

ZORA-Projekt
**„Mitwirkung der Bevölkerung bei der
Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums“**

Synthesebericht mit Arbeitshilfe

Dezember 2014

Verfasst durch das Projektteam:

rihm kommunikation
Kommunikations- und Prozessmanagement

n|w

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit
Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung

Impressum

Konzept und Projektleitung: rihm kommunikation gmbh

Verantwortung Synthesebericht (inkl. ZORA-Arbeitshilfe und Prozess-Schema):
rihm kommunikation gmbh, Isabelle Rihm und Dorin Kaiser
unter Mitarbeit der FHNW – ISS
und Michael Emmenegger, Zürich

Verantwortung Forschungsbericht:
FHNW – ISS, Prof. Dr. Matthias Drilling und MA Tanja Klöti
unter Mitarbeit von rihm kommunikation gmbh

Auftraggeber:
Arbeitsgruppe Zentrum öffentlicher Raum (ZORA) des schweizerischen Städteverbands

Bilder: rihm kommunikation gmbh

Grafiken: rihm kommunikation gmbh / FHNW-ISS

Hinweis: Im Bericht wird in der Regel die männliche Form verwendet.

Basel, Dezember 2014

2. Kapitel: Partizipation – um was geht es?

2.1 Begriff und Empfehlungen zur Verwendung

Ein Ausgangspunkt für das ZORA-Projekt war das Anliegen der ZORA-Städte nach einer (einheitlichen) Definition von „Mitwirkung“, da der Begriff in der Praxis unterschiedlich verwendet wird. Eine Erkenntnis aus dem ZORA-Projekt ist, dass es ganz unterschiedliche Zugänge gibt, was unter Partizipation verstanden wird. Da alle Zugänge ihre Berechtigung haben, ist es nicht möglich, ein „allgemeingültiges“ Verständnis von Partizipation zu definieren.

Der Forschungsbericht beleuchtet diese unterschiedlichen Verständnisse von Partizipation. Zudem stellt der Bericht unterschiedliche Systematiken aus der Literatur zusammen, welche beschreiben, was Partizipation beinhaltet. Diese bezeichnen zum Beispiel verschiedene Grade oder Stufen der Partizipation (siehe Forschungsbericht, Kapitel 5.2).

Im Sinne einer allgemeinen Begriffsklärung, lässt sich daraus ableiten, was Partizipation im Kern beinhaltet:

Kernelemente der Partizipation

*Partizipation beschreibt einen **Austauschprozess** zwischen **mehreren Personen** oder **Persongruppen** bzw. deren **Repräsentierenden** (z.B. Verwaltung, Bevölkerung, InvestorInnen, soziale Organisationen), die sich die **Einflussnahme** an einer sie betreffenden Entwicklung (oder an einem Inhalt) selber sichern oder diese ihnen zugestanden wird.*

*Partizipation meint konkret, dass die **Einflussnahme** auf **Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess** (z.B. Analyse der Bedürfnisse und deren Berücksichtigung in der Nutzungsplanung) sowie auf **Strukturen**, in welche dieser Prozess eingebettet ist (z.B. Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes "Öffentlicher Raum"), **geteilt** werden.*

Siehe Forschungsbericht Kapitel 5.2

In der Praxis bleibt aber die Schwierigkeit bestehen, dass verschiedene Begriffe verwendet werden und nicht immer klar ist, wer was genau unter den jeweiligen Begriffen versteht. Daher macht das Projektteam folgende Empfehlungen:

1. Empfehlung: Kernelemente sollten gegeben sein, wenn von Partizipation gesprochen wird

Auch wenn verschiedene Begriffe verwendet werden, sollten die Kernelemente (siehe oben) gegeben sein, wenn von Partizipation gesprochen wird. Anhand der Fragen, mit denen die Herangehensweise an Partizipation im öffentlichen Raum strukturiert werden kann (siehe Kapitel 1), lassen sich die Kernelemente des Begriffs wie folgt fokussieren:

Aspekt	Kernelement	Bemerkung
Warum / Wozu?	Einflussnahme teilen	Von Partizipation sollte demnach nicht gesprochen werden, wenn keine Möglichkeit besteht, ein „Ergebnis“ zu beeinflussen bzw. wenn dieses nur von einer Seite beeinflusst werden kann.
Was?	auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess, hier konkret die Planung und Nutzung des öffentlichen Raums	Der Einflussgegenstand der Partizipation kann weit gefasst sein, d.h. Partizipation muss nicht unbedingt direkt auf eine Entscheidung wirken, sie kann auch indirekt sein, beispielsweise in dem sie die politische Willensbildung oder Art der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren beeinflusst.
Wer?	mehrere Personen, ggf. mit verschiedenen Interessen	Entscheidend ist, dass immer mehrere Personen involviert sind, es sich also nicht um eine Form der Einflussnahme handelt, die durch eine einzelne Person ausgeübt wird.
In welchem Rahmen / Kontext?	Strukturen, in welche der Prozess eingebettet ist	Hier geht es vor allem darum, sich bewusst zu sein, dass Partizipation im Rahmen bestehender Strukturen stattfindet, die sich durch die Partizipation aber auch verändern können. In diesem Sinne können auch die Strukturen selbst Gegenstand der Partizipation sein.
Wie?	Interaktion im Sinne von Austausch	Die Frage des Wie, bzw. der konkreten Methoden ist bewusst nicht Gegenstand dieses Syntheseberichts, da es hierzu bereits Handbücher gibt (siehe Kap. 1). Nur solche Methoden sind als partizipativ zu bezeichnen, die eine Form des Austausches enthalten. Individuelle Befragungen sind beispielsweise nicht als partizipative Methode einzuordnen, sie können aber ein partizipatives Vorgehen ergänzen.

Tab. Kernelemente der Partizipation

2. Empfehlung: Partizipation als „Überbegriff“ bzw. differenzierte Begriffe verwenden

Sowohl der Begriff der „Mitwirkung“ als auch der „Beteiligung“ birgt eine Reihe von Schwierigkeiten in sich:

- Mitwirkung wird in der Schweiz sehr häufig verwendet und von vielen relativ undifferenziert für alle möglichen Formen der Gestaltung des Kontakts zwischen Verwaltung und Bevölkerung verwendet. Aufgrund der begrifflichen Nähe zur Mitbestimmung entstehen aber insbesondere bei den Partizipierenden leicht falsche Erwartungen in Bezug auf die eigenen Einflussmöglichkeiten.
- Viele denken bei Mitwirkung sofort an die gesetzlich vorgeschriebene Form der „formellen Mitwirkung“. Dieser wird im Planerjargon relativ pauschal die „informelle Mitwirkung“ gegenüber gestellt für alle Beteiligungsangebote, die nicht unter die „formelle Mitwirkung“ fallen. Für Aussenstehende klingt der Begriff der „informellen Mitwirkung“ aber unverbindlich (was aber die „informelle“ Mitwirkung eigentlich nicht sein sollte). Ausserdem gibt es zahlreiche informelle Möglichkeiten, wie Menschen in einem Gemeinwesen Einfluss nehmen können (z.B. über Lobbying, persönliche Kontakte etc.).

- In der Literatur werden Beteiligung, Teilhabe und Teilnahme von einander unterschieden. Diese drei Begriffe transportieren jeweils unterschiedliche Verständnisse über die Machtbeziehung zwischen den beteiligten Akteuren. Beteiligung charakterisiert demnach ein hierarchisches Verhältnis zwischen den Akteuren. (siehe Forschungsbericht, S. 49)

Das Projektteam empfiehlt daher, Partizipation als Begriff zu verwenden (und auf die Begriffe „Mitwirkung“ oder „Beteiligung“ zu verzichten), wenn es um eine umfassende Bezeichnung für verschiedene mögliche Formen gehen soll. Wenn es um ein konkretes Partizipationsangebot geht, sollte dieses wiederum mit möglichst präzisen Begriffen benannt werden (z.B. Dialog, Konsultation, Anhörung, Aushandlungsprozess, Diskussionsforum etc.).

3. Empfehlung: Partizipation und Kommunikation unterscheiden, aber zusammen denken

Eine klare Abgrenzung zwischen den Begriffen „Kommunikation“ und „Partizipation“ ist schwierig. Für manche ist Partizipation ein Teil der Kommunikation, andere sehen Kommunikation als Element der Partizipation. Eine genaue Begriffsklärung und -abgrenzung soll im Rahmen dieses Syntheseberichts nicht vorgenommen werden, da dafür auch eine sorgfältigere Untersuchung des Begriffs der Kommunikation erforderlich wäre, was aber nicht Gegenstand der Untersuchung im Rahmen des ZORA-Projektes war.

Allerdings empfiehlt das Projektteam in einem Punkt eine klare Unterscheidung: „Reine“ Information (z.B. eine Informationsveranstaltung, bei der es nicht darum geht, die Ansichten oder Meinungen der Zuhörenden aufzunehmen) ist Teil der Kommunikation, sollte aber nicht unter den Begriff der Partizipation subsummiert werden – auch wenn Information als wichtiger Bestandteil bzw. sogar als Voraussetzung für Partizipation zu sehen ist.

Aus Sicht des Projektteams ist in diesem Zusammenhang aber vor allem entscheidend, dass Kommunikation und Partizipation gemeinsam als Teil eines gesamthaften Interaktionsprozesses zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit betrachtet und aufeinander bezogen werden: Mal gilt es dabei zu definieren, wie und mit welchen Kommunikationsmassnahmen Partizipation unterstützt werden kann. Ein anderes Mal geht es um die Frage, wie Partizipationsangebote in eine weitergehende Kommunikationsstrategie eingebettet werden können.

Idealerweise sollten sowohl die Partizipation wie auch die Kommunikation als Führungsaufgaben verstanden werden und entsprechend nah an der Ebene strategischer Verantwortung angesiedelt sein.

4. Empfehlung: Die unterschiedlichen Grade der Partizipation nicht „hierarchisch“ definieren

In der Literatur finden sich verschiedene Systematiken, die definieren, was Partizipation beinhaltet, in dem sie unterschiedliche Stufen oder Grade von Partizipation bezeichnen (siehe Forschungsbericht Kap. 5.2).

Solche Stufenmodelle, wie beispielsweise die klassische „ladder of participation“ von Sherry Arnstein, enthalten häufig explizit oder implizit eine Wertung. Die „oberen Stufen“ erscheinen darin als anzustrebende, „höchstes“ Ideal der Partizipation.

Es empfiehlt sich aber, statt die Grade oder Stufen nicht hierarchisch zu denken, sondern eher im Sinne von verschiedenen Formen oder Werkzeugen, die je nach Zielsetzung des Partizipationsverfahrens geeignet sind.¹

5. Empfehlung: Zugrunde liegende Verständnisse von Partizipation klären

Zwar helfen die Definition der oben genannten Kernelemente sowie die Differenzierungen zur Begriffsverwendung dabei, besser zu fassen, wann von Partizipation gesprochen werden kann. Damit ist jedoch noch nicht geklärt, was der Begriff für jeden Einzelnen genau bedeutet bzw. worauf es den verschiedenen Akteuren bei Partizipation ankommt. Zu Missverständnissen oder Konflikten kommt es demnach nicht in erster Linie, weil keine einheitliche Definition vorliegt, sondern weil verschiedenen Akteure zum Teil mit ganz unterschiedlichen Verständnissen an die Partizipation herangehen.

Die unterschiedlichen Zugänge zur Partizipation wirken sich auch darauf aus, welche Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung eines konkreten Partizipationsverfahrens gezogen werden (welche Ziele werden angestrebt, welche Akteure sollen beteiligt werden etc.). Die gemeinsame Verständigung ist daher auch Voraussetzung, um sich über die Ausgestaltung der Herangehensweise zu einigen und gemeinsame Maßstäbe zu entwickeln, wie der Erfolg eines Verfahrens beurteilt werden soll.

Daher ist es in der Praxis wichtig, dass sich die verschiedenen Akteure der unterschiedlichen Partizipationsverständnisse bewusst sind und sich gemeinsam darüber verständigen, um zu einer gemeinsamen Haltung zu gelangen (bspw. an einer Kick-off-Sitzung). Dies ist auch eine zentrale Empfehlung, die für die Herangehensweise an Partizipation im öffentlichen Raum im Kapitel 3 ausgeführt wird.

¹ „Unterschiedliche Grade der Partizipation sollten (...) im Sinne eines „Werkzeugkastens (gedacht werden), bei dem der geeignete Grad bzw. die Methoden je nach Zielsetzung des Partizipationsverfahrens ausgewählt werden (...) Wer über geringfügige Varianten in einem Investorenplan informieren möchte, der sollte keine Bürgerwerkstätten veranstalten. Und wer nach frischen Nutzungsideen für leer stehende Kasernen sucht, der sollte lieber spielerisch vorgehen und ein Ausprobieren zulassen.“ (Stadtpilot 06/2013, S. 18/19)