

**Zeitschrift:** Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (2021)

**Heft:** 5

**Artikel:** Die (Ohn-) Macht der Partizipation

**Autor:** Drilling, Matthias

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957165>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.03.2025

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

# Die (Ohn-)Macht der Partizipation

**MATTHIAS DRILLING**

Sozialgeograph, Leiter Institut  
Sozialplanung, Organisationaler  
Wandel und Stadtentwicklung,  
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Es gibt in der jüngeren Geschichte der Stadtplanung wohl kaum einen Begriff, an den derart viel Erwartung geknüpft ist, wie «Partizipation». In einem sonst durch gesetzliche Rahmenbedingungen streng gefassten Handlungsfeld verwundert dies. Kritisch betrachtet könnte es Absicht sein, Partizipation als Wimmelbild zu hinterlassen. Denn die Beteiligung von Menschen an ihren städtischen Zukünften hat immer mit Machtverzicht der für Planung Zuständigen zu tun. Im Folgenden werden Partizipationsverständnisse unterschieden, geleitet von der Frage «Wer will Partizipation wofür nutzen?». So gedacht, lassen sich mindestens drei Motive unterscheiden, die sich von ihrer Grundhaltung widersprechen und damit in der Stadtplanung, die sich heute «partizipativ» nennt, relevant sind.

## Partizipation als Optimierung

«Partizipation derjenigen, die regiert werden ist eine der Grundpfeiler der Demokratie» schreibt Sherry E. Arnstein im Jahr 1969 in «A ladder of Citizen Participation» [ABB. 3 → S. 8]. Arnsteins Artikel, der als Ausgangspunkt eines modernen Partizipationsverständnisses gelten kann, entsteht als Reaktion auf eine Stadtplanung, die sich als Obrigkeitsplanung und Unternehmer-Städtebau verstand und in eklatanten Planungsfehlern endete: dem Entstehen unwirtlicher Städte, marginalisierter Stadtteile oder Retortensiedlungen mit weitreichenden Entfremdungs- und Abstiegs Konsequenzen für die dort Wohn-

haften. Partizipation müsse weit über die Symbolpolitik von Informationen oder Anhörungen, die Arnstein als «Manipulation» und «Nicht-Partizipation» bezeichnet, hinausgehen. Erst ein partnerschaftliches Planen auf Augenhöhe und das damit verbundene Teilen von Entscheidungsmacht dürfe als Partizipation bezeichnet werden. Am Ende von Arnsteins Partizipationsleiter steht daher die Selbstorganisation: Bürger\*innen erhalten die Macht und die Mittel, ihre Lebenswelt selbst zu gestalten und zu verändern, bauliche Veränderungen finden nur noch *mit ihnen* statt *für sie* statt.

Arnsteins Credo für eine Stadtplanung, die ihren Alleingestaltungsanspruch aufgibt, mündete in den 1990er Jahren in der «kommunikativen Wende» der Planung und findet seither in informellen Planungsprozessen seine Umsetzung. Runde Tische, der Einbezug von Quartiervertretungen bei Wettbewerben, Begehungen mit der Bevölkerung oder digitale Diskussionsforen über die Zukunft der Stadt gehören heute zum Standardvorgehen. Mitunter werden auch aufwendige Computersimulationen der städtebaulichen Vorhaben und interaktiv gestaltete Webseiten mit umfangreichen Informationen zur Partizipation gezählt, denn weit über den Planungsumperimeter hinaus können sich Interessierte dort informieren und über eine Kommentarfunktion ihre Meinung äussern.

In der Schweiz, in der viele Entwicklungsvorhaben die formelle Hürde einer Volksabstimmung zu überwinden haben, trägt diese Form der Partizipation immer die Gefahr, vor allem der



[ABB.1] Organisierte Mitwirkung /  
Partecipazione organizzata /  
Participation organisée  
(Foto: Matthias Drilling)

[ABB.1]



**[ABB.2]** Spontanes Gärtnern auf Allmendflächen /  
Orti spontanei su terreni pubblici /  
Jardinage spontané sur des biens communaux  
(Foto: Matthias Drilling)

Absicherung einer erfolgreichen Abstimmung über das Projekt zu dienen. Entsprechend umfangreich ist die Kritik am «Partizipation als Optimierung»-Verständnis. Hier wird den Planungsinstitutionen unterstellt, sie würden die finanziellen Aufwände für Studien zur sozialen Verträglichkeit durch «Info-Aperos» ersetzen («Partizitainment») oder die Partizipationsanlässe auf einspruchsberechtigte Verbände und handverlesene, wohlwollende Quartiervertretungen («Schlüsselpersonen») reduzieren.

Natürlich werden in diesen Verfahren auch wertvolle Debatten geführt und kommen neue Ideen hervor – aber ihre Weiterentwicklung bleibt zu oft in den Händen der Planenden, werden dort neu interpretiert und in ihren Neufassungen selten wieder zurück zu den Partizipierenden gespielt. Solchen



[ABB.2]

Vorwürfen der Manipulation und Alibipartizipation zu entgehen, setzt eine transparent kommunizierte Antwort der Planenden auf die Frage «Wozu dient das Partizipationsverfahren?» voraus. Denn erst wenn das Ziel klar ist, können auch die Beteiligten und die Reichweite deren Mitbestimmung und damit die Stufen der Partizipationsleiter definiert werden.

### Partizipation als Teilhabe

Mit der sozialräumlichen Ausdifferenzierung der Schweiz, wie sie sich seit den 1990er Jahren zeigt, und die keineswegs nur in den Kernstädten, sondern bis weit in den periurbanen und ländlichen Raum sichtbar ist, geht eine Professionalisierung von Partizipation einher. Vor allem Fachpersonen

der Sozialen Arbeit sind bis heute dafür verantwortlich, die Schnittstelle zwischen Verwaltung und den Bewohnenden zu pflegen. Dank den «projets urbains», die von 2007 bis 2015 unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung liefen, aber auch vielen eigenen Initiativen von Schweizer Gemeinden entstanden konkrete Partizipationsmodelle. So etwa in Suhr oder Winterthur die «soziale Quartierentwicklung», in Bern oder Genf die Gemeinwesenarbeit, in Basel die Stadtteilsekretariate oder in Vernier und Biel «Langzeit ad-hoc Gruppen». Hier wird Partizipation nicht als anlassorientierte Partizipation verstanden, bei der im Hinblick auf ein zu realisierendes Projekt Form, Dauer und Adressat\*innen vorab definiert werden. Partizipation ist vielmehr Ausdruck von Teilhabe und daher ein Grundprinzip – und aus Sicht der Bevölkerung immer stärker ein Grundrecht. Der Kanton Basel-Stadt hat Partizipation in diesem Geist in seiner Verfassung festgeschrieben, entgeht dem bürger\*innenschaftlichen Anspruch darauf aber gleichzeitig über die Hintertür, weil die Quartierbevölkerung nur partizipiert «sofern ihre Belange besonders betroffen sind».

Partizipation als Teilhabe pflegt einen am Dissens orientierten Ansatz. Widersprüchliche Meinungen über Stadtentwicklung werden als Teil von sozialen Konflikten anerkannt. Der politische «Streit» über ein Vorhaben der Stadtentwicklung ist Ausdruck eines Demokratieverständnisses, das Meinungsverschiedenheiten nicht als Versagen von Politik interpretiert, sondern im Gegenteil als gelebtes politisches Handeln. Entsprechend umfangreich ist die Methodik des Teilhabeansatzes: es wird nicht nur argumentiert, sondern gerade auch erprobt. Auf dem Einsatz «sprachloser» Methoden ruht zudem die Absicht, möglichst viele Menschen eines Gemeinwesens (ob des lokalen oder städtischen) teilhaben zu lassen und diese nicht an Bedingungen wie Sprachkenntnisse und Intellektualität zu knüpfen [ABB. 1 → S.5]. Am Ende steht daher auch nicht die gleiche Meinung, sondern die Bündelung von Interessen und deren Überführung in *politische* (also nicht nur stadtentwicklerische) Forderungen. Dass sich dann dennoch ein Meinungsbild ergibt, gehört zur Kompetenz der Professionellen aus der Sozialen Arbeit; sie sind es dann auch, die die Sicht der Bevölkerung in die Projekte der Stadtentwicklung einbringen und die dort erzielten Diskussionsstände und Ergebnisse in die Bevölkerung zurückspiegeln.

Partizipation als Teilhabe zu verstehen, steht dem Optimierungsansatz diametral entgegen, denn Teilhabe will nicht in erster Linie Mehrheiten herstellen, sondern kulturbildend sein. Die Partizipationsstellen in den Gemeinden sehen sich dabei einem zentralen Dilemma gegenüber: Es sind die Gemeinden selbst, die die Stellen finanzieren, wie weit darf also die Mobilisierung der Bevölkerung gehen, wohin dürfen Widerstreit und Querdenken führen? Und wo positioniert man sich als professionell tätige Person in diesem Zwischenraum von «die Bevölkerung überzeugen» und «ihr Potenzial entfachen»?

Trotz dieser Fragen ist das Teilhabemodell von Partizipation gegenwärtig in der Schweiz eine Erfolgsgeschichte: dafür sprechen nicht nur die Programme des Bundes und der Gemeinden, sondern auch die Förderungen vonseiten schweizweit agierender Stiftungen und nicht zuletzt die seit Jahren steigende Zahl von Sozialplanenden und Sozialraumexpert\*innen in den Jurys von städtebaulichen Wettbewerbsverfahren und den entwerfenden Team selbst. Zeitgleich sind aber bereits die Vorboten ihrer Bändigung sichtbar. Allen voran die finanzierenden Gemeinden selbst, die in Kooperations- und Subventionsverträgen Kriterien formulieren, wofür das gewährte Geld zu verwenden ist.

## Emanzipation statt Partizipation

Stadtentwicklung als Emanzipation zu denken, setzt im Gegensatz zu den bisherigen Figuren an einem anderen Selbstverständnis an. Es sind nicht mehr die Verwaltungen mit ihren Effizienzüberlegungen oder die Partizipationsstellen mit ihren professionsbasierten Ansätzen, die Partizipationsgelegenheiten schaffen oder diese aus der Bevölkerung aufgreifen. Vielmehr sind sich die Bürger\*innen selbst ihrer Kompetenzen und Potenziale bewusst und starten einen Prozess, von dem sie auch nicht immer wissen müssen, wo er endet. Denn Emanzipation ist eine Befreiung aus wahrgenommenen Machtstrukturen und Stadtentwicklung ist nur ein Politikbereich, in dem dies zum Ausdruck kommt. Daher sind Aktionen wie die Besetzung des Züricher Paradeplatzes zeitgleich mit der Wall Street durch «Occupy» im Jahr 2011 («#occupywallstreet. September 17th. Bring tent») oder die jüngste Aktion des Schweizer Ablegers von Extinction Rebellion auf dem Berner Bundesplatz immer auch eine emanzipatorische Kapitalismuskritik (Geiges 2014). Dabei kommt es vermehrt zu einer räumlichen Entankerung des «stadtentwicklerischen» Problems durch die Verlagerung von Ideen, Debatten und Umsetzungen in den virtuellen Raum. Dies wiederum beschleunigt und verdichtet die Eigendynamik einer globalen sozialen Bewegung. Als Folge kann dann in einer kleinen Schweizer Gemeinde das Vorhaben, Familiengärten durch Wohnraum zu ersetzen, plötzlich zum Schauplatz der Auseinandersetzung «Profitinteressen versus Naturbewahrung» avancieren – ein fast unmögliches Szenario für eine Verwaltung, hier mit klassischer Partizipation gegenzuhalten. Stadtregierungen und Gemeinderäte in der Schweiz unterschätzen solche sozialen Bewegungen oft und hoffen darauf, dass sie sich abnutzen und wieder verschwinden, oder starten ohne ihre Beteiligung eigene Partizipationsverfahren. Nicht selten führt dies genau ins Gegenteil, wie die Bieler Bürgerbewegung «Westast so nicht» eindrücklich mit der Sistierung des Planungsprozesses zum Autobahn-teilstück belegt (Duttweiler 2021).

Es sind aber keineswegs nur die internationalen Bewegungen, die mit einem Emanzipationsansatz auf Partizipationsangebote reagieren. Auch Genossenschaften wie das Mietshäusersyndikat, die «DIY-Stadtentwicklung» (Do It Yourself)

oder jede Art von Selbsthilfebewegung, für die jeder Mensch unabhängig seiner sozialen Lage, seines Einspruchsrechts oder seiner Debattenintellektualität ein «Recht auf Stadt» hat, sind hier zu nennen. Am Beispiel von «Next Zürich» lässt sich die für die Schweiz typische Herangehensweise verdeutlichen: Angetrieben von einer Unzufriedenheit städtischer Entwicklungspolitik finden sich engagierte Personen (die sich oftmals auch beruflich mit Stadtentwicklung beschäftigen) und bauen eine virtuelle Infrastruktur (zumeist eine Website) auf, wo jede Person (z.B. einer Stadt) Ideen eingeben kann; den Ideen werden keine Grenzen gesetzt und so finden sich nach kurzer Zeit zahlreiche Vorschläge, wie sich die Stadt weiterentwickeln kann. Diese Ideen werden über online und offline-Treffen sortiert. Arbeitsgruppen beginnen mit der Ausarbeitung von Details, während die Plattformorganisator\*innen die Kommunikation in die breite Öffentlichkeit verdichten. Und weil die Organisator\*innen die Spielregeln der Planungsverfahren kennen, wissen sie, wie und wann sie die Ideen in die formalen Prozesse einbringen oder selbst solche Verfahren initiieren können.

Viele Zwischennutzungen in der Schweiz sind auf diese Weise entstanden, im Ausland werden dank Crowdfunding aber auch Arealentwicklungen auf diese Weise realisiert. Den Trägern von Stadtentwicklung fällt dann nicht mehr die Aufgabe der Initiatorin zu, sondern die der Prozessmanagerin oder manchmal auch einfach nur die der Zuschauerin [ABB. 2 → S. 6]. Der Hamburger Planungsprozess der «Eso-Häuser», der in einem völlig neuartigen Wettbewerbsrahmen unter der Leitung der «PlanBude» mündete, und heute in vielen Städten Vorbild ist, zeigt, wie emanzipative Ansätze in der Stadtentwicklung überaus inklusive Orte in der Stadt entstehen lassen.

Derzeit liegen noch kaum wissenschaftliche Evaluationen über diese Art der Stadtentwicklung vor; Sammlungen von Plattformprojekten weisen darauf hin, dass offene Partizipationsformate vor allem bei der Ideenfindung Menschen motivieren können, die Umsetzung dann deutlich schwerer ist (Neuhaus et al. 2015). Derzeit laufen für die Schweiz einige vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekte, die dieses Potenzial einzuschätzen versuchen (z.B. <http://p3.snf.ch/project-187249>, <http://p3.snf.ch/project-198090>)

## Fazit

Partizipation ist ein vielschichtiger Begriff und das Verständnis davon hat immer mit der Entscheidungsmacht über die Zukunft von Stadt zu tun. Der eherne Grundsatz der Planungsdisziplinen, «für alle zu planen» und dafür das politisch legitimierte Mandat erhalten zu haben, ist heute nicht mehr stillschweigend akzeptiert.

Mit den Möglichkeiten der Digitalisierung vollzieht sich zudem eine enorme Verbreiterung von Partizipationsformen und -adressat\*innen, was sowohl die offene als auch die anlassbezogene Partizipation herausfordert. Partizipation wurde unter diesem Druck der Menschen zu einem Grundsatz von Planung, mit der Folge, dass heute alles partizipativ ist, was aber die Idee ad absurdum führt, weil dann unklare Versprechen auf berechnete Erwartungen stossen.

Folgerichtig sollte ein Partizipationsverständnis heute auch nicht mehr in Stufen einer Partizipationsleiter gedacht werden, sondern als «Arena» konzipiert sein: verschiedenste Akteure treffen sich online oder offline und planen auf kontroverse Weise gleichzeitig und auch nebeneinander die Stadt; jeder Akteur verfügt heute dank Hoheitsanspruch, crowdfunding, Stiftungswesen oder Netzwerken über ausreichend Mittel zur Umsetzung. Zu klären ist also, wer für welche Ent-



[ABB. 3] Formen von Partizipation und Nicht-Partizipation /  
Forme di partecipazione e non partecipazione / Formes de  
participation et de non-participation (Quelle: eigene Darstellung  
nach Arnstein 1969)

wicklungs- und Planungsebenen zuständig ist. Städte, die ohnehin über kaum mehr öffentliche Mittel verfügen, zeigen hier einen Entwicklungskorridor auf: sie überlassen die Stadtentwicklung im Lokalen den Menschen vor Ort und behalten die Hoheit über überörtliche Sachthemen, oftmals Strassennetz bzw. Mobilität oder Infrastrukturen. Ein Quartierplatz beispielsweise kann dann völlig unabhängig von der Verwaltung, aber mit deren finanziellen und planerischen Unterstützung neu gestaltet werden.

Eine solche Vorstellung von «partizipativer» Stadtentwicklung ist für Schweiz noch sehr neu und kaum eingeübt. Bis dahin sollte die Verwaltung mit dem von ihr eingeführten Begriff «Partizipation» sehr vorsichtig umgehen und ihn eher als Überbegriff nutzen, um auf verschiedene Formen der gemeinsamen Einflussnahme zu verweisen. Wenn es dagegen um ein konkretes Partizipationsangebot geht, sollte ein möglichst präziser Begriff (z.B. Dialog, Konsultation, Anhörung, Aushandlungsprozess, Diskussionsforum etc.) den Rahmen klären (ZORA 2015).

Langfristig werden diese Empfehlungen an Bedeutung verlieren, denn die emanzipativen Entwicklungen in der Stadtentwicklung werden an Kraft zunehmen, die Digitalisierung wird diese stark legitimieren und gleichzeitig wird die Liquidität der Schweizer Städte zurückgehen. Am Schluss bleibt dann wahrscheinlich die Frage, ob eine Stadtverwaltung, die ja immer noch über die politische Mandatierung zur Stadtentwicklung verfügt, wieder in den alten Unternehmer-Städtebau zurückfällt und Partizipation dort stattfinden lässt, wo es «nicht wehtut» und die eigenen Ziele optimiert oder ob eine Verwaltung die Stadt als Gemeinschaftswerk aller Stadtbewohnenden sieht und Bereiche denjenigen überlässt, die für die jeweilige Thematik die Expertise haben. In jedem Fall ist derzeit Pioniergeist und Innovation zur experimentellen Stadtentwicklung nicht nur in der gebauten Umwelt, sondern auch in den Prozessen gefordert.

#### LITERATUR UND LINKS

Arnstein, S. R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, S. 216–224.

Duttweiler, C. (2021) *Das Erfolgsrezept einer Bürgerbewegung*. Tagesanzeiger – Das Magazin. Ausgabe vom 9.1.2021. Online: <https://www.tagesanzeiger.ch/wie-widerspenstige-bieler-die-teuerste-autobahn-der-schweiz-verhinderten-644469931449>

Geiges, L. (2014). *Occupy in Deutschland: die Protestbewegung und ihre Akteure*. (Studien des Göttinger Instituts für Demokratieforschung zur Geschichte politischer und gesellschaftlicher Kontroversen, 9). Bielefeld: transcript. Online: <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839429464>

Neuhaus, F., Stark, H.-J., Drilling, M. (2015) *Atlas ePartizipation. Demokratische Stadtentwicklung*. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz. Online: [https://issuu.com/urbantick/docs/atlas\\_epartizipation](https://issuu.com/urbantick/docs/atlas_epartizipation)

ZORA = Zentrum Öffentlicher Raum des Schweizerischen Städteverbandes (2015) *Partizipation. Arbeitshilfe für die Planung von partizipativen Prozessen bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums*. Online: [https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA\\_Broschuere\\_Partizipation\\_de\\_1.pdf](https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA_Broschuere_Partizipation_de_1.pdf)

#### KONTAKT

matthias.drilling@fhnw.ch

#### RIASSUNTO

## Forza e vulnerabilità della partecipazione

Nella storia recente dell'urbanistica sono rari i concetti che hanno generato tante aspettative quanto la partecipazione. In questo articolo si distinguono tre modi di intenderla partendo dalla domanda «chi vuole usare la pianificazione e per quale scopo?». La «partecipazione come ottimizzazione» rischia di servire soprattutto a garantire l'esito positivo di una votazione popolare sul progetto, e viene dunque spesso criticata. Si tratta naturalmente anche di un processo in cui vengono condotti utili dibattiti e in cui sorgono idee nuove, ma troppo spesso rimane in definitiva sotto il controllo di chi pianifica.

La differenziazione sociospaziale che si è fatta strada in Svizzera dagli anni Novanta ha portato a una professionalizzazione dell'ambito partecipativo da cui deriva l'idea di «partecipazione contributiva» basata su numerosi metodi. Non ci si limita ad argomentare, ma si fanno anche delle prove. Alla fine non si giunge a un'opinione condivisa, ma a un'aggregazione di interessi, i quali vengono poi tradotti in rivendicazioni politiche. Non si tratta quindi di ottenere una maggioranza, bensì di formare una cultura partecipativa.

Un approccio alquanto nuovo è quello di pensare lo sviluppo urbano come atto di emancipazione. Non sono allora più le autorità a creare opportunità di partecipazione, ma i cittadini stessi a prendere coscienza delle proprie competenze e potenzialità, e quindi a lanciare i propri processi: «emancipazione anziché partecipazione».

#### RÉSUMÉ

## Le pouvoir de la participation et ses limites

Dans l'histoire récente de l'urbanisme, il n'y a guère de notion qui suscite autant d'attentes que celle de «participation». Partant de la question «Qui veut utiliser la participation à quelles fins?», l'auteur distingue trois approches de la participation (l'optimisation, l'implication et l'émancipation).

Beaucoup critiquée de nos jours, la «participation-optimisation» peut être vue comme un moyen pour maximiser les chances de réussite d'un projet faisant l'objet d'une votation populaire. Cette démarche donne également lieu à de précieux débats et faisant émerger de nouvelles idées, mais leur développement demeure ensuite trop souvent entre les mains des aménagistes.

La différenciation sociospatiale de la Suisse, telle qu'on l'observe depuis les années 1990, s'accompagne d'une professionnalisation de la participation. Elle a donné naissance à la «participation-implication» et son vaste éventail méthodologique. Ici, il ne s'agit plus simplement d'argumenter, mais aussi et surtout d'expérimenter. Au final, le processus aboutit à une convergence d'intérêts et à leur traduction en revendications politiques. La participation ne vise pas en premier lieu à créer une majorité, mais se veut génératrice de culture.

Enfin, une conception entièrement nouvelle de la participation consiste à penser le développement urbain comme opportunité d'émancipation pour les citoyen-ne-s. Ici, les processus ne sont plus initiés et portés par les administrations, mais par les citoyen-ne-s, conscient-e-s de leurs compétences et de leur potentiel.