ihrem Wunsch in einem persönlichen Gespräch, via Video- oder Telefonkonferenz durchgeführt werden. Geplant sind sieben Fragen und wir rechnen mit

einem Zeitaufwand von rund zwanzig Minuten. Gerne senden wir Ihnen die Fragen vorgängig zu.

Die Interviews sollen im Verlauf vom Februar 2022 stattfinden. Für die Terminvereinbarung erlauben wir uns, Sie in der nächsten Woche telefonisch zu kontaktieren.

Ihre Angaben resp. Aussagen werden anonymisiert in unsere Arbeit einfließen. In erster Linie sollen uns Ihre Erfahrungen eine Überprüfung und allenfalls Anpassung oder Konkretisierung unserer These ermöglichen.

Wir bedanken uns im Voraus sehr herzlich für Ihre Bereitschaft und Zeit, uns bei unserer Abschlussarbeit zu unterstützen.

Freundliche Grüsse

Andrea Giroud-Kaiser
Rechtsanwältin, Mediatorin SAV

Heike Lorenz
Architektin

Anhang E

Muster-E-Mail an Experten betr. Interviewfragen

Adresse

Per E-Mail versendet

DATUM

Einladung zu einem Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft»

Sehr geehrte Frau M

Sehr geehrter Herr X

Besten Dank, dass Sie uns für unser Interview zur Verfügung stehen. Wir freuen uns darauf!

Zu Ihrer Kenntnis senden wir Ihnen die Fragen bereits vorab mit dieser E-Mail zu (siehe unten).

Wie telefonisch vereinbart, findet das Interview am Donnerstag, 17. Februar 2022, um 16.00 Uhr, statt. Die Zoom-Einladung mit Link senden wir Ihnen mit separater E-Mail.

Bitte berücksichtigen Sie, dass es sich bei den von uns nachfolgend erwähnten "Bauten" um Projekte mit geringer Komplexität und nur wenigen Schnittstellen zur betroffenen Öffentlichkeit handelt. Ein Partizipationsprozess ist bei diesen Projekten daher per se nicht vorgesehen.

Interview zum Thema

«Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft».

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als XY mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?

Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Beispiel, falls jemand keines liefern kann / möchte...

Bei einer Erweiterung einer bestehenden Schulanlage sind Grundlagendokumente durch die betroffene Öffentlichkeit angefochten worden (Lärmgutachten/die Einstufung in den Inventar der Stadt Bern/die Notwendigkeit des Bedarfs...).

2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*
3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der betroffenen Öffentlichkeit ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*
4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*
6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*
7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

Freundliche Grüße

Andrea Giroud-Kaiser
Rechtsanwältin, Mediatorin SAV

Heike Lorenz
Architektin

Anhang F1

Zusammenfassung Interview 1

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit einer Architekturhistorikerin, Gutachterin (Denkmalpflege), Mediatorin

Montag, 31. Januar 2022, 17:00 bis 17:40 => Zoom-Meeting

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als Architekturhistorikerin, Gutachterin und Mediatorin mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Ja, wiederholt.

- a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

Ich arbeite im Bereich der Denkmalpflege, zu 99% für die öffentliche Hand.

Zwei Beispiele:

- Inventarumsetzung im Auftrag der Denkmalpflege für eine Gemeinde;
- Umbau und Erweiterung einer Schulanlage (Schule = kantonales Schutzobjekt Denkmalpflege): Gutachtertätigkeit als unabhängige Fachperson. Im Auftrag der Gemeinde sollte ich die Vorgaben der Denkmalpflege überprüfen (ich verlangte Transparenz, d.h. die Offenlegung meines Auftrags gegenüber den anderen Beteiligten sowie die Definition ihrer Tätigkeit als konstruktive Ergänzung zur Arbeit der Denkmalpflege). Weitere Beteiligte: Schulgemeinde und Planungsbüro, welches im Auftrag der Schulgemeinde an der Gemeinde vorbei das Projekt ausarbeiteten. Private waren noch keine beteiligt.

- b. *Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?*

Ganzes Bündel von Konflikten:

- Es ging insb. um das WIE und das WESHALB Schutzauflagen entstanden sind und umgesetzt werden sollten (Organisation, Verständigung, unklare Begrifflichkeiten, etc.). Unverständnis!
- Innerhalb der Schulbehörde: Was ist unser Raumbedarf und wie kann das Raumprogramm umgesetzt werden.
- Organisatorisch: Die Schulbehörde hat an der Gemeinde vorbei ein Planungsbüro mit der Planung (Umsetzung des Raumprogramms innerhalb des Schutzobjektes bzw. Neubau) beauftragt.
- Involviert waren die Gemeinde, das Schulamt, ein Planungsbüro, die Denkmalpflege. Die Öffentlichkeit war in dieser Phase noch nicht dabei.

2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*

Am Beispiel der Begrifflichkeiten, die unklar waren... Jede involvierte Vertretung hat etwas anderes unter ein und demselben Begriff verstanden. Heisst: Von Anfang an ist Ordnung zu schaffen => Wer ist betroffen, was haben die Betroffenen für Agenden resp. Interessen und was müssen sie umsetzen (gesetzlicher Auftrag)?

Es geht nicht nur um das WAS soll umgesetzt werden, sondern auch um das WIE. Der Prozess ist genau zu strukturieren (WIE). Es geht dabei um eine klare Rollenteilung und den Informationsfluss (untereinander und zu den Entscheidungsträgern).

In den seltensten Fällen können die Planungsbüros den Prozess moderieren. Es fehlt die Fähigkeit zur Moderation und die Planer selbst haben in der Regel zu viele Hüte auf, um den Prozess sauber moderieren zu können. Besser wäre es, einen Externen, d.h. einen unabhängigen Dritten für die Moderation des Prozesses zu beauftragen resp. zu bezeichnen.

3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*

Konfliktthemen sind i.d.R. der zeitliche Aspekt sowie die Finanzen. Es mangelt an der Bereitschaft, Zeit und Geld in den Prozess zu investieren. Es wird ausgeblendet, dass sich Konflikte auf die mangelhafte Beteiligung resp. auf die nichtvorhandene Struktur der Prozessführung zurückführen lassen. Die Erkenntnis, dass hier Ressourcen aufgewendet werden müssten und sich dies lohnt, hat sich in der Praxis noch nicht etabliert.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

Es müssen Interessenvertreter aller Beteiligten früh eingebunden werden. Dabei darf es sich aber nicht um eine pro forma Einbindung handeln. Es besteht namentlich die Gefahr, dass solche auf Mehrheitsentscheidungen abgestützte Beteiligungen fachlich zu wenig getragen sind.

Mögliche Methode: Es hat eine Mitwirkung der Interessenvertreter stattzufinden, in welcher deren Möglichkeiten (Regeln) klar kommuniziert werden (Prozess, WIE). Daneben kommen die von den Interessenvertretern ausgearbeiteten Ideen immer wieder vor ein Fachgremium, welches die Ideen auf ihre fachliche Eignung prüft. Zwischen den beiden Gremien muss ein hin und her möglich sein («PingPong» zwischen der Rückkopplung der Interessenvertretung und dem Fachgremium), wobei dem Urteil des Fachgremiums grössere Wichtigkeit als jenem der Interessenvertreter zuzuschreiben ist.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

Durch Auflagen. Sämtliche Einigungen sind schriftlich festzuhalten. Es ist ehrlich zu kommunizieren, welche Anliegen man verstanden hat und wie und ob eine Einbindung dieser Ideen und Anliegen in den nachfolgenden formellen Prozess (z.B. Baubewilligungsverfahren) möglich ist. Insb. bei öffentlichen Aufgaben (Optik Denkmalpflege) kann auch mit öffentlich-rechtlichen Verträgen gearbeitet werden. Dies hat den Vorteil, dass man die Parteien in die Verantwortung mit einbezieht.

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Frage ausgelassen.

7. Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?

Ja oder nein – und warum?

Je nach Bauaufgabe ist anders vorzugehen. Eine generelle Pflicht macht wenig Sinn. Es kommt auf die Umstände des Einzelfalles an. Wichtig ist die Schulung (Kommunikation) und die Sensibilisierung sowie das Bewusstsein der Behördenvertreter => diese müssen die Möglichkeiten eines Einbezugs der Beteiligten Öffentlichkeit kennen. Schlussendlich hat die Behörde bei jedem Vorhaben individuell zu entscheiden, ob und welche Beteiligung Sinn macht. Sie braucht die frühzeitige Beteiligung - «unbedingt am Anfang».

Anhang F2

Zusammenfassung Interview 2

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit einem Politikwissenschaftler

Mittwoch, 2. Februar 2022, 08:30 bis 09:30 => Zoom-Meeting

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als Politikwissenschaftler, Berater und Moderator, mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Ja, wiederholt. Wir beraten öffentliche und private Projektträger insb. bei grösseren Projekten den Raum betreffend (Verkehrs-, Quartierplanungen) und sind bei diesen für das Projektmanagement zuständig.

- a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

Neue Verkehrsinfrastrukturplanung sowohl in städtischen Gebieten als auch auf dem Land oder auch Hochbauten. Häufig sind es Planungsprojekte vor der Bauphase. Gebiete in der Stadt bei denen es um Nutzungsanforderungen im Quartier, den öffentlichen Raum oder den Verkehr geht.

- b. *Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?*

Grundsätzliches zu:

- I. «Konflikt»: Die Konflikte sind oftmals gar nicht bekannt. In einer sehr frühen Phase bekommt man Rückmeldungen, wo Konflikte sein könnten. Erst wenn es konkreter wird, können die Konflikte ausbrechen. In erster Linie geht es um das Involvieren der Öffentlichkeit, um herauszufinden, wo Konflikte entstehen könnten.

- II. «Betroffenheit»: Es gibt unterschiedliche Betroffenheit. In der sehr frühen Phase erkennt man die unterschiedliche Betroffenheit und die damit verbundenen Interessen. Wichtig ist das Erkennen der jeweiligen Anliegen. Es muss ein Bewusstsein für die möglichen Konflikte geschaffen werden.

Städtische Gebiete: Es geht um den städtischen Raum, Verkehrsberuhigung => Themen wie Langsamverkehr, Velorouten, Parkplätze, Überbauungsprojekte etc.

Ländliche Gebiete: Bauern, welche auf ihre Nutzfläche angewiesen sind, um den Betrieb auch künftig aufrecht zu erhalten (Enteignungen bspw. bei Verkehrsplanungen). Die Strasse nimmt ihnen das Land weg. Es ist nicht eine Frage des Preises, vielmehr bildet das Land die Lebens- und Erwerbsgrundlage.

2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*

«Den Konflikt erkennen und nicht vermeiden».

Meist geht es um eine Interessenabwägung, welche den Betroffenen transparent kommuniziert werden muss. Hilfreich ist, wenn man sich genügend Zeit für die Definition des Prozesses nimmt (Prozessarchitektur / -design).

3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*

Grundsätzlich sind die Betroffenen gewillt, mitzumachen. Zum Teil ist eine Beteiligung schwieriger, zum Teil einfacher. Je betroffener man ist, desto grösser ist die Motivation, mitzuarbeiten.

Exkurs => Hinweis auf einen Anlass: Erste Aussprache betreffend die temporäre Beruhigung verschiedener Quartierstrassen.

Anwesend waren die bereits organisierte Gegnerschaft sowie die organisierten Befürworter. Die entsprechenden Gruppierungen haben sich formiert, da bei einem ähnlichen Projekt in der Nachbarschaft die Anwohner und das Gewerbe resp. deren Anliegen zu wenig in die Planung einbezogen wurden und zu knapp kommuniziert wurde. Anders als bei

anderen solchen Anlässen (bei welchen die Moderation im Vordergrund steht) ging es vorliegend eher um Mediation (da die Konflikte aufgrund der vorgängigen Erfahrungen und den Beziehungen zwischen den involvierten Personen bereits ausgebrochen waren und daher gemeinsam identifiziert werden mussten).

«Ins Gespräch kommen». Beim Gespräch ist herausgekommen, dass die Gegnerschaft nicht gegen das eigentliche Projekt ist, sondern gegen einen bestehenden Club, der Lärmprobleme verursacht. Man will verhindern, dass nicht noch mehr Freiraum für Partys geschaffen wird.

Bei der Motivation der Betroffenen resp. Interessierten ist ein Wandel zu beobachten. Die Schere zwischen ehrenamtlich tätigen Personen und organisierten Gruppierungen klafft immer weiter auseinander, was im Prozess entsprechend zu berücksichtigen ist. Die immer grössere Professionalisierung einzelner Gruppen, welche für ihre Tätigkeit auch bezahlt werden, kann die ehrenamtlich tätigen Beteiligten abschrecken und desillusionieren. Abhilfe schaffen könnten z.B. spezielle Aktionen für die verschiedenen Vertreter. Zentral ist das Bewusstsein dieses Ungleichgewichtes und die entsprechende Berücksichtigung im Prozess.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

Bei Wettbewerben besteht die Möglichkeit, Betroffene vor der Definition der Aufgabenstellung einzubeziehen, um Einfluss auf das Programm nehmen zu können.

Begleitgruppen (gemischte Zusammensetzung; Interne und Externe), die im direkten Austausch mit der betroffenen Öffentlichkeit sind.

Zusammenfassende Listen über die eingebrachten Punkte führen und abarbeiten: jeden Punkt transparent kommunizieren und aktuell halten.

Die Betroffenen sind möglichst früh zu beteiligen. Je früher die Beteiligung, desto grösser der mögliche Einfluss (Partizipations-TRICHTER). Beteiligt man die Öffentlichkeit früh, kann diese beim Projektprogramm sowie bei den zu klärenden Punkten mitreden. Ziel muss es sein, bereits in der Projektplanung sämtliche möglichen Fragestellungen zu kennen, um damit deren Klärung resp. Berücksichtigung im Prozess vorzusehen. Gleichzeitig ist offen und klar zu kommunizieren, was möglich ist und was nicht. => EINFLUSS; Entscheide der nachfolgenden Bewilligungsbehörde können nicht vorweggenommen werden.

Es handelt sich um einen freiwilligen Prozess (im Gegensatz zum nachfolgenden formellen Prozess): nicht mehr, aber auch nicht weniger.

In diesem freiwilligen Verfahren können unterschiedliche Methoden angewandt werden, es ist fast alles möglich. Abstufungen für den Einbezug der Öffentlichkeit sind:

- Echoraum für die organisierte Öffentlichkeit mit Workshops;
- Foren für die breite, nicht organisierte Öffentlichkeit mit bspw. Grossveranstaltung, Ausstellung, getrennte Veranstaltungen für unterschiedliche Zielgruppen.

Die entsprechenden Anlässe können digital oder vor Ort stattfinden und es kann sich um kleine oder grössere Gruppen handeln. In der Regel finden im Echoraum intensive Workshops statt.

Die Beteiligten müssen sich angehört fühlen.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

KIP-Konzept: Kommunikation, Information, Partizipation. Die Spielregeln sind darin formuliert (Zuständigkeiten, Rollen, Gefässe).

Das Verfahren muss geklärt und zusammen aufgeleistet werden, was Zeit in Anspruch nimmt. Die Bauherrschaft kann diesbezüglich Vorschläge unterbreiten, wie man sich den Weg vorstellt. Der Prozess kann dann durch Inputs aus der Öffentlichkeit optimiert, resp. angepasst werden. Kommunikation ist wichtig.

Sämtliche Ergebnisse resp. Prozessabschnitte sind zu verschriftlichen. Dies kann mit Listen geschehen, welche abzuarbeiten sind. Wichtig ist, dass sämtliche Inputs bearbeitet werden. Diesbezüglich muss ein Zusammenspiel von Partizipation und Kommunikation im Prozess vorgesehen sein.

Im Gegensatz zum formellen Verfahren (rechtlich geregelte Bewilligungs- oder Planungsverfahren) handelt es sich beim hier angesprochenen partizipativen Verfahren um eine freiwillige Partizipation. Ziel ist es, durch die freiwillige Mitarbeit der Beteiligten den Widerstand gegen ein Projekt abzubauen. Klar ist aber, dass dieses vorgelagerte freiwillige Verfahren keine Rechte im nachfolgenden formellen Verfahren aushebeln kann (insb. Einsprachen, Rechtsmittel).

Es geht um Kommunikation und um Einfluss nehmen, nicht um Entscheide. Einsprachen sind immer noch möglich.

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Ausschlaggebend ist die Prozessarchitektur. Um diese zu definieren ist Zeit nötig.

Die Politik resp. die Parteien wie auch andere Interessengruppen können in den Prozess eingebunden werden.

Die Kommunikation betreffend das konkrete Projekt muss über die Projektleitung laufen (Kommunikation gegen aussen). Demgegenüber sind auch die interne Kommunikation und Rückkopplung wichtig. Die beteiligten Vertreter müssen in ihren Organisationen das im Rahmen der Beteiligung Ausgearbeitete rückmelden. So können viele Störfaktoren durch die Beteiligung und Mitverantwortung reduziert werden. Ausschliessen kann man sie aber nicht (Rollenklärung / Verantwortlichkeit).

7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

Nein.

Verweis auf die Mitwirkung über die Mitwirkung. Ziel war es, einen Gesetzesentwurf für die freiwillige Mitwirkung zu erarbeiten. Es wurden diverse Grossgruppenveranstaltungen durchgeführt und die die Quartiere und die Bevölkerung involviert.

Es wäre sinnvoll einen behördenverbindlichen Prüfauftrag zu formulieren, um eine gewisse Systematik entstehen zu lassen. Diese Prüfung sollte klären, ob eine Beteiligung sinnvoll ist oder nicht. Dies kann verwaltungsintern geschehen oder auch unter Beizug der Quartiervertreter etc.

Möglich wäre auch eine «Mitwirkung», sobald das Bedürfnis von aussen angemeldet wird (führt aber womöglich zu Ungleichheiten).

Ein entsprechendes Gremium hätte das Fachwissen, um eine Triage machen zu können. Wichtig ist die Sensibilisierung für das Thema.

«Partizipation und Kommunikation nach Plan.

8. *Zusatzfrage: Wie geht man mit Beteiligten um, welche das Projekt mit allen Mitteln verzögern resp. bekämpfen wollen.*

Auf den ersten Blick sind solche Personen nicht einfach erkennbar.

Auch Kritiker sollen mitmachen. Oft beleben sehr kritische Kreise die Diskussion und man beginnt besser zu verstehen. Wenn es keine konstruktive Beteiligung gibt, sind solche Personen aber auf den formellen Weg zu verweisen.

Anhang F3

Zusammenfassung Interview 3

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit einem Verwaltungsrichter

Freitag, 11. Februar 2022, 10:00 bis 11:00 => Zoom-Meeting

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als Verwaltungsrichter mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Ja, als Verwaltungsrichter und dort als Instruktionsrichter u.a. in Bau- und Planungsangelegenheiten, zuvor als Gerichtsschreiber.

a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

i. Angefochtene Baubewilligung einen Radweg betreffend:

Gegenstand des Baubewilligungsgesuches war die Entflechtung von Fuss- und Veloverkehr. Dieses Anliegen der Gemeinde stiess auf Widerstand seitens der Nachbarschaft resp. des Quartierleists => als rechtliches Argument wurde der nicht zulässige Eingriff in die geschützte Aue geltend gemacht. Das Gericht hatte die Frage zu klären, ob das Eingriffsinteresse der Gemeinde ausreicht, um in die geschützte Aue einzugreifen. Die Bewilligung wurde verweigert.

ii. Erstellen einer oberirdischen Glassammelstelle:

Ein Nachbar wehrte sich dagegen aufgrund der zu erwartenden Lärmimmissionen (zersplittern von Glas, aber auch Verkehr der Entsorger, etc.). Der Nachbar wollte eine unterirdische Glassammelstelle. Das Gericht hatte sich insb. zur Frage zu äussern, ob eine unterirdische Glassammelstelle der Gemeinde gestützt auf die

Umweltschutzgesetzgebung vorgeschrieben werden könne. Das Gericht wies die Beschwerde ab, indem es die bestehenden Normen und Gesetze anwendete und auslegte. Für den Lärm zerklirrender Gläser gibt es keine fixen Grenzwerte, vielmehr ist eine Einzelfallbeurteilung nötig. Untersucht wurde, ob sich eine allfällige Pflicht aus dem Vorsorgeprinzip ableiten liesse. Das Gericht kam zum Schluss, dass es gestützt auf die bundesgerichtliche Praxis (Massnahme wirtschaftlich tragbar, zumutbar => Standortverschiebung, Präjudiz) nicht möglich sei, die Gemeinde zu einer unterirdischen Sammelstelle zu verpflichten.

b. Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Unterschiedliche sich konkurrenzierende Schutzziele resp. Interessen, Lärm, etc.

2. Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?

Frage ausgelassen.

3. Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen? Adaptiert: Motivation der Beteiligten zu allfälligen einvernehmlichen Lösungen während des formellen Prozesses vor zweiter Instanz?

Oft bestehen und wachsen die Konflikte über eine sehr lange Dauer und kommen erst Jahre nach dem Baugesuch vor die zweite Instanz. Oft ist eindrücklich zu sehen, was bisher alles geschehen ist (Prozessgeschichte). In den konkreten Einzelfällen stellt man sich als Richter schon die Frage, was lassen sich aus der Prozessgeschichte für Rückschlüsse ziehen und was hätte man anders machen können. Die Frage ist schwer zu beantworten. Oft hat man das Gefühl die Positionen der Parteien seien völlig verhärtet und da ist nichts mehr zu machen, ausser ein Urteil zu fällen. Aber plötzlich geht eine Tür auf und man kommt zu erstaunlichen Ergebnissen. Oder es geschieht das Gegenteil: Man hat als Richter das Gefühl, da müsste doch eine Lösung möglich sein, merkt dann aber, dass es nicht geht.

Als Instruktionsrichter hat man aber immer gewisse Einflussmöglichkeiten. Man kann auf die Parteien zugehen und Vergleichsverhandlungen anbieten. Der entsprechende Antrag

kann auch von den Parteien kommen. Solche Vergleichsverhandlungen werden aber nicht systematisch eingeschoben, da die primäre Aufgabe der zweiten Instanz darin besteht, Urteile zu fällen.

Am Beispiel eines Streits zwischen einem Autozulieferer und einem Nachbarn betreffend Lärmfragen und möglichen Erschütterungen stellte der Richter fest, dass das Unternehmen im Verlaufe der Zeit - also während des Verfahrens - seine Produktionsprozesse geändert hatte und dies auch einen Einfluss auf die Emissionen hatte. Der Richter initiierte Vergleichsverhandlungen und begründete diese damit, dass sich die Lärm- und Erschütterungssituation während des Prozesses verändert habe. Es konnte ein Vergleich zwischen den Parteien erzielt werden.

Oft wirken schon die Präsenz des Richters und der Gerichtssaal resp. die Ausführungen des Richters zur Schilderung des Falles. Einzig durch die Moderation eines Dritten (Richters) sind erstaunliche Resultate erzielbar.

Die Motivation der Betroffenen kann sehr unterschiedlich sein und ist abhängig vom Einzelfall. Motivation kann sein, das Projekt zu verzögern und von der Blockierung eines Bauvorhabens zu profitieren, da das Nachbargrundstück vorab nicht überbaut wird. Es können aber auch konkrete Interessen wie Lärmreduktion, etc. als Motivator dienen.

Wie im konkreten Verfahren die Öffentlichkeit im vorgängigen freiwilligen Verfahren einbezogen wurde, ist meist nicht im Detail bekannt. Im Beispiel des Velowegs ging es wohl um eine Grundsatzfrage.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

Frage ausgelassen.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden? Frage angepasst: Sehen Sie in Ihren Prozessen die Überführung von allfälligen Einigungen im vorgängig freiwilligen Verfahren?*

Oft wurden im Rahmen von Einspracheverfahren oder vor der ersten Instanz Gespräche geführt. Zum Teil ist aus den Akten erkennbar, dass Vergleichsvorschläge auf dem Tisch lagen. Ab und zu weisen die beteiligten Anwälte auf Vergleichsverhandlungen und deren Ergebnisse hin. Aus solchen Inputs kann man Schlüsse für die eigene Instruktion ziehen. => Soll man es nochmals mit Vergleichsverhandlungen probieren oder lässt man es, da es ja schon versucht wurde, aber nicht gefruchtet hat.

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Es gibt Projekte, die politisch stark umstritten sind. Ein gutes Beispiel ist die geplante Erhöhung der Grimselstaumauer. Konzessionsbehörde ist hier der Grosse Rat, also eine aus Politikerinnen und Politikern zusammengesetzte Behörde. Überdies sind prominente öffentlichwirksame Interessen zu beurteilen (Nutzung der Wasserkraft als erneuerbare Energie, Moor- und Landschaftsschutz). Es bestehen komplexe Interessenskonflikte mit Ermessensspielräumen zwischen verschiedenen wichtigen Zielen, die das Gericht klären muss.

Das Bundesgericht kam in einem ersten Leiturteil zum Schluss, dass der Bundesrat den Perimeter der Moorlandschaft verfassungs- und gesetzeskonform festgelegt hat (Ermessen BR). In einem zweiten Leiturteil erkannte es, dass das Projekt vorgängig einer Grundlage im Richtplan bedarf. Nach jahrelangen Verfahren steht das Ganze nun wieder am Anfang zur Durchführung einer Richtplanung. Die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Moorlandschaftsschutz hätte man wohl so oder anders gerichtlich beurteilen müssen. Was die Eingriffe in die Landschaft angeht, wäre mit einer Richtplanung allenfalls ein besseres Resultat zu erreichen gewesen.

Für den Richter geht es darum, die sich stellenden Fragen zu prüfen und professionell zu entscheiden. Selbstverständlich ist man sich seiner Rolle in der Rechtsanwendung bewusst, auch im Verhältnis zum Gesetzgeber (z.B. Frage nach der

Ermessensüberschreitung des Bundesrats bei der Festlegung des Perimeters). Bisher ist mir keine direkte Einflussnahme durch die Politik auf einzelne Richter bekannt.

7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

Allgemein ist diese Frage schwer zu beantworten. Es muss einzelfallbezogen beurteilt werden, ob es Sinn macht, ein solches freiwilliges Verfahren dem formellen Verfahren voranzustellen. Dabei stellt sich die Frage, was für einen Mehrwert kann ein solches Instrument gegenüber den im Prozess bereits vorgesehenen Instrumenten bringen (insb. gegenüber den Einspracheverhandlungen). Nachteil der Verhandlungen im Einspracheverfahren ist, dass das Projekt besteht und das Gesuch eingereicht ist. Man geht von einem klar definierten Projekt aus. Allfällige Anpassungen gestützt auf Einigungen können im Rahmen von Auflagen, Bedingungen oder Projektänderungen in das Verfahren aufgenommen werden.

Präventive Verhandlungen machen dort Sinn, wo Spielraum besteht. Die zeitliche Komponente spielt eine Rolle, der Einbezug findet früher statt, wenn es um die Ausgestaltung des Projekts geht. Das Projekt ist in seinen Grundzügen noch veränderbar.

Fraglich ist, ob ein solcher Schritt bei jedem Projekt sinnvoll ist. Es sind auch der zeitliche Aspekt resp. die Interessen der Bauherrschaft zu berücksichtigen. Es stellt sich auch die Frage, wer betroffen ist und ob man diese Gruppierungen abholen kann.

Was verspricht sich die Bauherrschaft? Erreiche ich alle? Oft wird dies erst im Verlaufe des Verfahrens sichtbar.

Anhang F4

Zusammenfassung Interview 4

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit der Geschäftsführerin einer Quartierkommission (Geografin, Mediatorin)

Montag, 14. Februar 2022, 16:00 bis 16:50 => c/o Speichergasse, Bern

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als Geschäftsführerin der Quartierkommission mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Bei der Quartierkommission handelt es sich um ein institutionalisiertes Gremium der Partizipation. Als Geschäftsführerin der Quartierkommission bin ich regelmässig an solchen Prozessen beteiligt.

- a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

- Geplanter Werkstättenbau einer Bahnunternehmung (BU): Die betroffenen Landwirte wurden im Rahmen der ersten Veranstaltung der BU mit der Tatsache konfrontiert, dass die BU auf dem Boden der Landwirte eine Werkstätte erstellen wird. Dieses Vorgehen verunmöglichte wohl ab Beginn einen konstruktiven Dialog.

Es geht um das WIE wird informiert. WANN wird informiert und WEN informiert man (unterschiedliche Betroffenheiten). Bei diesen Fragen handelt es sich um wesentliche Elemente der Kommunikation, welche nicht vernachlässigt werden dürfen.

Der unglückliche Start bedeutete vorliegend das AUS für jegliche weitere Kommunikation. Das Vertrauen war von Anfang an verspielt. Erst in einem späteren Zeitpunkt wurde eine Begleitgruppe ins Leben gerufen, welche aus unterschiedlichen

Beteiligten zusammengesetzt war (Parteien, Organisationen, Vertreter*innen der direkt Betroffenen). Schlussendlich musste seitens der Quartierkommission jedoch festgestellt werden, dass kein Dialog erwünscht war. Die Quartierkommission zog sich daraufhin zurück.

Bei diesem Projekt galt es, unterschiedliche Ausgangslagen zu berücksichtigen:

- Betroffen war einerseits die Nachbarschaft resp. die unmittelbaren Grundeigentümer. Ihre Lebensgrundlage war betroffen und es wurden existentielle Fragen aufgeworfen.
- Andererseits waren Organisationen angesprochen (insb. Natur- und Umweltschutz), bei welchen es um grundsätzliche Themen ging.

Fraglich ist bei einer solchen Ausgangslage, ob ein früher freiwilliger Einbezug überhaupt etwas fruchten kann (frühe Intervention reicht wohl nicht). Es geht hier vor allem um das Verringern möglicher Konflikte nicht um das Verhindern solcher.

Man hatte das Gefühl, dass bei der BU die mediative Haltung nicht vorhanden war und es vielmehr um Schadensbegrenzung ging.

- Freibad-Sanierung: Die Stadt war sich hier offenbar bewusst, dass viele Emotionen mit dem Bad verbunden sind (Grösse der Wasserfläche, runde Form, Insel, etc.). Das Freibad brauchte eine Sanierung, weshalb die Stadt Überlegungen zu einem möglichen Naturbad anstellte. Die Bevölkerung stand diesem Ansinnen eher skeptisch gegenüber.

Im echten Dialog wurden die Anliegen der Bevölkerung aufgenommen, die Ängste ernst genommen und die Themen der Betroffenen gesammelt. Die Stadt hatte beim Einbezug der Öffentlichkeit noch kein fertiges Projekt, sondern erst Ideen. Diese wurden zusammen mit den Betroffenen erörtert. Die Stadt konnte aufnehmen, was der Bevölkerung wichtig war (Form, Insel, Hygiene an den Spitzentagen, etc.). Schliesslich wurde die Idee des Naturteichs aufgrund von Vorbehalten betreffend die Hygiene verworfen. Aufgrund des Dialogs konnten drohende Konflikte

früh erkannt resp. verhindert werden. Es wurde Vertrauen und Verständnis aufgebaut.

Der Austausch führte zu einem Mehr an Wissen und zu einem Gewinn für das Projekt.

b. Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Siehe unter a hiervor.

2. Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?

Die Haltung spielt eine wichtige Rolle. Was will man bezwecken? Es muss ehrlich kommuniziert werden.

Es darf keine Pseudopartizipation sein => die Bevölkerung ist sehr empfindlich, was diesen Punkt angeht.

Wichtig sind klare Antworten zu den Fragen:

- Besteht Handlungsspielraum? Falls nein, ist ein Pseudoprozess fehl am Platz. Dann muss transparent informiert werden, ohne vorzugaukeln, dass Mitsprache oder Mitbestimmung möglich ist. Es sollte auch über die rechtlichen Möglichkeiten jedes Einzelnen informiert werden.
- Ist der Projektverfasser / Planer ergebnisoffen? Wo, in welchen Punkten? Falls nein, ist dies zu benennen (vgl. Beispiel Werkstättenbau: Nach der Begleitgruppe wurde eine Dialoggruppe ins Leben gerufen. Für diese war der vorgesehene Standort fix. Die Dialoggruppe sollte lediglich das Projekt optimieren, um dem Widerstand den Wind aus den Segeln zu nehmen. Der Standort wurde nicht mehr überdacht, weshalb sich die Quartierkommission aus dem Verfahren zurückzog (die Quartierkommission hält den Standort für falsch). Die BU war hier ehrlich, dass die Standortwahl nicht mehr in Frage gestellt werden konnte.

- Zeit als wichtige Komponente. Partizipation braucht Zeit (auch für die Rückkopplung in den Gremien). Es gibt einen Terminplan und Termindruck. Wenn man die Zeit am Anfang verliert, holt man sie vielleicht am Schluss wieder ein.

3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*

Die Motivation hängt stark von den vorhandenen Ressourcen ab. Sind solche vorhanden, findet eine Beteiligung statt. Hat man aber gerade andere Prioritäten im Leben (Armut, Krankheit, Sprache, etc.) hat man keine Ressourcen für eine Beteiligung. Auch sprachliche Barrieren oder fehlendes Vertrauen in die Behörden aufgrund negativer Erfahrungen können hinderlich sein. Diesem Problem müssen sich die Planer bewusst sein. Die Interessen und Bedürfnisse jener, die nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, müssen anderweitig in den Prozess eingebunden werden («anwaltschaftlich»).

Die Quartierkommission (zusammengesetzt aus Delegierten von Parteien und Quartiervereinen) hat eine andere Betroffenheit (Metaebene) als die reine persönliche Betroffenheit. Wir versuchen die Sicht einer breiten Quartierbevölkerung wiederzugeben. So beispielsweise auch als «Quartierexpert*innen» in qualitätssichernden Verfahren. Es werden zwar die direkt Betroffenen (Quartierleiste, etc.) einbezogen, aber nicht unbedingt als Vertreter für die Gremien (Wettbewerbsgremien).

Es ist ein grosses und stetiges Engagement von allen Delegierten. Es verfügen nicht alle über genügend Kapazitäten, weshalb nicht alle Bevölkerungsgruppen vertreten sind.

Zu bedenken ist, dass an entsprechende Veranstaltungen jeweils nur die interessierte oder direkt betroffene Öffentlichkeit kommt. Betroffenheit zu wecken ist schwierig, insbesondere, wenn die Projekte noch weit von der Realisierung entfernt sind.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Die Methode (online, Workshop, Fokusgruppen, etc.) ist abhängig vom Gegenstand. Massgebend ist die Zeit sowie das Zielpublikum. Es muss gut überlegt werden, was der Gegenstand ist, wer die Teilnehmer sind und welche Situation man vor sich hat.

Hier muss man ehrlich sein und den Prozess vorab zu Ende denken.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

Am Beispiel eines Wettbewerbs: Es ist wichtig, am Programm mitarbeiten zu können. Hier kann man sich einbringen. Ein Sitz im späteren Beurteilungsgremium gibt nicht dieselben Gestaltungsmöglichkeiten. Wichtig ist auch hier der Faktor Zeit. Der partizipative und der projektbezogene Prozess müssen zusammenspielen. Ein nebeneinander und miteinander muss sich ergeben, damit ein optimaler Austausch möglich ist.

Wichtig ist die Sensibilität der Projektverantwortlichen. Diese müssen spüren, wann eine Änderung an einem Projekt die Bevölkerung oder ein Quartier betrifft. Es müssen Rückfragen gestellt werden (erneute Konsultation). Vor dem Abschluss des Bauprojekts ist der Bezug zum vorgängigen Prozess herzustellen (benötigt Zeit). Vor der Baueingabe ist die Öffentlichkeit nochmals einzubeziehen. => Perspektivenwechsel seitens der Projektverfasser ist nötig. Es muss erkannt werden, wie eine Änderung am Projekt beim Gegenüber ankommt resp. wirkt.

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Eine 100%ige Sicherheit gibt es nicht. Aber manchmal weiss man eigentlich, dass etwas politisch wohl nicht geht. Dann muss man eingreifen und hinschauen => z.B. die Politik einbeziehen. Eine interdisziplinäre Herangehensweise hilft (Out of the Box Denken). Die möglichen Einflüsse und das Umfeld sind zu antizipieren und zu berücksichtigen.

Beispiel: Bei der «Musterstrasse» soll die Velosicherheit mittels einer Mauer erhöht werden. Dies hätte die Rodung von Bäumen und das Aufheben von Parkplätzen zur Folge. Dies führt unweigerlich zu Konflikten (vorhersehbar). Überdies wird heute die Verkehrssicherheit anders definiert. Das heisst, man müsste jetzt den Mut haben, einen Schritt zurückzugehen und das Projekt zu überdenken, obwohl bereits viel Zeit und Mittel in das Projekt investiert wurden. Frage: Festhalten am alten Projekt oder zurück auf Feld null für eine bessere Lösung?

7. *Würden Sie es begrüssen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

Es kann auf die bestehenden Gremien zurückgegriffen werden, was zeit- und kostensparend für die Stadt ist – aber, es braucht auch Ressourcen. Ein solches Verfahren darf nicht Selbstzweck sein. Auch hier ist die Haltung das A&O.

Auch bei einer gesetzlichen Verankerung spielt die Haltung eine entscheidende Rolle. Zum Teil kann eine gesetzliche Verankerung dabei helfen, erst zu dieser Haltung zu kommen.

Ein solches Verfahren kann auch die nichtstimmberechtigte Bevölkerung in das Verfahren einbeziehen (unabhängig von Alter, Nationalität, etc.).

Eine Institutionalisierung kann gut sein. Entsprechende Prozesse sind aber zu Beginn zeitintensiv, weshalb die Hoffnung bestehen muss, dass diese Zeit später im Verfahren wieder aufgeholt werden kann.

Es muss der Wille vorhanden sein, Zeit und Kosten zu investieren. Die Projekte müssen es uns wert sein, wir müssen investieren.

Anhang F5

Zusammenfassung Interview 5

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit einem Architekten, Planer, Projektentwickler, Coach und Mediator

Donnerstag, 17. Januar 2022, 16:00 bis 16:45 => Zoom-Meeting

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit insb. als Projektentwickler mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Ja, wiederholt. Es handelte sich bei der Bauherrschaft, für welche ich Projekte entwickelte, um private Bauherren.

- a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

Ich erinnere mich an die Projektentwicklung im Zusammenhang mit der Überbauung eines Bahnhofareals. Das Areal war am Hang gelegen und verfügte über Seesicht.

Betroffen waren unterschiedliche Parameter:

- Das Grundstück war mit Altlasten belastet. Bevor man über eine Überbauung nachdenken konnte, mussten überdies Geleise zurück gebaut werden. Das heisst, es gab einen hohen wirtschaftlichen Druck. Dies hatte zur Folge, dass bei der Ausnützung des Areals keine grossen Abstriche gemacht werden konnten. => Das Bauprojekt musste sich aus finanzieller Hinsicht lohnen.
- Hangseitig gab es Nachbarn, welche bisher über Seesicht verfügten. Diese Aussicht sollte durch das tieferliegende Bauprojekt nicht vereitelt werden. Gefordert wurde ein maximal zweigeschossiges Gebäude, was sich nicht rechnete (seitens

der Bauherrschaft wurde angeboten, keinen Riegel zu erstellen, sondern diesen regelmässig zu unterbrechen).

- Die tiefer liegenden Grundstücke resp. deren Grundeigentümer, welche sich freiwillig in der Höhe ihrer Liegenschaften beschränkt hatten, fürchteten einen übermässigen Schattenwurf ausgelöst durch das Bauprojekt.
- Weiter kamen Interessen von Vereinen, der Politik, von angrenzenden Gewerbetreibenden (Konkurrenz), etc. dazu.
- Schliesslich bestanden bei der Bauherrschaft intern Konflikte, insb. waren die Rollen sowie die Kompetenzen einzelner Exponenten nicht geklärt (keine Eskalationsstufe definiert) - im Rahmen der Projektentwicklung wurden zwar Gespräche geführt und die Bedürfnisse der einzelnen Abteilungen abgeholt. Diese wurden aber kurz vor Auflage torpediert, indem die Rahmenbedingungen intern zu Unzeit geändert wurden (Projektänderung nötig).

Die unmittelbare Nachbarschaft wurde in der frühen Planungsphase nicht vertieft einbezogen. Es fanden lediglich zwei informative Öffentlichkeitsveranstaltungen statt. Im Verlaufe des Prozesses resp. im Hinblick auf die Urnenabstimmung (Gestaltungsplan) formierte sich die Nachbarschaft zu einem Verein mit dem Zweck, das Projekt an der Urne umzustossen.

Zu einer Urnenabstimmung ist es schliesslich nicht gekommen, da der Bauherr das Projekt zurückgezogen hat.

b. Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Siehe hiervoor unter a.

Es ging insbesondere um interne Konflikte innerhalb der Bauherrschaft sowie um Konflikte im Zusammenhang mit der unmittelbaren Nachbarschaft (Aussicht).

2. *Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?*

Mit dem Fokus auf die betroffene Nachbarschaft ist fraglich, ob durch einen früheren Einbezug die Konflikte hätten vermieden oder verringert werden können. Diese Frage wird wohl nie geklärt werden.

Die Bauherrschaft konzentrierte sich klar auf die für das Projekt notwendige Urnenabstimmung und damit auf den Einbezug der Politik.

3. *Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?*

Konkret waren ein Architekt, ein Stadtplaner sowie ein Kommunikationsexperte in der unmittelbaren Nachbarschaft betroffen. Die Forderungen der Betroffenen waren sehr absolut. Es wird bezweifelt, ob die unmittelbar Betroffenen überhaupt für eine Mitgestaltung in der frühen Planungsphase hätten mobilisiert werden können. Ein entsprechender Einbezug wurde vorliegend jedoch gar nicht gesucht.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Können Sie zentrale Elemente oder eine Methode benennen?

Konkrete Erfahrungen mit dem Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit in der frühen Planungsphase habe ich nicht. In einzelnen grösseren Projekten wurde dies von meinen Arbeitgebern in Form von Echoräumen oder einer Mitwirkung gemacht. Bei kleineren Projekten war dies jedoch kaum Thema. => Man erhoffte sich zu wenig davon.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

Im Rahmen des Beispielfalls wurde insb. die Politik (Parteivertreter, Gemeinderäte, etc.) in die Projektentwicklung mit einbezogen. Aufhänger war, das ohnehin notwendige betriebliche Gestaltungskonzept für die an das Areal angrenzende Strasse. Hier kam es zu einer

Zusammenarbeit zwischen der Bauherrschaft und der Politik. Man vereinbarte, das Konzept gemeinsam zu erstellen (gemeinsamer Verkehrsplaner) und die Kosten untereinander aufzuteilen, wobei der Hauptteil der Arbeit bei der Bauherrschaft blieb.

So konnten die Bedürfnisse der Politik abgeholt werden. Der Prozess war zwar kompliziert, hat sich aber ausbezahlt.

In diesem Fall dokumentiert der aus dem Prozess hervorgegangene Gestaltungsplan die Projektanforderungen der involvierten Parteien (Projektentwickler und Politik).

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Vgl. Antwort zu Frage 5.

Die Politik konnte für eine Zusammenarbeit gewonnen werden, weshalb von dieser Seite keine Störungen des Prozesses erfolgten. Im diskutierten Projekt kamen die Störfaktoren aus der Nachbarschaft.

7. *Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?*

Ja oder nein – und warum?

Grundsätzlich ist sowohl der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme als auch die Behördenverbindlichkeit zu begrüßen. Es ist jedoch im Einzelfall jeweils zu differenzieren. Ein entsprechendes Planungsinstrument darf nicht zur Alibiübung werden.

Die Idee ist m.E. gut und richtig. Es muss jedoch geklärt werden, wo Verhandlungsspielraum besteht. Nur wo ein solcher besteht, macht der Prozess auch Sinn.

Anhang F6

Zusammenfassung Interview 6

Interview zum Thema «Integration des mediativen Handelns in der frühen Planungsphase von Bauten mit öffentlicher Bauherrschaft» mit einem Stadtpräsidenten (ehemaliger Regierungsstatthalter und Mediator)

Freitag, 18. Februar 2022, 13:30 bis 14:00, c/o Gemeindeverwaltung

Fragen

1. *Hatten Sie im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit als Stadtpräsident, Regierungsstatthalter und Mediator mit öffentlichen Bauvorhaben zu tun, bei denen es zu Konflikten zwischen der Bauherrschaft und der betroffenen Öffentlichkeit gekommen ist?*

Ja, wiederholt. Aufgrund der Fragestellung konzentriere ich mich auf die Bauprojekte mit öffentlichen Bauherrschaft.

- a. *Falls ja, können Sie ein Projektbeispiel schildern?*

- Schulhaus A: Aufgrund der Schwierigkeiten mit Schulhausneubauten und der diesbezüglichen Kritik versuchte die Stadt, ein Schulprojekt in einem bereits bestehenden Gebäude unterzubringen. Dabei sollte ein Bürogebäude in eine Schule umgewandelt werden. Standort ist ein Quartier mit vielen Kindern aber bisher keiner Schule. Das Quartier ist bereits durch Lärmquellen belastet (insb. nahe Autobahn). Man musste feststellen, dass der frühzeitige Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit nicht immer honoriert wird.

Vorab wurde der Mietvertrag mit der Eigentümerin abgeschlossen. Danach wurde die betroffene Öffentlichkeit sofort in den Prozess mit einbezogen. Die Opposition kam mit erstaunlicher Vehemenz, obwohl man von der Ausgangslage eigentlich meinen konnte, dass im Quartier geschätzt würde, dass eine Schule kommt und diese in einem bereits bestehenden Gebäude untergebracht werden sollte. Die Stadt hat sich bemüht mit diversen Vorschlägen auf die Befürchtungen der

Betroffenen einzugehen aber die Argumente der Betroffenen wurden je länger je kurioser.

- Schulhaus B: Kaum kam man mit der Idee eines neuen Schulhausprojekts formierte sich bereits Opposition. Man versuchte den Haupteinsprecher abzuholen, informierte ihn im persönlichen Gespräch über das Projekt und verschaffte ihm gar Einsitz in der Wettbewerbsjury. Nun ging die 60ig-seitige Einsprache ebendieser Person ein.

b. Welche Konflikte sind dort konkret aufgetaucht?

Lärm, Einblick in Wohnungen, etc. Es ist erstaunlich, welche Argumente seitens der betroffenen Öffentlichkeit kommen. Zum Teil sind diese auch eher kurios.

2. Wodurch hätte Ihrer Meinung nach der Konflikt vermieden oder reduziert werden können?

Indem man die Betroffenen zu Beteiligten macht und sie in die Verantwortung einbezieht. Zu unterscheiden ist je nach Art der Beteiligten (Platzhalteröffentlichkeit via Quartiervertretungen, etc.). Dies, um eine bessere Akzeptanz zu erzielen.

3. Wie schätzen Sie die Motivation und die Ressourcen der Betroffenen ein, sich in die Projektentwicklung einzubringen?

Leider wird der Aufwand der Stadt oft nicht honoriert.

Die Motivation und das Engagement der Betroffenen sind jedoch unglaublich.

Beim Projekt auf einem Entwicklungsareal wurden Workshops durchgeführt mit zwischen 50 bis 100 Beteiligten. Die Teilnehmer waren nicht alle unmittelbar betroffen, interessierten sich aber für die geplante Entwicklung in ihrem Quartier.

Immer mehr wird der Aufwand für die Partizipation als eigentlicher Job wahrgenommen und eine Entschädigung eingefordert. Nicht organisierte Quartiervertretende mit Spezialwissen (z.B. Architektinnen) fragen sich, weshalb diverse organisierte Beteiligte für ihren Einsatz eine Entschädigung erhalten, sie aber nicht. Auch die Lehrerinnenschaft, welche

bei einem Schulhausprojekt mitarbeitet, fordert immer öfter eine zusätzliche Entschädigung für ihre Mitarbeit bei solchen Projekten. Es ist ein Dauerthema, wir nehmen dies zur Kenntnis und müssen darauf eingehen.

Die vorhandene Energie resp. der breite Wille zur Partizipation bedeutet Engagement und sollte unbedingt abgegolten werden.

4. *Wie müsste Ihrer Meinung nach der Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit ausgestaltet sein, um spätere Konflikte wie Einsprachen und Verzögerungen zu vermeiden oder zu minimieren?*

Der Einbezug der Öffentlichkeit kann auch eine Büchse der Pandora sein. Mir ist nicht klar, wie allfällige Konflikte verhindert werden könnten.

Bei der Stadt liegt wohl Verbesserungspotential bei der Strukturierung der Abläufe. Diesbezüglich sind auch die digitalen Mittel vermehrt einzubeziehen. Der Öffentlichkeit ist aufzuzeigen, wie ihre Anliegen integriert worden sind im Projekt. Die Nachvollziehbarkeit der zum Teil über Jahre dauernden Prozesse ist zu verbessern, zumal die beteiligten Personen auch wechseln können.

Weiter ist ein Fokus auf die Stufengerechtigkeit zu werfen. Oft kommen in einer frühen Phase schon sehr detaillierte Forderungen und spät sehr fundamentale Änderungen. Beispielsweise bei einem aus Holz gefertigten Schulhaus kommt im Zeitpunkt unmittelbar vor der Baueingabe die Frage auf, weshalb die Fassade nicht begrünt sei. Solche Konflikte sollten vermieden werden, indem zu Beginn über das Fundamentale gesprochen wird und später die Details geregelt werden.

Oft braucht die Laienpartizipation eine gute Portion Verständnis, Geduld und Nerven.

5. *Wie können die Ergebnisse der gemeinsam formulierten Projektanforderungen in den nachfolgenden Prozessen implementiert werden?*

Da bin ich gerade überfragt.

Am Beispiel eines Entwicklungsgebiets wurde die betroffene Öffentlichkeit in die Ausarbeitung des Wettbewerbsprogramms involviert. Auch das Ergebnis wurde sämtlichen Beteiligten erläutert.

Wettbewerbe funktionieren recht gut und geniessen eine hohe Akzeptanz. Der Wettbewerb als qualitätssicherndes Instrument erhält einen extremen Respekt (Ausnahme anlässlich eines städtebaulichen Entwicklungsprojekts in den 80iger Jahren: der Wettbewerb wurde zerfetzt, das Projekt ist schliesslich in der Abstimmung gescheitert).

Bei Soft Faktoren, welche sich von einer zur anderen Veranstaltung (z.B. Workshop) entwickeln, sind die Ergebnisse zu dokumentieren (Fotos der Pinnwände, etc.). Wichtig ist die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Prozesses.

Ab und zu geraten aber bereits geführte Diskussionen und Ergebnisse in Vergessenheit. Vgl. hiervor unter Ziffer 5 genanntes Entwicklungsgebiet: Dort stehen aktuell wieder Punkte zur Diskussion, welche eigentlich schon erörtert wurden (obwohl selbe Beteiligte).

6. *Wie kann mit weiteren Störfaktoren aus dem Projektumfeld umgegangen werden, bspw. aus der Politik?*

Problematisch ist der späte Einbezug der Politik (Stadtrat). Projekte die drei, fünf oder mehr Jahre dauern, werden erst am Schluss dem Stadtrat vorgelegt. Dies ist zu korrigieren und ein früherer Einbezug der Politik zu erreichen. Wir haben zusammen mit Hochbau angefangen, die Spaziergänge durchzuführen, um Verständnis zu wecken; auch in der Planung sollten solche Instrumente eingeführt werden, um sich auch in der frühen Phase einbringen zu können.

Oft ist auch die fehlende Kontinuität ein Problem.

7. Würden Sie es begrüßen, wenn der frühe Einbezug der betroffenen Öffentlichkeit als präventive Massnahme behördenverbindlich eingeführt würde?

Ja oder nein – und warum?

Eigentlich muss nichts vorgeschrieben werden, was bereits gemacht wird. Bereits das RPG von 1980 sieht vor, dass vor jeder raumplanerischen Massnahme die Bevölkerung zu informieren ist und deren Mitwirkung im Vorfeld zu garantieren ist.

Damals galt schon als visionärer Ansatz, dass Planung nur durch einen partizipativen Prozess sinnvoll ist. «...Planung bedingt notwendigerweise Information und Mitwirkung von der Bevölkerung im Vorfeld...». Das gilt auch für unsere Projekte. Auch zielt die vorgeschriebene Behördentransparenz, das Informationsrecht der Bevölkerung sowie die Öffentlichkeit der Verwaltung bereits in dieselbe Richtung.

Die Lebenszufriedenheit und die Stimmbeteiligung in der Stadt ist hoch. Die Leute sind informiert durch den Dialog und bringen sich auch mehr ein.

Anhang G

Musteranfrage betr. Einwilligung zur Übernahme der Interviewzusammenfassungen in die vorliegende Arbeit

Adresse

Vorab per E-Mail versendet

DATUM

Sehr geehrte Frau M

Sehr geehrter Herr X

Wir kommen auf das am (Datum) mit Ihnen geführte Interview zurück. Vorab nochmals herzlichen Dank, dass Sie sich die Zeit für uns genommen haben.

In der Anlage lassen wir Ihnen den von uns erstellten Auszug des Interviews als pdf zur Durchsicht und Genehmigung zukommen. Wir beabsichtigen, diesen Auszug im Rahmen unserer CAS-Abschussarbeit zu verwenden und diesen der Arbeit beizulegen.

Besten Dank für Ihre Rückmeldung bis am 4. April 2022.

Freundliche Grüsse

Andrea Giroud und Heike Lorenz

p. A.

Gesellschaftsstrasse 86

CH-3012 Bern

Anhang H

Tabelle betr. Analyse der geführten Interviews

Anhang H
Tabelle betr. Analyse der geführten Interviews

Interviews Kategorien	Interview 1; Architekturhistorikerin, Gutachterin, Mediatorin	Interview 2; Politikwissenschaftler / Berater	Interview 3; Verwaltungsrichter	Interview 4; Quartierkommission	Interview 5; Planer	Interview 6; Stadtpräsident, RSA, Mediator
Betroffenheit, Perspektivenwechsel	unterschiedliche Betroffenheit, Perspektivenwechsel ermöglichen	unterschiedliche Betroffenheit, diese muss von den Planern erkannt werden; Schere zwischen ehrenamtlich tätigen Personen und organisierten Grupierungen geht immer weiter auseinander	unterschiedliche Betroffenheit (private / Organisationen z.T. auch intern zerstritten)	erzeugen; unterschiedliche Betroffenheit (unmittelbar vs. grundsätzlich); gegenseitiges Verständnis fördern (nötige Sensibilität bei den Planern, wann etwas für die Betroffenen wichtig sein könnte)	unterschiedliche Betroffenheit insb. auch intern; Politik, persönlich Betroffene	unterschiedliche Betroffenheit (Platzhalteröffentlichkeit, Quartiervertretungen, etc.); Schere zwischen ehrenamtlichen und organisierten Betroffenen
Ressourcen (Qualität, Kosten, Termine)	Mehrkosten und zeitlicher Mehraufwand zu Beginn	Planer => zeitlicher Aufwand, breiter abgestützt, Mehrkosten; Betroffene => unentgeltliche / entgeltliche Beteiligung	Qualitätssteigerung; Mehrkosten und zeitliche Verzögerung zu Beginn des Prozesses	Planer => breit abgestützt, Mehrkosten, zeitlicher Aufwand; Betroffene => breiter abgestützt, unentgeltliche / entgeltliche Beteiligung, zeitlicher Aufwand	Mehrkosten, zeitlicher Aufwand => beides beim Planer meist nicht vorhanden	Mehrkosten, zeitlicher Aufwand; Betroffene => unentgeltliche / entgeltliche Beteiligung
Wie soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?	ehrliche Kommunikation, Transparenz, Fokus auf fachliche Abstützung, Rückkoppelung	transparent, offen und vollständig kommunizieren (Aktualisierungen nötig), Trichter, Rückkoppelung	Wesentliche Elemente der Kommunikation berücksichtigen, Trichter, Rückkoppelung	Beachten wesentlicher Elemente der Kommunikation (echter Dialog), Trichter, Rückkoppelung	Oft nur Information	Betroffene zu Beteiligten machen, in Verantwortung einbeziehen; Transparenz insb. bei Kommunikation, Trichter, Nachvollziehbarkeit, Rückkoppelung
Spielraum resp. Ergebnisoffenheit	VSS	Interessenabwägung muss den Betroffenen transparent kommuniziert werden	VSS	klar kommunizieren, ob und wo Spielraum besteht => VSS	VSS aber oft begrenzt	
Wann soll die betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden?	frühzeitige Einbindung aller Betroffener	früher Einbezug => je früher der Einbezug, desto grösser der mögliche Einfluss (Trichter)	früher Einbezug	früher Einbezug, bevor das Projekt definitiv ist => aber kein Erfolgsgarant	früh wäre wünschenswert	früher Einbezug => kein Garant und nicht immer honoriert
Konflikte erkennen, ernst nehmen, verringern, verhindern	erkennen	erkennen, nicht vermeiden, ernst nehmen		erkennen, ernst nehmen, verringern und im besten Fall verhindern	erkennen, verringern	erkennen, ernst nehmen
Mehrwert	ev. Zeit		Ist VSS	mehr an Wissen, Gewinn für das Projekt auch in zeitlicher Hinsicht	zeitlich und bezüglich Kosten => meist Hindernis, weil nicht erkannt	ev. Zeitgewinn, Kostensparnis
Prozessarchitektur	Ordnung schaffen: wer ist betroffen, was haben sie für Interessen und was müssen sie umsetzen (gesetzlicher Auftrag); Strukturierung des Prozesses => Rollenteilung, klären des Informationsflusses; Einbezug einer Drittperson als Moderator	genügend Zeit einrechnen für die Definition des Prozesses, ev. Drittperson als Moderator; unterschiedliche Professionalität der Betroffenen berücksichtigen; Methode des Einbezugs ist abhängig vom Einzelfall und entsprechend anzupassen	Drittperson als Moderator hilfreich	durchgehend mediative Haltung, Methode ist abhängig vom Gegenstand resp. der Beteiligten; Prozess vorab zu Ende denken, interdisziplinär arbeiten, ev. Drittperson als Moderator; Zusammenspiel partizipativ / projektbezogener Prozesse	Methode abhängig vom Einzelfall, bei kleineren Projekten oft vernachlässigt	Strukturierung der Abläufe, digitalisierung; achten auf Stufengerechtigkeit (vom Groben zum Detail); Methode abhängig vom Einzelfall (Wettbewerbe gut akzeptiert)
Behördenverbindlichkeit	Nein, im Einzelfall zu beurteilen	Nein, aber behördenverbindlicher Prüfauftrag		Verfahren darf nicht Selbstzweck sein, eine gesetzliche Verankerung kann zur Implementierung helfen	Einbezug darf nicht Alibiübung sein; im Einzelfall Prüfung, ob Einbezug sinnvoll	Nein, bestehende Grundlagen sind ausreichend