

**Zeitschrift:** NIKE-Bulletin  
**Herausgeber:** Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung  
**Band:** 34 (2019)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Partizipation : Mehrwert für nachhaltige Planung  
**Autor:** Poloni Esquivié, Verena  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-864872>

### **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**

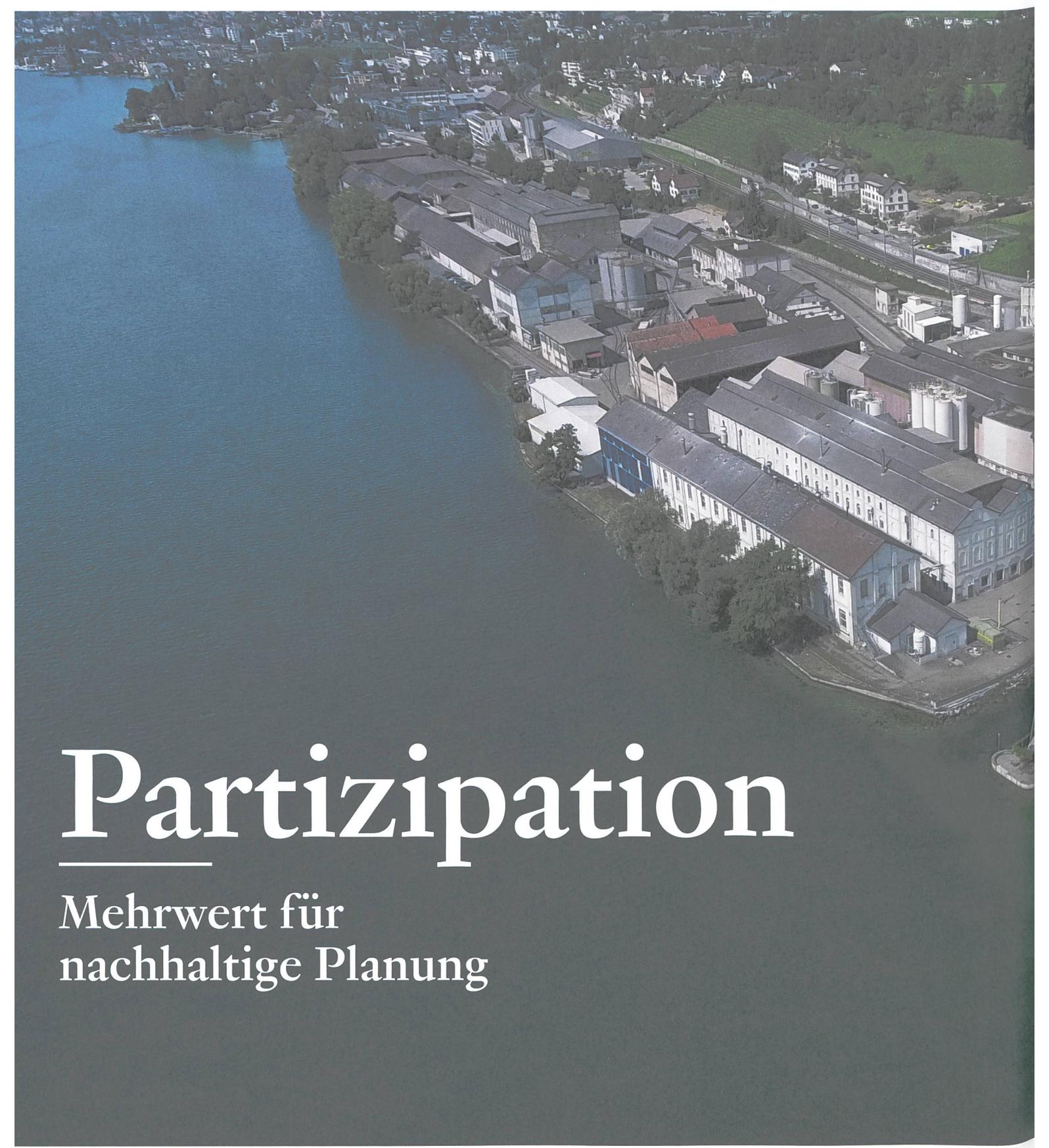
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **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:** 09.03.2025

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



# Partizipation

Mehrwert für  
nachhaltige Planung



Das Chemiefabrikareal  
in Uetikon am See  
© Kanton Zürich,  
Amt für Raumentwicklung

Von Verena Poloni Esquivé,  
Soziologin, Amt für Raumentwicklung  
Kanton Zürich  
verena.poloni@bd.zh.ch

*In der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung wird der Stellenwert der Partizipation für eine sozial nachhaltig geprägte Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung betont. Die Gestaltung einer nachhaltigen und inklusiven Verstärkung, in der die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung verstärkt werden, ist in der Agenda als Teilziel formuliert. Partizipation ist eine Voraussetzung, um Entwicklungsprozesse erfolgreich auf die Bedürfnisse eines Quartiers oder einer Region auszurichten und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Dabei ist zwischen formeller und informeller Partizipation zu unterscheiden. Die formelle Partizipation ist die gesetzlich vorgeschriebene Form der Mitwirkung. Sie besteht aus institutionalisierten Verfahren wie Vernehmlassungen, Abstimmungen oder Wahlen. Diese Form der Partizipation wird immer häufiger ergänzt durch informelle, freiwillige Verfahren. Sie gewinnen in Planungsprozessen eine immer wichtigere Bedeutung.*

freiwillige, informelle Partizipationsverfahren sind in der Gemeinde- und Stadtentwicklung häufig in Veränderungsprojekte eingebettet. Dabei dienen sie ganz unterschiedlichen Zielen, beispielsweise um die Anliegen und Bedürfnisse derjenigen besser zu berücksichtigen, die von den Veränderungen betroffen sind oder um Identifikation und Verantwortungsbereitschaft zu fördern oder die politische Akzeptanz bei geplanten Veränderungen zu erhöhen. Sie werden durchgeführt, um eine bessere Qualität und stärkere Nachhaltigkeit der Ergebnisse zu erzielen, indem sie das zivilgesellschaftliche Engagement fördern und die Ergebnisse einen bleibenden Wert für künftige Generationen besitzen.

Seit der Revision des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) und der darin enthaltenen Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen haben diese Ziele einen gewichtigeren Stellenwert in der Planung. Damit verbunden erlangen auch Partizipationsverfahren zunehmend an Bedeutung. Gemäss revidiertem RPG soll der künftige Bedarf an Bauten möglichst innerhalb der bestehenden Bauzonen abgedeckt werden. Dies erfordert vor allem die Auseinandersetzung mit den Fragen und Erwartungen der betroffenen Menschen vor Ort, da alle Flächen und Gebäude bereits genutzt oder zumindest mit Erwartungen und Nutzungsvorstellungen belegt sind. Zudem stellen sich im Bestand fast immer par-

zellenübergreifende Fragen, etwa wenn es um Themen der Erschliessung und Mobilität geht. Die Anforderungen für die Planung sind dadurch vielschichtiger geworden. Zudem werden sie von vielen unterschiedlichen Akteuren (Anwohnende, Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner, lokale Vereinigungen, lokal ansässige Unternehmen, Parteien etc.) gestellt. In der Planungs- und Baukultur treten Dialog, Aushandlung, Kooperation und Kommunikation in den Vordergrund, während in der Vergangenheit vor allem technische Fragestellungen dominierten.

Die Chancen, die für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung daraus entstehen, sollen im Folgenden anhand eines Beispiels veranschaulicht werden. Der Fokus richtet sich dabei auf die freiwillige, informelle Partizipation.

### **Die Entwicklung eines ehemaligen Industrieareals begleiten – Chance Uetikon**

In Uetikon am See (ZH), einer Gemeinde am Zürichsee, wird innerhalb der nächsten 10 bis 20 Jahre auf dem Areal der ehemaligen Chemiefabrik direkt am Seeufer ein neues Quartier entstehen. Neben einer neuen Kantonsschule, die ihre Türen 2028 für 1500 Schülerinnen und Schüler öffnen soll, bietet das 6,5 ha grosse Areal ausreichend Platz für weitere Nutzungen. Eigentümer sind die Gemeinde Uetikon am See und der Kanton Zürich. Beide haben das Grundstück 2016 gemeinsam erworben. Nach 200 Jahren ist die Produktion der Fabrik 2018 eingestellt worden. Kennzeichnend für das Areal ist nicht nur seine Lage am See, sondern auch der historische Gebäudebestand des Fabrikensembles. 2012 wurde das Fabrikareal ins Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen. Mehrere Gebäude sind zudem überkommunal und kommunal geschützt.

Die Geschichte des Areals und sein baukulturelles Erbe bildeten die zentrale Ausgangslage für die Erarbeitung einer Entwicklungsplanung von Gemeinde und

Kanton für das künftige Quartier. Die ersten Ergebnisse dieses Prozesses liegen in Form des Richtkonzepts und Masterplans «Chance Uetikon» vor. Zusammen bilden sie die Grundlage für die weiteren Planungs- und Bauvorhaben. Der gemeinsame, noch nicht abgeschlossene Planungsprozess, setzt nicht nur eine enge Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinde auf politischer, strategischer und operativer Ebene voraus. Zusätzlich bringen verwaltungsinterne und -externe Fachleute ihr Wissen in den Prozess ein. Schliesslich gilt es, auch die Anliegen und Bedürfnisse der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer zu kennen und aufzunehmen. Der Planungsprozess «Chance Uetikon» wurde von Anfang an mit einem Partizipationsverfahren verschränkt. Die Bevölkerung ist eingeladen, wichtige Entscheidungen mitzubestimmen.

### **Zweimal Partizipation als Voraussetzung für den Erfolg**

Eine Voraussetzung für den Erfolg der Partizipation der Bevölkerung ist ein Partizipationsprozess innerhalb der Verwaltung. Die enge Kooperation zwischen den verschiedenen Direktionen und Ämtern mit ihren Fachstellen und Ressorts bildet eine ganz wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Beteiligung der Bevölkerung. Ein Grund dafür ist, dass die Bevölkerung die unterschiedlichen Fachinteressen und Anliegen der einzelnen kantonalen Stellen weder voneinander unterscheidet, noch eine Gewichtung zwischen den einzelnen Interessen vornimmt. Der Kanton mit seinen vielen Verwaltungseinheiten wird als eine Institution wahrgenommen, entsprechend wird auch im Partizipationsprozess eine konsolidierte Haltung des Kantons erwartet. Dies erfordert von den unterschiedlichen kantonalen Stellen eine sehr intensive Koor-

schiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Vorstellungen und Anliegen. Das Risiko, dass sich Partikularinteressen durchsetzen, muss im Prozess bzw. bei wichtigen Entscheidungen bewusst mitgedacht werden. Zweimal Partizipation heisst, dass der Erfolg des Prozesses mit der Bevölkerung entscheidend vom Partizipationsprozess innerhalb der kantonalen und kommunalen Verwaltungen abhängt.

### **Ein grosszügiger öffentlicher Seezugang und die Ziele aus dem ISOS**

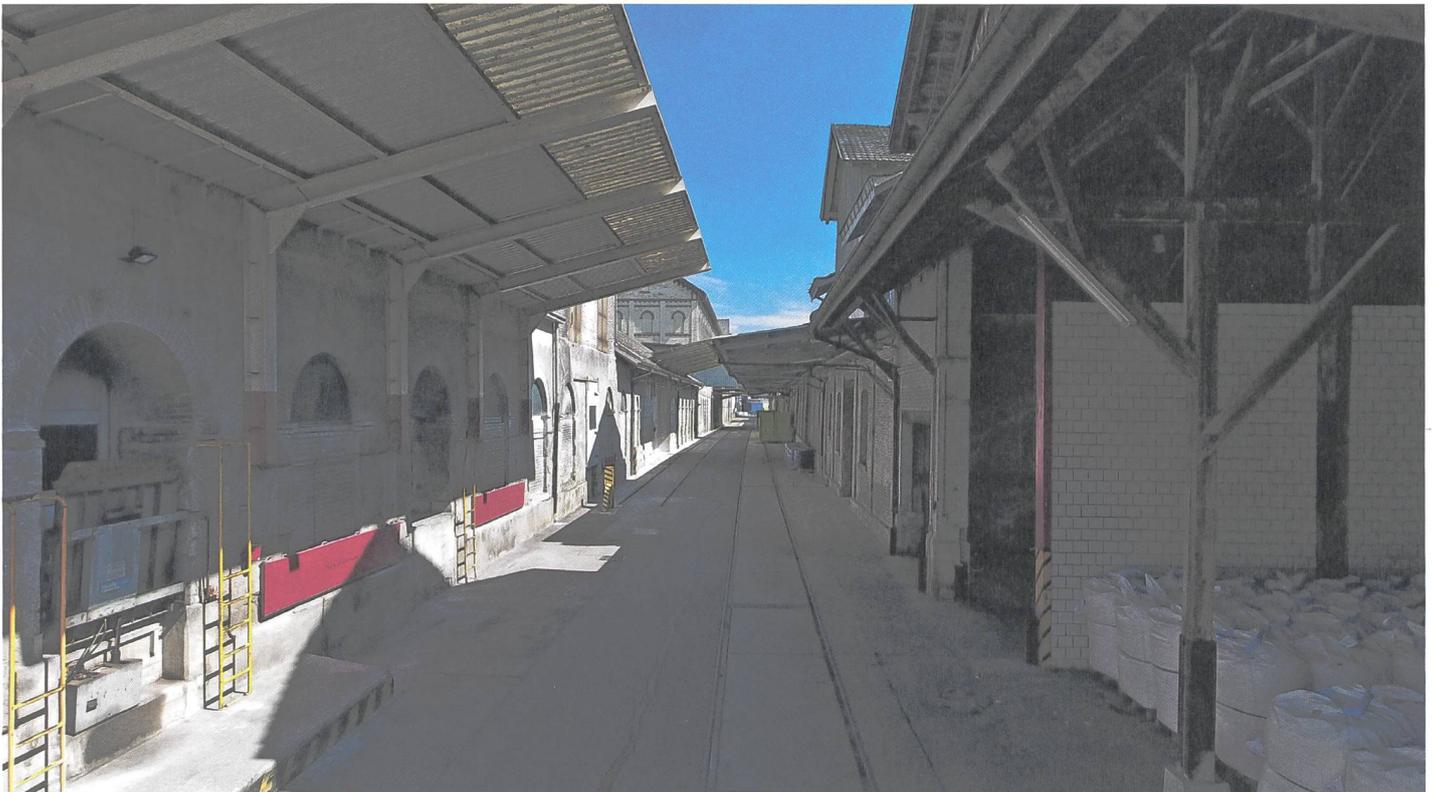
Für die Stadtsoziologen Hartmut Häussermann und Walter Siebel umfasst Planungs- und Baukultur auch die lebendige Vergegenwärtigung von Geschichte. Mit Blick auf den historischen Bestand sprechen sie von einer Gratwanderung zwischen «Tabula rasa» und «Musealisierung». Sie sehen diese Vergegenwärtigung in der Aneignung der geschichtlichen Zeugnisse, indem man sie nützlich hält im Alltag. Darin sehen beide eine Chance zu kultureller Selbstbestimmung: Nämlich bewusst auszuwählen, welche Zeugnisse der Vergangenheit bewahrt und wie sie genutzt werden sollen. Wie be-

dination sowie die dauernde Offenheit und Bereitschaft, Kompromisse einzugehen.

Im Planungsprozess «Chance Uetikon» stehen in den regelmässigen Sitzungen der «Projektkoordination» Vertreterinnen und Vertreter von sechs verschiedenen kantonalen Ämtern mit mehreren Fachstellen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Standortgemeinde im ständigen Dialog. In diesen Sitzungen finden wichtige Abstimmungen und Abwägungen zwischen den verschiedenen Amtsstellen und der Standortgemeinde statt. Die am Prozess teilnehmende Bevölkerung bildet keine homogene Gruppe oder Öffentlichkeit. Sie besteht aus ganz ver-

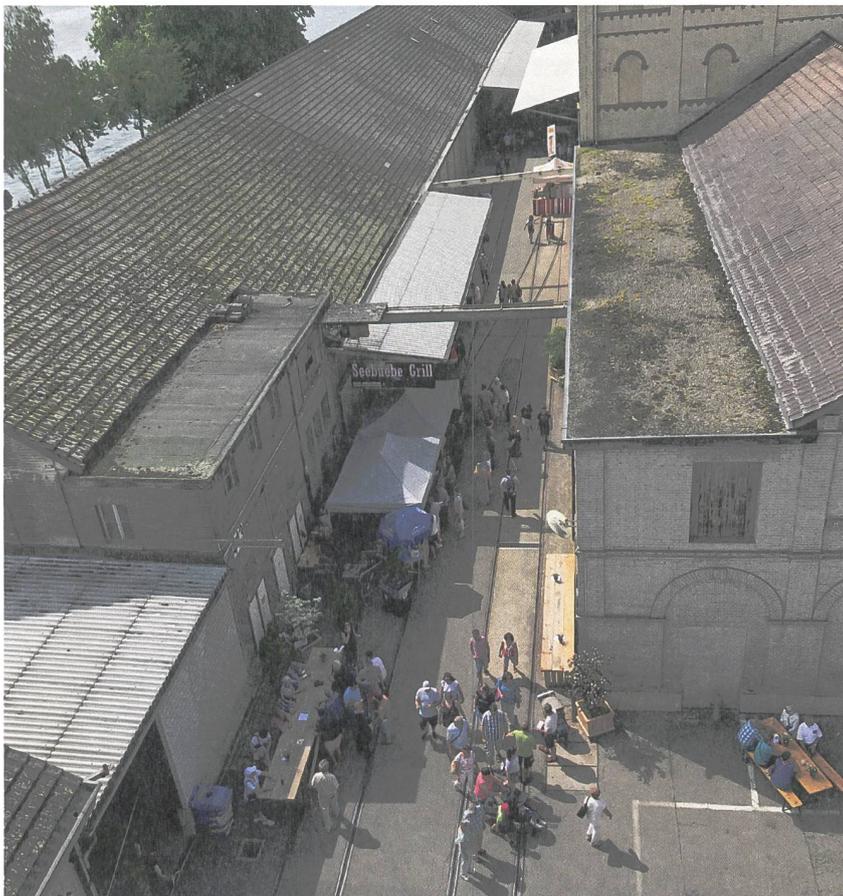
Einblick in die  
Gassenstruktur des  
Chemiefabrikareals  
Uetikon a.S.

© Kanton Zürich,  
Amt für Raumentwicklung



200 Jahr-Feier der  
Chemischen Fabrik  
Uetikon im Mai 2018.

© Kanton Zürich,  
Amt für Raumentwicklung



wusst und wie öffentlich diese Entscheidungen getroffen werden, wird die Planungs- und Baukultur entscheidend prägen.

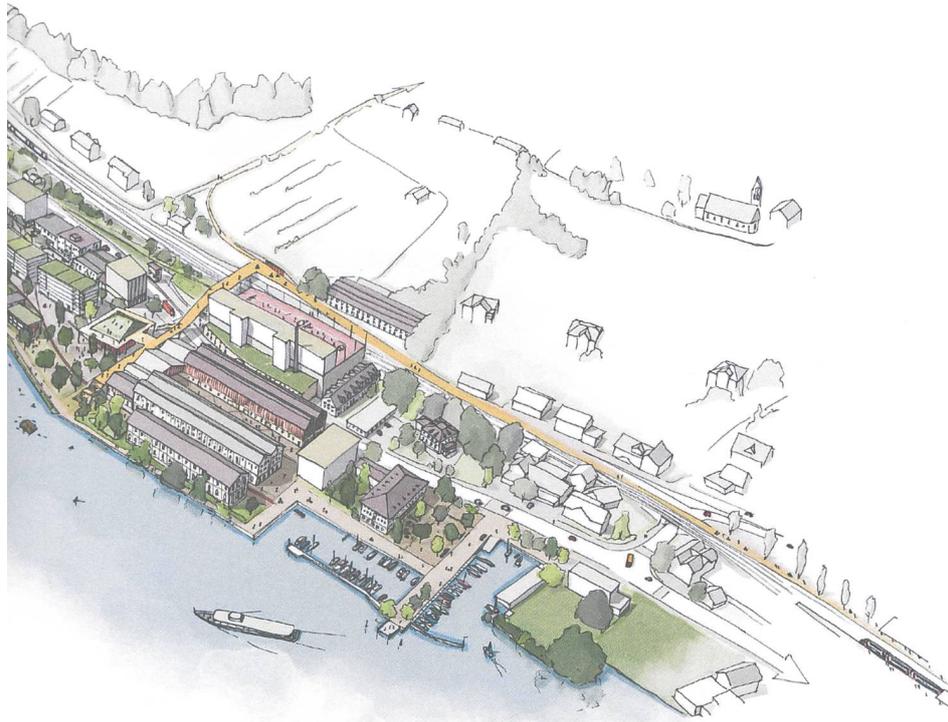
Als letzter erhaltener Grossindustrieanlage am Zürichsee weist das ISOS dem ehemaligen Chemiefabrikareal bemerkenswerte Lagequalitäten, hohe räumliche und architekturhistorische Qualitäten zu. Im Partizipationsprozess zeigte sich sehr schnell ein Widerspruch zwischen dem wichtigsten Anliegen der Bevölkerung nach einem grosszügigen öffentlichen Seezugang und den Zielen und Interessen der Denkmalpflege. Die bestehenden langgestreckten Gebäude am Seeufer, die gemäss ISOS den Charakter des Areals und seine räumlichen Qualitäten grundlegend mitprägen, schienen auf den ersten Blick dem Hauptanliegen der Bevölkerung im Weg zu stehen. Es konnte aber eine Lösung für bei-



de Anliegen gefunden werden. Dialog, Austausch, Kooperation und Kommunikation mit der Bevölkerung (sowie die Zuversicht eine Lösung zu finden), haben zu einem Ergebnis geführt, das von allen Beteiligten unterstützt wird. Im Richtkonzept und im Masterplan ist der grosszügige öffentliche Freiraum am Ufer als «Seeuferpark» und wesentliches Qualitätsmerkmal des künftigen Quartiers enthalten. Die Identität des Parks wird durch eine langgestreckte Gebäudestruktur geprägt, die als «Zeitzeuge» im Zusammenspiel mit den Nutzungen des Freiraums erhalten bleibt. Ohne den Partizipationsprozess würde es den Freiraum am See in seiner Grosszügigkeit nicht geben. Ein seit Jahrzehnten bestehendes Anliegen der Bevölkerung wäre vermutlich viel zu spät oder gar nicht in den Planungsprozess einbezogen worden. Ganz sicher aber hätte die gemeinsame Lösungsfindung weder die dafür notwendige Zeit noch den Raum erhalten.

### Partizipationsprozesse und ihr Mehrwert für nachhaltige Planung

Planungsprozesse von «oben nach unten» scheinen mit den heutigen Anforderungen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung immer weniger vereinbar. Planungsprozesse sollten stattdessen Möglichkeiten zur Beteiligung schaffen. Der Partizipationsprozess für «Chance Uetikon» ist von den Behörden ausdrücklich gewollt – in Ergänzung und nicht als Konkurrenz zu den formellen Ver-



fahren. Auch die Bereitschaft und Offenheit, wichtige Entscheidungen zusammen mit der Bevölkerung zu treffen, ist von Anfang an vorhanden. Der Prozess hat das gegenseitige Verständnis von Bevölkerung und Behörden für ihre jeweiligen Anliegen gestärkt. Zudem fand eine wertvolle Wissensvermittlung statt: So wurde ein Bewusstsein für die Rahmenbedingungen und vorhandenen Qualitäten (z.B. schützenswerte Gebäude, Zugehörigkeit zum ISOS, Schadstoffbelastungen im Boden, Lärmbelastung durch den Verkehr etc.), die Komplexitäten und Entscheidungen geschaffen. Diese positiven Auswirkungen bilden die Basis für die weitere Zusammenarbeit aller Akteure.

Skizze einer möglichen Variante des zukünftigen Quartiers am See; aus der Broschüre zum Masterplan Chance Uetikon.

© Illustration: Salewski & Kretz Architekten

Es ist noch ein langer Weg bis die ersten Bewohnerinnen und Bewohner in das neue Quartier am See einziehen werden und die Mittelschule ihre Türen öffnet. Die Bevölkerung wird auch in die nächsten Phasen miteinbezogen. Der Grundstein für eine nachhaltige Quartierentwicklung ist gesetzt. ■



Zweite Beteiligungsveranstaltung «Chance Uetikon» zum Richtkonzept am 17. November 2018 mit begehbarem Modell und Marktständen zu einzelnen Themen.

© Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung

## Résumé

*On considère aujourd'hui que la participation est un facteur essentiel pour un développement socialement durable, que ce soit au niveau communal, urbain ou régional. Dans les communes et les villes, les projets de transformation comprennent souvent une phase de participation informelle et volontaire. Ces processus peuvent avoir des buts très différents, par exemple celui de mieux tenir compte des souhaits et des besoins des personnes concernées par les transformations projetées, celui de renforcer leurs liens avec la ville ou le quartier ou encore celui d'encourager leur sentiment de responsabilité vis-à-vis de l'espace de vie commun. De manière générale, ces processus sont mis en place afin d'améliorer la qualité et la durabilité du projet ou d'augmenter ses chances d'être accueilli positivement.*

*Depuis la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et l'entrée en vigueur de sa stratégie de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, les mécanismes de participation ont gagné en importance dans les procédures d'aménagement du territoire. Alors que, par le passé, les questions techniques dominaient, un rôle prépondérant est désormais attribué au dialogue, à la négociation, à la coopération et à la communication. Cette nouvelle approche permet aux spécialistes de débattre des buts et de la qualité des projets avec les personnes concernées et de développer des solutions durables et susceptibles de recueillir un consensus.*