

Auszug aus dem substanziellen Protokoll

3. Ratssitzung vom 30. Mai 2018

80. 2017/226

Postulat von Christine Seidler (SP) und Mario Mariani (CVP) vom 05.07.2017: Formate für institutionalisierte Partizipationsprozesse für grössere und komplexe Projekte im Rahmen der Stadtentwicklung und Verdichtung unter angemessener Kostenbeteiligung von profitierenden Dritten

Gemäss schriftlicher Mitteilung ist die Stadtpräsidentin namens des Stadtrats bereit, das Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Christine Seidler (SP)** begründet das Postulat (vergleiche Beschluss-Nr. 3087/2017): Partizipation kennt man in Zürich vor allem noch vom «Mega!phon». Dort hat man mit Kindern zusammen Spielzeug gestaltet. Man war der Ansicht, dass Kinder und Jugendliche Experten in eigener Sache sind, weshalb man sie angemessen in die Planungen ihrer Freizeit- und Lebensräume einbezogen hat. Denn wenn sie einbezogen werden, ist dies ausschlaggebend dafür, ob sie die Räume gern haben, wie sie damit umgehen und sie pflegen. Das gilt aber auch für Erwachsene. Umso mehr, als dass man sich mit dem Siedlungsdruck und mit der Verdichtung im Wettbewerb um Lebensqualität konfrontiert sieht. Das nachfolgende Postulat steht nicht nur mit den Herausforderungen der städtischen Verdichtung in Zusammenhang, sondern auch mit globalen Trends. Es ist nicht verboten, als kleine Weltstadt auch mal über den eigenen Tellerrand zu schauen und sich damit auseinanderzusetzen, was auf uns zukommt. Mehr als zwei Drittel aller Menschen leben in Städten und Agglomerationen und es werden mehr. Das ist eine Konsequenz der Globalisierung und der dezentralen Siedlungsstrukturen, die nicht mehr wirtschaftlich sind. Auch der demografische Wandel ist ein wichtiges Thema. Wir haben dem neuen Raumplanungsgesetz zugestimmt, dort gilt Innen- vor Aussenentwicklung. Das Bevölkerungswachstum und die Entwicklung kann man nicht steuern, aber man muss damit umgehen. Das löst man nicht mit der Masseneinwanderungsinitiative, die auch nur ein Treiber der Globalisierung ist. Die Globalisierung und der demografische Wandel führen zu veränderten Gesellschaftsstrukturen. Dichtung per se ist aber eine Kulturfrage und Dichte und Verdichtung ist ein Prozess und muss ein Prozess sein. Der eigentliche Kern dabei ist, dass die Innenentwicklung immer dort stattfindet, wo schon jemand ist. Jemand mit Vorstellungen, eigenen Wünschen, Zielen und ganz besonders mit Emotionen. Neben den Anforderungen, die mit der quantitativen Verdichtung auf uns zukommen, gibt es auch Zielkonflikte. Das stellt die Stadtplanung vor ganz schwierige Herausforderungen, bei welchen die bisherigen Instrumente nicht mehr ausreichen. Früher hat man von oben nach unten geplant, der Architekt war der Star und hat die grossen Entwürfe gemacht. Das findet heutzutage keine Akzeptanz mehr. Die bisherige Planungskultur und Instrumente stossen durch die Glasdecke und in vielen Städten, insbesondere auch in Zürich, wird die Kritik an den bisherigen Planungsprozessen laut. So nimmt auch die Dynamik nach der Forderung für alternative Lösungen zu. Wir haben alle das Recht auf*

Stadt. Doch das Recht auf Stadt ist nicht einfach das Recht auf Zugang zum bereits existierenden, sondern das Existierende nach den eigenen Wünschen zu gestalten. Bei Partizipation geht es in erster Linie darum, die Menschen zu Beteiligten der Stadt zu machen. Partizipation trägt bei den Kindern zur Identität und Stadtqualität bei, indem vielfältige Vorschläge und Ideen einfließen können und Planung dem kritischen Blick von potenziellen Nutzerinnen und Nutzern ausgesetzt wird, unabhängig von Staatszugehörigkeit, Kontostand oder Status. Partizipation ist Investition in die Zukunft und Stadt der Zukunft. Sie fördert Identifikation der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer mit dem Ort und macht sie zu Produzenten des Raums. Unter der Prämisse der Verdichtung einerseits und dem Wertewandel in der Gesellschaft andererseits ist das zwingend. Das wirtschaftliche Wachstum hat zur Folge, dass sich der Wettbewerb um Raum-, Lebens- und Wohnqualität zuspitzen wird. Die Verdichtung gelingt ohne namhafte und schmerzhaft eingriffe in die bestehenden Strukturen nicht, das geht mit Veränderungen einher. Damit sich die Veränderungen und die Lebensqualität nicht gegenseitig ausschliessen, sondern aktivieren, müssen die Eingriffe mit dem Respekt vor der Geschichte und ganz besonders entlang der Bedürfnisse aller Betroffenen vorgenommen werden. Dies kann nur mit Beteiligung und Teilhabe gelingen.

Stefan Urech (SVP) begründet den von Peter Schick (SVP) namens der SVP-Fraktion am 6. September 2017 gestellten Ablehnungsantrag: Man bekommt den Eindruck, dass Partizipation der Bürger in Zürich unmöglich und zudem ein riesiger Hürdenlauf ist. Die Ideen und Meinungen von Bürgern gelangen nicht an die Stadt oder an die Bauherren. Es gibt heute schon verschiedenste Gremien. Der Bürger hat die Auswahl zwischen Institutionen, in denen er seine Ideen einbringen kann. Man kann sich beispielsweise an den zuständigen Gemeinderat wenden oder an den Quartierverein. Wenn man denkt, das reicht immer noch nicht, kann man die Quartierkoordination anfragen. Diese hat sich der Beibehaltung der Lebensqualität bei zunehmender Verdichtung auf die Fahne geschrieben und ist die Anlaufstelle von Anliegen aus der Bevölkerung an die Stadt. Es gibt also drei Institutionen, bei welchen man seine Anliegen einbringen kann.

Katharina Prelicz-Huber (Grüne) stellt folgenden Textänderungsantrag: Partizipation ist eine wichtige Idee und es ist auch wichtig, dass man sie institutionalisieren soll. Gerade wenn es um grössere und komplexe Projekte geht. Je früher man die gesamte Bevölkerung wirklich einbezieht, desto besser wird ein Projekt nachher getragen und nicht mit irgendwelchen Mitteln torpediert. Sprich, es wird am Schluss deutlich günstiger als wenn man viele Anläufe starten musste, weil man das Quartier gar nie gefragt hat. Wenn man solche Prozesse institutionalisiert, besteht weniger die Gefahr, dass man es vergisst oder nicht will, weil es zu kompliziert ist, jetzt noch das Quartier zu befragen. Wir finden eine solche Institutionalisierung wichtig, damit man sich auf beiden Seiten der Weiterentwicklung bewusst ist und erkennt, dass man dadurch auch oft sehr praktische und gute, zusätzliche Ideen bekommt. Wir möchten aber, und deshalb stellen wir einen Änderungsantrag, alles etwas offener formuliert wissen. Es muss nicht sein, dass Partizipation nur geschehen soll, wenn das Projekt gross und komplex ist. Es darf entweder gross oder komplex sein und schon dann soll die Bevölkerung einbezogen werden. Wir finden es auch nicht nötig, dass man ganz genau festlegt, welches Format angewendet wird. Das Recht soll institutionalisiert werden, die Form soll sich aber je

nach Projekt anpassen können. Es muss auch nicht zwingend sein, dass sich Dritte finanziell beteiligen. Das kann man prüfen, aber davon sollte nicht die Mitbestimmung der Bevölkerung abhängig gemacht werden.

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie im Rahmen der Stadtentwicklung und Verdichtung für komplexe ~~und~~ oder grössere Projekte, stadtweite Fragestellungen oder einschneidende Quartiereingriffe ~~Formate für institutionalisierte~~, geeignete Partizipationsprozesse ~~definiert und deren Durchführung gewährleistet~~ institutionalisiert werden können. Dabei ist bei der Finanzierung ~~dieser Prozesse zu prüfen, ob bei diesen Prozessen~~ eine angemessene Kostenbeteiligung ~~der~~ von der Entwicklung profitierenden Dritten (Investoren, Grundeigentümer etc.) ~~sicherzustellen sichergestellt werden kann~~. In diesem Zusammenhang ist dem Gemeinderat auf der Basis von laufender oder künftigen Partizipationsprozessen innerhalb von zwei Jahren ein Bericht vorzulegen, welcher Anlass, Form, Erfahrungswert, Mehrwert und Kostenbilanz darlegt.

Weitere Wortmeldungen:

Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP): *Anstatt zu erklären, warum die vorhandenen demokratischen Mittel der Einflussnahme nicht mehr genügen und aufzuzeigen, welche neue Formen von politischer Mitsprache sich aufdrängen, finden wir eine Anreihung von Schlagworten, die weder das angestrebte Ziel noch den Weg dorthin klar aufzeigen. Auf der Grundlage von schwammigen Begriffen, wie komplexe und grössere Bauprojekte, die sowohl stadtweit als auch quartierspezifisch Auswirkungen haben, soll der Gestaltungswille der Bevölkerung mit neuen Instrumenten der Einflussnahme ermöglicht werden. Finanziert wird das Ganze durch die am Bau beteiligten Investoren und Miteigentümer. Was uns an den vage formulieren Wünschen zur neuen Stadtentwicklung stört, ist, dass das Postulat eine Form von Einflussnahme verspricht, die es kaum halten kann. Anders als partizipative Gestaltungsmittel, mit denen Bürgerinnen und Bürger ihre Wünsche an die Verwaltung richten können, ist hier nicht klar, wer mit wem genau verhandelt und wer letztendlich Entscheidungskompetenzen bekommt und die auch noch mit den anderen Mitteln zur Einflussnahme harmonisieren soll. Hinzu kommt das Problem, dass Fachleute seitens der Verwaltung aber auch seitens der Investoren Ideen von meist kreativen Laien oder wahrscheinlich Befürchtungen von beunruhigten Beobachtern städtebaulicher Veränderungen abholen und diese nachvollziehbar und transparent für alle weiterentwickeln sollen. Dazu stellen wir uns einige Fragen. Erstens, wie repräsentativ sind die eingebrachten Ideen für die Quartierbevölkerung? Wie gross ist der Verwaltungsaufwand und nicht nur der Aufwand, der die von den Postulanten geforderte Berichterstattung betrifft? Wir laufen auch Gefahr, anstatt die Probleme zu lösen, Probleme zu verwalten und dadurch die partizipierende Bevölkerung zu frustrieren, weil es nichts Unbefriedigenderes gibt, als Ideen einzubringen und diese letztendlich nie umgesetzt zu sehen. Wir Grünliberalen unterstützen das Postulat nicht, weil die Notwendigkeit der Forderung von politischer Mitbestimmung, die über die bereits bestehenden Mittel hinausgeht und die von den Postulanten angestrebten Ziele und Wege zu unklar bleiben. Abgesehen davon fragen wir uns, ob in der aktuellen Situation, in der wir uns überlegen, wie Zürich baulich weiterentwickelt werden soll, in einem Moment, in dem wir immer noch über angemessene Mehrwertausgleiche diskutieren, es wirklich opportun ist, noch mehr Unruhe ins Spiel zu bringen.*

Eduard Guggenheim (AL): Wir teilen die Bedenken, wir stimmen aber dem Postulat trotzdem zu, wenn auch mit Vorbehalten. Wir befürchten reine Informationsveranstaltungen in Wohlfühlgrüppchen, anstelle einer aktiven Mitarbeit. Dort müsste man klarer werden und auch die Bedingungen setzen. Dazu kommt, dass nur geschlossene statt offene Möglichkeiten für die Teilnahme vorhanden sind. Trotzdem würden wir Ja sagen, weil die grundlegende Idee absolut sinnvoll ist. Ich selber habe auch im kleineren Bereich gute Erfahrungen in solchen Gruppen gemacht, unter anderem in der offenen Planung Morgental. Hier zählte man allerdings von der ersten Planungsidee bis zur jetzt fast fertigen Realisierung vierzig Jahre. Das Resultat wird nun aber umgesetzt. Das Ergebnis ist eine Konfliktreduktion zwischen den beteiligten Menschen in solchen Arbeitsgruppen. Dabei ist wichtig, dass der Bevölkerungsquerschnitt in wirklich jeder Beziehung berücksichtigt wird, also politisch und sozial. Die AL stimmt trotz Vorbehalten zu, im Vertrauen darauf, dass gute Ergebnisse generiert werden und eine gute Umsetzung geplant wird.

Walter Anken (SVP): Im Postulat ist von institutionalisierten Partizipationsprozessen die Rede. Damit soll nicht nur die Meinung der Bevölkerung eingeholt, sondern die Ideen auch weiterentwickelt werden, die danach in das Planungsverfahren einfließen. Gleichzeitig steht aber dort auch, dass der Stadtrat mit dem Postulat den Auftrag erhält, Formate zu suchen, die zwischen den unterschiedlichen Meinungen der Bevölkerung vermitteln. Mit der institutionalisierten Mitbestimmung richtet man ein riesiges Chaos an und erteilt dem Stadtrat auch noch den Auftrag, Formate zu suchen, um alles wieder zusammen zu kitten. Zahlen sollen dies die Profiteure, sprich die Investoren und Grundeigentümer. Im Grunde ist es aber das verdichtete Bauen, was der SP grosse Sorgen macht. Also hat es doch etwas mit der Masseneinwanderung zu tun und genau dagegen kämpfen wir. Unsere Lebensqualität sinkt mit der zunehmenden Einwanderung in die Stadt. Wir haben immer höhere Häuser und mehr Schattenwurf. Die Trams und Busse sind verstopft. Wir müssen die Zuwanderung wieder begrenzen.

Natalie Eberle (AL): Wir stimmen dem zu, haben aber Vorbehalte. Vor allem was die Partizipationsmodelle angeht. Es sind immer wieder partizipative Projekte umgesetzt oder angerissen worden, die aber leider nicht viel mit Partizipation zu tun haben. Uns ist es sehr wichtig, dass diese Modelle von der Mitbestimmung über Entscheidungskompetenzen und bis zur Entscheidungsmacht führen und man nicht einfach von einer Informationsveranstaltung zur nächsten geschoben wird. Die Quartierkoordination hat auch eine solche Aufgabe, doch in den letzten zwei Jahren wurden hier 300 Stellenprozent gestrichen, womit der Handlungsspielraum der Quartierkoordination ziemlich beschränkt wurde. Zu den Privaten, die sich noch finanziell am Ganzen beteiligen müssen: Es gibt heute schon moderne Immobilienfirmen, die in einem partizipativen Prozess stehen und damit ein besseres Verhältnis in ihren Wohnimmobilien generieren können.

Samuel Balsiger (SVP): Anscheinend fühlt man sich, seit der neuen Legislatur, hier in der Minderheit und muss sich gegen die Flut von bürgerlichen Restriktionen wehren. Auch hier tut man wieder so, als ob die Stadt Menschen schlecht behandelt, nicht einbindet und über ihre Köpfe hinweg bauliche Massnahmen trifft, die so von den

Menschen gar nicht gewollt waren. Doch es sind die eigenen Stadträte, auf die man zugehen und sagen kann, dass man mit ihrer Politik ein Problem hat. Warum stellt man irgendetwas Postulate im Gemeinderat auf und versucht sich darüber zu profilieren? Es hiess, Migration sei nicht steuerbar, was nicht stimmt. Man muss sich immer fragen, was der Nutzen für jeden einzelnen Bürger ist. Was ist der Nutzen, wenn man im öffentlichen Verkehr keinen Platz mehr findet, wenn die Mieten steigen, wenn Grünflächen verbaut werden, wenn aus dem Druck der Migration heraus grosse Projekte gebaut werden müssen oder wenn man hastig planen muss, um diese Grossprojekte zu realisieren, weil so viele Leute in die Stadt drängen? Der Nutzen ist nicht da.

Christine Seidler (SP) ist mit der Textänderung einverstanden: *Die Partizipation, die im Raumplanungsgesetz steht, wurde viele Jahre als öffentliche Auflage von Planungsverfahren ausgelegt. Die Steigerung davon war der runde Tisch, wo man zwar den Menschen zugehört hat, aber sie nicht wirklich abgeholt. Das ist keine Partizipation. Es geht darum, dass das Top-down die Rahmenbedingungen bestimmt und das Bottom-up sie bespielt. Bei einer echten Partizipation lässt man die Menschen ihre Meinung einbringen und setzt das Projekt entsprechend um. Eine wichtige Bedingung in einer realen und ernst gemeinten Partizipation ist, dass man Ergebnisoffenheit als Ziel hat. Deshalb sollte man dies instrumentalisieren in grossen und komplexen Planungen, weil es nur dann zielführend ist. Auf die Quartierkoordination gehen wir in einem zweiten Vorstoss, der vermutlich an anderer Stelle behandelt wird, näher ein. Verdichtung ist eine Notwendigkeit, weil man zusammenrücken muss. Aber damit die Verdichtung auch Lebensqualität und einen Mehrwert bringt, muss man eben nicht an den Menschen vorbeiplanen, sondern mit ihnen. Es geht darum, alle möglichen unterschiedlichsten Menschen abzuholen. Es geht darum, dass alle eingebunden sind. Es geht um einen Mehrwert für Lebensqualität, dass Verdichtung nicht ausgrenzt, sondern eine Chance für Lebensqualität darstellt. Die Textänderung der Grünen nehmen wir an.*

Namens des Stadtrats nimmt die Stadtpräsidentin Stellung.

STP Corine Mauch: *Der Einbezug der Bevölkerung und ihren Anliegen bei grösseren Vorhaben über die formellen Mitwirkungsmöglichkeiten, die wir kennen, ist dem Stadtrat ein wichtiges Anliegen. Deshalb verfügt die Stadt seit 2006 über die Checkliste «Mitwirkung und Beteiligungsprozesse», an der sich die Verwaltung orientiert. Die Durchführung von informellen Partizipationsprozessen ist heute gut etabliert und ein Teil unserer Planungskultur geworden. Beispiele dafür sind das abgeschlossene Verfahren am Röschibachplatz oder der laufende Mitwirkungsprozess bei der Zentrumsentwicklung in Affoltern. Die Stadt macht viel in dieser Hinsicht. Wir sind jedoch trotzdem bereit, das Postulat entgegenzunehmen und die geforderte, stärkere Institutionalisierung von Mitwirkungsverfahren und die Kostenbeteiligung von privaten Nutzniessenden bei gewichtigen Planungsvorhaben zu prüfen. Dafür wollen wir aber zuerst einen Grundlagenbericht erstellen. Der Stadtrat ist dazu bereit, trotz einigen Vorbehalten, die wir gegenüber gewissen einzelnen Anliegen und Äusserungen im Postulat haben. Es ist nicht davon auszugehen, dass nach jahrzehntelangen Erfahrungen und Entwicklungen an den verschiedensten Orten im Bereich von*

6 / 6

informellen Partizipationsprozessen jetzt plötzlich das Ei des Kolumbus entwickelt und gefunden werden kann. Informelle Partizipationsverfahren zu räumlichen Entwicklungsvorhaben in der Stadt sind immer an ein entsprechendes Planungsvorhaben gekoppelt. Ideen und Meinungen der Bevölkerung werden in solchen Prozessen in der Stadt durch professionelle Moderatorinnen und Moderatoren so durchgeführt, dass sie transparent und nachvollziehbar sind und weiterentwickelt werden. Rechtliche Rahmenbedingungen und demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanzen setzen der Mitwirkung auch immer Grenzen. Wir sind bereit, die Frage der stärkeren Institutionalisierung zu prüfen, ob sie zielführend ist und wie. Diese Kosten zu beleuchten und dafür einen Grundlagenbericht zu erstellen, erachtet der Stadtrat als sinnvoll. Mit der abgeänderten und offeneren Postulatsformulierung sind wir einverstanden.

Das geänderte Postulat wird mit 67 gegen 51 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat