

Jenseits von Ja und Nein

Daniel Wiener*

Ausführliche, überarbeitete Fassung des Referats, Version vom 30. November 2001

Manche Menschen glauben, in der Schweiz sei die Demokratie so gut ausgebaut, dass es keine weitere Partizipation im Sinne der österreichischen oder deutschen Bürgerbeteiligung braucht. Die Volksabstimmungen jeden zweiten Sonntag, die Gemeindeversammlungen, die kantonalen Landsgemeinden – das ist tatsächlich eine bemerkenswerte Tradition. Um gleich alle Missverständnisse auszuräumen: Die Ansicht der Schweiz als Paradies der Bürgerbeteiligung ist nur berechtigt, wenn wir von den formellen, staatlichen Verfahren sprechen. Sie gilt nicht für den Einbezug der Einwohnerinnen in die für den Alltag wichtigen Verwaltungsentscheide, m in Fragen der Raumentwicklung oder gar in wirtschaftliche Angelegenheiten.

Dennoch ist das Schweizer System für die Fragestellung, was denn die Stärke partizipativer Verfahren ausmacht, wie und in welchen Fällen sie eingesetzt werden sollen, interessant. Lassen Sie mich kurz erläutern, weshalb: Die Institutionen des Volksbegehrens und des Referendums erlauben es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Schweiz, öfter als in jedem anderen Land an der Urne Stellung zu nehmen. Am nächsten Wochenende kann ich über 5 nationale und 4 kantonale Fragen abstimmen. Ich habe das kurz vor meiner Abreise getan. Es ist einfacher, als wenn Sie im

* Adresse des Autors:

Daniel Wiener, Geschäftsführer ecos ag, Bäumleingasse 22, 4001 Basel. daniel.wiener@ecos.ch

Links:

www.ecos.ch

www.werkstadt-basel.ch

www.aps-bs.ch

Literatur:

Daniel Wiener (Hg.): Wir sind die Stadt – Das Beispiel WERKSTADT BASEL, Christoph Merian Verlag, Basel, 2001, 168 S., 17 Euro.

Versandhandel einkaufen: Stimmzettel ausfüllen, in den speziell mitgelieferten Umschlag stecken, und ab geht die Post. Für mehr als 90 Prozent der Stimmenden in meiner Heimatstadt Basel ist der gelbe Briefkasten an der Strassenecke die Wahl- und Abstimmurne. Eine kleine Minderheit sucht noch die Wahllokale auf.

Um an der Abstimmung teilzunehmen, müssen Sie nur zwei Worte kennen: Ja und Nein. Frage: Wenn Sie wie ich über die Einführung einer neuen Kapitalgewinnsteuer abstimmen müssen, würde es Ihnen genügen, einfach Ja oder Nein sagen zu können? Wenn ich vor einem so weit reichenden Entscheid stehe, dann würde ich am liebsten schreiben: Ja, aber... und dann kommen fünf Seiten Änderungswünsche. Oder manchmal neige ich eher zu einem: Nein, aber... und auch hier gäbe es viel zu sagen.

Das digitale Abstimmungsverfahren unserer Demokratie ist höchst primitiv. In den meisten Fällen möchte ich gerne über das wie und wann und wo mitreden – und ich nehme an, es geht uns allen so, wenn wir darüber nachdenken.

Die Bibel sagt zwar: „Deine Rede sei Ja Ja – Nein, Nein, was darüber ist, ist vom Übel.“ Aber die Bibel sagt auch: „Auge um Auge, Zahn um Zahn.“ Dieses Stadium haben wir in unserer Rechtssprechung überwunden. Aber über das Ja, Ja – Nein, Nein in der Demokratie, darüber kommen wir nur schwer hinweg. In einer pluralen, komplexen Gesellschaft mit komplexen, vernetzten Fragestellungen, müssen wir jedoch „Ja, aber“ und „Nein, aber“ sagen können. Bürgerbeteiligung ist somit nichts anderes als Verfeinerung der Demokratie, als vitale Ergänzung zu jedem Wahl- und Abstimmungsmodus. Bürgerbeteiligung – das liegt jenseits von Ja und Nein. Bürgerbeteiligung ist die Reifeprüfung der Demokratie.

Jenseits von Ja und Nein: - was liegt da? Bestimmt nicht das Paradies, sondern ein Stück harte, aber lohnende Arbeit. Unser Büro für Bürgerbeteiligung heisst ecos. ecos steht für ecology, economy and social responsibility – also Nachhaltige Entwicklung. Die Bürgerbeteiligungsverfahren, die wir im Auftrag von Kommunen und Kantonen durchführen, dienen diesem allgemeinen Ziel, sind aber

jeweils auf die besondere Situation vor Ort zugeschnitten. Wir haben in den vielen Jahren auch viele Fehler gemacht dabei. Wir liessen uns aber nicht entmutigen. Und das nächste Mal machten wir die alten Fehler nicht mehr, aber dafür neue.

Diese Erfahrungen haben uns beunruhigt. Wir dachten: Wenn unsere Stadt eine Brücke über den Rhein bauen lässt, dann muss diese schön aussehen. Aber sie muss auch halten, wenn drei Trams und eine Kolonne schwerer Feuerwehrmotorwagen darüber donnern. Deshalb werden die Pläne des Architekten einer Ingenieurin vorgelegt. Diese prüft, ob die Brücke allen Anforderungen stand hält.

Solche Prüfungen brauchen wir auch in Bürgerbeteiligungsverfahren: Eine Qualitätssicherung für Prozesse mit Menschen, Organisationen und Institutionen. Die Beurteilungskriterien der Qualitätssicherung nennen wir Erfolgsfaktoren partizipativer Verfahren. Wir haben 28 Erfolgsfaktoren identifiziert, die beim Design und der Realisierung von Prozessen berücksichtigt werden sollten. Einige dieser Erfolgsfaktoren und ein erfolgreiches Prozessbeispiel will ich Ihnen – sozusagen aus Sicht eines Prozessingenieurs – präsentieren.

Die Rezepte für gute Prozesse stammen aus den Küchen von erfahrenen Chefs de Cuisine, die wir systematisch befragt haben. Alle Kochanleitungen sind von uns selbst nachgekocht und teilweise verfeinert worden. Zur Zeit führen wir gerade eine wissenschaftliche Studie durch, um die Rezepte einem Härte-test zu unterziehen*. Wir wenden sie systematisch auf mehrere Beteiligungsverfahren an. Ziel ist, eine einfache Checkliste zu entwickeln, mit der vorgeschlagene Bürgerbeteiligungsverfahren darauf hin geprüft werden können, ob sie nach allen Regeln der Kunst konstruiert sind.

* Eine Vorstudie dazu kann unter www.ecos.ch heruntergeladen werden. Ihr Titel: Daniel Wiener, Isabelle Rihm: Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards für partizipative Prozesse in Gemeinden, Quartieren, Städten und Regionen, Vorstudie, Basel, 2001.

Zuerst werde ich Ihnen sieben Erfolgsfaktoren präsentieren, die nach unserer Meinung und nach Ansicht der konsultierten Expertinnen und Experten sowie unter Berücksichtigung der einschlägigen Literatur Haupterfolgsfaktoren sind. Anschliessend folgt ein Praxisbeispiel dazu.

Haupterfolgsfaktor 1: Für einen erfolgreichen Prozess braucht es klare Zielsetzungen, die einerseits auf die spezifische Situation zugeschnitten sind und andererseits berücksichtigen, dass lokale Entscheide Auswirkungen auf die regionale und die globale Ebene haben.

Das tönt vielleicht banal, wird aber oft missachtet. Die inhaltlichen Zielsetzungen müssen sich auf die wichtigsten Probleme des behandelten Themas oder der Situation beziehen und nicht auf Nebenaspekte. Beispiel: Wenn schon beschlossen wurde, eine Autobahn zu bauen, ist ein Beteiligungsverfahren über die Begrünung des Mittelstreifens sinnlos.

Die Zielsetzungen sollten qualitativ oder quantitativ messbar sein, um eine Erfolgskontrolle nach der Durchführung des Prozesses zu ermöglichen. Dadurch wird die politische Akzeptanz höher. Die Wirkungen der Massnahmen, die den Zielsetzungen dienen, muss einen messbaren Effekt haben.

Neben den inhaltlichen Zielen sollen auch Zielsetzungen für den Prozess formuliert werden, um Klarheit zu gewinnen, was mit dem partizipativen Verfahren erreicht werden soll. Eine solche Zielsetzung kann zum Beispiel sein, ein Aktionsprogramm zu erstellen, hinter dem alle Beteiligten stehen, sodass sie es unterschreiben können.

Haupterfolgsfaktor 2: Um ein Dialogverfahren durchzuführen, braucht es eine professionelle, neutrale Moderation.

Für den partizipativen Prozess ist eine professionelle und neutrale Moderation notwendig; sie darf nicht bei einem politischen Entscheidungsträger liegen. Die Aufgaben der Moderation können sehr vielfältig sein: Zum Beispiel moderiert die Projektleitung den gesamten Prozess oder einzelne ModeratorInnen begleiten im Auftrag der Projektleitung Teilschritte (zum Beispiel eine Zukunftswerkstatt).

Die Moderation braucht es insbesondere bei der Zielsetzungsdiskussion, für die konzeptionellen Rahmenbedingungen von Massnahmen und für die Konsensfindung (in bestimmten Situationen ist auch Sachkompetenz erforderlich). Sie ist dafür verantwortlich, dass die Beteiligten die für den Prozess vereinbarten Spielregeln (z.B. die Konsensverhandlungen sind nichtöffentlich) einhalten.

Der finanzielle Aufwand für Suche, Ausbildung und Coaching (z.B. während des Aushandlungsprozesses) von ModeratorInnen ist im Vergleich zu anderen Erfolgsfaktoren hoch.

Haupterfolgswfaktor 3: Um einen Prozess erfolgreich durchzuführen, braucht es eine von aussen klar erkennbare Projektorganisation.

Für die Organisation und zur Koordination des Dialog- und Konsensprozesses sowie der Öffentlichkeitsarbeit braucht es eine professionelle und politisch neutrale Projektleitung mit Projektmanagementenerfahrung. Dafür kann zum Beispiel ein Agendabüro (staatlich oder privat) eingerichtet werden. Denkbar ist auch ein «Tandembüro»: Ein privates Büro führt zusammen mit der Verwaltung (die eine Querschnittsfunktion innehat) den partizipativen Prozess. So bleibt der Anspruch der Neutralität erhalten und der direkte Kontakt in die Verwaltung ist gewährleistet.

Die Projektleitung muss in der Hand von Personen sein, die als Persönlichkeit auf lokaler Ebene Gewicht und Durchsetzungsvermögen haben. Sehr effizient ist, wenn die Projektleitung der Moderation entspricht. Die Organisationsform ist entscheidend für die politische Akzeptanz des Prozesses.

Haupterfolgswfaktor 4: Die Massnahmen sollten konkrete Projekte ohne lange Planungshorizonte sein.

Die Massnahmen, die aus dem Aushandlungsprozess resultieren, sind projektorientiert: Das heisst, dass sich die Diskussion und eine allfällig notwendige Konsensfindung nicht um generelle Fragen dreht, welche die Gemeinde beschäftigt, sondern die Lösung konkreter Probleme im Vordergrund steht.

Die Orientierung an Projekten bewirkt, dass Verhandlungen schneller voranschreiten, da über Lösungen zu konkreten Problemen gesprochen wird (z.B. die Aufwertung eines Dorfplatzes). Alle sind gezwungen, greifbare Zugeständnisse und keine Lippenbekenntnisse zu machen. Andererseits sind die Beteiligten motivierter, da die Resultate für sie spürbar werden: In Kürze wird eine Verbesserung der heutigen Situation sichtbar werden. Sie können also kurz- oder mittelfristig einen Nutzen aus ihrer geleisteten Arbeit ziehen.

Haupterfolgswfaktor 5: Die während des Prozesses erarbeiteten Massnahmen bilden die Grundlage für ein Aktionsprogramm.

Damit das Aktionsprogramm umgesetzt werden kann, müssen alle am Prozess beteiligten InteressenvertreterInnen auch hinter dem Aktionsprogramm stehen; Voraussetzung dafür ist, dass

alle während eines Prozesses ausgehandelten Massnahmen sinngemäss in ein Aktionsprogramm übernommen werden, falls sie den Zielsetzungen dienen. Die Beteiligten sollen also die Massnahmen im Aktionsprogramm als solche erkennen. Sie müssen sehen können, wie diese im Prozess entstanden sind. So können sie sich mit dem Aktionsprogramm einverstanden erklären.

Das Aktionsprogramm äussert sich zu allen zielrelevanten Problembereichen und enthält Angaben, wann die Massnahmen umgesetzt werden.

Die Massnahmen müssen als Einzelmassnahmen nicht optimiert sein: Entscheidend ist, dass sie im Verbund mit anderen Massnahmen eine optimale Wirkung im Sinne der Zielsetzung zeigen.

Haupterfolgssfaktor 6: Die Verwaltung ist in allen Phasen mit einzubeziehen.

Die Begründung ist klar. Wenn die Verwaltungsvertreter, die Massnahmen nachher umsetzen müssen, sehen, wie sich die Bürgerinnen und Bürger abmühen, Win-Win-Strategien auszuhandeln, dann sind sie motivierter, die beschlossenen Massnahmen auch umzusetzen.

Haupterfolgssfaktor 7: Permanente, professionelle Öffentlichkeitsarbeit.

Davon können Sie kaum genug haben. Selbst wenn sehr intensiv informiert und erklärt wird, treffen Sie ständig Leute an, die glauben, noch nicht genug einbezogen worden zu sein. Der Vorwurf mangelnder Transparenz hat auch sehr oft damit zu tun, dass bei der Partizipation die Projektleitung oft davon ausgeht, alle müssten schon alles längst wissen. Doch gesagt ist nicht gehört, gehört ist nicht verstanden und verstanden ist noch lange nicht im Kopf behalten.

Doch nun genug der Theorie. Hier ein Anwendungsbeispiel, von dem ich sagen kann, dass ein guter Teil der 28 Erfolgsfaktoren angewendet wurden – wie Sie gleich sehen werden, mit grossem Nutzen:

Urbane Visionen – Das Beispiel WERKSTADT BASEL

WERKSTADT BASEL steht für die Entwicklung von urbanen Visionen durch die Bevölkerung und – davon abgeleitet – 200 konkrete Projekte mit Umsetzungs-Strategien. Zur Teilnahme aufgerufen waren die kanpp 200 000 EinwohnerInnen von Basel-Stadt, dem Kern einer Agglomeration, die in drei Länder reicht und 600 000 Menschen zählt.

1996 registrierte Ueli Vischer, der liberaldemokratische Finanzdirektor des Kantons Basel-Stadt in der Schweiz, eine gegenüber den Vorjahren beschleunigte Abwanderung von einkommensstarken Haushalten aus der Stadt Basel. Dieser Exodus, der wie in allen Kernstädten der Schweiz seit den

späten 60er Jahren zu beobachten ist, höhlt allmählich die gesellschaftliche und finanzielle Basis der Gemeinschaft aus. Generationen von PolitikerInnen hatten mit unterschiedlichen Methoden versucht, das Problem zu lösen – vergeblich.

In dieser Situation fassten die Basler PolitikerInnen den Mut, neue Wege zu gehen. Dabei stützten sie sich auf aktuelle Ergebnisse der Sozialforschung und auf Untersuchungen von namhaften Urbanisten. Diese konnten zeigen, dass die Abwanderung aus Städten in erster Linie mit der lokalen Lebensqualität zu tun hat; auf der anderen Seite wächst aber die Toleranz gegenüber Beeinträchtigungen, die eine dichte Besiedlung mit sich bringt im gleichen Mass, wie die Menschen sich mit ihrer Umgebung identifizieren, sich zu Hause fühlen.

Lebensqualität stoppt Abwanderung

Diese Verbundenheit mit dem Wohnort ist in erster Linie eine Beziehung zur Nachbarschaft und zum Quartier, in welchem die EinwohnerInnen ihren Alltag verbringen und die Kinder zur Schule gehen. Je mehr Einfluss Menschen auf die Gestaltung ihres unmittelbaren Lebensraums haben, umso höher ist ihre Identifikation damit.

Und weil der Finanzdirektor für eine ausgewogene Rechnung zuständig ist, argumentierte er so: Wenn wir die Finanzkraft des Kantons erhalten wollen, brauchen wir Haushalte, die mehr Steuern bezahlen als sie Leistungen vom Staat beziehen. Eine volle Kasse erlaubt es uns auch, jene besser zu unterstützen, die weniger privilegiert sind. Und was suchen die finanzstarken Haushalte ausserhalb der Stadt? Lebensqualität. Unsere Strategie gegen die Abwanderung muss also sein, die Lebensqualität in der Stadt zu verbessern.

Doch was ist Lebensqualität? Natürlich etwas Subjektives, das jeder und jede anders erlebt. Wenn wir aber die Leute fragen, wo der Schuh drückt, wo die Lebensqualität für sie nicht stimmt, dann wissen wir, wo Verbesserungen ansetzen müssen, um die Bedürfnisse gezielt und effizient zufrieden zu stellen. Wenn wir dabei in den Quartieren ansetzen und damit Gestaltungsmöglichkeiten quasi <vor der Haustür> anbieten, erhöhen wir auch die Identifikation mit der Wohngemeinde. Dies vermindert zusätzlich die Abwanderungstendenz.

Investitionsbereitschaft fördern

Stadtplanerisch gesprochen muss es darum gehen, in der ganzen Stadt durch die Aufwertung des Wohnumfelds dafür zu sorgen, dass sich mittlere in gute Wohnlagen verwandeln und aus eher unbeliebten Strassenzügen wenigstens mittlere Wohnlagen werden. Damit erhöhen wir auch die

Bereitschaft von Investoren, die Renovation bestehender Wohnungen und den Bau von neuen, attraktiven Logis zu finanzieren.

Diese Grundgedanken bilden die Basis der WERKSTADT BASEL. Damit die Bevölkerung sich stärker in die Stadtentwicklung einbringen konnte, galt es eine Projektstruktur aufzubauen, welche zugleich kommunizierbar und transparent, aber auch der Komplexität des Themas angemessen ist. Mit anderen Worten: Das Vorgehen sollte Offenheit signalisieren, für die BewohnerInnen des Kantons verständlich sein, bei ihnen die Lust wecken, am Prozess teilzunehmen.

Der Transparenz diene sicher der Aufbau des Markennamens WERKSTADT BASEL. Bald wussten breite Bevölkerungskreise bei diesem Stichwort, worum es geht. Der Untertitel lautete: «Projekt zur langfristigen Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen». Diese bewusst etwas bürokratische, gleichzeitig auch augenzwinkernde Formulierung löste einiges Schmunzeln aus, sagte aber auch klar und direkt, worum es geht.

Ein Pakt von Volk und Regierung

Entscheidend für den Erfolg war, dass der ganze Regierungsrat von Anfang an voll und sichtbar hinter diesem Projekt stand. Dieses wollte zunächst die Bevölkerung mobilisieren, um aus erster Hand Angaben über Kritik am Bestehenden, aber auch Visionen für eine lebenswerte Stadt zu bekommen.

Die Exekutive kommunizierte auch klar, dass sie Ergebnisse aus dem Prozess umsetzen will, wenn vorgeschlagene Massnahmen auf effiziente Art und Weise einer höheren Lebensqualität dienen. Natürlich konnte sie nicht versprechen, dass bei grösseren Vorhaben die zuständigen Instanzen (also das Kantonsparlament oder das Volk) die nötigen Kredite sprechen würden, doch der Regierungsrat stellte in Aussicht, sich dafür einzusetzen.

Dieses Versprechen war deutlich verbindlicher als in anderen, ähnlichen Verfahren. So kritisieren zahlreiche Untersuchungen von Lokale Agenda 21-Prozessen mit Bevölkerungsbeteiligung in Deutschland und in der Schweiz, dass deren Ergebnisse oft mager ausfallen, am Kern der Probleme vorbei zielen und schliesslich die Umsetzung willkürlich erfolgt. Die Projektleitung der WERKSTADT war sich von Anfang an dieser Gefahr bewusst und versuchte sie durch zielorientierte, möglichst bindende Abmachungen zwischen Regierungsrat und Volk zu bannen.

Festlicher Auftakt

Nachdem der Grosse Rat, also das Kantonsparlament, den notwendigen Kredit von 906 000 Franken für den Prozess knapp bewilligt hatte, begann die Vorbereitungsarbeit von mehreren Monaten. Diese mündete im November 1997 in einer festlichen Auftaktveranstaltung der WERKSTADT BASEL mit prominenten RednerInnen. Der Regierungsrat war durch drei Mitglieder vertreten, welche den Lenkungsausschuss der WERKSTADT BASEL bildeten. Dieser tagt noch heute – in der Phase der Umsetzung von Massnahmen – monatlich in folgender Zusammensetzung: Finanzdirektor Ueli Vischer (Liberaler), Baudirektorin Barbara Schneider (Sozialdemokratin) und Polizeidirektor Jörg Schild (Freisinniger). Die operative Projektleitung lag beim Kommunikations- und Ratingunternehmen ecos.ch ag (vormals: Ökocomedia), welches das Verfahren im Dialog mit dem Finanzdirektor und der Verwaltung entwickelt hatte.

- Die Vorbereitungsphase diente – neben der Verfeinerung des Konzeptes – fünf Zielen:
- Dem Aufbau der Kommunikationskanäle.
- Der Vertiefung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung (es wurde eine <Vertrauensgruppe der Verwaltung> geschaffen mit VertreterInnen aus jedem Departement und den wichtigsten zuständigen Ämtern; diese Vertrauensgruppe traf sich während des ganzen Prozesses regelmässig mit der Projektleitung, um aktuelle Fragen zu diskutieren).
- Dem Aufbau von Quartierstrukturen.
- Der Ausbildung von ModeratorInnen.
- Schliesslich startete die Projektleitung gemeinsam mit dem Institut Mensch–Gesellschaft–Umwelt (MGU) der Universität Basel ein Lehrprojekt: StudentInnen bekamen direkten Einblick in den Ablauf des Prozesses und seine theoretischen Hintergründe und unterstützten im Gegenzug das Verfahren, indem sie für die über 150 Workshops der WERKSTADT die Protokolle verfassten.

Breite Trägerschaft

Da in der ersten Phase der WERKSTADT BASEL die Situation in den Quartieren im Mittelpunkt stehen sollte, mussten dort Gruppen von Personen gebildet werden, welche sich als Trägerschaft für den Prozess zur Verfügung stellten. Mit Briefen an (bestehende) Quartierorganisationen und

Aufrufen in den Medien lud die Projektleitung in allen 16 Basler Quartieren sowie in den beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen zu Versammlungen ein, wo sich Interessierte für die Bildung einer breiten Trägerschaft für die WERKSTADT im Quartier melden konnten. Dadurch erhielten automatisch alle Kräfte – von der allgemeinen Bevölkerung über die Parteien bis hin zum Gewerbe und den Ausländerorganisationen – eine Chance, sich zu beteiligen.

Für den Erfolg dieser Trägerschaftsbildung waren zwei Dinge ausschlaggebend: Erstens lief sie nach genau festgelegten Regeln ab; zweitens spielte sie sich im Rahmen eines Prozesses ab, den die Regierung ‹bestellt› hatte. Wichtig war auch die klare Zielvorgabe der Exekutive, die Lebensqualität im Quartier durch konkrete Massnahmen verbessern zu wollen. Auch nicht organisierte Personen waren in den Trägerschaften willkommen und vertreten. Frühere Ansätze zur integralen Stadtaufwertung hatten entweder (wie das Regierungsprogramm ‹Basel 75›) auf partizipative Elemente weitgehend verzichtet oder konnten sich nicht auf einen klaren Regierungsauftrag stützen (wie etwa die Serie von Zukunftswerkstätten der privat organisierten ‹Ökostadt Basel› von 1987/88).

38 Innovationswerkstätten: Vielfalt erwünscht

Gemeinsam mit den Trägerschaften und unter Aufsicht des regierungsrätlichen Lenkungsausschusses berief die Projektleitung der WERKSTADT im Anschluss an die Auftaktveranstaltung in den Quartieren sogenannte Innovationswerkstätten ein, etwa zwei pro Stadtteil. In diesen eintägigen, professionell moderierten Foren berichtete die Bevölkerung, unter welchen Mängeln sie in ihrem Alltag leidet.

Die Wahl der Themen war frei, die Moderation achtete darauf, dass alle möglichst gleichberechtigt zu Wort kamen und sich ungeschminkt äussern konnten. Ein wichtiger Grundsatz lautete: ‹Jede und Jeder wird mit ihrer oder seiner Wahrheit akzeptiert.› Damit nicht genug: Die Beteiligten – in allen Quartieren sowie in den Landgemeinden Riehen und Bettingen zusammen rund 1000 Personen – entwickelten gemeinsam Visionen und Ideen, die auf eine bessere Lebensqualität abzielen.

Weiter wurden Innovationswerkstätten nicht nur in Quartieren, sondern auch gesamtstädtisch, mit Jugendlichen und AusländerInnen durchgeführt, um die Untervertretung dieser Gruppen im Prozess zu kompensieren. Für Frauen, die sich von Männern rasch majorisiert fühlen, bot die WERKSTADT zwei Frauen-Innovationswerkstätten an.

Das ‹Agenda Setting› der Bevölkerung

Die Ergebnisse der insgesamt 38 Innovationswerkstätten lesen sich wie eine präzise Analyse der Verhältnisse in jedem einzelnen Quartier – ergänzt durch Empfehlungen und Lösungsansätze. Kein Gutachten hätte zu einem so tiefen Preis dieses hochstehende Resultat produzieren können. Denn die Menschen engagierten sich ohne Entgelt, nur mit der Aussicht auf die Verwirklichung ihrer Vorschläge. Die Projektleitung nannte sie zu Recht ‹die ExpertInnen vor Ort›.

Rund 400, teilweise innovative, oft kostengünstig realisierbare Ideen für die Verbesserung der Lebensqualität resultierten aus den Innovationswerkstätten. In einem aufwändigen Verfahren analysierten die Projektleitung und der Lenkungsausschuss dieses Material und ordneten es. 25 thematische Schwerpunkte schälten sich dabei heraus. Dazu gehörten Themen wie Pendlerverkehr, Schulqualität, Sauberkeit, Nutzung und Gestaltung der Rheinufer, Jugendfragen oder Parkierungsprobleme. Die Bevölkerung selbst hatte durch die freie Problemformulierung in den Innovationswerkstätten bestimmt, welche Themen weiter behandelt werden sollten. In der Fachsprache heisst dies ‹Agenda Setting›.

25 Konsens-Konferenzen

Doch nun waren die Interessengruppen am Zug: Zu jedem der 25 Themen rief der Lenkungsausschuss hochrangige VertreterInnen von Organisationen, Interessengruppen und der Verwaltung zusammen, welche sich regelmässig damit befassen und Einfluss ausüben. Zum Thema Schulen also die Elternvereinigungen, die Lehrergewerkschaften, die Schulhausvorsteher und Jugendverbände. Zum Thema Öffentlicher Verkehr das Gewerbe, die Verkehrsverbände, zum Thema Parkieren die Fussgänger- und Fahrradlobby, die StadtplanerInnen und die Polizei. Die 25 Konsens-Konferenzen, wie sich diese Runden Tische nannten, verhandelten wie schon die Innovationswerkstätten unter professioneller, neutraler Leitung. Ziel war die Aushandlung von einvernehmlichen Lösungen für die von der Bevölkerung gestellten Probleme.

Als oberste, riskante Regel galt: Nur Einstimmigkeit zählt. Wenn also eine einzige beteiligte Gruppe mit dem Ergebnis nicht einverstanden war, konnte sie den angestrebten Konsens platzen lassen. Es musste also darum gehen, dass jeder in der Runde mehr bekommt als er gibt, seine Interessen mit diesem Ergebnis besser durchsetzen kann als ohne. Lenkungsausschuss und Projektleitung forderten deshalb von den TeilnehmerInnen der Konsens-Konferenzen die Entwicklung von ‹Win-Win-Strategien›. Dieser Hochseilakt gelang in 25 von 25 Fällen – die Projektleitung hatte sich intern die Zahl von 17 positiven Abschlüssen als Erfolgslimite gesetzt.

Was bedeuteten diese Konsens-Vereinbarungen in der Praxis? Sie beinhalten jeweils ein Paket konkreter Massnahmen, welches allen Anspruchsgruppen Vorteile bringt und die Probleme, welche die Bevölkerung in den Innovationswerkstätten artikuliert hatte, einer Lösung näher bringt. Für den Regierungsrat war damit der Handlungsspielraum bei der Umsetzungs-Planung beschränkt: Hätte er sich einfach die ihm passenden Elemente herausgepickt und den Rest beiseite geschoben, wäre er unglaublich geworden. Auf der anderen Seite musste er entscheiden, wie er die Anliegen der Konsens-Konferenz ausgewogen verwirklichen wollte, ohne zum Beispiel die Finanzen zu sehr zu strapazieren oder bestehende Projekte zu gefährden.

Parallelprozesse: Stärkung der Stärken

Parallel zum Hauptverfahren, das in die Konsens-Konferenzen mündete, löste die WERKSTADT bereits während des Dialogprozesses private und öffentliche Initiativen aus, die sonst nicht möglich gewesen wären und wesentliche Akzente für die nachfolgende Realisierungsphase setzten:

- So untersuchte eine Professoren-Arbeitsgruppe der Universität Basel die Stärken des Kantons, um zu vermeiden, dass in der WERKSTADT nur defizitorientiert geplant würde. Das Ergebnis war die Studie der Universität Basel ‹Stärkung der Stärken›. Diese weist auf Entwicklungschancen hin, die bereits bestehende Potenziale bieten. Das Projekt ‹Stärkung der Stärken› war auch als Kontrastprogramm zum Hauptverfahren mit Innovationswerkstätten und Konsens-Konferenzen konzipiert, welche von Defiziten in der Lebensqualität ausgingen. Stärken und Potenziale mussten somit auf anderem Weg in den Prozess Eingang finden.
- Das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt führte unter Haushalten, welche umzogen, eine sogenannte ‹Wanderungsbefragung› durch, die auf repräsentativem Weg die Diagnose der Bevölkerung über die Situation ‹vor ihrer Haustür› untermauerte und zahlreiche zusätzliche Impulse vermittelte. Ausserdem schaffte dasselbe Amt die Voraussetzungen, um später mit seinem Zahlenmaterial die Wirkungsanalyse von Massnahmen aus dem WERKSTADT-Prozess zu unterstützen.
- Eine Arbeitsgruppe ‹Wirtschaft und Lebensqualität›, zusammengesetzt aus VertreterInnen der Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeber), entwickelte mehrere Projekte, welche die Bedeutung des Standortfaktors ‹Lebensqualität› für eine florierende Wirtschaft reflektierten. So entstanden eine Datenbank für wohnungssuchende Kader und ein neues

Konzept für die Tagesbetreuung von Kindern. Letzteres zielt auf die zeitliche Entlastung von berufstätigen Eltern ab.

- Im benachteiligten Quartier Kleinbasel trieb der Regierungsrat parallel zum WERKSTADT-Prozess das Projekt «Integrale Aufwertung Kleinbasel» voran. Die Verantwortlichen beider Verfahren arbeiteten in diesem Stadtteil Hand in Hand.
- Zudem unterzog sich die Projektleitung alle zwei bis drei Monate einer Supervision durch eine beratende «Strategiegruppe», die sich aus «Opinion Leader» (MeinungsmacherInnen) aus fast allen politischen Schattierungen zusammensetzte. Die Strategiegruppe gab wesentliche Anregungen für die Feinsteuerung des Prozesses und die Kommunikation. Ausserdem half sie auch das Netz der WERKSTADT-«Bewegung» enger zu knüpfen.

Im Dezember 1998 hatten alle beteiligten Arbeitsgruppen und Konferenzen ihre Ergebnisse beim regierungsrätlichen Lenkungsausschuss abgeliefert. Nun folgte das wohl heikelste, aber möglicherweise auch innovativste Element der WERKSTADT BASEL: Die Ergebnisse der Konsens-Konferenzen mussten in konkrete Projektpakete umgegossen werden. Dazu war nur die Verwaltung mit ihrem grossen Fachwissen und ihren Kapazitäten in der Lage. Der Regierungsrat bildete «interdepartementale Arbeitsgruppen», denen er in der Regel mehrere Konsens-Papiere und darüber hinaus ein klares Ziel zuwies (s. Kasten):

Folgende Ergebnisse von Konsens-Konferenzen leitete der Lenkungsausschuss an einzelne Departemente zur Berichterstattung über die Rahmenbedingungen der Umsetzung weiter:

- Das Erziehungsdepartement war beauftragt zu zeigen, wie sich Basel als vorbildlicher Bildungsstandort für alle Schichten und Altersgruppen positionieren kann.
- Das Finanzdepartement bearbeitete die Ergebnisse der Konsens-Konferenz «Kanton Nordwestschweiz». Diese hatte eine visionäre Perspektive zur territorialen Integration von mehreren Kantonen und Kantonsteilen nördlich des Schweizer Jura vorgelegt (zur Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe waren VertreterInnen aus allen betroffenen Schweizer Kantonen eingeladen).
- Das Baudepartement beugte sich – neben zahlreichen anderen Aufgaben im Rahmen der interdepartementalen Gruppen – über die Resultate der Konsens-Konferenz «Suubers Basel».

- Das Wirtschafts- und Sozialdepartement widmete sich der Umsetzung von Ergebnissen der Konsens-Konferenz zum Thema Beeinträchtigung durch den Flugverkehr (aus dem Quartier Neubad).
- Die gleiche Verwaltungseinheit erarbeitete ein Konzept für das Stadtmarketing. Grundlagen bildeten der Bericht ‹Stärkung der Stärken› und die Stellungnahmen der Arbeitsgruppe ‹Wirtschaft und Lebensqualität›. Daraus entstand in den folgenden Monaten, nach Konsultationen mit weiteren Kreisen, ein innovatives Stadtmarketing-Konzept, welches die Führungsverantwortung für das kantonale Einwohner-, Wirtschafts-, Event- und Tourismusmarketing unter einem Dach vereinigt.

Zauberwort ‹Ermöglichen›

Das Zauberwort in den interdepartementalen Arbeitsgruppen hiess ‹Ermöglichen›. Für einmal war gefordert, nicht wie es oft geschieht, zu zeigen, warum etwas nicht geht, sondern die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Vorschläge zu erarbeiten. Um diese Denkweise durchzusetzen, verordnete der Lenkungsausschuss eine doppelte Besetzung jedes Arbeitsgruppenvorsitzes: Ein Chefbeamter in Kooperation mit einer Mitarbeiterin der Projektleitung.

Nun zahlte es sich aus, dass Verwaltungsleute in allen Schritten und Konferenzen dabei gewesen waren und eine ‹Vertrauensgruppe der Verwaltung›, zusammengesetzt aus VertreterInnen aller Departemente, den Prozess von Anfang an kritisch begleitet hatte.

Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel

In einem ungewöhnlichen Effort, mit Nacht- und Wochenendarbeit, kreierten die ‹interdepartementalen Arbeitsgruppen› zwischen Januar und Mai 1998 aus den Vorgaben der Konsens-Konferenzen und des Regierungsrates das ‹Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel› (APS), welches 200 aufeinander abgestimmte Massnahmen aus allen Bereichen des städtischen Lebens und der Stadtentwicklung umfasst.

In einer zweitägigen Klausur bearbeitete und verabschiedete der siebenköpfige Regierungsrat mit Unterstützung von vier Chefbeamten und der Projektleitung die Anträge der Verwaltung. Im Juni 1999, genau zwei Jahre nach dem Parlamentsbeschluss über das Projekt, konnte der Gesamtregierungsrat an einer Medienkonferenz das Ergebnis in gedruckter Form präsentieren. Um

das grosse Massnahmenpaket anschaulicher zu kommunizieren, stellt das APS drei Schwerpunkte in den Vordergrund:

- Das Impulsprojekt ‹Rhein› zur Aufwertung des Rheinraums als Erholungs- und Wohnort,
- das Impulsprojekt ‹5000 Wohnungen für Basel› und
- das Impulsprojekt ‹Wohnumfeld-Aufwertung›, das mit 25 Millionen Franken dotiert ist.

Mit dem APS legte der Regierungsrat auch den Grundstein zu einem koordinierten Stadtmarketing und vor allem für eine integrative Stadtentwicklungsplanung, die in dieser Form zuvor nicht existiert hatte. Namhafte ExpertInnen begleiten diesen Prozess. So besteht auch eine enge Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich. Letztere hat nach eigenem Bekunden viel von der WERKSTADT profitiert. Auch auf Bundesebene und in Deutschland stiess das Basler Projekt auf ein breites Echo sowohl bei PraktikerInnen in Städten wie Hannover oder München als auch im Kreis der politischen Wissenschaften. Unter dem Titel ‹Partizipation und Stadtentwicklung› veröffentlichte das Geographische Institut der Universität Bern eine erste ausführliche, kritische Analyse der WERKSTADT BASEL.

Das Volk sagt deutlich ‹Ja›

Seit Sommer 1999 wird nun das APS schrittweise umgesetzt. Es beinhaltet teils kleine, aber entscheidende Verbesserungen, zum Beispiel in der Strassengestaltung der Quartiere oder für die Qualitätssicherung an den Schulen. Aber es umfasst auch grosse Projekte, etwa die Aufschüttung eines 600 Meter langen Badestrands am Rheinufer, mitten in der Stadt, die marktwirtschaftliche Bewirtschaftung aller öffentlichen Parkplätze oder den Bau von 5000 neuen, attraktiven Wohnungen innert zehn Jahren. Ein umfangreicher Programmteil bringt auch weniger Autoverkehr und einen wesentlichen Attraktivitäts-Zuwachs für AnwohnerInnen und BesucherInnen der Innerstadt. Im Finanzdepartement ist ein Controlling angesiedelt, das systematisch die termin- und sachgerechte Realisierung der 200 Projekte des APS überwacht.

Am 12. März 2000 gewannen der Regierungsrat und der Grosse Rat auf Grund der breiten Verankerung des Projekts in der Bevölkerung die Referendums-Abstimmung über den Kredit zur Wohnumfeld-Aufwertung. Entscheidend für den positiven Ausgang des Volksentscheids war wohl das Vertrauen einer Mehrheit in die Bereitschaft der Regierung und des Parlaments, das angefangene Werk zu vollenden und im Konfliktfall die entwickelte Dialogkultur weiter zu pflegen.

Seither stehen 25 Millionen Franken, verteilt über fünf Jahre, für kleinere Projekte des APS im öffentlichen Raum zur Verfügung. Mit diesem Urnengang waren die WERKSTADT und ihre Ergebnisse auch vom Volk legitimiert.

© 2001 Daniel Wiener

WERKSTADT BASEL Chronologie der WERKSTADT BASEL

