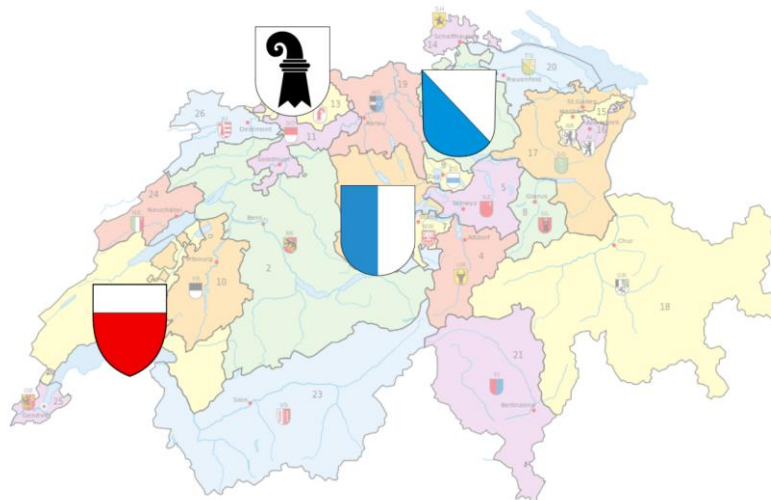




Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten

Analyse im Rahmen des Reformprojekts Quartiermitwirkung



Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Erkenntnisse	3
2.1	Übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen.....	3
2.2	Städtische Grundlagen	3
2.3	Städtische Organisation	4
2.4	Akteur*innen und Gefässe der Quartiermitwirkung	5
2.5	Digitalisierung und E-Mitwirkung	7
2.6	Diversität und Einbezug unterrepräsentierter Gruppen	7
3	Fazit	8

1 Ausgangslage

Die Stadt Bern verfügt mit ihren Quartierorganisationen über eine einzigartige und etablierte Form der Quartiermitwirkung. In anderen Schweizer Städten bestehen unterschiedliche Strukturen und Rahmenbedingungen.

Der vorliegende Bericht fasst Merkmale, Herausforderungen und Ansätze der Städte zusammen. Für die Erstellung des Berichts wurden Interviews mit Fachpersonen aus vier Städten – Basel, Lausanne, Luzern und Zürich – geführt und die gewonnenen Erkenntnisse mit weiterführenden Recherchen ergänzt.

2 Erkenntnisse

2.1 Übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, Art. 4) verpflichtet die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dazu, die Bevölkerung über Ziele und Ablauf zu unterrichten und dafür zu sorgen, dass diese bei der Planung in geeigneter Weise mitwirken kann. Weitergehende Bestimmungen zu Mitwirkung und Partizipation gibt es auf Bundesebene nicht. Auch auf Kantonsebene wird die Mitwirkung kaum konkreter vorgeschrieben oder definiert. Die Regelungen beschränken sich in erster Linie auf die kantonalen Bau- und Planungsgesetze, welche das Raumplanungsgesetz bzgl. der Dauer der öffentlichen Auflage/Mitwirkung bei Planungsgeschäften konkretisieren. Weitere konkrete Bestimmungen existieren nur punktuell.¹ Für die informelle Partizipation gibt es keine übergeordneten Vorgaben.

Eine Ausnahme in dieser Hinsicht bildet der Kanton Basel-Stadt. Dort tritt in Kürze ein Partizipationsgesetz in Kraft, welches eine seit 2007 bestehende Verordnung ablösen wird. Da im Stadtkanton das Partizipationsgesetz aber faktisch die konkrete Partizipation in der Stadt Basel regelt, wird dieses in Kapitel 2.2. behandelt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Städte einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung von Mitwirkungs- und Partizipationsprozessen haben.

2.2 Städtische Grundlagen

Alle vier Städte verfügen über Grundlagen, welche zum Ziel haben, die Partizipation bis zu einem gewissen Grad in der Verwaltung zu verankern und bei Partizipationsprozessen breite Bevölkerungsgruppen einzubeziehen.

Leitfäden sind ein beliebtes und vergleichsweise niederschwelliges Instrument, um diese Grundlagen zu schaffen. Die Leitfäden für die Verwaltung sollen städtischen Mitarbeitenden das Thema Partizipation verständlich vermitteln und ihnen bei der

¹ Beispielsweise sieht das Strassengesetz des Kantons Zürich bei grösseren Projekten nebst der öffentlichen Auflage auch Orientierungsversammlungen vor, an denen die Bevölkerung mündlich Stellung beziehen kann (Art. 13 StrG)

anspruchsvollen partizipativen Arbeit Unterstützung bieten. So enthalten diese unter anderem Ziele, Qualitätsstandards oder Checklisten. In politischer Hinsicht erfolgt die Verankerung der Partizipation teilweise auch über die Einbindung in übergeordnete Strategien.² Lausanne verfügt über eine eigene Partizipationsstrategie, welche die Ziele und deren Umsetzung inkl. Finanzierung regelt.³

In Basel-Stadt ist die Partizipation – wie erwähnt – vergleichsweise stark gesetzlich verankert. Das Partizipationsgesetz, das voraussichtlich 2026 in Kraft tritt, regelt die Einbindung der Quartierbevölkerung bei Vorhaben, von denen diese besonders betroffen ist.⁴ Es unterscheidet dabei zwischen Anhörungen und weiterführenden partizipativen Verfahren. Begleitet wird das neue Gesetz von zwei Leitfäden: einem für die Verwaltung und einem für die Quartierbevölkerung.

2.3 Städtische Organisation

In allen vier Städten gibt es ein oder zwei Stellen, die sich vertieft mit Partizipation befassen. Diese sind in der Regel im Bereich, Stadt-, Quartier- oder Stadtteilentwicklung angesiedelt. Ihre konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten unterscheiden sich zwar von Stadt zu Stadt, lassen sich jedoch grundsätzlich wie folgt umschreiben: Sie fungieren als zentrale Anlaufstellen für die Verwaltung, erarbeiten Grundlagen wie Leitfäden und Strategien und fördern eine stadtweite Partizipationskultur. Zu ihrem Tätigkeitsfeld gehören unter anderem die Beratung und Begleitung bei der Entwicklung und Umsetzung von Projekten sowie die Befähigung von Projektleiter*innen, partizipative Vorhaben fachgerecht umzusetzen. Zudem behalten sie den Überblick über bestehende Partizipationsgefässe und laufende Aktivitäten. Auch wenn nicht alle Stellen alle Aufgaben in gleicher Tiefe übernehmen, bewegen sich ihre Tätigkeiten im beschriebenen Rahmen.

Aus Sicht der Fachpersonen ist es wichtig, Partizipation möglichst früh im Planungsprozess zu berücksichtigen und die entsprechende Expertise innerhalb der Verwaltung einzubinden. Aufgrund der Vielzahl an Projekten mit partizipativen Elementen werden diese häufig auch extern begleitet. Gleichzeitig wird betont, dass eine nachhaltige Partizipationskultur aus der Verwaltung selbst kommen muss.

² Beispielsweise ist in der Stadt Zürich die Partizipation Bestandteil der «Strategien Zürich 2040» und der Strategie «Smart City Zürich»

³ Stratégie municipale pour la participation 2023-2026
<https://www.lausanne.ch/apps/actualites/Next/serve.php?id=730&kind=etape&title=diffusion+au+Conseil+communal>

⁴ Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung (Partizipationsgesetz/ParG)
<https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100404/000000404764.pdf>

2.4 Akteur*innen und Gefässe der Quartiermitwirkung

Die bestehenden organisierten Quartierkräfte⁵ sowie die Mitwirkungsgefässe und -formate sind vielfältig und befinden sich in kontinuierlichem Wandel. Ziel ist es, die Akteur*innen bestmöglich einzubinden und die Partizipation zu optimieren. Im Rahmen des vorliegenden Berichts können nicht alle Quartierkräfte und Mitwirkungsformate der vier Städte abgebildet werden. Stattdessen wird auf Gemeinsamkeiten und aus Sicht der Stadt Bern relevante Aspekte fokussiert.

Quartiervereine bilden die klassische Form organisierter Quartierkräfte und existieren in allen Städten. Sie gelten als wichtige Ansprechpartner*innen der Verwaltung, insbesondere in der Deutschschweiz. Sie sind meist in Dachverbänden organisiert, welche bei quartierübergreifenden oder übergeordneten Fragestellungen die Rolle als primäre Ansprechpartner*innen für die Stadt einnehmen. Quartiervereine und Dachverbände sind bekannt, politisch anerkannt und etabliert. Die Vereine unterscheiden sich jedoch stark hinsichtlich Organisationsgrad und Repräsentativität, weshalb sie ihre Rolle als „Stimme des Quartiers“ nicht immer gleich zuverlässig wahrnehmen können.

Das **Basler Modell der Stadtteilsekretariate (STS)** in Basel kommt den Stadtberner Quartierorganisationen in Bezug auf Rolle, Organisation und Legitimation am nächsten. Auch hier handelt es sich um professionell geführten Trägervereine, die wie in Bern aus Mitgliederorganisationen – insbesondere Quartiervereine und Parteien – bestehen und von deren Delegierten getragen werden.

Die STS vermitteln zwischen Quartieren und Verwaltung, bündeln Anliegen aus der Bevölkerung, betreiben Informations- und Mitwirkungsplattformen, fördern Vernetzung und Engagement vor Ort und unterstützen die Beteiligung in Quartierentwicklungsprozessen. Anders als in Bern sind ihre Aufgaben nicht gesetzlich verankert, sondern in einem gesamtstädtischen Konzept definiert und über Staatsbeitragsverträge finanziell an den Kanton bzw. die Stadt gebunden. 2024 unterstützte Basel die drei STS mit Staatsbeiträgen in der Höhe von insgesamt 405'000 Franken, was ziemlich genau den Berner Subventionen entspricht, jedoch auf deutlich weniger Organisationen verteilt ist. Zusammen mit beträchtlichen Drittmitteln – etwa aus Stiftungen, Eigenleistungen (Mitgliederbeiträge, Sponsoring, Spenden) oder projektbezogenen Beiträgen – führt dies zu höheren Budgets pro Sekretariat. Das ermöglicht unter anderem eine gegenüber den Stadtberner Quartierorganisationen stärkere Professionalisierung der Geschäftsstellen; bei den zwei grossen STS liegen die Lohnkosten bei rund 150'000 Franken pro Jahr.

Quartierzentren und -treffpunkte sind primär soziokulturelle Einrichtungen, die die Vernetzung der Bevölkerung fördern und Feste oder Projekte unterstützen. Oft übernehmen sie aber auch eine wichtige Mitwirkungsfunktion: Ihre Präsenz vor Ort ermöglicht den Zugang zu Bevölkerungsgruppen, die schwerer erreichbar sind. Dies gilt unabhängig davon, ob die Zentren städtisch betrieben oder von privaten Trägern unterstützt werden. In Luzern übernehmen die städtischen Büros der Quartierarbeit

⁵ Quartierkräfte sind lokal verankerte Akteure wie Quartiervereine, Quartiertreffpunkte oder andere organisierte Gruppierungen, die das gesellschaftliche Leben und die Entwicklung eines Quartiers aktiv mitgestalten.

diese Funktion. Sie dienen nicht nur als Anlaufstelle, sondern haben auch explizit die Aufgabe, die Bevölkerung bei Bau- und Entwicklungsprozessen einzubinden und den Kontakt zur Verwaltung herzustellen.

Mitwirkungsformen und -gefässe befinden sich in allen Städten im Wandel, wobei oft die Repräsentativität und Legitimität der Quartierbeteiligung im Fokus steht.

Ein Beispiel aus Lausanne sind die **Contrats de quartier** (Quartierverträge): Derzeit läuft ein solcher im Quartier Entre-Bois. Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität in Quartieren mit besonderen sozialen oder städtebaulichen Herausforderungen. Bewohner*innen werden aktiv eingebunden, unter anderem über eine jährliche Quartierskonferenz, wodurch der Dialog mit der Verwaltung gestärkt wird. Die Verträge sind auf 2–3 Jahre befristet. Aufbauend darauf sind die **Assemblées de quartier** angedacht, die lokale Koordinations- und Beteiligungsstrukturen dauerhaft etablieren sollen. Format sowie Kompetenzen – etwa Antrags- oder Entscheidungsrechte – sind hierbei allerdings noch offen.

Ein weiteres Beispiel: In Luzern fanden ab 2011 jährlich **Stadtteilkonferenzen** statt – drei pro Jahr, jeweils mit geografisch gebündelten Quartieren. Teilnehmende waren Vertreter*innen der Quartierkräfte, Verwaltungsmitarbeitende und Mitglieder der städtischen Exekutive. Dabei wurden im Rahmen von Workshops konkrete Themen diskutiert, Erfahrungen ausgetauscht und Anregungen gegeben. Da das Interesse an diesem Format tendenziell abnahm, wurden die Stadtteilkonferenzen später durch «Quartierkonferenzen» ersetzt. Dieses Format vereint sämtliche Quartiere und hat sich bewährt, um quartierübergreifend gemeinsame Themen und Haltungen zu erarbeiten. Für Gebiete mit besonders dynamischer Entwicklung ist vorgesehen, eine Art Stadtteilkonferenz wieder einzuführen; ein entsprechendes Konzept befindet sich derzeit in Erarbeitung.

Ein letztes konkretes Beispiel von Mitwirkungsformaten ist das Partizipative Budget. Dabei handelt es sich um einen Prozess, bei dem die Bürger*innen direkt entscheiden, wie ein Teil der öffentlichen Gelder einer Gemeinde oder Stadt verwendet wird. In Zürich⁶ und Luzern⁷ wurden bisher Pilotprojekte in einzelnen Quartieren durchgeführt, laufen oder sind angedacht. In Lausanne ist das partizipative Budget fest etabliert und wird alle zwei Jahre durchgeführt.⁸ Dafür stehen insgesamt 200'000 Franken zur Verfügung, mit einem Höchstbetrag von 20'000 Franken pro Projekt. Das Verfahren wird von einer Kommission begleitet, die sich aus Fachpersonen und per Los bestimmten Einwohner*innen zusammensetzt. Über die Projektzuschläge stimmt die gesamte Bevölkerung ab – künftig auch Minderjährige.

⁶ Bspw. «Stadtidee Zürich», 2021, Gesamtbudget 540'000 Franken. <https://www.urban-equipe.ch/blog/stadtidee>

⁷ Pilotprojekt «Quartiereffekt», 2022 im Entwicklungsschwerpunkt LuzernNord (Gemeinden Luzern und Emmen), Gesamtbudget 21'000 Franken. <https://www.stadtluzern.ch/aktuelles/newslist/1500407>

⁸ Ergänzend dazu existiert in Lausanne der Fonds *vie de quartier*, der ähnlich funktioniert, jedoch kleinere Beiträge vergibt. Über die Mittelvergabe entscheidet hier eine ähnlich zusammengesetzte Kommission direkt.

2.5 Digitalisierung und E-Mitwirkung

Digitale Möglichkeiten eröffnen für die Partizipation große Chancen, die es zu nutzen gilt. Alle vier Städte verfügen bereits über mindestens eine Form digitaler Beteiligung.

Die Einsatzbereiche digitaler Tools sind vielfältig:

- E-Mitwirkung: Digitale Teilnahme an formellen Verfahren, inklusive Informationen zum Ablauf, Unterstützung bei der Beteiligung und Zugang zu Evaluationsberichten.
- Partizipationsplattformen: Übersicht und Angebote für informelle Beteiligung.
- Quartierplattformen: Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb der Nachbarschaften.

Viele der Angebote befinden sich aktuell noch im Ausbau oder werden zunächst als zeitlich begrenzte Pilotprojekte umgesetzt. Die Städte setzen bei der digitalen Partizipation unterschiedliche Prioritäten. Die Tendenz geht jedoch klar in Richtung einer stärkeren Digitalisierung der Partizipation. Insbesondere wird die Bedeutung eines zentralen digitalen «Ortes» betont, an dem sich die Bevölkerung informieren und unkompliziert beteiligen kann – ohne sich projektabhängig neu orientieren zu müssen oder auf organisierte Quartierakteur*innen angewiesen zu sein. Zudem sind aufgrund der Digitalisierung auch sehr niederschwellige Partizipationsmöglichkeiten wie zum Beispiel Umfragen (auf die beispielsweise mittels QR-Codes vor Ort zugegriffen werden kann), welche schwer zu erreichende Gruppen erreichen können. Dabei sollen digitale Angebote die bestehenden analogen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht ersetzen, sondern ergänzen.

2.6 Diversität und Einbezug unterrepräsentierter Gruppen

Viele Mitwirkungs- und Partizipationsprozesse erreichen vor allem gut integrierte und ressourcenstarke Gruppen. Schwieriger erreichbar sind Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Personen mit niedrigem Einkommen sowie Menschen mit Migrationshintergrund und geringen Sprachkenntnissen. Quartierzentren können hier wie erwähnt eine wichtige Rolle spielen, da sie näher an der Bevölkerung sind und gezielt ansprechen können.

Eine umfassende Einbindung aller Gruppen bei jedem Projekt ist unrealistisch und oft ineffizient. Zielführender ist eine gezielte, bedarfsgerechte Beteiligung. Dafür ist es wichtig, Partizipation früh im Prozess mitzudenken, Zielgruppen zu definieren und passende Beteiligungsformate auszuwählen, insbesondere auch niederschwellige Fachstellen für spezifische Gruppen können hierbei unterstützen. Die Betroffenen sollten aktiv einbezogen werden, z. B. durch Workshops, statt nur stellvertretend vertreten zu sein. Digitale Formate wie Online-Umfragen erleichtern niedrigschwellige Teilhabe. Dabei ist eine einfache und verständliche Sprache entscheidend.

3 Fazit

Aus den Gesprächen mit den Fachpersonen aus Basel, Lausanne, Luzern und Zürich lassen sich folgende abschliessende Überlegungen formulieren:

Partizipation ist zentral für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung: Ihre Bedeutung wächst stetig, und sie etabliert sich zunehmend als integraler Bestandteil von Planungsprozessen. Sie bietet die Möglichkeit, die Bedürfnisse der Bevölkerung einzubeziehen, die Qualität von Projekten zu erhöhen und die Akzeptanz in den Quartieren zu stärken. Gleichzeitig ist Partizipation ein Prozess, der Zeit, Austausch und Erfahrung benötigt – Best Practices entwickeln sich kontinuierlich, neue Entwicklungen wie die Digitalisierung eröffnen zudem zusätzliche Chancen. Gleichzeitig hat Partizipation klare Grenzen. Ein Spannungsfeld entsteht, wenn politischer Druck nach Beteiligung verlangt, die Rahmenbedingungen für eine echte Mitgestaltung aber fehlen. Bürger*innen reagieren kritisch, wenn sie lediglich vorgefertigte Projekte legitimieren sollen. Deshalb ist es entscheidend, im Vorfeld zu prüfen, ob ein partizipativer Prozess sinnvoll ist, und den tatsächlichen Gestaltungsspielraum klar zu definieren. Nicht jedes Projekt erfordert oder erlaubt einen breit angelegten Beteiligungsprozess.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die frühzeitige Einbindung von Partizipation in den Planungsprozess. Dabei können unterschiedliche Partizipationsgrade – von reiner Information über Konsultation bis hin zur aktiven Mitbestimmung – angewendet werden. Entscheidend ist ein transparentes Erwartungsmanagement, das klar kommuniziert, auf welcher Stufe der Beteiligung sich der Prozess jeweils bewegt.

Qualität geht hier vor Quantität: Eine gezielte, glaubwürdige Beteiligung ermöglicht es den Quartierakteur*innen, ihre Rolle sinnvoll wahrzunehmen, und sorgt dafür, dass die Ressourcen von Verwaltung und Beteiligten effizient genutzt werden. Letztlich sollte Partizipation so gestaltet sein, dass sie einen klaren Mehrwert liefert und die Verantwortlichen in die Lage versetzt, sinnvolle, nachvollziehbare Ergebnisse zu erzielen.

Die Ergebnisse zeigen, dass Partizipation gesamstädtisch gedacht werden muss. Andere Städte verfügen dazu bereits über zentrale Stellen für Partizipation. In Bern haben sich über Jahrzehnte gewachsene Strukturen etabliert: In verschiedenen Direktionen und an zahlreichen Orten ist Partizipation eine feste Daueraufgabe und wird aktiv gelebt. Die Quartierorganisationen bieten zudem seit Langem klare und verlässliche Ansprechstrukturen, welche den Austausch mit den Quartieren erleichtern. Diese historisch gewachsenen Strukturen erklären, weshalb es in der Stadt Bern bisher keine zentrale Anlaufstelle für Partizipation gibt. Dennoch wäre es denkbar, im Rahmen der aktuellen Diskussionen die Schaffung eines städtischen Kompetenzzentrums für Partizipation geprüft werden. Eine solche Stelle könnte bestehende Bestrebungen bündeln, neue Tendenzen aufnehmen und fachliche Unterstützung sowie Beratung anbieten.