



PARTIZIPATION

ARBEITSHILFE FÜR DIE PLANUNG VON PARTIZIPATIVEN PROZESSEN
BEI DER GESTALTUNG UND NUTZUNG DES ÖFFENTLICHEN RAUMS

ZORA

.....
ZENTRUM ÖFFENTLICHER RAUM
.....
CENTRE DE L'ESPACE PUBLIC
.....
CENTRO SPAZIO PUBBLICO
.....

1 EINLEITUNG

4

Sie erfahren, an wen sich die vorliegende Arbeitshilfe richtet und in welchem Kontext sie entstanden ist.

2 GRUNDLAGEN

7

Was verstehen wir unter dem Begriff «Partizipation»?
Verschiedene Disziplinen und Instanzen bringen verschiedene
Verständnisansätze ins Spiel: Daher ist es wichtig, im
Dickicht der Ansätze Klarheit zu schaffen, um sich auf einen ge-
meinsam zu gehenden Weg zu verständigen.

3 DIE VIER LEITFRAGEN FÜR PARTIZIPATIONSPROJEKTE

13

Vor der Klärung methodischer Fragen sollte die vielschichtige
Begründbarkeit jedes partizipativen Prozesses erarbeitet werden.
Das heisst, vor der Frage «Wie gehen wir vor?» muss überlegt
werden, was wir damit erreichen wollen. Denn sonst agiert die
beste Methode im luftleeren Raum. Die Begründung entfaltet
sich entlang folgender Leitfragen:

3.1 Die Frage nach den Gründen und Zielen:

Warum und wozu starten wir die Partizipation?

Wie begründen wir den konkreten partizipativen Prozess
und wo lokalisieren wir die konkreten Ziele?

13

3.2 Die Frage nach den Themen:

Was ist der Gegenstand der Partizipation?

Wie umgrenzen wir den thematischen Fokus
der gemeinsamen Einflussnahme?

16

3.3 Die Frage nach den Akteuren:

Wer kann sich wie in den Partizipationsprozess einbringen?

Welche zivilgesellschaftlichen Kräfte wollen wir gewinnen
und wer soll, will, kann und wird sich wann und wie beteiligen?

19

3.4 Die Frage nach den Strukturen:

In welchem Kontext entfaltet sich die Partizipation?

In welche formellen und informellen Strukturen ist der Partizipationsprozess
eingebettet, wo sind diese veränderbar, wo setzen sie klare Grenzen?

23

3.5 Schlusswort

28

4 LITERATURVERZEICHNIS

29

3

Autor/innen der in dieser Broschüre zusammengefassten Berichte:

Dorin Kaiser und Isabelle Rihm,
rihm kommunikation gmbh, Basel

Tanja Klöti und Matthias Drilling,
Hochschule für soziale Arbeit der Fachhochschule
Nordwestschweiz, Basel

Fachliche Mitarbeit: **Michael Emmenegger,**
Analyse und Management von sozialen
Prozessen, Zürich



ZORA-Synthesebericht

ZORA-Projekt «Mitwirkung der Bevölkerung bei
der Nutzung und Gestaltung des öffentlichen
Raums», Synthesebericht und Arbeitshilfe,
rihm kommunikation GmbH und Institut Sozial-
planung und Stadtentwicklung, Hochschule
für Soziale Arbeit, FHNW, Dezember 2014 (hier
zitiert als ZORA-Synthesebericht)



ZORA-Forschungsbericht

«Warum eigentlich Partizipation?»; Sozial-
wissenschaftliche Analyse aktueller Partizipations-
verständnisse in der Planung, Gestaltung und
Nutzung öffentlicher Räume, MA Tanja Klöti und
Prof. Dr. Matthias Drilling, Institut Sozialplanung
und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale
Arbeit, FHNW, unter Mitarbeit von rihm kommu-
nikation gmbh, November 2014 (hier zitiert
als ZORA-Forschungsbericht)

Impressum:

Herausgeber: ZORA, Zentrum Öffentlicher Raum
des Schweizerischen Städteverbandes

Redaktion, Konzept und Gestaltung:
TBS & Partner, Zürich

Illustrationen: Anja Denz

1 EINLEITUNG

DIE VORLIEGENDE BROSCHÜRE FASST DIE UMFANGREICHEN ARBEITEN RUND UM DAS ZORA-PROJEKT «MITWIRKUNG DER BEVÖLKERUNG BEI DER NUTZUNG UND GESTALTUNG DES ÖFFENTLICHEN RAUMS» ZUSAMMEN. SIE HILFT MITARBEITENDEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG DABEI, PARTIZIPATIONSPROJEKTE UMSICHTIG AUFZUGLEISEN.

4

Die Partizipation der Bevölkerung bei der Erarbeitung von Gestaltungs- und Nutzungskonzepten öffentlicher Räume steht heute hoch im Kurs. Nicht zuletzt deshalb, weil sich in den breiten Diskussionen um die Planung, Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums gesellschaftliche Spannungsfelder manifestieren, die sich mit den Möglichkeiten der «klassischen» Planung alleine nicht mehr lösen lassen.

Partizipation begründen

Allerdings werden partizipative Verfahren oft recht unreflektiert und mit einem Fokus allein auf die Methodik geführt. Die Fragen, welche Ziele mit einem partizipativen Verfahren verfolgt werden und wer wann welche Artikulations- und Einflussmöglichkeiten haben sollte, werden selten in der nötigen Gründlichkeit analysiert.

In diesem Kontext hat das Zentrum öffentlicher Raum (ZORA), eine Arbeitsgruppe des Schweizerischen Städteverbands, ein breit angelegtes Projekt lanciert, das solide Grundlagen für das Aufgleisen und Einordnen partizipativer Prozesse legt.

Herangehensweise klären

Ganz bewusst hat sich das Projekt nicht mit dem «Wie?» – also nicht mit methodischen Fragen – auseinandergesetzt, zu dem eine vielfältige Fachliteratur aufliegt. Denn vor diesem «Wie?» stellen sich wesentliche Fragen, die man oft vergisst. Dies kann den Erfolg von partizipativen Verfahren gefährden. An erster Stelle sollte vielmehr die Frage «Warum und Wozu?» stehen, also die Frage nach den Gründen und Zielen der Partizipation; die Frage nach dem «Was?», also nach der Themensetzung resp. dem Objekt der Partizipation; die Frage nach dem «Wer?», also nach den Akteuren und letztlich die Frage «In welchem Kontext?», also nach der Einbettung in den jeweiligen formellen und informellen Strukturen.

Verbindung von Praxis und Forschung

Das ZORA-Projekt, in das acht Schweizer Städte einbezogen waren, gestaltete sich unter der Projektleitung von rihm kommunikation in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) der FHNW als zweijähriger Lernprozess mit dem Ziel, Erfahrungen aus der Praxis zu reflektieren und sie mit theoretischem Wissen zu verbinden:

- Zum einen wurden in Interviews und Fachveranstaltungen vorhandene praktische Erfahrungen der ZORA-Städte diskutiert und systematisiert.
- Zum andern wurden die Erfahrungen aus der Praxis dabei immer wieder mit Erkenntnissen und Grundlagen aus der Forschung gespiegelt. Die FHNW fasste diesen Teil der Arbeiten in einem Forschungsbericht zusammen. Dieser gibt Auskunft zum Forschungsstand, rollt das relevante Basiswissen aus und beschäftigt sich mit den zahlreichen disziplinären Zugängen und Begriffsdefinitionen der Partizipation.

Ein Synthesebericht, vom Projektteam unter der Federführung von rihm kommunikation erarbeitet, fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus diesem wechselseitigen Lernprozess zusammen und leitet daraus praxisrelevante Empfehlungen für die Planung und Durchführung von Partizipationsprojekten ab.

Arbeitshilfe für Politik und Verwaltung

Die vorliegende Arbeitshilfe soll die erwähnten, umfangreichen Arbeiten zusammenfassen und einem breiten Leserkreis zugänglich machen. Adressiert ist die Arbeitshilfe namentlich an Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung, die mit Partizipationsprozessen im Rahmen der Planung des öffentlichen Raums in Berührung kommen. Ihnen soll das bewusst knapp gehaltene Dokument als wertvolles Instrument zur kritischen Reflexion dienen und helfen, die entsprechenden Projekte zielgerecht und erfolgreich durchzuführen. Wo nötig soll zudem auf den wissenschaftlichen und praktischen Kontext verwiesen werden.

Insbesondere referiert die Arbeitshilfe auf die beiden erwähnten Zora-Berichte (siehe Impressum auf Seite 3).



2 GRUNDLAGEN

WAS VERSTEHEN WIR UNTER DEM BEGRIFF «PARTIZIPATION»? VERSCHIEDENE DISZIPLINEN UND INSTANZEN BRINGEN VERSCHIEDENE VERSTÄNDNISSE INS SPIEL. DAHER IST ES WICHTIG, IM DICKICHT DER ANSÄTZE KLARHEIT ZU SCHAFFEN, UM SICH AUF EINEN GEMEINSAM ZU GEHENDEN WEG ZU VERSTÄNDIGEN.

2.1 BEGRIFFSKLÄRUNG

Mitwirkung, Bürgerbeteiligung, Einbezug der Bevölkerung, Partizipation – Literatur und Praxis bringen verschiedene Begriffe ins Spiel, um etwas zu bezeichnen, was wir im Kern als «geteilte Einflussnahme» definieren. Wir verwenden den Begriff «Partizipation», weil dieser aus unserer Sicht die umfassendste Bezeichnung ist, und definieren näher, was die geteilte Einflussnahme beinhaltet:

Partizipation beschreibt einen Austauschprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen beziehungsweise deren Repräsentanten (z. B. Verwaltung, Bevölkerung, Investor/innen, soziale Organisationen etc.). In diesem Austauschprozess sichern sich die Beteiligten selber eine Einflussnahme oder diese Einflussnahme wird ihnen zugestanden. Die Einflussnahme betrifft eine Entwicklung oder einen Inhalt, der die Personen in der einen oder anderen Art selber betrifft.

Die geteilte Einflussnahme bezieht sich auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess (z.B. Analyse der Bedürfnisse und deren Berücksichtigung in der Nutzungsplanung) sowie auf die Strukturen, in welche dieser Prozess eingebettet ist (z.B. die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes «Öffentlicher Raum»).

Partizipation muss damit folgende Kernelemente erfüllen:

- Ziel der Partizipation ist das **Teilen der Einflussnahme** im Planungsprozess (in unserem Kontext das Teilen der Einflussnahme auf die Planung und Nutzung des öffentlichen Raums). Besteht keine Möglichkeit, ein Ergebnis zu beeinflussen oder besteht diese Möglichkeit lediglich unilateral, sollten wir nicht von Partizipation sprechen.
- Diese Einflussnahme muss immer **mehrere Personen** involvieren. Bei einem Zuzug eines einzelnen aussenstehenden Sachverständigen etwa sprechen wir nicht von Partizipation.
- Partizipation findet immer **im Rahmen bestehender Strukturen** statt, die den Grad der Einflussnahme bestimmen und die möglicherweise selbst zum Gegenstand der Partizipation werden können.
- Partizipation erfordert Interaktion im Sinne eines **Austausches** zwischen den Beteiligten. Die gewählte Methode (welche nicht Gegenstand dieser Broschüre ist) kann nur dann als partizipativ bezeichnet werden, wenn sie diesen Austausch gewährleistet. Individuelle Befragungen oder reine Informationsveranstaltungen sind also nicht als partizipative Methoden einzuordnen, können diese aber ergänzen.



ZORA-Forschungsbericht

Kapitel 5: Was alles meint Partizipation?
Ausführliche Auseinandersetzung mit zahlreichen Facetten möglicher Begriffsdefinitionen.



ZORA-Synthesebericht

in Kapitel 2.1 leitet der Synthesebericht auf der Grundlage des Forschungsberichts eine für die praktischen Belange taugliche Begriffsdefinition ab und formuliert Empfehlungen für die Begriffsverwendung.

Auf Seiten 11f erfolgt eine Auseinandersetzung mit weiteren Begriffen, die im Kontext partizipativer Prozesse verwendet werden. Namentlich die Begriffe «Mitwirkung», «Beteiligung», «Teilhabe» und «Teilnahme» werden besprochen und in ihrem Bezug zum Begriff «Partizipation» diskutiert und abgegrenzt.

In Forschung und Praxis existieren zahlreiche unterschiedliche Vorstellungen über Form, Zweck und Reichweite von Partizipation in der Stadtentwicklung. Verschiedenen Disziplinen bringen jeweils implizit einen eigenen Verständnisansatz ins Spiel, der in Abhängigkeit des disziplinären Kontextes auf unterschiedliche Ziele, Akteure, Themen oder Rahmenbedingungen fokussiert ist. In idealtypischer Darstellung lässt sich dies folgendermassen skizzieren:

1. In der **Politikwissenschaft** zielt Partizipation auf eine Demokratisierung der politischen Prozesse, um Legitimation und Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen zu stärken. Hauptaufgabe der Politik im Partizipationsprozess ist das Herbeiführen von legitimen politischen Entscheidungen.

Dabei kann sich das Verständnis in drei Untervarianten ausdifferenzieren: Sieht man Partizipation primär in der Funktion der Sicherung des Gemeinwohls durch Interessenausgleich, dann will man auf der Basis der Anerkennung pluralistischer Interessen einen rationalen Konsens finden. Versteht man Partizipation vor dem Hintergrund eines konfliktorientierten Demokratieverständnisses, soll Partizipation Konflikte und Widersprüche nicht in einen Konsens überführen, was schlicht nicht möglich ist, sondern transparent austragen und genau damit eine integrative Kraft entfalten. Sieht man Partizipation primär in ihrer Legitimationsfunktion, dann hat sie vor dem Hintergrund der Aufsplitterung unserer Gesellschaft in lauter Minderheiten, die sich mehr und mehr vom politischen System abwenden, die Funktion der Rückeroberung politischer Identifikation und Legitimation.

2. In den **Kunst- und Kulturwissenschaften** erhält die Partizipation im Rahmen der gesellschaftskritischen Praxis des Kunst- und Kulturschaffens die Funktion der Thematisierung von Bedürfnissen und Problemlagen in der Öffentlichkeit, welche sichtbar gemacht und dem öffentlichen Diskurs zugeführt werden sollen. Die Hauptaufgabe einer so verstandenen Partizipation ist die Förderung von Aneignungsprozessen im öffentlichen Raum, um dadurch gemeinsame Öffentlichkeiten zu schaffen und den Ausschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen kritisch zu thematisieren und aufzuheben.



1 Politikwissenschaft ENTSCHEIDEN

Politische Entscheidungen legitimieren
und Gemeinwohl stärken



2 Kunst- und Kulturwissenschaften ANEIGNEN

Eigene Bedürfnisse und Problemlagen
öffentlich thematisieren



4 Rechtswissenschaft REGELN

Betroffene gleich behandeln und deren
Interessen fair abwägen



5 Soziale Arbeit UNTERSTÜTZEN

Menschen zur politischen Einflussnahme
befähigen und aktivieren



3 Diskurstheorie AUSTAUSCHEN

Sich gemeinsam über komplexe Fragen
verständigen und gesellschaftlichen Wandel
gestalten



6 Planungsdisziplinen PLANEN

Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren
und bedarfsgerecht planen



7 Verwaltungswissenschaft STEUERN

Qualität der Dienstleistungen verbessern und
Zufriedenheit der Bevölkerung steigern

3. Aus diskurstheoretischer Perspektive ermöglicht die Partizipation einen Lernprozess, welcher die Beteiligten dazu befähigt, sich über komplexe Fragestellungen zu verständigen und dadurch gesellschaftlichen Wandel zu gestalten. Im Zentrum von Partizipationsprozessen diskursiver Art steht der Austausch zwischen den Beteiligten und das Generieren von neuem kollektiven Wissen über die gemeinsame soziale Wirklichkeit als Grundlage eines ausgeglichenen sozialen Wandels.

4. Die Rechtswissenschaft beschäftigt sich mit den **gesetzlichen Grundlagen** der Partizipation. In rechtlicher Hinsicht sollen Partizipationsverfahren Rechte und Gleichbehandlung der Betroffenen gewährleisten, deren Interessen angemessen berücksichtigen und Transparenz von staatlichen Entscheidungen ermöglichen. Hauptaufgabe des Rechts ist damit das Regeln und Legitimieren von Planungsverfahren auf der Basis gesetzlicher Grundlagen beziehungsweise das Organisieren einer sozialen Herrschaft über den Stadtraum.

5. In der Sozialen Arbeit beschreibt Partizipation einen Handlungsansatz, Menschen zur politischen Einflussnahme zu befähigen und sie für die eigentätige Verbesserung ihrer Lebensumstände zu aktivieren. Hauptaufgabe der Sozialen Arbeit im Partizipationsprozess ist das Unterstützen benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Dabei kann der Fokus entweder auf die Aktivierung und Nutzung von in der Quartierbevölkerung vorhandenen Ressourcen gelegt werden, um so zur Verbesserung der Lebensqualität im betroffenen Stadtteil beizutragen. Oder der Fokus wird auf die Befähigung möglichst vieler sozioökonomischer Gruppen zur Teilnahme am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess gelegt, womit die demokratische Basis politischer Prozesse und sozialer Reformen gestärkt wird.

6. In der Planungsdisziplin meint Partizipation die Einbindung verschiedenster Akteure in den Planungs- und Entwicklungsprozess, mit dem Ziel, Prozess und Ergebnis zu optimieren und so eine bedarfsgerechte Planung zu gewährleisten. Hauptaufgabe der Planenden im Partizipationsprozess ist die Führung und Koordination des Planungsprozesses. Partizipation als kooperative Planung will die vertikale Öffnung gegenüber Planungslaien. Partizipation als integrierte Planung hingegen strebt die Öffnung hin zu anderen Disziplinen an und setzt auf eine ressort-, ämter- und departementsübergreifende Kooperation innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

7. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zielt Partizipation auf die Berücksichtigung der Interessen, Bedürfnisse und Kompetenzen der Bevölkerung. Dabei sind heute zwei verschiedene Ansätze anzutreffen: Vor dem Hintergrund des «New Public Managements» resp. der wirkungsorientierten Verwaltung kann Partizipation zu Kundenorientierung und Bürgernähe beitragen und damit die Dienstleistungsqualität der Verwaltung und die Zufriedenheit der Bevölkerung optimieren. Vor dem Hintergrund des Übergangs von «Government» zu «Governance» will die öffentliche Verwaltung zu einer Steuerungsform finden, bei der alle gesellschaftlichen Teilbereiche und Akteure beteiligt sind. So verstanden trägt Partizipation zur Ko-Produktion städtischer Aufgaben bei.

EMPFEHLUNGEN:

- **Sprechen Sie nur dann von Partizipation, wenn alle auf Seite 7 genannten Kernelemente vorliegen.**
- **Verwenden Sie den Begriff Partizipation als Überbegriff, wenn Sie auf verschiedene mögliche Formen der gemeinsamen Einflussnahme verweisen. Wenn es dagegen um ein konkretes Partizipationsangebot geht, benennen Sie dieses mit einem möglichst präzisen Begriff (z. B. Dialog, Konsultation, Anhörung, Aushandlungsprozess, Diskussionsforum etc.).**
- **Die verschiedenen Akteure gehen mit zum Teil ganz unterschiedlichen Verständnissen an die Partizipation heran, ohne dies klar zu reflektieren. In der Praxis ist es wichtig, dies allen Beteiligten gleich zu Beginn der Partizipation bewusst zu machen, um zu einer gemeinsamen Haltung zu gelangen.**
- **Unterscheiden Sie zwischen Partizipation und Kommunikation, aber denken Sie beide Aspekte immer zusammen. Denn sie sind Teil eines gesamthaften Interaktionsprozesses zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit: Mal gilt es dabei zu definieren, wie und mit welchen Kommunikationsmassnahmen Partizipation unterstützt werden kann. Ein anderes Mal geht es um die Frage, wie Partizipationsangebote in eine weitergehende Kommunikationsstrategie eingebettet werden können. Sowohl Partizipation wie Kommunikation sind dabei als Führungsaufgaben zu verstehen.**



ZORA-Forschungsbericht

Kapitel 4: Warum überhaupt Partizipation? Der ZORA-Forschungsbericht gibt einen vertieften Überblick über die verschiedenen disziplinären Verständnisansätze, nennt Untervarianten und diskutiert jeden einzelnen Ansatz anhand der Ziele (Warum und Wozu?), der Akteure (Wer?), der Strukturen (in welchem Kontext?) und zum Teil der Diskussionsthemen (Was?). Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Kapitel ist für die Vorbereitung eines konkreten Partizipationsprojekts äusserst wertvoll.



ZORA-Synthesebericht

Kapitel 2: Partizipation – um was geht es? Der ZORA-Synthesebericht verknüpft die theoretischen Ansätze mit praktischen Empfehlungen, welche in vorliegender Broschüre nur verkürzt wiedergegeben werden. Zudem zeigt der Synthesebericht die praktischen Konsequenzen der verschiedenen Ansätze auf.



Wer?

Kontext?

ZIEL

Was?

Warum?

<< START

3 DIE VIER LEITFRAGEN FÜR PARTIZIPATIONSPROJEKTE

VOR DER KLÄRUNG METHODISCHER FRAGEN SOLLTE DIE VIELSCHICHTIGE BEGRÜNDBARKEIT JEDES PARTIZIPATIONSPROZESSES ERARBEITET WERDEN. DAS HEISST, VOR DER FRAGE «WIE GEHEN WIR VOR?» MUSS ÜBERLEGT WERDEN, WAS WIR DAMIT ERREICHEN WOLLEN. DENN SONST AGIERT DIE BESTE METHODE IM LUFTLEEREN RAUM.

Die Begründung eines Partizipationsprojektes entfaltet sich immer entlang folgender Leitfragen:

- **Warum und wozu** starten wir die Partizipation?
- **Was** ist der Gegenstand der Partizipation?
- **Wer** kann sich wie in den Partizipationsprozess einbringen?
- **In welchem Kontext** entfaltet sich die Partizipation?

3.1 DIE FRAGE NACH DEN GRÜNDEN UND ZIELEN: WARUM UND WOZU STARTEN WIR DIE PARTIZIPATION?

Vor dem «Wie» steht das «Warum und Wozu»!

Bei der Vorbereitung von Partizipationsprojekten zum öffentlichen Raum denkt man nicht selten als Erstes an ein Vorgehen, das man bereits kennt und erfolgreich eingesetzt hat. Aber Vorsicht: Gute Methoden und Veranstaltungen sind kein Garant für eine gelingende Partizipation. Denn jedes Partizipationsverfahren hat einen eigenen, individuellen Kontext und muss für die jeweilige Ausgangslage konzipiert und auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnitten werden.

Zu Beginn soll daher immer geklärt werden, welche Ziele bzw. Zwecke die Partizipation erfüllen soll. Das beinhaltet auch die Frage, ob ein partizipatives Vorgehen im vorliegenden Fall überhaupt sinnvoll ist (ob beispielsweise ein ausreichender Handlungsspielraum vorliegt).

Für Bau- und Gestaltungsprojekte gehören Vorbereitungsarbeiten – wie zum Beispiel Studien – zum State of the Art. Die Vorbereitung von Partizipationsprozessen und der sie begleitenden Kommunikation erfolgt hingegen oft ad hoc und überspringt die wichtige Phase der planenden Reflexion. Für das Gelingen partizipativer Prozesse ist es entscheidend, dass die sorgfältige Planung einen eigenen Stellenwert erhält.

EMPFEHLUNGEN

Zuerst das «Warum» und «Wozu» der Partizipation klären, dann das «Wie» festlegen.

- **Klären Sie zuerst, welche Ziele und Zwecke die Partizipation im konkreten Fall erfüllen soll und leiten Sie daraus die konkrete methodische Umsetzung ab.**
- **Stellen Sie sicher, dass die Frage nach der Partizipation unabhängig vom Projektvorhaben zu Beginn gestellt wird und räumen Sie genügend Zeit für die Vorbereitung ein.**



Partizipationsverständnisse klären

In der Praxis führen die unterschiedlichen Partizipationsverständnisse leicht zu Konflikten. Denn je nach Verständnis hält man andere Ziele, Themen, Akteure oder Rahmenbedingungen für besonders relevant und beurteilt den Erfolg eines Vorgehens unterschiedlich. Dies zeigen beispielsweise die weiter unten aufgeführten Fragen. Aufgrund der meist impliziten Haltungen ist es schwierig, Missverständnisse zu bereinigen. Die idealtypische Darstellung unterschiedlicher Zugänge zur Partizipation (siehe Kapitel 2.2) dient als Anregung, die eigene Haltung zu klären und sich mit anderen Akteuren über deren Haltungen zu verständigen.

EMPFEHLUNGEN

- **Klären Sie zu Beginn mit den Prozessverantwortlichen, was unter Partizipation verstanden wird und verständigen Sie sich auf eine gemeinsame Haltung.**

REFLEXIONSFRAGEN

- Mit welchem Partizipationsverständnis gehen wir an das konkrete Projekt heran?
- Wo haben wir ähnliche, wo unterschiedliche Sichtweisen? Wo haben wir einen gemeinsamen Nenner?
- Was wollen wir mit der Partizipation erreichen? Was erhoffen wir uns davon? Welchen Mehrwert versprechen wir uns?
- Ist ein partizipatives Vorgehen überhaupt sinnvoll? Besteht ein ausreichender Handlungsspielraum?

FRAGEN ZUR EINBETTUNG UND KONKRETISIERUNG IM GESAMTPROZESS

- Welche Ziele lassen sich im Rahmen des Vorhabens für die Partizipation ableiten?
- Welche konkreten Ziele sollen einzelne Kommunikations- oder Partizipationsangebote über den gesamten Prozess erfüllen?
- Was soll die Partizipation, was die Kommunikation umfassen?
- Was ist der Nutzen des Projektes und der Partizipation für die unterschiedlichen Betroffenen und Beteiligten?

FRAGEN, DIE BEI DER KLÄRUNG DES PARTIZIPATIONSVERSTÄNDNISSES HELFEN (BEISPIELE)

- Wer sind die aus meiner Sicht relevanten Akteure? Denke ich vor allem an benachteiligte Gruppen? Oder an solche, die Widerstand



ZORA-Synthesebericht

Kapitel 3: Empfehlungen für die Partizipationspraxis (Vertiefung der vorliegenden Zusammenfassung)



Praxisbuch Wien

Kapitel 10.6: Methodenraster (Das Kapitel bietet eine umfassende Übersicht zu Instrumenten/Methoden für unterschiedliche Ziele wie informieren, aktivieren, Konsens finden etc.)

Kapitel 6: Öffentlichkeitsbeteiligung: ja oder nein? (Darlegung der Zweckmäßigkeitkriterien der Partizipation)

Kapitel 7: Zuerst die Haltung, dann die Technik
Kapitel 10.2: (Auflistung möglicher Ziele partizipativer Prozesse)

Handbuch Partizipation Berlin

Anhang Methoden (Ausführliche Darstellung verschiedener Partizipationsmethoden, jeweils mit einer Reflexion, welche Methoden sich für die Erreichung welcher Ziele eignen)

Kapitel 3: Chancen und Grenzen der Partizipation

Checkliste Mitwirkungs- und Beteiligungsprozess, Stadt Zürich

Seite 11: (Zweckmäßigkeitkriterien der Partizipation)

gegen das Projekt leisten könnten? Oder an diejenigen, welche dazu beitragen können, das Projekt fachlich zu optimieren?

- Geht es bei der Partizipation um den Einbezug der Bevölkerung und/oder anderer privater Akteure in den Planungsprozess oder geht es darum, verwaltungsintern Akteure einzubeziehen, um eine Planungsaufgabe mit einem möglichst gesamtheitlichen Ansatz angehen zu können?
- Soll der Partizipationsprozess dazu beitragen, die Legitimation des Handelns von Verwaltung, Planung oder Politik zu stärken? Soll dies geschehen, indem der Prozess zu mehr sozialer Gerechtigkeit beiträgt? Oder zu einer bedürfnisgerechten Optimierung des Projekts?
- Geht es darum, Konflikte zu vermeiden? Oder soll der Partizipationsprozess dazu beitragen, gesellschaftliche Konflikte zu thematisieren und soll dabei ein Ausgleich angestrebt werden oder geht es vielmehr um eine transparente Auslegeordnung dieser Konflikte?
- Vollzieht sich der Partizipationsprozess entlang vorgegebener Strukturen oder sind diese Strukturen respektive ihre Veränderung selbst Gegenstand des Partizipationsprozesses?
- Soll Partizipation als Methode verstanden werden, Planungsprozesse effizient, transparent und fair zu gestalten? (In diesem Verständnis trägt Partizipation den Zweck in sich selbst, ihr Ziel ist der Austausch im Sinne eines Interessenausgleichs, einer Konfliktaustragung, eines Diskurses oder eines Schaffensprozesses.) Oder hat Partizipation ein Ziel, das über sie selbst als Prozess hinausführt, indem sie Grundlage einer gerechteren Verteilung derjenigen Güter wird, über die in der Partizipation verhandelt wird?

FRAGEN, UM DIE TIEFE DER KOMMUNIKATION/ PARTIZIPATION FESTZULEGEN (BEISPIELE)

- Sollen Informationen vermittelt werden? Wenn ja, welche Informationen?
- Sollen Einzelmeinungen eingeholt werden?
- Sollen die Meinungen gebündelt abgeholt werden?
- Soll ein Konsens über die verschiedenen Meinungen erzielt werden?
- Sollen die Akteure einen Rahmen erhalten, in welchem sie selbstorganisiert Lösungen finden können?



ZORA-Forschungsbericht

Kapitel 4: Warum überhaupt Partizipation? Partizipationsverständnisse (umfassende Darstellung des Kapitels 2.2 der vorliegenden Broschüre)



ZORA-Synthesebericht

In Anhang 3, Seiten 42ff, findet sich ein Prozessschema, das Ihnen hilft, die Partizipation hinsichtlich des Objektbereichs und des zeitlichen Ablaufs zu verorten.

3.2 DIE FRAGE NACH DEN THEMEN: WAS IST DER GEGENSTAND DER PARTIZIPATION?

Ebenso wichtig wie die Frage nach der Begründung der Partizipation bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums ist jene nach den zu verhandelnden Themen. Fachleute gehen oft unreflektiert davon aus, dass die Relevanz der zu verhandelnden Planungsinhalte allen Beteiligten klar sei. Das stimmt nur bedingt. Denn die Inhalte werden von den Akteuren in verschiedenen Perspektiven und aus verschiedenen Flughöhen gesehen. Die Themensetzung und ihre Relevanz erschliesst sich erst, wenn die einzubeziehenden Akteure begreifen, wie der Planungsgegenstand ihren eigenen Alltag tangiert. Erst diese Einsicht öffnet die klare Sicht auf den Nutzen einer Beteiligung und erschliesst die nötige Motivation. Um alle Akteure entsprechend abzuholen, müssen wir daher wissen, was sie im Zusammenhang mit der zu planenden Partizipation in erster Linie beschäftigt.

Bedürfnisse verstehen

Selbstverständlich müssen die Themen, die im Partizipationsverfahren zur Diskussion gestellt werden, für die Planung relevant sein. Der thematische Fokus muss es den beigezogenen Akteuren aber auch erlauben, alle ihre Sichtweisen, Probleme und Vorstellungen einzubringen, selbst wenn die geäußerten Meinungen auf zu grosser oder zu kleiner Flughöhe angesetzt sind oder verfrüht geäußert werden, weil sie eine spätere Planungsphase oder eine andere administrative Zuständigkeit betreffen. Es liegt an den Prozessverantwortlichen, die Anliegen in die richtige Flughöhe zu übersetzen oder Anliegen an andere zuständige Stellen weiterzuleiten.

Weil in jeder Partizipation Fachleute und Laien interagieren, sollten alle Beteiligten die Bereitschaft mitbringen, sich in die anderen hineinzuversetzen und genau zuzuhören, um Bedürfnisse und Interessen zu verstehen, welche hinter den geäußerten Anliegen stecken.

Die richtigen Fragen stellen

Für das Gelingen der Partizipation ist es wichtig, die Rollen der Fachleute (Prozessverantwortliche, Planende) und der Akteure, die einbezogen werden (Bevölkerung, Interessengruppen etc.), nicht zu vermischen. Die Rolle der einbezogenen Akteure ist es, zu äussern, **was** sie beschäftigt und was ihnen wichtig ist. Die Rolle der Fachleute ist es, aufzuzeigen, **wie** diese Anliegen umgesetzt werden können.



Die im Partizipationsverfahren gesetzten Themen und Fragestellungen sollen daher Aufschluss über die verschiedenen Bedürfnisse geben, welche die Nutzung und die Funktion eines Ortes betreffen und erörtern, welche individuellen Interessen vorliegen und welche atmosphärischen Wünsche an den Ort gestellt werden. Gestalterische Diskussionen, die meist in unproduktive Auseinandersetzungen zu individuellen Geschmacksempfindungen münden, sollten vermieden werden.

EMPFEHLUNGEN

Gehen Sie von den Erfahrungen und Bedürfnissen der Akteure aus.

- **Formulieren Sie die Themen, die zur Diskussion stehen sollen, so, dass die Menschen den Bezug zu ihrem Alltag und ihrer Lebenswelt erkennen können.**
- **Ermöglichen Sie den Beteiligten Beiträge zu leisten, welche Auskunft über ihre Vorstellungen und (Nutzungs-)bedürfnisse geben, statt sie Umsetzungsvorschläge erarbeiten zu lassen.**

Verschiedene Dimensionen des öffentlichen Raums

Eines der grossen Potenziale eines Partizipationsprozesses ist die Erweiterung einer rein funktionalen und gestalterischen Planungssichtweise hin zu einer Sichtweise, welche die vielschichtigen sozialen, kommunikativen und symbolischen Funktionen und Bedeutungen des öffentlichen Raums einbezieht. Nicht selten tauchen im gegenseitigen Austausch auch Fragen zum generellen Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung auf. Öffentliche Räume werden zur Projektionsfläche und besitzen Symbolcharakter für allgemeine gesellschaftliche Konflikte im urbanen Kontext.

EMPFEHLUNG

Thematisieren Sie den öffentlichen Raum über die Gestaltungsfrage hinaus.

- **Stellen Sie sicher, dass der öffentliche Raum nicht nur als Gestaltungsaufgabe wahrgenommen wird.**
- **Ermöglichen Sie eine Auseinandersetzung darüber, was der öffentliche Raum oder das konkrete Vorhaben im öffentlichen Raum für die verschiedenen Akteure bedeutet.**

Konflikte thematisieren

Partizipative Verfahren zur Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums sollten nicht mit dem alleinigen Ziel gestartet werden, dem Widerstand gegen ein geplantes Vorhaben den Wind aus den Segeln zu nehmen. Wenn entlang des Verfahrens Konflikte auftauchen, bedeutet das nicht, dass die Partizipation gescheitert wäre. Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum widerspiegeln meist gesellschaftliche Konflikte, die durch ein Partizipationsverfahren nicht aus der Welt geschaffen werden können. Sie können solche Konflikte aber sichtbar und thematisierbar machen, was in der Regel integrative Kräfte erschliesst.

EMPFEHLUNG

- **Lassen Sie zu, dass Konflikte thematisiert werden.**
- **Betrachten Sie Partizipation nicht als Mittel zur Beseitigung von Konflikten, sondern als Möglichkeit, um diese Konflikte auf den Tisch zu bringen.**

REFLEXIONSFRAGEN

- Zu welchen Themen/Fragestellungen sollen sich die Akteure äussern können?
- Zu welchen Themen fordern wir aktive Beiträge der Beteiligten?
- Was bedeuten für uns Konflikte im öffentlichen Raum und wie wollen wir mit ihnen umgehen?

FRAGEN ZUR EINBETTUNG UND KONKRETISIERUNG IM GESAMTPROZESS

- Welche Themen stellen wir wann zur Diskussion? Welche Themen sind auf welcher Ebene/in welcher Phase relevant?
- Bei welchen Themen/Fragen besteht zu welchem Zeitpunkt Handlungsspielraum (für die Stadt, für die Bevölkerung)?
- Welche Vorgaben (fachlich, juristisch) sind zu berücksichtigen?
- Welche Themen/Fragen stellen/beschäftigen die anderen Akteure?
- Mit welchen Fragen erfahren wir mehr über die Interessen, Bedürfnisse und Motivationen der Betroffenen? Können sich die Beteiligten über die gewünschte Wirkung einer Veränderung äussern?

- Welche Konflikte zeigen sich im öffentlichen Raum bzw. im konkreten Vorhaben zum öffentlichen Raum? Wann bzw. auf welcher Ebene und in welcher Phase im Prozess könnten diese zum Thema werden?
- Wann und wie haben die Betroffenen die Möglichkeit, Themen/Fragen, die sie beschäftigen und welche nicht Gegenstand des Verfahrens sind, zu artikulieren?
- Für welche Themen/Fragen brauche ich welche Art von Wissen (Fach- oder Alltagswissen)?

MÖGLICHE FRAGEN AN DIE BETEILIGTEN (BEISPIELE)

- Welche Bedeutung hat der öffentliche Raum/haben Freiräume allgemein in der Stadt?
- Wo braucht es Freiräume/öffentliche Räume? Wieviel braucht es?
- Welche Funktionen soll der öffentliche Raum/der Platz haben?
- Welche Nutzungen sollen wo möglich sein?
- Welche Atmosphäre soll der Platz haben?
- Wie möchten Sie den öffentlichen Raum/den Platz nutzen? Welche Anforderungen und Eigenschaften muss er erfüllen, damit Sie ihn so nutzen können und wollen?
- Welche Ansprüche/Nutzungen sind vereinbar? Wo gibt es Konflikte? Sollen/müssen Prioritäten gesetzt werden?
- Was sind die Auswirkungen während der Bauausführung/Umgestaltung? Wie wirken sie sich auf die Alltagsnutzung aus? Wie gehen wir damit um?
- Wie gehen wir mit (aktuellen oder künftigen) Nutzungskonflikten/Nutzungsverdrängungen um?
- Wie funktioniert die Nutzung in der Praxis? Was funktioniert gut, was nicht?
- Welche Spielregeln sollen für die aktuelle (oder die künftige) Nutzung gelten?



ZORA-Synthesebericht

Kapitel 3, Empfehlungen für die Partizipationspraxis (Vertiefung der vorliegenden Zusammenfassung)

In Anhang 3, Seiten 42ff, findet sich ein Prozessschema, das Ihnen hilft, die Partizipation hinsichtlich des Objektbereichs und des zeitlichen Ablaufs zu verorten.



Handbuch Partizipation Berlin

Kap. 4: Praxisbeispiele zur Partizipation in der Stadt- und Freiraumplanung

Plätze, Parks und Co.

Antje Havemann, Klaus Selle (Hg.): Plätze, Parks und Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte

3.3 DIE FRAGE NACH DEN AKTEUREN: WER KANN SICH WIE IN DEN PARTIZIPATIONSPROZESS EINBRINGEN?

Um es gleich vorwegzunehmen: Eine umfassende Repräsentativität ist in einem Partizipationsprozess zur Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums nicht erreichbar und sollte auch nicht Massstab für dessen Erfolg sein. Man kann nie «die Bevölkerung» einbinden, sondern man erreicht allenfalls diejenigen Akteure, die zum Zeitpunkt des Angebots ein Interesse an der Thematik haben, sich unmittelbar betroffen fühlen, von ihrer Teilnahme einen Nutzen erwarten und hinsichtlich ihrer zeitlichen Ressourcen teilnehmen können. In der Regel trifft dies auf das mittelständische Milieu und auf Vertreter bereits organisierter Interessen zu.

Welche Akteure als (besonders) relevant erachtet werden und wie deren Stellenwert im Verfahren gesehen wird, variiert mit dem Partizipationsverständnis bzw. der daraus abgeleiteten Zielsetzung des Vorhabens. Diese Grundsatzfragen müssen geklärt sein, bevor man sich einer Strategie zur Einbindung bestimmter Akteure zuwendet.

Oft sind differenzierte, zielgruppenspezifische Gefässe oder Kanäle nötig, damit unterschiedliche Perspektiven und Bedürfnisse einfließen können (z. B. aufsuchende Befragungen von Jugendlichen; Vertreterlösungen für bildungsferne Schichten; Schlüsselgespräche mit Meinungsmachern und Entscheidungsträgern; Annahmen über die Bedürfnisse künftiger Nutzender, die man im Voraus noch gar nicht erreichen kann).

Die «richtige» Zusammensetzung der Akteure bemisst sich nicht an der Quantität, sondern an der qualitativen Frage: Gewährleistet die Zusammensetzung der Teilnehmenden, dass alle relevanten Belange und Gesichtspunkte zur Sprache kommen können? Und auch wenn wir wissen, nicht alle erreichen zu können, so ist es trotzdem von Bedeutung, dass das Verfahren grundsätzlich für alle Betroffenen zugänglich bleibt.

EMPFEHLUNG:

- **Stellen Sie frühzeitig die Frage, wer sich wann und wie an der Partizipation beteiligen kann, will und soll.**
- **Behalten Sie die verschiedenen Akteure im Blick, welche über den gesamten Projektverlauf auf den Plan treten könnten – und klären Sie, wer wann welche Artikulations- und Einflussmöglichkeiten hat bzw. haben soll.**



- Klären Sie, welchen Stellenwert der Austausch mit den aktiv Beteiligten eines konkreten Partizipationsangebots für den gesamten Prozess hat: Warum ist die Zusammenarbeit mit den aktuellen Akteuren für das Projekt besonders wichtig? Warum ist es genau für diesen Teil der Akteure wichtig, sich jetzt einbringen zu können?

Verwaltungsintern zusammenarbeiten

Die Zuständigkeiten für den öffentlichen Raum sind in vielen Städten in unterschiedliche Handlungsbereiche (Planung, Gestaltung und Nutzung) aufgeteilt und bei unterschiedlichen Verwaltungsstellen angesiedelt. Dabei nimmt jeder Bereich seine Aufgaben im Zusammenhang mit dem öffentlichen Raum zu unterschiedlichen Zeitpunkten und für unterschiedliche Fragestellungen wahr und hat dabei fachspezifische Ziele, Interessen, Aufgaben und Vorgehensweisen im Blick. Damit geht bei der Planung des öffentlichen Raums nicht selten der gesamtheitliche Zugang verloren. Aus diesem Grund sollte bei der Identifikation der an der Partizipation zu Beteiligten immer auch an mögliche verwaltungsinterne Akteure gedacht werden, die allenfalls einzubinden sind.

EMPFEHLUNG:

- Pflegen Sie die verwaltungsinterne Zusammenarbeit.
- Betrachten Sie Planung, Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums als integrale Aufgabe und binden Sie andere Stellen ein, die verwaltungsintern für diese Bereiche zuständig sind!

REFLEXIONSFRAGEN

- Welche Akteure sind aus unserer Sicht für das Vorhaben besonders relevant? Wie sehen wir die zu beteiligenden Akteure? Welche Rolle haben diese nach unserem Verständnis?

FRAGEN ZUR EINBETTUNG UND KONKRETISIERUNG IM GESAMTPROZESS

- Welche (externen) Akteure (bzw. welche Interessen/Bedürfnisse) sind betroffen? Wer ist heute betroffen, wer in Zukunft? Sind viele Menschen/Gruppen betroffen? In welchem Perimeter?

- Wer nutzt den Raum heute? Wer vielleicht erst zu einem späteren Zeitpunkt?
- Wer kann sich beteiligen?
- Wer will sich beteiligen?
- Wer wird sich beteiligen?
- Welche verwaltungsinternen Akteure sind zu berücksichtigen?
- Wie, wo und wann erreiche ich welche Akteure?
- Welche Erwartungen haben die verschiedenen Akteure an das Vorhaben/Projekt bzw. an die Partizipation?
- Welchen Nutzen können die Partizipierenden aus der Partizipation ziehen? Warum lohnt es sich für sie, ihre Zeit und ihr Engagement zu investieren?
- Hätten interessierte und betroffene Akteure anderweitig eine Möglichkeit, sich zu artikulieren?
- Welcher Perimeter soll massgeblich sein? (Der Perimeter der Betroffenheit stimmt in der Regel nicht mit dem Perimeter des Projektes überein!)

CHECKLISTE MÖGLICHER AKTEURE UND INTERESSEN (BEISPIELE)

Akteure mit «formellen» Einflussmöglichkeiten

- Exekutive
- Parlament (z. B. Grosser Rat) – Fraktionen
- Parteien
- Grundeigentümer (private)
- Investoren
- Andere öffentliche Verwaltungsstellen
- Interessengruppen/Lobbygruppen
- Planbetroffene (Einspracheberechtigte)
- Medien
- Stimmbevölkerung

Weitere mögliche Akteure (Beispiele)

- Heutige Nutzende des öffentlichen Raums
- Künftige Nutzende des öffentlichen Raums
- Verschiedene Altersgruppen (Jugendliche, Kinder, Senioren etc.)
- Anwohnende und Anrainer (z. B. Gewerbetreibende)
- Migrant/innen

- Verkehrsteilnehmende
- Berufstätige
- Randständige
- Meinungsmacher/innen
- Multiplikatoren
- Befürworter/innen, Gegner/innen
- Die Nicht-Mitwirkenden

Zu berücksichtigende Interessen im öffentlichen Raum

- Aufenthalt/Verweilen/Erholung
- Begegnung/Treffpunkt
- Belebung/Lebendigkeit
- Kultur im öffentlichen Raum/Events/Veranstaltungen
- Konsum/Einkauf/Alltagserledigungen
- Ruhezeiten für Anwohnende
- Ort der Ruhe im Stadtraum
- Gewerbliche Nutzung (Gastronomie, Werbung etc.)
- Respektvoller Umgang
- Sauberkeit
- Sicherheit
- Durchquerung/Mobilität für verschiedene Verkehrsträger
- Erhöhung der Standortqualität
- Keine Verdrängung von Nutzenden/Nutzungen
- Freiräume zum Experimentieren
- Betrieb an 24-Stunden-Gesellschaft anpassen

3.4 DIE FRAGE NACH DEN STRUKTUREN: IN WELCHEM KONTEXT ENTFALTET SICH DIE PARTIZIPATION?

Partizipationsverfahren sind in der Regel informelle Prozesse. Die eigentlichen rechtsverbindlichen Entscheide fallen aber in einem formellen Rahmen (z. B. als reguläres Planungsverfahren, als Entscheidung der gewählten Exekutive oder als Resultat einer Volksabstimmung). Es ist wichtig, dass alle Beteiligten partizipativer Verfahren über das Verhältnis der informellen und der formellen Ebene im Klaren sind. Denn eine Partizipation ist grundsätzlich immer in formale Strukturen eingebunden – ganz gleich, ob die Mitwirkung nun fakultativ oder formell (d. h. gesetzlich verankert) ist.



ZORA-Synthesebericht

Kapitel 3, Empfehlungen für die Partizipationspraxis (Vertiefung der vorliegenden Zusammenfassung)

In Anhang 3, Seiten 42ff, findet sich ein Prozessschema, das Ihnen hilft, die Partizipation hinsichtlich des Objektbereichs und des zeitlichen Ablaufs zu verorten.



ZORA-Forschungsbericht

Kap. 4.3 sowie Tabelle 2 (Akteure), S. 40 ff.



Praxisbuch Wien

Kap 10.4: «Wen wollen Sie beteiligen? Die Zielgruppen», S. 31 – 47 (z. B. das sog. «Zwiebelschalenprinzip», um mögliche Zielgruppen zu unterscheiden, Beteiligung von Personen oder Organisationen; Interessante Unterscheidung zwischen Beteiligten, Betroffenen und Interessierten)

Kap. 10.6: Methodenraster – Umfassende Übersicht zu Instrumenten/Methoden für unterschiedliche Zielgruppen (z. B. Bürger/innen, Organisationen, Multiplikator/innen, Fachöffentlichkeit etc.)

Checkliste für eine kinderfreundliche Stadtentwicklung, Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt.

www.entwicklung.bs.ch/kinderfreundlichestadtentwicklung

Sozialraumanalyse

Methode um u. a. das soziale Handeln bzw. die Nutzer/innen eines Gebiets und ihre Ansprüche an den Raum zu erfassen, siehe z. B. <http://www.partizipation.at/1220.html>

Handbuch Partizipation Berlin

Kap. 2 Chancen und Grenzen der Partizipation

Verschiedene Sichtweisen auf den Kontext

In Abhängigkeit zum Partizipationsverständnis (vgl. Kapitel 2) wird das Verhältnis informeller und formeller Strukturen verschieden interpretiert. Recht, Politik und Verwaltung streben zu einer Überführung der Ergebnisse informeller Partizipationsprozesse in formelle Prozesse und Strukturen und sehen in der Partizipation eine zusätzliche Legitimation der letztlich formellen Entscheide im Sinne von Bürgernähe und einer transparenten Informations- und Feedbackkultur.

Versteht man das Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft im Sinne von Governance und strebt eine kooperative Planung an, wird man zur Informalisierung ehemals formeller Prozesse tendieren. Ein solches Verständnis überträgt ehemals staatliche Aufgaben im Planungs- und Entscheidungsprozess an zivilgesellschaftliche Netzwerke.

Diejenigen Partizipationsansätze, welche eine kritische Haltung gegenüber herrschenden Machtverhältnissen einnehmen (wie z. B. die Soziale Arbeit) tendieren zu einer Veränderung vorhandener formalisierter Prozesse und Strukturen.

Diskurstheorie sowie Kunst- und Kulturwissenschaft schliesslich sehen den Sinn partizipativer Verfahren in Lernprozessen und Sensibilisierungen, die letztlich zu einer Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit führen. Somit stellt sich das Verhältnis zu formellen Prozessen hier gar nicht.

Partizipation einbetten

In der Partizipationspraxis ist die Einbettung in die folgenden drei Ebenen formeller Prozesse und Strukturen zu klären. Damit informelle und formelle Verfahren nicht in Konkurrenz zueinander geraten, gilt es gut abzugrenzen, was diese jeweils leisten sollen.

- Ebene der repräsentativen Demokratie: Das Treffen der abschliessenden Entscheidungen bleibt Aufgabe demokratisch legitimierter Gremien. An diese ist der Anspruch der Repräsentativität zu stellen, nicht aber an die Partizipation. Partizipation hilft aber dabei, dass die Meinungsbildungsprozesse, die der Entscheidung vorgelegt sind, transparenter ablaufen und wichtige Gesichtspunkte einfließen können.



- Ebene der Fach- und Planungsverfahren: Durch den Einbezug von betroffenen Laien stellt man das Fachwissen der zuständigen Planer nicht in Frage. Vielmehr ergänzt man es durch das Alltagswissen der «Experten vor Ort». Anders als in den formellen Planungsverfahren ist Fachexpertise keine Voraussetzung, um sich zu beteiligen. Sicher sollen Experten ihr Wissen verständlich vermitteln – aber ohne den Anspruch, Laien zu Fachexperten zu «schulen».
- Ebene der öffentlichen Verwaltung: Von partizipativen Verfahren wird oft erwartet, dass sie dazu beitragen, Partikularinteressen der Beteiligten im Sinn des Gemeinwohls auszugleichen. Dies ist und bleibt aber Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Partizipative Verfahren sollen dagegen dazu beitragen, die Partikularinteressen offen zu legen. Damit entfaltet Partizipation bereits erhebliche integrative Kräfte.

EMPFEHLUNG:

- **Identifizieren Sie die formellen und informellen Ebenen.**
- **Klären Sie das Verhältnis und die Schnittstellen zwischen informellen und formellen Verfahren und achten Sie darauf, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Eigenlogiken der jeweiligen Prozesse nicht zu vermischen!**
- **Kommunizieren Sie das Verhältnis der beiden Prozesse klar gegenüber den Teilnehmenden und zeigen Sie deren Möglichkeit der Einflussnahme in beiden Prozessen auf.**
- **Machen Sie deutlich, dass der Partizipationsprozess demokratische Verfahren weder ersetzen kann noch soll.**

Gesamtheitlicher Ansatz

Partizipation sollte weniger als punktuelle Intervention, sondern mehr als Teil eines gesamtheitlichen Entwicklungsprozesses des öffentlichen Raums verstanden werden. Heute werden Partizipationsverfahren meist für eine spezifische Fachebene oder eine Projektphase isoliert durchgeführt. Weil die Zuständigkeiten für den öffentlichen Raum innerhalb der Verwaltung meist in unterschiedliche Handlungsbereiche aufgeteilt sind, verschärft sich das Problem. Nicht selten werden Partizipationsverfahren unkoordiniert, manchmal sogar parallel in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung angeboten. Da die Ressourcen der Betroffenen beschränkt sind, schwächt man mit solchen Doppelspurigkeiten die partizipativen Ansätze. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die unter 3.3 empfohlene ressort- und departementsübergreifende Koordination an Bedeutung.

EMPFEHLUNG:

- **Betten Sie Partizipation gesamtheitlich ein.**
- **Betrachten Sie Partizipation als Teil eines gesamthaften, integralen Entwicklungsprozesses, der zusammen mit der Kommunikation alle Ebenen und Phasen sowohl der Planung als auch der Nutzung des öffentlichen Raums umfasst.**

Kultur der Einflussnahme verändern

Auch wenn wir oben darauf hingewiesen haben, dass Partizipation als informeller Prozess immer in formelle Strukturen eingebunden ist, so ist nicht zu übersehen, dass eine Kultur der Partizipation letztlich auf diese formellen Strukturen einwirkt. Denn geteilte Einflussnahme auf die Entwicklung des öffentlichen Raums bedeutet einen grundsätzlichen Wandel in der Haltung und wirkt sich sowohl auf die Formen der politischen Einflussnahme als auch auf die daran beteiligten Akteure aus. Statt etwas durchsetzen zu wollen, geht es um die Bereitschaft, sich auf die Meinungen und Perspektiven anderer einzulassen. Partizipation hat damit das Potenzial, das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit nachhaltig zu verändern.

EMPFEHLUNG:

- **Lassen Sie eine veränderte Kultur der Einflussnahme zu.**
- **Seien Sie sich bewusst, dass sich partizipative Verfahren auf die Kräfteverhältnisse im Prozess der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung auswirken und stellen Sie sicher, dass Sie dafür den entsprechenden Rückhalt der (politischen) Vorgesetzten haben!**

REFLEXIONSFRAGE

- Wie sehen wir den Stellenwert und die Aufgabe der Partizipation (allgemein bzw. im konkreten Fall) im Verhältnis zu formellen (gesetzlich vorgeschriebenen) Entscheidungs- und Planungsverfahren?

FRAGEN ZUR EINBETTUNG UND KONKRETISIERUNG IM GESAMTPROZESS

- Wie soll die geplante Partizipation in die bestehenden (formellen) Planungs- und Entscheidungsverfahren eingebettet werden?
- Woher kommt der Anstoss/die Initiative/das Bedürfnis für das Vorhaben? Von (verwaltungs-)intern oder extern?
- Wer hat welche Rolle und Kompetenzen im Verfahren? Wer entscheidet wann über was?
- Wie können Vorhaben und Ergebnisse politisch verankert werden?
- Wann und wo gibt es Schnittstellen mit anderen Verwaltungsstellen?
- Wo gibt es Schnittstellen zu anderen laufenden oder geplanten Vorhaben (inhaltlich oder in Bezug auf die einzubeziehenden Akteure), die eventuell mit Partizipation erarbeitet werden?
- Welcher Zeitpunkt/welches Fenster ist am besten geeignet für die Partizipation? Welche Planungs-/Verfahrensschritte und -phasen kommen vorher? Welche folgen danach?

ZEITPUNKTE DER (FORMELLEN) VERFAHREN, BEI DENEN DIE SCHNITTSTELLEN ZUR INFORMELLEN PARTIZIPATION ZU KLÄREN SIND (BEISPIELE)

- Formelle Partizipation nach Art. 4 RPG
- Antrag und Beschluss des Planungskredits
- Rechtsmittelverfahren/Einsprachen
- Planaufgabe
- Kreditbewilligung für Bau/Umsetzung
- Referendum
- Rekursverfahren
- Zeitpunkte für die Abstimmung mit bzw. innerhalb verwaltungsinterner Stellen oder Gremien
- Speziell für die Stadt Basel: Recht auf Anhörung (§ 55 Kantonsverfassung, Überprüfung des Mitwirkungserfordernisses)



Praxisbuch Wien

Kap. 10.7.2., S. 108f: Schnittstellen zwischen Beteiligung und Politik; Kap. 10.8. Wer macht was? Rollen und Aufgabenteilung

Handbuch Partizipation Berlin

Kap. 2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen für Partizipation



ZORA-Synthesebericht

In Anhang 3, Seiten 42ff, findet sich ein Prozessschema, das Ihnen hilft, die Partizipation hinsichtlich des Objektbereichs und des zeitlichen Ablaufs zu verorten.

Die vorliegende Publikation verfolgte das Ziel, alle relevanten Fragen und Reflexionen, welche anlässlich partizipativer Prozesse bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums zu stellen sind, aufzuzeigen und den verantwortlichen Personen ein Arbeitsmittel für die erfolgreiche initiale Planung dieser Prozesse in die Hand zu geben. Dass partizipative Prozesse wertvoll, aber auch herausfordernd sind, steht dabei ausser Frage. Dazu soll der hier verschiedentlich zitierte ZORA-Forschungsbericht zu Wort kommen:

«Erfolgreiche Partizipation braucht Engagement von unten, sprich von der Zivilgesellschaft, aber auch andauerndes und ehrliches Commitment von oben, d. h. aus Politik und Verwaltung. Wie die Forschung zur Partizipation der Bevölkerung in öffentlichen Räumen zeigt, führt diese gegenseitige Bezugnahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nicht nur zur Lösung des Planungsproblems, sondern ebenso zu mehr Konflikten und Auseinandersetzungen. Partizipation heisst deshalb Raum-Schaffen für demokratische Aushandlungsprozesse.»

- Arbter, Kerstin und Stadt Wien (2012):
Praxisbuch Partizipation: Gemeinsam die Stadt entwickeln

- Havemann, Antje und Selle, Klaus (Hg.) (2010):
**Plätze, Parks und Co. Stadträume im Wandel –
Analysen, Positionen und Konzepte**

- Hertzsch, Wencke, Wien:
**«Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa.
Sozialraumanalyse in der Planung.»**
unter: <http://www.partizipation.at/1220.html>
(abgerufen am 30. 07. 2015)

- Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt (2014):
Checkliste für eine kinderfreundliche Stadtentwicklung

- Klöti, MA Tanja, Drilling, Prof. Dr. Matthias, Institut Sozialplanung
und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
und rihm kommunikation gmbh (2014):
**«Warum eigentlich Partizipation?»; Sozialwissenschaftliche
Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der
Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume**
(hier zitiert als ZORA-Forschungsbericht)

- rihm kommunikation GmbH und Institut Sozialplanung und
Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW (2014):
**ZORA-Projekt «Mitwirkung der Bevölkerung bei der Nutzung
und Gestaltung des öffentlichen Raums», Synthesebericht
und Arbeitshilfe**
(hier zitiert als ZORA-Synthesebericht)

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
Berlin (2012):
Handbuch zur Partizipation

- Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement (2006):
Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse: Checkliste

- Wieshofer, Kinsperger, Stadtentwicklung und Stadtplanung,
Wien (2012)
«Praxisbuch Partizipation - Wien»



ZORA-Synthesebericht

Der Synthesebericht bietet im Kapitel 4 (Arbeitshilfe) wertvolle Literaturempfehlungen zur vertieften Auseinandersetzung mit der Partizipationspraxis.



ZORA-Forschungsbericht

Der Forschungsbericht leistet am Schluss der Kapitel 3, 4 und 5 einen umfassenden Überblick über die entsprechende Forschungsliteratur.

NOTIZEN ZU MEINEM PARTIZIPATIONSPROZESS

DIE FRAGE NACH DEN GRÜNDEM UND ZIELEN: WARUM UND WOZU STARTEN WIR DIE PARTIZIPATION?

- Klären Sie zuerst, welche Ziele und Zwecke die Partizipation im konkreten Fall erfüllen soll und leiten Sie daraus die konkrete methodische Umsetzung ab.
- Stellen Sie sicher, dass die Frage nach der Partizipation unabhängig vom Projektvorhaben zu Beginn gestellt wird und räumen Sie genügend Zeit für die Vorbereitung ein.
- Klären Sie zu Beginn mit den Prozessverantwortlichen, was unter Partizipation verstanden wird und verständigen Sie sich auf eine gemeinsame Haltung.

DIE FRAGE NACH DEN THEMEN: WAS IST DER GEGENSTAND DER PARTIZIPATION?

- Formulieren Sie die Themen, die zur Diskussion stehen sollen, so, dass die Menschen den Bezug zu ihrem Alltag und ihrer Lebenswelt erkennen können.
- Ermöglichen Sie den Beteiligten, Beiträge zu leisten, welche Auskunft über ihre Vorstellungen und (Nutzungs-)bedürfnisse geben, statt sie Umsetzungsvorschläge erarbeiten zu lassen.
- Stellen Sie sicher, dass der öffentliche Raum nicht nur als Gestaltungsaufgabe wahrgenommen wird.
- Ermöglichen Sie eine Auseinandersetzung darüber, was der öffentliche Raum oder das konkrete Vorhaben im öffentlichen Raum für die verschiedenen Akteure bedeutet.
- Lassen Sie zu, dass Konflikte thematisiert werden.
- Betrachten Sie Partizipation nicht als Mittel zur Beseitigung von Konflikten, sondern als Forum, auf dem diese Konflikte auf den Tisch gelegt werden können.

**DIE FRAGE NACH DEN AKTEUREN:
WER KANN SICH WIE IN DEN PARTIZIPATIONSPROZESS EINBRINGEN?**

- Stellen Sie frühzeitig die Frage, wer sich wann und wie an der Partizipation beteiligen kann und will.
- Behalten Sie die verschiedenen Akteure im Blick, welche über den gesamten Projektverlauf auf den Plan treten könnten – und klären Sie, wer wann welche Artikulations- und Einflussmöglichkeiten haben soll.
- Klären Sie, welchen Stellenwert der Austausch mit den aktiv Beteiligten eines konkreten Partizipationsangebots für den gesamten Prozess hat: Warum ist die Zusammenarbeit mit den aktuellen Akteuren für das Projekt besonders wichtig? Warum ist es genau für diesen Teil der Akteure wichtig, sich jetzt einbringen zu können?
- Pflegen Sie die verwaltungsinterne Zusammenarbeit.
- Betrachten Sie Planung, Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums als integrale Aufgabe und binden Sie andere Stellen ein, die verwaltungsintern für diese Bereiche zuständig sind.

**DIE FRAGE NACH DEN STRUKTUREN:
IN WELCHEM KONTEXT ENTFALDET SICH DIE PARTIZIPATION?**

- Klären Sie das Verhältnis und die Schnittstellen zwischen informellen und formellen Verfahren, kommunizieren Sie das Verhältnis der beiden Prozesse klar gegenüber den Teilnehmenden und zeigen Sie deren Möglichkeit der Einflussnahme in beiden Prozessen auf.
- Machen Sie deutlich, dass der Partizipationsprozess demokratische Verfahren weder ersetzen kann noch soll.
- Betten Sie Partizipation gesamtheitlich ein.
- Betrachten Sie Partizipation als Teil eines gesamthaften Entwicklungsprozesses, der alle Ebenen und Phasen sowohl der Planung als auch der Nutzung des öffentlichen Raums umfasst.
- Lassen Sie eine veränderte Kultur der Einflussnahme zu.
- Seien Sie sich bewusst, dass sich partizipative Verfahren auf die Kräfteverhältnisse im Prozess der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung auswirken und stellen Sie sicher, dass Sie den Rückhalt der (politischen) Vorgesetzten haben.

Schweizerischer Städteverband
Monbijoustrasse 8
Postfach 8175
3001 Bern
Telefon 031 356 32 32
Fax 031 356 32 33
www.staedteverband.ch

ZORA

.....
ZENTRUM ÖFFENTLICHER RAUM
.....
CENTRE DE L'ESPACE PUBLIC
.....
CENTRO SPAZIO PUBBLICO
.....