

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 16 (2003)
Heft: 11

Artikel: Planung als Grümpelturnier : kooperatives Verfahren
Autor: Marti, Rahel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-122206>

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

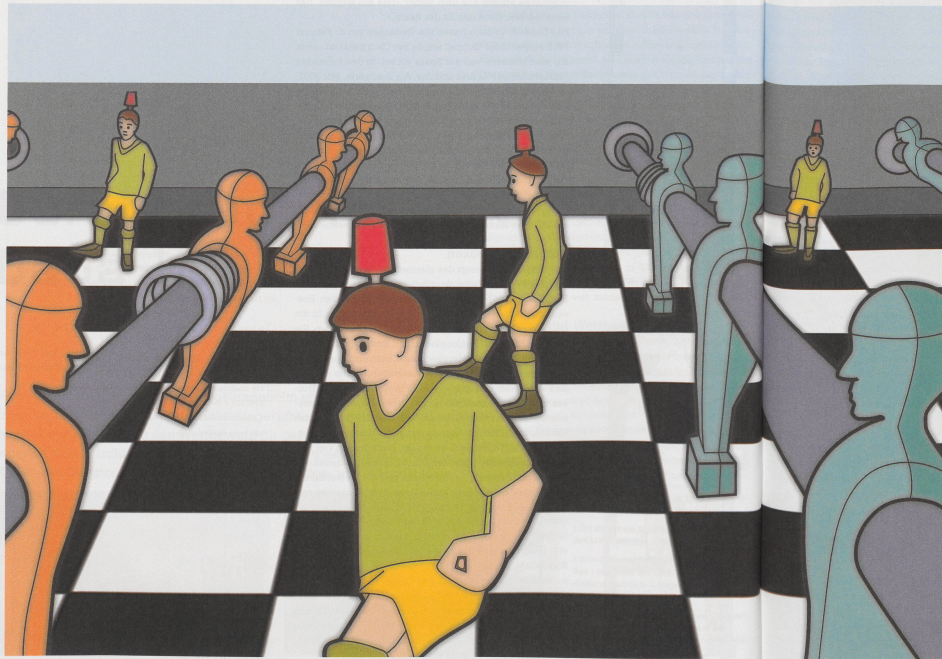
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 28.03.2025

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

Planung als Grümpelturnier

Text: Rahel Marti
Illustration: Briggitta García Lopez



Eine Planung gelingt dann, wenn die Betroffenen mitreden können. Diese alte Weisheit heisst heute Kooperatives Verfahren. In Basel, Bern und Zürich sind Resultate der aufwändigen Dialoge zwischen allen möglichen Interessen sichtbar.

Ende der Neunzigerjahre musste der Kanton Basel-Stadt hohe Steuerverluste in Kauf nehmen, weil ihm immer mehr Einwohner davonliefen. Der Regierungsrat griff zu einer ungewöhnlichen Massnahme. Statt der steuerlichen Bedingungen sollte die Lebensqualität in der Stadt verbessert werden. Das Finanzdepartement beauftragte das Büro Ecos von Daniel Wiener, Basel ein kooperatives Verfahren auf den Leib zu schneiden. «Was? Jede und jeder sollte mitreden können, wie die Stadt zum Leben angenehmer würde. Die «Werkstadt Basel» begann mit Veranstaltungen in jedem Quartier, wo die Einwohnerinnen und Einwohner zunächst einmal Grimm und Groll loswerden konnten. Später fragten die Ecos-Moderatoren nach den Wünschen und Träumen für das Quartier. Diese Vorschläge wurden schliesslich in «Konsens-Konferenzen» zu Aufträgen an die Behörden ausgearbeitet. Zwei Jahre nach dem Anpfiff übergaben die Projektleiter der Regierung das rund 200 Massnahmen umfassende Aktionsprogramm Basel-Stadt. Gebündelt in Bereiche wie Wohnen, Verkehr, Wohnumfeld und öffentlicher Raum oder Soziales und Bildung umfassen die Anordnungen etwa die Aufwertung der Rheinufer im Stadtgebiet, die Schaffung von Wohn- und Spielstrassen oder die Einrichtung von Beratungsstellen für verschiedenste Anliegen.

Basel: Gesellschaftlicher Lernvorgang

Mit ihren rund tausend Teilnehmern gilt die «Werkstadt Basel» als Pilotprojekt. Doch kritisierten viele, dass die Stadt doch kostengünstiger und effizienter mit einer Expertise zu diesem Massnahmenpaket gekommen wäre. Dorin Kaiser, Mitglied von Ecos, widerspricht: «Für viele bedeutet es schon einen Lernprozess, wenn sie sich mit Leuten, denen sie vorher aus dem Weg gegangen sind, an denselben Tisch setzen.» Ausserdem fördert die Teilnahme das Verständnis für die komplexe Stadtentwicklung. An der Stadt mitgestalten zu können, stärkt auch das Gefühl der Mitverantwortung gegenüber dem Gemeinwesen. Entscheidend für die «Werkstadt Basel» ist laut Dorin Kaiser jedoch, dass Regierung und Behörden hinter dem Projekt stehen. Erst dann haben die Menschen das Gefühl, mit ihren Anliegen ernst genommen zu werden. Der Auftrag an die Verwaltung war daher unmissverständlich: Sie sollte nicht prüfen, ob, sondern wie die Massnahmen des Programms umgesetzt werden könnten. Wurde eine Massnahme dennoch abgelehnt, war eine detaillierte Begründung nötig. Auch die Behörden stellen fest, dass die «Werkstadt Basel» Blockaden zwischen Bevölkerung und Verwaltung gelöst hat. «Die Wege in die Verwaltung sind kürzer geworden», sagt Thomas Riedtmann vom Finanzdepartement. Mühe bekundet hatte hingegen das Parlament. Weil die Regierung sich direkt an die Bevölkerung wandte, hatten sich einige Volksvertreter übergangen gefühlt. Nur mit knapper Mehrheit war der «Werkstadt»-Kredit von fast einer Million Franken bewilligt worden. Doch Dorin Kaiser von Ecos erläutert, dass kooperative Verfahren wie die «Werkstadt» Grenzen haben: «Die traditionellen Institu-

tionen werden nicht ausgehebelt, sondern unterstützt, indem sie aus erster Hand erfahren, worum es den Menschen geht. Im Gegenzug wirkt die Bevölkerung mit, statt hinterher zu meckern. Partizipation ist aber kein Schattenparlament; man muss den Beteiligten klar machen, dass sie nicht entscheiden können, denn die Ergebnisse werden hinterher in den politischen Prozess eingespeist.» Vier Jahre seit der Präsentation des Aktionsprogramms Basel-Stadt vergangen. Rund hundert Projekte wurden in dieser Zeit umgesetzt, vorab Verkehrsberuhigungen, Platzgestaltungen und Instandsetzungen an der Rheinpromenade. Ob die rund eine Million Franken teure «Werkstadt Basel» ihr Ziel erreicht, ist noch offen. Bisher liegen noch keine Zahlen vor, die ein Ende der Abwanderung oder gar einen Bevölkerungszuwachs belegen. Dennoch besteht ein reges Interesse am Basler Know-how. Lausanne hat den «Werkstadt»-Prozess importiert und führt nun ein ähnliches Verfahren durch.

Bern: Informeller Dialog nötig

Der Erfolg kooperativer Planungen beruht auf zwei Erkenntnissen. Zum einen erlauben sie statt eines «Ja» oder «Nein» wie bei Abstimmungen auch ein «Ja, aber», ein «Nein, weil» oder ein «Ganz anders». Zum anderen zielt der Einbezug breiter Interessen darauf ab, die Teilnehmer an die gemeinsame Lösung zu binden. Denn die Ergebnisse einer Konsensplanung haben keine Rechtskraft; sie müssen über den demokratischen Instanzenweg bewilligt werden. Gelingt ein tragfähiger Konsens, so droht später weniger die Gefahr, dass Gegner einem Projekt mit Einsparungen oder Rekursen in den Rücken fallen. Wie bedeutsam dieser Ertrag eines kooperativen Verfahrens gerade bei politisch heiklen Bauvorhaben sein kann, illustriert die Planung Bern-Brünnen. Um die grösste Baulandreserve im Westen der Stadt währte ein dreissigjähriger Planungsstreit. Dreimal lag ein Gestaltungsplan vor, dreimal sagte das Volk nein. Mittlerweile aber ist eine Baubewilligung für die Überdeckung der Autobahn vorhanden, auf der anschliessend das 350 Millionen Franken teure Freizeit- und Einkaufszentrum «Westside» der Migros Aare nach Plänen von Daniel Libeskind sowie Wohnungen für 2500 neue Einwohner erbaut werden sollen. «Stadtplanning ist ein Geben und Nehmen», kommentiert der Berner Stadtplaner Jürg Sulzer den zehn-jährigen Aushandlungsprozess zwischen Behörden, Bevölkerung und Investoren, der schliesslich zu einem positiven Abstimmungsergebnis führte. Das Stadtplanungsamt band die Neue Brünnen AG, in der die Migros Aare und die Bauherren der Wohnhäuser zusammengeschlossen sind, in die Planung und Finanzierung des neuen Stadtteils ein. Der Bevölkerung der angrenzenden Quartiere wurden Massnahmen wie Verkehrsplanungen und Lärmschutz verbindlich versprochen. Um das Projekt bekannt zu machen, führten die Stadt und die Migros Aare eine breit angelegte Informationskampagne durch.

Sprachrohr der Direktbetroffenen

Ein üblicher Planungsablauf also. Doch die Quartiersvereine kritisierten, es werde über die Köpfe der Betroffenen hinweg geplant. So fürchtete die Berner Vereinigung für Beratung, Integrationshilfe und Gemeinwesenarbeit (Vbg) ein soziales Gefälle zwischen dem neuen, schicken Stadtteil und den angrenzenden Grosseinsiedlungen aus den Sechzigerjahren. Deshalb wurde eine Begleitgruppe Brünnen- ➔

→ gegründet, in der die Vbg, Politiker und das Stadtplanungsamt sassen. Sie sollte den Einwohnern ein Sprachrohr verschaffen und «Westside» kritisch begleiten. Erst dank dieser nicht amtlichen Plattform kam ein Gespräch zwischen der Migros Aare und der Quartierbevölkerung zustande. Es mündete in einen zweiten, informellen kooperativen Prozess, bei dem soziokulturelle Massnahmen für die Anwohner wie kreative Projekte mit Künstlerinnen, Bauführungen und ein Bauspielplatz ausgearbeitet wurden.

Die Vbg ist nun mit der Planung Brünnen zufrieden. Stadt und Migros Aare haben in die vorgeschlagenen Massnahmen eingewilligt, und die Neue Brünnen AG trägt die Finanzierung mit. «Es liegt im Interesse der Investoren, mit uns zu kooperieren, wollen sie bei der Bevölkerung nicht auf Ablehnung stossen», erklärt Vbg-Präsidentin Sabine Scharrer. Genau das hat die Migros Aare gemerkt: «Das kooperative Verfahren war zeitlich aufwändig, doch es gibt keinen anderen Weg. Offene Information ist das A und O für die Meinungsbildung», resümiert der Pressesprecher Thomas Bornhauser.

Gegen «Westside» gingen lediglich 22 Einsprachen ein. Das deutet auf eine breite Befürwortung des gigantischen Vorhabens hin. Drei sind noch hängig, darunter die besonders hartnäckige des Einkaufszentrumsgegners und EDU-Nationalrats Christian Waber. Er fürchtet die Sogwirkung des neuen Zentrums und zieht seine Beschwerde vielleicht bis vor das Bundesgericht weiter. Die Stadtentwicklung in Brünnen wird dadurch nun erneut blockiert.

Zürich: Sandkastenspiel?

Eine ähnliche Situation droht derzeit auch in Zürich. Hier entleerten sich im Zuge der Deindustrialisierung in den Achtziger- und Neunzigerjahren ausgedehnte Areale. Während die Bürgerlichen die Öffnung der Brachen für Dienstleistungen forderten, verlangte die sozialdemokratische Baudirektorin Ursula Koch von den Grundeigentümern «lebendige, durchmischte Stadtteile» mit Wohnen, Arbeiten und Kultur. Die Ausarbeitung einer neuen Bau- und Zonenordnung für das 70 Hektar grosse Gebiet Zürich Nord geriet zum politischen Streit, der die Umnutzung der Brache während Jahren blockierte. Nebenher aber entspannte sich ein Dialog zwischen dem Baudepartement und den Grundbesitzern. Gemeinsam entwickelten Behörden und Investoren ein städtebauliches Leitbild für Zürich Nord. Lange bezeichnete die bürgerliche Gegnerschaft den Prozess als Sandkastenspiel, denn am Ende entscheide doch das Parlament über die Neunutzung. Tatsächlich segnete der Gemeinderat die konkreten Projekte erst im Jahre 1998 ab, ein Jahrzehnt nach dem Beginn der Gespräche. Doch das gemeinsame Wirken von Ursula Koch, Oerlikon-Bührle, ABB und weiteren Privaten ist eine Pionierleistung der kooperativen Planung.

Zürich Nord war ein Lehrstück. Im Westen der Stadt, wo rund 120 Hektar Industrielandschaft neu geplant werden sollten, bemühte man sich frühzeitig um ein gutes Gesprächsklima. 1996 rief Stadtpräsident Josef Estermann Politiker, Ämter, Wirtschaft und Bevölkerung zum Stadtforum zusammen. Das Gremium erzielte zwar keine konkreten Ergebnisse, aber immerhin redete man miteinander. Diese Gesprächsplattform brachte den Planungsmotor in Zürich West zum Laufen. Richtig los ging es 1998 mit der «kooperativen Entwicklungsplanung Zürich West». Regierung, Ämter und Grundeigentümer diskutierten, was im neuen Stadtteil geschehen sollte. Schrittweise konkre-

sierten sie die Planung bis zum «Entwicklungskonzept Zürich West», das Bebauungs- und Nutzungsregeln enthält. Somit gelang es der Planungscoalition von Behörden und Wirtschaft in nur drei Jahren, verbindliche Eckwerte für die Entwicklung Zürich Wests festzulegen.

Einzelinteressen einbinden

Die Einigungen zwischen den Ämtern und den rund vierzig Grundbesitzern galten als Erfolge. Doch unterschlägt diese Bilanz, dass die Bevölkerung weit gehend von der Kooperation ausgeschlossen war. «Es gab damals in Zürich West erst wenige Einwohner», argumentiert Brigit Wehrli-Schindler, Direktorin der Fachstelle für Stadtentwicklung. Stadt und Grundeigentümern ging es um einen effizienten Ablauf. «Wir wollten in einem vernünftigen Zeitraum Planungsgrundlagen schaffen», meint Samuel Gartmann, Verwaltungsratspräsident der Maag-Holding. Er räumt aber ein, dass der Entscheid, die Bevölkerung draussen zu lassen, persönlich gewesen sei. «Es ist immer eine heikle Frage, wer bei welcher Planungsphase mitreden soll.»

Pierino Cerliani, Präsident der gemeinderätlichen Stadtentwicklungskommission, kritisiert, die Bevölkerung sei bei der Entwicklungsplanung Zürich West zu wenig ernst genommen worden. «Der Stadtrat wollte fertige Entscheide verkaufen. Damit hinkt seine Praxis dem Anspruch, die Anliegen der Öffentlichkeit einzubeziehen, hinterher. So kann das nötige Vertrauen der Bevölkerung in städtische Planungen nicht aufgebaut werden.» Gegen die Bau- und Zonenordnung (BZO) Zürich West ist ein Rekurs von Quartierbewohnern hängig. Sie beanstanden, die Ausarbeitung sei nicht nach dem Planungsgesetz, das ein Mitwirkungsverfahren vorschreibt, durchgeführt worden. Die BZO lag zwar öffentlich auf, bei der Überarbeitung fügten die Planer allerdings Sonderbauvorschriften ein, die den Wohn- und Freiflächenanteil reduzierten und die Ausnützung teilweise heraufsetzten. In diese abgeänderten Sonderbauvorschriften erhielt die Bevölkerung keine Einsicht.

Derzeit steht jedoch der Neubau des Hardturm-Stadions im Mittelpunkt. Das Stadion wurde nach dem konventionellen Muster geplant. Im September haben die Stimmbürger der Stadt Zürich den Bau gutgeheissen. Doch der VCS hat gegen die Verkehrsplanung rekurriert. Auch Anwohner und Gruppierungen aus dem Quartier haben Rekurse eingereicht. Sie haben nichts gegen ein Fussballstadion, befürchten aber wegen des Einkaufszentrums, mit dem der Bau finanziert wird, zu viel Verkehr.

Was lernen wir?

Der Entscheid, wer bei einer kooperativen Planung mitreden soll, ist immer interessegeleitet und manchmal willkürlich. Wenn zu viele mitreden, droht die Gefahr einer endlosen Diskussion. Um Planungen voranzutreiben, braucht es einen gewissen Pragmatismus, denn eine hundertprozentige Einigung lässt sich nie erzielen. Dennoch machen aufwändige Konsensplanungen, Runde Tische und Dialoge aller Art Sinn, denn je mehr hartnäckige Gegner in die Planung eingebunden werden, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Projekte vorankommen. Anders gesagt: lieber ein Chaos am Anfang, als ein Scherbenhaufen am Schluss. Mit dem Konsens liegt noch keine Garantie vor, dass Projekte in politischen Verhandlungen nicht auf Widerstand stossen. Denn verbindlich sind Parlamentsbeschlüsse oder Volksabstimmungen, Einsprachen, Rekurse und Gerichtsentscheide. Und das ist gut so. •