



Der Stadtrat an den Gemeinderat

6. April 2022

GR Nr. 2021/437

Motion von Christine Seidler und Matthias Renggli und 4 Mitunterzeichnenden betreffend Institutionalisierung geeigneter Partizipationsprozesse und -formate für Projekte mit stadtweiten Fragestellungen oder starken Auswirkungen auf die Quartiere, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. November 2021 reichten Gemeinderätin Christine Seidler, Gemeinderat Matthias Renggli (beide SP) und vier Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2021/437, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, für komplexe und / oder grössere Projekte mit stadtweiten Fragestellungen oder starken Auswirkungen auf die Quartiere, geeignete Partizipationsprozesse und -formate im Sinne systemischer Planungsinstrumente zu institutionalisieren. Vor oder ab Phase 0 sind die nicht verhandelbaren und die noch offenen Planungsparameter bekannt zu geben und geeignete Instrumente und / oder Prozessformate für die Partizipation zur Verfügung zu stellen oder anzuwenden.

Begründung

Erfolgreiche Partizipation braucht Engagement von unten, sprich der Zivilgesellschaft, aber auch andauerndes Commitment von oben d.h. aus Politik und Verwaltung. Wie die Forschung zur Partizipation der Bevölkerung in öffentlichen Räumen zeigt, führt die gegenseitige Bezugnahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nicht nur zur Lösung des Planungsproblems, sondern ebenso zu mehr Konflikten und Auseinandersetzungen¹. Partizipation heisst deshalb Raum für demokratische Aushandlungsprozesse zu schaffen. Dieser Mehraufwand in der Anfangsphase eines Projekts führt im Regelfall zu einer Beschleunigung aufgrund einer reduzierten Anzahl von Einsprachen und Rekursen.

Die Institutionalisierung von Partizipation ist ein wichtiger Bestandteil einer sozial nachhaltigen Stadtentwicklung. Will die Stadt nicht nur punktuell und projektbezogen Partizipation anbieten, sondern das Verhältnis zwischen dem Staat und der Bevölkerung langfristig partnerschaftlicher gestalten, braucht es Strukturen, Prozesse und Ressourcen, die der Bevölkerung frühzeitig, langfristig und kontinuierlich den Einfluss auf die Planungs- und Entscheidungsprozesse garantieren.

Eine Grundbedingung für die erfolgreiche Beteiligung der Bevölkerung ist deshalb eine noch ausgeprägtere Kooperationen zwischen den Fachressorts und Departementen. Dazu gehört neben der fachspezifischen Zusammenarbeit auch eine sozialraumorientierte Ausrichtung der Verwaltungsaufgaben. In diesem Zusammenhang müssen die Rollen der Beteiligten in einem Partizipationsprozess geklärt sein. Dies betrifft insbesondere die Entscheidungsbefugnisse und Kompetenzen der einzelnen Funktionen und Organisationseinheiten. Bei institutionalisierter Partizipation gibt es keine strikten Regeln und Vorgaben in Bezug der Gestaltung der Prozesse. Dies führt dazu, dass die Prozesse - aufgrund der immer neuen, anderen und unterschiedlichen Fragestellungen eines Planungsprozesses - nicht eins zu eins adaptierbar sind. Institutionalisierung bezieht sich darauf, dass bei anstehenden Planungen partizipative Verfahren zu einem selbstverständlichen Planungsinstrument werden und in die Planungsformate implementiert werden.

Ein Grossteil der Formate, die in der Stadt heute unter dem Begriff Partizipation durchgeführt werden - beispielsweise runder Tisch oder Quartierinformationen - sind zwar sehr wertvoll, aber eine "echte" Partizipation nach wissenschaftlichen Erkenntnissen, wie sie der Vorstoss erzielen möchte, bedingt für jede Planung zu Beginn des Prozesses eine klare Definition, was verhandelbar und was nicht verhandelbar ist. Was in der Planung der verhandelbare Gestaltungsspielraum betrifft, ist eine Ergebnisoffenheit seitens Behörden zwingend und wird in die Umsetzung der Planung nach Möglichkeit implementiert.

¹ Drilling et al, Forschungsbericht zum ZORA-Projekt "Mitwirkung in der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume", 2014



2/5

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

1. Ausgangslage

Die vorliegende Motion GR Nr. 2021/437 deckt sich grösstenteils mit dem Postulat GR Nr. 2017/226 betreffend Formate für institutionalisierte Partizipationsprozesse für grössere und komplexe Projekte im Rahmen der Stadtentwicklung und Verdichtung unter angemessener Kostenbeteiligung von profitierenden Dritten. Der Stadtrat hat dieses Postulat am 20. Mai 2020 mit der Weisung GR Nr. 2020/197 ablehnend beantwortet. Seinem Antrag, es als erledigt abzuschreiben, folgte der Gemeinderat am 27. Oktober 2021 (Beschlussnummer 4513).

Wie der Stadtrat in der Weisung GR Nr. 2020/197 ausgeführt hat, ist es ihm seit Längerem wichtig, dass die Vorhaben und Projekte der Stadt grundsätzlich kooperativ und partizipativ angegangen werden. Er hat in den «Strategien Zürich 2035» (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 128/2015) festgehalten, dass «alle Bevölkerungskreise Anspruch auf eine offene und dialogbereite Kommunikation haben».

Die Durchführung *informeller* Mitwirkungsverfahren zusätzlich zu den formellen Verfahren wie Vernehmlassungen und öffentlichen Auflagen ist deshalb ein fester Bestandteil des Instrumentariums und der Kultur der Stadtverwaltung.

Beispiele, die das breite Spektrum an laufenden und abgeschlossenen Partizipationsverfahren aufzeigen, finden sich auf der Webseite <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/mitwirkung.html#>.

Die Stadt verfügt seit 2006 über eine Arbeitshilfe «Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse» (STRB Nr. 1015/2006) für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung. Sie verankert das gemeinsame Verständnis in Bezug auf partizipative Vorgehensweisen. Die «Checkliste» (überarbeitet 2015) [Checkliste Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse – Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/mitwirkung.html#) ermöglicht Projektleitenden den schnellen Zugriff zu den wichtigsten Themen.

Darüber hinaus eröffnet die digitale Transformation für die Partizipation neue Möglichkeiten. Der Stadtrat hat deshalb in den «Strategien Zürich 2035» das Ziel gesetzt, dass die «Partizipationsprozesse der Stadt durch die Nutzung und Weiterentwicklung digitaler Angebote erweitert werden». In der Strategie «Smart City Zürich» und im zugehörigen Umsetzungsbeschluss (GR Nr. 2018/456) wird dieses Ziel konkretisiert. Im Rahmen des Strategie-Schwerpunkts «Smarte Partizipation erproben» (STRB Nr. 665/2019) prüft der Stadtrat, wie digitale Möglichkeiten gewinnbringend für die partizipativen Prozesse der Stadt eingesetzt werden können. Erfolgreich erprobte Lösungen sollen stadtweit etabliert werden. Dementsprechend wurden bereits bei den Mitwirkungsverfahren zur «Schnittstelle Stadt – Quartiere» [stadt-zuerich.ch/schnittstelle-stadt-quartiere](https://www.stadt-zuerich.ch/schnittstelle-stadt-quartiere), «Mein Zürich im Alter» [stadt-zuerich.ch/altersstrategie](https://www.stadt-zuerich.ch/altersstrategie), zum «VBZ Zukunftsbild ÖV 2050» [VBZ Mitreden \(vzb-mitreden.ch\)](https://www.vbz-mitreden.ch) und beim Projekt «Mobilität und Stadträume» [stadt-zuerich.ch/stadtraum2050](https://www.stadt-zuerich.ch/stadtraum2050) die Möglichkeiten der E-Partizipation in Kombination mit analogen Verfahren ausgelotet.



3/5

Die Weisung GR Nr. 2020/197 mit dem Bericht «Partizipationsprozesse» zeigt anhand von Planungs- und Mitwirkungsprozessen den Stellenwert informeller Mitwirkung in der Stadt Zürich auf. Seit dem Erscheinen des Berichts 2020 wurden weitere Mitwirkungsprozesse angegangen: Zum Beispiel seit 2019 Josef-Areal, seit 2021 Big Picture Grünau, 2020/ 2021 Birchstrasse, seit 2021 Sukkulentensammlung, seit 2021 Seeufer Wollishofen, seit 2022 Papierwerd-Areal.

Mit der Festsetzung des Kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen durch den Gemeinderat und der Annahme in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 (Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich laufend) sind wichtige Aspekte der informellen Mitwirkung in Fragen der Planung und Gebietsentwicklung zudem behördenverbindlich festgehalten: *«Kapitel 3.1.4, Massnahme i): Stadtgebiete mit Veränderungsprozessen begleiten ... Im Rahmen von Planungsprozessen erarbeitete Ergebnisse und Entwicklungsziele werden in räumlichen oder fachübergreifenden Leitbildern festgehalten. Relevante Akteurinnen und Akteure sowie die betroffene Quartierbevölkerung werden über die gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten hinaus in angemessener Weise in die Planungsprozesse einbezogen. So werden bedarfsweise begleitende Prozesse und Organisationsformen eingerichtet.»*

2. Zum Auftrag, Partizipationsprozesse zu institutionalisieren

Mit der Motion wird der Stadtrat beauftragt, *«für komplexe und / oder grössere Projekte mit stadtweiten Fragestellungen oder starken Auswirkungen auf die Quartiere, geeignete Partizipationsprozesse und -formate im Sinne systemischer Planungsinstrumente zu institutionalisieren. ...»*.

Damit formulieren die Motionärin und der Motionär einen Auftrag, der sinngemäss bereits behördenverbindlich festgehalten ist (siehe unter 1. Ausgangslage) und in der Praxis bereits umgesetzt wird.

Wie in der Weisung GR Nr. 2020/197 ausgeführt wurde, ist die Durchführung von informellen Partizipationsprozessen in der Stadt etabliert und seit Langem Teil der Planungskultur. Die Vorhaben der Stadt unterscheiden sich nicht nur bezüglich ihrer Ausgangslagen, Herausforderungen und Ziele, sondern auch hinsichtlich der betroffenen Teile der Bevölkerung und Anspruchsgruppen. Informelle Partizipationsprozesse müssen für die jeweilige Ausgangslage konzipiert und auf die lokalen Gegebenheiten und inhaltlichen Fragestellungen zugeschnitten werden. Dies entspricht auch der Formulierung aus der Motion: *«Bei institutionalisierter Partizipation gibt es keine strikten Regeln und Vorgaben in Bezug der Gestaltung der Prozesse»*.

Weiter sind informelle Mitwirkungsverfahren nicht in jedem Fall möglich und sinnvoll. Sie machen nur dann Sinn, wenn ein ausreichender Handlungsspielraum besteht und wenn sie sich mit den formellen Entscheidungsverfahren vereinbaren lassen. Ein Mehrwert entsteht insbesondere, wenn durch den informellen Einbezug für das Vorhaben wichtiges, lokales Wissen gesammelt werden kann oder es aufgrund des Vorhabens wichtig ist, dass Bevölkerungsgruppen den Prozess direkt miterleben, mitprägen und dadurch die Ergebnisse am Ende auch mittragen. Der Aufwand muss verhältnismässig und leistbar sein.

Die Departemente und Dienstabteilungen der Stadtverwaltung bearbeiten sehr verschiedene Themen und Aufgaben und kennen entsprechend unterschiedliche Abläufe. Sie müssen individuell beurteilen können, ob ein informeller Partizipationsprozess sinnvoll und zu leisten ist



4/5

und welches das geeignete Verfahren sowie der richtige Zeitpunkt dafür sind. Dementsprechend haben das Amt für Städtebau, das Tiefbauamt oder Grün Stadt Zürich die Frage, ob in ihren Projekten jeweils ein Mitwirkungsprozess angebracht ist, bereits heute in ihre Prozessabläufe integriert.

Eine Abgrenzung zwischen informellen Partizipationsprozessen, die gemäss Formulierung aus der Motion «für komplexe und / oder grössere Projekte mit stadtweiten Fragestellungen oder starken Auswirkungen auf die Quartiere» durchgeführt werden, und anderen informellen Partizipationsprozessen der Verwaltung, für die eine Institutionalisierung nicht gelten würde, ist nicht praktikabel. Denn eine «Institutionalisierung» bedarf eindeutiger Regeln zur Abgrenzung von Fällen mit bzw. ohne Pflicht zur informellen Mitwirkung. Die in der Motion verwendeten Begriffe «komplex», «grösser» und «stadtweit» würden umfangreiche Definitionen benötigen (z. B. Grösse von Arealen, Investitionssumme, Grösse des Handlungsspielraums, ...). Solche Regeln würden einen erheblichen Aufwand und Ressourcen der Verwaltung verursachen, sind in der Praxis nicht umsetzbar und führen nicht zu einer Veränderung der bereits bestehenden Möglichkeiten und der Praxis.

Die Motionärin und der Motionär formulieren, dass Mitwirkungsprozesse mit der «Phase 0» beginnen sollen. Es ist bereits heute im Interesse des Stadtrats, dass Mitwirkungsprozesse in der frühen bzw. vorbereitenden Prozessphase ansetzen, um rechtzeitig zu informieren und das Prozessdesign frühzeitig so auszurichten, dass die Interessen möglichst umfassend und frühzeitig erkundet und diskutiert werden können. Des Weiteren ist ein zentraler Bestandteil der Prozesse, den Handlungsspielraum zu Beginn zu klären und transparent darzulegen (Formulierung aus der Motion: «... bedingt für jede Planung zu Beginn des Prozesses eine klare Definition, was verhandelbar und was nicht verhandelbar ist...»). Diese Grundlagen für Mitwirkungsprozesse sind in der unter 1. Ausgangslage erwähnten [Checkliste Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](http://stadt-zuerich.ch) festgehalten.

In Mitwirkungsprozessen steckt viel Energie, sie bedeuten sowohl für den Stadtrat und die Stadtverwaltung als auch für Akteursgruppen grosses Engagement und einen beträchtlichen Aufwand (zeitlich und finanziell). Entsprechend ist eine hohe Qualität der Prozesse durch frühzeitigen Einbezug bereits heute im Interesse des Stadtrats.

Die Stadt bietet Formate für verschiedene Massstabsebenen und Intensitäten der Mitwirkung, von Informations- und Dialogveranstaltungen im Quartier (zum Beispiel das Format «Diagonal» in Affoltern, Schwamendingen und Zürich-West) bis zur Mitwirkung bei grösseren Arealentwicklungen (siehe die Auflistung unter 1. Ausgangslage).

Mitwirkungsprozesse werden nicht einseitig vom Stadtrat und Stadtverwaltung initiiert. Es ist Teil der Planungskultur, dass der Stadtrat offen ist für Vorschläge von Quartierorganisationen, Interessensgruppen, politischen Vertreterinnen und Vertretern, die Mitwirkungsprozesse anregen. Beispiele sind die Prozesse «Big Picture Grünau» und «Seeufer Wollishofen».

Für den Stadtrat ist eine transparente Planungskultur und Mitwirkung ein wichtiges Ziel. Die Ziele und Methoden der Stadt stimmen bereits heute in hohem Mass mit den von der Motionärin und dem Motionär vorgebrachten Anliegen überein. Der Stadtrat verfolgt die laufende Weiterentwicklung der Formate und Prozesse sowie die Systematisierung der Entscheidungskriterien bezüglich der Durchführung von Mitwirkungsprozessen. Die geforderte Institutionalisierung von Partizipationsprozessen ist aufgrund von Abgrenzungsproblemen und der Vielgestaltigkeit der behördlichen Planungsaufgaben jedoch nicht operationalisierbar. Es ist daher



5/5

nicht zweckdienlich und im Sinne des zielgerichteten Einsatzes von Ressourcen, Partizipationsprozesse zu institutionalisieren. Der Stadtrat lehnt die Entgegennahme der Motion daher ab. Mit Blick auf die kürzlich erfolgte Beantwortung des gleich gerichteten Postulats ist der Stadtrat auch nicht bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti