

Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 128 (2002)
Heft: 4: Schwamendingen revisited

Artikel: "Werkstadt Basel": Partizipation als Verfahren in der Stadtentwicklung
Autor: Blumer, Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-80363>

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: 14.03.2025

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

«Werkstadt Basel»

Partizipation als Verfahren in der Stadtentwicklung

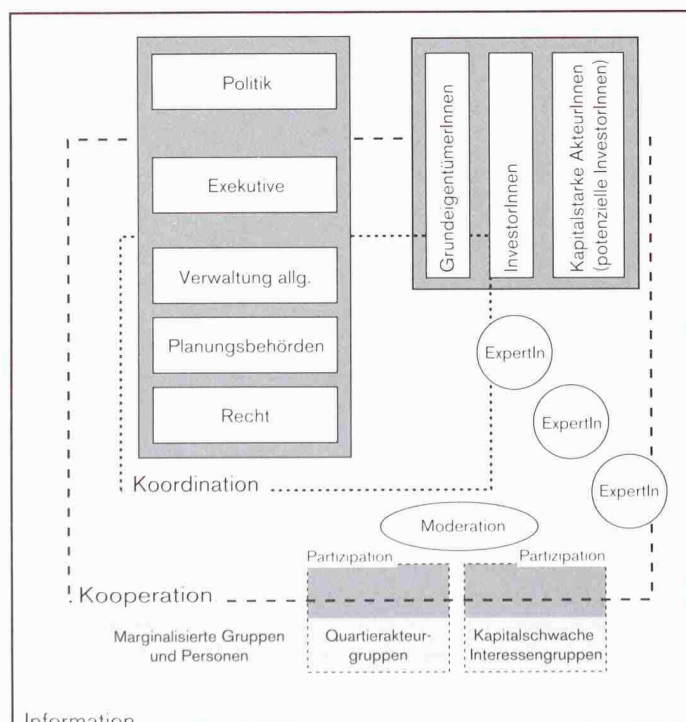
Mit dem Prozess «Werkstadt Basel» hat die Basler Regierung einen neuen Weg partizipativer Stadtentwicklung begangen. Auch wenn die in Innovationswerkstätten und Konsenskonferenzen entwickelten Vorschläge nun realisiert werden sollen, bleibt die tatsächliche Partizipation auf den üblich kleinen Kreis der bereits politisch aktiven Bevölkerungsgruppen beschränkt. Der Nutzen des «Prozesses» liegt damit mehr in der politischen Legitimation eines Patchworks von insgesamt 200 Einzelprojekten als in der Einbindung einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht in die Stadtentwicklungspolitik.

Kommunikationsprozesse zwischen Behörden und behördenexternen Gruppen finden auf vier Ebenen statt: Information, Partizipation, Kooperation und Koordination (vgl. Darstellung 1). Direkten Einfluss auf die Stadtentwicklung haben behördenexterne Gruppen aber nur auf den Ebenen der Partizipation und der Kooperation. Die einflussreichen kapitalkräftigen Akteurguppen agieren hierbei vor allem auf der Ebene der Kooperation, etwa in Form der Public Private Partnership. Sie werden durch die politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen sekundiert und können durch externe Fachleute oder Planungsbehörden moderiert oder beraten werden.

Rolle partizipativer Verfahren

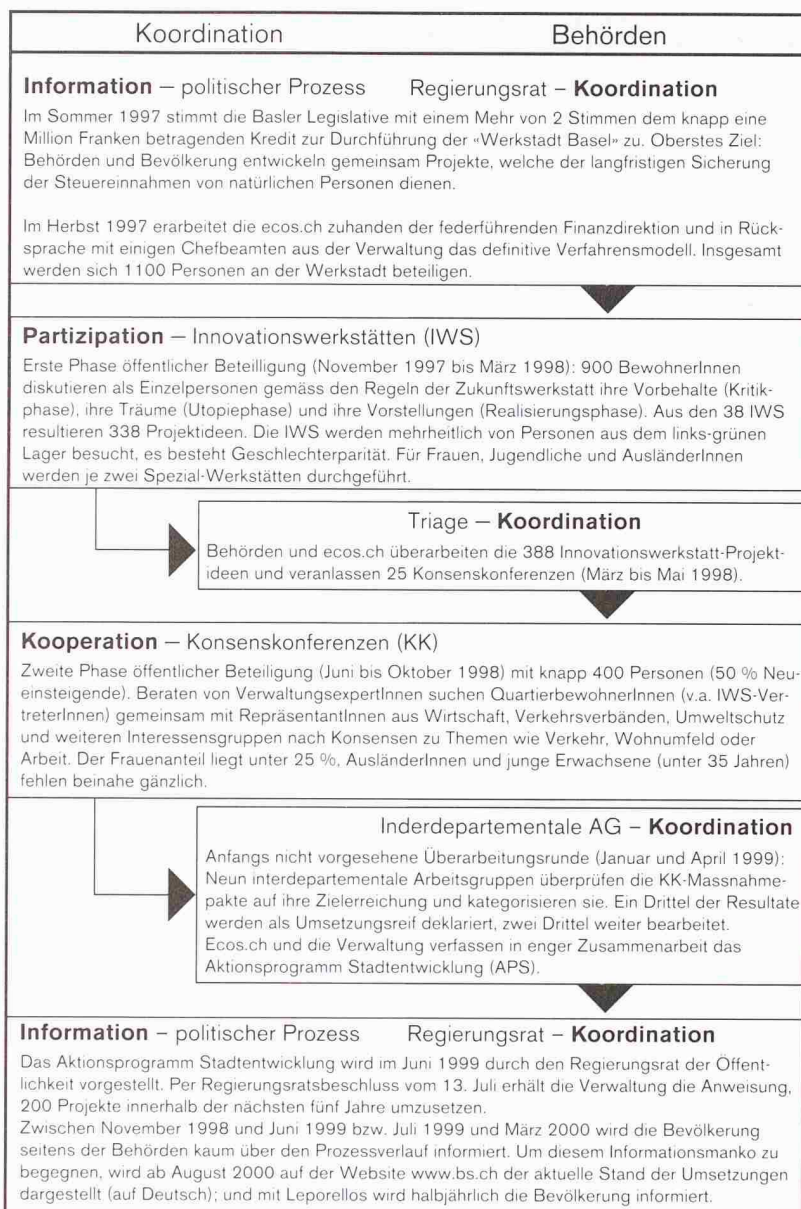
Partizipative Verfahren dagegen verfolgen die Absicht, die von der Kooperationsebene üblicherweise ausgeschlossenen Gruppen frühzeitig in die Diskussion über Stadtentwicklungsvorhaben einzubinden. Im Gegensatz zu anderen politischen Verfahren wie Gesetzesinitiativen fehlt den aus partizipativen Verfahren hervorgehenden Beschlüssen oder Vorhaben die juristische Rechtsgültigkeit. Ob die geäußerten Anliegen aufgegriffen werden, hängt alleine vom politischen Klima, dem Willen von Regierung und Behörden ab. Nur selten vermögen zur Partizipation aufgerufene Gruppen die Entwicklungen auf der Kooperationsebene massgeblich zu beeinflussen; ihnen fehlt die nötige Macht. So betont Basels Kantonsbaumeister: «Kooperieren kann nur, wer etwas anbietet. Wenn ich nur anbieten kann, kein Referendum zu ergreifen, ist das noch nicht der nötige Druck. (...) Ich bleibe mit dem Begriff der Kooperation bei den Akteuren stecken, die tatsächlich etwas einzubringen haben.»²

Angesichts der wirtschaftlich schwachen Stellung der öffentlichen Hand kann und will der Staat nicht Garant für die Finanzierung partizipativ erarbeiteter Projekte sein. Aus diesem Grund gelangen heute solche Prozesse selten über eine vom Soziologen Arnstein bereits in den 1970er-Jahren als Spielwiese³ bezeichnete Partizipationsform hinaus. Es bleibt in der Regel bei einer Meinungsbildung ohne Leitungs- oder Entscheidungsbeteiligung.



1

Ebenen der Kommunikation



2

Ablauf der «Werkstadt Basel»

«Werkstadt Basel» – Priorität bei der Realisierung

Die «Werkstadt Basel» sollte die Alltagsanliegen der Bevölkerung aufnehmen, unterschiedliche Lösungsansätze miteinander konfrontieren und gemeinsame Vorgehensweisen finden. In den Innovationswerkstätten fanden sich zwar vereinzelt noch visionäre Gedanken oder zukunftsgerichtete Ansätze¹, in den Konsenskonferenzen aber waren die 235 gemeinsam gefassten Beschlüsse überwiegend durch das Verdikt der politischen Mehrheitsfähigkeit und der finanziellen Machbarkeit geleitet (vgl. mit Ablauf der «Werkstadt Basel», Darstellung 2). Angesichts des rechtlich unverbindlichen Charakters dieser Beschlüsse erstaunt es vorerst einmal, dass Basels Exekutive 200 von 235 Konsenskonferenz-Beschlüssen als behördenverbindlich erklärte: Allen bisher in Basel durchgeführten Verfahren – aber auch den meisten Mitwirkungsprozessen in anderen Schweizer Städten – war ein weit geringerer Erfolg beschieden. Die Dialogbereitschaft der Partizipierenden war in diesen Prozessen zwar jeweils gelobt worden, die Anliegen dagegen aber bald in Vergessenheit geraten.²

Drei Umstände trugen massgeblich dazu bei, dass der Basler Regierungsrat den Behörden ganze 200 Ergebnisse aus den Konsenskonferenzen zur Umsetzung überwies:

1. Der *Kosten-Nutzen-Faktor*: Im Sommer 1997 beschloss der Grosse Rat den vom Basler Büro Ecos.ch³ ausgearbeiteten Mitwirkungsprozess «Werkstadt Basel» mit gut 900 000 Franken zu finanzieren. Indem die Finanzierung weder aus bestehenden Mitteln noch durch nicht-staatliche Organisationen erfolgte, war auch zu erwarten, dass die verabschiedeten Resultate teilweise umgesetzt würden. Ansonsten hätten sich Regierungsrat und Grosse Rat dem Vorwurf preisgegeben, dass sie in Zeiten des Spardrucks eine bedeutende Summe verschwendet hätten.
2. Die Investition von *politischem Prestige*: Die Ecos.ch vermochte die Exekutive zu überzeugen, dass sie sich von Beginn weg massgeblich für die «Werkstadt Basel» einsetzen müsse. Vor allem die drei direkt in die Prozess-Steuerung involvierten Regierungsratsmitglieder investierten ein beträchtliches Mass ihres Prestiges in die «Werkstadt». Bisweilen merkten sie wohl auch erst

zu spät, wie weit sie sich bereits aus dem Fenster gelehnt hatten. So meint ein Basler Verwaltungsangestellter zu diesem Umstand: «Man kann über die Werkstadt sagen, was man will. Ob sie nun ihre Ziele erreicht hat, oder ob sie überhaupt zielgerecht organisiert war oder im Grunde genommen gar undemokratisch: Für die Regierung, die jetzt mit dem blauen Buch in der Hand winkt und sagen kann: «Wir haben die Re-Demokratisierung eingeleitet, war sie ein Erfolg; damit hat sie sich vielleicht sogar ihre Wiederwahl gesichert.»⁷ Die nach Abschluss der «Werkstadt Basel» gewonnenen Kreditabstimmungen zeugten ebenso wie die Wahlergebnisse Ende 2000 von diesem positiven Return of Investment.

3. Die *Zustimmung der ausführenden Behörde*: In einem zu Beginn der «Werkstadt Basel» nicht vorgesehenen Verfahren haben neun interdepartementale Arbeitsgruppen die Beschlüsse der Konsenskonferenzen auf ihre Zielerreichung hin überprüft und kategorisiert: Ein Drittel der insgesamt 200 Massnahmen wurden direkt von den Konsenskonferenzen zur Umsetzung übernommen. Die anderen zwei Drittel müssen vor ihrer Umsetzung noch weiterentwickelt werden. Damit wird es den ausführenden Stellen möglich, Projekte, die aus politischen oder finanziellen Gründen lange zurückgestellt worden sind, mit eigenen städtebaulichen und stadtentwicklungsspezifischen Konzepten abzugleichen – jetzt allerdings legitimiert durch die «Werkstadt Basel».

Indem die Ecos.ch sowohl Exekutive als auch bedeutende Chefbeamte mit ihrem ganzen Prestige in die «Werkstadt» einzubinden vermochte, gelang es ihr, ein bei partizipativen Verfahren oft angetroffenes Muster zu verhindern: Die Anliegen der Betroffenen dienen nicht alleine der Meinungsbildung; sie hatten auch einen entscheidungsbeteiligenden Charakter! Den Protagonisten der «Werkstadt» ist es gelungen, in diesem Prozess einen Point of no Return zu überschreiten, womit sie der Vision einer von den Bewohnern und Bewohnerinnen direkt mitgestalteten Stadtentwicklung einen Schritt näher kamen.

Mangelnde Beteiligung der Betroffenen

Dieser Erfolg der «Werkstadt Basel» in Bezug auf die Realisierungschancen darf allerdings nicht über einen gravierenden Mangel des Prozesses hinwegtäuschen: der mangelnde Einbezug aller betroffenen Bevölkerungskreise.

Aufgrund des Prozessdesigns hat an der «Werkstadt Basel» eine ganz spezifische Bevölkerungsschicht mitgemacht: der zwischen 35 und 55 Jahren alte, gut ausgebildete Mittelstand, vorwiegend männlich, mit Schweizerpass. Junge Erwachsene und AusländerInnen waren insgesamt schlecht vertreten; und während an den Innovationswerkstätten Frauen und Männer noch paritätisch vertreten waren, reduzierte sich in den Konsenskonferenzen der Frauenanteil auf unter 25 Prozent. Grund dafür waren die fehlende politische Sensibilität sowie die mangelnde Bereitschaft der Prozessverantwortlichen, genügend Mittel für die Integration aller Betroffenen zur Verfügung zu stellen.

Insofern relativierten sich die vorhergehend als erstaunlich bezeichnete Akzeptanz der Konsenskonferenz-Resultate durch den Basler Regierungsrat und der politische Rückhalt im Grossen Rat: In den Konsenskonferenzen wurden mehrheitlich die Anliegen der meinungsführenden Öffentlichkeit aufgenommen – der bei Wahlen und Abstimmungen bedeutsamsten Kraft.

Faire Chancen zur Partizipation!

Die «Werkstadt Basel» hat gezeigt, dass die Forderungen eines solchen partizipativen Verfahrens mehr auf Machbarkeit abzielen und dazu tendieren, den Blick für das Gesamte aus den Augen zu verlieren. Partizipation darf Fachwissen nicht degradieren, visionäre Gedankengänge nicht durch Alltagsanliegen erdrücken. Dieser von Fachpersonen oft kritisch eingebrachte Einwand führte in der Vergangenheit nur zu oft dazu, dass die Ergebnisse partizipativer Verfahren alleine als Input verstanden wurden. Wollen Mitspracheverfahren aber mehr sein als nur die Bestätigung bestehender Handlungskonzepte oder Projekte, so müssen die zur Mitwirkung Aufgerufenen auch faire Chancen zur aktiven Mitgestaltung erhalten. Aus diesem Grund gilt es von Beginn an sorgfältig zu bestimmen, welche Verfahrensarten zur Anwendung gelangen sollen,⁸ wie diese zu finanzieren und gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren sind. Wenn, wie im Fall der «Werkstadt», basisdemokratische Elemente Bestandteil einer Lösungsfindung sein sollen, müssen auch alle Aufwendungen getroffen werden, um zu Beginn, während und nach Abschluss eines Verfahrens solche Versprechen auch einlösen zu können. Wahltaktische Bedenken oder die Furcht vor dem Hinterfragen eigener Konzepte sind hierbei schlechte Berater.

Daniel Blumer, Geograph, Bern; Mitarbeiter Abteilung Bau & Raum, Universität Bern; Verfasser des 2001 publizierten Forschungsberichts «Partizipation und Stadtentwicklung – eine Analyse der Werkstadt Basel»; daniel.blumer@bau.unibe.ch

Literatur

- 1 Als Kapital wird hierbei nicht alleine der Besitz an Boden, Geld und Produktionsmitteln, also ökonomisches Kapital, sondern auch die ebenso bedeutenden Formen kulturellen und sozialen Kapitals verstanden. Vgl. Pierre Bourdieu: Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft. Suhrkamp. 1997
- 2 Schumacher Fritz, 1999: Neue Stadtbaukultur als Grundlage einer dialog- und prozessorientierten Planung. In Koch Michael und Schmid Willy: Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. ORL-Schriften 49.
- 3 Vgl. Selle Klaus: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. S. 170. Bauverlag. 1996
- 4 Zum Beispiel Forderungen nach Quartierräten, AusländerInnenstimmrecht. u.a. Vgl. Blumer Daniel: Partizipation und Stadtentwicklung – eine Analyse der «Werkstadt Basel». Forschungsbericht 4. Gruppe für Sozialgeographie. 2001
- 5 Zum Beispiel die Ergebnisse der «Zukunftswerkstatt Ökostadt Basel» und der «Zukunftswerkstatt DB-Areal» in Basel, die Resultate der «Bahnhof-Foren» in Bern etc.
- 6 Damals nannte sich die «ecos.ch» noch «Ökomedia»
- 7 Vgl. Blumer: Partizipation und Stadtentwicklung: S. 204. 2001
- 8 Vgl. Bischoff Arianne et al.: Informieren, Betiligen, Kooperieren. In Klaus Selle: Planung und Kommunikation. Bauverlag. 1996