

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 30 (2017)
Heft: 5: Sonderausgabe Sharing

Artikel: Bewegte Bürger
Autor: Petersen, Palle
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-730957>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

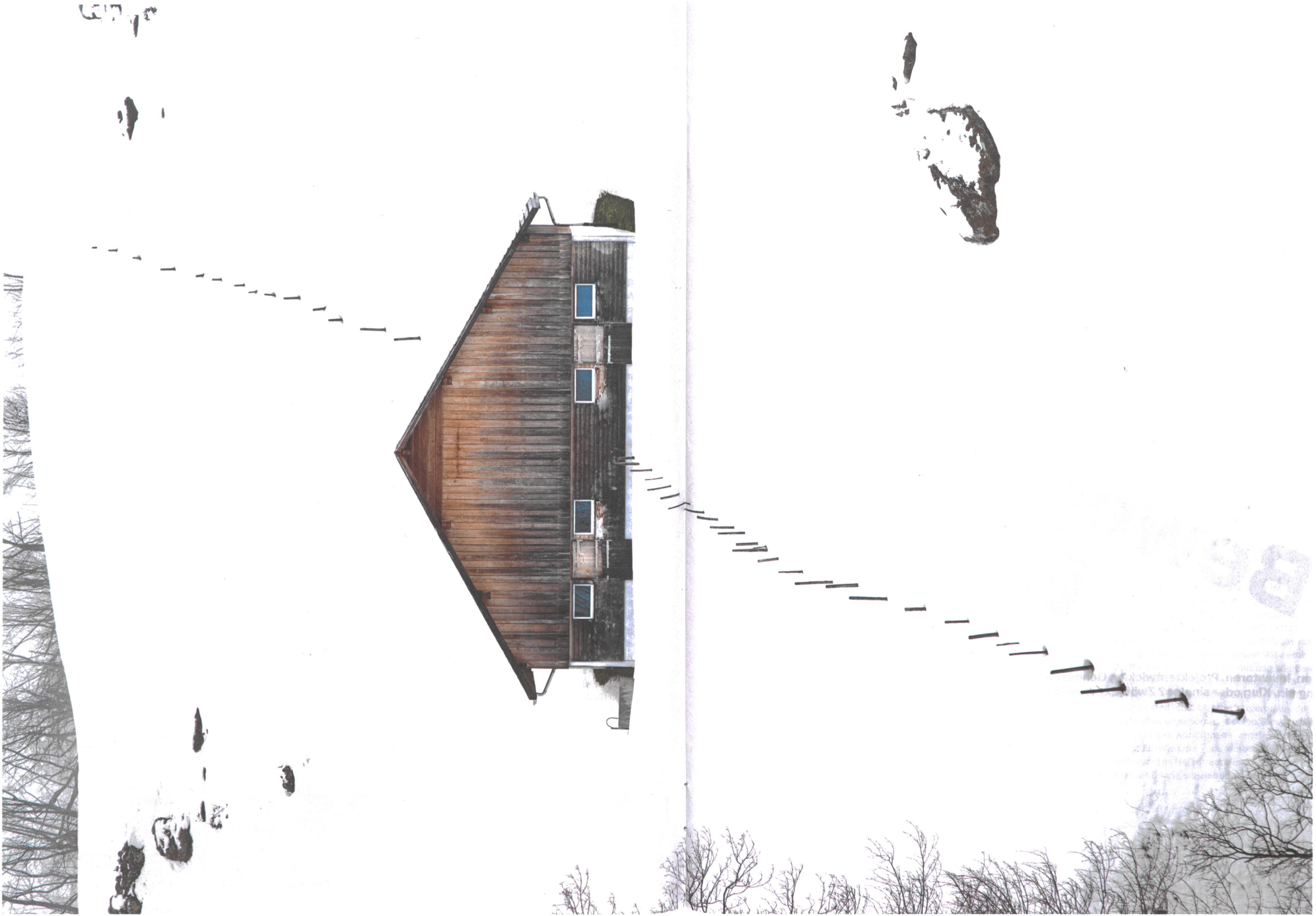
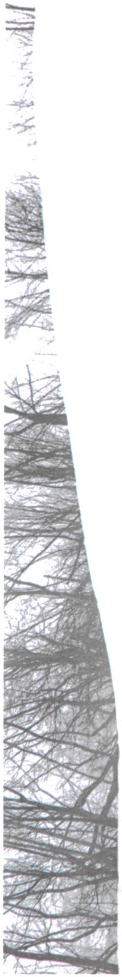
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 17.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



Bewegte Bürger

Gemeinden, Investoren, Projektentwickler, Genossenschaften – sie alle laden zur informellen Mitwirkung ein. Klug oder sinnlos? Zwölf Experten beantworten zwölf Fragen.

Text: Palle Petersen

Kann man Immobilien partizipativ entwickeln?

Seit den 1990er-Jahren machen experimentierfreudige Zürcher Genossenschaften wie Kraftwerk, Karthago oder Kalkbreite vor, wie künftige Nutzerinnen und Nutzer Planungen bis weit ins Detail mitbestimmen. Das heisst aber nicht, dass die Genossenschaften hundert Leute nach ihren Traumwohnungen fragen und diese aneinanderreihen können. Nur wer Muster erkennt und übersetzt, kommt vom heutigen Bedürfnis zur zukunftsfähigen Struktur.

Ausserhalb der Genossenschaften läuft Partizipation indirekter. Im Büromarkt mit vielen Leerständen ist sie dennoch nötig. Jede Entwicklung ist eine Wette auf künftige Nutzer, ein paar Benchmarks anzuschauen, genügt nicht. Weil Immobilien ein lokales Geschäft sind, sprechen wir mit möglichen Nutzergruppen und werfen Vorgefasstes über Bord. Als wir in Zürich einen Gewerbekomplex im Quartier Binz entwickelten, stellten wir in Workshops mit der Kreativszene einen immensen Bedarf an kleinen Flächen fest. Heute vermieten wir im 28 000-Quadratmeter-Projekt Kleinsteinheiten von sechzig Quadratmetern. Im Winterthurer Quartier Töss kombinierten wir in einem umgebauten Gewerbehaus Werkstätten und Ateliers mit fünfzig Proberäumen für Musiker. Solche versteckten Bedürfnisse spürt man nicht am Schreibtisch auf.

Der Wohnungsmarkt rund um Zürich erlaubt es den Investoren leider, an den wahren Nutzerwünschen vorbei die immer gleichen Wohnungen zu reproduzieren. Wieso die Leute fragen, was sie wollen, wenn im mittleren Preissegment doch praktisch alles weggeht? Längst weiss man, dass der Markt kleinere Wohnungen besser absorbiert, dass sich Grenzen zwischen Wohnen und Arbeiten auflösen und dass sich Lebensformen und Haushaltsgrössen rasch verändern. Typologische Antworten auf diese Tatsachen im urbanen Kontext sind leider Ausnahmen.



Steff Fischer (60) ist Gründer und Geschäftsführer von Fischer Immobilienmanagement. Er gründete und leitet ausserdem die Immobilien-Beteiligungsgesellschaft Zürichparis und die Genossenschaft Karthago.

Sollten wir weniger mitreden und mehr mitmachen lassen?

Unsere Planungsprozesse kosten Zeit und führen oft zu wenig spannenden Kompromissen. Politisch tragfähige Masterpläne sind meist schon veraltet, wenn sie rechtsgültig sind. Wäre es nicht spannender, wenn man heute noch keine exakte Vorstellung davon hat, wie ein Ort in dreissig Jahren aussieht? Wir sprechen zu viel über städtebauliche Formen und zu wenig über Inhalte. Ein Hochhaus kann genauso durchmischtes und lebendig sein wie eine genossenschaftliche Hofbebauung. Bei Quartierentwicklungen muss man darum die richtigen Fragen stellen: Will man die kleinteilige Wirtschaft erhalten? Braucht der neue Platz einen Kiosk, der abends Bier verkauft? Wie günstig müssen Ladenlokale sein, damit ein Bäcker oder ein spannender Gastronom sie sich leisten können?

Echte Mitwirkung ist mehr als reden, und vielleicht sollten wir den Begriff der Partizipation über Bord werfen. Er impliziert einen Gegensatz zwischen der Planung als geschlossenem System und den davon Betroffenen, die man beteiligen muss. Besser wäre eine Sicht auf die Stadtentwicklung als Koproduktion von Bewohnerinnen, Behörden, Grundbesitzerinnen, Planern – und weiteren stadtwirksamen Akteuren. Entscheidend für eine lebendige Stadt sind letztlich jene Bürgerinnen, die sich konkret im Quartier engagieren möchten. Erhalten sie Flächen zu den richtigen Konditionen, entstehen Mikroökonomien und kulturelle Orte – die vielbeschworene Urbanität. Dafür braucht es freilich auch Entwickler und Investoren, die mehr als finanzielle Rendite anstreben.



Philippe Cabane (57) leitet das Büro Urbane Strategien & Entwicklungen in Basel. Als Soziologe und Stadtplaner arbeitet er an Nutzungsentwicklungen und Zwischennutzungen. Zuvor war er Redaktor bei der Zeitschrift «Tec21» und forschte am Architekturdepartement der ETH Zürich.

Ist partizipativ Entstandenes rechtlich bindend?

Der vierte Artikel des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes verlangt, dass die Behörden die Bevölkerung in geeigneter Weise bei Planungen beiziehen. Planungsträger müssen öffentliche Verfahren machen, und jedermann ist zur Einwendung berechtigt. Die Ergebnisse dieser formellen Mitwirkung haben keine Rechtskraft, sie sind Anregungen. Ich glaube aber an die Macht des Faktischen: Wenn solche Prozesse vernünftige Ideen produzieren, können die Behörden sie kaum ignorieren.

Alles andere wäre staatspolitischer Harakiri. Wollte man die Ergebnisse aus Einwendungen verbindlich machen, müsste man die Beschlusszuständigkeit ändern. Doch wohin führten uns nachbarschaftliche Sponti-Gruppen mit hoheitlichen Kompetenzen? Meist dominieren die Lautesten mit der grössten «pressure group», und am Ende setzen wildgewordene Revoluzzer durch, dass man an der Zürcher Langstrasse nur noch Holzhütten baut? Da ist mir unser über Jahrhunderte gewachsenes System von Gemeinde- und Kantonsparlamenten lieber. Klug zusammengesetzte Quartierplanungsparlamente wären für die Städte allerdings eine interessante Idee.

Bei informellen Verfahren versteht sich von selbst, dass sie keine Rechtskraft haben. Trotzdem wollen wir in der Revision des Zuger Planungs- und Baugesetzes erreichen, dass bei jedem Bebauungsplan ein Mitwirkungsverfahren mit der erweiterten Nachbarschaft durchgeführt werden muss. Ich bin Bürgerlicher und sehe das pragmatisch: Da gegen Sondernutzungspläne das Referendum ergriffen werden kann, muss man bei grossen Planungen nach dem Beitrag des Neuen zur qualitätsvollen Entwicklung des Ganzen fragen. Meist geht es doch bloss um eine Schule oder eine Kita, einen Lokalversorger oder einen Quartiertreff und sorgfältige Übergänge zur Umgebung. Solche Bedürfnisse muss man frühzeitig erfassen und ernst nehmen. Als Bauanwalt sage ich, wenn nötig, den Behörden, dass sie mehr Qualität verlangen müssen. Wie die an der Urne versenkte Projektentwicklung Unterfeld zwischen Baar und Zug zeigt, liegt das auch im Interesse der Investoren. An der Bevölkerung vorbeiplanen wird letztlich sündhaft teuer.



Heini Schmid (55) ist Baujurist und Liegenschaftsverwalter in Baar. Seit 2003 ist er Zuger Kantonsrat für die CVP und dort Mitglied der Hochbaukommission und Präsident der Kommission für Raumplanung und Umwelt.

Beteiligt Berlin anders?

In der Schweiz stimmt man häufig über Gestaltungspläne ab und akzeptiert den Mehrheitsentscheid. Das ist die DNA der direkten Demokratie, und die Behörden sind geneigter, Einwände zu berücksichtigen, um Schiffbruch zu vermeiden. Auch in Deutschland werden Bebauungspläne öffentlich aufgelegt. Doch weil schliesslich demokratische Repräsentanten entscheiden, befürchten die Menschen, dass Einwände häufiger «weggewägt» würden. Darum bringen sie sich im Vorfeld vehementer ein. In Berlin gibt es kaum eine Verdichtung oder eine Stadtteilentwicklung ohne Bürgerinitiative, meist sind es mehrere, und seit das Bürgerreferendum vor rund zehn Jahren gestärkt wurde, macht man rege davon Gebrauch, ob es um den Tempelhof geht, um Velowege oder Wohnungsbau.

Der Berliner Mitbestimmungswille ist doppelt interessant: Der ehemalige Westteil war lange verwöhnt, da man alles dafür tat, die Leute dort zu behalten. Es gab immer «Grassroots»-bewegte Menschen, Aussteiger und Alternative, und bis heute kämpfen sie um jeden Baum, jede Grünfläche und jeden alternativen Kulturort. Die Ostbevölkerung hatte unter dem DDR-Regime eine ganz andere Lebenserfahrung, aber auch da waren Alltagsgüter und Wohnungen keine Spekulationsobjekte. Letztlich beteiligt sich die ganze Stadt engagiert. Standortkonferenzen und Workshops in den zwölf Bezirken ziehen bis zu tausend Interessierte an. Das ist eine grosse Chance.

Die gesamte Stadt hat dreieinhalb Millionen Einwohner. Auch in diesem Massstab kann Bürgerbeteiligung funktionieren: Das «Stadtforum» als ergebnisoffenes und lang angelegtes Format, mit dem wir in Zürich West anfangs der Nullerjahre eine Blockade überwandten, war nach der Wende in Berlin erfunden worden und mündete im legendären «Planwerk Innenstadt». Für Berlin-Mitte führten wir in den letzten zwei Jahren ein gesamtstädtisches Beteiligungsprojekt durch. Lange waren Fachleute und Konservative, die den historischen Kern zwischen Fernsehturm und Spree rekonstruieren wollten, in den Medien präsenter. Doch die vielen Stillen hatten eine andere Haltung. Letztlich gelangten wir zu zehn Bürgerleitlinien für einen öffentlichen, nicht privatisierten und nicht kommerziellen Raum, der die historischen Schichten der Stadt thematisieren soll und die Hauptsichtachsen offen hält.



Regula Lüscher (56) ist seit 2007 Berliner Senatsbaudirektorin und seit 2012 Honorarprofessorin für Stadterneuerung an der Universität der Künste Berlin. Zuvor verantwortete die gebürtige Baslerin als stellvertretende Direktorin des Zürcher Amtes für Städtebau die Transformation von Zürich West vom Industrie- zum Wohn- und Dienstleistungsquartier.

Liesse sich mancher Streit partizipativ verhindern? vor Bundesgericht

Heute ist der Autobahnbau durchdachter als früher. Wir bauen teurer und nach dem Prinzip des organischen Schallschutzes, also mit Tunneln und Vertiefungen. Im Vorfeld kauft man Grundstücke im Planungskorridor, um bei Enteignungen Realersatz bieten zu können. Übertragen auf die Verdichtung des Siedlungsgebiets heisst das zum Beispiel, jenen Menschen, deren Grundstück vom Schattenwurf eines Bauprojekts entwertet wird, eine Attikawohnung anzubieten. Innenverdichtung ohne negative Auswirkungen ist unmöglich. Darum muss man im Quartier Mehrwerte schaffen. Es geht um Kitas, Nahversorger oder Arztpraxen, verbesserte Infrastruktur und Grünräume.

Wenn man sein Einfamilienhaus anständig erweitern will, zeigt man das Projekt seinen Nachbarn und macht Zugeständnisse. Weil Überbauungen nach Architekturwettbewerben schwieriger umformbar sind, muss man da früher ansetzen. Bauherren sollten Beteiligungsprozesse noch vor der konkreten Planung anschieben, die Bedürfnisse der Nachbarn klären und sich überlegen, was sie zu geben bereit sind. Derart aufgegleiste Projekte laufen weniger Gefahr, an der Urne gestoppt zu werden.

Die Frage des Mehrwerts der Innenverdichtung ist zentral. Zürich behilft sich aktuell mit der Arealüberbauung, die keine Mitwirkung vorsieht, und mit städtebaulichen Verträgen, die Gestaltungspläne begleiten. Das liegt daran, dass der im revidierten Raumplanungsgesetz geforderte minimale Mehrwertausgleich für Einzonungen zu tief ist und das Kantonsparlament weder die Bundesregel umgesetzt noch Ausgleichsvorschriften für Um- und Aufzonungen beschlossen hat. Bis dahin wartet die Stadt mit grossflächigen Aufzonungen. Wenn es aber so weit ist, sollten Planungsmehrwerte möglichst dem Projektumfeld zugute kommen. Wenn die Quartierbewohner bei Aufwertungsmaßnahmen mitreden dürfen, kann Partizipation in der Tat manches Scheitern und mancherlei Verzögerung durch juristischen Streit verhindern.



Heinz Aemisegger (70) war von 1986 bis 2014 Bundesrichter in Lausanne und leitete lange die öffentlich-rechtliche Abteilung, zu der das Planungs- und Umweltrecht sowie das öffentliche Baurecht zählen. Seit dem Rücktritt berät er bei Bau- und Planungsvorhaben.

Ist Digitalisierung eine Chance?

Der Schlüssel ist, Online und Offline klug zu verknüpfen, denn beides hat Vor- und Nachteile. Online-Beteiligung ist ein kommunikatives Erlebnis, und der textbasierte Austausch ist oft sachlicher. Umgekehrt kann man sich nicht in die Augen schauen. «E-Participation» braucht darum Andockpunkte in der Realität, beispielsweise eine gemeinsame Begehung vor Ort.

Online-Veranstaltungen an sich sind nicht sehr zeitintensiv, das aufwendigste ist die Auswertung und Zusammenführung mit anderen Formaten. Die «Stadtdebatte Berliner Mitte» stand auf drei Beinen: Fachkolloquien, Bürgerwerkstätten und Grossveranstaltungen sowie drei Online-Beteiligungen – eine Umfrage, eine moderierte Diskussion zu Nutzungen und schliesslich eine Diskussion der zehn Bürgerleitlinien.

Der Vorteil von Online-Formaten ist die Reichweite. Doch sie verbreiten sich nicht von allein, man muss sie klassisch bewerben: auf populären Websites ankündigen, per Twitter streuen, Artikel in der Presse schreiben. Gelingt das, erreicht man viele. Bis zu 2000 Leute kommentierten konfliktreiche Themen zu Berlin-Mitte, bis zu 10000 Leute bewerteten sie. Das steigert die Legitimation. Der Preis dafür ist die Informationsflut. Nur wenn die Fragen präzise gestellt und die Beiträge klug verschlagwortet sind, lassen sich die Ergebnisse effizient auswerten. Gelingt das aber, ist man schlanker unterwegs, als wenn man die gleiche Anzahl Rückmeldungen von Karten und Klebezetteln abtippen müsste.

Man erreicht nicht nur mehr, sondern auch andere Leute. Familien, die für Workshops oft keine Zeit haben, bringen sich stärker ein. Am aktivsten sind 35- bis 45-Jährige, danach kommen 25- bis 35-Jährige und 45- bis 55-Jährige. Verglichen mit klassischen Formaten ist das jung, doch jene zwischen 15 und 25 erreicht man nur mit spezifischen Formaten wie Kurzumfragen. Für «Wiesbaden 2030» haben wir erstmals eine offene Whatsapp-Gruppe gegründet – ein Erfolg, an den wir anknüpfen wollen.



Daniela Riedel (43) ist Stadt- und Regionalplanerin in Berlin. Mit der Agentur für crossmediale Bürgerbeteiligung «ZebraLog» konzipiert, moderiert und bewertet sie seit 2007 Debatten über meist kommunale Haushalts- oder Gesetzgebungsverfahren und verknüpft dabei Veranstaltungen vor Ort mit digitalen Angeboten.

Beteiligen wir heute anders als vor dreissig Jahren?

In der Planung gab es einen regelrechten Kulturwechsel. Früher plante man sektoriell, heute verknüpft man Nutzungen, Freiräume, Verkehrs- und Siedlungsfragen. Das bietet die Chance, in Beteiligungsprozessen nicht bloss Massnahmen zu debattieren, sondern auch Strategien und Ziele. Ausserdem kamen früher zuerst Baulinien und Vorschriften, danach konnte der Städtebau nicht mehr viel machen. Heute kommt zuerst die städtebauliche Idee, und häufig reflektieren Testplanungen partizipativ erarbeitete Leitbilder. Frühzeitige Bürgerbeteiligung ist Basis der entwerfenden Planung geworden und geschieht mehrstufiger. Wiederholt fragen wir Bedürfnisse ab, nehmen sie in die Planung auf und stellen sie erneut zur Diskussion. Dadurch wird die Planung aber nicht langsamer. Klar strukturierte Prozesse sind schneller als ewige Kommissionsdebatten, und weil man Diskussionsgefässe zwischen Meilensteine eintaktet, kann der frühe Einbezug breiter Kreise sogar eine Abkürzung sein.

Der Wandel von der expansiven Siedlungsentwicklung zur Innenentwicklung hat die Planung in den letzten Jahrzehnten partizipativer gemacht. Das unbestellte Terrain ohne Nachbarn ist seltener geworden, das Projektumfeld wichtiger. So überrascht es kaum, dass den Städten in der Partizipation eine Pionierrolle zukommt. Mit der Umnutzung von Bahn- und Industriearealen seit den frühen Neunzigerjahren wuchsen kontinuierliche Beteiligungskulturen. Zehn Jahre später kam Partizipation in Agglomerationsgemeinden an, die eine neue Identität suchten. Kleine Gemeinden dagegen sind noch immer zurückhaltend und vertrauen auf ihre Gemeindeversammlung. Doch gerade dort, in der Schlusskurve, scheitern Planungen. Beim zweiten Anlauf sind die Gemeinden dann offener für informelle Bürgerbeteiligung. Doch das Milizsystem ist tückisch: Manchmal sind aufgebautes Wissen und Vertrauen schon vier Jahre später verloren.



Beat Suter (56) ist Raumplaner und Geschäftsleiter von Metron Raumentwicklung in Brugg, einem der wichtigsten interdisziplinären Planungsbüros der Schweiz. Er begleitet, konzipiert und moderiert partizipative Verfahren seit den Achtzigerjahren.

Was sind die Anfängerfehler schlechter Mitwirkungen?

Es gibt keine Patentrezepte für gelungene Partizipation, aber man macht schon viel richtig, wenn man die grössten Fehler vermeidet: Häufig ist der Rahmen unklar. Man muss wissen und klar kommunizieren, ob man bei einem Verkehrsprojekt bloss flankierende Massnahmen erklären will oder bereit ist, neue Varianten zu prüfen.

Die Vorbereitung kommt oft zu kurz. Man muss die Hintergründe kennen. Gibt es eine gescheiterte Planung und verhärtete Fronten? Da lohnt sich eine Spurgruppe: Zehn bis zwanzig Personen aus den wichtigsten Anspruchsgruppen decken das Dorfgespräch auf. Auch darf man jene nicht vergessen, die sich schlecht an Veranstaltungen einbringen. Kinder befragt man besser vorab.

Der Beteiligungsprozess braucht mehr Zeit, als viele glauben. Nur ein mehrfach rückgekoppelter Prozess macht Entscheide transparent. Wir empfehlen drei Veranstaltungen. Die Entwicklungskonferenz bringt Ideen. Die Entwurfskonferenz stellt Projektanpassungen zur Diskussion. Die Ergebniskonferenz erklärt das erneut überarbeitete Projekt. Diese Konferenzen können die Planer nicht leiten, denn sie sind nicht unabhängig. Wird der Moderator als Ausführungsgehilfe wahrgenommen, hat er schon verloren. Oft muss man zudem Expertenwissen übersetzen. Schlecht beratene Planer erklären in ihren zu komplizierten Referaten zu viel. Ihre Sprache und ihre Darstellungen müssen intuitiv verständlich sein.

Die letzte grosse Fehlerquelle sind Behördenvertreter, die sich zu stark zurückhalten. Die Mitarbeit in Arbeitsgruppen ist zentral und schafft mehr Verständnis, als ein Synthesepapier zu lesen. Trotzdem bleibt ein Restrisiko: Berücksichtigen oder verwerfen Verantwortliche die Rückmeldungen nachvollziehbar? Wer sich nicht herausredet, sondern Entscheide fällt und vertritt, nutzt den Raum für Beteiligung am besten.



Paul Krummenacher (56) ist Sozialpsychologe, Politikwissenschaftler und Mitgründer von Frischer Wind in Binningen. Die auf Begleitung und Mediation spezialisierte Firma hat im In- und Ausland schon mehr als 500 partizipative Veränderungsprozesse in Wirtschaft, Verwaltung und öffentlichem Bereich betreut.

Schaffen wir die Mobilitätswende nur, wenn alle mitmachen?

Bei der Mobilitätswende geht es nicht bloss darum, Benzin- durch Elektromotoren zu ersetzen, sondern es geht um Wege und Siedlungsstrukturen, um Flächenprobleme und Staus. Mobilität ist nicht nur eine ökologische und technische Frage, sondern eine vorab kulturelle und soziale. Medienanalysen zeigen den tiefen Konflikt zwischen jenen, die etwas ändern wollen, und jenen, die ihre Freiheit bedroht sehen. Partizipative Verfahren bringen die Diskussion von den Medien vor die Haustüre und machen die abstrakte Transformation greifbar. Sie bringen keine fixfertigen Lösungen, sondern entfachen Diskurse und fördern das Umdenken, den Verlust des Autos als Chance für das Zusammenleben zu begreifen.

Simulationen für Stuttgart im Jahr 2030 zeigen, dass autonom fahrende Fahrzeuge den Verkehr bloss kurzzeitig verflüssigen. Kollektiv genutzte Fahrzeuge dagegen könnten die Anzahl Autos in der Stadt um neunzig Prozent reduzieren. Das hätte erhebliche Auswirkungen. Mit dem «Reallabor für nachhaltige Mobilitätskultur» haben wir mit der Stadt und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren das Konzept «Parklets» aus San Francisco durchgespielt. Parkplätze wurden temporär zu öffentlichen Aufenthaltsflächen mit Sitzmöglichkeiten, Sandkästen und Pflanzen. Das Medienecho war gross, die Diskussion auf Facebook kontrovers. Die einen lobten und ermunterten, andere wetterten gegen grün-terroristischen Studentenschwachsinn. Das muss man aushalten, denn zumindest erreicht man das Ziel: Die Leute diskutieren über den Strassenraum.



Sophia Alcántara (33) leitet den Bereich Partizipation und Transformation bei der gemeinnützigen Gesellschaft Dialogik und forscht am Zirius, dem Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart.



Christoph Haller (64) ist Architekt und Raumplaner bei Planar in Zürich. Seit 25 Jahren erarbeitet er Ortsplanungen und begleitet Stadtentwicklungsplanungen wie den Innovationspark Dübendorf und den Campus Irchel der Universität Zürich.

Sind wichtige Fragen zu komplex?

Neue Stadtquartiere brauchen Aneignung und Identifikation. Workshops mit Einziehenden und Nachbarn können das ins Rollen bringen. Bei der Verdichtung ist es komplizierter. Sollen Ansässige über Zukünftige bestimmen? Und würden sie dabei nicht bloss ihre Wohnqualität verteidigen? Die Grenze für Beteiligung liegt bei Nutzungen, deren Dimension und Bedeutung über den Quartierinteressen stehen: wichtige Projekte für Bildung, Kultur, Medizin, Verwaltung oder Wissenschaft. Da müssen die Partikularinteressen der Ansässigen – oft geht es bloss um Privilegien wie die eigene Aussicht – hinter übergeordneten Zielen zurückstehen.

Das Hochschulgebiet Zürich Zentrum ist ein aktuelles Beispiel: Dass der Ausbau von ETH, Universität und Unispital nicht ausserhalb der Stadt stattfinden soll, entschied der Kanton nach eingehender Standortanalyse. Die drei Institutionen sind von nationaler Bedeutung, und die Sache ist komplex. Obwohl man sich inmitten identitätsstiftender Bauten befindet, folgen die Ausbauflächen darum nicht räumlichen, sondern funktionalen Überlegungen. Das übliche Vorgehen – erst der Städtebau, dann die Nutzungen – kehrte man hier zu Recht um. Freilich hätte man kontinuierlicher kommunizieren sollen, anstatt bloss die wichtigen Etappen als vollendete Tatsachen zu präsentieren. Vielleicht hätte man so die Modellbilder als das vermitteln können, was sie sind: Maximalvolumina und keine fertigen Projekte. Ob das Bürgerbewegungen und Protestbriefe verhindert hätte? Wohl kaum. Der zivile Ungehorsam hatte ausserdem etwas Gutes. Er hat ein Konkurrenzverfahren für die Freiraumstrukturen hervorgerufen, und das war nötig. Denn selbst die unverhandelbaren Nutzungen entbinden nicht vom Anspruch an ein hochwertiges Stadtbild und Stadtleben.

Wie verknüpft man formelle und informelle Beteiligung?

Bei Gestaltungsplänen und in der Richtplanung kann die Bevölkerung im Rahmen der Planaufgabe ihre Meinung äussern. Informelle Partizipation setzt früher an, am besten vor dem Entwurf. Die Bedürfnisse aller Akteure sollen die Planung schärfen, um nachher formelle Akzeptanz zu erhalten. Als die Stadt Zürich den Münsterhof ab 2007 von Parkplätzen befreite, riefen wir Anwohner und Ladenbesitzer zu Runden Tischen. So entstand das Nutzungskonzept, das jährlich vier Kulturveranstaltungen vorsieht, und man bestimmte die Platzgestaltung. Am Ende gab es kaum Einwände und keine einzige Einsprache.

Die Stadt führt auch informelle Beteiligungsprozesse durch, die nicht direkt mit Planung zu tun haben. Bei der Triemli-Siedlung etwa legte man in Workshops noch vor dem Einzug die Basis für eine gute Nachbarschaft. Ähnlich funktionierte 2013 die «Stadtteilwerkstatt ohne Grenzen» zwischen Leutschenbach, Glattpark und Auzeil. Weil Bauten und Bewohner bereits vor Ort waren, diente die informelle Beteiligung der Nachbarschaftsbildung über die Gemeindegrenzen hinweg.

Auf dem SBB-Areal Neugasse arbeiten wir seit März 2017 erstmals mit dem Charrette-Verfahren, das in den 1990er-Jahren in den USA entwickelt wurde. Formelle Planung, Verwaltungsverfahren und informelle Bürgerbeteiligung verschmelzen unter der Leitung eines breit aufgestellten Teams. Noch liegt das Areal in der Industriezone, und es ist noch nicht entschieden, ob umgezont werden soll, ob ein Gestaltungs- oder ein Masterplan am Ende steht und welche Nutzungen einziehen werden. SBB, Stadt und Interessierte steigen frühstmöglich gemeinsam ins Boot, um einen neuen Stadtteil zu planen.



Anna Schindler (49) ist Geografin und leitet die Stadtentwicklung Zürich, eine Abteilung des Präsidialdepartements, die an der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft, Bevölkerung und Verwaltung für den Stadtrat Entscheidungsgrundlagen erarbeitet.

Nützt das ganze Mitgewirke?

Einwendungen werden in einer Vernehmlassung meist nur berücksichtigt, wenn die Kritiker referendumstauglich sind und eine Vorlage verhindern oder verzögern könnten. Private Einzelstimmen oder schwache Gruppen, die «nur» gute Argumente haben, haben es schwerer. Ein typisches Beispiel aus der letzten Revision der Zürcher Bau- und Zonenordnung ist der Vorschlag von NGOs und Heilsarmee, das Nutzungsverbot für das Sexgewerbe bei höheren Wohnanteilen zu streichen. Der Stadtrat nahm die Forderung nicht auf, weil diese Kreise wenig Kraft haben, Referenden oder Rechtsmittel zu ergreifen.

Die Verwaltung glaubt immer, eine schlaue Vorlage anzubieten. Runde Tische suchen darum oftmals bloss Akzeptanz für ein bestehendes Konzept. 1986 gründete ich den Verein «D'Kaserne für Züri». Nach vier erfolglosen Volksinitiativen nahm ich bei der letzten Bürgerbeteiligung nicht mehr teil. Es war klar, dass rauskommt, was die Übungsanlage vorsah: Die Stadt bekommt die Zeughäuser, und der Kanton sagt, was im Hauptbau läuft. Ein transparenter Entscheidungs- und Informationsprozess wäre besser gewesen, als Partizipation auf einen Prozess zu schreiben, wo keine drin ist.

Ein aktueller Fall der Hinterzimmerpolitik von Investoren und Behörden ist das SBB-Areal Neugasse am Zürcher Gleisfeld. Nach vielen SBB-Alleingängen hat die Stadt zwar eine Planung mit Bürgerbeteiligung durchgesetzt, die wichtigen Entscheide aber längst getroffen: 75 Prozent Wohnen, davon ein Drittel gemeinnützig. Doch haben die SBB nach der Europaallee nicht eine grössere Kompensationsschuld? Zwei Drittel gemeinnützige Wohnungen wären angebracht. So wird Beteiligung zum Härtestest: Echte Mitwirkung heisst, auch die Rahmenbedingungen zu hinterfragen. Die Schlüsselfrage ist, ob es der Bevölkerung gelingt, dieser Forderung das nötige Gewicht zu geben.



Niklaus Scherr (72) gehört zu den Gründern der Alternativen Liste und sass von 1978 bis 2017 im Zürcher Gemeinderat. In dieser Zeit machte er sich einen Namen als pointierte Kritiker in Fragen von Stadtentwicklung und Wohnbaupolitik.



Mitwirken in der Planung

Raumplanung, wie wir sie heute kennen, ist in der Schweiz erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfunden worden. 1979 verpflichtete das Raumplanungsgesetz die Gemeinden, Bau- von Nichtbaugelände mittels Zonenplänen zu trennen. Es forderte von Beginn an, dass die Bevölkerung bei der kantonalen Richtplanung in geeigneter Weise mitwirke. Das war im Kanton Zürich schon 1972 Gesetz. Später kam die Mitwirkung bei der Nutzungsplanung. Im Kanton Zürich wurde sie 1991 auf Bau- und Zonenordnungen ausgedehnt sowie auf Pläne wie Gestaltungspläne und Sondernutzungsvorschriften. Die Geschichte der informellen Mitwirkung ist unklarer. Wohl forderte Jane Jacobs um 1960 in New York, dass die Bevölkerung nicht länger von einer rücksichtslosen und expertokratischen Planung übergangen werde. Fuss fasste Planungsprozesse aber erst seit den Achtzigerjahren. Klaus Selle, der in Hannover wirkte, gilt im deutschen Sprachraum als Mitwirkungspapst. Seine Ideen und Verfahren legten den Grundstein für ein weit entwickeltes Instrumentarium der Bürgerbeteiligung.



Metrik

Abstraktion in Perfektion

Der neue Freischwinger Metrik von Wilkhahn besticht durch seine skulpturhafte Form, die an modernes Automobildesign erinnert. Mit der polygonalen Gestaltung wie aus einem Guss schlägt der Entwurf von whiteID ein neues Kapitel in der Geschichte der Freischwinger auf. Das eigenständige aber nicht aufdringliche Design, verbunden mit der variablen Farbgebung, machen Metrik sehr flexibel einsetzbar.

Wilkhahn