

Studienarbeit

Erfolgsfaktoren für informelle Partizipation in Planungsprozessen von öffentlichen Bauaufgaben auf kommunaler Ebene



Modul: Studienarbeit Architektur

Student: Andy Limacher

Dozenten: Amelie-Theres Mayer, Gregor Imhof

Datum: Bern, den 21. Juni 2013

Abstract

Die Partizipation der Bevölkerung an Bauvorhaben kann die Akzeptanz und Nachhaltigkeit von realisierten Projekten erhöhen. Was aber sind die Erfolgsfaktoren, damit partizipative Prozesse in Bauvorhaben gelingen können? Die vorliegende Studienarbeit geht dieser Frage nach und beschränkt sich dabei auf öffentliche Bauaufgaben auf kommunaler Ebene.

Dazu werden in einem ersten Schritt aus der Perspektive der sozialen Arbeit der Begriff sowie verschiedene Formen, Stufen, Wirkungen, Zielgruppen und Methoden der Partizipation erörtert. Zudem werden gesetzliche Grundlagen, Argumente und Hindernisse für Partizipation in Planungsprozessen behandelt.

Der zweite Schritt geht auf die Rahmenbedingungen für partizipative Planungsprozesse ein. Dazu zählen Planungsebenen, Trägerschaften sowie die zeitliche Dimension von Bauvorhaben.

Anschliessend werden mehrere Fallbeispiele aus der Praxis analysiert, wobei auf öffentliche Trägerschaften auf kommunaler Ebene fokussiert wird. Dabei wird jeweils die Frage gestellt, welche Formen, Stufen und Methoden der Partizipation für welche Zielgruppen angewendet wurden und – soweit möglich – welche Wirkungen der Prozess hatte.

Daraus abgeleitet versucht diese Studienarbeit im abschliessenden Fazit Rückschlüsse auf Erfolgsfaktoren für informelle Partizipation in Planungsprozessen öffentlicher Bauaufgaben zu ziehen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
Inhaltsverzeichnis	3
1. Ausgangslage und Fragestellung	4
1.1 Das Thema Zersiedelung gewinnt an Bedeutung	4
1.2 Zersiedelung als sozialer Risikofaktor	4
1.3 Inhalt und Fragestellung	4
2. Grundlagen	5
2.1 Partizipation aus der Perspektive der sozialen Arbeit	5
2.1.1 Definition von Partizipation	5
2.1.2 Formen der Partizipation	5
2.1.3 Stufen der Partizipation	6
2.1.4 Wirkung der Partizipation	7
2.1.5 Zielgruppen der Partizipation	7
2.1.6 Methoden der Partizipation	8
2.2 Partizipation aus der Perspektive der Planung	8
2.2.1 Gesetzliche Grundlagen für formelle Partizipation in Planungsprozessen	8
2.2.2 Formelle und informelle Partizipation in Planungsprozessen	8
2.2.3 Argumente für partizipative Planungsprozesse	9
2.2.4 Hindernisse für partizipative Planungsprozesse	9
3. Rahmenbedingungen	10
3.1 Planungsebenen von Bauvorhaben	10
3.2 Trägerschaften von Bauvorhaben	10
3.3 Die zeitliche Dimension von Bauvorhaben	11
4. Fallbeispiele	12
4.1 Fallbeispiel 1: «freiraum-zug», Zug	12
4.2 Fallbeispiel 2: Anger Duttweiler, Saarbrücken	13
4.3 Fallbeispiel 3: Schulhausneubau Hirzbrunnen, Basel	14
5. Fazit	15
5.1 Zusammenfassung Fallbeispiele	15
5.2 Fazit bezüglich Erfolgsfaktoren	15
5.3 Weiterführende Überlegungen	16
Literaturverzeichnis	17
Abbildungsverzeichnis	18

1. Ausgangslage und Fragestellung

1.1 Das Thema Zersiedelung gewinnt an Bedeutung

Pro Tag wächst die Siedlungsfläche der Schweiz um rund 10 Fussballfelder.¹ Das Thema Zersiedelung und der damit verbundene Bodenverbrauch gewinnen in der Bevölkerung zunehmend an Bedeutung. Dies hat sich in der nahen Vergangenheit unter anderem an zwei Volksabstimmungen gezeigt: Einerseits wurde am 11. März 2012 die Zweitwohnungsinitiative mit einer knappen Mehrheit von 50.62% angenommen. Dadurch darf der Anteil an Zweitwohnungen in jeder Gemeinde künftig nicht höher als 20% liegen.² Andererseits befürworteten die Stimmberechtigten am 3. März 2013 mit über 60% das revidierte Raumplanungsgesetz. Es sieht unter anderem vor, dass Gemeinden künftig nur noch unter bestimmten Bedingungen neues Bauland auf Kosten der Kulturlandschaft einzonen dürfen und will dadurch der Zersiedelung entgegenwirken.³

1.2 Zersiedelung als sozialer Risikofaktor

Argumente gegen die Zersiedelung können mit dem Drei-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung in Verbindung gebracht werden – es thematisiert die Ressourcenschonung zu Gunsten künftiger Generationen und geht davon aus, dass Nachhaltigkeit auf der Wechselwirkung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimension basiert.⁴ Als Beispiel: Der schwindende Lebensraum für Pflanzen und Tiere als ökologische Folge der Zersiedelung hat negative Auswirkungen auf die Biodiversität, was gleichzeitig wirtschaftliche Probleme für die Landwirtschaft und soziale Probleme im Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit verursachen kann.

In diesem Zusammenhang können Konflikte im öffentlichen Raum, die derzeit vor allem in dicht besiedelten Gebieten auftreten, als soziale Folge der Zersiedelung gewertet werden. Oder anders ausgedrückt: Wo der Boden knapp wird, wird der persönliche Freiraum eng, was Konfliktpotential zwischen verschiedenen Nutzergruppen im öffentlichen Raum mit sich bringt. Diese Thematik bildet die Ausgangslage für die vorliegende Studienarbeit.

1.3 Inhalt und Fragestellung

Im Berufsfeld der Sozialen Arbeit versucht man, die erwähnten Konflikte durch Vermittlung zu entschärfen, andererseits wird der Anwendung partizipativer Methoden grosses Potential attestiert, Konflikten auch präventiv entgegenzuwirken. Zudem kann festgestellt werden, dass auch in der Planungsbranche zunehmend mit partizipativen Prozessen gearbeitet wird.

Meine eigenen Erfahrungen im Berufsfeld der Kinder- und Jugendförderung haben mich in der Feststellung bestärkt, dass Partizipation in vielerlei Hinsicht präventive Wirkung haben kann.

Die vorliegende Studienarbeit beschäftigt sich deshalb mit der Frage, wie Partizipation bereits in die heutige Planungspraxis einfließt und was die Erfolgsfaktoren dafür sind.

¹ Pro Natura. <http://www.pronatura.ch/was-ist-landschaft> (14.03.2013).

² Swissinfo. <http://bit.ly/10RIQ5C> (14.03.2013).

³ Lezzi, 2011, S. 6–7.

⁴ Wikipedia. http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-Modell_%28Nachhaltigkeit%29 (14.03.2013).

2. Grundlagen

2.1 Partizipation aus der Perspektive der Sozialen Arbeit

2.1.1 Definition von Partizipation

Eine erste Annäherung an den Begriff Partizipation aus einer spezifischen Disziplin bietet die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: sie versteht unter Partizipation die «Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung durch Kinder und Jugendliche» in «grundsätzlich allen Fragen der Gestaltung des öffentlichen Lebens».⁵

Auch wenn diese Definition spezifisch auf Kinder und Jugendliche bezogen ist, kann sie auf alle Bürgerinnen und Bürger eines Staates ausgeweitet werden. Dadurch bedeutet Partizipation im Grunde das Recht aller Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung der Gesellschaft teilhaben zu können.

2.1.2 Formen der Partizipation

Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze liefern in ihrem Buch «Lexikon der Politik» erste Hinweise auf verschiedene Formen der Partizipation. Sie unterscheiden zwischen verfassten und nicht verfassten, repräsentativ-demokratischen und direkt-demokratischen sowie konventionellen und unkonventionellen Formen der Partizipation.⁶ Gemäss dieser Definition – siehe hierzu Abb 1 – können beispielsweise einer politischen Wahl oder Abstimmung die Formen verfasst-repräsentativ-konventionell zugeordnet werden, einer Hausbesetzung die Formen nichtverfasst-direkt-unkonventionell.

Tabelle 3: Formen politischer Partizipation

Partizipationsform	Beispiele
verfaßt / repräsentativ / konventionell	Wahl, Parteiaktivität
verfaßt / direkt / konventionell	Referendum, Streik
nicht-verfaßt / repräsentativ / konventionell	Bürger- / Sachverständigen-Beirat
nicht-verfaßt / direkt / konventionell	Bürgerinitiative
nicht-verfaßt / direkt / unkonventionell	wilder Streik / Hausbesetzung

Abb 1: Formen politischer Partizipation. Nach: Nohlen, Schultze, 2002, S. 398.

Für die vorliegende Studienarbeit von besonderer Bedeutung ist das Begriffspaar konventionell und unkonventionell. Simon Brombacher von der Hochschule Luzern arbeitet diesbezüglich auch mit den Begriffen formelle und informelle Partizipation.⁷

Laut Brombacher ist die formelle oder konventionelle Partizipation in der Verfassung, in Gesetzen sowie in Verordnungen verankert und kann von der Bevölkerung als solches eingefordert werden. Als Beispiele dafür gelten die garantierten politischen Rechte wie das Stimm- und Wahlrecht. Zur informellen oder unkonventionellen Partizipation zählen somit alle Organisationsformen und Prozesse, die nicht institutionalisiert sind und über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgehen.

⁵ Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, 2002, S. 8.

⁶ Nohlen, D., Schultze, R.-O., 2002, 396–397.

⁷ Das Gespräch mit Simon Brombacher, Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, fand am 24. April 2013 in Basel statt.

Dies kann einerseits bedeuten, dass informelle Partizipation von Bürgerinnen oder Bürgern nach dem bottom-up-Prinzip angestrebt wird, beispielsweise durch Bürgerinitiativen oder Proteste. Andererseits ist aber auch das top-down-Prinzip denkbar, indem zum Beispiel der Staat seine Bürgerinnen und Bürger über die formelle Ebene und damit die rein gesetzliche Pflicht hinaus an Entwicklungen teilhaben lässt.

Die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Partizipation ist auch für die Betrachtung von Partizipation in Planungsprozessen von Bedeutung, wie sich später zeigen wird.

2.1.3 Stufen der Partizipation

Nohlen und Schultze legen im «Lexikon der Politik» dar, dass heute weitestgehend Einigkeit über das Recht des Bürgers auf Partizipation besteht. Sie stellen aber ebenfalls fest, dass es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, «was unter Partizipation konkret zu verstehen ist».⁸

Einen Einstieg zu dieser Thematik liefert das Modell von Maria Lüttringhaus, das die vier Stufen Information, Mitwirkung, Mitentscheidung und Selbstverwaltung zur Partizipation zählt.⁹

Hierbei stellt sich jedoch die Frage, ob die reine Information bereits als Partizipation gewertet werden kann. Oder anders formuliert: Partizipieren Bürgerinnen und Bürger bereits, wenn sie über ein Vorhaben informiert werden oder sich die entsprechenden Informationen einholen?

In einem anderen Modell vom Wissenschaftszentrum Berlin und Gesundheit Berlin wird die Information als Vorstufe der Partizipation eingeordnet. Zwar wurde das Modell spezifisch für den Bereich der Gesundheitsförderung entwickelt – es liefert aber dennoch wichtige Ansätze für die Bewertung unterschiedlicher Stufen von Partizipation im Allgemeinen und somit auch für die Analyse von Partizipation in Planungsprozessen. Von «echter Partizipation» wird dabei nur dann gesprochen, «wenn Personen oder Gruppen Entscheidungsmacht haben.» Und: «Je grösser diese Entscheidungsmacht, umso grösser ist der Grad an Partizipation»¹⁰.

Wie Abb 2 zeigt, geht das Modell vom Wissenschaftszentrum Berlin und Gesundheit Berlin erst ab der Stufe der Mitbestimmung von echter Partizipation aus. Information, Anhörung und Einbezug werden als Vorstufen der Partizipation gewertet, Anweisung und Instrumentalisierung unter dem Begriff der Nicht-Partizipation zusammengefasst. Nur die Mitbestimmung, die Teilweise Entscheidungskompetenz und die Entscheidungsmacht gelten als Partizipation. Die Selbstorganisation geht in diesem Modell über die Partizipation hinaus.¹¹

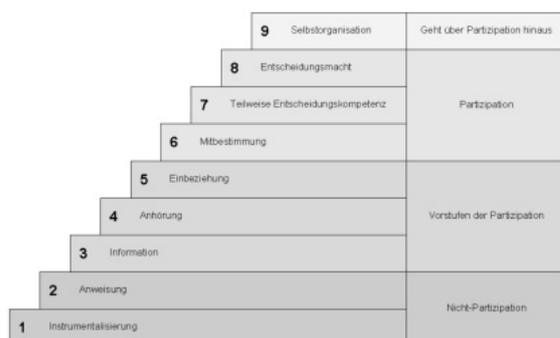


Abb 2: Stufen der Partizipation. Verfügbar unter <http://www.partizipative-qualitaetsentwicklung.de/partizipation/stufen-der-partizipation.html> (28.03.2013).

⁸ Nohlen, D., Schultze, R.-O., 2002, S. 398.

⁹ Lüttringhaus, 2000, S.72.

¹⁰ quint-essenz. <http://www.quint-essenz.ch/de/topics/1117> (28.03.2013).

¹¹ Gesundheit Berlin e.V. <http://www.partizipative-qualitaetsentwicklung.de/partizipation/stufen-der-partizipation.html> (28.03.2013).

Die bisherigen Erläuterungen bieten einen Überblick über verschiedene Möglichkeiten, partizipative Prozesse einzustufen und sollen dadurch später die Betrachtung der Fallbeispiele erleichtern. Es geht dabei nicht um ein Urteil darüber, ob «echte» Partizipation stattgefunden hat oder nicht, sondern um eine Grundlage für die Feststellung, dass unterschiedliche Prozesse mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Zielgruppen auch unterschiedliche Stufen der Partizipation erfordern können.

2.1.4 Wirkung der Partizipation

Die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen begründet den Bedarf an Partizipation mit der Verwirklichung der Idee der Basisdemokratie. Als positive Auswirkungen partizipativer Prozesse erwähnt sie unter anderem Effekte auf das Demokratieverständnis und das gesellschaftspolitische Interesse und Engagement.¹²

Weitere positive Auswirkungen partizipativer Prozesse – in diesem Falle erneut spezifisch auf Kinder und Jugendliche bezogen – nennt Infoklick.ch, Kinder- und Jugendförderung Schweiz. Der gemeinnützige Verein begleitet mit seinem Programm «Jugend Mit Wirkung» Gemeinden in der Partizipation von Jugendlichen. Dabei entstehen in der ganzen Schweiz Projekte, die von der Planung und Umsetzung eines Kinoabends über die Realisierung eines Skateparks bis hin zur Umgestaltung von öffentlichen Plätzen reichen, was wiederum einen direkten Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Raumes haben kann und deshalb auch für die Thematik von Partizipation in Planungsprozessen relevant ist. Infoklick.ch definiert die Wirkung dieser Prozesse respektive Projekte mit Sozialer Integration, Nachhaltigkeit, demokratischer Bildung und Gesundheitsförderung.¹³

Dass die erwähnten Wirkungen nicht nur für die Kinder- und Jugendpartizipation, sondern für Partizipation im Allgemeinen gelten, zeigt ein Vergleich mit den Aussagen des Instituts für partizipatives Gestalten in Huntlosen, Deutschland. Es begleitet Partizipationsprozesse in Gestaltungsaufgaben, aktuelle Projekte finden sich vor allem im Zusammenhang mit Stadtentwicklungen. Das Institut argumentiert unter anderem mit Einsparungen durch die Vermeidung von Fehlplanungen und grösserer Akzeptanz dank verbesserter Nachvollziehbarkeit der Bauvorhaben. Zudem werden Bildungsaspekte sowie die Entwicklung einer aktiven Zivilgesellschaft hervorgehoben.¹⁴

2.1.5 Zielgruppen der Partizipation

Zielgruppe eines partizipativen Prozesses kann einerseits die gesamte Bevölkerung sein, andererseits werden in der Praxis auch zielgruppenspezifische Prozesse angewendet.

Auch hier gilt es wiederum zwischen formellen und informellen Prozessen zu unterscheiden. Gemäss Aussage von Raimund Kemper vom Institut für Raumplanung in Rapperswil erreicht die formelle Partizipation nicht alle Bevölkerungsschichten – gerade Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Migrationshintergrund können davon keinen Gebrauch machen. Diesem Umstand könne durch informelle Partizipation Abhilfe verschafft werden.¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, bei partizipativen Prozessen jeweils zu definieren, welche Zielgruppen angesprochen werden sollen.

¹² Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, 2002, S. 8.

¹³ Infoklick.ch. <http://www.infoklick.ch/jugendmitwirkung/idee/argumente/> (04.04.2013).

¹⁴ Institut für partizipatives Gestalten. <http://www.partizipativ-gestalten.de/planung/beteiligungsprozesse/warum-partizipation/> (04.04.2013).

¹⁵ Das Gespräch mit Raimund Kemper vom Institut für Raumplanung an der Hochschule Rapperswil fand am 29. April 2013 in Zürich statt.

2.1.6 Methoden der Partizipation

In diesem Zusammenhang ist die Feststellung wichtig, dass unterschiedliche Zielgruppen auch nach unterschiedlichen Methoden der Partizipation verlangen. So kann die Meinung von Erwachsenen beispielsweise mit verschiedenen Workshoptechniken eingeholt werden. Für Kinder hingegen eignen sich spielerische Formen erfahrungsgemäss besser. Ein Beispiel hierfür ist die Methodik der «Kinderspionage», mittels der Kinder den öffentlichen Raum spielerisch mit roten und grünen Klebern bewerten und damit ihre Bedürfnisse für Quartierbewohner und Behörden sichtbar machen.¹⁶

Die soziale Arbeit kennt zahlreiche Methoden, die sich für unterschiedliche Ziele und Zielgruppen eignen. An dieser Stelle wird nicht näher darauf eingegangen – im Zusammenhang mit den Fallbeispielen werden die Methoden gegebenenfalls kurz erläutert.

2.2 Partizipation aus der Perspektive der Planung

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen für formelle Partizipation in Planungsprozessen

Die übergeordnete Grundlage für formelle Partizipation in Planungsprozessen findet sich im Bundesgesetz über die Raumplanung in Artikel 4: «Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.»¹⁷

Für die Betrachtung der kantonalen Ebene beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die beiden Kantone Bern und Zürich. Das Baugesetz des Kantons Bern enthält das Thema Partizipation im folgenden Wortlaut: «Die Behörden sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen frühzeitig in geeigneter Weise mitwirken kann».¹⁸ Und im Kanton Luzern haben die Behörden gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz dafür zu sorgen, dass «die Bevölkerung und die von der Planung Betroffenen in geeigneter Form mitwirken können.»¹⁹

2.2.2 Formelle und informelle Partizipation in Planungsprozessen

Für die weitere Betrachtung von Partizipation in Planungsprozessen ist es wichtig festzuhalten, dass die Behörden durch die Gesetzgebungen über einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum verfügen. Im Grunde sind sie durch die Formulierung «in geeigneter Weise», die sich in allen erwähnten Gesetzen fand, ausschliesslich an die Ermöglichung der gesetzlich vorgegebenen formellen Partizipation gebunden.

Einen Schritt weiter geht die Empfehlung für nachhaltiges Bauen des Schweizerischen Ingenieurs- und Architektenvereins sia. Darin ist festgehalten, dass im Planungsprozess «durch Mitwirkung verschiedener Zielgruppen ein Bauvorhaben breiter abgestützt werden und an Akzeptanz gewinnen» kann.²⁰ Die sia-Empfehlung kann in diesem Zusammenhang als Anregung für die Behörden gewertet werden, freiwillig als Ergänzung zur formellen Partizipation auch informelle partizipative Prozesse in ein Bauvorhaben einfließen zu lassen.

¹⁶ Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Verfügbar unter <http://bit.ly/180z88B> (22.05.2013).

¹⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft. <http://www.admin.ch/ch/d/st/700/index.html> (04.04.2013).

¹⁸ Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern. http://www.sta.be.ch/belex/d/7/721_0.html (04.04.2013).

¹⁹ Bau und Verkehrsdepartement des Kantons Luzern. http://www.rawi.lu.ch/index/themen/kant_richtplanung.htm (04.04.2013).

²⁰ Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, 2004, S. 20.

2.2.3 Argumente für partizipative Planungsprozesse

Betrachtet man die gesetzlichen Bestimmungen, so geben diese vor, dass die Bevölkerung nicht in die Vorprojektphase eines Bauvorhabens eingebunden werden muss, sondern erst nach deren Abschluss. Durch die gesetzlich vorgeschriebene formelle Partizipation kann sie dann Einsparungen erheben oder das Vorhaben mittels einer Abstimmung befürworten oder ablehnen.

Durch die offene Formulierung in der Gesetzgebung wird den Behörden aber gleichzeitig ermöglicht, formelle partizipative Prozesse je nach Bauvorhaben mit informellen Prozessen zu ergänzen, vor allem in der Vorprojektphase, noch bevor das Planauflageverfahren begonnen hat.

Gründe für diese Entscheidung könnten einerseits die bereits in Kapitel 2.1.4 erwähnten positiven Auswirkungen sein, auf die Planungs- und Baubranche bezogen vor allem potentielle Einsparungen durch die Vermeidung von Fehlplanungen und langwierige Einspruchsverfahren. Ein weiterer wichtiger Grund ist der bereits erwähnte Umstand, dass mit informeller Partizipation zusätzliche Bevölkerungsgruppen erreicht werden können (siehe Kapitel 2.1.5).

In der Praxis werden bisher allerdings die wenigsten Bauaufgaben mit informeller Partizipation ergänzt – mögliche Gründe dafür werden im folgenden Kapitel erörtert.

2.2.4 Hindernisse für partizipative Planungsprozesse

Ein möglicher Grund dafür, dass informelle Partizipation in Planungsprozessen noch wenig zur Anwendung kommt, ist der Zeitfaktor. Er wird auch in der sia-Norm für nachhaltiges Bauen erwähnt: «Der Umgang mit Zielkonflikten und die Suche nach vertretbaren Kompromissen sind zeitaufwändig und verlangen von den Beteiligten hohe soziale Kompetenz».²¹

Ein weiterer daraus resultierender Grund könnte sein, dass oft das Wissen dazu fehlt, wie derartige Prozesse geplant und durchgeführt werden können. Dem will beispielsweise die Stadt Zürich mit ihrer Checkliste «Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse» Abhilfe verschaffen. Sie soll Projektleitenden die Durchführung von partizipativen Prozessen erleichtern.²²

Die sia wie auch die Stadt Zürich empfehlen aus den oben genannten Gründen, Fachleute für die Begleitung partizipativer Prozesse beizuziehen. Welche Fachleute diese Rolle einnehmen können, wird später Anhang der Fallbeispiele erörtert.

²¹ Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, 2004, S. 20.

²² Stadtentwicklung Zürich, 2006, S. 3.

3. Rahmenbedingungen

3.1 Planungsebenen von Bauvorhaben

Grundsätzlich kann bei der Definition von Planungsebenen das föderalistische System der Schweiz herangezogen werden: Bauvorhaben werden auf nationaler, kantonaler und lokaler Ebene und dadurch auf Ebene von Bund, Kantonen oder Gemeinden geplant und umgesetzt.

Simon Brombacher von der Hochschule Luzern unterscheidet noch etwas genauer: Er verwendet die Begriffe nationale Raumplanung, kantonale Raumplanung, regionale Raumplanung, Stadt- und Gemeindeplanung, Quartierplanung, Arealplanung, Parzellenplanung sowie Baufeldplanung. Diese Unterscheidung ist für die Betrachtung der Fallbeispiele wichtig, da je nach Planungsebene unterschiedliche Formen, Stufen, Zielgruppen und Methoden der Partizipation sinnvoll sein können.

Für die Betrachtung der Fallbeispiele beschränkt sich die vorliegende Studienarbeit auf die kommunalen Ebenen und geht damit nicht über die Dimension der Stadt- und Gemeindeplanung hinaus.

3.2 Trägerschaften von Bauvorhaben

Auch unterschiedliche Trägerschaften von Bauvorhaben können die Wahl von Form, Stufe, Zielgruppen und Methodik des partizipativen Prozesses beeinflussen. Grundsätzlich unterscheidet die vorliegende Studienarbeit zwischen öffentlichen und privaten Trägerschaften.

Als öffentliche Trägerschaften kommen der Bund, Kantone und Gemeinden in Frage. Bauvorhaben können dabei den öffentlichen Raum oder Gebäudekomplexe respektive einzelne Gebäude betreffen.

Als private Trägerschaften kommen unter anderem Einzelpersonen, Firmen, Vereine, Interessengemeinschaften und Genossenschaften in Frage. Während die Kenntnis der Begriffe Einzelperson, Firma und Verein im Rahmen dieser Studienarbeit vorausgesetzt wird, lohnt es sich, auf Interessengemeinschaften und Genossenschaften genauer einzugehen.

Als Interessengemeinschaft definiert der Duden einen «Zusammenschluss mehrerer Personen, Gruppen o. Ä zur Wahrung oder Förderung gemeinsamer Interessen». Im wirtschaftlichen Kontext kann der Begriff bedeuten, dass sich mehrere Unternehmen zusammenschliessen, die aber rechtlich betrachtet selbstständig bleiben.²³ Ein Beispiel aus dem Planungs- und Baubereich ist die IG Industriestrasse in Luzern. Vor kurzem hat sie die «Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft Industriestrasse» gegründet, die günstigen Wohn- Gewerbe und Kulturraum fördern will.²⁴

Genossenschaften sind gemäss dem Verband Genossenschaften Schweiz «Zusammenschlüsse von (natürlichen und/oder juristischen) Personen, die gleiche oder ähnliche wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Interessen verfolgen.»²⁵ Der grosse Unterschied zur Interessengemeinschaft ist dabei, dass sich die Mitglieder einer Genossenschaft zu einer verbindlichen Rechtsform zusammenschliessen.

²³ Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Interessengemeinschaft> (22.05.2013).

²⁴ Industriestrasse. <http://www.industriestrasse.ch/> (22.05.2013).

²⁵ Wohnbaugenossenschaften Schweiz. http://www.wohnbaugenossenschaft-gruenden.ch/was_ist_eine_genossenschaft.html (22.05.2013).

Die Genossenschaft stellt dabei «eine besondere Rechtsform» dar: Mitglieder erwerben zwar beispielsweise nicht die Wohnung, sind aber durch den Erwerb von Anteilen Mitbesitzer davon. Diese Art des Mitbesitzens und der daraus resultierenden Mitbestimmung hat wiederum viel mit dem Thema Partizipation zu tun.

Um die Auswahl der Fallbeispiele weiter einzuschränken, werden bezüglich der Fallbeispiele nur Bauaufgaben mit öffentlichen Trägerschaften auf kommunaler Ebene betrachtet.

3.3 Die zeitliche Dimension von Bauvorhaben

Als letzte Rahmenbedingung für Partizipation in Planungsprozessen behandelt dieses Kapitel die zeitliche Dimension von Bauvorhaben. Diese ist – unter anderem – wiederum abhängig von Planungsebene und Trägerschaft.

So kann davon ausgegangen werden, dass die Realisierung eines Bauvorhabens auf der Ebene eines Quartiers aufgrund seiner Komplexität mehr Zeit beansprucht als auf der Ebene der Parzelle. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die zeitliche Dimension eines Bauvorhabens einen Einfluss auf die Entscheidung haben muss, welche Formen, Stufen und Methoden der Partizipation zur Anwendung kommen und in welcher Phase des Bauprozesses sie eingesetzt werden. Ein Bauvorhaben folgt im Wesentlichen immer den Phasen Vorprojekt, Baueingabe, Projekt, Realisierung, Übergabe und Nutzung. Wie bereits erwähnt ist dabei die formelle Partizipation dem Planaufstellungsverfahren nach der Baueingabe zuzuordnen.

Die Frage ist nun, in welchen Phasen die Anwendung von informeller Partizipation sinnvoll ist. Aufgrund der später behandelten Fallbeispiele lässt sich an dieser Stelle bereits die Aussage machen, dass in der Praxis informelle partizipative Prozesse in der Regel in der Phase des Vorprojekts angewendet werden, oder im Zusammenhang mit öffentlichen Bauaufgaben bereits bei der üblicherweise vorangestellten Wettbewerbsausschreibung.

4. Fallbeispiele

4.1 Fallbeispiel 1: «freiraum-zug», Zug

Das im Jahre 2013 abgeschlossene Projekt «freiraum-zug» wurde auf der Planungsebene der Stadt und – wie später ersichtlich wird – im weitesten Sinne in der Phase des Vorprojekts durchgeführt. Auftraggeberin und damit Trägerschaft des Projekts war die Stadt Zug, wobei die Stadtentwicklung Zug den Prozess initiierte, begleitete und überwachte und von der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, begleitet wurde.

Hintergrund des informellen Partizipationsprozesses war der geplante Bau der Stadtumfahrung, wodurch in der Innenstadt Potential für eine Aufwertung entsteht. Um möglichst vielen Nutzergruppen gerecht zu werden, hat die Stadt gemäss Schlussbericht gemeinsam mit der Bevölkerung «Spielregeln ausgearbeitet, die ein lebendiges und ausgewogenes Stadtleben ermöglichen».²⁶ Damit ist auch bereits die gesamte Bevölkerung als Zielgruppe für den Prozess benannt. Thomas Steiner von der Hochschule Luzern, der den Prozess begleitet hat, weist aber darauf hin, dass spezifische Zielgruppen durch spezifische Methoden in den Prozess eingebunden wurden.²⁷

Dem Schlussbericht ist zu entnehmen, dass drei Workshops die methodischen Hauptelemente für die Bevölkerung bildeten. Im ersten Workshop wurden mit den Anwesenden verschiedene Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum gesammelt, die im Rahmen des zweiten Workshops konkreten Orten zugewiesen wurden. Das in einem Zwischenschritt in Form einer «Charta zum öffentlichen Raum» aufgearbeitete Ergebnis wurde im dritten Workshop von den Teilnehmenden erneut kritisch geprüft. Rund um diese Workshops fanden zahlreiche weitere Aktivitäten statt, darunter mehrere Projekte der Jugendanimation Zug, um spezifisch die Meinung von Jugendlichen einzuholen; Beispiele dafür sind ein Film- und Fotoprojekt. Zusätzlich kamen Online-Tools zum Einsatz (S. 11–16).

Die formulierten Ziele des Prozesses decken sich im Wesentlichen mit den in Kapitel 2.1.4 erwähnten möglichen Wirkungen von Partizipation. So hält der Schlussbericht als Ziele unter anderem das Abholen der Bedürfnisse der Bevölkerung, die Förderung von Toleranz, die Klärung und Entschärfung von Nutzungskonflikten sowie die Reduktion des Bewilligungsaufwands bei Behörden fest (S. 2). Während davon ausgegangen werden kann, dass ein Teil der Bedürfnisse der Bevölkerung durch den Prozess abgeholt werden konnten, lässt sich über die Erfüllung der anderen Ziele respektive die Wirkung des Prozesses wohl erst in einiger Zeit eine Aussage machen, und auch dies nur dann, wenn erneut eine Auswertung des Prozesses angestrebt würde. Bemerkenswert ist jedoch, dass Thomas Steiner bereits jetzt einen Vertrauenszuwachs in der Bevölkerung gegenüber den Behörden feststellt und festhält, dass Vorurteile der Behörden gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung abgebaut werden konnten.

Als positiver Effekt kann zudem gewertet werden, dass gemäss Schlussbericht als weiteres Vorgehen definiert wurde, «bei der Neugestaltung und –nutzung von wichtigen öffentlichen Räumen auch künftig wo möglich Mitwirkungsprozesse durchzuführen.» Für ausgewählte Plätze sollen zudem künftig «Bespieldungspläne» ausgearbeitet werden, wodurch gemeinsam «Art, Intensität sowie zeitliche Rahmenbedingungen für die Nutzung vor Ort» festgelegt werden könnten. Darüber hinaus sind zusätzliche Mitwirkungsprojekte in der Altstadt mit Eigentümerschaften, Detailhandel, Gewerbe und Bewohnerschaft sowie eine Arbeitsgruppe «Lebendige Altstadt» angedacht (S. 21).

²⁶ Brombacher, S., Kaiser, R., Wyss, J.-M., 2013.

²⁷ Thomas Steiner, via E-Mail vom 21.05.2013.

Bezugnehmend auf verschiedene Stufen der Partizipation kann im Zusammenhang mit dem Modell von Lüttringhaus die Aussage gemacht werden, dass der Prozess die Stufen der Information und Mitwirkung abdeckte. Im Modell von Gesundheit Berlin kann der Prozess mit den Vorstufen der Partizipation – Information, Anhörung und Einbezug – in Verbindung gebracht werden. Dies erscheint insofern als schlüssig, als das auf die Phase des Vorprojekts üblicherweise die Baueingabe folgt, die wiederum als höhere Stufe innerhalb beider Modelle – Mitentscheidung bei Lüttringhaus, Mitbestimmung bei Gesundheit Berlin – gewertet werden kann, da die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Baueingabe mittels formeller Partizipation mitbestimmen können.

4.2 Fallbeispiel 2: Anger Duttweiler, Saarbrücken

Beim Anger Duttweiler handelt es sich um eine öffentliche Freifläche an zentraler Lage in der deutschen Stadt Saarbrücken. Die Aufwertung des Platzes wurde im Rahmen eines informellen partizipativen Prozesses durch die Stadt Saarbrücken als öffentliche Trägerschaft vorgenommen und durch das Institut für partizipatives Gestalten angeleitet und koordiniert.²⁸

Als Zielgruppe des Prozesses kann die gesamte Bevölkerung genannt werden, spezifisch eingebunden wurden die Anwohner und Eigentümer aus dem direkten Umfeld des Platzes. Gemäss Bericht auf der Internetseite des Instituts wurde zudem Wert auf eine intensive Kinderbeteiligung gelegt.

Der Start erfolgte im Jahre 2004 mit einer dreitägigen Planungswerkstatt, mit der die Grundlagen für den Entwurf der Umgestaltung geschaffen wurden. Zeitlich betrachtet wurde der partizipative Prozess damit wie schon beim ersten Fallbeispiel in der Phase des Vorprojekts durchgeführt.

Genau wie beim ersten Fallbeispiel bewegte sich der Prozess in Saarbrücken auf den Stufen Information und Mitwirkung (Lüttringhaus) respektive Information, Anhörung und Einbezug (Gesundheit Berlin), da die Pläne für die Umgestaltung durch regelmässige Planungswerkstätten immer wieder an die Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst wurden.

Die Umgestaltung konnte 2008 abgeschlossen werden.

4.3 Fallbeispiel 3: Schulhausneubau Hirzbrunnen, Basel

Das Primarschulhaus Hirzbrunnen in Basel wird während zwei Jahren gesamtsaniert. Die Ebene dieses dritten Fallbeispiels betrifft also ebenso wie das vorhergehende die Arealplanung, öffentliche Trägerschaft ist mit dem Erziehungsdepartement die Stadt Basel. Der Zeitpunkt des informellen Partizipationsprozesses ist im Vergleich zu den zwei vorhergehenden Fallbeispielen früher angesetzt: Hier flossen die Rückmeldungen von Kollegium und Schulleitung in die Ausschreibung des Architekturwettbewerbes ein. Angeleitet wurde der Prozess gemäss Basler Schulblatt von einer Baukulturvermittlerin.²⁹

In einem ersten Schritt erhielten Lehrpersonen der Primarschule und des Kindergartens die Gelegenheit, im Rahmen einer dreitägigen Veranstaltung die Rahmenbedingungen ihrer Traumschule zu konkretisieren. Diese Überlegungen flossen über den Projektleiter in einem zweiten Schritt in die Ausschreibung des Wettbewerbs ein. Anfang 2013 waren die Schulleitung und der Raumverantwortliche der Schule, der gemäss Basler Schulblatt eine zentrale Rolle in der «ganzen Thematik der Lehrpersonen- und Schülerpartizipation» einnimmt, in einem dritten Schritt in der Jury des Wettbewerbs vertreten (S. 15).

²⁸ Institut für partizipatives Gestalten. <http://www.partizipativ-gestalten.de/projekte/landschaftsarchitektur/anger-dudweiler-saarbruecken/> (24.05.2013).

²⁹ Wütherich, 2013, S. 14–16.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Bedürfnisse der Kinder bisher in einer repräsentativen Form über den Raumverantwortlichen wahrgenommen werden konnten. Gemäss Astride Wüthrich, die als Schulleiterin den Prozess koordiniert, werden in einem nächsten Schritt die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler bezüglich des Pausenplatzes eingeholt, die anschliessend in die Planung der Landschaftsarchitekten einfliessen werden. Zudem sind Baustellenbesuche sowie die Verknüpfung des Bauprozesses mit dem Unterrichtsstoff geplant.

Wiederum ähnlich wie bei den beiden Beispielen aus Zug und Saarbrücken bewegt sich der bisherige Prozess in Basel auf den Stufen Information und Mitwirkung (Lüttringhaus) respektive Information, Anhörung und Einbezug (Gesundheit Berlin). Zudem kann im Hinblick auf die Jurymitgliedschaft im Zusammenhang mit beiden Modellen von einer repräsentativen Form der Mitentscheidung (Lüttringhaus) und Mitbestimmung (Gesundheit Berlin) eines Teils der direkt Betroffenen gesprochen werden.

5. Fazit

5.1 Zusammenfassung Fallbeispiele

Bei allen Fallbeispielen handelt es sich zunächst um Bauaufgaben mit einer öffentlichen Trägerschaft, die durch informelle Partizipation ergänzt wurden. Bezüglich der Planungsebene bewegte sich das Projekt «freiraum-zug» auf der Ebene der Stadt, während die Neugestaltung des Platzes in Saarbrücken und der Schulhausneubau in Basel auf der Ebene der Arealplanung einzuordnen sind. An dieser Stelle soll zudem festgehalten werden, dass der Prozess in Zug abgeschlossen ist und noch keine konkrete Bauaufgabe daraus resultierte, während das Projekt in Saarbrücken abgeschlossen ist und die geplanten Massnahmen umgesetzt wurden. Der Prozess in Basel läuft noch. Alle drei Projekte wendeten zielgruppenspezifische Methoden der informellen Partizipation im Zeitraum der beiden Phasen Wettbewerb oder Vorprojekt an und bewegten sich auf ähnlichen Partizipationsstufen.

5.2 Fazit bezüglich Erfolgsfaktoren

Wie bereits erwähnt hält Thomas Steiner von der Hochschule Luzern bezüglich «freiraum-zug» fest, dass ein Vertrauenszuwachs der Bevölkerung gegenüber den Behörden sowie der Abbau von Vorurteilen gegenüber der Bevölkerung festgestellt werden konnten. Als grösste Herausforderung des Prozesses nannte Steiner die Komplexität des Projektes, als einen der wichtigsten Erfolgsfaktoren die Abstützung des Prozesses in Verwaltung und Politik. Dies wurde in Zug durch die Schaffung einer übergreifenden Dienststelle sowie einem Stadtratsbeschluss erreicht. In Basel wurde das Projekt gemäss der Schulleiterin Astride Wüthrich durch die Volksschulleitung unterstützt, die finanzielle Mittel für die raumverantwortlichen Lehrpersonen in der Schule zur Verfügung stellt. Es kann also festgestellt werden, dass die politische Verankerung in allen informellen Partizipationsprozessen entscheidend ist, um das Vorhaben offiziell zu legitimieren und das Vertrauen der Betroffenen zu gewinnen.

Als zweiter Erfolgsfaktor kann aufgeführt werden, dass informelle Partizipation – wie alle drei Fallbeispiele zeigen – auf die Zielgruppen angepasste Methoden erfordert. Mit anderen Worten muss bei jedem Prozess sorgfältig geplant werden, auf welchem Wege spezifische Zielgruppen erreicht werden können und wie das Abholen der Bedürfnisse methodisch ausgestaltet wird.

Die Wahl der Partizipationsstufe muss in der Planung von Massnahmen ebenfalls mitgedacht werden. Entscheidend ist hierbei offensichtlich auch, dass gegenüber der Bevölkerung transparent kommuniziert wird, wie weit ihre Mitwirkung geht und wie die Ergebnisse des Prozesses in den weiteren Projektverlauf einfließen. Die Aussage von Thomas Steiner, dass für das Projekt «freiraum-zug» eine aufwändige Kommunikationsarbeit nötig war, unterstützt diese Wahrnehmung.

Das Beispiel Basel zeigt zudem, dass auch das Engagement einzelner Personen ein entscheidender Erfolgsfaktor sein kann: Der Partizipationsprozess von Lehrpersonen, Schülern und Eltern wurde durch die Schulleiterin aus Eigeninitiative gestartet und begleitet.

Abschliessend kann also die These aufgestellt werden, dass die wichtigsten Erfolgsfaktoren für informelle Partizipation in Planungsprozessen von öffentlichen Bauaufgaben auf kommunaler Ebene die Folgenden sind: die politische Abstützung des Prozesses, die Anwendung von adäquaten Methoden für spezifische Zielgruppen, eine transparente Kommunikation des Prozesses sowie die Eigeninitiative und das Engagement einzelner Personen.

5.3 Weiterführende Überlegungen

Abschliessend ist zu bemerken, dass die Betrachtung von höher liegenden Planungsebenen – regionale, kantonale und nationale Raumplanung – im Rahmen dieser Studienarbeit nicht behandelt werden konnten – auch auf diesen Ebenen finden in der Praxis informelle partizipative Prozesse statt. Ebenso verhält es sich mit der Thematik von privaten Trägerschaften. Darüber hinaus wäre es spannend zu erörtern, welche Praxisbeispiele es für informelle partizipative Prozesse in anderen Phasen der Planung gibt, beispielsweise in der Realisierung und Nutzung.

Literaturverzeichnis

Bau und Verkehrsdepartement des Kantons Luzern. Planungs- und Bauverordnung. Verfügbar unter http://www.rawi.lu.ch/index/themen/kant_richtplanung.htm (04.04.2013).

Brombacher, S., Kaiser, R., Wyss, J.-M. «freiraum-zug» (2013). Mitwirkungsprojekt zur Nutzung des öffentlichen Raums. Schlussbericht. Luzern/Zug: Hochschule Luzern Soziale Arbeit und Stadtentwicklung Zug.

Duden. Interessengemeinschaft. Verfügbar unter <http://www.duden.de/rechtschreibung/Interessengemeinschaft> (22.05.2013).

Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (2002). Verantwortung tragen – Verantwortung Teilen. Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Bern: Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen.

Gesundheit Berlin. Partizipative Qualitätsentwicklung. Verfügbar unter <http://www.partizipative-qualitaetsentwicklung.de/partizipation/stufen-der-partizipation.html> (28.03.2013).

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Westwärts! – Soziokulturelle Quartierentwicklung im Stadtteil Zug West. Leitfaden Quartierspionage mit Kindern. Verfügbar unter <http://bit.ly/180z88B> (22.05.2013).

Industriestrasse. Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft Industriestrasse (GWI) gegründet. Verfügbar unter <http://www.industriestrasse.ch> (22.05.2013).

Infoklick.ch. Jugend Mit Wirkung. Partizipation in der Gemeinde. Argumente für Jugend Mit Wirkung. Verfügbar unter <http://www.infoklick.ch/jugendmitwirkung/idee/argumente/> (04.04.2013).

Institut für partizipatives Gestalten. Anger Duttweiler, Saarbrücken. Verfügbar unter <http://www.partizipativ-gestalten.de/projekte/landschaftsarchitektur/anger-dudweiler-saarbruecken/> (24.05.2013).

Institut für partizipatives Gestalten. Warum Partizipation? Verfügbar unter <http://www.partizipativ-gestalten.de/planung/beteiligungsprozesse/warum-partizipation/> (04.04.2013).

Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern. Baugesetz. Verfügbar unter http://www.sta.be.ch/belex/d/7/721_0.html (04.04.2013).

Lezzi, M. (2011). Siedlungsentwicklung nach innen – wichtiger Pfeiler einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. In *ValeurS* 2/2011, S. 6–7.

Lüttringhaus, M. Stadtteilentwicklung und Partizipation (2000). Fallstudien aus Essen-Katernberg und der Dresdener Äußeren Neustadt. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Nohlen, D., Schultze, R.–O. (2002). Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien. München: Verlag C.H. Beck.

Pro Natura. Landschaft ist eine begrenzte Ressource. Verfügbar unter <http://www.pronatura.ch/was-ist-landschaft> (14.03.2013).

quint-essenz. Qualitätsentwicklung in Gesundheitsförderung und Prävention. Einbezug von Zielgruppen in das Projekt. Verfügbar unter <http://www.quint-essenz.ch/de/topics/1117> (28.03.2013).

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgesetz über die Raumplanung. Verfügbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/700/index.html> (04.04.2013).

Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (2004). Nachhaltiges Bauen – Hochbau. Ergänzungen zum Leistungsmodell SIA 112. Zürich: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein.

Stadtentwicklung Zürich (2006). Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Checkliste. Zürich: Stadt Zürich.

Swissinfo. Der Bau von Zweitwohnungen wird beschränkt. Verfügbar unter http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/abstimmungen/maerz_2012/detail/Der_Bau_von_Zweitwohnungen_wird_beschraenkt.html?cid=32272144 (14.03.2013).

Wikipedia. Drei-Säulen-Modell (Nachhaltigkeit). Verfügbar unter http://de.wikipedia.org/wiki/Drei-S%C3%A4ulen-Modell_%28Nachhaltigkeit%29 (14.03.2013).

Wohnbaugenossenschaften Schweiz. Was ist eine Genossenschaft? Verfügbar unter http://www.wohnbaugenossenschaft-gruenden.ch/was_ist_eine_genossenschaft.html (22.05.2013).

Wütherich, A. (2013). Schule und Baufachleute finden sind. Bei der Planung des Schulhausneubaus Schoren wird Partizipation grossgeschrieben. Basler Schulblatt, 2013/5, S. 14–16.

Abbildungsverzeichnis

Foto Titelseite: www.infoklick.ch	Seite 1
Abb 1: Formen politischer Partizipation	Seite 5
Abb 2: Stufen der Partizipation	Seite 6