



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

# Konzeptionelle Hürden für ein inklusives Partizipationsverfahren: Der Städtzürcher Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central»

GEO 511 Master's Thesis

**Author**

Yannick Dolman  
15-710-197

**Supervised by**

Prof. Dr. Hanna Hilbrandt

**Faculty representative**

Prof. Dr. Hanna Hilbrandt

30.09.2022

Department of Geography, University of Zurich



# Konzeptionelle Hürden für ein inklusives Partizipationsverfahren:

## Der Städtzürcher Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central»



### **Masterarbeit**

Autor:

Yannick Dolman  
(15-710-197)

Betreuung:

Prof. Dr. Hanna Hilbrandt

30.09.2022

## **Kurzfassung (Deutsch)**

Mit dem «Masterplan HB/Central» möchte die Verwaltung der Stadt Zürich bis 2050 eine Neugestaltung des Stadtraums rund um den Zürcher Hauptbahnhof verwirklichen. Teil des Erarbeitungsprozesses des Masterplans stellte eine Testplanung dar, in deren Rahmen im Mai 2021 und im Mai 2022 zwei Partizipationsveranstaltungen durchgeführt wurden – sog. Echoworkshops. Partizipation oder Beteiligung, verstanden als Einbezug der Öffentlichkeit, hat sich als Praxis in Stadtplanungsprozessen etabliert. Gleichzeitig stehen Partizipationsverfahren in der Kritik, in denen die Öffentlichkeit ungenügend oder ungleichmässig einbezogen wird und letztendlich keinen konkreten Einfluss auf die Entscheidungsfindung hat. An den Echoworkshops im Stadtzürcher Fall wurden vorwiegend Vertreter\*innen organisierter Interessen beteiligt und die Beteiligten hatten keinen direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung im Prozess. Diese Masterarbeit beschäftigt sich daher mit der Frage, welche Hürden die Konzeption eines möglichst inklusiven Partizipationsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» erschwerten. Ein «inklusives» Partizipationsverfahren bildet dabei eine grösstmögliche Stimmenvielfalt der Öffentlichkeit ab und gesteht den Beteiligten Entscheidungskompetenz zu. In der Fallstudie kamen qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden zum Einsatz. In Absprache mit der Zürcher Stadtverwaltung wurden Leitfadeninterviews mit Akteur\*innen der Masterplanung sowie teilnehmende Beobachtungen an projektinternen Besprechungen und an der zweiten Echoworkshop durchgeführt. Die Arbeit kommt zum Schluss, dass typische Partizipationshürden wie z.B. fehlende Ressourcen keinen entscheidenden Einfluss auf die Konzeption des untersuchten Partizipationsverfahrens hatten. Stattdessen traten insbesondere kontextuelle Merkmale der Planung wie ihre Komplexität, Langfristigkeit und Positionierung zwischen politischen Spannungsfeldern und heterogenen Interessen als konzeptionelle Hürden hervor. Im Zusammenspiel erzeugen sie einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen, da sie den letztendlichen Planungserfolg in Frage stellen. In der Auslegung des Partizipationsverfahrens verstärkte der Absicherungsbedarf Anreize zum Einbezug einflussreicher organisierter Interessen, während er Anreize zur Abtretung der Entscheidungskompetenz an die Beteiligten schwächte. Der Absicherungsbedarf wird deshalb als zentrale konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation im untersuchten Fall betrachtet, auch wenn er gleichzeitig ein gewisses Grundbestreben nach Partizipation hervorrief. Die erhobenen Daten zeigen jedoch auch Widerstand der Planungsakteur\*innen gegen die dokumentierten Hürden. Einige von ihnen engagierten sich innerhalb des Planungsprozesses mittels verschiedener Anpassungsstrategien für ausgeweitete Partizipationsmöglichkeiten – vor allem mit dem Ziel der Stärkung der Stimmenvielfalt – zum «Masterplan HB/Central».

**Schlüsselbegriffe:** Partizipation, Beteiligung, Inklusion, Stadtplanung, Zürich, Testplanung, Masterplan HB/Central.

## Abstract (English)

With the ‘Masterplan HB/Central’, the administration of the city of Zurich is looking to reshape the urban area surrounding Zurich’s main train station – the ‘Zurich Hauptbahnhof’ or simply ‘HB’ – until the year 2050. A part of the masterplan’s development process is a so-called ‘Testplanung’ – a planning procedure over the course of which two participatory meetings called ‘Echoveranstaltungen’ (‘echo meetings’) took place, one in May 2021 and one in May 2022. Participation – understood as the inclusion of the public – has become an established practice in urban planning processes. At the same time, participation processes have drawn criticism by including the public inadequately or unevenly and limiting its influence on decision-making. At the echo meetings in the Zurich case, the majority of participants represented organised interests and participants had no direct influence on the decision-making process. Therefore, this master’s thesis explores the question of which hurdles stood in the way of conceiving a more inclusive participation within the ‘Testplanung’ concerning the ‘Masterplan HB/Central’. The thesis understands ‘inclusive’ participation as a process that incorporates as many different public voices as possible and enables participants to make decisions. The case study makes use of qualitative methods of data collection and analysis. With the approval of the city administration, guided interviews were conducted with planning actors involved on the project-side of the planning process as well as ‘participant observation’ during project meetings and the second echo meeting. The thesis concludes that typical hurdles for participation, such as a lack of resources, had comparatively little impact on how the echo meetings were conceived. Instead, crucial conceptual hurdles are found within the planning project’s contextual attributes, such as its complexity, long-term nature and positioning between areas of political tension and heterogeneous interests. Since these hurdles put the planning project’s eventual success into question, they generate a need for reassurance among the planning actors. Regarding the participation process, the need for reassurance encouraged focusing on influential organised interests and discouraged directly involving participants in decision-making. Therefore, the need for reassurance emerges as the central conceptual hurdle for inclusive participation in the examined case, despite simultaneously fuelling basic participation efforts. However, the data also reveals planning actors’ resistance against the documented hurdles. Some of them make use of various strategies with which they seek to facilitate future participation opportunities – with the primary aim of making more public voices heard – surrounding the «Masterplan HB/Central».

**Key words:** public participation, citizen participation, inclusion, urban planning, Zurich, Masterplan HB/Central, Testplanung.

## **Danksagung**

Der Abschluss dieser Masterarbeit stellt gleichzeitig den Abschluss eines lehrreichen einjährigen Forschungsprozesses dar. Auf dem Weg, an dessen Ziel ich nun angekommen bin, begegneten und halfen mir verschiedene Personen. Ihnen gebührt an dieser Stelle ausserordentlicher Dank.

Herzlichen Dank an meine Betreuerin Prof. Dr. Hanna Hilbrandt für ihre kompetente und stets ermutigende Unterstützung während des letzten Jahres, wie auch an die Mitglieder der Forschungsgruppe SOKU für ihre Hilfe und ihr Feedback. Ebenso danke ich meinen Zugangspersonen im Feld, die diese Masterarbeit durch ihr entgegengebrachtes Vertrauen und fortwährende Hilfsbereitschaft überhaupt erst ermöglichten. Schliesslich möchte ich mich bei allen Personen bedanken, die sich freundlicherweise die Zeit genommen und sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben.

Zuletzt gebührt besonderer Dank Helen, Nathi und Simon für das Lektorieren, Anna für die Rettung in der Not eines Hardwareausfalls und natürlich meinen Freunden und meiner Familie, die mir im vergangenen Jahr in entscheidenden Momenten Halt geboten haben und mein Leben jeden Tag bereichern.

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Forschungsfrage .....	1
2	Theorie und Operationalisierung von Partizipation als Forschungsgegenstand .....	5
2.1	Partizipation – was ist gemeint?.....	5
2.2	Partizipation und Stadtplanung.....	6
2.3	Inklusive Partizipation.....	8
2.3.1	Erstes Merkmal inklusiver Partizipation: Stimmenvielfalt.....	9
2.3.2	Zweites Merkmal inklusiver Partizipation: Entscheidungskompetenz der Beteiligten .....	10
2.4	Konzeptionelle Hürden.....	12
2.4.1	Konzeptionelle Hürden in der Literatur.....	13
3	Methoden .....	18
3.1	Forschungsdesign .....	18
3.2	Erhebungsmethoden.....	19
3.2.1	Leitfadeninterviews.....	19
3.2.2	Teilnehmende Beobachtungen.....	21
3.3	Auswertung .....	22
3.3.1	Inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz .....	23
3.4	Forschungsethische Überlegungen und Massnahmen.....	25
3.5	Methodische Einschränkungen und Positionalität.....	26
4	Der «Masterplan HB/Central» – Beschrieb des Projekts.....	28
4.1	Hintergrund .....	28
4.2	Erarbeitungsverlauf und Inhalte des Masterplans .....	29
4.3	Der «Masterplan HB/Central» und Partizipation.....	31
4.3.1	Rechtliche Rahmenbedingungen für Partizipation in Zürich.....	31
4.3.2	Die Echoveranstaltungen – das Partizipationsverfahren zur Testplanung.....	32
5	Konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation im Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central».....	36
5.1	Hürdengruppe: Fehlende Ressourcen, Auswahl von Beteiligten und Beteiligungsformat, rechtliche Vorgaben.....	37
5.2	Hürdengruppe: Wertvorstellungen und Legitimationswahrnehmung .....	42
5.3	Hürdengruppe: Der grössere Planungskontext und der «Absicherungsbedarf».....	49
5.3.1	Komplexität der Planung.....	50
5.3.2	Langfristigkeit der Planung.....	55
5.3.3	Politische Spannungsfelder und heterogene Interessen .....	60
5.3.4	Merkmale des Absicherungsbedarfs – eine zwischenzeitliche Synthese .....	71

5.3.5	Wahl und «Flughöhe» des Testplanungsverfahrens.....	75
5.3.6	Wille zur Umsetzung inklusiver Partizipation.....	78
5.3.7	Gesamtbetrachtung des Absicherungsbedarfs.....	81
5.4	Anpassungsstrategien der Planungsakteur*innen .....	85
6	Fazit.....	89
7	Quellenverzeichnis.....	95
8	Anhang .....	109
8.1	Interviewleitfaden.....	109
8.2	Liste der Interviews und Beobachtungen .....	112
8.3	Einverständniserklärung für Interviewteilnehmende.....	113
8.4	Verdichtetes Kategoriensystem.....	114
9	Persönliche Erklärung.....	117

## Abbildungsverzeichnis

**Titelbild:** Blick entlang der Museumstrasse – eigene Aufnahme

**Abbildung 1:** Partizipationsleiter rekonstruiert und leicht modifiziert von Selle (1996, S. 170), basierend auf Arnstein (1969, S. 217)..... 11

**Abbildung 2:** Ablauf der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse. Darstellung rekonstruiert und leicht modifiziert nach Kuckartz (2018, S. 100)..... 24

**Abbildung 3:** Überblick über das Planungsgebiet des «Masterplan HB/Central». Karte in hoher Auflösung übernommen von TED (2022a), Legende übernommen von Cuche-Curti (2020, S. 2). Der originale Kartenausschnitt beinhaltet keinen Nordpfeil/Massstab..... 29

**Abbildung 4:** Erarbeitungsverlauf des «Masterplan HB/Central». Darstellung übernommen von TED (2022a)..... 33

**Abbildung 5:** Arrangement der konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation im untersuchten Fall – eigene Darstellung..... 50

**Abbildung 6:** Beengte Verkehrsverhältnisse am Central – eigene Aufnahme..... 52

**Abbildung 7:** Warten auf Grün am Bahnhofplatz – eigene Aufnahme..... 62

**Abbildung 8:** Flussraum der Sihl am Hauptbahnhof – eigene Aufnahme..... 70

**Abbildung 9:** Partizipationsparadox rekonstruiert von Reinert (2003, S. 38). ..... 86

## Lesehilfen

### Wiederkehrende Akronyme:

HB	Hauptbahnhof Zürich
MHC	«Masterplan HB/Central»
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein [sic]
UZH	Universität Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften
ZHdK	Zürcher Hochschule der Künste

### Genderneutrale Sprache:

In der Masterarbeit wurde auf eine genderneutrale Schreibweise geachtet. Zitate aus Quellen ohne genderneutrale Sprache wurden mit «[sic]» versehen.

## 1 Einleitung und Forschungsfrage

Die vorliegende Masterarbeit untersucht das Thema Partizipation im Kontext von Stadtplanung. Die Durchführung von Partizipationsverfahren, oft auch Beteiligungsverfahren genannt, hat sich in Stadtplanungsprojekten etabliert. In der Stadt Zürich wurde die Öffentlichkeit in den letzten Jahren in verschiedenen städtischen Planungsprozessen miteinbezogen, z.B. in der Zentrumsentwicklung Affoltern oder der Entwicklungsplanung des Josef-Areals (STEZ, 2020). Auch international werden verschiedene Planungen von öffentlichen Foren, Workshops, Dialogprozessen und zahlreichen weiteren Beteiligungsformaten begleitet (z.B. McGovern, 2013; Ritter, 2021, S. 247–256; zur Nedden, 2020). Unter solchen Partizipationsverfahren sind Formate jedoch eine Seltenheit, in denen die betroffene Öffentlichkeit tatsächliche Entscheidungsmöglichkeiten erhalten (zur Nedden, 2020, S. 131). Entsprechend ist in verschiedenen Studien Kritik an pro forma durchgeführter Partizipation sowie ein Appell an die Prozessleitenden von Planungsprozessen zu vernehmen, mehr Partizipation zu ermöglichen und sie stärker in ihren Institutionen zu verankern (z.B. McGovern, 2013; Pløger, 2021; Quilling & Köckler, 2018). Folgt man denn auch dem bis heute einflussreichen Stufenmodell der «Beteiligungsleiter», so kann erst von echter Partizipation gesprochen werden, wenn die beteiligte Öffentlichkeit im Verfahren entscheidungsermächtigt wird (Arnstein, 1969). Diese Masterarbeit soll daher einen Beitrag zur Frage leisten, welche Gründe die Prozessleitenden von Stadtplanungsprojekten dazu bewegen, ein Partizipationsverfahren ohne eigentliches Mitentscheidungsrecht der Beteiligten zu konzipieren.

In bestehenden Fallstudien zu Beteiligungsverfahren zeigt sich ein Fokus auf der Dokumentation des Ablaufs der Verfahren sowie auf den Erfahrungen der Beteiligten (z.B. Ghose, 2005; Huber & Fabian, 2017; Kurath & Paulos, 2019; McGovern, 2013). Weniger Beachtung fand bislang die Konzeption von Beteiligungsverfahren in der Planungspraxis und welche Hürden ihren Umfang einschränken. Die vorliegende Masterarbeit stellt eine Fallstudie der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» in der Stadt Zürich dar. Sie untersucht, welche Hürden die Konzeption eines möglichst inklusiven Partizipationsverfahrens im Rahmen dieses Projektes erschweren. Ein «inklusives» Beteiligungsverfahren wird dabei als Verfahren verstanden, das eine möglichst grosse Stimmenvielfalt der Öffentlichkeit abbildet und den Beteiligten Entscheidungskompetenz zugesteht. In der Masterarbeit wird von «konzeptionellen» Hürden gesprochen, um hervorzuheben, dass diejenigen Hürden von Interesse sind, die im Vorfeld der Beteiligungsveranstaltungen auftreten – d.h. während der Konzeption des Beteiligungsverfahrens.

Für das theoretische Fundament wird auf Hinweise auf mögliche konzeptionelle Hürden in der Planungsliteratur zurückgegriffen. Ergänzt werden diese mit Erkenntnissen aus Studien der breiteren Partizipationsliteratur zu Voraussetzungen und Einschränkungen für die Konzeption von Beteiligungsverfahren. Nützlich sind dabei z.B. die bereits etwas angejahrten Studien von King et al. (1998) und Margerum (2002) – letztere untersuchte etwa Hürden für die Konsensbildung zwischen Akteur\*innen in kollaborativen Planungsprozessen. Ein aktuelleres Beispiel stellt die Studie von Ruddat & Mayer (2020) zu Partizipationsverfahren in Herrenberg und Stuttgart dar. Die Studie ist besonders interessant, da sie explizit die Sichtweisen von Prozessleitenden untersucht – im Fall der Studie sind das Beschäftigte der Kommunalverwaltungen. Die Autor\*innen der Studie beklagen vor allem das hohe Abstraktionsniveau bestehender Erklärungsansätze für die Beobachtung, dass anspruchsvollere Verfahren bislang weniger oft zur Anwendung kommen. Entsprechend stellen sie fest, dass ein Bedarf für weitere qualitative Studien besteht, die sich mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren befassen. Insbesondere seien Studien nötig, die sich mit der Erforschung von fördernden und hemmenden

Faktoren bei der Gestaltung von Beteiligungsverfahren in anderen geografischen Kontexten auseinandersetzen (Ruddat & Mayer, 2020, S. 29, 71–72).

Die Masterarbeit ist eine Fallstudie eines Partizipationsverfahrens, das im Rahmen einer Testplanung zum «Masterplan HB/Central» in der Stadt Zürich von 2021 bis 2022 durchgeführt wurde. Zürich gehört zu den am stärksten wachsenden Städten der Schweiz und der Zürcher Hauptbahnhof ist der meistfrequentierte Bahnhof des Landes (Präsidialdepartement der Stadt Zürich, 2021; SBB, o.J.). Für den Planungshorizont 2050 wird das an den Bahnhof angrenzende Stadtgebiet aus verschiedenen Blickwinkeln als unzureichend betrachtet. Der Masterplan soll daher gemäss der Stadtverwaltung ein «breit abgestütztes [...] Zukunftsbild» für die Themenbereiche Städtebau, Stadtraum, Sozialraum, Verkehr und Stadtklima für das Jahr 2050 aufzeigen (TAZ, 2020, S. 47). Die Erkenntnisse aus dem Testplanungsverfahren stellen die Basis für die letztendliche Formulierung des Masterplans dar. Bestandteil der Testplanung waren zwei sog. «Echoveranstaltungen» an denen eine aus verschiedenen Öffentlichkeitsvertreter\*innen zusammengesetzte «Echogruppe» zusammenkam. Die erste Echoveranstaltung fand im Mai 2021 statt, die zweite Echoveranstaltung im Mai 2022. An den Echoveranstaltungen wurden die Planungskonzepte von anfänglich vier und später zwei verbleibenden Planungsteams diskutiert. Gemäss den Ausführungen des Planungsprogramms zum Zeitpunkt der Projektausschreibung erhielt die Echogruppe «eine punktuelle Mitsprache für die Ausrichtung der Arbeiten» und sollte «in halböffentlichen Veranstaltungen die Bevölkerung angemessen repräsentieren» (TAZ, 2020, S. 19). Die Masterarbeit interessiert sich somit dafür, was eine punktuelle Mitsprache und eine angemessene Repräsentation bedeuten und wie es zu dieser Verfahrensauslegung kam. Die Studie spielt sich zudem vor dem Hintergrund ab, dass Partizipationsverfahren in der Schweiz im Gegensatz zu Verfahren in Deutschland weniger gut erforscht sind (Klöti & Drilling, 2014, S. 8). Eine Studie im geografischen Kontext der Stadt Zürich ist nicht zuletzt auch deshalb interessant, da Keller et al. (1993, S. 83) bereits in den Neunzigerjahren vermerkten, dass aufgrund der ausgeprägten direktdemokratischen Rechte in der Schweiz der Einbezug der Bevölkerung zu den «planerischen Selbstverständlichkeiten» gehöre.

Die Stadtverwaltung als auftraggebende Stelle ist im Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» als prozessleitende Instanz zu verstehen – und somit auch als Entscheidungsträgerin in der Konzeption des Partizipationsverfahrens. Die öffentlichen Verwaltungen sind entscheidende Akteurinnen in Partizipationsverfahren, da sie es letztendlich sind, die solche Verfahren umsetzen und massgeblich beeinflussen, ob und wie deren Erkenntnisse umgesetzt werden (Alcántara et al., 2016, S. 112; Hirschfeld, 2020, S. 352). In deutschen Kommunen sind die Fachämter der Verwaltungen gemäss Steinbach (2021, S. 202) «derzeit die zentralen Organisationseinheiten, wenn es darum geht, die Öffentlichkeit an städtischen Entscheidungen und Vorhaben zu beteiligen. Sie sind für die Umsetzung der meisten Beteiligungsverfahren verantwortlich und stimmen Entscheidungs- und Beteiligungsprozess aufeinander ab». Wertvolle Studien zu den Einstellungen von Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen zum Thema Partizipation liefern z.B. Eckerd & Heidelberg (2020) und Steinbach & Süss (2018). Allerdings muss trotz der entscheidenden Rolle der Verwaltung für die Durchführung von Partizipationsverfahren auch anerkannt werden, dass in Planungsprozessen verschiedene Akteur\*innen aktiv werden – nicht nur aus der öffentlichen Hand, sondern auch aus der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft (Wolff, 2016, S. 55), nicht zuletzt die planenden Fachbüros. In der Projektorganisation der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» waren bereits ohne die Mitglieder der Echogruppe ca. 80 Personen vertreten. Akteur\*innen ausserhalb der Stadtverwaltung sind ebenfalls Träger\*innen der Planungskultur (ebd., S. 57), welche die Entscheide der Prozessleitenden im Verlauf des Planungsverfahrens unter Umständen beeinflussen – inkl. Entscheide, die das begleitende

Partizipationsverfahren betreffen. Im Fall des «Masterplan HB/Central» umfasst dies die beauftragten Planungsteams, die verfahrensbegleitenden Fachbüros sowie die Mitglieder eines Gremiums von Fachexpert\*innen. In dieser Arbeit wurden Daten in Zusammenarbeit mit dem erweiterten Kreis aller sog. Planungsakteur\*innen erhoben – d.h. sowohl mit Verwaltungsbeschäftigten wie auch Personen ausserhalb der Verwaltung, die in die Masterplanung involviert sind.

In Anbetracht der vorhergehenden Ausführungen lässt sich die Forschungsfrage der Masterarbeit folgendermassen zusammenfassen:

**Forschungsfrage:**

**Welche konzeptionellen Hürden erschweren die Gestaltung eines möglichst inklusiven Partizipationsverfahrens im Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central»?**

Die Forschungsfrage lässt sich weiter in zwei Elemente aufteilen:

**Teilfrage 1:**

***Welche konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation sind im Fall des Partizipationsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» erkennbar?***

**Ergänzende Teilfrage 2:**

***Wie gehen die Planungsakteur\*innen mit den konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation in der Praxis um?***

Um die Forschungsfrage zu beantworten, werden zu Beginn der Arbeit Schlüsselbegriffe theoretisch fundiert erläutert – nicht zuletzt der Partizipationsbegriff selbst. Es wird erläutert, wie die Arbeit den Begriff «inklusive» Partizipation verwendet. «Stimmenvielfalt» und «Entscheidungskompetenz» der Beteiligten werden als entscheidende Merkmale betrachtet, die ein Partizipationsverfahren «inklusi» machen. Als nächstes wird der Begriff «konzeptionelle Hürden» erläutert und es werden Hinweise auf mögliche Hürden aus der bestehenden Literatur vorgestellt. Im Methodenteil der Arbeit werden das Forschungsdesign sowie die qualitativen Erhebungsmethoden «Leitfadeninterviews» und «teilnehmende Beobachtungen» vorgestellt. Weiter wird der Vorgang der Datenanalyse mithilfe der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) erläutert. Forschungsethische Überlegungen und Massnahmen sowie Einschränkungen der gewählten Methodik inkl. Reflexion meiner Positionalität schliessen diesen Teil der Arbeit ab. Im Anschluss an die Methoden werden der Hintergrund des «Masterplan HB/Central» – fortan als «MHC» bezeichnet – und die Verfahrensschritte seiner Erarbeitung dargelegt. Zudem werden das rechtliche Setting, in dem sich das Partizipationsverfahren abspielt, sowie Aufbau und Ablauf des eigentlichen Partizipationsverfahrens in eigenen Unterkapiteln beschrieben.

Die Forschungsergebnisse zu den konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation im untersuchten Partizipationsverfahren werden in drei Gruppen präsentiert und fortlaufend diskutiert. Zur ersten Gruppe gehören bekannte konzeptionelle Hürden, die im untersuchten Fall jedoch eine untergeordnete Rolle spielten. Dazu zählen fehlende Ressourcen, die Auswahl der Beteiligten und des Beteiligungsformats sowie die rechtlichen Vorgaben von Partizipationsverfahren in der Stadt Zürich. Die zweite Hürdengruppe befasst sich mit den Wertvorstellungen und der Legitimationswahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen. Letztere tritt klar als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation hervor, da hypothetische Entscheide der Echogruppe als politisch nicht legitimiert betrachtet werden. Als dritte Hürdengruppe werden die Hürden des grösseren Planungskontexts vorgestellt. Diese stellen in der Fallstudie die zentralen konzeptionellen Hürden dar. Dazu gehören die «Komplexität der Planung», die «Langfristigkeit der Planung» sowie «politische Spannungsfelder und heterogene Interessen». Im Zusammenspiel erzeugen sie einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen, von dem auch verwaltungsexterne Planungsakteur\*innen nicht ausgeschlossen sind. Der Absicherungsbedarf beeinflusste nicht nur die Wahl des Verfahrens der Testplanung, ihrerseits eine konzeptionelle Hürde, sondern schwächte auch den Willen der Prozessleitenden, das Partizipationsverfahren inklusiver zu gestalten. Der Absicherungsbedarf tritt somit als übergeordnete Hürde des grösseren Planungskontexts hervor. Gleichzeitig stärkte der Absicherungsbedarf jedoch auch grundsätzliche Bestrebungen zur Durchführung von Partizipation im Sinne eines «Frühwarnsystems» (s. Selle, 2013, S. 194) im Rahmen der Testplanung zum MHC. Allerdings nehmen sowohl verwaltungsinterne als auch -externe Planungsakteur\*innen die konzeptionellen Partizipationshürden nicht einfach hin. Im Verlauf der Datenerhebung zeigten sich verschiedene Anpassungsstrategien, mit denen sich Partizipationsbefürworter\*innen innerhalb des Planungsprozesses für ausgeweitete Beteiligungsmöglichkeiten einsetzen. Im Fazit werden die Erkenntnisse mit Rückblick auf die Forschungsfrage zusammengefasst. Zuletzt folgen eine selbstkritische Retrospektive der Arbeit, das Aufzeigen weiterer Forschungspotenziale sowie einige Empfehlungen an die Prozessleitenden, wie zukünftige Partizipation zum MHC inklusiver gestaltet werden könnte.

## 2 Theorie und Operationalisierung von Partizipation als Forschungsgegenstand

### 2.1 Partizipation – was ist gemeint?

In der wissenschaftlichen Literatur kursiert eine Vielzahl von Begriffen, die der Bedeutung von «Partizipation» inhaltlich nahekommen und beim Lesen ähnliche Bilder und Vorstellungen hervorrufen. Diese «Begriffswolke» umfasst laut Selle (2013, S. 57) unter anderem «Beteiligung», «Partizipation», «Mitwirkung» oder «Engagement». Dabei entstehen Missverständnisse: z.B. wenn die einen Partizipation mit der Möglichkeit zur Mitentscheidung bei konkreten Fragestellungen gleichsetzen, während andere bereits das Informieren der Öffentlichkeit als Partizipation werten (ebd., S. 57). In meinen Gesprächen sowohl mit Fachpersonen als auch mit Mitstudierenden zeigte sich im Verlauf dieses Forschungsprojektes wiederholt, dass verschiedene Personen den Partizipationsbegriff unterschiedlich verwenden. Um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen, wird im Folgenden präzisiert, was in dieser Arbeit unter dem Begriff zu verstehen ist.

Wer den Duden konsultiert, stösst auf die breite Definition von Partizipation als «Teilhaben, Teilnehmen, Beteiligtsein» (Dudenredaktion, o.J.). Doch wer beteiligt sich und woran? Häufig wird von Partizipation in einem politischen Kontext gesprochen, wo der Begriff für die Beteiligung des Volkes an «der Herrschaft seiner selbst» steht (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 16). In diesem Kontext wird oft auch von «Bürgerbeteiligung»<sup>1</sup> gesprochen. Konkret können darunter Handlungen verstanden werden, die «Bürger [sic] freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen» (Kaase, 1997, S. 160). Diese Art von Partizipation stellt einen Grundbaustein der Demokratie dar (Alcántara et al., 2016, S. 1) und kann verschiedene Ausdrucksformen annehmen: Zum Beispiel kann das Volk in repräsentativen Demokratien Vertreter\*innen wählen, die in ihrem Namen politische Entscheidungen treffen, während es in direktdemokratischeren Systemen selbst über Sachfragen entscheiden resp. abstimmen kann (Glaab, 2016, S. 5–8; Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 16). Während Wahlen und Abstimmungen i.d.R. klar definierte institutionalisierte Verfahren darstellen, können jedoch auch unkonventionellere Handlungen als Ausdrucksformen politischer Partizipation verstanden werden. Beispiele hierfür wären etwa das Demonstrieren auf der Strasse oder gar eine Hausbesetzung (Kaase, 1997, S. 160–163).

Die Verwendung des Begriffs «Partizipation» in der Planungsliteratur unterscheidet sich üblicherweise von den Ausführungen des vorhergehenden Abschnittes. Einerseits lässt sich der Kerngedanke von Partizipation als Teilhabe an Entscheidungsprozessen ohne weiteres auf einen Kontext von Stadt- und Planungsforschung übertragen. Selle (2013, S. 60) spricht hier konkret von der «Teilhabe an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure [sic]». Andererseits fällt auf, dass in Publikationen der Planungsliteratur der Partizipationsbegriff mehrheitlich bis ausschliesslich verfahrensorientiert angewendet wird. Wenn also von Partizipation gesprochen wird, steht in der Regel nicht politisches Demonstrieren o.ä. im Vordergrund. Stattdessen umschreibt der Begriff den Einbezug der Öffentlichkeit in Planungsprozesse mittels bestimmter formeller<sup>2</sup>, informeller oder einer Kombination mehrerer Verfahren (z.B. Linder & Vatter, 1996; Quilling & Köckler, 2018; Selle, 1997,

---

<sup>1</sup> Autor\*innen wie Alcántara et al. (2016, S. 3) vermerken dabei, dass die Verwendung des Begriffs «Bürger\*in» nicht unproblematisch ist, da dieser für gewöhnlich an das Konzept der Staatsbürgerschaft gebunden ist. In vielen europäischen Staaten, der Schweiz inklusive, leben jedoch viele Menschen, die keine Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltsortes besitzen.

<sup>2</sup> Die Begriffe «formelle» und «informelle» Partizipationsverfahren werden am Ende dieses Kapitels erläutert.

S. 41). Dabei ist zu erwähnen, dass der Begriff der «Öffentlichkeit» ebenfalls uneinheitlich gehandhabt wird (z.B. Alcántara et al., 2016, S. 15; Blumer, 2001, S. 4; Selle, 2013, S. 62). In der vorliegenden Arbeit werden unter der «Öffentlichkeit» all diejenigen Akteur\*innen verstanden, die weder dem erweiterten Kreis der Planungsakteur\*innen noch den übrigen Organen der öffentlichen Hand oder der institutionalisierten Politik angehören.<sup>3</sup>

Ein verfahrensorientiertes Verständnis von Partizipation wird von diversen Handbüchern und Arbeitshilfen für Praktiker\*innen in den Bereichen Stadt- und Verkehrsplanung geteilt (z.B. Arbter, 2012; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014; ZORA, o. J.). Ebenso folgen die Partizipationsleitfäden der Verwaltungen verschiedener Schweizer Städte – darunter Zürich, Luzern oder Winterthur – demselben Partizipationsverständnis (Fels, 2015; Stadt Luzern, 2020; STEZ, 2006b). In der Masterarbeit wird der Begriff «Partizipation» ebenfalls verfahrensorientiert verwendet, was in Anbetracht des Forschungsgegenstandes der Arbeit – das spezifische Partizipationsverfahren im Rahmen der Testplanung zum MHC – als zielführend erachtet wird.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird zudem zwischen formellen und informellen Partizipationsverfahren unterschieden. Formelle Partizipationsverfahren bezeichnen Verfahren, die gesetzlich vorgegeben und geregelt sind. Volksinitiativen oder -referenden sind Beispiele formeller Verfahren im breiteren Kontext politischer Partizipation (Alcántara et al., 2016, S. 15). Auf dem Gebiet der Stadtplanung sind insbesondere formelle Verfahren relevant, die in Planungs- und Baugesetzen niedergeschrieben sind, wie z.B. Planaufgabe- oder Einspracheverfahren (Blumer, 2001, S. 34). Den formellen Verfahren gegenüber stehen informelle Partizipationsverfahren, die nicht gesetzlich geregelt und somit de facto freiwillig von Prozessleitenden veranstaltet werden (Alcántara et al., 2016, S. 15; Schneider, 2021, S. 635–636).

Wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, finden sich in der Literatur auch einige sinnverwandte Begriffe zu Partizipation. Mit dem Ziel, eine Balance aus Einheitlichkeit und Lesbarkeit zu erreichen, werden in dieser Arbeit zwei Begriffe synonym verwendet: «Partizipation» und «Beteiligung». Hingegen wird auf eine Verwendung des Begriffs «Mitwirkung» in der Arbeit bewusst verzichtet. Denn dieser Begriff wird von Planenden in der Schweiz oft mit spezifischem Bezug auf die formellen Partizipationsverfahren verwendet, wie mir eine Fachperson in einem Interview mitteilte (Interview #3).<sup>4</sup> Welches normative Ziel mit der Durchführung von Partizipationsverfahren erreicht werden soll, wird in Kapitel 2.3. erörtert.

## 2.2 Partizipation und Stadtplanung

Partizipation trat in der Planungspraxis Ende der Achtzigerjahre im Zug des «communicative turn» in den Planungswissenschaften in den Vordergrund. Zu dieser Zeit zeichnete sich in der Disziplin ein Paradigmenwechsel ab: Die bislang verbreitete Planungstheorie des Inkrementalismus wurde durch die kommunikative Planungstheorie abgelöst (Gribat et al., 2017, S. 10; Roskamm, 2015, S. 9–10). Das kommunikative Modell ist auf einem deliberativen Demokratieverständnis aufgebaut und erachtet die konsensorientierte Entscheidungsfindung als zentral (Gribat et al., 2017, S. 10; Roskamm, 2015, S. 10). Konflikte zwischen Akteur\*innen mit gegensätzlichen Interessen sollen demnach durch das Erreichen eines Konsenses aufgelöst werden (Kühn, 2021, S. 150). Die Planung soll nicht diktieren, sondern

---

<sup>3</sup> Die Begriffsverwendung erfolgt unter der Anerkennung, dass diese Personen ausserhalb ihrer beruflichen Tätigkeit oder ihrer politischen Ämter natürlich ebenfalls der «Öffentlichkeit» angehören.

<sup>4</sup> Eine analoge Abgrenzung zwischen den Begriffen «Partizipation» und «Mitwirkung» befürwortet z.B. auch der Kanton Basel-Stadt (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2021).

vielmehr den Aushandlungsprozess zum Erreichen dieses Konsenses moderieren (Dröge & Magnin, 2010, S. 109; Gribat et al., 2017, S. 10; Roskamm, 2015, S. 10). Beteiligungsverfahren stellen in diesem Kontext ein geeignetes Setting für den Dialog zwischen Konfliktparteien dar (Kühn, 2021, S. 150).

Seit der Gründung der Disziplin verfolgt die Stadtplanung den Anspruch, dass sie im Interesse der Bedürfnisse der städtischen Bevölkerung handelt (Albers, 2006, S. 52). Partizipation wird als vielversprechendes Mittel betrachtet, um diesem Anspruch Folge zu leisten. Es werden verschiedene Potenziale im Einbezug der Bevölkerung in stadtplanerischen Prozessen verortet: Stadtbewohner\*innen bringen aufgrund ihrer oft jahrelangen Ortsansässigkeit ein hohes Mass an lokalem Kapital und Expertise über Planungsgebiete mit (Meier, 2018, S. 218). Daher wissen sie nicht selten besser über lokale Missstände Bescheid als die Stadtverwaltung oder private Planungsbüros. Die Integration dieses lokalen Kapitals stellt einen Mehrwert für die Planung dar. Mittels Partizipation werden zudem Interaktion und Wissensaustausch zwischen den Planenden und der Bevölkerung gefördert (ebd., S. 218). Ausserdem lässt sich für den Mehrwert von Partizipation für die Stadtplanung auch aus einer Perspektive der Effizienz argumentieren. Denn Partizipation erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Planungsentscheide den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Dies bedeutet wiederum weniger Verzögerungen, grössere Kosteneffizienz und eine höhere Wahrscheinlichkeit von Akzeptanz der Planungsentscheide in der Bevölkerung (Bratt & Reardon, 2013, S. 365; Dröge & Magnin, 2010, S. 111). Letztlich haben Beteiligungsmöglichkeiten das Potenzial, die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort sowohl auf der Stadt- wie auch auf der Quartiersebene zu stärken (Dröge & Magnin, 2010, S. 111; Meier, 2018, S. 218).

Das konsensorientierte Demokratieverständnis der kommunikativen Planungstheorie, auf dem die meisten Beteiligungsverfahren aufgebaut sind, ist jedoch nicht ohne Kritik geblieben. Kritische Stimmen (Mouffe, 2014; Swyngedouw, 2013) heben insbesondere das Beharren auf Konsenserreichung als problematisch hervor, da dies einen postpolitischen Zustand hervorrufe. Damit ein Konsens erreicht werden kann, muss über Interessen von Akteur\*innen unweigerlich hinweggesehen werden, die sich nicht in einen allgemeingültigen Konsens eingliedern lassen. So werde jeder grundsätzliche Widerspruch ausgeklammert – in einer konsensgetriebenen postpolitischen Gesellschaft hätten grundlegende Konflikte keinen Platz mehr (Swyngedouw, 2013, S. 146–148). Im Hinblick auf Partizipation bedeutet dies, dass Partizipationsverfahren, die primär auf Konsenserreichung abzielen, als ein Zeichen von Postpolitik zu werten seien (Gribat & Lutz, 2018, S. 83). Solchen Überlegungen folgend bezeichnet Wagner (2013) Beteiligungsverfahren in Deutschland in seinem gleichnamigen Buch als «Mitmachfalle»:

«Während Protestierende in früheren Jahren vornehmlich ausgegrenzt, als Chaoten [sic] diffamiert und kriminalisiert wurden, will man sie nun aktiv einbinden. Der Zweck allerdings bleibt der gleiche: Nach wie vor geht es darum, die herrschenden Macht- und Eigentumsverhältnisse zu schützen.» (Wagner, 2013, S. 12)

Als Gegenmodell zur kommunikativen Planung wird z.B. die agonistische Planungstheorie gehandelt, welche die Wichtigkeit von Konflikt wieder stärker in der Planung verankern soll (Gribat & Lutz, 2018, S. 83; Hillier, 2003). Allerdings besteht zurzeit noch ein Graben zwischen agonistischer Planungstheorie und ihrer praktischen Anwendung (Kühn, 2021; McAuliffe & Rogers, 2018). So stellt konsensorientierte Planung nach wie vor den «Mainstream» in den Planungswissenschaften dar (Gribat & Lutz, 2018, S. 83).

### 2.3 Inklusive Partizipation

Ähnlich wie bei der generellen Verwendung des Begriffs Partizipation – s. Kapitel 2.1. – herrscht in der Literatur Uneinigkeit darüber, woran die Qualität von Beteiligungsverfahren gemessen werden soll. In den folgenden Abschnitten werden einleitend verschiedene Modelle angesprochen, wie Partizipationsverfahren evaluiert werden können. Anschliessend wird der Begriff «inklusive» Partizipation erläutert, aus dessen Blickwinkel die Masterarbeit das Partizipationsverfahren im Rahmen der Testplanung zum MHC betrachtet.

Verschiedene Studien befassen sich damit, wie Partizipation in der Praxis umgesetzt werden kann und soll. Dabei wird wahlweise eine Reihe von Adjektiven verwendet, um die anzustrebende Qualität des Beteiligungsverfahrens zu beschreiben. Partizipation soll z.B. «effektiv» oder «erfolgreich» sein oder schlicht «gelingen» (z.B. Berner et al., 2011; Ianniello et al., 2019; Zimmerli, 2021). Allerdings kann aus verschiedenen normativen Blickwinkeln etwas ganz anderes unter einer effektiven oder erfolgreichen Partizipation verstanden werden. Den Ausführungen des vorhergehenden Kapitels folgend könnte z.B. ein Partizipationsverfahren als Erfolg gewertet werden, wenn ein Konsens zwischen den Beteiligten zustande kommt. Alcántara et al. (2016, S. 21) beschreiben zwei entgegengesetzte Sichtweisen auf Beteiligungsverfahren: Aus einer instrumentelleren, partizipations-skeptischeren Sichtweise könnte Partizipation als erfolgreich betrachtet werden, wenn sie dabei hilft, unpopuläre Entscheide durchzusetzen. Im Gegensatz dazu kann Partizipation jedoch auch als «Wert an sich» betrachtet werden (ebd., S. 21). In diesem Sinn könnte von einer gelungenen Partizipation gesprochen werden, wenn sie in einem grösseren Grad an Selbstbestimmung der Öffentlichkeit resultiert (ebd., S. 21).

Eine Konsequenz der vorhergehenden Ausführungen ist, dass bislang verschiedene Versuche unternommen wurden, allgemeingültige Evaluationskriterien und Qualitätsmerkmale für Partizipationsverfahren aufzustellen. Solche Versuche werden hier als Ausgangspunkt für die in den folgenden Unterkapiteln beschriebene Operationalisierung genommen. Eine oft zitierte Systematik in der Planungsliteratur sind die «Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren» von Linder & Vatter (1996). Die Autoren erstellten die Kriterien basierend auf ihren Erfahrungen aus Schweizer Beteiligungsverfahren (ebd., S. 181). Vatter und Alpiger (2017, S. 411) erachten die insgesamt 14 Kriterien nach leichter Aktualisierung für weiterhin relevant. Sie umfassen: 1) Fairness, 2) Transparenz, 3) Lernchancen, 4) frühe und iterative Beteiligung, 5) direkte, verständliche Information und offene Konfliktaustragung, 6) gemeinsame Festlegung der Entscheid- und Verfahrensregeln, 7) Erwartungssicherheit, 8) Motivation der Beteiligten, 9) Kompetenz der Beteiligten, 10) Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten, 11) Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nichtkonfliktfähigen Interessen, 12) Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen, 13) Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummenkonflikte und 14) Institutionelle Integration (Linder & Vatter, 1996). Entscheidend soll hier nicht sein, was jedes dieser Kriterien im Einzelnen auszeichnet. Vielmehr veranschaulicht ihre Auflistung die grosse Bandbreite an Linsen, durch die Partizipationsverfahren betrachtet werden können. Andere Systematiken tragen Bezeichnungen, die eine spezifische Eigenschaft eines Beteiligungsverfahrens hervorheben sollen, das nach den Merkmalen der Systematik ausgelegt wurde. So ist z.B. nach King et al. (1998, S. 321) eine «authentische» Partizipation anzustreben, die sich u.a. durch die folgenden Merkmale auszeichnet: Sie wird frühzeitig angesetzt, betrachtet Beteiligte als gleichgestellte Partner\*innen der Prozessleitenden und eröffnet allen Beteiligten die Möglichkeit, Entscheide zu beeinflussen.

Um Partizipation als Forschungsgegenstand im engen Rahmen einer Masterarbeit bearbeitbar zu machen, wird der Fokus der weiteren Analyse auf zwei Qualitätsmerkmale beschränkt, die zusammen als «inklusive» Partizipation bezeichnet werden sollen. Die beiden Merkmale «Stimmenvielfalt» und «Entscheidungskompetenz» der Beteiligten vereinen Elemente, die von den meisten Systematiken als zentral erachtet werden. Diese Merkmale werden in den folgenden Unterkapiteln erläutert.

### 2.3.1 Erstes Merkmal inklusiver Partizipation: Stimmenvielfalt

Erfahrungen zeigen, dass verschiedene Personengruppen in Partizipationsverfahren oft nicht ausreichend vertreten sind. Dazu gehören insbesondere Gruppen, die über wenig ökonomisches und soziales Kapital verfügen (Dröge & Magnin, 2010, S. 116–118; Gebhardt & König, 2021, S. 338). Neben Personen mit einem tieferen Bildungs- und Einkommensniveau sind insbesondere auch Frauen, Jugendliche und Personen mit Migrationshintergrund untervertreten – typischerweise sind solche Gruppen nicht organisiert (Blumer, 2001, S. 196–197; Vatter & Alpiger, 2017, S. 414). Alcántara et al. (2016, S. 156) beschreiben den typischen «Profi-Bürger», von dem Partizipationsverfahren dominiert werden, als «männlich, weiss, älter, gut gebildet und wohlhabend». Für verschiedene Autor\*innen ist deshalb «Inklusion» ein wichtiges Merkmal eines Partizipationsverfahrens (z.B. Alcántara et al., 2016; Huber & Fabian, 2017).

Das erste normative Merkmal einer inklusiven Partizipation, die «Stimmenvielfalt», soll die Problematik der Dominanz einzelner Personengruppen in Beteiligungsverfahren adressieren. Alcántara et al. (2016, S. 125) befürworten z.B. eine möglichst breite Partizipation «ohne Türsteher», die jeder Person zugänglich ist – nicht nur bestimmten Stakeholder\*innen. Gebhardt & König (2021, S. 340–341) vermerken, dass insbesondere in mobilitätsbezogenen resp. verkehrlichen Planungsfragen Chancengleichheit zur Teilnahme für alle Personen anzustreben ist. Gleichzeitig verweisen die Autorinnen aber auch darauf, dass der Anspruch, sämtliche Personengruppen zu beteiligen, kritisch betrachtet werden müsse (ebd., S. 341). Damit spielen sie auf Beobachtungen an, dass z.B. komplett offene Verfahren, an denen alle Interessierten via Selbstselektion teilnehmen können, abermals zu einer Übervertretung einseitiger Interessen führen (Nanz & Fritsche, 2012, S. 26–29, zitiert in: Gebhardt & König, 2021, S. 338). Es komme bei der Stimmenvielfalt auf «Qualität vor Quantität an» (Ruddat & Mayer, 2020, S. 61). Eine ähnliche Auffassung teilt auch Selle (Selle, 2013, S. 304):

«Bei der Aufarbeitung von Planungsverfahren kommt es nicht auf die Zahl der Beteiligten an, sondern auf die Berücksichtigung aller relevanten Belange oder Gesichtspunkte – und deren transparente für jedermann [sic] nachvollziehbare Erörterung.» (Selle, 2013, S. 304)

Die Wichtigkeit des Abbildens der relevanten Belange, wie sie im Zitat benannt werden, ist in der Literatur unbestritten (z.B. Alcántara et al., 2016, S. 85; Ruddat & Mayer, 2020, S. 25). Hinzu kommt, dass sich Partizipation auch nicht nur auf organisierte oder gewerbliche Interessen beschränken darf (Blumer, 2001, S. 40; Linder & Vatter, 1996, S. 182).

Für das Verständnis der Stimmenvielfalt in dieser Masterarbeit ist somit festzuhalten: Ein Partizipationsverfahren soll, wenn nicht für die breite Öffentlichkeit zugänglich, zumindest alle direkt betroffenen Personengruppen abbilden – und zwar so, dass marginalisierte Interessen nicht übertönt werden. Um eine solche Stimmenvielfalt zu erreichen, müssen traditionellerweise untervertretene Gruppen gezielt angesprochen werden (Alcántara et al., 2016, S. 156; Huning et al., 2021, S. 135). Die Suche nach konzeptionellen Hürden für eine inklusive Partizipation ist somit auch die Suche nach

Gründen, die das Erreichen einer möglichst grossen Stimmenvielfalt innerhalb eines Beteiligungsverfahrens erschweren.

### 2.3.2 Zweites Merkmal inklusiver Partizipation: Entscheidungskompetenz der Beteiligten

Das zweite normative Merkmal einer inklusiven Partizipation soll eine möglichst hohe «Entscheidungskompetenz» der Beteiligten darstellen. Wie in Kapitel 2.1. erläutert, ist die Teilhabe an Entscheidungsprozessen ein essenzieller Grundgedanke von Partizipation. Entsprechend naheliegend ist es, danach zu fragen, welche konzeptionellen Hürden einer Entscheidungskompetenz der Beteiligten im Partizipationsverfahren der Testplanung zum MHC im Weg stehen.

Ein einflussreiches Konzept, das die Entscheidungskompetenz der Beteiligten als primäres Qualitätsmerkmal von Partizipation betrachtet, ist die sog. Partizipationsleiter, die 1969 von der Amerikanerin Sherry R. Arnstein (1969) konzipiert wurde. Die Partizipationsleiter hat sich seither als populäres Framework zur Evaluierung von Beteiligungsverfahren etabliert. Über die Jahre hinweg wurde sie von verschiedenen Autor\*innen für diverse Anwendungsbereiche weiterentwickelt (z.B. Aebersold & Jordi, 2015; Connor, 1988; Selle, 1996; Wright et al., 2010). Die Partizipationsleiter stellt einen Versuch dar, eine Hierarchie von Beteiligungsverfahren aufzustellen: In Verfahren auf den unteren Sprossen der Leiter haben die Beteiligten keinen oder nur wenig Einfluss auf den Entscheidungsprozess, während sie in Verfahren auf den höheren Sprossen eine immer grössere Entscheidungskompetenz erlangen (Arnstein, 1969; Wright et al., 2010, S. 39–40). Für Arnstein kann zudem erst von echter Partizipation gesprochen werden, wenn die Beteiligten dazu ermächtigt sind, Entscheide zu treffen – «citizen participation is citizen power» (Arnstein, 1969, S. 216). Die acht Stufen ihrer Leiter unterteilt sie entsprechend in drei Hauptkategorien: Formen von Nicht-Partizipation («Nonparticipation») zuunterst, gefolgt von Tokenismus («Tokenism») – was sich mit Alibi-Partizipation übersetzen lässt (s. Selle, 2013, S. 70) – und echter Partizipation («Citizen Power») zuoberst.

Für den Beschrieb der Stufen der Partizipationsleiter in diesem Abschnitt wird zusätzlich zu Arnstein (1969, S. 218–224) Selle (1996, S. 169–170) herbeigezogen, der die Leiter ins Deutsche übersetzt und für die Anwendung in einem Planungskontext leicht angepasst hat. Auf den untersten Stufen der Partizipationsleiter stehen Formate, mit denen Prozessleitende Teilnehmende manipulieren, durch Desinformation ablenken (Sprosse #1) oder erziehen wollen (Sprosse #2). Solche Formate sind als Nicht-Partizipation («Nonparticipation») einzustufen. Auf den höheren Sprossen folgen Formate, die Arnstein (1969) als Alibi-Partizipation («Tokenism») wertet – von Selle (1996, S. 169) wird diese Gruppe als «Spielwiese» bezeichnet. Dazu gehört das Informieren (Sprosse #3) wie auch das Anhören der Beteiligten sowie das Erörtern deren Meinungen (Sprosse #4). Während der Kommunikationsfluss auf der Stufe «Informieren» noch einseitig von den Prozessleitenden zu den Beteiligten hin verläuft, können die Beteiligten auf der Stufe «Anhören» den Prozessleitenden ihre eigenen Anliegen mitteilen. Die letzte Stufe in der Spielwiesengruppe ist die gemeinsame Beratung (Sprosse #5). Hier haben die Teilnehmenden zumindest einen indirekten Einfluss auf Entscheidungen; diese werden letztendlich aber immer noch unter ihrem Ausschluss getroffen. In der obersten Gruppe, wo für Arnstein echte Partizipation erst anfängt, steht zunächst die Stufe Kooperieren (Sprosse #6). Hier wird die Entscheidungskompetenz zwischen Prozessleitenden und Beteiligten partnerschaftlich geteilt. Als nächstes steht das Einräumen von Kontrollbefugnissen und resp. oder Entscheidungsmacht (Sprosse #7). Hier übernehmen die Beteiligten in manchen Bereichen die alleinige Entscheidungskompetenz. Zuoberst steht schliesslich das vollständige Delegieren bzw. Institutionalisieren von

Entscheidungskompetenz resp. Entscheidungsmacht (Sprosse #8) (Arnstein, 1969, S. 218–224; Selle, 1996, S. 169–170).

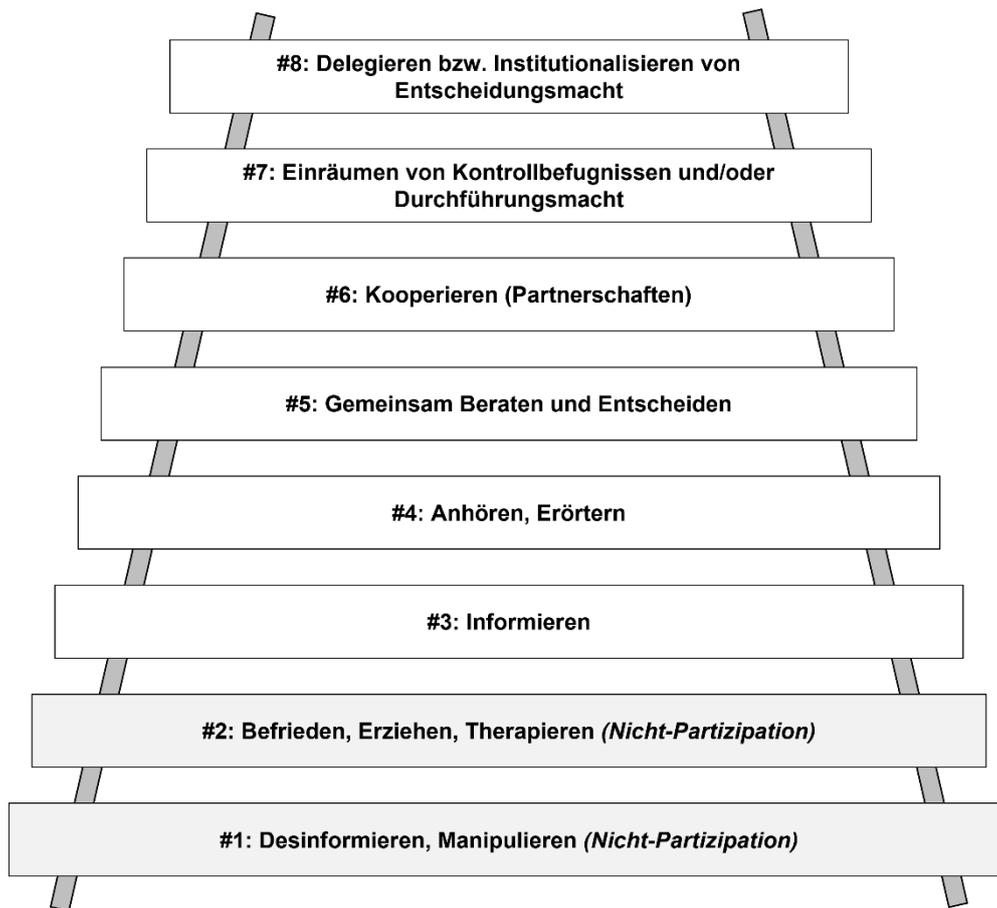


Abbildung 1: Partizipationsleiter rekonstruiert und leicht modifiziert von Selle (1996, S. 170), basierend auf Arnstein (1969, S. 217).

Neben der «Stimmenvielfalt» – s. Kapitel 2.3.1. – soll im weiteren Verlauf der Masterarbeit ein Partizipationsverfahren demnach als umso inklusiver betrachtet werden, je weiter es die Sprossen der Partizipationsleiter erklimmt. Im empirischen Teil der Arbeit wird nach konzeptionellen Hürden gesucht, die das Zugeständnis einer grösseren Entscheidungskompetenz der Beteiligten verhindern. Allerdings wird im Gegensatz zu Arnstein (1969) zumindest ab der Stufe Informieren (Sprosse #3), keine Unterscheidung zwischen echter und unechter Partizipation gemacht. Einerseits würde eine solche Unterscheidung das in Kapitel 2.1. hergeleitete verfahrensorientierte Partizipationsverständnis durcheinanderbringen. Andererseits stellen die Stufen ab der Sprosse #3 («Informieren») auch jeweils Voraussetzungen für das Erreichen höherer Stufen dar (Aebersold & Jordi, 2015, S. 465). Es ist z.B. schwer vorstellbar, dass eine Kooperation ohne Informieren und gegenseitiges Anhören funktionieren kann –entsprechend sind auch Formate dieser Stufen wichtige Alltagsinstrumente in der Planung (Selle, 1996, S. 169). Arnstein (1969, S. 219) selbst anerkennt dies in ihrem ursprünglichen Artikel, hält aber dennoch an der Abgrenzung solcher Formate von echter Partizipation fest. Speziell zu erwähnen ist ebenfalls, dass die oberste Sprosse der institutionalisierten Entscheidungsmacht in der Schweiz von

besonderer Bedeutung ist, da die direktdemokratischen Institutionen den Stimmberechtigten das letzte Wort in diversen Abstimmungen und Sachgeschäften überlässt (Aebersold & Jordi, 2015, S. 466).

Zuletzt werden einige an die Partizipationsleiter gerichteten Kritikpunkte aus der Literatur angesprochen. Da das Konzept ausschliesslich auf Partizipation «von oben» («top-down») fokussiert ist – d.h. auf Partizipation, die zu Planungen von den Prozessleitenden ermöglicht wird – würden Partizipationsformen ausgelassen, bei denen die Öffentlichkeit Mitbestimmung in einem Planungsprozess von unten einfordert (Bratt & Reardon, 2013, S. 364). Zum anderen vernachlässige die Leiter die Bedeutung des Planungskontexts, in der ein Partizipationsverfahren stattfindet, denn die «beste» Beteiligungsform variiere von Fall zu Fall (ebd., S. 365). Gleichermassen fügt Selle (2013, S. 72) in Bezug auf die seiner Ansicht nach müssige Unterscheidung zwischen echter und unechter Partizipation hinzu, grundsätzlich könne jedes Partizipationsformat «oberflächlich bleiben, missbraucht, funktionalisiert oder als Alibi eingesetzt werden». Trotz solcher Kritikpunkte erscheint die Anwendung der Partizipationsleiter als hilfestellendes Modell in dieser Masterarbeit zweckmässig. Denn zum einen liegt der Fokus der Arbeit ohnehin auf einem explizit «von oben» angestossenen Partizipationsverfahren und zum anderen wird die Leiter nicht als einziges evaluatives Instrument eingesetzt. Im empirischen Teil der Arbeit wird zusätzlich besonderer Fokus auf den Planungskontext des MHCs gelegt, der sich im Verlauf der Datenerhebung schnell als entscheidend herausstellte. Die Verwendung des Stufenmodells bietet sich nicht zuletzt auch aufgrund seiner einfachen Verständlichkeit und Niederschwelligkeit für Personen aus unterschiedlichen Fachbereichen sowie aufgrund seiner fortwährenden Popularität an (Bratt & Reardon, 2013, S. 364; Stout, 2010, S. 48).

## 2.4 Konzeptionelle Hürden

Studien, die sich mit Problemen bei der Umsetzung von Partizipationsverfahren in der Praxis befassen, bezeichnen solche wahlweise als «Barrieren», «Hürden» oder «Grenzen» (s. Blumer, 2001, S. 213; Ianniello et al., 2019; Lorenz et al., 2020). Der Begriff «Hürden» wurde hier verwandten Begriffen vorgezogen, da er eine Implikation der Unveränderlichkeit vermeidet und somit ein gewisses Potenzial zur möglichen Überwindung der Hürden offenlässt. Manche Hürden für inklusive Partizipation mögen in der Praxis tatsächlich unüberwindbar sein. Wenn jedoch nicht nur ein Ist-Zustand beschrieben werden soll, sondern auch mögliche Verbesserungen der Beteiligungspraxis in Erwägung gezogen werden sollen, dann scheint es nicht zielführend, Hürden pro forma als starre Gegebenheiten zu betrachten.

Die in der Masterarbeit behandelten Hürden sind «konzeptionell», da sie im Vorfeld der eigentlichen Partizipationsveranstaltungen auftreten und nicht erst an den Veranstaltungen selbst, wie etwa die ungeplante Vereinnahmung einer Veranstaltung durch einzelne Teilnehmende. Konzeptionelle Hürden sind solche, die während der Planung und Erarbeitung des Partizipationsverfahrens durch die zuständigen Organe der Projektorganisation<sup>5</sup> – also während seiner Konzeption – auftreten. Dabei ist festzuhalten, dass konzeptionelle Hürden ihren Ursprung nicht zwingend innerhalb derselben Organe haben oder direkt von ihnen verursacht werden müssen. Vielmehr sollen darunter alle Hürden verstanden werden, die das Handeln der Prozessleitenden bei der Konzeption des Beteiligungsverfahrens auf eine Art und Weise beeinflussen, sodass das Verfahren weniger inklusiv ausfällt.

---

<sup>5</sup> Die Projektorganisation der Testplanung zum MHC wird in Kapitel 4.2. beschrieben.

### 2.4.1 Konzeptionelle Hürden in der Literatur

In der Literatur finden sich Hürden für die Konzeption von Beteiligungsverfahren, die teilweise explizit als solche benannt werden und teilweise implizit als solche gewertet werden können. Die nachfolgende Übersicht umfasst Hürden, bei denen die Vermutung nahe liegt, dass sie in einem Kontext von Stadtplanung oder auch in einem ähnlichen administrativen oder geographischen Kontext des Fallbeispiels dieser Masterarbeit von Bedeutung sind. Als erschwerender Umstand bei der Recherche und als Vorbehalt hinsichtlich der Übersicht ist festzuhalten, dass bestehende Studien Partizipationsverfahren uneinheitlich und nicht unter dem Gesichtspunkt der in dieser Arbeit definierten «inkluisiven» Partizipation betrachten – s. Kapitel 2.3. Dennoch werden die Eckpfeiler inklusiver Partizipation – Stimmenvielfalt und Entscheidungskompetenz der Beteiligten – von vielen der Studien angesprochen, wenn auch unter verschiedenen Bezeichnungen. Deshalb wird die folgende Hürdenübersicht dennoch als geeigneter Ausgangspunkt für den empirischen Teil der Arbeit betrachtet.

Eine grundlegende Rahmenbedingung, die bei der Konzeption von Partizipationsverfahren eine Rolle spielt, sind die Ressourcen, die den Prozessleitenden zur Verfügung stehen. Planung und Durchführung von Partizipationsverfahren sind aufwändig und beanspruchen sowohl finanzielle, zeitliche wie auch personelle Ressourcen (Ruddat & Mayer, 2020, S. 73). Zu den Kostenpunkten gehören die «Prozessbegleitung, Wissensbeschaffung, Informationsbereitstellung, Öffentlichkeitsarbeit, Räume oder Technikinfrastruktur» (Alcántara et al., 2016, S. 157). **Fehlende Ressourcen** können folglich eine Hürde darstellen, die Prozessleitende in der Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens einschränken (Margerum, 2002, S. 245–246; Quilling & Köckler, 2018, S. 112). Diese Hürde findet auch besondere Beachtung in Praxishandbüchern und Leitfäden zur Gestaltung von Beteiligungsverfahren (z.B. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014; STEZ, 2006b). Die Langfristigkeit vieler Stadtplanungsprojekte wirkt sich hier zusätzlich negativ aus. Denn Partizipationsverfahren werden am besten frühzeitig angesetzt, wenn der Handlungsspielraum der Prozessleitenden am grössten ist (Hitschfeld, 2020, S. 356; Reinert, 2003, S. 37–38). Die Langfristigkeit bedeutet, dass die Partizipation z.T. jahrelang unterhalten werden muss (Meier, 2018, S. 212). Dabei erscheint naheliegend, dass Beteiligungsverfahren, in denen ein aktiver Aufwand betrieben wird, um eine Stimmenvielfalt und eine geteilte Entscheidungskompetenz zu ermöglichen, auch mehr Ressourcen benötigen.<sup>6</sup> Finden mehrere Planungen gleichzeitig statt, kann es entsprechend dazu kommen, dass Verwaltungen abwägen müssen, welche Beteiligungsverfahren sie ressourcentechnisch priorisieren (ebd., S. 212). Und auch wenn die Finanzierung des eigentlichen Partizipationsverfahrens gesichert ist, bedeutet dies in der Praxis nicht, dass die Ressourcen für die Umsetzung der Resultate der Beteiligung gegeben sind (Margerum, 2002, S. 246). In ihrer Fallstudie zu zwei Wiener Stadterneuerungsverfahren vermerken z.B. Kurath & Paulos (2019, S. 206), dass «ein signifikanter Teil des Projektbudgets in den Prozess fliesst und für die Umsetzung weniger Mittel verfügbar sind». Ähnliches berichten auch Huber & Fabian (2017, S. 185) von Pilotprojekten zur partizipativen Entwicklung von naturnahen Freiräumen im Kanton Aargau. Das Projekt musste in einer Gemeinde gestoppt werden, da die Gemeindeversammlung das Budget für die Umsetzung nicht genehmigte.

---

<sup>6</sup> S. Kapitel 2.3.1 und Kapitel 2.3.2: Für Formate mit einer grossen Stimmenvielfalt müssen aktive Schritte unternommen werden, unterrepräsentierte Personengruppen zu aktivieren. Ebenfalls muss die Selektion der Teilnehmenden gut durchdacht und erarbeitet werden. Formate mit einer grösseren Entscheidungskompetenz der Beteiligten erfordern zudem Formate der tieferen Ränge der Partizipationsleiter als Voraussetzung. Für einen partnerschaftlichen Entscheid (Kooperation) zwischen Prozessleitenden und Beteiligten müssen z.B. Informationen erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden, es müssen gegenseitige Austausche stattfinden etc. All diese Schritte benötigen ihrerseits Ressourcen.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Konzeption von Partizipationsverfahren ist die **Auswahl der Beteiligten und des geeigneten Beteiligungsformats**. In Kapitel 2.3.1. wurde bereits dargelegt, wie wohlhabende, gut gebildete Personengruppen in Partizipationsverfahren in der Regel übervertreten sind. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass Ressourcenverfügbarkeit nicht nur für Prozessleitende, sondern auch für Beteiligte eine massgebliche Rolle spielt (Gebhardt & König, 2021, S. 338). Für viele Privatpersonen sind Partizipationsverfahren ein zeitlicher Mehraufwand, den sie oft auch in ihrer Freizeit erbringen müssen. Befragungen in drei deutschen Städten – Erfurt, Heidelberg und Berlin – ergaben, dass Privatpersonen im Durchschnitt nur zwei Stunden pro Monat für die Teilnahme an Beteiligungsverfahren aufwenden können (Meier, 2018, S. 211). Damit unterrepräsentierte Personengruppen in einem Partizipationsverfahren ausreichend vertreten sind und das auch bleiben, müssen sie von den Prozessleitenden selektiv angesprochen werden und im Prozess unterstützt werden – z.B. durch die Bereitstellung niederschwelliger Informationen (Alcántara et al., 2016, S. 156). Doch auch wenn die Stimmen solcher Personengruppen ihren Weg in ein Partizipationsverfahren finden, ist dadurch nicht gegeben, dass sie auch gehört werden. Denn gut organisierte Interessengruppen oder lautstarke Individuen können ein Beteiligungsverfahren vereinnahmen, indem sie den Fokus von Veranstaltungen auf ihre Partikularinteressen ziehen (Ianniello et al., 2019, S. 32). Vor diesem Hintergrund werden unbedachte Auswahlverfahren kritisiert: Oft legen Prozessleitende bei der Auswahl der Beteiligten einen zu engen Fokus auf Vertreter\*innen von organisierten Interessen (Margerum, 2002, S. 243). Im Gegenzug werden jedoch auch völlig offene Verfahren ohne jegliche Auswahlkriterien kritisiert. Denn solche Verfahren führen in der Praxis ohne Zusatzmassnahmen zum Einbezug unterrepräsentierter Personengruppen zu deren weiteren Vernachlässigung (Gebhardt & König, 2021, S. 338; Ianniello et al., 2019, S. 29). Ruddat & Mayer (2020, S. 73–74) halten fest: «Wenn man völlig offen einlädt, sitzen am Ende meistens nur dieselben Bürger\*innen im Saal».

Dass die Stimmenvielfalt gehört wird, kann auch von der unbedachten Wahl des Partizipationsformates eingeschränkt werden. Partizipationsformate gibt es viele – Runde Tische, Bürger\*innendialoge, Charettes oder World Cafés sind nur ein paar Beispiele.<sup>7</sup> Welches Format sich am besten eignet, lässt sich kontextunabhängig nicht pauschal sagen, wobei manche Formate eine grössere Entscheidungskompetenz der Beteiligten ermöglichen als andere (Brunner & Drage, 2016, S. 128–129). Für die Stimmenvielfalt ist es im Übrigen wichtig, Formate zu wählen, die gut im Hinblick auf den Beteiligungszeitpunkt durchdacht sind. Setzen sie zu früh an, ist das Interesse in der Bevölkerung zu tief; setzen sie zu spät an, sind die weichenstellenden Entscheidungen oft schon gefallen (King et al., 1998, S. 323).<sup>8</sup> Damit eine Stimmenvielfalt im Prozess gewährleistet werden kann, bedarf es neben methodischen Kompetenzen der Prozessleitenden insbesondere auch «der Fähigkeit, beteiligungsrelevante Zielgruppen zu identifizieren und zu aktivieren» (Sackmann, 2014, S. 32). Wenn die Prozessleitenden also nicht wissen, wer zu beteiligen ist, können deren Stimmen auch nicht im Verfahren gehört werden.

Eine weitere grundsätzliche Rahmenbedingung für Partizipationsverfahren stellen die **rechtlichen Vorgaben** dar, die je nach geographischem Kontext des Verfahrens bestehen. Dabei müssen rechtliche Vorgaben nicht zwingend Hürden darstellen. Für formelle Beteiligungsverfahren stellen sie überhaupt erst die Grundlage dar, die das Verfahren ermöglicht. In der Literatur wird deshalb vor allem kritisiert, wenn rechtliche Vorgaben für Beteiligungsverfahren zu wenig ambitioniert ausgelegt sind, da dies die

<sup>7</sup> Eine Übersicht über diese und weitere Formate findet sich z.B. in Sommer (2015, S. 488–521).

<sup>8</sup> Dieses Problem ist als Partizipations- oder Planungsparadox bekannt (Hitschfeld, 2020, S. 356; Reinert, 2003, S. 37–38).

Konzeption von Partizipationsverfahren entlang von Mindestvorgaben erlaubt (Eckerd & Heidelberg, 2020, S. 135; Wehrli-Schindler, 1984, S. 11). So bezeichnet z.B. Pløger (2021, S. 432) einen Planungsprozess in Oslo als «minimalistische Demokratie», wo gerade nur so viel beteiligt werde, wie das Gesetz verlange. Verschiedene Stimmen befürworten deshalb eine stärkere Institutionalisierung von Partizipationsverfahren – neben klassischen formellen Beteiligungsverfahren insbesondere auch von dialogorientierten Verfahren – mit klaren Regeln und Verpflichtungen (z.B. Alcántara et al., 2016, S. 92; McGovern, 2013, S. 320). Dennoch kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass rechtliche Vorgaben in der Praxis keine Hürden für die Konzeption von Partizipationsverfahren darstellen können. Vor allem betreffend einer stärkeren Institutionalisierung werden auch kritische Stimmen laut. Denn werden Vorgaben zu rigide verankert, kann das auch eine konzeptionelle Hürde für Partizipationsverfahren darstellen (Fedele et al., 2016, S. 320, zitiert in: Ianniello et al., 2019, S. 39). Ghose (2005) illustriert diesen Punkt in ihrer Studie zu einem Programm für strategische Nachbarschaftsplanung im US-amerikanischen Milwaukee. Das Programm definierte eine Mindestanzahl von 300 Interviews mit Anwohner\*innen im Planungsprozess, was in einem Missverhältnis zu den verfügbaren Ressourcen stand (Ghose, 2005, S. 67).

Als nächstes werden **Wertvorstellungen** als mögliche konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation thematisiert. Die Handlungen jeder Person werden von ihren Wertvorstellungen geprägt, was die Wertvorstellungen der Planungsakteur\*innen und insbesondere der Prozessleitenden zu einer zentralen Rahmenbedingung für Partizipationsverfahren macht (Eckerd & Heidelberg, 2020; Ianniello et al., 2019, S. 27–28). Damit Partizipationsverfahren nicht als Alibi durchgeführt werden, benötigt es Personen im Planungsprozess, die sich für eine umfassendere resp. inklusivere Partizipation einsetzen. In einer Studie zu Identitäten von Verwaltungsbeschäftigten hinsichtlich Online-Partizipation identifizierten Steinbach & Süss (2018, S. 293–295) drei abgrenzbare Gruppen von Selbstverständnissen. Die Ergebnisse der Studie wurden auf Deutsch in Steinbach (2021, S. 209–212) zusammengefasst – im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden die deutschen Begrifflichkeiten aus letzterem Text mit der Quellenangabe beider Texte verwendet. Die drei Selbstverständnisse sind (Steinbach & Süss, 2018, S. 293–295; Steinbach, 2021, S. 210–211): Die Gruppe der «Vorreiter [sic]» setzt sich aktiv für Partizipation ein und erprobt gerne neue Formate. Die Gruppe der «Pragmatiker [sic]» ist passiver in ihrem Engagement für die Verankerung von Partizipation: Pragmatiker\*innen sind gegenüber der Anwendung von Partizipationsverfahren vor allem offen eingestellt, wenn sie darin einen persönlichen Mehrwert erkennen. Allerdings gibt es auch die Gruppe der «Skeptiker [sic]», die Partizipationsverfahren in der Praxis als wenig gewinnbringend, sondern eher als zusätzliche Last wahrnehmen – auch wenn sie dem partizipativen Grundgedanken durchaus wohlgesinnt sein können (Steinbach & Süss, 2018, 293–295; Steinbach, 2021, S. 210–211). Skepsis kann auf negativen Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren basieren (Steinbach & Süss, 2018, S. 294; Steinbach, 2021, S. 211), aber auch auf der Wertschätzung fachlicher Expertise (Eckerd & Heidelberg, 2020, S. 145). Partizipations skepsis kann der Wahrnehmung entspringen, dass die Öffentlichkeit nicht über genügend Sachkenntnisse verfüge, um Entscheide in komplexen Sachfragen zu treffen (Selle, 2013, S. 352). Z.B. beschreibt Blumer (Blumer, 2001, S. 209), wie es Verwaltungsexpert\*innen in einem Partizipationsverfahren in Basel schwer fiel, Offenheit zu bewahren, da sie befürchteten, dass mangelndes Fachwissen der Beteiligten zu «fachlichen Fehlentscheiden» führen würde. Im Zusammenhang mit fachlicher Skepsis spricht Selle (2013, S. 201–202) insbesondere auch die Planenden an:

«Für die einen gibt es «nun einmal» nur dieses oder jenes geeignete Verfahren zur Beseitigung einer bestimmten Altlast. Bewältigung von Verkehrsmengen ist in dieser Perspektive eine Rechenaufgabe,

für die man gute Software und nicht etwa Verkehrsforen benötigt, und «über den Querschnitt von Abwasserrohren kann man nun einmal nicht diskutieren». » (Selle, 2013, S. 202)

Partizipations skepsis kann sich in der Unwilligkeit von Prozessleitenden äussern, Beteiligungsverfahren durchzuführen – oder wenn, dann nur auf einer wenig inklusiven Stufe (Selle, 2013, S. 201). Allerdings muss betont werden, dass Beteiligungs skepsis in der Verwaltung nicht einfach auf eine negative Wahrnehmung von Partizipation oder der Öffentlichkeit zurückgeführt werden kann (Steinbach & Süss, 2018, S. 294; Steinbach, 2021, S. 211). Denn Verwaltungsbeschäftigte sind ihrerseits von anderen Akteur\*innen abhängig, insbesondere von der Politik.<sup>9</sup>

Die Unterstützung der gewählten politischen Entscheidungsträger\*innen ist einerseits massgeblich dafür mitverantwortlich, ob die nötigen Ressourcen für Partizipation zur Verfügung gestellt werden und andererseits, wie und ob die Resultate von Beteiligungsprozessen im Endeffekt umgesetzt werden (Selle, 2013, S. 242; Yang & Pandey, 2011, S. 882). Wenn Partizipationsverfahren inklusiv sein sollen, darf Beteiligungsbereitschaft deshalb sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik nicht fehlen (Alcántara et al., 2016, S. 94–95). Dabei ist auch der im internationalen Vergleich spezielle Kontext der Schweiz hervorzuheben. In der Schweiz wird um ein Vielfaches häufiger direktdemokratisch über Sachfragen abgestimmt als in den umliegenden europäischen Demokratien (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 266–267). Dieser Umstand kann jedoch wiederum problematisch für informelle Beteiligungsverfahren sein. Denn gerade deshalb, weil in der Schweiz die formelle Beteiligung stark verankert ist, wird weiterer informeller – und allenfalls inklusiverer – Partizipation oftmals weniger Beachtung geschenkt (Becker et al., 2017, S. 108). Bogumil & Holtkamp (2019, S. 166–167) vermerken, dass insbesondere die dialogorientierten Beteiligungsmöglichkeiten in der Schweiz seit den Neunzigerjahren im Vergleich zu Deutschland weniger ausgeweitet wurden. Sinnbildlich dafür ist auch die Passage in einem Schweizer Raumplanungslehrbuch, die informelle Partizipationsmöglichkeiten in der Schweiz zwar als grundsätzlich relevant, aber auch als weniger dringlich als im europäischen Umland beschreibt (Schneider, 2021, S. 636). Dabei sind auch Sichtweisen von Planungsakteur\*innen zu beachten, wonach informelle Partizipationsverfahren als Untergrabung der Demokratie betrachtet werden. Selle (2013, S. 350–351) beschreibt z.B. Ansichten, wonach die Beteiligten im Vergleich zu den demokratisch gewählten Gremien wie Stadtparlamenten oder Exekutiven nicht politisch legitimiert seien. Selle kritisiert solche Ansichten und plädiert für eine Annäherung der gewählten Volksvertreter\*innen an informelle Partizipationsverfahren, insbesondere auf solche der Stufe «Anhörung» (ebd.). Allerdings muss dabei auch betont werden, dass er primär im Kontext der repräsentativen Demokratie Deutschlands argumentiert, der nur begrenzt mit der Schweiz vergleichbar ist.

Zuletzt soll noch ein Hürdenbereich angesprochen werden, der nach Kenntnis des Autors in der bestehenden Literatur weniger klar umschrieben und daher schwerer zu benennen und beschreiben ist. Für die Zwecke dieser Arbeit sollen es **Hürden des grösseren Planungskontexts** von Projekten sein, in deren Rahmen Beteiligung durchgeführt wird. Selbstverständlich gehören alle bisher aufgeführten Hürden auch zum Kontext einer Planung. Stadtplanung ist jedoch ein besonders komplexes Themenfeld, da es je nach der Stadt, dem Planungsgegenstand sowie den involvierten Akteur\*innen von verschiedenen Sachzwängen und politischen Interessenskonflikten durchzogen sein kann (Dröge & Magnin, 2010, S. 106; Selle, 2013, S. 202, 241, 298–299). Sachzwänge können offensichtlich sein, wenn die Stadtverwaltung z.B. nur im Besitz eines bestimmten Grundstücks ist, auf dem die Planung folglich

<sup>9</sup> Siehe auch die Hürden des grösseren Planungskontexts, die zum Abschluss dieses Kapitels vorgestellt werden.

stattfinden muss. Sie können aber auch subtiler sein, z.B. wenn gewisse Planungsausgänge als «politisch nicht durchsetzbar» erachtet werden (Selle, 2013, S. 241). Angesichts solcher Sachzwänge oder Abhängigkeiten von politischer Auftraggeber\*innen, kann Partizipation erschwert oder gar ganz verunmöglicht werden (ebd., S. 202). Planungen sind insbesondere auch Schauplätze gesellschaftlicher und technischer Komplexität, was das Erreichen eines Konsenses zwischen Akteur\*innen erschwert (Margerum, 2002, S. 244–245). Auch nimmt die Komplexität von Planungen immer weiter zu, wie z.B. Ritter (2021, S. 245) auf der deutschen Kommunalebene feststellt. Zur Komplexität der Themen kommt hinzu, dass Stadtplanungsprojekte im Regelfall über einen jahrelangen Zeitraum hinweg bearbeitet werden (Gerhard & Marquardt, 2017, S. 108). Aus dieser Langfristigkeit ergibt sich das Problem, dass der Planungsgegenstand für die Beteiligten über die Jahre an Greifbarkeit verliert oder aus ihrem Blickfeld verschwindet – bis schliesslich wieder ein Punkt erreicht ist, an dem die Entscheide bereits gefällt wurden und sich am Plan nichts mehr ändern lässt (Meier, 2018, S. 205–206, 219).

Planungskontexte sind also von einer grossen Anzahl von Sachzwängen, angesprochenen Themen und Bearbeitungsschritten über einen langen Zeitraum hinweg geprägt. Dazu gesellt sich schliesslich noch die Vielzahl von involvierten Akteur\*innen und teilweise gegenläufigen Interessen. In grösseren Stadtverwaltungen werden bereits organisationsintern diverse Interessenslagen von verschiedenen Ämtern und Dienststellen vertreten – alle diese Akteur\*innen beeinflussen unter Umständen mit, wie partizipativ erhobene Anliegen in eine Planung integriert werden können und sollen (Selle, 2013, S. 282, 287–288). Linder & Vatter (1996) vermerkten schon in den Neunzigerjahren:

«Planungs- und Vollzugsprozesse leiden oft weniger unter einem allgemeinen Partizipationsmangel als vielmehr unter dem Druck zahlreicher organisierter Interessen und individueller Vetopositionen».  
(Linder & Vatter, 1996, S. 186)

Vor diesem Hintergrund erstaunen Beobachtungen wenig, dass manche Prozessleitende den Umfang von Partizipationsverfahren mit Verweis auf die «Machbarkeit» einer Planung beschränken (Blumer, 2001, S. 218–219; Gribat & Lutz, 2018, S. 84). In diesem Zusammenhang erwähnen Ruddat & Mayer (2020, S. 72) einen weiteren Grund, weshalb anspruchsvollere Partizipationsverfahren noch nicht stärker in der Praxis etabliert sind: nämlich die Aversion der Prozessleitenden, Beteiligte zu enttäuschen, wenn sich ihre Anliegen schlussendlich nicht umsetzen lassen. Und die letztendliche Umsetzung der Beteiligungsergebnisse ist entscheidend: Denn wie viel kann Entscheidungskompetenz wert sein, wenn partizipativ gefällte Entscheide nicht umgesetzt werden (s. Ritter, 2021, S. 253)? Über den grösseren Planungskontext als Ort möglicher konzeptioneller Hürden für inklusive Partizipation darf somit nicht hinweggesehen werden – auch wenn er sich naturgemäss von Fall zu Fall, von Stadt zu Stadt und von Plan zu Plan unterscheidet.

### 3 Methoden

In den folgenden Kapiteln wird zuerst das Forschungsdesign, dann die angewandten Erhebungsmethoden «Leitfadeninterviews» und «teilnehmende Beobachtungen» vorgestellt. Anschliessend wird auf die Auswertung der Daten, auf forschungsethische Überlegungen und Massnahmen sowie auf methodische Einschränkungen und meine Positionalität eingegangen.

#### 3.1 Forschungsdesign

Die Masterarbeit ist als Fallstudie des Partizipationsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum MHC konzipiert. Dabei werden die qualitativen Erhebungsmethoden «Leitfadeninterviews» und «teilnehmende Beobachtungen» angewendet. Das Forschungsdesign ergab sich organisch aus einer Verkettung von Ereignissen: Eine Gruppe von Studierenden der Universität Zürich, der auch ich angehörte, erhob im Vorfeld der ersten Partizipationsveranstaltung der Testplanung qualitative Daten zu Nutzer\*innengruppen im Planungsgebiet – s. Kapitel 4.3.2. Da diese Arbeiten auf Wunsch der Prozessleitenden durchgeführt wurden, offenbarte sich hier eine Chance, über bestehende Kontakte zwischen dem Geographischen Institut der Universität Zürich und einigen Planungsakteur\*innen, Zugang zu einem aktuellen, lokalen Fallbeispiel zu den Themen «Partizipation» und «Stadtplanung» zu erhalten. Das Partizipationsverfahren zur Ausarbeitung des MHCs stellt für die in der Einleitung beschriebene Forschungslücke einen vielversprechenden Fall dar. Somit bot sich das Basis-Design einer Fallstudie für die Masterarbeit an (s. Flick, 2010, S. 176–178).

Die Anwendung qualitativer Methoden geht mit der Forschungsfrage dieser Arbeit und dem Fallstudienansatz einher. Die Datenerhebung musste die Möglichkeit zulassen, dass die Beweggründe der Prozessleitenden bei der Konzeption des Beteiligungsverfahrens vielfältig und nuanciert sind und sich daher kaum in vorstrukturierte, standardisierbare Kategorien einteilen lassen, wie sie in quantitativen Methoden zur Anwendung kämen (s. Mattissek et al., 2013, S. 34–35). Zwar nimmt diese Arbeit eine Kategorisierung konzeptioneller Hürden für inklusive Partizipation vor, jedoch dient diese Einteilung vor allem der Strukturierung und übersichtlichen Präsentation von Theorie und Forschungsergebnissen. Die Anwendung quantitativer Erhebungsmethoden mit ihrem Fokus auf «harten Daten und mathematisch-statistischen Analyseinstrumenten» (ebd., S. 34) wären im Hinblick auf die Fragestellung und die Betrachtung eines Einzelfalls – mit einer vergleichsweise kleinen Anzahl individueller Akteur\*innen – nicht zielführend gewesen. Im Gegensatz dazu eignen sich qualitative Methoden besonders für die differenzierte Erforschung von Einzelfällen und den Sichtweisen von Akteur\*innen (ebd., S. 34–35). Mit der Anwendung qualitativer Methoden soll nicht die «objektive Realität» beschrieben (ebd., S. 34), sondern vor allem eine «nachvollziehbare» Argumentation aufgebaut werden (ebd., S. 35).

Fallstudien stellen ein populäres Forschungsdesign innerhalb der Humangeographie dar, insbesondere für Studien, die mit verschiedenen Ansätzen an die Datenerhebung herangehen (Hardwick, 2009, S. 441). In Fall dieser Masterarbeit startete die Datenerhebung einerseits bei einem deduktiven Ausgangspunkt, aus der Literatur bekannte konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation zu eruieren – s. Kapitel 2.4.1. Andererseits wurden während der Datenerhebung auch induktiv bislang unbekannte Hürden sowie Anpassungsstrategien der Planungsakteur\*innen erforscht. Obschon Fallstudien eine detailreiche Aufarbeitung von Einzelfällen ermöglichen, muss bei theoretischen Verallgemeinerungen Vorsicht geboten werden (Flick, 2010, S. 178) – Erkenntnisse aus einem Einzelfall lassen nicht per se Schlüsse auf andere Fälle zu.

Gemäss Flick (2010, S. 178) sind Fallstudien am aussagekräftigsten, wenn sie eine methodische Triangulation vornehmen. Die «Triangulation» ist ein breites methodisches Konzept in der qualitativen Forschung, das «die Kombination verschiedener Methoden, verschiedener Forscher [sic], Untersuchungsgruppen, lokaler und zeitlicher Settings sowie unterschiedlicher theoretischer Perspektiven in der Auseinandersetzung mit einem Phänomen bezeichnet» (ebd., S. 519). Ursprünglich sollten so vor allem Forschungsergebnisse validiert werden; inzwischen soll mittels Triangulation jedoch vor allem die Erkenntnisbreite und -vollständigkeit einer Studie ausgeweitet werden (ebd., S. 520). Obschon der Begriff «Triangulation» auch breiter verstanden werden kann, wird er vor allem verwendet, wenn es darum geht, verschiedene Erhebungsmethoden zu kombinieren (Flick, 2015, S. 313). In geographischen Fallstudien werden typischerweise Methoden wie Interviews, teilnehmende Beobachtungen oder Textanalysen kombiniert (Hardwick, 2009, S. 442–443). In dieser Masterarbeit werden Leitfadeninterviews und teilnehmende Beobachtungen trianguliert. Ebenfalls ausgewertet wurden meine eigenen Eindrücke, die ich jeweils direkt im Anschluss an die Ereignisse der Datenerhebung – Interviews und Beobachtungstermine – notierte, sowie Notizen, die ich während der gesamten Datenerhebung regelmässig in einem Forschungstagebuch festhielt. Sämtliche Daten wurden während eines Zeitraums von rund 3.5 Monaten im ersten Halbjahr 2022 erhoben.

Bereits vor wie auch während der Datenerhebung erstellte und ergänzte ich eine Sammlung verschiedener Dokumente. Dazu gehören z.B. politische Motionen, Zeitungsartikel oder Webseiteninhalte, die im Zusammenhang mit dem MHC im Allgemeinen oder in Statements von Planungsakteur\*innen in Interviews oder an Beobachtungsterminen aufgetaucht sind. Aufgrund der Vielfalt an verfügbaren Informationen sowie der grossen Datenmenge, die alleine aus den Interviews und Beobachtungen gewonnen worden war, wurde mit Blick auf die beschränkten Ressourcen<sup>10</sup> im Rahmen dieser Masterarbeit darauf verzichtet, eine systematische Dokumentenanalyse vorzunehmen. Die gesammelten Texte wurden stattdessen analog zu den wissenschaftlichen Quellentexten hinzugezogen, um Argumentationsstränge, Eigenheiten des Planungskontexts und vor allem auch den Hintergrund und die Inhalte des MHCs in Kapitel 4 zu erläutern.

## 3.2 Erhebungsmethoden

### 3.2.1 Leitfadeninterviews

Eine besonders populäre qualitative Erhebungsmethode ist das Leitfadeninterview (Flick, 2010, S. 194). Die Verwendung eines Leitfadens erlaubt der interviewführenden Person, das Gespräch in eine für die Forschung interessante Richtung zu lenken, ohne dabei eine starre Frageliste abarbeiten zu müssen, wie dies Matissek et al. (2013, S. 168) beschreiben. Sie vermerken weiter, dass die Fragen des Leitfadens nicht der Reihe nach und auch nicht vollständig abgefragt werden müssen. Die interviewführende Person kann zudem Folgefragen stellen, die sich nicht im Leitfaden befinden und die sich stattdessen aus dem Gesprächsverlauf ergeben. Die interviewte Person ist frei in der Art, wie sie die üblicherweise offen gestellten Fragen beantwortet.<sup>11</sup> Der Leitfaden fungiert somit hauptsächlich als Hilfestellung zur Durchführung des Interviews und kann im Verlauf der Datenerhebung auch laufend an neue

---

<sup>10</sup> Meine eigenen verfügbaren Ressourcen stellen eine nicht zu vernachlässigende Rahmenbedingung des Forschungsdesigns dar (s. Flick, 2010, S. 175–176).

<sup>11</sup> Suggestive Fragen müssen von der interviewführenden Person vermieden werden (Flick, 2010, S. 195–196; Matissek et al., 2013, S. 168).

Erkenntnisse und Vermutungen angepasst werden, was sich mit der «Prozesshaftigkeit qualitativer Forschung» begründen lässt (ebd., S. 168).

Eine Spezialform des Leitfadeninterviews stellen Expert\*innen-Interviews dar (Flick, 2010, S. 214; Matissek et al., 2013, S. 175). Nach dem Verständnis von Gläser & Laudel (2010, S. 12) nehmen Expert\*innen im Interview eine spezifische Rolle als «Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte» ein. Expert\*innen-Interviews weisen somit einige Eigenheiten auf, die sie von anderen Leitfadeninterviews abhebt. Sie erfordern von der interviewführenden Person, dass sie selbst bereits über eine gewisse Expertise verfügt, um die «richtigen» Fragen zu stellen und «kompetent nachfragen zu können» (Flick, 2010, S. 218). Expert\*innen sind oft auch nur zeitlich beschränkt für Interviews verfügbar, was die Wichtigkeit eines gut strukturierten Leitfadens unterstreicht (Flick, 2010, S. 218; Matissek et al., 2013, S. 176). Die für die Masterarbeit interviewten Personen sind zwar Expert\*innen auf ihrem Fachgebiet, doch sind ihre persönlichen Sicht- und Handlungsweisen für die Forschungsfrage nicht minder von Bedeutung – s. die Ausführungen zu den Wertvorstellungen der Planungsakteur\*innen in Kapitel 2.4.1. Insofern verfolgt die Anwendung von Expert\*innen-Interviews in der Masterarbeit mehrere Ziele und lässt sich methodologisch nicht hermetisch eingrenzen. Folgen wir der Typologie von Bogner & Menz (2002), so dienten insbesondere die ersten Interviews primär der «Exploration» – d.h. dem Zurechtfinden «in einem thematisch neuen oder unübersichtlichen Feld» (ebd., S. 37). Andere Interviews dienten hingegen vor allem der «Systematisierung» – d.h. der systematischen Informationsbeschaffung auf dem Fachgebiet der Expert\*in (ebd., S. 37). Wie erwähnt war in den Interviews die «subjektive Dimension» des Expert\*innenwissens für die Forschungsfrage ebenfalls von Bedeutung, weshalb die geführten Interviews auch als «theoriegenerierend» beschrieben werden könnten (ebd., S. 38).

Der Interviewleitfaden wurde in zwei Blöcke gegliedert: Der erste Block nahm jeweils ca. ein Drittel, der Interviewzeit in Anspruch – meist ca. 20 Minuten – und drehte sich um das Projekt MHC im Allgemeinen: um den Kontext der Planung sowie um die Rolle der interviewten Person im Projekt. Die verbleibenden zwei Drittel des Interviews – meist ca. 40 Minuten – drehten sich um Partizipation: um die Erfahrungen der interviewten Person im Zusammenhang mit dem Partizipationsverfahren im Rahmen der Testplanung zum MHC sowie um Partizipationsverfahren im Allgemeinen. Die zeitliche Einteilung der Blöcke variierte je nach dem Wissen und der Rolle der interviewten Person innerhalb der Testplanung. Die Basisversion des Leitfadens ist im Anhang 8.1 einsehbar.

Mit qualitativen Interviews werden nicht Repräsentativität, sondern Plausibilität der Ergebnisse durch die Auswahl kompetenter resp. relevanter Gesprächspartner\*innen angestrebt (Matissek et al., 2013, S. 188). Ausgangspunkt für die Auswahl der interviewten Personen waren bestehende Kontakte am Geographischen Institut der Universität Zürich zu sog. Gatekeeper\*innen (s. Merkens, 2015, S. 288) – d.h. zu Zugangspersonen innerhalb der Projektorganisation der Testplanung zum MHC. Mithilfe dieser Personen konnte ich meinerseits weitere Kontakte innerhalb der Projektorganisation knüpfen. Die weitere Auswahl der interviewten Personen erfolgte mehrheitlich gezielt, wie dies von Flick (2010, S. 178) für Fallstudien empfohlen wird (s. zu gezielter Auswahl auch: Flick, 2010, S. 165–166; Matissek et al., 2013, S. 190). Zwar wurden interviewte Personen jeweils nach Empfehlungen für weitere Interviewkontakte in Anlehnung an eine Schneeballmethode<sup>12</sup> gefragt (Merkens, 2015, S. 293);

---

<sup>12</sup> Der Nachteil der Schneeballmethode, dass diese zu «geklumpten Stichproben [...] innerhalb des Bekanntenkreises» der interviewten Person führe (Merkens, 2015, S. 293), konnte hier dadurch abgefedert werden, da den Planungsakteur\*innen alle anderen Planungsakteur\*innen mindestens auf geschäftlicher Basis bereits bekannt waren.

allerdings wurde insgesamt auch darauf abgezielt, sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Stadtverwaltung beschäftigte Personen zu interviewen. Schlussendlich wurden insgesamt 13 Interviews geführt<sup>13</sup>, davon 7 mit verwaltungsexternen und 6 mit verwaltungsinternen Personen. Davon gehörte eine Personen nicht dem Kreis der Planungsakteur\*innen der Testplanung zum MHC an. Sie wurde aufgrund ihres spezifischen Kontextwissens in Bezug auf die Stadtverwaltung interviewt.

Die Interviews dauerten durchschnittlich rund 66 Minuten – das kürzeste Interview dauerte 42, das längste 113 Minuten. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden einige Interviews in virtuellen Videokonferenzen und andere physisch am Arbeitsplatz der interviewten Personen durchgeführt. An persönlichen Treffen wurden gesundheitliche Sicherheitsvorkehrungen wie das Einhalten von Distanz oder Tragen einer Maske getroffen. Eine Liste der Interviews befindet sich im Anhang 8.2. Die Interviews wurden mit dem Einverständnis der interviewten Person – s. Kapitel 3.4 – aufgezeichnet und anschliessend transkribiert – s. Kapitel 3.3. Im Anschluss an jedes Interview wurde zudem ein sog. Postskriptum angelegt. Dabei handelte es sich um Notizen von meinen eigenen Eindrücken zur Interviewsituation. In ein Postskriptum gehören nach Flick (2010, S. 213) in Anlehnung an Witzel (1985, zitiert in: Flick, 2010, S. 210) «Eindrücke über die Kommunikation, über die Person des Interviewpartners [sic], über sich und sein [sic] Verhalten in der Situation, äussere Einflüsse, den Raum, in dem das Interview stattgefunden hat etc.» (Flick, 2010, S. 213). Die Postskripte wurden zusammen mit den Transkripten ausgewertet – s. Kapitel 3.3.

### 3.2.2 Teilnehmende Beobachtungen

Teilnehmende Beobachtungen mit dem Ziel der qualitativen Datenerhebung haben ihren Ursprung in der Ethnologie, erhalten in der Humangeographie jedoch zunehmende Beachtung (Mattissek et al., 2013, S. 142–148). Ziel teilnehmender Beobachtungen ist «das Verstehen des Handelns in unterschiedlichen soziokulturellen Kontexten» (ebd., S. 149). Für die Masterarbeit wurden teilnehmende Beobachtungen an fünf Terminen durchgeführt. Die ersten vier Beobachtungstermine umfassten projektinterne Besprechungen unter den Planungsakteur\*innen. Der abschliessende Beobachtungstermin stellte die sog. zweite Echoveranstaltung dar – die zweite Veranstaltung des eigentlichen Partizipationsverfahrens, das in Kapitel 4.3.2 näher beschrieben wird. Zugang zu diesen Beobachtungsterminen wurde durch dieselben Zugangspersonen ermöglicht, die auch die anfänglichen Kontakte für die Leitfadeninterviews ermöglichten. Von den projektinternen Besprechungen fanden zwei virtuell via Videokonferenz und zwei physisch in Arbeitsräumlichkeiten statt.<sup>14</sup> Die Besprechungen variierten in ihrer Dauer sowie in der Anzahl teilnehmender Planungsakteur\*innen. An kürzeren projektinternen Besprechungen nahmen weniger als 20 Planungsakteur\*innen teil, an längeren bis ca. 50. Im Durchschnitt dauerten die Beobachtungen rund 5 Stunden pro Termin; der kürzeste Beobachtungstermin dauerte 90 Minuten, der längste 8.5 Stunden. Die Beobachtungstermine werden im Anhang 8.2 aufgelistet.

In der Methodenliteratur wird vor allem die Rolle der Forschenden im Feld prominent diskutiert. Eine oft zitierte Typologie von Gold (1958, zitiert in: Mattissek et al., 2013, S. 149) unterscheidet zwischen vier Rollen der Forschenden, wobei nur die ersten beiden als tatsächliche teilnehmende Beobachtung eingestuft werden: 1) «Vollständige Teilnahme», 2) «Teilnehmer als Beobachter [sic]», 3) «Beobachter als Teilnehmer [sic]» und 4) «vollständige Beobachtung». Die Rollen stellen eine Abstufung der

<sup>13</sup> Mattissek et al. (2013, S. 173) empfehlen für Masterarbeiten aufgrund des hohen Zeitaufwandes der Methode die Durchführung von 10 bis 20 Interviews.

<sup>14</sup> An den physischen Veranstaltung wurden auch einzelne Planungsakteur\*innen virtuell über Bildschirme und Mikrofone zugeschaltet.

Integration und Identifikation der Forschenden mit dem Forschungsfeld dar. Am stärksten ausgeprägt sind diese beiden Faktoren bei der vollständigen Teilnahme, während sie bei der vollständigen Beobachtung komplett abwesend sind. An meinen Beobachtungsterminen nahm ich die Rolle eines Teilnehmers als Beobachter ein. Verschiedene Male war ich direkt in die Diskussion integriert – z.B. wenn mich Planungsakteur\*innen nach meiner Meinung in Bezug auf das Partizipationsverfahren fragten. Im Besonderen nahm ich an der zweiten Echoveranstaltung aktiv an den Kleingruppendiskussionen teil. Die virtuellen Beobachtungsterminen boten im Gegensatz dazu weniger Raum für spontane Gespräche, wie z.B. informelle Pausengespräche. An den Beobachtungsterminen kommunizierte ich meine Identität als Forscher und das Ziel meiner Forschung stets offen – weitere Ausführungen zur Forschungsethik sind in Kapitel 3.4 beschrieben.

Die Art der Beobachtungen kann ebenfalls typologisiert werden. Beobachtungen werden sowohl angewendet, um sich einen Überblick über ein neues Forschungsfeld zu verschaffen («deskriptive» Beobachtung), als auch um spezifische Prozesse und Handlungen zu dokumentieren («fokussierte» Beobachtung) oder um bereits dokumentierte Phänomene zu untermauern («selektive» Beobachtung) (Spradley 1980, S. 34 in: Flick, 2010, S. 288). Je nach Art der Beobachtung werden von den Forschenden unterschiedlich stark strukturierte Beobachtungsprotokolle verfasst (Flick, 2010, S. 288). Im Fall dieser Masterarbeit waren die ersten Beobachtungstermine besonders hilfreich, um mich im breiten und prozessual komplizierten Themenfeld der Masterplanung zu orientieren. Die Beobachtungen und Interviews fanden parallel statt, wobei die erste Beobachtung auch das erste Ereignis der Datenerhebung darstellte. Dieser erste Beobachtungstermin lieferte wertvolle Hinweise darauf, welche Themen in den Leitfadeninterviews stärker gewichtet werden sollten. An späteren Beobachtungsterminen konnte ich mich wiederum stärker auf Beobachtungen zu Themen fokussieren, die prominent aus den Gesprächen der Interviews hervorgingen. In meinen Beobachtungsnotizen verwendete ich verschiedene Kennzeichnungen für die nüchterne Dokumentation von Geschehnissen einerseits und meinen Interpretationen dieser Geschehnisse andererseits (s. Matissek et al., 2013, S. 199). Ebenfalls verfasste ich analog zu den Interviews nach jeder Beobachtung ein Postskriptum, in dem ich kontextuelle sowie die wichtigsten inhaltlichen Eindrücke schriftlich festhielt.

Zusätzlich zu den Postskripten führte ich während der gesamten Datenerhebung ein Forschungstagebuch, in dem ich meine generellen Eindrücke zur Entwicklung der Datenerhebung sowie der gesamten Forschung festhielt. Das Führen eines Forschungstagebuchs ist insbesondere hilfreich, um Überlegungen im Hinblick auf die Auswertung der Daten bereits während ihrer Erhebung festzuhalten, und wird z.B. von Cook (2005, S. 180) empfohlen, wenn teilnehmende Beobachtungen Teil des Forschungsdesigns sind.

### 3.3 Auswertung

Im Vorfeld der Auswertung wurden handschriftliche Notizen aus den Beobachtungen elektronisch aufbereitet und sämtliche Interviews transkribiert. Bei der Transkription der Interviews mussten verschiedene Entscheide getroffen werden, damit letztendlich alle Interviews in einer einheitlichen Form vorliegen – allgemeingültige Regeln der Transkription gibt es nicht (Flick, 2010, S. 379). Die Interviews wurden möglichst wortgenau<sup>15</sup> transkribiert und Verzögerungslaute der Sprechenden Person – z.B. *ähm* – sowie erzählunterstützende Laute des Interviewers – z.B. *mhm; ja* – wurden jeweils durch

<sup>15</sup> Insofern dies mit der gleichzeitigen Übersetzung vom Schweizerdeutschen ins Schriftdeutsche möglich war. Siehe Ausführungen zur Übersetzung weiter unten im selben Abschnitt.

Sonderzeichen ersetzt. Weiter wurden im Transkript unverständliche Passagen und andere Auffälligkeiten wie Lacher, Denkpausen oder die hervorhebende Betonung spezifischer Wörter gekennzeichnet. Die speziellen Kennzeichnungen wurden in den direkten Zitaten im empirischen Teil dieser Arbeit im Hinblick auf die Lesbarkeit der Zitate nicht übernommen – es sei denn, die Kennzeichnungen sind von besonderer inhaltlicher Bedeutung. Während der Transkription wurden zudem sämtliche Schweizerdeutschen Interviews ins Schriftdeutsche übersetzt. Da bereits der Vorgang des Transkribierens an sich und insbesondere die Übersetzung des Gesagten in eine andere Sprache eine Interpretation der Daten durch den Forschenden darstellt (Mattissek et al., 2013, S. 194–195), wurde grosse Sorgfalt auf eine möglichst wort- und sinngetreue Übersetzung gelegt.

Letztendlich lagen die folgenden verschriftlichten Datensätze für die Auswertung vor, die zusammen über 300 Seiten Textmaterial umfassen:

- 1) 13 Transkripte der Leitfadeninterviews (265 Seiten)
- 2) 5 Beobachtungsprotokolle (27 Seiten)
- 3) 18 Postskripte zu den Leitfadeninterviews und Beobachtungen (17 Seiten).
- 4) 1 Forschungstagebuch (12 Seiten).

### 3.3.1 Inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz

Für die Auswertung qualitativ erhobener Daten bieten sich verschiedene Codierungsverfahren an, um die Daten verschiedenen Codes resp. Kategorien zuzuordnen. Die beiden Begriffe «Code» und «Kategorie» werden im Folgenden synonym verwendet. Dies entspricht der Verwendung von Kuckartz (Kuckartz, 2018, S. 100–121) in seinem Beschrieb der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse, die später ausführlich erklärt wird. Eine populäre codierungsbasierte Auswertungsmethode ist die qualitative Inhaltsanalyse (Flick, 2010, S. 409–417; Kuckartz, 2018; Mattissek et al., 2013, S. 213–214). Qualitative Inhaltsanalysen weisen einige Merkmale auf, die sie für die Anwendung zur Auswertung der in dieser Masterarbeit erhobenen Daten attraktiv machten: Qualitative Inhaltsanalysen können z.B. auf Daten aus verschiedenen Erhebungsmethoden angewendet werden und Codes lassen sich sowohl deduktiv aus der Theorie als auch induktiv am Material bilden (Kuckartz, 2018, S. 52). Qualitative Inhaltsanalysen sind regelgeleitete Verfahren und haben eine Zusammenfassung resp. eine Reduktion der Komplexität innerhalb der Daten zum Ziel. Sie arbeiten also «komprimierend und resümierend» (ebd., S. 52–53), was aufgrund der Fülle an erhobenen Daten ein anzustrebendes Ziel war.

Unter den qualitativen Inhaltsanalysen gibt es verschiedene spezifische Methoden, deren Ablauf und Grundannahmen von Autor\*in zu Autor\*in leicht unterschiedlich formuliert sind (s. Kuckartz, 2018; Mayring, 2008). Die Daten dieser Masterarbeit wurden mittels einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018, S. 97–121) ausgewertet. Bei dieser Art der Auswertung geben die deduktiv oder induktiv erarbeiteten Kategorien das Grundgerüst der Präsentation der Forschungsergebnisse vor (ebd., S. 97). Kuckartz' Beschrieb dieser Analysemethode ist im Gegensatz zu den oft zitierten Techniken nach Mayring (2008) deutlich niederschwelliger – Kuckartz verfolgte das explizite Ziel, seine Ausführungen insbesondere auch für Studierende möglichst praktisch nachvollziehbar zu machen (Kuckartz, 2018, S. 5). Die Auswertung der Daten erfolgte mithilfe der Analysesoftware MAXQDA.

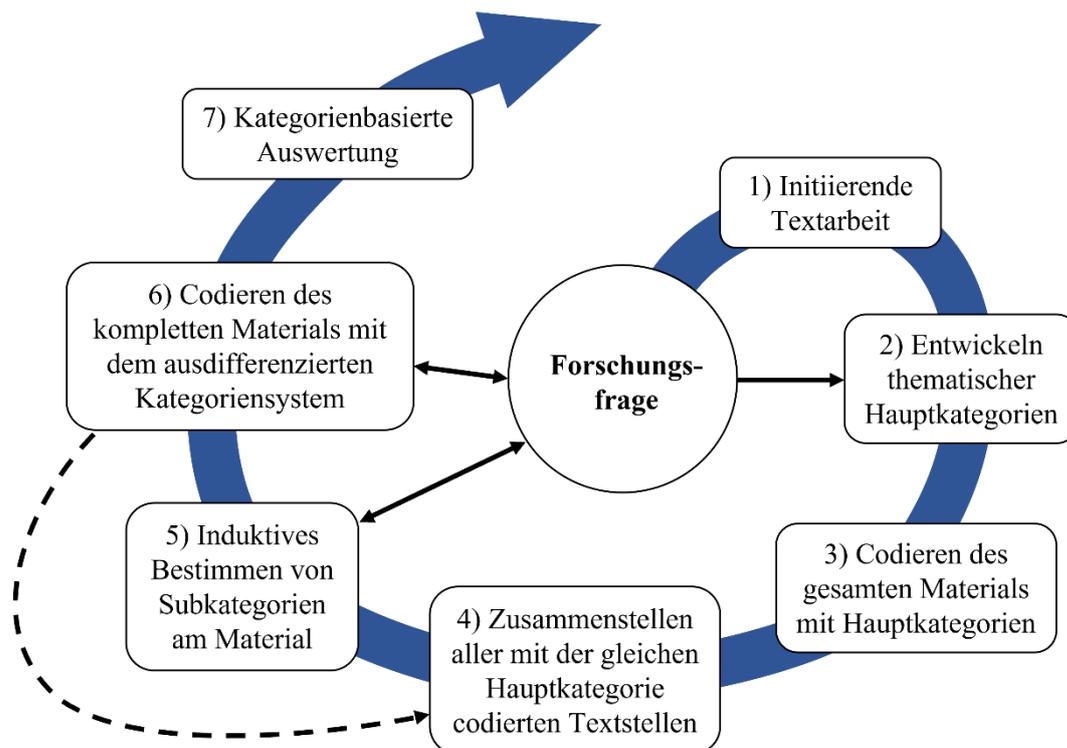


Abbildung 2: Ablauf der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse. Darstellung rekonstruiert und leicht modifiziert nach Kuckartz (2018, S. 100)

Die Übersicht über die Bearbeitungsschritte der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse in diesem Abschnitt wurde entsprechend Kuckartz (2018, S. 100–121) zusammengestellt und wird in Abbildung 2 graphisch zusammengefasst. Zu Beginn der Auswertung wurde während der initiierenden Textarbeit (Schritt #1) das Textmaterial noch einmal komplett durchgelesen und nach inhaltlichen Auffälligkeiten durchsucht (s. ebd., S. 101). Darauf folgte die Entwicklung thematischer Hauptkategorien (Schritt #2) (s. ebd., S. 101–102). Diese erste Aufstellung von Kategorien erfolgte sowohl deduktiv als auch induktiv. Einige Kategorien ergaben sich deduktiv aus dem Leitfaden resp. der vorgängigen Literaturrecherche – z.B. rechtliche Vorgaben des Partizipationsverfahrens. Andere Kategorien ergaben sich induktiv aus der initiierenden Textarbeit – z.B. die Kategorie «Absicherungsbedarf». Anhand des rudimentären Kategoriensystems erfolgte ein erster Codierdurchlauf des gesamten Materials (Schritt #3). Dafür wurden alle Texte der Reihe nach zeilenweise durchgearbeitet und Textstellen codiert (s. ebd. 102–104). Die Codierregeln wurden von Kuckartz (2018, S. 102–104) übernommen: Codiert wurden jeweils Sinneinheiten – d.h. Textstellen, die genügend Informationen enthalten, damit die Stelle auch ausserhalb des übrigen Textes verständlich ist. Die kleinste Sinneinheit, die einer Kategorie zugeordnet werden konnte, war ein vollständiger Satz. Allerdings konnten auch mehrere Sätze oder ganze Abschnitte einer Kategorie zugeordnet werden, wenn dies für das kontextunabhängige Verständnis erforderlich war.<sup>16</sup> Dabei waren mehrfache und sich überschneidende Codierungen von Textstellen erlaubt. In Interviews wurden zudem die Fragen und

<sup>16</sup> Theoretisch liessen sich ganze Analyseeinheiten – in diesem Fall z.B. ein komplettes Interviewtranskript oder Beobachtungsprotokoll – einer Kategorie zuordnen (Kuckartz, 2018, S. 30, 43). Dieser Fall kam im Rahmen dieser Auswertung jedoch nicht vor.

Kommentare des Interviewers mitcodiert, falls diese für das Verständnis der Textstelle von Bedeutung waren. In den Schritten #4, #5 und #6 wurden innerhalb der Hauptkategorien weitere Subkategorien induktiv ausdifferenziert (s. ebd., S. 106–111). Dafür wurden alle Textstellen einer Hauptkategorie der Reihe nach durchgearbeitet und neuen Subkategorien zugeordnet, die fortlaufend anhand des Materials gebildet wurden. Als nach der Durcharbeit eines Teils der Textstellen einer Kategorie alle notwendigen Subkategorien erstellt waren, wurden alle bereits bearbeiteten Textstellen anhand der vollständigen Subkategorien noch einmal überarbeitet. Im Anschluss an diese sehr zeitaufwändige Auswertungsphase wurden vereinzelte umfangreiche Subkategorien ein weiteres Mal ausdifferenziert – für diese Subkategorien wurden also die Schritte #4, #5 und #6 wiederholt. Im Gegenteil dazu wurden vereinzelte kleinere Subkategorien wieder zusammengelegt. Das letztendliche Kategoriensystem für die kategorienbasierte Auswertung (Schritt #7) (s. ebd., S. 118–119) war sehr umfangreich, weshalb manche Kategorien nicht in der finalen Auswertung berücksichtigt werden konnten. Ein verdichtetes Kategoriensystem befindet sich im Anhang 8.4. Zusätzlich wurde in Anlehnung an Kuckartz und Rädiker (2020, S. 39–40) allgemeine Kategorien wie «Sonstige» oder «mögliche Zitate» angelegt. Für die Ergebnisaufbereitung wurden schlussendlich Textstellen innerhalb von Kategorien sowie die Beziehung der Kategorien untereinander unter dem Blickwinkel der Forschungsfrage ausgewertet (s. Kuckartz, 2018, S. 118–119). Wesentliche Gesichtspunkte der Auswertung waren z.B., welche konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation am prominentesten auftraten, welche Wechselwirkungen zwischen solchen Hürden erkennbar waren und wie die Planungsakteur\*innen mit den Hürden umgehen.

### **3.4 Forschungsethische Überlegungen und Massnahmen**

Zentrale forschungsethische Prinzipien qualitativer Forschung sind das Prinzip der «informierten Einwilligung» (Hopf, 2015, S. 591–594) sowie das Prinzip der «Nicht-Schädigung» (ebd., S. 594–599) der an der Forschung teilnehmenden Personen. Um dem Prinzip der informierten Einwilligung nachzukommen, wurde das Thema sowie die Ziele der Masterarbeit stets offen kommuniziert. Interviewten Personen wurde mehrere Tage im Vorfeld des Interviews eine schriftliche Einverständniserklärung zur Unterschrift zugestellt. Die Erklärung enthielt mitunter Beschreibungen der nachfolgenden Punkte – einige davon werden im Verlauf dieses Kapitels noch näher erläutert: 1) Thema und Ziel der Masterarbeit, 2) Art der Verwendung der Interviewdaten in der fertigen Arbeit, 3) Handhabung der Anonymisierung, 4) Möglichkeiten zur Gegenlese der Interviewtranskripte sowie Zitate in der fertigen Arbeit, 5) Ort der Veröffentlichung der Masterarbeit, 6) Handhabung der Datenaufbewahrung und 7) Möglichkeit zum rückwirkenden Entzug des Einverständnisses. Die Erklärung stellte den Personen zudem frei, ob sie auf eine Aufzeichnung des Interviews auf digitale Tonträger verzichten möchten. Die Einverständniserklärung befindet sich im Anhang 8.3. Die Inhalte der Einverständniserklärung wurden ausserdem unmittelbar vor den Interviews im persönlichen Gespräch mit den interviewten Personen angesprochen. Die Interviews wurden erst gestartet, nachdem die Personen ihr Einverständnis sowie ihre Unterschrift erteilt hatten. Im Anschluss an die Interviews wurde den Personen das Transkript des jeweiligen Gesprächs zur Einsicht zugestellt. Empfehlungen von Kaspar & Müller-Böcker (2006, S. 130–131) folgend, wurde zudem denjenigen Personen, die dies wünschten, die Passagen der unveröffentlichten Arbeit zugestellt, die direkte Zitate oder Paraphrasen ihrer Aussagen in den Interviews darstellten. Dadurch konnte zusätzlich die inhaltliche Genauigkeit der wiedergegebenen Informationen sichergestellt werden. Um die informierte Einwilligung an Terminen der teilnehmenden Beobachtung gewährleisten zu können, beschritt ich verschiedene Wege: Ich bat meine Zugangspersonen, mich den übrigen Planungsakteur\*innen vorzustellen; nutzte an virtuellen

Besprechungen die Chat-Funktion der Videokonferenz, um auf meine Forschung hinzuweisen; und stellte mich in Diskussionen persönlich als Forschender vor. Meine Identität als Forschender und das Ziel meiner Forschung kommunizierte ich dabei an den Beobachtungsterminen stets offen. Im Vorfeld der Datenerhebung holten meine Zugangspersonen die generelle Erlaubnis für die Durchführung meiner Masterarbeit innerhalb ihrer Organisationen ein und informierten mich schriftlich über deren Erhalt.

Unter dem Gesichtspunkt des Prinzips der Nicht-Schädigung der Teilnehmenden galt es insbesondere, Aspekte der Anonymisierung sowie des Datenschutzes zu berücksichtigen (Hopf, 2015, S. 594–599). Da verschiedene Planungsunterlagen zum MHC öffentlich einsehbar sind und der Pool an ca. 80 involvierten Planungsakteur\*innen relativ überschaubar ist, wurde in der Masterarbeit auf die Angabe potenziell identifizierender Merkmale von Personen weitgehend verzichtet. Nicht angegeben werden z.B. der berufliche Hintergrund, die Organisationszugehörigkeit<sup>17</sup>, die Funktion und Hierarchiestufe der Person innerhalb des Planungsprojektes sowie grundsätzliche beschreibende Merkmale einer Person, wie z.B. ihr Alter oder Geschlecht. Zu den Beobachtungsterminen werden keine weiterführenden Angaben jenseits einer Identifikationsnummer und Kennzeichnung als «interne Besprechung» gemacht. Ausserdem werden im Fliesstext Paraphrasen spezifischer Aussagen aus den Interviews nur mit anonymisierter Interview-Nr. angegeben – «(Interview #anonym)». Dieser Anonymisierungsschritt wurde bei Aussagen vorgenommen, die in Verbindung mit den übrigen Aussagen der Person allenfalls ein Potenzial zur Rekonstruktion ihrer Identität aufweisen. Die weitgehende Anonymisierung der Daten wurde bereits während der Transkription der Interviews resp. der Erstellung der Beobachtungsprotokolle, Postskripte und des Forschungstagebuchs vorgenommen (s. Kaspar & Müller-Böker, 2006, S. 136–137). Vertrauliche Informationen, deren Zeuge ich im Verlauf der Datenerhebung wurde, wurden als solche respektiert. Die Gegenlese von Passagen der unveröffentlichten Arbeit half hier zusätzlich, um mich zu vergewissern, dass nicht unwissentlich vertrauliche Informationen in die Arbeit einfließen. Zu vereinzelt Informationen, deren Vertraulichkeitsstatuts unklar war, wurde mit den jeweiligen Informant\*innen Rücksprache gehalten. Um einen bestmöglichen Datenschutz zu gewährleisten, wurden sämtliche erhobenen Daten stets nur auf lokalen Datenträgern gespeichert. Für periodische Sicherheitskopien resp. Back-Ups des Forschungsfortschrittes wurden externe Festplatten anstelle von von Drittparteien betriebenen Cloud-Services verwendet. Ausser mir hatte während des gesamten Forschungsprozesses inkl. der Auswertung niemand sonst Zugang zu den Daten.

### 3.5 Methodische Einschränkungen und Positionalität

Eine grundsätzliche Einschränkung des Fallstudienansatzes ist, dass die Analyse eines Einzelfalls theoretische Verallgemeinerungen i.d.R. nicht zulassen (Flick, 2010, S. 178). Allerdings bringen auch die angewandten Erhebungsmethoden einige spezifische Einschränkungen mit sich. Obschon die Interviewführung mehrheitlich reibungslos verlief, stellte der Zeitdruck, unter dem manche Interviews aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit der interviewten Personen stattfanden, eine Herausforderung dar. In Interviews mit Personen mit einem überkommunikativen Erzählstil – wie dies für Angehörige von Eliten typisch sein kann (Gläser & Laudel, 2010, S. 181) – war daher die konsequente Ansprache aller relevanten Themen des Leitfadens anspruchsvoll. Ein zentrales Problem teilnehmender Beobachtungen ist, dass alleine die Anwesenheit des Forschenden die Handlungen und Äusserungen

<sup>17</sup> In Kapitel 5.4 sowie vereinzelt in den Kapiteln 5.2, 5.3.4 und 5.3.7 werden Unterschiede zwischen Ansichten von Planungsakteur\*innen innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltungen thematisiert. Wenn dabei auf Aussagen und Handlungen von Einzelpersonen eingegangen wird, wird jedoch nicht angegeben, ob es sich bei der betroffenen Person um eine verwaltungsinterne oder verwaltungsexterne Planungsakteur\*in handelt.

der Personen im Feld beeinflussen kann (Mattisek et al., 2013, S. 151). Beobachtungen sind auch «nie objektiv, sondern stets subjektiv und selektiv» (ebd., S. 154). Verschiedene Beobachter\*innen schenken unterschiedlichen Vorkommnissen eine grössere oder geringere Aufmerksamkeit.

Das Problem der Subjektivität von Beobachtungen ist auch Ausdruck einer grösseren Einschränkung qualitativ-interpretativer Verfahren in der Humangeographie, die von Mattisek et al. (2013, S. 138–139) als «blinden Fleck» bezeichnet wird: Aus einer konstruktivistischen Sichtweise handelt es sich bei aus qualitativen Methoden gewonnenen Forschungserkenntnissen stets um subjektive Konstruktionen der Wirklichkeit durch die Forschenden. «Die eine, quasi objektive Wirklichkeit gibt es im Kontext sozialer Interaktion nicht, sondern nur eine Vielfalt unterschiedlicher, miteinander konkurrierender Sichtweisen» (ebd., S. 138). Somit prägen die «persönlichen Voraussetzungen und Ressourcen» der Forschenden die Interpretationsvorgänge massgeblich mit (ebd., S. 139) – z.B. die Transkription von Interviews oder die Deutung von Beobachtungen im Feld. Diese zentrale Einschränkung muss in Anbetracht meiner Positionalität – s. folgender Abschnitt – bei der Lektüre der Ergebnisse und Schlüsse dieser Arbeit berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf meine Positionalität bin ich in verschiedener Hinsicht ein Aussenstehender. Obschon ich das Planungsgebiet gut kenne, bin ich weder Stadtzürcher, noch habe ich vorgängig zur ersten Echoveranstaltung Erfahrungen mit Partizipationsverfahren oder Stadtplanungsprojekten gemacht. Ich gehöre auch keiner Personengruppe an, die typischerweise in Beteiligungsprozessen unterrepräsentiert ist. Dementsprechend bleiben meinem persönlichen Betrachtungsstandpunkt möglicherweise Aspekte des Forschungsgegenstandes verwehrt, auf die jemand mit vorgängiger themenspezifischer Erfahrung oder persönlicher Betroffenheit der Masterplanung stärker sensibilisiert ist. Der einzige Berührungspunkt zwischen dem Forschungsprojekt und meinem persönlichen Hintergrund ist meine gesammelte Erfahrung aus einem abgeschlossenen Praktikum in der Stadtverwaltung, wenn auch in einem inhaltlich und personell unverwandten Themengebiet. Somit war ich bereits etwas mit den Strukturen vertraut, die intern in der Stadtverwaltung bestehen und auch mit den Strukturen, in welche die Stadtverwaltung selbst eingebettet ist. Es ist gut möglich, dass deshalb während der Datenerhebung vor allem kontextuelle Rahmenbedingungen schneller in den Fokus meiner Untersuchungen gerieten.

Da den angewandten qualitativen Methoden die Abbildung der objektiven Realität verwehrt bleibt (Mattisek et al., 2013, S. 138–139), kann auch nicht abschliessend gesagt werden, inwiefern z.B. die Aussagen der Planungsakteur\*innen in den Interviews durch mögliche strategische Überlegungen geprägt waren. Dieser Punkt erscheint für die kritische Selbstreflexion der Arbeit besonders wichtig, da ich die Planung rund um den MHC als ein deutlich politisches Handlungsfeld wahrnahm. Im empirischen Teil der Arbeit wird insbesondere ein «Absicherungsbedarf» der Planungsakteur\*innen thematisiert, in dessen Zuge die Planungsakteur\*innen versuchen, Entwicklungen zu vermeiden, welche die Verwirklichung des Zukunftsbildes des MHCs möglicherweise gefährden. Unter diesem Gesichtspunkt ist wahrscheinlich, dass die Art und Weise, wie manche Planungsakteur\*innen mit mir als Forschenden interagierten, ebenfalls zu einem gewissen Grad strategisch geprägt war. Für den Zugang zu Beobachtungsterminen und möglichen Gesprächspartner\*innen für Interviews sowie zu gewissen projektspezifischen Unterlagen, war ich zudem auch zu einem gewissen Grad von meinen Zugangspersonen abhängig. Dies erforderte Fingerspitzengefühl meinerseits sowohl in der Interaktion mit ebendiesen Zugangspersonen als auch mit den übrigen Planungsakteur\*innen.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Universität Zürich und das Geographische Institut klare zeitliche und inhaltliche Vorgaben an Masterarbeiten stellen. Diese führen zu weiteren methodischen Einschränkungen, die z.B. langfristige und umfassendere Forschungsdesigns verunmöglichten.

## 4 Der «Masterplan HB/Central» – Beschrieb des Projekts

In den folgenden Kapiteln werden anfänglich Hintergrund, Erarbeitungsverlauf und Inhalte des MHCs erläutert. Im Anschluss werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen von Partizipationsverfahren in der Stadt Zürich thematisiert, bevor das Beteiligungsverfahren im Zentrum dieser Untersuchung vorgestellt wird – die sog. «Echoveranstaltungen», welche die Testplanung zum MHC begleiteten.

### 4.1 Hintergrund

Der Ursprung des MHCs liegt in einer an den Stadtrat adressierten politischen Motion aus dem Jahr 2014 aus dem Gemeinderat. Der Stadtrat ist das neunköpfige Exekutivgremium der Stadt Zürich, der Gemeinderat ihr Parlament. Mit der Motion wurde der Regierungsrat dazu verpflichtet, «dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wie in einer strategischen Planung klare Vorgaben definiert werden können, damit die mittel- und langfristigen Projekte für die veränderten Anforderungen und Verkehrsströme im Raum Central/Bahnhofbrücke/Bahnhofquai/Museumsstrasse aufeinander abgestimmt werden» (Gemeinderat Stadt Zürich, 2014).

Die Motion (Gemeinderat Stadt Zürich, 2014) war hauptsächlich von verkehrlichen Fragestellungen motiviert. Das Tramnetz rund um den Hauptbahnhof leide unter mangelnder Leistungsfähigkeit und Betriebsstabilität, die Trams würden sich gegenseitig in die Quere kommen. Der Kapazitätsengpass sei besonders ausgeprägt auf der engen Bahnhofbrücke, die früher oder später gezwungenermassen von aktuell 2 auf neu 3 bis 4 Gleisspuren erweitert werden müsse – so die in der Motion zusammengefassten Schlussfolgerungen der Netzstudie 2030 der Verkehrsbetriebe Zürich (INFRAS et al., 2013). Infolge der Inbetriebnahme der sog. Durchmesserlinie – einer lokalen Streckenerweiterung des Zugnetzes – rechne man zusätzlich mit Veränderungen der Fussgänger\*innenströme, was die Platzierung bestehender Tramhaltestellen infrage stelle (Gemeinderat Stadt Zürich, 2014). Hinzu kommt, dass die Haltestellen Sihlquai und Bahnhofquai im Hinblick auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Beeinträchtigungen ungenügend gestaltet seien. Die geforderte strategische Planung solle mittel- bis langfristige Lösungen auf diese Probleme in der Sphäre des öffentlichen Verkehrs liefern, gleichzeitig aber alle Verkehrsmittel und -teilnehmenden berücksichtigen. In ihren abschliessenden Zeilen forderte die Motion zudem, dass der gesamte Betrachtungsraum städtebaulich aufgewertet und insbesondere die Altstadt und das Hochschulgebiet Fussgänger\*innenfreundlicher erschlossen werden solle (ebd.).

Die Antwort des Stadtrats auf die Motion folgte knapp drei Jahre später durch eine Weisung, in der er dem Gemeinderat, gestützt auf bestehenden Planungen und Machbarkeitsstudien, die mittel- und langfristigen Verkehrsentwicklungen im Betrachtungsraum darlegte (Mauch & Cuche-Curti, 2017). Mitunter führte die Weisung auch verschiedene geplante Projekte auf, darunter der Aus- oder Neubau der Bahnhofbrücke, wobei die bestehenden Kapazitäten des motorisierten Individualverkehrs – kurz MIV – beibehalten werden sollten. Der Stadtrat argumentierte, dass die Ziele der ursprünglichen Motion mit dem bestehenden planerischen Kurs erreicht werden können (ebd.). Die zuständige gemeinderätliche Sachkommission beurteilte dies jedoch anders: Die Kommission erachtete die Planungen im Raum Hauptbahnhof/Central als «zu wenig koordiniert und zukunftsgerichtet» (Cuche-Curti, 2020, S. 1). Als Konsequenz wurde eine neue Planung mit dem Titel «Masterplan HB/Central» in der Stadtverwaltung angestossen (ebd.). Im März 2020 bewilligte der Stadtrat einen Kredit von rund 1.3 Millionen Franken für die Erarbeitung der Grundlagen des Masterplans in einer zweistufigen Testplanung. Von diesem Betrag waren 100'000 Franken für «Kommunikation und Einbezug der Öffentlichkeit»

vorgesehen (ebd., S. 4). Zu diesem Zeitpunkt beschrieb der Stadtrat das Projekt im Protokoll zur Kreditgenehmigung folgendermassen:

«[...] Mit einem «Masterplan HB/Central» [soll] ein Zukunftsbild entwickelt werden, das als Grundlage für weitere, mittel- und langfristige Planungen für die verkehrliche und stadträumliche Weiterentwicklung von Bahnhofplatz, Bahnhofquai, Kasernen- und Museumstrasse, Post-, Gessner-, Zoll- und Bahnhofbrücke, Gessnerallee, Papierwerd-Areal sowie Central einschliesslich Neumühlequai, Limmatquai und Mühlesteg verwendet werden kann.» (Cuche-Curti, 2020, S. 1)

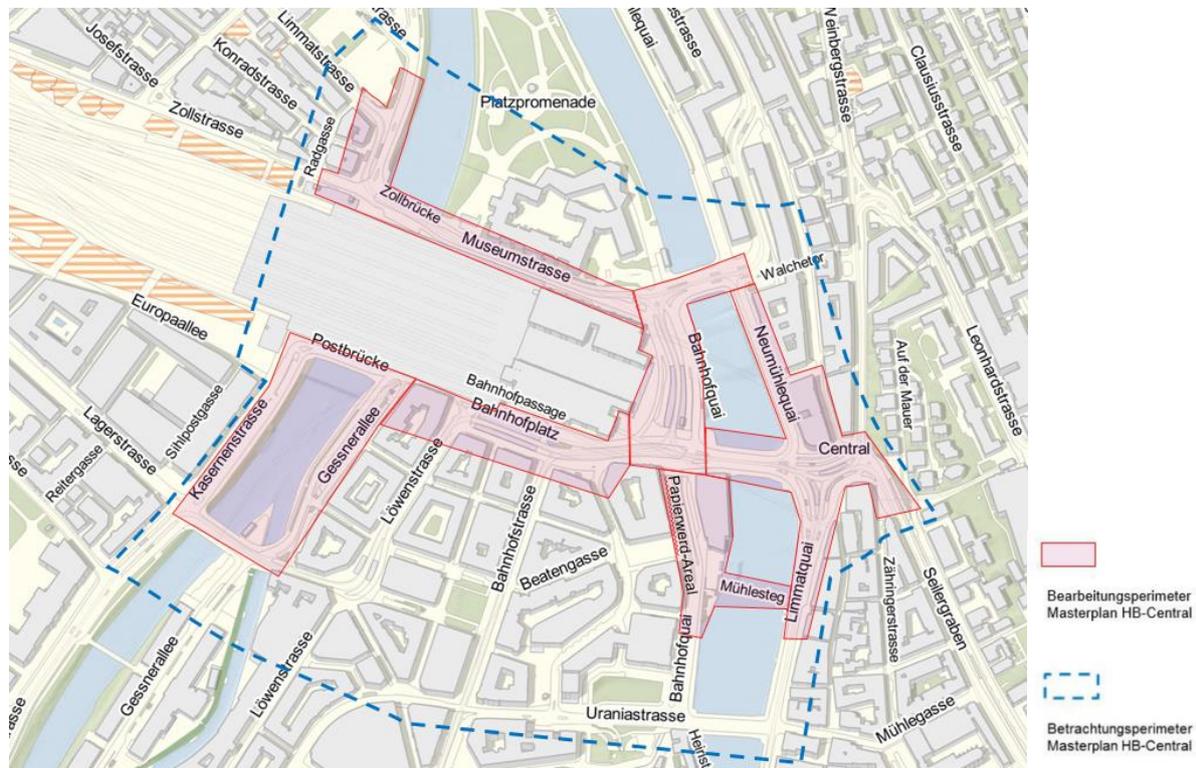


Abbildung 3: Überblick über das Planungsgebiet des «Masterplan HB/Central». Karte in hoher Auflösung übernommen von TED (2022a), Legende übernommen von Cuche-Curti (2020, S. 2). Der originale Kartenausschnitt beinhaltet keinen Nordpfeil/Massstab.

## 4.2 Erarbeitungsverlauf und Inhalte des Masterplans

Die Hauptkomponente der Erarbeitung des MHCs stellt eine sog. Testplanung dar. Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) [sic], nach dessen Normen das Verfahren zum MHC konzipiert wurde, zählt Testplanungen zu den Verfahren der Studienaufträge (SIA, 2018). Solche Verfahren kommen im Gegensatz zu klassischen Wettbewerbsverfahren zur Anwendung, wenn die Aufgabenstellung einen direkten Dialog zwischen den bearbeitenden Planungsteams und dem Beurteilungsgremium erfordert – z.B. aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung oder unklaren Rahmenbedingungen (SIA, 2009, S. 4; Wirz & Schneider, 2021, S. 587–588). In einer Testplanung erarbeiten mehrere Planungsteams Entwürfe, die aufzeigen sollen, wie die Problemstellung gelöst werden kann – es werden also verschiedene Lösungen ausgetestet (Wirz & Schneider, 2021, S. 589). Testplanungen haben sich in der Schweiz als Planungsinstrument und insbesondere auch zur Schaffung einer inhaltlichen Basis für Masterpläne etabliert (z.B. Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn & ARE, 2013; Hagen Hodgson, 2013).

Das Testplanungsverfahren zum MHC wurde aufbauend auf der Norm SIA 143 (SIA, 2009) konzipiert und umfasst verschiedene Phasen – der nachfolgende Beschrieb entspricht Cuche-Curti (2020, S. 3). Anfänglich wurden in einer offen ausgeschriebenen «Präqualifikationsphase» vier interdisziplinäre Planungsteams von einem Beurteilungsgremium, bestehend aus verwaltungsinternen und -externen Fachexpert\*innen, ausgewählt. In der eigentlichen «Phase 1» der Testplanung erarbeiteten diese Teams in einer Ideenkonkurrenz Analysen der verkehrlichen und stadträumlichen Qualitäten und Missstände im Planungsgebiet. Aus den vier Teams wurden anschliessend zwei ausgewählt, die in der «Phase 2» der Testplanung in einem Workshopverfahren ihre Planungsvisionen zu planerischen Gesamtlösungen weiterentwickeln sollten. Mit den Ergebnissen der Phase 2 ist die eigentliche Testplanung abgeschlossen. An dieser Stelle befindet sich die Erarbeitung des MHCs zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Masterarbeit. In einer anschliessend geplanten «Synthesephase» sollen die Ergebnisse stadintern zum eigentlichen Masterplan zusammengeführt werden. Eine Übersicht über den Verfahrensablauf befindet sich in Abbildung 4 auf Seite 33.

Testplanungen werden vom SIA spezifisch für zukunftsweisende Stadtentwicklungsprojekte empfohlen, die durch eine hohe Komplexität und viele verschiedene, teils widersprüchliche Interessen charakterisiert sind (SIA, 2018, S. 5). Die Vielfalt der Themen, die der Masterplan berücksichtigen soll, ist denn auch seit Einreichung der ursprünglichen Motion gewachsen und weiter ausdifferenziert worden. Das 63-seitige Programm der Testplanung, das im August 2020 mit der Ausschreibung der Präqualifikationsphase veröffentlicht wurde, listete die Themenbereiche des Masterplans, deren Anforderungen möglichst in Einklang gebracht oder andernfalls priorisiert werden sollen, in der nachfolgenden Reihenfolge auf (TAZ, 2020, S. 47–49). Die Ansprüche der einzelnen Themenbereiche wurden in der folgenden Auflistung inhaltlich verdichtet.

Themenbereiche des Masterplans (entsprechend TAZ, 2020, S. 47–49):

- **Städtebau, Stadtraum, Sozialraum und Stadtklima:** Strassenräume sollen zurückgewonnen werden. Die öffentlichen Räume sollen Aufenthalts- und Begegnungsmöglichkeiten bieten, in ihrer Ankunfts- und Verteilerfunktion gestärkt werden und ihre unterschiedlichen Qualitäten – z.B. Qualität des Flussraums oder der Bahnhofstrasse – sollen deutlicher spürbar werden. Die öffentlichen Räume sollen entsprechend der Bedürfnisse ihrer Nutzer\*innengruppen gestaltet werden. Das Planungsgebiet soll zudem möglichst hitzemindernd gestaltet werden, z.B. durch Massnahmen wie Begrünungen des öffentlichen Raumes oder Entsiegelungen von Oberflächen.
- **Fussverkehr:** Die Barrierewirkung der Verkehrsinfrastrukturen soll reduziert und somit für den Fussverkehr mehr Raum geschaffen werden kann.
- **Veloverkehr:** Die Veloinfrastruktur soll aufgewertet werden und gleichzeitig die Sicherheit der Velofahrenden gewährleisten.
- **Öffentlicher Verkehr:** Der ÖV soll so geführt werden, dass das ÖV-Netz eine grössere Transportkapazität bereitstellen kann. Bestehende Bus- und Tramhaltestellen müssen möglicherweise neu angeordnet werden.
- **Motorisierter Individualverkehr:** Die Richtplanung verlangt, dass die Verkehrsachsen im Gebiet des Hauptbahnhofs resp. des Centrals ihre Funktion beibehalten. Massgebliche Kapazitätseinbussen beim MIV müssen anderweitig kompensiert werden können. Der MIV soll dennoch möglichst stadtverträglich geführt werden und gleichzeitig den Gewerbe- und Anlieferverkehr sicherstellen.

Bereits diese stark verdichtete Auflistung zeigt die enorme Bandbreite an Themen auf, die der Masterplan berücksichtigen soll. Im Verlauf der Testplanung wurden zudem verschiedene Themenbereiche weiter ausdifferenziert und es kamen neue Fragestellungen hinzu.

Passend zur Vielfalt der Themen ist die Vielfalt der involvierten Planungsakteur\*innen. Auf die verschiedenen Hierarchiestufen der Projektorganisation verteilt sind 1) acht städtische Dienstabteilungen<sup>18</sup> sowie ausserhalb der Stadtverwaltung 2) zwei kantonale Ämter<sup>19</sup>, 3) die Expert\*innen des Beurteilungsgremiums, das sich je zur Hälfte aus Personen innerhalb sowie ausserhalb der Stadtverwaltung zusammensetzte, 4) die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die den Hauptbahnhof betreiben, 5) die vier beauftragten Planungsteams, 5) ein externes Fachbüro für die Verfahrensbegleitung und 6) ein externes Fachbüro für die Organisation und Moderation des Partizipationsverfahrens sowie für die Moderation der Testplanung (TAZ, 2020). Die über das Partizipationsverfahren eingebundenen Öffentlichkeitsvertreter\*innen werden als separate Einheit betrachtet und in Kapitel 4.3.2 thematisiert. Insgesamt waren ca. 80 Planungsakteur\*innen zu verschiedenen Zeitpunkten in die Testplanung involviert.

Der fertige Masterplan soll schlussendlich ein «breit abgestütztes städtebaulich-stadträumlich-sozialräumlich-verkehrlich-stadtklimatisches Zukunftsbild» darstellen (ebd., S. 47). Ebenfalls soll er Aussagen beinhalten, mit welchen Massnahmen die Entwicklungsvorstellung erreicht werden kann und welche Etappierungsschritte zur Umsetzung der Massnahmen angestrebt werden. Als Zeithorizont des Zukunftsbildes wurde das Jahr 2050 festgelegt (ebd., S. 47).

### 4.3 Der «Masterplan HB/Central» und Partizipation

#### 4.3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen für Partizipation in Zürich

Wie in Kapitel 2.1 angesprochen, lassen sich formelle von informellen Partizipationsverfahren unterscheiden. Die formellen Partizipationsverfahren haben eine gesetzliche Grundlage, während informelle Partizipation von den Planenden de facto freiwillig durchgeführt wird (Alcántara et al., 2016, S. 15; Schneider, 2021, S. 635–636). Die Echoveranstaltungen im Rahmen der Testplanung zum MHC gehören zu den informellen Partizipationsverfahren. Die Grundlagen für formelle Partizipation im lokalen Kontext der Fallstudie werden vorausschauend auf die Datenanalyse dennoch im Folgenden in ihren Grundzügen erläutert, da sie insbesondere auch für mögliche Folgeprojekte des MHCs relevant sind.

Zu den formellen Beteiligungsverfahren gehören «Planaufgabe- und Einspracheverfahren, Beschlussfassung, Rechtsmittelverfahren sowie Wahl-, Stimm-, Initiativ-, Referendums- und Petitionsrecht» (Schneider, 2021, S. 635). Auf Bundesebene stellt der Artikel 4 im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)<sup>20</sup> eine Basis dar, die Partizipation<sup>21</sup> in Planungen gewährleisten soll:

<sup>18</sup> Das Tiefbauamt Zürich (TAZ), das Amt für Städtebau (AFS), die Dienstabteilung Verkehr (DAV), die Stadtentwicklung Zürich (STEZ), Grün Stadt Zürich (GSZ), die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) und die sozialen Dienste (SOD). Der Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) kam zu einem späteren Zeitpunkt dazu (s. moderat, 2022).

<sup>19</sup> Das Amt für Raumentwicklung (ARE) und das Amt für Mobilität (AFM).

<sup>20</sup> Das «Bundesgesetz über die Raumplanung» (RPG) ist im Quellenverzeichnis unter der folgenden Autor\*innenschaft gelistet: Schweizerische Eidgenossenschaft (1979).

<sup>21</sup> In Gesetzestexten werden die formellen Partizipationsmöglichkeiten üblicherweise als «Mitwirkung» bezeichnet.

«Art. 4 Information und Mitwirkung:

<sup>1</sup> Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz.

<sup>2</sup> Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

<sup>3</sup> Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.»

(RPG, Art. 4)<sup>20</sup>

Auf kantonaler Ebene bestehen zusätzliche Vorgaben für formelle Partizipation im Städtebau. Eine Übersicht über die Zürcher Gegebenheiten findet sich in der von der Stadtverwaltung publizierten Arbeitshilfe «Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse» (STEZ, 2006b, S. 15–18). Für übergeordnete Planungen, wie z.B. für Richtpläne sowie für kommunale Nutzungsplanungen, ist insbesondere der Artikel 7 im Planungs- und Baugesetz (PBG)<sup>22</sup> verbindlich. Dieser schreibt die «rechtzeitige» Anhörung und öffentliche Auflage der Pläne vor (PBG, Art. 7)<sup>22</sup>. Auf bauprojektlicher Ebene gibt es weitere Bestimmungen im PBG, welche die Behörden mitunter zur öffentlichen Aussteckung und Bekanntmachung geplanter Bauprojekte verpflichten, insbesondere PBG<sup>22</sup>, Art. 311 & PBG<sup>22</sup>, Art. 314. Bürger\*innen können die Zustellung der baurechtlichen Entscheide als Voraussetzung für ein allfälliges Rechtsmittelverfahren resp. für Rekurse verlangen (PBG, Art. 315)<sup>22</sup>. Strassenbauprojekte sind gemäss Artikel 13 des Strassengesetzes (StrG)<sup>23</sup> «der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten» (StrG, Art. 13 Abs. 1)<sup>23</sup>. StrG<sup>23</sup>, Art 16 und StrG<sup>23</sup>, Art. 17 enthalten die Bestimmungen für die Planaufgabe resp. Einspracheverfahren. Auf kantonaler Ebene werden die Behörden somit auf verschiedenen Ebenen zu Partizipation verpflichtet, wobei sich diese formellen Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der Information oder von Einsprache- und Rechtsmittelverfahren bewegen.

#### 4.3.2 Die Echoveranstaltungen – das Partizipationsverfahren zur Testplanung

Das Partizipationsverfahren, das die Testplanung zum MHC begleitete, ist den informellen Verfahren zuzuordnen und setzte sich aus zwei halbtägigen «Echoveranstaltungen» zusammen, an denen eine sog. «Echogruppe» von Öffentlichkeitsvertreter\*innen zusammenkam.<sup>24</sup> Die erste Echoveranstaltung fand im Mai 2021 zum Abschluss der Ideenkonkurrenz der Testplanungsphase 1 statt – d.h. bevor die Prozessleitenden für die Phase 2 zwei der vier Planungsteams basierend auf der Empfehlung des Beurteilungsgremiums auswählten. Die zweite Echoveranstaltung fand ein Jahr später im Mai 2022 zum Abschluss der Testplanungsphase 2 statt – bevor das Beurteilungsgremium seinen abschliessenden Bericht verfasste, der als Basis für die Synthesephase dienen sollte (TED, 2022a). Der Verfahrensablauf wird in Abbildung 4 veranschaulicht.

Mit den Echoveranstaltungen sollten gemäss Planungsprogramm (TAZ, 2020, S. 19) verschiedene Ziele verfolgt werden: Zum einen sollten die Zwischenstände der Arbeiten, die Planungskonzepte der Planungsteams sowie Ziel und Ablauf der Testplanung der Echogruppe vorgestellt werden.<sup>25</sup> Zum anderen sollten Einschätzungen und Rückmeldungen der Teilnehmenden zu den Entwürfen abgeholt

<sup>22</sup> Das kantonale «Planungs- und Baugesetz» (PBG) ist im Quellenverzeichnis unter der folgenden Autor\*innenschaft gelistet: Kanton Zürich (1975).

<sup>23</sup> Das kantonale «Strassengesetz» (StrG) ist im Quellenverzeichnis unter der folgenden Autor\*innenschaft gelistet: Kanton Zürich (1981).

<sup>24</sup> Die Verwendung der Begriffe «Echoveranstaltungen» und «Echogruppe» entspricht dem Wording der Medienmitteilung zum Ausgang der ersten Echoveranstaltung (TED, 2021).

<sup>25</sup> Eine ankündigende Medienmitteilung wurde zudem bereits im März 2020 verschickt (Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2020).

werden. Die Prozessleitenden interessierte auch die grundlegenden Reaktionen der Öffentlichkeitsvertreter\*innen zu den Stossrichtungen der Planungsvisionen als Gradmesser für ihre «Akzeptanz und Tragfähigkeit in der Bevölkerung» (TAZ, 2020, S. 19). Diese Art von Echoveranstaltungen sind als Partizipationsformat in der wissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig umschrieben. Varianten davon werden in der Planungspraxis Schweizer Städte dennoch häufig angewendet (z.B. Schwanke, 2010; Zängerle & Schenkel, 2020).

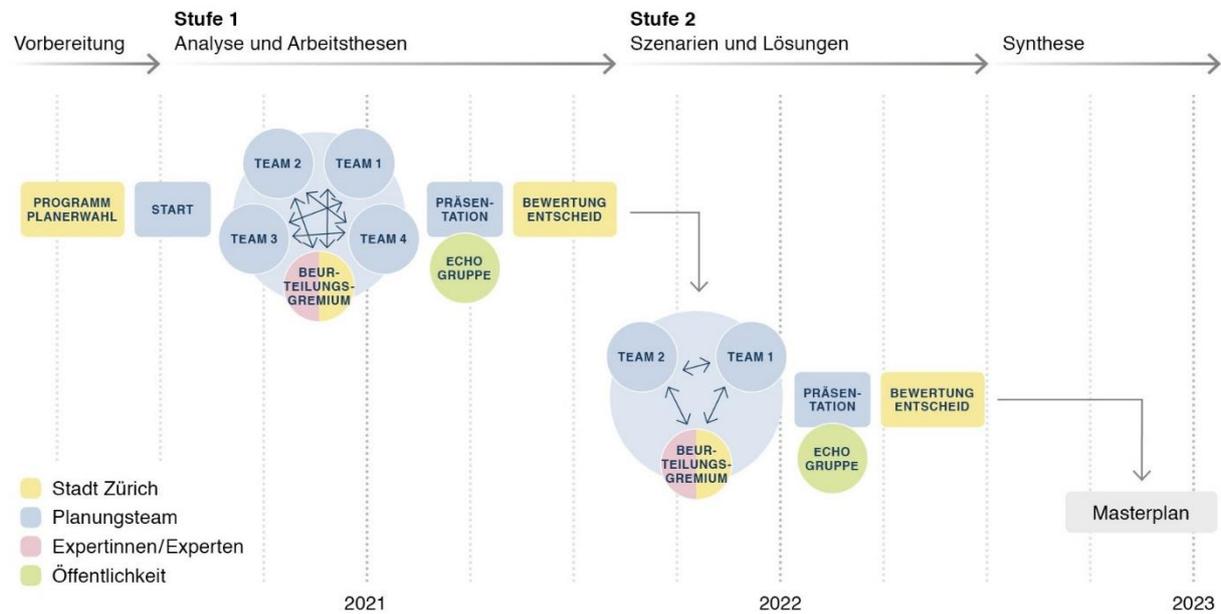


Abbildung 4: Erarbeitungsverlauf des «Masterplan HB/Central». Darstellung übernommen von TED (2022a).

Die Teilnehmenden der Echogruppe wurden von den Prozessleitenden mittels einer Stakeholder\*innen-Analyse gezielt ausgesucht (TAZ, 2020, S. 19). Beide Echoveranstaltungen waren somit nicht frei resp. öffentlich zugänglich. An der ersten Echoveranstaltung im Mai 2021, die aufgrund der COVID-19-Pandemie als virtuelle Online-Konferenz stattfand, nahmen rund 90 Personen teil (moderat, 2021). Davon repräsentierten rund 30 Personen die Projektorganisation, inkl. den Fachexpert\*innen, verfahrensbegleitenden Büros und Planungsteams. Ebenfalls anwesend waren 9 Vertreter\*innen von Hochschulen, die im Vorfeld der Echoveranstaltungen mit Studierendenarbeiten beauftragt worden waren – s. nächster Abschnitt – sowie einzelne Vertreter\*innen aus der Politik (ebd.). Die übrigen rund 45 Personen waren Öffentlichkeitsvertreter\*innen. Dazu gehörten Grundeigentümer\*innen und Gewerbetreibende im Planungsgebiet, Vertreter\*innen verschiedener Fach-, Verkehrs- und Gewerbevereinigungen, sowie Vertreter\*innen zweier Quartier- und weiteren Interessensvereinen – darunter auch je ein Verein zur Vertretung der Interessen von Menschen mit Beeinträchtigungen sowie von Jugendlichen (ebd.). Die zweite Echoveranstaltung im Mai 2022 fand im Gegensatz zur ersten Veranstaltung physisch in einem Eventlokal mit rund 70 Teilnehmenden statt (moderat, 2022). Die niedrigere Teilnehmendenzahl lässt sich durch vereinzelte Absagen sowie durch die Hochschulvertretungen erklären, die mit meiner Ausnahme an der zweiten Echoveranstaltung nicht mehr anwesend waren. Der Mix der Öffentlichkeitsvertreter\*innen war vergleichbar mit der ersten Echoveranstaltung.

Der folgende Beschrieb der Echoveranstaltungen in diesem Abschnitt basiert auf der offiziellen Dokumentation der Veranstaltungen (moderat 2021; moderat 2022) sowie auf meinen persönlichen Eindrücken – meinen Erinnerungen aus der ersten Echoveranstaltung und dem Beobachtungsprotokoll der zweiten Echoveranstaltung (Beobachtung #5). Entsprechend ihrer formulierten Ziele enthielten beide Echoveranstaltungen jeweils sowohl eine Informationskomponente als auch eine dialogorientierte Komponente. Zur Informationskomponente gehörten insbesondere auch zwei sog. «Online-Ausstellungen», auf welche die Teilnehmenden eine Woche im Vorfeld der Echoveranstaltungen Zugriff erhielten (TAZ, 2021; TAZ, 2022). Auf diesen Webseiten konnten sich die Teilnehmenden in die Visionen und Lösungsansätze der Planungsteams einlesen. Ebenfalls Teil der Online-Ausstellung waren Ergebnisse von Forschungsarbeiten von Studierenden der Universität Zürich, die auf Wunsch der Prozessleitenden im Frühling 2021 Bedürfnisse spezifischer Nutzer\*innengruppen im Planungsgebiet untersucht hatten.<sup>26</sup> Der Fokus der Arbeiten lag auf «leisen Stimmen» – d.h. auf Bedürfnissen von unorganisierten Personengruppen, die in Planungsprozessen üblicherweise wenig Gehör finden. Die Studierenden identifizierten junge Personen, lokale Arbeitnehmende, marginalisierte Nutzer\*innen sowie Personen mit Mobilitätseinschränkungen als leise Stimmen (UZH Forschungsteam Geographie, 2021; Züri Urban, 2021). Die Echoveranstaltungen selbst wurden jeweils mit einer Reihe von Präsentationen eröffnet, deren Hauptziel das Informieren war – über die Motivation des Projektes, den Stand und Ablauf der Testplanung, sowie über die Konzepte der Planungsteams. Diese Präsentationen nahmen etwas mehr Zeit an der ersten Echoveranstaltung ein, da die Anwesenden mit der Materie noch weniger vertraut waren. Der Informationsteil der zweiten Echoveranstaltung beinhaltete dafür eine zusätzliche Paneldiskussion mit Fachexpert\*innen des Beurteilungsgremiums und eröffnete den Teilnehmenden die Möglichkeit, sich in Einzelgesprächen mit den Planungsakteur\*innen über die Inhalte der Konzepte – die in den Räumlichkeiten verteilt auf Stellwänden ausgestellt waren – zu unterhalten und ihre persönlichen Fragen zu klären. Der dialogorientierte Teil beider Veranstaltungen umfasste verschiedene Kleingruppenarbeiten. An der ersten Echoveranstaltung wurden die Teilnehmenden in virtuelle Teilräume der Videokonferenz aufgeteilt, wo sie einerseits diskutierten, wie sie das Planungsgebiet im Jahr 2050 sehen und andererseits, bei welchen Entwürfen der Planungsteams sie besondere Potenziale sehen oder besondere Bedenken haben. Die Diskussion der letzten beiden Fragestellungen wurde in jeder Gruppe von einer moderierenden Person begleitet. Die Gruppenarbeit an der zweiten Echoveranstaltung fand in der Form eines «World Cafés»<sup>27</sup> statt. Während drei aufeinanderfolgenden Diskussionsrunden in Kleingruppen besprachen die Teilnehmenden ihre Zustimmung und Bedenken zu den Planungskonzepten sowie mögliche Hinweise an die Prozessleitenden für den weiteren Erarbeitungsprozess des Masterplans. Die Ergebnisse der Gruppengespräche beider Echoveranstaltungen wurden jeweils im Anschluss im Plenum zusammengefasst<sup>28</sup>. Beide Veranstaltung endeten mit einem Ausblick auf das weitere Vorgehen im Planungsprozess (moderat 2021; moderat 2022; Beobachtung #5).

---

<sup>26</sup> Neben der Universität Zürich wurden auch die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften – ZHAW – und die Zürcher Hochschule der Künste – ZHdK – mit Studierendenarbeiten beauftragt. Studierende der Sozialen Arbeit der ZHAW untersuchten in einem Seminar die Bedürfnisse marginalisierter Personen im Planungsgebiet, während die ZHdK Möglichkeiten der Co-Kreation untersuchte, die den Prozess inklusiver gestalten könnten (moderat, 2021, S. 4–5). Diese Arbeiten waren jedoch nicht Teil der Online-Ausstellung der ersten Echoveranstaltung.

<sup>27</sup> Ein ausführlicherer Beschrieb dieses Formats findet sich in Sommer (2015, S. 517).

<sup>28</sup> Die einzige Ausnahme dazu bilden die ersten Gruppengespräche der ersten Echoveranstaltung zur Frage, wie die Teilnehmenden das Planungsgebiet im Jahr 2050 sehen.

Im ursprünglichen Testplanungsprogramm wurde der Anspruch an die Echoveranstaltungen erhoben, dass diese «die Bevölkerung angemessen repräsentieren» (TAZ, 2020, S. 19). Die in der Echogruppe vertretenen Personen sollten die erhaltenen Informationen als Multiplikator\*innen in ihren jeweiligen Interessengruppen weiterverteilen (ebd., S. 19). Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3.1 beschriebene Stimmenvielfalt als Merkmal inklusiver Partizipation fällt auf, dass vorwiegend Vertreter\*innen organisierter Interessen im Prozess vertreten waren. Prominent vertreten waren z.B. gewerbliche und Verbandsinteressen. Vertreter\*innen von Quartiervereinen oder Stellvertretungen marginalisierter Personen, die sich im Planungsgebiet bewegen, beschränkten sich auf einige wenige Personen.<sup>29</sup> Eine umfassende Beurteilung der vorhandenen Stimmenvielfalt im Verfahren ist weder Ziel dieser Arbeit, noch lässt sie sich realistischerweise vornehmen, da ich nicht behaupten möchte, alle direkt und indirekt von der Planung tangierten Personengruppen zu kennen. Dennoch lässt sich sagen, dass eine grösstmögliche Stimmenvielfalt in den Echoveranstaltungen nicht ausgeschöpft wurde. Neben dem erwähnten Ungleichgewicht innerhalb der organisierten Interessen zugunsten des Gewerbes und den Verbänden fehlten mitunter auch Vertretungen von bedeutsamen Personengruppen, wie z.B. den lokalen Arbeitnehmenden<sup>30</sup> oder die für ein Bahnhofsgebiet zentralen Stimmen der Pendler\*innen.

Gemäss dem ursprünglichen Testplanungsprogramm erhielt die Echogruppe «eine punktuelle Mitsprache für die Ausrichtung der Arbeiten» und sollte die Planungskonzepte «spiegeln» (TAZ, 2020, S. 19). Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3.2 beschriebene Entscheidungskompetenz der Beteiligten lässt sich festhalten, dass die Öffentlichkeitsvertreter\*innen der Echogruppe keinen direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung hatten – z.B. in Bezug darauf, welche zwei Planungsteams von der Testplanungsphase 1 in die Testplanungsphase 2 mitgenommen wurden oder darauf, wie die Inhalte der finalisierten Planungskonzepte in der Synthesephase vereint werden sollen. Diese Entscheide wurden resp. werden letztendlich projektintern gefällt. Auf der Partizipationsleiter (s. Arnstein, 1969; Selle, 1996, S. 169–170) wäre das Beteiligungsformat der Echoveranstaltungen somit in der Nähe der Sprosse «Anhören» (Rang #4) einzuordnen. Es muss hier auch erwähnt werden, dass die Öffentlichkeitsvertreter\*innen der Echogruppe über den Grad ihrer Entscheidungskompetenz und Einflussnahme auf den Prozess transparent informiert wurden.

Aufgrund der vorhergehenden Ausführungen muss das Beteiligungsverfahren zur Testplanung des MHCs als mässig inklusiv betrachtet werden.

---

<sup>29</sup> Die an der ersten Echoveranstaltung anwesenden Studierenden werden hier nicht als Vertreter\*innen derjenigen Personengruppen gewertet, mit denen sie sich in ihren Studierendenarbeiten befassten.

<sup>30</sup> Die lokalen Arbeitnehmenden waren eine von den Studierendenarbeiten der Universität Zürich angesprochene Gruppe (Züri Urban, 2021).

## **5 Konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation im Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central»**

In den folgenden Kapiteln werden anhand der erhobenen Daten die konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation im Fall der Echoveranstaltungen untersucht. Die konzeptionellen Hürden werden in Gruppen vorgestellt, wobei jede Hürdengruppe ein Unterkapitel einnimmt. Die konzeptionellen Hürden einer Hürdengruppe werden nicht nur vorgestellt, sondern auch direkt im jeweiligen Unterkapitel diskutiert. Die Kapitelstruktur ist so ausgelegt, dass Hürden, die grundlegende Rahmenbedingungen eines jeden Partizipationsverfahren darstellen, zuerst besprochen werden. Die meisten dieser Hürden offenbarten sich nicht als massgebliche konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation im untersuchten Fall. Sie werden in der Struktur dennoch vorangestellt, um zu verdeutlichen, dass diese Hürden bei der Entwicklung der nachfolgenden und teilweise deutlich komplexeren Argumentationsstränge berücksichtigt wurden. Anschliessend werden die wesentlichen konzeptionellen Hürden des untersuchten Falls und Anpassungsstrategien der Planungsakteur\*innen besprochen. Es folgt nun eine kurze Übersicht über die Inhalte der Unterkapitel.

Die erste Hürdengruppe wird in Kapitel 5.1 besprochen und umfasst einige wohlbekannte konzeptionelle Hürden aus der Literatur: Fehlende Ressourcen, die Auswahl der Beteiligten und des Beteiligungsformates sowie beteiligungsspezifische rechtliche Vorgaben. Es wird argumentiert, dass die Hürden dieser Gruppe die Konzeption des untersuchten Beteiligungsverfahrens nicht massgeblich einschränken. Die zweite Hürdengruppe wird in Kapitel 5.2 besprochen und umfasst die Wertvorstellungen und Legitimationswahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen. Es zeichneten sich verschiedene Wertvorstellungen hinsichtlich Partizipation unter den Planungsakteur\*innen ab, die im Kollektiv ebenfalls nicht als massgebliche konzeptionelle Partizipationshürde betrachtet werden können. Allerdings ist eine deutliche konzeptionelle Hürde in der Legitimationswahrnehmung der Planungsakteur\*innen festzustellen. Dabei handelt es sich um die Wahrnehmung, dass hypothetische Entscheide der Echogruppe politisch nicht legitimiert sind.

Die umfassendsten Forschungserkenntnisse werden in Kapitel 5.3 besprochen: Sie sind das Herzstück dieser Masterarbeit. Bei dieser dritten Hürdengruppe handelt es sich um Hürden, die im grösseren Planungskontext anzutreffen sind. Sie stellen im untersuchten Fall zentrale Hürden für inklusive Partizipation dar. Es wird argumentiert, dass die Hürden «Komplexität der Planung», «Langfristigkeit der Planung» sowie «politische Spannungsfelder und heterogene Interessen» einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen hervorrufen. Der Absicherungsbedarf wird als eine Art Superhürde betrachtet, da er sowohl von Hürden verursacht wurde als auch weitere Hürden hervorrief. Anders als bei vorangehenden Hürdengruppen werden die einzelnen Hürden dieser Gruppe einzeln in abermaligen Unterkapiteln präsentiert. Die Herleitung des Absicherungsbedarfs nimmt ein weiteres solches Unterkapitel ein. Die eigentliche Diskussion der Hürden erfolgt schliesslich zusammen mit der Diskussion des Absicherungsbedarfs zum Schluss des Kapitels 5.3. Im letzten Unterkapitel 5.4 werden Anpassungsstrategien der Planungsakteur\*innen besprochen, mit denen sie den dargelegten Hürden entgegentreten.

## 5.1 Hürdengruppe: Fehlende Ressourcen, Auswahl von Beteiligten und Beteiligungsformat, rechtliche Vorgaben

Ein grundsätzlicher Stolperstein bei der Konzeption und Durchführung von Partizipationsverfahren stellen gemäss den Planungsakteur\*innen fehlende Ressourcen dar. Verschiedene befragte Personen haben die Erfahrung gemacht, dass Partizipationsverfahren durch deren finanzielle Kosten, aber vor allem auch durch den personellen und zeitlichen Aufwand, den sie für Verwaltungen verursachen, ausgebremst werden. Auch Planende, die nicht direkt in die Konzeption von Partizipationsverfahren involviert sind, würden diesen Umstand bedauern. Planende seien insbesondere an Vor- und Nacherhebungen interessiert. Wertvoll seien z.B. Daten zur Nutzung eines Raumes durch Anwohnende, Geschäftsinhaber\*innen und weitere Gruppen vor und nach einem Bauprojekt: Welche Verkehrsmittel werden bevorzugt benutzt? Welche Geschäfte wirtschaften erfolgreicher oder weniger erfolgreich als vorher? Die partizipative Erhebung solcher Daten koste aber schnell mehrere zehntausend Franken und werde deshalb nur selten gemacht (Interview #anonym).

Im vorliegenden Beteiligungsverfahren waren jedoch fehlende Ressourcen keine Einschränkung bei der Gestaltung der Echoveranstaltungen. Eine Person erzählte im Interview (Interview #anonym), dass die Zürcher Stadtverwaltung über ausreichende Mittel für Partizipation im Rahmen der Testplanung zum MHC verfüge. Fehlende Ressourcen seien in Bezug auf die Echoveranstaltungen nie ein Thema gewesen. Ausserdem seien die Kosten für die Konzeption der Echoveranstaltungen im Vergleich zu den Gesamtkosten der Testplanung nicht entscheidend gewesen. Die Zürcher Stadtverwaltung vermerkt in ihrer Arbeitshilfe zu Beteiligungsprozessen (STEZ, 2006b, S. 31), dass die Kosten am Tag der Durchführung von Partizipationsveranstaltungen in den meisten Fällen gering seien. Diese würden sich üblicherweise auf «Mietkosten für Veranstaltungslokale, Kosten für Moderation, Verpflegung und Kommunikationsmaterialien» beschränken (ebd., S. 31). Die angesprochene interviewte Person vermutete, dass das Partizipationsbudget im Fall der Testplanung zum MHC kein Thema gewesen sei, da die Weisung des Stadtrats 2017 von der gemeinderätlichen Kommission nicht akzeptiert wurde – s. Kapitel 4.1. Die Aussage einer weiteren Person (Interview #anonym) deutet ebenfalls darauf hin, dass die politische Vergangenheit von Planungen in der Stadt Zürich einen Einfluss darauf hat, wie viel Partizipationsbudget genehmigt wird. Diese Person erzählte von einem anderen grossen Planungsprojekt, das bereits mehrmals politisch an verschiedenen Stellen gescheitert sei. Beim neusten Anlauf sei entsprechend ein grösseres Budget für die Öffentlichkeitsarbeit sowie für Partizipation bereitgestellt worden, um die zukünftigen Erfolgchancen des Projekts zu erhöhen.

Auch wenn fehlende Ressourcen von den Planungsakteur\*innen nicht als konzeptionelle Hürde für die Echoveranstaltungen wahrgenommen werden, kam das Thema Ressourcenverfügbarkeit dennoch wiederholt während der Datenerhebung auf. Dies geschah, wenn über den Tellerrand des Beteiligungsformates der Echoveranstaltungen hinausgeschaut wurde. Denn ein häufiges Diskussionsthema an den Beobachtungsterminen war die Möglichkeit zukünftiger Beteiligung während der Planung von Folgeprojekten, die eines Tages aus dem MHC hervorgehen würden. Eine Person stellte während einer Besprechung (Beobachtung #2) in einer kleinen Gruppe von Planungsakteur\*innen die Frage in den Raum, ob die Gestaltung des öffentlichen Raums womöglich langfristig partizipativ von den Nutzer\*innen des Raumes begleitet werden sollte. Diese Bemerkung entfachte eine kurze Diskussion darüber, ob und wie eine solche langfristige Begleitung vorstellbar sein könnte. Im Verlauf der Diskussion wurden Zweifel darüber geäussert, ob die Stadtverwaltung über genügend Ressourcen

verfüge, eine so langfristige partizipative Begleitung zu stemmen.<sup>31</sup> Die verfügbaren Ressourcen spielen zudem eine wichtige Rolle in der Konzeption von Partizipationsformaten, die spezifisch darauf abzielen, für gewöhnlich untervertretene Personengruppen mit innovativen oder auch digitalen Methoden anzusprechen. Diesbezüglich sprach eine Person im Interview über Ihre Vorstellungen zu zukünftiger Partizipation im Rahmen des Planungsprozesses – dabei sei die Möglichkeit zur Durchführung eines digitalen Formats *eine Budget-Frage*:

*«Mir persönlich schwebt vor, [...] dass es im Rahmen der Synthesebildung und des Masterplans vielleicht schon einmal eine Gelegenheit gibt, dass man digital – Smartphone- oder Tablet-mässig – für den Raum Werbung macht und die Leute zu begeistern versucht, sich Ideen anzuschauen, wie sich dieser Raum entwickeln und [wie man] ihn auch entsprechend würdigen könnte. [...] Am Schluss ist das eine Budget-Frage. Wenn man dafür 150'000 Franken hat, dann macht man das.»*  
(Interview #6)

Es lässt sich also zusammenfassen, dass fehlende Ressourcen zwar keine massgebliche konzeptionelle Hürde für die Echoveranstaltungen darstellten, allerdings könnte dies in zukünftigen Beteiligungsverfahren zu Folgeprojekten des MHCs anders aussehen. Fehlende Ressourcen gehören denn auch zu den am besten dokumentierten Hürden für Partizipationsverfahren in der Literatur (z.B. Margerum, 2002, S. 245–246; Meier, 2018, S. 212; Ruddat & Mayer, 2020, S. 73). Auch die Verwaltung der Stadt Zürich selbst betrachtet «finanzielle, personelle [und] zeitliche Ressourcen» als massgebliche Rahmenbedingungen für die Durchführung von Beteiligungsverfahren (STEZ, 2006b, S. 31) Im Fall der Testplanung zum MHC entschieden sich die Prozessleitenden jedoch aus anderen Überlegungen frühzeitig für das Partizipationsformat der Echoveranstaltungen – s. folgende Kapitel – und beantragten das dafür für nötig erachtete Budget, das auch genehmigt wurde (s. Cucho-Curti, 2020, S. 3–4).

Was die Auswahl der Beteiligten betrifft, so ist den Planungsakteur\*innen das Problem der üblichen Übervertretung einzelner resp. sozial privilegierter Personengruppen in Beteiligungsverfahren bekannt. Verschiedene Planungsakteur\*innen erzählten in den Interviews von entsprechenden negativen Erfahrungen, die sie vor allem in komplett öffentlichen Verfahren gemacht haben:

*«Wenn man in der Raumplanung beteiligt, hat es immer [...] zu wenige Junge, es hat immer weniger Frauen als Männer, es hat natürlich<sup>32</sup> immer den Mittelstand und keine Arme, und es hat natürlich<sup>33</sup> auch mehr Gebildete als ein bisschen weniger Gebildete – das ist teilweise extrem bei solchen Verfahren.»* (Interview #6)

*«[...] Wenn man solche [offenen] Veranstaltungen macht, dann kommen Männer über 65, die Zeit haben, an solche Veranstaltungen zu gehen.»* (Interview #9)

Die Planungsakteur\*innen sehen deshalb einen Vorteil in halböffentlichen Verfahren. Damit ist ein Verfahren auf Einladung gemeint, bei dem hauptsächlich mit Multiplikator\*innen gearbeitet wird – d.h. Personen, die stellvertretend für eine grössere Personengruppe einbezogen werden und Information aus dem Verfahren in ihre Personengruppe weitertragen (Alcántara & Wassermann, 2015, S. 83–84). Die

<sup>31</sup> Diese Diskussion ist ein erstes Beispiel für die Art und Weise, wie der Bedarf nach Partizipation an den Beobachtungsterminen thematisiert wurde – mehr dazu insbesondere in Kapitel 5.4.

<sup>32</sup> Die Person verwendet hier das Wort «natürlich» nicht wertend, sondern um hervorzuheben, dass die Übervertretung des Mittelstandes im Vergleich zu Personen mit geringerem ökonomischem Kapital das gewohnte Bild an solchen Veranstaltungen darstellt.

<sup>33</sup> Die Verwendung des Wortes «natürlich» ist analog zur vorangehenden Fussnote.

Auswahl des Verfahrens einer Echoveranstaltung erlaube es, eine gewisse Diversität unter den Teilnehmenden sicherzustellen (Interview #anonym). Für die Organisation und Moderation der Echoveranstaltungen wurde bereits in den Anfangsphasen ein verwaltungsexternes Büro in die Testplanung miteingebunden, um das fachliche Knowhow für die Durchführung solcher Verfahren sowie eine gewisse Neutralität in der Moderation sicherzustellen. Wie mir verschiedene Planungsakteur\*innen mitteilten, sei dieses Vorgehen bei grösseren Stadtplanungsprojekten wie dem MHC üblich (s. auch STEZ, 2006b, S. 38–39).

Zum Partizipationsformat ist nicht zuletzt auch zu erwähnen, dass die erste Echoveranstaltung aufgrund der COVID-19-Pandemie als virtuelle Videokonferenz durchgeführt werden musste. Eine befragte Person beschrieb diese Situation als nicht ideal, da sie eine gefühlte Distanz zwischen ihr und den Beteiligten aufbaute:

*«Es ist natürlich ein bisschen schwierig gewesen: Ich bin hier gesessen [...] und habe in den Bildschirm gestarrt. Das war natürlich schon einmal ungünstig. Mir ist natürlich jeweils wichtig, dass ich die Leute sehe, dass man sieht, wer aufsteht; dass man die Mimik sieht und wie die Stimmung ist – das war ein bisschen schwierig.» (Interview #12)*

Die digitale Durchführung der ersten Echoveranstaltung sowie die Online-Ausstellungen, wo sich Beteiligte im Vorfeld beider Echoveranstaltungen informieren konnten, wurde von den Planungsakteur\*innen im Hinblick auf die Niederschwelligkeit des Verfahrens unterschiedlich beurteilt. Eine Person beurteilte z.B. positiv, dass eine Online-Ausstellung niederschwelliger für Personen zugänglich sei, die allenfalls keine Zeit hätten, sich eine entsprechende Ausstellung vor Ort in der Stadt anzuschauen (Interview #10). Andererseits teilte diese Person auch die Ansicht einer zweiten Person, dass solche virtuellen Räume im Gegenzug hochschwelliger für digital weniger affine Personen sind. Die zweite Person (Interview #3) betrachtet das Format der Echoveranstaltungen auch insgesamt als hochschwellig, da es von den Beteiligten neben digitaler Affinität auch sprachliche Kompetenzen sowie das eigenständige vorgängige Informieren voraussetzt.

Die Zusammensetzung der Echogruppe wurde von den Prozessleitenden mithilfe einer Stakeholder\*innen-Analyse erstellt (TAZ, 2020, S. 19). Dabei lag der Fokus der Beteiligung seit Beginn der Testplanung auf Vertreter\*innen organisierter Interessen, vor allem auf gewerblichen und Verbandsinteressen. In der Praxis wurde also der wahrgenommene Vorteil der Echoveranstaltungen, dass diese die Sicherstellung einer grösseren Diversität erlauben, zumindest jenseits organisierter Interessen nicht ausgeschöpft. Einige Planungsakteur\*innen halten die Zentralität und Funktion des Stadtgebietes rund um den Bahnhof für den Einbezug unorganisierter Stimmen für problematisch, da die Personengruppen, die sich in diesem Raum bewegen, unübersichtlich sind. Zwar gibt es im Planungsgebiet kaum Anwohner\*innen, jedoch verzeichneten die SBB am Zürcher Hauptbahnhof vor Pandemiebeginn rund 460'000 Personenbewegungen pro Tag (SBB, o.J.). Vom Hauptbahnhof aus verteilen sich Menschen z.B. in die umliegenden Geschäfte, an Arbeitsplätze im und um den Hauptbahnhof, in die nahegelegenen Flussräume und über das Planungsgebiet hinaus in die grössere Stadt. Gemäss einiger Planungsakteur\*innen sei der methodische Einbezug leicht identifizierbarer Stimmen – etwa mittels Umfragen unter Pendler\*innen oder Tourist\*innen – jenseits der Ressourcenverfügbarkeit nicht das Problem. Hingegen erschwere die grosse Anzahl an Personen, die sich im Planungsgebiet bewegen, die Abgrenzung beteiligungsrelevanter Personengruppen:

*«Das ist ja sozusagen das Zentrum von ganz Zürich und jeder [sic] bewegt sich dort. Da ist dann die Frage der Abgrenzung – «wen müsste man überhaupt fragen?» – extrem schwierig.» (Interview #11)*

Die Abbildung einer umfassenden Stimmenvielfalt gestaltet sich schwierig, wenn von der Planung *die ganze Stadt* betroffen ist. Dennoch fällt auf, dass unorganisierte Stimmen, die den Planungsakteur\*innen bekannt waren, wie z.B. Pendler\*innen und Tourist\*innen, nicht im Verfahren vertreten waren. Wie sich in Kapitel 5.3 zeigen wird, lässt sich diese Auffälligkeit primär durch den Absicherungsbedarf der Prozessleitenden erklären.

Den Ausführungen des vorhergehenden Abschnittes sind zwei Bemerkungen anzufügen: Erstens zeichneten sich auch Bemühungen der Prozessleitenden ab, unorganisierten und vorgängig möglicherweise unbekanntem Interessen an den Veranstaltungen Gehör zu verschaffen. Ein solches Beispiel stellten die Studierendenarbeiten der Universität Zürich – UZH – dar, die für die Online-Ausstellung der ersten Echoveranstaltung in Auftrag gegeben wurden. Im Rahmen der Studierendenarbeiten wurden junge Personen, lokale Arbeitnehmende, marginalisierte Nutzer\*innen sowie Personen mit Mobilitätseinschränkungen zu ihren Vorstellungen und Wünschen im Hinblick auf die räumliche Gestaltung des Planungsgebietes befragt (UZH Forschungsteam Geographie, 2021; Züri Urban, 2021). Dass solche Studierendenarbeiten in Auftrag gegeben wurden, wurde von einer interviewten Person als unüblich für Planungen wie derjenigen zum MHC bezeichnet (Interview #10). Die Universität Zürich ist auch nicht die einzige Hochschule, die mit Studierendenarbeiten zu leisen Stimmen beauftragt wurde. Studierende der Sozialen Arbeit an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften – ZHAW – untersuchten in einem Seminar die Bedürfnisse marginalisierter Personen im Planungsgebiet, während die ZHdK Möglichkeiten der Co-Kreation untersuchte, die den Prozess inklusiver gestalten könnten (moderat, 2021, S. 4–5). Der Ansatz der Studierendenarbeiten zeigt, dass durchaus auch kreative Ansätze in Erwägung gezogen wurden, um die Stimmenvielfalt innerhalb der Echoveranstaltungen wie auch generell im Planungsprozess zu steigern.

Zweitens nehmen verschiedene Planungsakteur\*innen das Ansprechen typischerweise unterrepräsentierter Personengruppen als schwierig wahr, auch wenn diese bekannt sind, wie z.B. Kinder oder fremdsprachige Personen. Besonders die Ansprache fremdsprachiger Personen in informellen Prozessen wurde mehrfach als anspruchsvoll in der Praxis charakterisiert. Dies ist problematisch, denn fremdsprachige Personen sind oft nicht stimmberechtigt, womit sie auch in allfälligen formellen Beteiligungsprozessen zum MHC keine Stimme finden, z.B. in der Projektierung von Folgeprojekten. Einige Planungsakteur\*innen erkennen dieses Problem. Im stärkeren Einbezug fremdsprachiger Personen im Planungsprozess, bestehe besonderes Verbesserungspotenzial wie eine Person im Interview feststellte (Interview #5). Auch generell erachten die Planungsakteur\*innen die Stimmenvielfalt in der Echogruppe als nicht perfekt:

*«Es leben 420'000 Leute in der Stadt Zürich, [...] da gibt es natürlich sehr viele, die auch ganz weit weg von dem Thema sind; und ja, [die] sind wahrscheinlich auch zu wenig repräsentiert.»* (Interview #9)

*«Ich wäre wahrscheinlich sogar der Meinung gewesen, man müsste eine [breite] Öffentlichkeit abholen und nicht nur ausgewählte Akteure und Akteurinnen rund um den Bahnhof.»* (Interview #1)

Die zweite zitierte Person hätte sich ein ambitionierteres Beteiligungsverfahren gewünscht, während die erste Person anerkennt, dass es Personengruppen gibt, die im Beteiligungsverfahren zur Testplanung zu wenig repräsentiert waren. Einige Personen sahen in den Interviews insbesondere auch Potenziale zur Abbildung einer grösseren Stimmenvielfalt in zusätzlichen Beteiligungsverfahren – entweder begleitend zu den Echoveranstaltungen oder zu einem späteren Zeitpunkt während der Projektierung von

Folgeprojekten. Die Aussicht auf zukünftige Beteiligungsverfahren zum MHC wird in Kapitel 5.3.2 näher erläutert.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Auswahl der Beteiligten sowie eines geeigneten Beteiligungsverfahrens im Fall der Testplanung zum MHC anspruchsvoll ist und die Planungsakteur\*innen im Bereich der Stimmenvielfalt gewisses Verbesserungspotenzial sehen. Allerdings kann die Auswahl von Beteiligten und Verfahren im vorliegenden Fall nicht als massgebliche konzeptionelle Hürde für eine inklusivere Partizipation betrachtet werden. Das fachliche Knowhow des Einbezugs unorganisierter Stimmen ist nicht zuletzt durch das Engagement eines Partizipationsfachbüros gegeben. Die relevanten Stimmen im Raum ausfindig zu machen, stellt im vorliegenden Fall zwar eine Schwierigkeit dar, doch ist dies eher der Zentralität und funktionalen Komplexität des Raumes zuzuschreiben – darauf wird in Kapitel 5.3.1 näher eingegangen. Ein Ungleichgewicht zwischen der Abbildung organisierter und unorganisierter Interessen in Beteiligungsverfahren wird in der Literatur zwar kritisiert (Blumer, 2001, S. 40; Linder & Vatter, 1996, S. 182), allerdings sei die Bevorzugung organisierter Interessen in Planungsverfahren typisch (Margerum, 2002, S. 243) – die Testplanung zum MHC stellt hier keine Ausnahme dar. In Kapitel 5.3 wird sich zeigen, dass der Fokus der Prozessleitenden auf organisierten Stimmen hauptsächlich von einer Hürdengruppe rund um den Absicherungsbedarf beeinflusst wird und weniger von der Schwierigkeit, relevante Personen ausfindig zu machen.

Letztlich stellen die beteiligungsspezifischen rechtlichen Vorgaben keine konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation im Fall des MHCs dar. Da es sich bei den Echoveranstaltungen um ein informelles Beteiligungsverfahren handelt, bestehen keine Gesetze, die den Rahmen des Partizipationsverfahrens direkt vorgeben. Mit dem Masterplan werden zwar die Grundlagen für grossflächige bauliche Veränderungen im Strassenraum geschaffen, allerdings zieht er selbst keine unmittelbaren Bauprojekte nach sich. Daher kommen die formellen Beteiligungsverfahren im Planungs- und Baugesetz resp. im Strassengesetz nicht zur Anwendung. Auch die SIA-Norm 143, nach der die Testplanung gestaltet wurde, enthält keine Aussagen oder Vorgaben zum Einbezug der Bevölkerung (SIA, 2009). Zwar wird in der Wegleitung zur Norm betont, dass sich Partizipation während der Ausarbeitung des Planungsprogramms oder nach Abschluss der Testplanung bewährt habe, um Ergebnisse zu diskutieren (SIA, 2018, S. 8); konkrete Vorgaben an informelle Partizipationsverfahren im Rahmen von Testplanungen werden aber nicht gestellt. Obschon gesetzliche Vorgaben zur eigentlichen Gestaltung des Partizipationsverfahrens als konzeptionelle Hürde ausgeschlossen werden können, werden gesetzliche Rahmenbedingungen innerhalb des grösseren Planungskontexts in Kapitel 5.3 eine Rolle spielen.

Dies soll jedoch nicht bedeuten, dass der Inklusionsgrad des Partizipationsverfahrens nicht auch von der zusätzlichen gesetzlichen Verankerung informeller Beteiligung hätte profitieren können. Denn es sei nicht unüblich, dass der Umfang formeller Beteiligungsverfahren alles andere als ambitioniert ausgelegt werde, wie eine Person im Interview erzählte. Die Person sagte angesprochen auf den Artikel 4 im RPG, der besagt, dass die Bevölkerung bei Planungen in «geeigneter Weise» (RPG, Art. 4, Abs. 2)<sup>20</sup> beteiligt werden soll:

*«[...] Da hat mir letztens einmal ein Raumplaner [sic] gesagt: «Ja, pff (gleichgültiger Laut), wir haben einfach einen Flyer verschickt und dann einen Fragebogen mit fünf Fragen gemacht, und der Rechtsdienst habe gesagt das, reiche.» (Interview #6)*

Diese Aussage widerspiegelt Stimmen in der Literatur, die eine Orientierung von Partizipationsverfahren an gesetzlichen Mindestvorgaben kritisch ins Visier nehmen (z.B. Pløger, 2021) und sich für die Etablierung gesetzlicher Mandate aussprechen, die Umfang und Anwendung von Partizipation in langfristigen Planungsprozessen möglichst klar vorgeben (z.B. Alcántara et al., 2016, S. 92; McGovern, 2013, S. 320). Eine andere interviewte Person sprach explizit an, dass sie verbindlichere gesetzliche Instrumente befürworte, mit denen der Einbezug breiterer Bevölkerungskreise effektiv gewährleistet werden kann (Interview #3). Eine interessante Entwicklung diesbezüglich zeichnet sich zurzeit im Kanton Basel-Stadt ab, wo der Regierungsrat 2021 den Entwurf eines neuen Partizipationsgesetzes vorlegte. Der Gesetzesentwurf soll eine gesetzliche Grundlage für bis anhin informelle Beteiligungsverfahren liefern (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2021). Auch in der Stadt Zürich forderte 2017 ein Postulat aus dem Zürcher Gemeinderat den Stadtrat zur Prüfung auf, ob informelle Partizipationsprozesse zu Stadtentwicklungsprojekten institutionalisiert werden könnten (Mauch & Cuche-Curti, 2020). Der Zürcher Stadtrat lehnte seither jedoch eine weiterführende Institutionalisierung ab, da die Durchführung informeller Partizipation bereits in der Planungskultur etabliert sei (ebd., S. 2) und «keinen Mehrwert gegenüber der heutigen Situation» bringe (ebd., S. 3).

Zum Abschluss des Kapitels lässt sich folgendes Fazit ziehen: Fehlende Ressourcen, die Auswahl der Beteiligten und des geeigneten Beteiligungsformates sowie partizipationsspezifische rechtliche Vorgaben spielten in der Konzeption des vorliegenden Verfahrens als Hürden lediglich eine untergeordnete Rolle. Fehlende Ressourcen und die Methodik zum Einbezug einer breiteren Öffentlichkeit kamen während der Datenerhebung wenn, dann vor allem vorausschauend auf potenzielle zukünftige Beteiligungsverfahren zur Sprache. In diesen ist nicht auszuschliessen, dass solche konzeptionellen Hürden stärker in Erscheinung treten, z.B. während der Projektierung von Folgeprojekten des MHCs.

## 5.2 Hürdengruppe: Wertvorstellungen und Legitimationswahrnehmung

In den Interviews wurde auch danach gefragt, ob und weshalb die Planungsakteur\*innen Partizipation für wichtig erachteten. Dabei zeigte sich, dass die Wertvorstellungen der Planungsakteur\*innen zu Partizipation divers sind. Die Befragten zeigten in den Interviews in Anlehnung an Steinbach & Süss (2018, S. 293–295) und Steinbach (2021, S. 210–211) sowohl vorreitende, pragmatische als auch gelegentlich skeptische Haltungen gegenüber Beteiligung.

Von den Interviewten lässt sich jedoch kaum eine Person als grundsätzlich partizipationsskeptisch bezeichnen. Denn auch Personen, die z.B. negative Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren gemacht haben, erachten solche Verfahren zumindest für das Erreichen eines in der Bevölkerung akzeptierten Plans als wichtig. Dieses pragmatische Argument für den Wert von Partizipation kam mehrfach in den Interviews auf:

Interviewer:

*«Aus Ihrer ganz persönlichen Sicht: Wieso ist es eigentlich wichtig, dass man die Leute beteiligt?»*

Interviewpartner\*in:

*«Ich glaube, es geht darum, die Akzeptanz für eine Lösung zu schaffen – oder auch für einen Prozess. Wenn wir die Leute schon am Anfang einbeziehen, dann stärken wir die Akzeptanz. Und ich hatte viele Projekte [...], wo manchmal genau das Problem war, dass Widerstand aufkam, weil man nicht oder zu spät einbezogen wurde.» (Interview #12)*

*«Die Leute wollen eigentlich mehr mitreden – mehr einbezogen, gehört und zumindest immer gut informiert werden. Und wenn man das nicht ermöglicht, setzt man sich natürlich auch dem Vorwurf aus, man habe die Leute nicht gehört. Vielfach ändert es gar nichts am Ergebnis, aber es ist ganz wichtig für den Planungsprozess – weil man die Leute immer wieder informiert [und] abgeholt hat.» (Interview #9)*

Die Planungsakteur\*innen argumentieren in den obigen Zitaten aus einem instrumentellen Blickwinkel für den Wert von Partizipation – sie soll die Akzeptanz steigern – und nicht aus einem Verständnis von Partizipation als «Wert an sich» (Alcántara et al., 2016, S. 21). Jedoch wäre der Schluss verfrüht, dass solche pragmatischen Haltungen eine Hürde für inklusive Partizipation im Fall des Beteiligungsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum MHC darstellen. An projektinternen Besprechungen war mehrfach zu beobachten, dass verschiedene Personen eine stärkere Verankerung von Partizipation in den Etappierungsschritten des Masterplans forderten – und manche dieser Personen begründeten ihre Forderungen mit ebenjenem Argument der Akzeptanzsteigerung mittels Partizipation. Auf die Gruppe von Planungsakteur\*innen, die eine partizipativere Planung an Beobachtungsterminen aktiv einforderte wird in Kapitel 5.4 detailliert eingegangen. Ausserdem fanden sich unter den Planungsakteur\*innen auch Personen, deren Wertvorstellungen zu Partizipation weniger instrumentell und stärker von persönlicher Überzeugung geprägt waren. Solche Personen scheuten sich auch nicht, Kritik an der Konzeption der Echoveranstaltungen zu äussern, wie im nachfolgenden Zitat ersichtlich wird:

*«Diese Echogruppe ist für mich eigentlich das absolute Minimum, das man an Partizipation machen kann. [...] Ich habe ein Verständnis von Partizipation, bei dem es darum geht, dass Projekte durch Partizipation besser werden – nicht akzeptierter, sondern qualitativ besser. Weil ich daran glaube, dass die Nutzerinnen [und] Nutzer, Bewohnerinnen [und] Bewohner – in diesem Fall von mir aus auch Grundeigentümer [sic] – einfach sehr viel Alltagsexpertise haben und dass man die unbedingt abholen muss.» (Interview #10)*

Trotz der positiven Grundhaltung zu Partizipation unter einigen Planungsakteur\*innen waren in den Interviews auch einige partizipationsskeptische Äusserungen zu hören. Insgesamt lässt sich sagen, dass solche skeptischen Äusserungen daran gebunden waren, wie die Planungsakteur\*innen die zu beteiligende Öffentlichkeit wahrnehmen – insbesondere im Hinblick auf deren fachliche Kompetenz. Manche Personen charakterisierten verkehrsplanerische Fragestellungen als besonders komplex und stellten in den Interviews explizit in Frage, ob Öffentlichkeitsvertreter\*innen Lösungsvorschläge zu solchen Projekten fachlich beurteilen können. Eine Person (Interview #2) erzählte in diesem Zusammenhang von einer negativen Erfahrung, die sie in einem anderen Beteiligungsverfahren ausserhalb der Stadt Zürich gemacht habe. Die Politik habe in diesem Verfahren dem Druck der Forderungen der beteiligten Bevölkerung nachgegeben und ein Projekt verabschiedet, das nach der fachlichen Beurteilung der Person unvereinbar mit geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist. Somit sei es letzten Endes auch nicht umsetzbar. In diesem Fall führte also die Beteiligung der Bevölkerung nach Ansicht der Person zu einer Beeinträchtigung der Planungsqualität. Auch in der Aussage einer weiteren interviewten Person (Interview #9) offenbarten sich Zweifel am positiven Einfluss von Partizipation auf die Planungsqualität. Die Person erzählte von ihren Erfahrungen aus einem anderen Partizipationsverfahren und betonte dabei, wie überrascht sie vom Ausgang der Partizipation gewesen sei. Die Beteiligung habe nicht nur zu einer breiteren Akzeptanz in der Bevölkerung, sondern auch zu einer fachlichen Verbesserung der Planung geführt. Einerseits stellt dies eine positive Erfahrung im

Zusammenhang mit Partizipation für die Person dar. Andererseits lässt ihre Überraschung über die inhaltliche Verbesserung des Projektes vermuten, dass für die Person fachlich kompetente Entscheide und Einbezug der Öffentlichkeit nicht synonym einhergehen. Im Hinblick auf die Testplanung zum MHC äusserte eine interviewte Person (Interview #4) Skepsis aufgrund der fachlichen Komplexität der Planung. Diese stelle vermutlich eine Überforderung der Leute dar. An den Beobachtungsterminen zeichnete sich zudem ab, dass das Thema Partizipation kaum je in direktem Zusammenhang mit spezifischen verkehrsplanerischen Fragestellungen diskutiert wurde. Dies könnte als Hinweis interpretiert werden, dass Partizipation und die fachliche Integrität von Verkehrsplanung von einigen Planungsakteur\*innen als zwei Paar Schuhe wahrgenommen werden. Dabei ist jedoch auch hervorzuheben, dass auch die Planungsakteur\*innen selbst mit der fachlichen und inhaltlichen Komplexität der Testplanung zum MHC ringen, worauf in Kapitel 5.3.1 näher eingegangen wird.

Weiter liess sich unter einigen Planungsakteur\*innen die Wahrnehmung feststellen, dass zumindest bestimmte Teile der Bevölkerung wenig Interesse an der Teilnahme an Beteiligungsverfahren haben. Diese Befragten haben in anderen Verfahren die Erfahrung gemacht, dass sich die Bevölkerung vor allem dann beteiligen möchte, wenn sie von einem Projekt konkret, z.B. an ihrem Wohnort, betroffen ist.<sup>34</sup> Manche Planungsakteur\*innen verwiesen in diesem Zusammenhang auch auf das augenscheinliche Desinteresse von Teilen der Stimmberechtigten an den formellen politischen Beteiligungsverfahren. Seit den Siebzigerjahren hat sich z.B. die durchschnittliche Stimmbeteiligung im Kanton Zürich bei Abstimmungen über eidgenössische Vorlagen kaum verändert – aktuell liegt diese bei rund 47% (Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich, 2022). Für die Kantonsverwaltung ist diese Statistik «ein wichtiger Gradmesser dafür, wie gross das Interesse der Stimmberechtigten am politischen Geschehen ist und wie stark sie daran mitwirken» (ebd.). An Abstimmungsterminen, an denen ausschliesslich über kantonale Vorlagen abgestimmt werden, ist die Stimmbeteiligung mit durchschnittlich 34% noch tiefer und vergleichbar mit der Beteiligung an den Kantonsratswahlen (ebd.). In der Stadt Zürich bewegt sich diese seit den Siebzigerjahren auf einem ähnlich tiefen Niveau. Eine Wahlbeteiligung von über 40% wurde letztmals 1987 verzeichnet; bei den seitherigen Kantonsratswahlen bewegte sie sich zwischen 32.6% und 39.3% (Präsidialdepartement der Stadt Zürich, 2022).<sup>35</sup>

Betreffend des wahrgenommenen Desinteresses der Bevölkerung an Beteiligungsverfahren erzählte eine Planungsakteur\*in (Interview #anonym) von ihren Erfahrungen anlässlich eines Verfahrens, in dem spezifisch versucht wurde, Jugendliche einzubinden – eine für gewöhnlich untervertretene Gruppe. An der Veranstaltung selbst hätten sich die Jugendlichen dann jedoch kaum in die Diskussionen eingebracht. Eigentlich habe es sie nicht interessiert, stellte die interviewte Person fest. Auch das Interesse der Öffentlichkeit an der Planung zum MHC erachteten einige Planungsakteur\*innen als nicht selbstverständlich, wie eine Aussage veranschaulicht:

*«Ich habe [die erste Echoveranstaltung] irrsinnig gut gefunden – diese Bereitschaft sich hineinzubegeben, [...] nur schon die Tatsache, dass sie teilnehmen. Denn es gibt keinen Zwang mitzumachen. Niemand muss mitmachen.» (Interview #5)*

<sup>34</sup> Die Beobachtung, dass Direktbetroffene dazu tendieren, Bauprojekte in ihrem Umfeld abzulehnen ist in der Literatur als NIMBY – «not-in-my-backyard» – bekannt (Brettschneider, 2016, S. 222).

<sup>35</sup> Auch in der Stadt Zürich fällt dabei auf, dass sich diejenigen Personengruppen am stärksten an Urnengängen beteiligen, die traditionellerweise in Beteiligungsverfahren übervertreten sind: Männer im fortgeschrittenen Alter wählen und stimmen am häufigsten ab (Easwaralingam, 2019).

Die Freude dieser Person an der Beteiligungsbereitschaft unter den Öffentlichkeitsvertreter\*innen deutet darauf hin, dass sie diese so nicht erwartet hatte. Ein weiteres Indiz einer solchen Wahrnehmung war auch die Äusserung einer Planungsakteur\*in während einer projektinternen Besprechung. Die Person verkündete in der Runde, dass man die Bevölkerung für eine Veränderung im Planungsgebiet motivieren müsse (Beobachtung #4). Allerdings akzeptieren nicht alle Planungsakteur\*innen die Prämisse, dass sich die Bevölkerung grundsätzlich nicht für Beteiligung interessiere. Eine Person hielt es stattdessen für möglich, dass das Beteiligungsinteresse in der Öffentlichkeit grösser wäre, wenn Partizipationsverfahren von den Behörden kreativer gestaltet würden, als sie das üblicherweise seien:

*«Das ist ja eine Sicht, die immer sagt: «Das Interesse ist gar nicht so da». Ich finde, das kann man so nicht sagen. Vielleicht ist das Interesse an dieser Art von Verfahren gar nicht so da.»  
(Interview #10)*

Wie im Theorieteil angesprochen sind nicht nur die Wertvorstellungen der Prozessleitenden für die Konzeption eines Partizipationsverfahrens entscheidend. Im Besonderen muss auch die städtische Politik hinter dem Verfahren stehen. Die politische Unterstützung des Beteiligungsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum MHC erscheint grundsätzlich gegeben. Im Protokoll zur Verabschiedung des Projektkredites anerkannte der Stadtrat das öffentliche Interesse an der Planung und stellte folglich die Mittel für das Partizipationsverfahren bereit (Cucho-Curti, 2020). Auch im Hinblick auf die weitere Stadtverwaltung lässt sich keine grundlegende Partizipationsaversion feststellen. Begleitend zur Arbeitshilfe für «Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse» (STEZ, 2006b) veröffentlichte die Zürcher Stadtverwaltung im Jahr 2006 eine Zusammenstellung ihrer Partizipationsbemühungen. Die Zusammenstellung umfasste 22 Fallbeispiele von Zürcher Beteiligungsverfahren, in deren Rahmen der Öffentlichkeit unterschiedlich stark ausgeprägte Entscheidungskompetenzen zugestanden wurde (STEZ, 2006a). Auch seither veranstaltet die Stadtverwaltung regelmässig informelle Beteiligungsverfahren zu verschiedenen Projekten und betreibt unter anderem ein digitales Partizipationsportal (Stadt Zürich, 2021). Zudem ist ein Strategie-Schwerpunkt der vom Stadtrat verabschiedeten «Strategien Zürich 2035» der Erprobung «smarter» Partizipation gewidmet (Stadtrat Stadt Zürich, 2022). Der Stadtrat verfolgt demnach das Ziel, verschiedene Anspruchsgruppen durch «innovative Formen der Beteiligung und Mitwirkung» an städtischen Projekten zu beteiligen (ebd.). Die verwaltungsexternen Planungsakteur\*innen beurteilten die Partizipationskultur innerhalb der Stadt Zürich mehrheitlich als fortschrittlich im Vergleich zu anderen Schweizer Gemeinden, in denen sie Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren gemacht hatten. Jedoch gibt es auch Planungsakteur\*innen, sowohl verwaltungsinterne als auch -externe, die informelle Partizipationsverfahren in der Schweiz im Hinblick auf Inklusion als grundsätzlich nicht sehr ambitioniert betrachten. Eine Person erwähnte zum Beispiel, dass die in Auftrag gegebenen Studierendenarbeiten der Universität Zürich zur Identifikation leiser Stimmen für ein solches Partizipationsverfahren fast schon *radikal* gewesen seien (Interview #10).

Folgende Zwischenbilanz lässt sich zum Thema Wertvorstellungen ziehen: Unter den Planungsakteur\*innen sind verschiedene Wahrnehmungen zu Partizipation festzustellen. Übereinstimmend mit der bestehenden Literatur finden sich darunter auch Ansichten, die auf eine partizipations-skeptische Haltung hindeuten, insbesondere bzgl. des fachlichen Mehrwerts von Partizipation (s. Blumer, 2001, S. 209; Eckerd & Heidelberg, 2020, S. 145; Steinbach & Süss, 2018, S. 294). Dabei erscheint naheliegend, dass solche Haltungen nicht förderlich für den Willen zur Konzeption einer inklusiveren Partizipation sind. Allerdings überwiegt der Eindruck, dass die Wertvorstellungen unter den Planungsakteur\*innen divers sind und sich mehrheitlich auf der Ebene von

Beteiligungsbefürwortung bewegen. Die interviewten Personen erachteten Partizipation sowohl aus persönlicher Überzeugung als wertvoll als auch aus pragmatischen Gründen zur Steigerung der Akzeptanz von Plänen. Diese Erkenntnisse decken sich mit denjenigen von Steinbach & Süss (2018) aus ihrer Untersuchung von Identitäten von Verwaltungsbeschäftigten hinsichtlich Online-Beteiligung. Hier muss ebenfalls festgehalten werden, dass sowohl partizipationsbefürwortende als auch partizipations-skeptische Haltungen unter Planungsakteur\*innen innerhalb wie auch ausserhalb der Stadtverwaltung festzustellen waren. Zudem lassen sich die Planungsakteur\*innen auch grundsätzlich nicht in sauber trennbare Kategorien von Vorreiter\*innen, Pragmatiker\*innen und Skeptiker\*innen einteilen (s. Steinbach & Süss, 2018, S. 293–295; Steinbach, 2021, S. 210–211), da z.B. beobachtet wurde, dass sich Personen mit hauptsächlich pragmatischem Partizipationsverständnis für eine partizipativere Planung zum MHC einsetzten, was zumindest im Hinblick auf die Stimmenvielfalt positiv zu werten ist. Das Engagement für Partizipation der Planungsakteur\*innen wird in Kapitel 5.4 ausführlich beschrieben. Zudem wird das Thema der Akzeptanzsteigerung durch Partizipation in Kapitel 5.3.7 in Zusammenhang mit dem Thema der Postpolitik gebracht. Zuletzt war auch nicht zu erkennen, dass Inklusion im Beteiligungsverfahren zum MHC von fehlender politischer Unterstützung oder einer beteiligungsaversiven Verwaltungskultur eingeschränkt wird. Die bislang besprochenen Wertvorstellungen und Haltungen können somit nicht als massgebliche konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation im vorliegenden Fall betrachtet werden.

Wo sich der Verdacht auf die Existenz einer konzeptionellen Hürde für inklusive Partizipation jedoch erhärtet, ist in der Legitimationswahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen. Ein weiteres Thema, das denn auch während der Datenerhebung aufkam, waren die – zumindest im Vergleich zum europäischen Umland – häufigen formellen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, die der Schweizer und somit auch der Zürcher Bevölkerung offenstehen (s. Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 266–267). Verschiedene formelle Einsprachen werden von den Planungsakteur\*innen auch in der Planung zum MHC erwartet – dazu mehr in Kapitel 5.3.6. Eine Person meinte im Interview, dass Einsprache- und Rekursmöglichkeiten schlicht ein Teil unserer Demokratie seien (Interview #1). Eine weitere interviewte Person äusserte die Ansicht, dass Partizipation gerade in der Schweiz gar nicht fundamental in Frage gestellt werden könne (Interview #5). Für die Entscheidungsermächtigung der Zivilgesellschaft sind die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten natürlich grundsätzlich positiv zu betrachten. Die Planungsakteur\*innen sprachen zudem mit einer gewissen Selbstverständlichkeit über die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten – niemand stellte ihre Richtigkeit in Frage. Komplizierter wird es jedoch, wenn die formellen Beteiligungsmöglichkeiten mit dem Grad der Entscheidungskompetenz im vorliegenden Beteiligungsverfahren im Rahmen der Testplanung zum MHC in Verbindung gebracht werden, was in den folgenden Abschnitten erläutert wird.

Das Thema, dass weitere direktdemokratische Einsprachen zum MHC erwartet werden, kam an einer Besprechung unter einer Gruppe von Planungsakteur\*innen auf (Beobachtung #3). Eine Person betonte im Hinblick auf die zweite Echoveranstaltung, dass diese ja nicht die einzige Beteiligungsmöglichkeit für die Öffentlichkeit darstelle – es würden mit Sicherheit noch weitere formelle Verfahren folgen. Sie betrachte diese bewusst nicht als *Einsprachemöglichkeiten*, sondern als *schöne demokratische Weichenstellungen*. Diese Beobachtung lässt sich zweideutig interpretieren. Einerseits könnte argumentiert werden, dass die Person den anderen Planungsakteur\*innen vermitteln wollte, dass die formellen Beteiligungsmöglichkeiten nicht als mühsame, sondern als löbliche Facette des hiesigen Demokratiesystems verstanden werden sollten. Andererseits deutet sie aber auch an, was sich in verschiedenen Interviews zeigte: Dass die Planungsakteur\*innen die formellen direktdemokratischen

Beteiligungsmöglichkeiten als die legitimierte Verfahren betrachten, während sie die Legitimation einer entscheidungskompetenten Echogruppe in Frage stellten.

Die Planungsakteur\*innen wurden in den Interviews mitunter konkret danach gefragt, was im vorliegenden Fall eine grössere Entscheidungskompetenz der Echogruppe verhindere. Zudem wurden sie gefragt, welche hypothetischen Voraussetzungen vorhanden sein müssten, damit eine äquivalente Gruppe in einem anderen Partizipationsverfahren Entscheide übernehmen könnte. Auf solche Fragen folgte in der Regel die Antwort, dass die Echogruppe keine politische Legitimation habe, um selbstständige oder partnerschaftliche Entscheide zu treffen. Dabei fiel auf, dass dieselbe Antwort unabhängig davon gleich ausfiel, ob die Person der Stadtverwaltung angehörte oder nicht und ob sie sich für mehr Partizipationsmöglichkeiten in der Planung zum MHC einsetzte oder nicht. Der Kern der Argumentation war dabei stets derselbe: Würde man der Echogruppe eine grössere Entscheidungskompetenz gewähren, würde dies die existierenden demokratischen Institutionen unterwandern, wie z.B. die folgende Aussage veranschaulicht und zusammenfasst:

*«[Wir haben] ein System, in dem wir mehrfach die Möglichkeit zur Mitsprache haben. Wir können unsere Volksvertreterinnen [sic] wählen, wir können über Projekte abstimmen und wir können Einsprachen erheben. [...] [Ein allfälliges Entscheidungsrecht der Echogruppe] hat ja mit formellen Rechten gar keinen Platz. Es ist ja kein Grundeigentümer [sic], es ist keine gewählte Instanz, es ist keine Behörde. Es fehlt eine rechtliche Basis dafür. Es kann nur ein Meinungsforum sein – im besten Sinn ein Konsultativorgan.» (Interview #5)*

Dass die Echogruppe *im besten Sinn ein Konsultativorgan* ist – d.h. über keine direkte Entscheidungskompetenz verfügt – ergibt sich für diese Person unmittelbar daraus, dass es sich bei den Echoveranstaltungen um ein informelles Verfahren handelt. Denn die *formellen Rechte* würden keinen Platz für die Entscheidungskompetenz der Echogruppe zulassen.

Eine interviewte Person (Interview #anonym) hat diesbezüglich auch eine bezeichnende Erfahrung in einem anderen Partizipationsverfahren gemacht: In dem Verfahren fällte eine Begleitgruppe von Öffentlichkeitsvertreter\*innen einen Entscheid, worauf sich das Parlament des Durchführungsortes einschaltete. Der Vorwurf der Politiker\*innen lautete, dass der Entscheid der Begleitgruppe die demokratischen Prozesse unterlaufe. Und obschon der\*die Planungsakteur\*in dem Entscheid der Begleitgruppe inhaltlich wohlgesinnt war, kam sie zum Schluss, dass das Parlament recht habe. Man müsse den letztendlichen Entscheid den politisch legitimierte Gefässen überlassen. Andere Planungsakteur\*innen verwiesen im Interview auch explizit auf die bestehenden formellen Beteiligungsmöglichkeiten, durch welche die Öffentlichkeit politisch legitimierte Entscheide veranlassen könne:

*«Ja wieso mitentscheiden? Warum hat die Frau X und der Herr Y das Recht in einer Planung mitzuentcheiden, wo wir am Schluss ja ganz klare demokratische Regelungen haben? [...] Ich finde, es kann ja zum Beispiel jede Person in der Stadt Zürich eine Initiative ergreifen und sagen: «Ich bekämpfe etwas mit demokratischen Mitteln».» (Interview #7)*

*«Oder man geht dann als letzte Eskalationsstufe noch zu einer Volksabstimmung und dann hat man den Entscheid. Und ein solches Beteiligungsverfahren, jetzt hier konkret diese Echogruppe, die hat keine solche Legitimation. Und darum wäre es auch falsch, dann nachher Entscheidungen an sie zu delegieren.» (Interview #4)*

Die Frage, wie die grösstmögliche Legitimation in einem politischen System hergestellt werden kann, ist die Kernfrage demokratietheoretischer Überlegungen, da Entscheidungen nur verbindlich umgesetzt werden können, wenn die Legitimation der Entscheidungsinstanz auf breite Anerkennung stösst (Alcántara et al., 2016, S. 25). In den Daten ist deutlich erkennbar, dass verschiedene Planungsakteur\*innen die Auffassung teilen, dass die Echogruppe als Gremium keine politische Legitimation hat, um eigenständige Entscheide zu treffen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Prozessleitende ein Partizipationsverfahren konzipieren, in dem sie den Beteiligten Entscheidungskompetenz erteilen, wenn sie die Entscheide eines solchen Verfahrens nicht für politisch legitimiert halten. Im Gegensatz zu den zu Beginn dieses Kapitels aufgeführten Wertvorstellungen, muss die beschriebene Legitimationswahrnehmung – d.h. die Wahrnehmung der Echogruppe als politisch nicht legitimiertes Gremium – klar als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation gewertet werden.

Die Legitimationswahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen widerspiegelt Beobachtungen aus der Literatur. Manche Partizipationsskeptiker\*innen sehen in den Entscheiden von Beteiligten keine politische Legitimation oder gar eine Untergrabung der Demokratie (Selle, 2013, S. 350–351). Die Äusserungen der Planungsakteur\*innen im Fall des MHCs entsprechen insbesondere dem von Meier (Meier, 2018, S. 204) dokumentierten Beispiel der Stadt Heidelberg, die in ihren «Leitlinien deutlich macht, dass lediglich Mitgestaltung, jedoch nicht Mitentscheidung vorgesehen wird». Entschieden werde stattdessen von den politisch gewählten – d.h. politisch legitimierten – Gremien (ebd., S. 204). Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der übliche Verweis auf die weiterführenden formellen Beteiligungsmöglichkeiten, mit denen die Planungsakteur\*innen ihre Wahrnehmung der fehlenden politischen Legitimation hypothetischer Entscheide der Echogruppe untermauern. Der Öffentlichkeit stehe immer offen, Rekurs einzulegen oder eine Initiative oder ein Referendum zu ergreifen und so planerische Entscheide oder Projekte anzufechten – s. z.B. das obige Zitat aus Interview #7. Im vorliegenden Fall scheint also das Vorhandensein der formellen Beteiligungsmöglichkeiten und der direktdemokratischen Institutionen, die in Zürich bestehen, die Wahrnehmung eines Legitimationsmangels von informellen partizipativen Entscheiden nicht abzuschwächen, sondern zu untermauern. Damit stimmen die Erkenntnisse dieser Arbeit mit existierenden Beobachtungen überein, dass aufgrund der ausgedehnten formellen Beteiligungsmöglichkeiten in der Schweiz informelle Partizipation als weniger dringlich angesehen wird (Becker et al., 2017, S. 108; Bogumil & Holtkamp, 2019, S. 167).

Im Gegensatz zu anderen konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation ist schwer vorstellbar, wie die Wahrnehmung der fehlenden Legitimation informeller Partizipationsentscheide überwunden werden kann. Sie scheint bei den Planungsakteur\*innen tief verankert zu sein. Eine Person stellte sich im Interview vor, wie ein entscheidungslegitimiertes Partizipationsverfahren zum MHC hätte aussehen können:

*«Ich persönlich bin ein grosser Fan von Losverfahren. Man hätte [...] eine Anschrift von 3000 Leuten oder mehr gemacht und nachgefragt: «Würden Sie sich in einem solchen Verfahren beteiligen und würden Sie gerne die Bevölkerung repräsentieren?» [...] Dann hätte man aus diesen [...] Leuten über einen Algorithmus 60 Leute ausgelost. Dann ist das Verfahren so fair und so transparent, dass es hoch legitimiert wäre, und dann hätte man sagen können: «Das Verfahren ist so hoch legitimiert, dass die Echogruppe zum Beispiel ein offizielles Antragsrecht bis in die Steuerung der Stadt erhält». Das hätte man dann formalisiert entwickeln können. Das hat man aber vermutlich so noch gar nie*

*gemacht. [...] Man muss immer darüber nachdenken: «Wo unterläuft man diese für uns bekannten demokratischen Gefässe, die ja in der Schweiz sehr austariert sind?». (Interview #6)*

Das Losverfahren, das sich diese Person vorstellt, erinnert an die Bürger\*innenräte, wie sie z.B. im österreichischen Vorarlberg etabliert sind. Seit 2006 tagten dort über 60 Bürger\*innenräte, in denen eine Gruppe von 12 bis 16 zufällig ausgewählten<sup>36</sup> Öffentlichkeitsvertreter\*innen Themen des öffentlichen Interesses beraten (Winkler & Zeccola, 2022, S. 113–114). Dieses Vorgehen ist seit 2013 in der Landesverfassung verankert und die konkreten Anregungen des Bürger\*innenrates müssen verbindlich von der Landesregierung behandelt werden (ebd., S. 113–114). Obschon auch andere europäische Staaten vergleichbare partizipative Verfahren kennen und Losverfahren nun seit längerer Zeit als interessantes Instrument auf dem Weg zu einer selbstverwaltenden Öffentlichkeit betrachtet werden (Jörke, 2013, S. 493), ist eine baldige Etablierung in der Schweiz wie auch in Zürich kaum zu erwarten. Zwar fand 2022 ein entsprechender Versuch mit einem Bürger\*innenrat auf Bundesebene zum Thema nachhaltige Ernährung statt, allerdings prompte der Versuch negative Reaktionen von Politiker\*innen, die in der Schweiz bereits genügend Wege zur Einflussnahme auf die Politik sehen (Häne, 2022).

Es soll hier nicht suggeriert werden, dass aus der Legitimationswahrnehmung der Planungsakteur\*innen im Fall des MHCs Schlüsse für einen Zürcher oder gar einen gesamtschweizerischen Kontext gezogen werden können. In der Betrachtung des vorliegenden Falls zeichnete sich diese Wertvorstellung jedoch als deutlichen Anreiz ab, die Entscheidungskompetenz der Echogruppe zu begrenzen. Im Hinblick auf die Stimmenvielfalt innerhalb des Beteiligungsverfahrens zum MHC ist nicht erkennbar, ob die Legitimationswahrnehmung der Planungsakteur\*innen eine konzeptionelle Hürde darstellt. Es liesse sich möglicherweise argumentieren, dass Prozessleitende, welche die Entscheide von Öffentlichkeitsvertreter\*innen als nicht legitimiert betrachten, weniger motiviert sind, eine möglichst breite Bevölkerung einzubeziehen. Allerdings ist die Basis einer solchen Schlussfolgerung in den hier erhobenen Daten nicht gegeben. Eine solche Hypothese und ob die dokumentierte Legitimationswahrnehmung unter Planungsakteur\*innen in einem erweiterten Zürcher oder Schweizer Kontext verbreitet sind, liesse sich in weiterführender Forschung untersuchen. Eine wichtige abschliessende Bemerkung ist, dass Bestrebungen, die politische Legitimation informeller Beteiligungsverfahren zu erhöhen, nicht mit einer Abschwächung der wahrgenommenen Legitimation der formellen Beteiligungsmöglichkeiten – einem Grundpfeiler jeder Demokratie – einhergehen darf.

### **5.3 Hürdengruppe: Der grössere Planungskontext und der «Absicherungsbedarf»**

Bereits meine anfänglichen Interviews und Beobachtungen deuteten auf eine Gruppe von zentralen konzeptionellen Hürden des grösseren Planungskontexts hin, die im Kollektiv einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen erzeugt. Dieser Absicherungsbedarf eignet sich seinerseits als Erklärungsansatz für das Auftreten weiterer konzeptioneller Hürden für inklusive Partizipation im untersuchten Fall. Der Absicherungsbedarf wird daher als eine Art Superhürde betrachtet. In den folgenden Unterkapiteln werden zuerst die Hürden des grösseren Planungskontexts «Komplexität der Planung», «Langfristigkeit der Planung» und «politische Spannungsfelder und heterogene Interessen» vorgestellt. Anschliessend wird erörtert, wie sie im Zusammenspiel den Absicherungsbedarf erzeugten und wie der Absicherungsbedarf seinerseits weitere Hürden hervorrief resp. verstärkte. Abbildung 5 veranschaulicht die Beziehung zwischen diesen konzeptionellen Hürden

<sup>36</sup> Bei der Auswahl werden einzig das Geschlecht sowie die Einteilung der Personen in drei Altersgruppen berücksichtigt (Winkler & Zeccola, 2022, S. 114).

für inklusive Partizipation. Die Diskussion der Hürden und des Absicherungsbedarfs erfolgt im abschliessenden Unterkapitel.

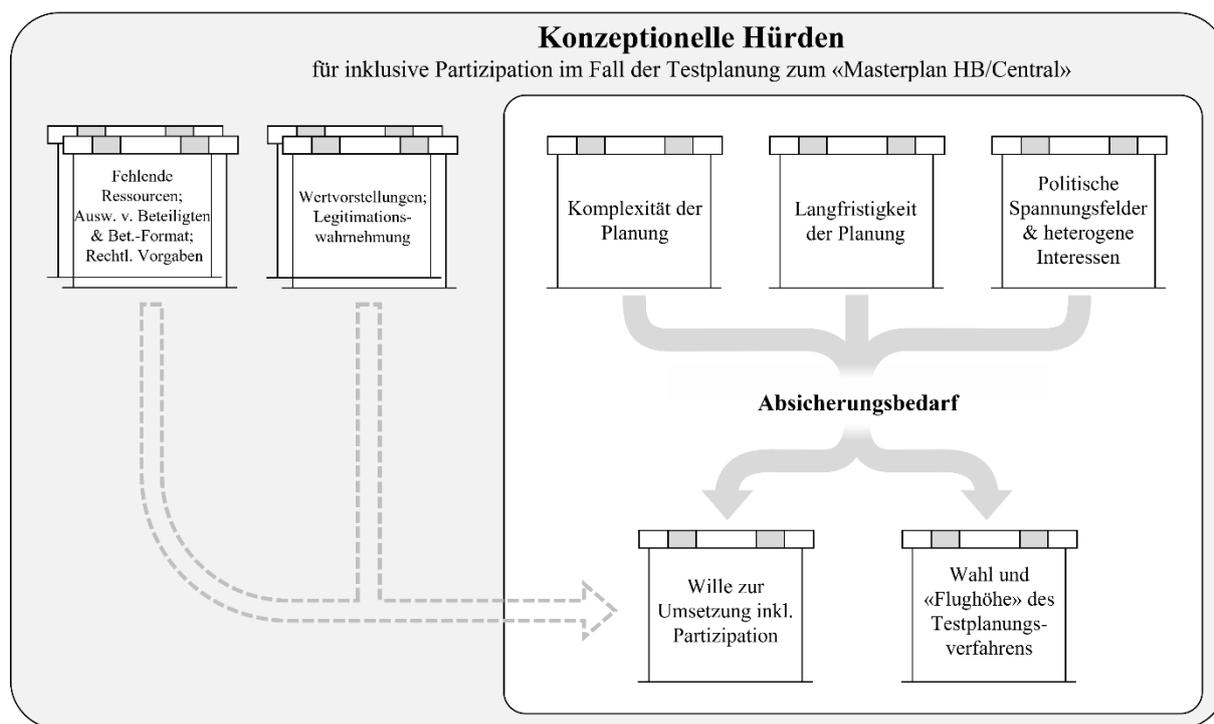


Abbildung 5: Arrangement der konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation im untersuchten Fall – eigene Darstellung.

### 5.3.1 Komplexität der Planung

Als ein\*e Planungsakteur\*in während einer projektinternen Besprechung (Beobachtung #3) das Wort ergriff, gab sie nach ein paar einleitenden Worten eine persönliche Anekdote von einem Tag knapp vier Wochen zuvor wieder. An diesem Tag waren die in der Testplanungsphase 2 überarbeiteten Konzepte der beiden Planungsteams vorgestellt und diskutiert worden. Als die Person auf dem Weg nach Hause im Tram sass, hätten sich ihre Gedanken um die bevorstehende Echoveranstaltung gedreht, und zwar darüber, wie man dort bloss alle diskutierten Inhalte vermitteln solle resp. könne. Denn wie die Person den Anwesenden gestand, ringe sie selbst mit der Vielfalt der fachlich und thematisch komplexen Aspekte, die in die Planungskonzepte einfließen.

Solche Thematisierungen der Komplexität der Planung zogen sich von Beginn weg wie ein roter Faden durch die Leitfadenterviews und die Beobachtungen. Mit Verlass sprachen die Befragten in den Interviews früher oder später das an, was andere Planungsakteur\*innen an den Beobachtungsterminen zum Ausdruck brachten: dass diese Planung sehr komplex sei. Da war z.B. eine Person mit langjähriger Planungserfahrung, die sich gegen Ende einer Besprechung der Planungskonzepte zu Wort meldete und verkündete, dass sie *so etwas Komplexes wie diese Testplanung* selten erlebt habe (Beobachtung #2). Eine andere Person bezeichnete die Testplanung in einem Kleingruppengespräch als *ultrakomplex* (Beobachtung #1). Auch in den Interviews wurde auf die Frage nach den grössten Herausforderungen dieser Testplanung schnell auf die Komplexität der Planung verwiesen. Für manche sei es auch eine der grössten Planungen, in der sie bisweilen involviert gewesen seien:

*«Diese [Testplanung] ist die komplexeste, mit der ich es je zu tun gehabt habe. Das beginnt schon bei der räumlichen Ausdehnung – die ist sehr gross. [...] Üblicherweise wäre wahrscheinlich jeder einzelne Teilraum [der 6 Teilräume] ein eigenes Testplanungsverfahren.» (Interview #4)*

*«Also, rein vom Projekt und vom Betrachtungssperimeter her: Ich war noch nie bei einem solchen Verfahren mit dabei – grösser geht es, glaube ich, nicht mehr.» (Interview #6)*

Auf die Nachfrage, was denn spezifisch in diesem Fall die hohe Komplexität verursache, kam ein Thema immer wieder auf: Der Verkehr. Wie in Kapitel 4.2 beschrieben, soll der Masterplan verschiedene Themenbereiche gegeneinander abwägen, falls deren Interessen nicht in Einklang gebracht werden können: der Städtebau, der Stadtraum, der Sozialraum, das Stadtklima sowie verschiedene Verkehrsthemen (TAZ, 2020, S. 47). Während der Datenerhebung zeigte sich, dass ein Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Themenbereichen besteht, wie es eine Person pointiert beschreibt:

*«Was man ja sehr schnell gemerkt hat, [...] ist einfach, dass dieses Thema Verkehr relativ über allem steht. Bevor wir den nicht im Griff haben, können wir nicht gestalten.» (Interview #1)*

An den Beobachtungsterminen wurde das Thema Verkehr jeweils als erstes und am längsten in Gesprächsrunden zu den Planungskonzepten diskutiert. Es handelte sich auch um das Thema, zu dem als erstes Fragen und Bedenken geäussert wurden. Mehrfach wurden detailreiche Verkehrssimulationen vorgeführt, die emsige Ströme virtueller Autos und Trams im Bahnhofsgebiet darstellten. Die thematische Dominanz des Verkehrs in der Testplanung ist auch wenig erstaunlich, da verkehrliche Fragestellungen das Kernanliegen der politischen Motion darstellten, welche den Stein der Masterplanung 2014 ins Rollen gebracht hatte (Gemeinderat Stadt Zürich, 2014). Was die Frage der Verkehrsführung in der Testplanung zum MHC jedoch besonders anspruchsvoll gestaltet, ist die zentrale Position des Planungsgebiets im städtischen Verkehrsnetz. Einerseits sind die Bahnhofsbrücke und das Central ohnehin als verkehrliche Engpässe bekannt (Fritzsche, 2017), andererseits sind verschiedene Strassen im Planungsgebiet entsprechend der Richtplanung von überregionaler Bedeutung – dazu mehr in Kapitel 5.3.3. Änderungen der Verkehrsführung im Planungsgebiet hätten somit Auswirkungen auf das grössere städtische Verkehrsnetz.

Die bestehenden Verkehrskapazitäten zu erhalten oder sogar auszudehnen, etwa um grössere ÖV-Kapazitäten zu schaffen, lässt sich jedoch nur schwer mit den Anliegen anderer Themenbereiche vereinbaren, die der Masterplan adressieren soll. Sowohl der MIV als auch der ÖV benötigen grosse versiegelte Flächen für ihre Fahrspuren, die in einigen Teilräumen als «starke Zäsur» im Planungsgebiet wirken (TAZ, 2020, S. 10). Im Gegensatz dazu sind jedoch z.B. aus stadtklimatischer Sicht entsiegelte und begrünte Flächen wünschenswert, um urbaner Hitze entgegenzuwirken (GSZ, 2020). Und auch Aufenthalts- und Begegnungsräume benötigen Platz für ihre Entfaltung, ebenso wie ein gestärkter Velo- und Fussverkehr. Wie schwer sich die verschiedenen Themenbereiche vereinbaren lassen, zeigte das Beispiel der Prüfung eines «Grosskreisels» zwischen Bahnhofquai, Bahnhofbrücke, Central, Neumühlenquai und Walchebrücke durch die Stadtverwaltung (Mauch & Cuche-Curti, 2017, S. 6). Die alternative kreiselförmige Verkehrsführung des MIVs in diesen Teilräumen versprach ein verbesserter Zugang zur Limmat sowie eine stadträumliche Aufwertung und fussgänger\*innenfreundlichere Gestaltung des Bahnhofquais. Diese Variante der Verkehrsführung musste jedoch verworfen werden, da sie die betriebliche Zuverlässigkeit des ÖVs sowie wichtige Zugänge für die Warenanlieferung gefährdet hätte. Zusätzlich hätte der resultierende MIV-Mehrverkehr auf der ohnehin engen Bahnhofbrücke den Fussgänger\*innen und den Velos zu viel Platz weggenommen (ebd., S. 6–7). Aus

Sicht des Stadtrats bestünde der Nutzen des Grosskreisels «fast ausschliesslich aus städtebaulicher Sicht» und auf Kosten der übrigen Themenbereiche (ebd., S. 6). Zusammengefasst lässt sich also sagen, dass im Planungsgebiet ein grundsätzliches Platzproblem besteht. Dabei nehme der MIV zurzeit unverhältnismässig viel Platz ein, was eine interviewte Person verärgerte:

*«Mit der Zeit wurde ich immer verärgelter, weil ich fand: «Wir haben 100'000 Fussgänger, die queren und 20'000 Autos». Da stimmen die Kräfteverhältnisse oder die Platzverteilung überhaupt nicht. [...] Das ist natürlich schon ein sehr starkes Missverhältnis. Und irgendwie hat man wie vor diesem Raum ein bisschen kapituliert. (Interview #12)*



Abbildung 6: Beengte Verkehrsverhältnisse am Central – eigene Aufnahme.

Das generelle Platzproblem ist aber nicht der einzige Grund, weshalb man in den Worten des obigen Zitates *vor diesem Raum kapituliert* habe. Denn jenseits der im Masterplan definierten Themenbereiche gibt es zusätzliche Sachzwänge, die den Gestaltungsspielraum einer Planung weiter einschränken. Mehrmals angesprochen wurden z.B. die Auflagen des Gewässerschutzes. Denn der Hauptbahnhof Zürich ist – für einen Hauptbahnhof untypisch – mitten in einer Schneise zwischen zwei grossen Flüssen, der Limmat und der Sihl, situiert:

*«Ein anderes Thema ist insbesondere der Gewässerraum; [der] Umgang mit den Fliessgewässern, der sogar vom Bund herab sehr stark reglementiert ist. Und manchmal laufen [dadurch] letztlich auch Aufwertungsmassnahmen ein bisschen auf, die grundsätzlich wahrscheinlich fast jeder [sic] gut finden würde.» (Interview #4)*

Weiter ist die Gestaltung von ÖV-Haltestellen verschiedenen Sachzwängen unterworfen: Die Tramhaltestellen Bahnhofquai und Sihlquai sowie die Bushaltestelle Bahnhofplatz Haupteingang sind nicht barrierefrei für Menschen mit Beeinträchtigungen gestaltet und müssen gemäss den entsprechenden Bestimmungen ausgebaut werden. Dies führt vor allem an der engen Haltestelle

Sihlquai zu Platzproblemen (Gemeinderat Stadt Zürich, 2019; TAZ, 2020). Auch dafür gibt es ein gesetzliches Mandat, das sich bis auf Bundesebene auf das sog. Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)<sup>37</sup> stützt.<sup>38</sup> Bei der Tramhaltestelle Bahnhofquai kommt weiter hinzu, dass ihre beiden Warthäuser entsprechend der Einschätzung der städtischen Denkmalpflegekommission die Kriterien zur Aufnahme als Schutzobjekt erfüllen (Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2021). Aus dem Architekturwettbewerb zur hindernisfreien Neugestaltung der Haltestelle ging 2021 deshalb hervor, dass die bestehenden Warthäuser beibehalten werden (ebd.). Das kann zu Problemen führen, sollte im Masterplan die Verteilung der Haltestellen neugedacht werden müssen. Eine weitere planerische Schwierigkeit ist ausserdem, dass sich nicht alle Grundstücke im Planungsgebiet im Besitz der öffentlichen Hand befinden.

Die Anforderungen des Gewässerschutzes, des Denkmalschutzes, der Grundstückrechte sowie einer hindernisfreien Bauweise sind nur einige Beispiele von Sachzwängen, die zur Komplexität der Planung beitragen. Wie schon die Anekdote zu Beginn dieses Kapitels veranschaulichte, ringen einige Planungsakteur\*innen mit dieser Komplexität. Zwei interviewte Personen erzählten z.B. von der Schwierigkeit, sich überhaupt erst einen Überblick über die Themenvielfalt zu machen:

*«Am Anfang dieses Verfahrens gab es unendliche Unterlagen. Das kann man gar nicht alles lesen. Unendliche Vorschriften, alle Planungen, die man schon gemacht hat; alle Ideen – unendlich.» (Interview #7)*

*«Es ist so ein bisschen meine Erfahrung, dass eigentlich niemand alles wirklich bewältigen kann, was hier [in das Planungsprogramm] hineinsollte. Ich würde sehr begrüssen, wenn man wieder versuchen würde, solche Programme schlanker zu halten. (Interview #10)*

Eine andere Person bringt ebenfalls zum Ausdruck, wie anspruchsvoll sie es empfindet, in der Planung mit fachlichen Fragen konfrontiert zu werden, die nicht ihrem Fachgebiet entspringen:

*«Von der Gesamtkonzeption her ist [das] also eine intellektuelle Meisterleistung. Und ich behaupte ja nur für mich, dass ich den Durchblick nicht ganz habe. Einfach weil ich keine Fachperson für diese interdisziplinären Fragen bin: Funktioniert das verkehrlich? Wie spielt das die Räume frei? Wie bewegen sich dann die Menschen darin? Das ist also eine ziemliche Leistung.» (Interview #6)*

Der Nachdruck, mit dem die Planungsakteur\*innen über die *unendlichen Unterlagen*, die *niemand wirklich bewältigen kann* und über die *intellektuelle Meisterleistung* der *interdisziplinären Fragen* sprechen, verdeutlicht die Komplexität der Planung.

Ein Ringen mit der Komplexität der Fragestellungen zeigte sich auch an den Beobachtungsterminen. An einem Termin (Beobachtung #2), an dem die Konzepte der Planungsteams besprochen wurden, diskutierten die Planungsakteur\*innen zuerst in Kleingruppen. In der anschliessenden Plenumsdiskussion berichtete eine Person, dass es den Mitgliedern ihrer Gruppe schwergefallen sei, den Überblick über alle Themen zu behalten. Die Gruppe wäre froh, wenn technische Aspekte der Konzepte, z.B. betreffend Verkehrsführung, weiter konkretisiert werden könnten. Dieselbe Person verneinte die anschliessende Nachfrage, ob diese Konkretisierung vor allem vorausschauend auf die

<sup>37</sup> Das «Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen» (BehiG) ist im Quellenverzeichnis unter der folgenden Autor\*innenschaft gelistet: Schweizerische Eidgenossenschaft (2002).

<sup>38</sup> Generell wird in der Masterarbeit nach Abklärung mit der «Fachstelle Studium und Behinderung» der Universität Zürich der Begriff «Menschen mit Beeinträchtigungen» verwendet resp. bevorzugt.

Echoveranstaltung gewünscht werde, damit man der Öffentlichkeit die Sachverhalte besser erläutern könne. Man wolle die Sachverhalte zuerst einmal selbst besser nachvollziehen können. Eine Person fasste das Komplexitätsproblem in einem Interview ungeschönt zusammen:

*«Das ist so eine extreme Komplexität in diesem Raum. Da sind die meisten Experten [sic], die sich jahrelang damit befassen, letztendlich eigentlich auch ratlos...» (Interview #2)*

Da die Planungsakteur\*innen selbst Mühe haben, die Komplexität der Planung zu bewältigen, erachten sie es auch als schwierig, diese Komplexität den Öffentlichkeitsvertreter\*innen an den Echoveranstaltungen effektiv zu vermitteln. Diese Wahrnehmung stützt z.B. die Antwort einer interviewten Person auf die Frage, was denn die grösste Herausforderung an diesem Partizipationsverfahren darstelle:

*«[Die grösste Herausforderung] ist es, die fachlich, sachlich und auch prozessual komplizierte Materie in ihrer Komplexität so weit zu reduzieren, damit man überhaupt darüber reden kann. [...] Eine Balance zu finden, um [das Projekt] besprechbar zu machen, ohne dass alle drei Wochen lang 100 Seiten Papier lesen müssen – [...] zwischen vereinfachen, zugänglich machen und es gleichzeitig aber nicht zu vereinfachen – das erachte ich als die grösste Herausforderung.» (Interview #6)*

Wie in Kapitel 2.3.2 angesprochen, wird die gründliche «Information» der Beteiligten einerseits auf einer tieferen Sprosse der Partizipationsleiter verortet, andererseits ist sie eine Grundvoraussetzung für Formate der höherliegenden Stufen, die den Beteiligten eine grössere Entscheidungskompetenz zusprechen (Aebersold & Jordi, 2015, S. 465). Wie das obige Zitat jedoch veranschaulicht, erschwert die Komplexität der Testplanung zum MHC die Aufbereitung nachvollziehbarer Informationen, um das Projekt überhaupt erst *besprechbar zu machen*. Eine interviewte Person (Interview #11) erachtete die Komplexität der Planung zudem als Hauptgrund dafür, weshalb sich die Konzeption einer entscheidungskompetenten Echogruppe in der Testplanung schwierig gestaltet. Diese Planung müsse zu vielen Ansprüchen genügen und es bestünden zu viele Rahmenbedingungen. Die Aussage ist ein erstes Indiz auf das Vorhandensein eines Absicherungsbedarf, auf den in Kapitel 5.3.4 näher eingegangen wird.

Die Komplexität der Planung scheint zumindest in der Wahrnehmung der Planungsakteur\*innen die Informationskapazitäten der Echoveranstaltungen zu strapazieren. Doch liesse sich die Komplexität in einem umfangreicheren oder langfristigeren Partizipationsverfahren einfacher bewältigen? Hier identifizierten die Planungsakteur\*innen neue Aspekte, die ihrerseits potenzielle Hürden für inklusive Partizipation darstellen. Auch Planungsakteur\*innen, die sich umfangreichere Partizipationsformate zum MHC vorstellen können, verwiesen auf solche potenziellen Hürden. Einerseits kommen hier wieder die verfügbaren Ressourcen ins Spiel, wie eine Person ergänzend zur Aussage bemerkte, dass man die Öffentlichkeit auch bei komplexen Vorhaben beteiligen könne:

*«Man muss sich einfach sehr bewusst sein, dass das sehr aufwändig ist, da man dann sehr komplexe Sachzusammenhänge sehr gut erklären muss. Und das braucht Zeit.» (Interview #6)*

Andererseits werden ein langfristiges Verfahren und die subsequeute Enttäuschung der Beteiligten befürchtet. Eine Person erzählte diesbezüglich von ihren Erfahrungen aus einem Beteiligungsverfahren mit partnerschaftlicher Entscheidungskompetenz im Rahmen einer Quartiersentwicklung:

«[Auf der einen Seite hat es] ausgebildete Fachleute, die sind Experten [sic] in ihrem Metier. Auf der anderen Seite hat es Leute vom Quartier, die wahrscheinlich Experten [sic] des Quartiers sind, weil sie einfach dort leben, aber vom Hintergrund her eigentlich keine Ahnung haben, wie Bauprozesse laufen und staunen, dass das alles immer so lange dauert und dass es jetzt plötzlich nicht mehr weitergeht, weil irgendetwas anderes dazwischengekommen ist. Und dann gibt es einfach viele Enttäuschungen.» (Interview #1)

Die Langfristigkeit der Planung und die Aussicht auf Enttäuschungen werden in Kapitel 5.3.2 näher besprochen.

Richten wird den Blick von hypothetischen Partizipationsverfahren zurück auf die Echoveranstaltungen. Hier muss die Komplexität der Planung klar als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation betrachtet werden. Der Hauptgrund dafür ist, dass die Komplexität die Bereitstellung der nötigen Informationsgrundlage als Voraussetzung für die Entscheidungskompetenz der Beteiligten erschwert. Diesbezüglich kam es an einem Beobachtungstermin (Beobachtung #1) gegen Ende der Veranstaltung zu einem bezeichnenden Moment. In der Schlussbesprechung zum Rückblick auf den Tag stellte eine Person fest, dass sich im Verlauf des Tages gezeigt habe, dass die Planungsakteur\*innen mit ihren vielfältigen Hintergründen bereits Mühe gehabt hätten, den Überblick über alle Sachverhalte zu behalten. Die Person könne sich nicht vorstellen, wie das alles an der Echoveranstaltung kommuniziert werden solle. Daraufhin stellte eine andere Person den Vorschlag in den Raum, ob man die zweite Echoveranstaltung nicht besser verschieben sollte, um sich einen besseren Überblick über die Materie verschaffen zu können. Dieser Vorschlag entpuppte sich unter den Anwesenden als kontrovers. Nach einer angeregten Diskussion über Pro und Kontra des Vorschlags, an der sich mehrere Anwesende beteiligten, wurde an der planmässigen Durchführung der zweiten Echoveranstaltung festgehalten<sup>39</sup> – aller Komplexität zum Trotz.

### 5.3.2 Langfristigkeit der Planung

Der MHC soll ein Zukunftsbild für das Jahr 2050 darstellen. Im selben Atemzug wie die Komplexität der Planung hoben die Planungsakteur\*innen üblicherweise ihre Langfristigkeit hervor. Stadtplanungsprojekte sind per se langfristige Angelegenheiten, wie eine Person im Interview ausführte:

«Im Tiefbau und auch im Hochbau rechnen wir [mit einer] Grössenordnung von 10 Jahren für ein Projekt. 5 Jahre ist fast schon hyperschnell; 8 Jahre ist gut; 10 Jahre ist vielleicht Durchschnitt – aber es kann auch 12 oder 15 Jahre dauern.» (Interview #5)

Beim MHC handelt es sich jedoch im Gegensatz zu konventionelleren Projekten um eine strategische Stadtentwicklungsplanung. Aufgrund der langfristigen Überlegungen, die in solche Planungen einfließen, ist es nicht unüblich, dass sich ihr Planungshorizont auf bis zu 20 Jahre erstreckt (Schöffel, 2021, S. 224). Im Fall des MHCs liegt der Zeithorizont 2050 näher bei 30 Jahren. Eine interviewte Person vermerkte, dass dieser lange Zeithorizont für Testplanungen unüblich sei: Normale Testplanungen seien eigentlich immer darauf ausgerichtet, dass innerhalb von 10 Jahren etwas realisiert werde (Interview #7). Die Fertigstellung des Masterplans stösst auch nicht automatisch Folgeprojekte an, welche die Vision des Zukunftsbildes verwirklichen sollen. Zuerst muss der Gemeinderat den Masterplan abnehmen – d.h. er muss bestätigen, dass der Masterplan das Anliegen der ursprünglichen Motion erfüllt. Danach müssen für alle weiteren Etappierungsschritte des Masterplans neue Bauprojekte

<sup>39</sup> Solche internen Verhandlungen zum Thema Partizipation werden in Kapitel 5.4 ausführlicher behandelt.

lanciert werden, die ihrerseits geltende Einspracheverfahren durchlaufen müssen – s. Kapitel 4.3.1 – und politische Diskussionen auslösen – s. Kapitel 5.3.3. Wann die Vision des Masterplans vollständig umgesetzt wird, ist somit ungewiss.

Einerseits führt die Langfristigkeit der Planung analog zu ihrer Komplexität dazu, dass die Planung das Vorstellungsvermögen der Planungsakteur\*innen zu einem gewissen Grad übersteigt. Entsprechend wird die Langfristigkeit der Planung als anspruchsvoll wahrgenommen, was sich in verschiedenen Aussagen zeigte:

*«Die Schwierigkeit ist ja eigentlich: Es ist nicht wirklich ein Masterplan, sondern eine Vision. [...] Wir können uns das einfach nicht wirklich vorstellen, was dann [im Jahr] 2050 sein wird.»*  
(Interview #7)

*«Bei diesem Verfahren finde ich selbst auch, dass es in einem gewissen Sinn das Vorstellungsvermögen sprengt – aber von uns allen. [...] Und einfach dieser Zeithorizont, oder? Gerade wenn es so stark um Mobilität geht: Wie werden wir uns schon nur in 10 Jahren bewegen? Wir wissen es alle nicht. Die Mobilitätsexperten [sic] haben mehr Szenarien, aber wissen tun sie es genauso wenig.»* (Interview #10)

Andererseits wird die Langfristigkeit der Planung von einigen Planungsakteur\*innen auch als explizite Hürde für die grundsätzliche Durchführung eines Partizipationsverfahrens wahrgenommen, wie eine Aussage veranschaulicht:

*«Eine besondere Sache ist eben – hinsichtlich Mitwirkung oder Partizipation – diese Langfristigkeit. Es ist extrem schwierig, in einem solchen Projekt wirklich eine sinnvolle Mitwirkung zu haben.»*  
(Interview #7)

Weshalb sich eine *sinnvolle* Partizipation in einem derart langfristigen Projekt schwierig gestaltet, wird in den folgenden Abschnitten näher analysiert.

Der Zeitpunkt und Umfang von Partizipation auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision des Masterplans wurde an mehreren Beobachtungsterminen von verschiedenen Planungsakteur\*innen diskutiert. Im Verlauf der Testplanungsphase 2 wurde ausserdem von verschiedenen Planungsakteur\*innen gefordert, dass der Themenbereich «Sozialraum» und die Benennung möglicher Nutzer\*innengruppen des öffentlichen Raumes stärker in den Planungskonzepten zur Geltung kommen sollen. Damit spezifische Sozialräume von betroffenen Nutzer\*innengruppen angeeignet werden können, seien Partizipationsverfahren zu Folgeprojekten des Masterplans gut vorstellbar. Diese Auffassung schien insgesamt auf viel Zustimmung innerhalb der Projektorganisation zu stossen. Aus diesen Diskussionen ging jedoch ebenfalls der Tenor hervor, dass momentan noch nicht der Zeitpunkt für umfangreichere Beteiligung sei. Denn über eine Zeitspanne von fast 30 Jahren sei sehr schwierig vorherzusehen, welche Nutzungen der Teilräume zu erwarten seien und welche Räume von welchen Personengruppen angeeignet würden; dies lasse sich nicht zu deterministisch planen, erklärte eine Person in einem Gruppengespräch (Beobachtung #2). Für die Stimmenvielfalt als Merkmal inklusiver Partizipation stellt die Langfristigkeit somit ein Problem dar, da die letztendlich betroffenen Stimmen zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt sind resp. als nicht benennbar empfunden werden. Folglich ist fraglich, ob eine umfassende Stimmenvielfalt in einem Partizipationsverfahren abgebildet werden kann, dessen Ausgang möglicherweise erst viele Jahre oder gar Jahrzehnte später umgesetzt wird.

Auch im Hinblick auf eine mögliche Entscheidungskompetenz der Beteiligten wird die Langfristigkeit der Planung von den Befragten als problematisch wahrgenommen, wie die Aussage einer Person veranschaulicht:

*«Die Langfristigkeit, die diese Testplanungen haben, muss man wirklich immer bedenken und das vergisst man häufig. Es gibt immer einen richtigen Moment und eine richtige Methodik für Partizipation. Partizipation um der Partizipation willen zu machen, ist für mich die falsche Lösung. Man muss immer schauen: «An welchem Zeitpunkt befinden wir uns? Was macht in diesem Moment Sinn, damit es für die Leute, die mitwirken können, keine Alibi-Übung ist?» Das heisst, dass sie dann wirklich auch an der aktiven Gestaltung dieser Räume mitwirken können.» (Interview #3)*

Die Aussage impliziert, dass aufgrund der Langfristigkeit der Planung die Räume im Planungsgebiet zum heutigen Zeitpunkt noch nicht aktiv mitgestaltet werden können. Die Langfristigkeit erhöhe die Gefahr einer Partizipation als *Alibi-Übung*. Die Planungsakteur\*innen sehen zum jetzigen Zeitpunkt wenig Spielraum zur Umsetzung der Vorstellungen der Öffentlichkeit, da sie sich politischen Sachzwängen unterworfen sehen – darauf wird im folgenden Kapitel 5.3.3 eingegangen. Ungeachtet der Ursachen ist vorerst dies der entscheidende Punkt: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Anliegen der Öffentlichkeitsvertreter\*innen wunschgemäss umgesetzt werden können, sinke mit der zunehmenden Dauer zwischen der Beteiligung und der räumlichen Umsetzung der Resultate, wie verschiedene Planungsakteur\*innen in den Interviews berichteten. Eine Person findet es insbesondere problematisch, dass langfristige Planungen das Vorstellungsvermögen strapazieren würden – nicht nur der Planungsakteur\*innen, sondern auch der Beteiligten:

*«Die Leute hier und jetzt denken natürlich im Hier und Jetzt. Und es kann unter Umständen schon in fünf Jahren oder sechs Jahren etwas völlig anderes einen ganz starken Einfluss [auf die Planung] haben.» (Interview #7)*

Während den Diskussionen rund um Partizipation an den Beobachtungsterminen waren mehrere Varianten derselben Aussage zu hören: Damit die Gestaltung des öffentlichen Raums möglichst den Vorstellungen der Öffentlichkeit entspreche, solle Partizipation zu konkreten Projekten stattfinden, die in 3 bis 4 Jahren verwirklicht werden. Denselben Gedankengang äusserte eine Person im Interview auch mit einem expliziten Verweis auf die Entscheidungskompetenz der Beteiligten:

*«Ich glaube, je konkreter es wird und je kurzfristiger [die Planung] ist, umso stärker kann man auch Entscheidungen übertragen [...]. Je länger und abstrakter ist das umso schwieriger, weil es dann für die Leute auch sehr schwer fassbar ist.» (Interview #9)*

Die Langfristigkeit der Planung sei für die Konzeption eines Beteiligungsverfahrens mit ausgedehnter Stimmenvielfalt und Entscheidungskompetenz der Beteiligten problematisch. Diese Einschätzung wurde interessanterweise von Personen mit unterschiedlichen Wertvorstellungen zu Partizipation geteilt. Darunter befanden sich sowohl Personen, die gemäss Steinbach & Süss (2018, S. 293–295) resp. Steinbach (2021, S. 210–211) als Pragmatiker\*innen bezeichnet werden könnten, als auch solche, die eher zu den Vorreiter\*innen gehören – s. Kapitel 5.2. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Befragten aufgrund der Langfristigkeit der Planung gar keinen Spielraum für eine grössere Stimmenvielfalt in der Partizipation zur Testplanung gesehen hätten. Manche Planungsakteur\*innen dachten in den Interviews laut über alternative Partizipationsformate wie Zukunftswerkstätten nach, mit denen eine breitere

Bevölkerung hätte einbezogen werden können. Entsprechende Ideen wurden immer mit dem Vorbehalt genannt, dass solche Formate mehr Ressourcen erfordern würden.

Die Planungsakteur\*innen machen sich auch Gedanken darüber, welche Erwartungen ein Partizipationsverfahren in der Öffentlichkeit weckt. Die Langfristigkeit einer Planung wird in diesem Zusammenhang negativ wahrgenommen. Besonders anschaulich zeigte sich dies in einem Interview. Auf die Frage hin, was die interviewte Person als grösste Herausforderung der Testplanung betrachtet, verwies sie auf die Langfristigkeit der Planung (Interview #8). Für den Zeithorizont 2050 sei es sehr schwierig, der Öffentlichkeit unmissverständlich zu vermitteln, dass nicht bereits in ein bis zwei Jahren umgebaut werde. Stattdessen würden in der Bevölkerung Erwartungen geweckt und die Leute würden sich fragen, weshalb so viel Zeit verstreiche. Erwartungen einer schnellen räumlichen Veränderung könne man im Fall dieser langfristigen Planung jedoch nicht gerecht werden. Somit berge es ein gewisses Risiko, wenn grosse Anstrengungen zur Erreichung einer grossen Stimmenvielfalt im Beteiligungsverfahren unternommen würden:

*«Eine gross angelegte Umfrage auf verschiedensten Ebenen, um möglichst viele einbeziehen zu können – das kann man machen. Aber dann weckt man auch Erwartungen. [...] Das sind einfach so viele Planungsschritte, die da durchlaufen werden und von Hierarchien verabschiedet werden müssen, vom Stadtrat, vom Gemeinderat und so weiter, dass das dann über die Zeit hinweg wie in Vergessenheit gerät – während der vielen Jahre, die vergehen, bis dann wirklich einmal ein Bagger auffährt. [...] Oder vielleicht denkt dann einmal jemand: «Ich habe doch einmal so eine Umfrage ausgefüllt? Was ist jetzt [damit] eigentlich? Der HB sieht ja ein Jahr später immer noch gleich aus.» (Interview #8)*

Eine vorsichtige Haltung gegenüber inklusiver Partizipation zu einem solch frühen Zeitpunkt in einem langfristigen Projekt wie dem MHC kann bei einigen Planungsakteur\*innen darauf zurückgeführt werden, dass sie die Erwartungen der Öffentlichkeit nicht enttäuschen möchten. Während diese Haltung im vorhergehenden Zitat noch implizit ist, wird sie von einer anderen Person deutlicher ausgedrückt:

*«Irgendwann macht man die Leute auch verrückt. Wenn man jetzt die Leute gross diskutieren lässt, bei einem solchen Teilraum in einer Testplanung, die dann vielleicht 2050 irgendwie in 15 bis 20 Jahren einmal realisiert wird. Das ist schwierig.» (Interview #3)*

Die Aussage bezieht sich auf die Ungewissheit im Planungsprozess, wann mit der eigentlichen Umsetzung der Inhalte des Masterplans zu rechnen ist. Das Aufzeigen der Etappierungsschritte zur Erreichung des Zielbildes wird im fertigen Masterplan zwar enthalten sein, die Planungsakteur\*innen sind allerdings skeptisch, was die Machbarkeit von kurzfristigen Umsetzungsschritten angeht. Aus diesem Grund wird mit einer Enttäuschung der Öffentlichkeit bei einer zu früh angesetzten umfangreichen Partizipation gerechnet. Eine Person beschreibt dies auf unverblünte Weise:

*«Eine Schwierigkeit ist sicher auch wieder die Langfristigkeit. Wenn Leute sich irgendwo beteiligen, dann haben sie schnell einmal die Erwartung, dass dann kurz danach auch etwas passiert. Das wird hier kaum der Fall sein.» (Interview #4)*

Was ebenfalls im Hinblick auf die Langfristigkeit der Planung immer wieder zur Sprache kam, waren voraussichtliche Beteiligungsmöglichkeiten zu Folgeprojekten des Masterplans. Sowohl während den Beobachtungen als auch in den Interviews sprachen sich die Planungsakteur\*innen im Allgemeinen für

die Wichtigkeit solcher zukünftigen Partizipationsverfahren aus. Sobald sich die Planung weg von der strategischen Ebene hin zur effektiven Gestaltung der Teilräume verschiebt, solle sich die Öffentlichkeit stärker beteiligen können. Dieses wiederholte verbale Bekenntnis zu Beteiligung ist aus einer partizipationsbefürwortenden Sicht natürlich zu begrüßen. Während den Beobachtungen entstand jedoch auch der gelegentliche Eindruck, dass die Aussicht auf spätere Beteiligungsmöglichkeiten der Partizipation in der Gegenwart eine gewisse Dringlichkeit nimmt. Dieser Eindruck ist insofern nicht überraschend, da die Testplanungsakteur\*innen Partizipation vor allem sinnvoll zu konkreteren Planungsschritten erachten. Die Verschiebung inklusiver Partizipation in die Zukunft erlaubt einerseits die Konkretisierung von Rahmenbedingungen der Planung sowie eines begleitenden Partizipationsverfahrens. Somit können die Prozessleitenden besser gewährleisten, dass die aufgenommenen Anliegen der Bevölkerung auch tatsächlich umgesetzt werden können. Andererseits zeigte z.B. eine Interviewstelle, dass ein möglichst inklusiver Bevölkerungseinbezug zurzeit keine Priorität ist:

*«Alles, was jetzt zum Masterplan vorbesprochen wird, wird dann später in der Projektierung konkretisiert und auf einem Plan festgehalten – und dort ist dann auch die Machbarkeit gegeben. [...] Dann gibt es auf jeden Fall noch einmal die Chance für die Bevölkerung sich einzubringen. [...] ich nehme jetzt einmal an, dass es dann auch noch eine informelle [Partizipation] gibt – nicht nur die Planaufgaben, die man machen muss, sondern vermutlich auch noch eine Informationsveranstaltung oder eine Quartierveranstaltung, wo man sich später eben viel konkreter einbringen kann.» (Interview #8)*

Die Person spricht im Zitat in Bezug auf die Planaufgaben auch die formellen Partizipationsmöglichkeiten an, die bei Planungen im Städtebau zum Zug kommen – s. Kapitel 4.3.1. Diese formellen Verfahren kamen ebenfalls während den Beobachtungsterminen zur Sprache, wenn zukünftige Partizipation zum MHC thematisiert wurde. Zur Deutung, dass die Dringlichkeit von inklusiver Partizipation in der Gegenwart von der Langfristigkeit der Planung gehemmt wird, kommt denn auch hinzu, dass die Dringlichkeit vermutlich auch von der Legitimationswahrnehmung der Planungsakteur\*innen gehemmt wird – s. Kapitel 5.2.

Im Hinblick auf spätere Partizipationsmöglichkeiten sind jedoch auch ambivalente Haltungen unter den Planungsakteur\*innen festzustellen. Insbesondere Personen, die mehr Partizipationsmöglichkeiten befürworteten, sprachen an den Beobachtungsterminen die Wichtigkeit frühzeitiger Beteiligung an. Allerdings schienen sie auch der vorwiegenden Meinung zuzustimmen, dass Partizipation vor allem auf einer konkreteren, d.h. späteren Projektebene anzustreben sei. Der ideale Zeitpunkt für eine breit angelegte Partizipation zum MHC scheint für die Planungsakteur\*innen nicht offensichtlich zu sein, wie das nachfolgende Zitat illustriert:

*«Das Projekt dauert ja auch eine lange Zeit; wir wissen ja nicht, was dann 2050 ist. Ich hätte mir jetzt auch noch gewünscht, dass man vielleicht sogar wirklich den ganzen Fächer aufgemacht und gesagt hätte: «Wir versuchen [es] jetzt; wir machen jetzt ein [komplett öffentliches] Partizipationsverfahren». Aber, vielleicht kann man das auch noch machen. Es ist gar nicht so, dass es jetzt zu spät wäre. Es ist ja immer ein bisschen die Frage: Wann startet man damit?» (Interview #1)*

Eine andere Person navigierte diese Ambivalenz, indem sie während projektinternen Besprechungen Partizipation in Folgeprojekten befürwortete, jedoch gleichzeitig betonte, dass deshalb das Thema Partizipation in der Gegenwart nicht in Vergessenheit geraten dürfe. Wenn Partizipation vergessen gehe,

beständen später oft keine Spielräume mehr, um mit der Partizipation etwas Substanzielles zu erreichen, erzählte sie an einer Besprechung.<sup>40</sup> Partizipation müsse von Anfang an in der Planung mitgedacht werden, da sonst später nur noch zur Diskussion stünde, wo die eine oder andere Sitzbank hingestellt werden solle (Beobachtung #3). In Kapitel 5.4 wird näher darauf eingegangen, wie u. a. solche Plädoyers dazu führten, dass das Thema Beteiligung in der Testplanung auf mehr Gehör stiess.

Zusammenfassend wird die Langfristigkeit der Planung als Hürde für inklusive Partizipation betrachtet. Die aussergewöhnliche Langfristigkeit der Planung zum MHC erschwert die Identifikation relevanter Stimmen und lässt die Planungsakteur\*innen an der Umsetzbarkeit der Ergebnisse einer zu frühen Beteiligung zweifeln. Die Erwartungen, die im Rahmen einer zu frühen Partizipation in der Öffentlichkeit geschürt würden, sollen nicht enttäuscht werden. Zuletzt hemmt die Aussicht auf Beteiligungsmöglichkeiten in zukünftigen Planungsstadien zum MHC die wahrgenommene Dringlichkeit einer inklusiveren Partizipation in der Gegenwart – und somit auch im Rahmen der Testplanung.

### 5.3.3 Politische Spannungsfelder und heterogene Interessen

Der «Masterplan HB/Central» soll ein Zukunftsbild werden. Während der Datenerhebung zeigte sich jedoch schnell, dass die Planungsakteur\*innen ihre Zweifel daran haben, ob ein solches Zukunftsbild letzten Endes verwirklicht werden kann. Dies zeigte sich z.B. daran, dass die Planungsakteur\*innen während eines Beobachtungstermins diskutierten, wie vermieden werden kann, dass der Masterplan zu einem *Papiertiger* verkomme (Beobachtung #1). Andererseits sprachen Planungsakteur\*innen ihre Zweifel auch offen an, wie das Beispiel einer Person zeigt:

*«Es ist halt auch immer die Frage: «Erreichen wir diese Vision wirklich je?». Das sind so viele Faktoren, die hier hineinspielen. Die ganze Politik, die hier hineinspielt – wir haben vom Bund über den Kanton alle Ebenen, die hier involviert sein werden. Und ich bin mir nicht sicher, ob wir diese Vision je umsetzen werden.» (Interview #12)*

Das Zitat benennt auch gleich die zentrale Sorge, die meist in Verbindung mit solchen Zweifeln der Planungsakteur\*innen stand: Die Politik. Im Folgenden soll dem Einfluss der Politik auf den MHC und auf das Partizipationsverfahren auf den Grund gegangen werden.

Mit der Komplexität und Langfristigkeit der Planung zum MHC geht einher, dass das Planungsgebiet Schauplatz vieler Zielkonflikte ist. Zielkonflikte zwischen den Themengebieten des Masterplans wurden in Kapitel 5.3.1 bereits angesprochen – z.B. der konkurrierende Platzanspruch verschiedener Verkehrsströme und anderer Themengebiete wie etwa einer hitzemindernden Optimierung des Stadtraums. Es sind jedoch nicht nur die verschiedenen verwaltungsinternen Dienstabteilungen, die unterschiedliche Ziele im Einklang mit ihren fachlichen Themengebieten verfolgen. Wie die Gespräche mit den Planungsakteur\*innen zeigten, ist der MHC innerhalb seines grösseren Planungskontexts politischen Spannungsfeldern ausgesetzt, die über die Grenzen der Projektorganisation hinausgehen.

Politische Konflikte werden auf verschiedenen Ebenen antizipiert. Ist der Masterplan erst einmal erarbeitet, muss er vom Gemeinderat abgenommen werden – resp. der Masterplan muss in den Augen des Gemeinderates das Anliegen der ursprünglichen politischen Motion aus dem Jahr 2014 erfüllen. Im

<sup>40</sup> Die Person spielt damit auf das Partizipations- resp. Planungsparadox an (s. Hitschfeld, 2020, S. 356; Reinert, 2003, S. 37–38).

Gemeinderat wird eine grosse Diskussion zwischen verschiedenen parteipolitischen Positionen erwartet. Eine interviewte Person (Interview #5) nannte als mögliche Konfliktparteien auf der einen Seite die Vertreter\*innen autofreundlicher Parteien, die sich gegen mögliche Reduktionen der MIV-Kapazitäten wehren würden.<sup>41</sup> Ihnen gegenüber stünden ökologische Interessen, die im Zürcher Gemeinderat von einer grossen Lobby eingefordert werde: Es soll z.B. mehr Grünflächen geben, der Zugang zu den Flussräumen soll erleichtert und Mehrverkehr in den umliegenden Quartieren verhindert werden. Letztlich nannte die Person Interessensvertreter\*innen des öffentlichen Verkehrs, die ein resilientes ÖV-Netz einfordern. Dabei betrachtete die Person die Erfüllung dieses letzten Anliegens als vergleichsweise unproblematisch. Auch hier fällt auf, dass primär die verkehrlichen Themen als besonders konfliktträchtig wahrgenommen werden:

*«Wenn es zu Verkehrsverlagerungen kommt, wird das einer der Hauptknackpunkte sein: [...] Kann man alles mit [Verkehrs-]Reduktion tatsächlich auffangen? Oder gibt es Verkehrsverlagerungen? Und jetzt spreche ich auch schon wieder nur vom Autoverkehr. [...] Das gibt einen grossen Kampf.»*  
(Interview #5)

Es ist kein Zufall, dass die MIV-zentrierten Fragestellungen den Planungsakteur\*innen die grössten Sorgen bereiten. Denn Projekte, die Antworten auf Verkehrsfragen liefern müssen, seien besonders sensibel, da «lokale Änderungen fast immer Auswirkungen auf ein viel weiteres Verkehrsnetz haben» (STEZ, 2006b, S. 30). Folglich, und im Gegensatz zu den anderen Themenfeldern des Masterplans, sehen die Planungsakteur\*innen hier ein grosses politisches Spannungsfeld. Dieses erkennen sie nicht nur auf der Gemeindeebene, sondern auch auf der kantonalen Ebene. Das politische Spannungsfeld ist die Folge des Zusammenspiels zweier Komponenten, die im Folgenden erläutert werden.

#### Erste Komponente des politischen Spannungsfelds – wahrgenommene Notwendigkeit von Verkehrsanpassungen im Planungsgebiet:

Wie in Kapitel 5.3.1 sowie auch im Testplanungsprogramm (TAZ, 2020, S. 47) explizit angesprochen, besteht ein Konflikt zwischen der heutigen Auslegung der motorisierten Verkehrsführung im Planungsgebiet und den übrigen Themengebieten, die der Masterplan adressieren soll. Die Verkehrsachsen wirken z.B. als städtebauliche Barrieren zwischen dem Hauptbahnhof und der Bahnhofstrasse sowie zwischen dem Hauptbahnhof und den Flussräumen. Ausserdem schränken sie den verfügbaren Platz für Grünflächen, Begegnungsräume und Fuss- und Veloverkehrsströme ein. Manche Planungsakteur\*innen kamen deshalb schnell zum Schluss, dass das heutige MIV-Netz angepasst werden müsse. Dies zeigte sich z.B. in der Aussage einer Person zu den Anfängen der Testplanung:

*«Alle haben versucht, den motorisierten Verkehr um diesen Bahnhof wegzubringen. Und das ist natürlich eine verkehrspolitische Fragestellung. Also, wir haben alle herausgefunden: Wenn man diesen Raum aufwerten möchte, wenn man in diesem Raum etwas erreichen möchte, dann muss der motorisierte Verkehr anders geführt oder umgelagert werden. Und hier greifen wir natürlich sehr stark in gesellschaftliche Fragen oder auch in politische Fragen ein.»* (Interview #12)

<sup>41</sup> Gewerbliche Interessen sind ebenfalls mit den Anliegen der MIV-Befürworter\*innen verknüpft, insbesondere die Sicherstellung des Zulieferverkehrs. Diese war eines der am häufigsten angesprochenen Themen während der zweiten Echowveranstaltung (Beobachtung #5) und trat als eines der Hauptanliegen der gewerblichen Öffentlichkeitsvertreter\*innen hervor.

An der ersten Echowveranstaltung stiessen die ersten Planungsvisionen mit mehr Grünflächen und grösserer Flussraumerschliessung auf grundsätzlichen Anklang unter den Beteiligten (TED, 2021). Ebenfalls herrschte in der Echogruppe breite Übereinstimmung, Durchgangsverkehr im Planungsgebiet möglichst zu vermeiden (ebd.). Die Frage, wie der Verkehr reduziert oder umgelagert werden soll, wurde in einer städtischen Medienmitteilung nach der Durchführung der ersten Echowveranstaltung als «grosse Knacknuss» der Testplanungsphase 2 bezeichnet (ebd.). Die Planungsteams entwickelten in der Testplanungsphase 2 ihre Konzepte auf diesen Rückmeldungen aufbauend weiter. Als sie schliesslich ihre überarbeiteten Konzepte an der zweiten Echowveranstaltung präsentierten, beinhalteten beide Visionen der verbleibenden Planungsteams Änderungen an der MIV-Verkehrsführung, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Eine Vision sieht die Schaffung grossflächiger autofreier Räume vor, indem der MIV in den Strassentunnel unter dem Bahnhofquai kanalisiert wird, während die andere Vision den MIV in zwei Hauptachsen bündeln möchte (TED, 2022b).



*Abbildung 7: Warten auf Grün am Bahnhofplatz – eigene Aufnahme.*

#### Zweite Komponente des politischen Spannungsfelds – Verkehrsregelung auf Kantonsebene:

2017 kam es im Kanton Zürich zu einer Volksabstimmung über die kantonale Verkehrsplanung. Die konservative Schweizerische Volkspartei – SVP – hatte die Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung» lanciert, die eine Ausrichtung der Leistungsfähigkeit des kantonalen Strassennetzes entsprechend der MIV-Nachfrage forderte (Scharrer, 2017). Die SVP zog die Initiative schliesslich zugunsten eines Gegenentwurfs der Kantonsregierung wieder zurück; der Gegenentwurf wurde an der Volksabstimmung angenommen (SRF, 2017). In der Folge wurde die Kantonsverfassung<sup>42</sup> um den Art. 104, Abs. 2bis erweitert:

<sup>42</sup> Die «Verfassung des Kantons Zürich» ist im Quellenverzeichnis unter der folgenden Autor\*innenschaft gelistet: Kanton Zürich (2005).

«Art. 104:

<sup>2bis</sup> Der Kanton sorgt für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.»

(Verfassung des Kantons Zürich, Art. 104, Abs. 2bis)<sup>42</sup>

Der Artikel verkompliziert insbesondere die Verkehrsplanung in den Zürcher Städten, in denen ein enges Geflecht zwischen kantonalen und städtischen Strassen besteht – sollen im Rahmen eines Projekts beispielsweise MIV-Fahrspuren abgebaut werden, eröffnet der Artikel den Gegner\*innen zusätzliche Rekursmöglichkeiten (SRF, 2017).

Weiter sind im kantonalen Richtplan die Hauptverkehrsstrassen festgelegt, die zusammen mit den sog. Hochleistungsstrassen das übergeordnete Verkehrsnetz bilden (Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, 2022, S. 119)<sup>43</sup>. Das Planungsgebiet des MHCs wird von solchen Hauptverkehrsstrassen eingerahmt. Der kantonale Richtplan ist für die Behörden aller Stufen verbindlich und Massnahmen, die dem Richtplan widersprechen, sind gemäss Art. 16, Abs. 1 im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG)<sup>22</sup> grundsätzlich ausgeschlossen (Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, 2022, S. 3)<sup>44</sup>. Das Planungsgebiet selbst wird zudem von mehreren sog. Verbindungsstrassen durchzogen, die gemäss dem regionalen Richtplan durch ihre Anbindungsfunktion an das Hauptverkehrsnetz ebenfalls von überkommunaler Bedeutung sind (AfS, 2017, S. 102).

Nach Art. 43 ff. des kantonalen Strassengesetzes (StrG)<sup>23</sup> unterliegen Ausbau und Unterhalt der überkommunalen Strassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich der Stadt selbst. Als überkommunale Strassen gelten dabei die im kantonalen und regionalen Richtplan festgelegten Strassen (StrG, Art. 43, Abs. 2)<sup>23</sup>. Sehen städtische Strassenbauprojekte Änderungen an den überkommunalen Strassen vor, müssen diese vom Regierungsrat – der Exekutive auf Kantonebene – genehmigt werden (StrG, Art. 44–45)<sup>23</sup>. Der Kanton muss insbesondere auch miteinbezogen werden, wenn Strassenbauprojekte die Interessen von angrenzenden Gemeinden tangieren. Im Fall des MHCs erkennt eine interviewte Person darin eine besondere Schwierigkeit, da sich das Planungsgebiet an einem neuralgischen Punkt im Verkehrsnetz befinde:

*«Das ist dann einer der Streitpunkte: Wie weit weg vom Stadtrand tangiert ein Projekt die Gemeinden ausserhalb der Stadt nicht mehr? Das würde sicher auch beim HB diskutiert werden, auch wenn der im Zentrum der Stadt ist. [...] Das ist so ein neuralgischer Punkt, dass wenn Sie eine Störung in der Innenstadt haben, [z.B.] aufgrund einer Demonstration, hat das fast schon Auswirkungen über die Stadtgrenzen hinweg.» (Interview #5)*

Zusammengefasst gibt es also verschiedene Gründe, weshalb Verkehrsprojekte, die dem Masterplan entspringen, nicht an einer Abstimmung mit dem Kanton vorbeikommen. Zwischen den kantonalen Bestimmungen und der wahrgenommenen Notwendigkeit von Verkehrsanpassungen im Planungsgebiet besteht dementsprechend ein Spannungsfeld. Auf die Schwierigkeiten der vorliegenden Planung angesprochen, entgegnete eine Person im Interview:

<sup>43</sup> s. Kapitel 4.2.2. «Karteneinträge» (Index: 4.2-1) im Richtplan. Die Seiten des Richtplantextes sind nicht wie üblich nummeriert.

<sup>44</sup> s. Vorwort «Stellenwert des kantonalen Richtplans» (kein Index). Die Seiten des Richtplantextes sind nicht wie üblich nummeriert.

*«Wenn man es rein juristisch betrachtet, haben wir eine sehr starke Rahmenbedingung: Wir haben eine Kantonsverfassung und wir haben [einen] Richtplan. Aber [die Bestimmungen] werden dem Zukunftsbild des Ortes nicht gerecht. Und das schränkt dann den Handlungsspielraum sehr stark ein.» (Interview #9)*

Insbesondere der Artikel 104, Abs. 2bis der Kantonsverfassung<sup>42</sup> resp. der *Anti-Stau-Artikel*, wie ihn einige Befragte in den Interviews nannten, kam in den Interviews als Grund zur Sorge unter den Planungsakteur\*innen auf. Der Zielfkonflikt wurde von einer Person prägnant zusammengefasst:

*«[Der Anti-Stau-Artikel] ist ein Artikel, vor dem alle Angst haben, das kann ich [Ihnen] gleich sagen. [...] Und alle hoffen, dass wir ihn irgendwann wieder einmal [aus der Kantonsverfassung] rausbringen, aber wir bringen ihn wahrscheinlich nicht raus. Wenn man die Verkehrskapazitäten [...] auf einer Hauptverkehrsachse reduziert – mit Spureinschränkungen etc. – muss man sie im selben Raum kompensieren. Und jetzt ist man dabei zu prüfen: Wenn man diesen Durchgangsverkehr rausbringt – da sind ja auch viele Kantonsstrassen –, wo geht der dann hin?» (Interview #6)*

Zur beispielhaften Veranschaulichung, weshalb *alle vor dem Artikel Angst haben*, lohnt es sich, im folgenden Abschnitt einen kurzen Exkurs zum Fall der Bellerivestrasse zu unternehmen.

Bei der Bellerivestrasse handelt es sich um eine Hauptverkehrsstrasse, die den Autoverkehr des rechten Zürichseeufers der Stadtmitte zuführt. Die vierspurige Strasse soll ab 2025 mehrere Jahre lang saniert werden, was den Platz für den MIV während der Bauarbeiten beträchtlich verringern würde (Metzler, 2021). Um zu erproben, ob der Verkehr auf der Bellerivestrasse auch mit einer verringerten Kapazität bewältigt werden kann, verkündete die Zürcher Stadtverwaltung im Herbst 2020, dass zwei der vier Fahrspuren ab Frühling 2021 für ein halbes Jahr für den MIV gesperrt werden sollten (TED, 2020). Die geschlossenen Spuren sollten während der Versuchsdauer vom Veloverkehr genutzt werden können. In der Medienmitteilung, die den Versuch ankündete, schrieb die Stadt: «Mit dem Kanton besteht Einigkeit, dass die Stadt in eigener Kompetenz einen Versuch umsetzen kann und dass eine Zustimmung des Kantons nicht notwendig ist» (ebd.). Die Ankündigung des Versuchs löste jedoch verärgerte Reaktionen aus – von den Gewerbe- und Verkehrsvereinigungen, von den angrenzenden Gemeinden und nicht zuletzt auch vom Kanton (Metzler, 2021). Die Volkswirtschaftsdirektorin des Kantons kritisierte die Stadtverwaltung in den Medien, sie habe notwendige Verfahrensschritte vernachlässigt und bemerkte, dass dies «sicher nicht die Art» sei, wie man im Kanton Zürich zusammenarbeite (Tele Züri, 2020, 0:23-0:47). Ein Kantonsrat verkündete ebenfalls in den Medien, dass alles ausser der Rückkehr zum vierspurigen Status Quo an der Bellerivestrasse nach der Sanierung «dem Anti-Stau-Artikel in der Kantonsverfassung widersprechen» würde (Metzler, 2021). Im Frühjahr 2021 gab die Stadt dem politischen Druck nach und verkündete die Verschiebung des Versuchs auf unbestimmte Dauer, um «Interessengruppen und den Kanton besser einbinden» zu können (ebd.). Eine Person verwies im Interview auf die Lehren, die für den MHC und insbesondere für Beteiligungsverfahren aus dem Fall der Bellerivestrasse gezogen werden müssten:

*«Ich wäre in sehr komplexen Vorhaben sehr vorsichtig, grosse Konferenzen zu machen [und] viele Wünsche abzuholen. Ich finde, da benötigt es jetzt eine gewisse Sorgfalt, denn wenn man zum Beispiel zwei MIV-Spuren aus dem Bahnhofplatz rausnehmen kann, ist das schon ein riesiger Erfolg. Ich meine, man weiss ja, was an der Bellerivestrasse passiert ist. Die Stadt Zürich wollte eine [sic] Spur abbauen. Eine Spur (hervorhebende Betonung auf «eine»). [...] Es gab riesigen Ärger. Riesigen. Drei Jahre lang nur Ärger. Auf höchster Ebene. [...] Verkehrsvorhaben in der Stadt Zürich sind unglaublich schwierig.» (Interview #6)*

Auch wenn die Person im Zitat irrtümlicherweise von einer statt zwei betroffenen Fahrspuren sprach, veranschaulicht das Beispiel der Bellerivestrasse nicht nur die grossen Wellen, die innerstädtische Verkehrsprojekte bis über die Zürcher Stadtgrenzen hinaus schlagen, sondern auch wie solche Projekte mit Verweis auf die Kantonsverfassung von politischen Gegner\*innen bekämpft werden.

An der zweiten Echoveranstaltung waren bereits politische Grabenkämpfe zum Thema Kantonsverfassung zu beobachten (Beobachtung #5). Als z.B. die Resultate der Gruppendiskussionen des World Cafés im Plenum zusammengetragen wurden, wurde das Wort einer Person übergeben, die verkündete, dass sich der Kanton durch das Vorhaben der Stadt übergangen fühle. Schliesslich stehe in der Kantonsverfassung, dass man die Verkehrskapazitäten beibehalten müsse. Auf diese Äusserung hin wurde der\*die Sprecher\*in von einer anderen Person im Publikum unterbrochen. Diese Person rief für alle Anwesenden hörbar, dass man nicht hören wolle, wie der\*die Sprecher\*in ein bürgerliches Parteiprogramm wiedergebe. Ähnliche Kritik an den Verkehrskonzepten mit Verweis auf die Kantonsverfassung war auch an den Stellwänden zu hören, als die Beteiligten zu einem früheren Zeitpunkt an der Echoveranstaltung die Möglichkeit hatten, ihre Bedenken offen mit den Planungsakteur\*innen zu besprechen (Beobachtung #5). Auch während einer Besprechung unter den Planungsakteur\*innen äusserten einige Personen Zweifel an der Machbarkeit von Verkehrsreduktionen auf überkommunalen Strassen im Planungsgebiet. Verkehrspolitische Fragen seien immer schwierig und man wolle nicht, dass der Masterplan letztlich verkehrspolitisch anstehe (Beobachtung #1).

Damit der Masterplan eine tatsächliche Veränderung im Raum des Planungsgebietes bewirken kann, benötigt der Masterplan wie auch seine Folgeprojekte also Zustimmung auf verschiedenen Ebenen: Im Gemeinderat, auf Kantonsebene und allenfalls auch vom Stimmvolk. Es ist keine Seltenheit, dass strassenbauliche Projekte auf Stadtzürcher Boden zur Abstimmung kommen. In jüngerer Vergangenheit wurde z.B. auf kantonaler Ebene über den Rosengartentunnel (SRF, 2020) oder auf städtischer Ebene über die Überbauung des Schwamendinger Autobahnabschnittes abgestimmt (SRF, 2021). Verkehrspolitische Fragen gehören nach den Erfahrungen einer interviewten Person zu den politisch am härtesten umkämpften. Obschon die Person die Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat momentan so einschätzt, dass der MHC gute Chancen habe, dort zu bestehen, seien seine letztendlichen Erfolgschancen resp. die seiner Folgeprojekte weniger gewiss:

*«Man muss ja damit rechnen, dass man im Gemeinderat oder vor dem Volk oder vielleicht sogar im Kanton— (vollendet den Satz nicht) Man müsste sich einmal ganz genau überlegen, welche Mehrheiten man dort überhaupt erreichen kann. Und natürlich die Einsprachen: die ganzen rechtlichen Verfahren, die ganzen Genehmigungsverfahren, [die] Ausschreibungen, die dann immer wieder rechtliche Einsprachemöglichkeiten offenlassen [...] – auch das ist eine harte Rahmenbedingung.» (Interview #5)*

Das Zitat veranschaulicht einerseits wie Diskussionen und Konflikte rund um die Planung von Planungsakteur\*innen antizipiert werden. Andererseits beinhaltet es einen weiteren Aspekt, der sich auch in anderen Gesprächen zeigte: Die Suche nach Mehrheiten resp. Konsens.

Konsens- und Mehrheitsfindung wird von einigen Planungsakteur\*innen als erstrebenswert wahrgenommen, um die Heterogenität der Interessen rund um den MHC bewältigen zu können. Dies zeigte sich beispielsweise daran, wie eine Person im Interview über die Herausforderungen des Beteiligungsverfahren sprach:

*«Es sind immer dieselben Positionen, die nicht so vereinbar sind. [...] Das Ziel der Echoveranstaltungen [ist], dass diese verschiedenen Parteien die Argumente der anderen hören. Also, das Gewerbe hört die Argumente der Grünen<sup>45</sup> und die Grünen die des Gewerbes. Ziel wäre eigentlich, dass sie sich dann beide einen Schritt näherkommen, sodass wir irgendwie einen Konsens finden. Aber das ist dann halt wieder Politik.» (Interview #8)*

Ein Gespräch mit einer anderen Person zeigte, dass diese es für den Erfolg des MHCs als wichtig empfindet, dass eine Übereinkunft mit wichtigen politischen Player\*innen gefunden werden kann. In Bezug auf die Verkehrssituation im Planungsgebiet meinte sie:

*«Da es sich aber um eine kantonale Hauptverkehrsstrasse handelt, wird der Kanton dort Mitsprache haben und wird diese auch verlangen. [...] Der Kanton ist auch [in der Projektorganisation] miteinbezogen, das ist ganz klar. Wir wollen auch mit dem Kanton zusammenarbeiten. Wir wollen dort auch Lösungen finden, denen der Kanton zustimmen kann.» (Interview #5)*

Einige Planungsakteur\*innen schienen gegenüber der Notwendigkeit von Konsens- und Mehrheitsfindung ambivalent eingestellt zu sein – vor allem, wenn diese im Widerspruch zu Lösungen steht, welche die Personen aufgrund ihres fachlichen Hintergrunds für angemessen halten. Eine Person betonte im Interview die Notwendigkeit von Mehrheitslösungen, verwies jedoch gleichzeitig auf die Gefahr, *im vorausseilenden Gehorsam* zu planen:

*«Wenn man im öffentlichen Raum in der Planung tätig ist, braucht man eigentlich immer Lösungen, die nicht fachlich richtig sind, sondern man braucht eigentlich Mehrheitslösungen. Und von dem her [...] muss man mitdenken: Was ist mehrheitsfähig? Aber man muss auch aufpassen, dass man nicht im vorausseilenden Gehorsam plant. [...] Ich finde das ein ganz wichtiges Thema, diese Frage: [...] Wie weit geht man auf die fachlich richtige Ebene – wo es ja auch sehr unterschiedliche Ansätze geben kann – oder wie stark geht man schon auf die Schiene: «Ja, das ist Konsens, das ist politischer Konsens, damit bringe ich das Projekt auf jeden Fall durch?»» (Interview #9)*

Das Verhältnis dieser Person zur Konsensbildung ist ein zwiegespaltenes. Früher oder später kommt in ihrer Wahrnehmung der Punkt, an dem die Konsensfindung in den Vordergrund und die *fachlich richtige Ebene* in den Hintergrund rückt. Eine andere interviewte Person war hingegen der Ansicht, dass die Notwendigkeit politischer Mehrheiten die fachliche Integrität von Planungen nicht beeinträchtigt. Man versuche stets die intelligenteste Lösung zu finden (Interview #4). Interessant im Hinblick auf das Thema Konsensbildung waren auch die Reaktionen einiger Planungsakteur\*innen auf den Ausgang der ersten Echoveranstaltung. Mehrere Personen drückten in den Interviews ihr Erstaunen darüber aus, dass aus der ersten Echogruppe ein breiter Konsens hervorgegangen sei, Durchgangsverkehr im Planungsgebiet zu verhindern (s. TED, 2021). Dies werteten die angesprochenen Planungsakteur\*innen als Erfolg, da sie nicht erwartet hatten, dass sich die unterschiedlichen Interessensvertreter\*innen in diesem Punkt einigen können.

Bevor die bisherigen Ausführungen dieses Kapitels in Verbindung mit dem Inklusionsgrad des Partizipationsverfahrens gebracht werden können, müssen heterogene Interessen an einem weiteren Ort thematisiert werden. Das Feld der Interessensvertreter\*innen ist nämlich nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb der Projektorganisation der Testplanung ein heterogenes. Von der Stadtverwaltung sind

---

<sup>45</sup> Die Person schien sich hier generell auf Personen mit ökologischen Anliegen zu beziehen und nicht etwa auf Mitglieder der grünen Partei.

acht Dienstabteilungen in der Projektorganisation vertreten, die sich dafür einsetzen, dass die Themengebiete ihres Fachbereichs im Masterplan verankert werden. Verschiedene bestehende Konzepte und Zielsetzungen der Stadtverwaltung tangieren zudem das Planungsgebiet rund um den Hauptbahnhof. Dazu gehören z.B. die Fachplanung Hitzeminderung (GSZ, 2020), die Velostrategie 2030 (Stadtrat Stadt Zürich, 2021) oder die räumliche Entwicklungsstrategie für die Stadt Zürich (AfS, 2010). Analog zu den Zielkonflikten zwischen den einzelnen Themengebieten gibt es dementsprechend auch Reibungspunkte zwischen den Dienstabteilungen untereinander.

Angesprochen auf die Heterogenität der Akteur\*innen innerhalb der Projektorganisation beschrieb eine interviewte Person das Verfolgen von Partikularinteressen als grundsätzliche Problematik bei interdisziplinären Projekten. Dies sei jedoch eher ein allgemeines als ein spezifisches Problem im Fall der Testplanung zum MHC:

*«Ich finde das eher schwierig, wenn jeder [sic] nur noch auf sein spezifisches Interesse schaut [...] – die einen nur auf die Bäume und die anderen nur auf die Parkplätze. Durch Aufsummieren von Einzelinteressen gibt es meiner Meinung nach nicht zwingend gute Lösungen. Das finde ich, ist schon ein Problem (hervorhebende Betonung auf "ein") unserer Zeit und die Spezialisierung schreitet ja immer weiter voran.» (Interview #11)*

Während den Beobachtungen erweckte der Umgangston der Planungsakteur\*innen untereinander und insbesondere unter den verschiedenen Dienstabteilungen stets einen freundlichen und kollegialen Eindruck. Dennoch zeigte sich während den Beobachtungen, dass die Dienstabteilungen teilweise unterschiedliche Vorstellungen vom idealen Zukunftsbild für das Planungsgebiet haben. Dies zeigte sich z.B. während einer projektinternen Besprechung der Planungskonzepte (Beobachtung #1). Als die Planungsakteur\*innen in Teilgruppen ähnlicher Fachrichtungen eingeteilt wurden, äusserte jede Teilgruppe ihre Einschätzungen zu den Konzepten im Plenum. Dabei war zu beobachten, dass zwei Teilgruppen betont Aspekte der Konzepte als negativ hervorhoben, die von der vorhergehenden Gruppe positiv bewertet worden waren. Solche Momente sorgten für Schmunzeln unter den Anwesenden – die Planungsakteur\*innen schienen solche Meinungsverschiedenheiten erwartet zu haben. Am selben Termin (Beobachtung #1) wurde auch der Vorschlag einer Person diskutiert, ob man die zweite Echoveranstaltung nicht besser verschieben sollte, um den Dienstabteilungen mehr Zeit zu geben, die Planungskonzepte im Detail zu studieren und sich eine Meinung dazu zu bilden. Andere Personen argumentierten jedoch dezidiert gegen diesen Vorschlag. Dabei wurde explizit genannt, dass man verhindern möchte, dass die Vertreter\*innen der Dienstabteilungen im Schlussbericht letztendlich um ihre Partikularinteressen kämpfen resp. eine *Amtsmeinung* vertreten. Eine Person sprach an einem anderen Beobachtungstermin an, dass es für die späteren politischen Diskussionen rund um den MHC wichtig sei, dass die Stadtverwaltung das Zukunftsbild vollumfänglich mittrage, da man nicht gegen eine *populistische Wand* der Gegner\*innen anrennen wolle (Beobachtung #4). Solche Aussagen zeigten ebenfalls, dass Einigkeit bzgl. der Planungsvisionen innerhalb der Stadtverwaltung nicht einfach gegeben ist.

Die Schlussfolgerung soll hier nicht sein, dass die Dienstabteilungen unkooperativ sind und so die Planung verkomplizieren. Es ist verständlich, dass sich Dienstabteilungen für die Interessen ihres Fachbereichs einsetzen. Der springende Punkt ist vielmehr, dass die Prozessleitenden nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb der Projektorganisation Spannungsfelder zwischen heterogenen Interessen navigieren müssen. Eine interviewte Person betrachtete die Interessenvielfalt innerhalb der Verwaltung vor allem auch mit Blick auf das Partizipationsverfahren kritisch:

*«Hier sind jetzt aufseiten der Stadt wirklich wahnsinnig viele Leute dabei. Und manchmal ist es dann vielleicht auch ein bisschen «too much», dass alle immer dabei sind. Vielleicht müsste man sich sagen, dass man eine Initiativgruppe macht, die das am Anfang diskutiert, und dass das dann später von einer kleineren Gruppe der Stadt mit den wichtigsten, direktbetroffenen Dienstabteilungen verwaltet wird. Dann ist es auch einfacher für die externe Echogruppe. Denn sonst hat man so wahnsinnig viele Stimmen – die Stadt ist sich natürlich nicht immer einig, die verschiedenen Dienstabteilungen.» (Interview #7)*

In den folgenden Abschnitten sollen nun auch die vorangehenden Ausführungen in Beziehung mit den Echoveranstaltungen gesetzt werden.

Wie wirken sich politische Spannungsfelder und heterogene Interessen auf den Grad der Inklusion des Beteiligungsverfahrens aus? Im Hinblick auf die Stimmenvielfalt im Verfahren sticht heraus, dass die politischen Spannungsfelder dazu führen, dass der Fokus der Planungsakteur\*innen verstärkt auf organisierten Stimmen liegt. Es gibt zwar durchaus Planungsakteur\*innen, die sich auch für unorganisierte Stimmen einsetzen und deren Einbezug auch einfordern – dazu mehr in Kapitel 5.4. Jedoch werden mehrheitlich die organisierten und politisch einflussreichen Stimmen als entscheidend für das Überwinden der Spannungsfelder und somit für die letztendliche Verwirklichung des Zukunftsbildes wahrgenommen – zumindest auf der momentanen Planungsstufe. Hier argumentieren einige Planungsakteur\*innen auch aufgrund ihrer beruflichen Erfahrung. Man wisse, welche Stimmen für den Erfolg der Planung kritisch seien und deshalb sicher früh beteiligt werden müssen. Bezeichnend hierfür ist z.B. das folgende Interviewzitat:

*«Diejenigen, die laut sind, will man früh dabei haben, damit sie sich früh äussern können und nicht erst später. Diejenigen, die nichts sagen – und das ist die grosse schweigende Mehrheit – die sind natürlich nicht dabei. Die sind aber insofern dabei, dass wenn sie abstimmen gehen, dann hat man sie gehört – an Volksabstimmungen, an Wahlen, wenn sie den Gemeinderat wählen gehen, der ja auch wieder eine Vertretung der der Gesellschaft ist.» (Interview #8)*

Auch diese Person argumentiert, dass die breite Öffentlichkeit vor allem über formelle Beteiligungsmöglichkeiten wie Abstimmungen und Wahlen einbezogen werden kann – s. die Ausführungen zur Legitimationswahrnehmung in Kapitel 5.2. Bei einer informellen Beteiligung wie den Echoveranstaltungen stehen jedoch die Stimmen im Vordergrund, *die laut sind*.

Die lauten Stimmen werden auch von einer anderen Person im Interview als besonders wichtig hervorgehoben. Ihrer Ansicht nach ist ein Vorteil der Echoveranstaltungen, dass man frühzeitig und gezielt Stimmen ansprechen kann, die über das Potenzial verfügen, politischen Widerstand zu mobilisieren:

*«Der Vorteil [des Beteiligungsformats] ist, dass man ganz gezielt diese Interessen anspricht, die man kennt, die sich jahraus, jahrein im Stadtentwicklungsprozess äussern. Es wird niemand ausgelassen – das ist zumindest auf dem Papier das Ziel. Es wird niemand ausgelassen, der [sic] hier später mit einer massgeblichen Lobby querschliessen könnte. Es sind alle beteiligt. Und wenn man [das Beteiligungsverfahren] einfach zufällig oder offen macht, dann hat man zwar vielleicht einen gewissen Querschnitt durch die Bevölkerung, aber man hat noch lange nicht die Gewähr, dass jetzt der Verein-A oder der Verein-B oder der Verband-C tatsächlich vertreten ist. Dann hat man zwar 100 oder 200 Bürgerinnen und Bürger, die sich einigen, aber Verbandsinteressen [und]*

*Lobbyinteressen auslassen. Und dann, glaube ich, hat man nichts gewonnen. Das wäre ein zusätzliches Verfahren, dass man [die breite Bevölkerung] auch noch befragt.» (Interview #5)*

Darauf angesprochen, welches die lautesten Stimmen sind, die miteinbezogen werden müssten, nannte diese Person Interessensvertreter\*innen des Gewerbes und des MIVs sowie Stimmen der politischen Pole. Auch diese Person erachtete die leisen, unorganisierten Stimmen für den politischen Erfolg des MHCs als weniger ausschlaggebend als die lauten, organisierten Stimmen. Bezeichnend dafür ist insbesondere die Aussage, dass man *nichts gewonnen habe*, wenn man Verbands- und Lobbyinteressen in der Beteiligung aussen vorlasse, denn dadurch riskiere man ein *Querschliessen*. Jedoch ist es auch nicht so, dass diese Person und weitere Planungsakteur\*innen die Notwendigkeit des Einbezugs weiterer Stimmen einfach von der Hand wiesen. Unter den Planungsakteur\*innen, welche die Wichtigkeit der lauten Stimmen betonten, gab es auch solche, die einen stärkeren Einbezug leiser Stimmen insbesondere in Folgeprojekten des MHCs explizit forderten. Wiederum andere Planungsakteur\*innen wünschten sich eine grössere Stimmenvielfalt, konnten sich deren Machbarkeit jedoch nur schwer vorstellen. Allermindestens anerkannten die Planungsakteur\*innen die Berechtigung des Anliegens, leisen, unorganisierten Stimmen in der Planung mehr Gehör verschaffen zu wollen. Trotzdem stellt sich die Frage des Einbezugs leiser Stimmen für viele Planungsakteur\*innen sekundär im Angesicht der Spannungsfelder, die von lauten Stimmen mitverursacht werden.

Die grosse Anzahl<sup>46</sup> an involvierten Planungsakteur\*innen in der Testplanung kann ebenfalls als Ausdruck der Fokussierung auf die lauten resp. politisch schwergewichtigen Stimmen verstanden werden. In der Begrüssung an der zweiten Echoveranstaltung (Beobachtung #5) hob ein\*e Sprecher\*in hervor, dass sowohl der Kanton als auch die SBB im Prozess vertreten sind. Ebenfalls betont wurde, dass die Planung zum MHC auch mit der parallellaufenden Planung zum Papierwerd-Areal – ein Grundstück, das sich im Planungsgebiet des MHCs befindet – abgestimmt sei. Die Interpretation dieser Hervorhebungen ist, dass es den Prozessleitenden ein grosses Anliegen ist zu kommunizieren, dass alle lauten Stimmen in der Planung berücksichtigt werden. Auf den ersten Blick mag es paradox erscheinen, dass unter den organisierten Interessen der Einbezug aller relevanten Stimmen mit Nachdruck verfolgt wird, während die Schaffung einer Stimmenvielfalt über die organisierten Interessen hinaus deutlich weniger Beachtung findet. Es erscheint jedoch naheliegend, dass gerade aufgrund des Fokus auf den organisierten Interessen eine Stimmenvielfalt unter den unorganisierten Stimmen in den Hintergrund rückt. Hinzu kommt hier erneut der Aspekt der Langfristigkeit der Planung – auch wenn leise Stimmen in der Testplanung weniger stark gehört werden, müsse dies bei Folgeprojekten nicht so sein. Dies zeigte sich z.B. in der Aussage einer interviewten Person, die zusätzlich noch einmal unterstreicht, wie politische Überlegungen Druck auf die Auswahl der Teilnehmenden ausübt:

*«[...] Die Frage ist ja immer ein bisschen: «Wer ist im Verfahren schon drin und wer ist wenigstens an der Seitenlinie – und darf ein bisschen zuschauen – und wer wird erst später begrüsst?» Und gerade in diesem Raum ist eben ein bisschen die Gefahr gewesen, dass man hier zu politisch wird.» (Interview #4)*

Politische Spannungsfelder haben ebenfalls einen hemmenden Einfluss auf die Konzeption einer Echogruppe mit Entscheidungskompetenz. Das letztendliche Erreichen des Zukunftsbildes des Masterplans wird von den Planungsakteur\*innen als ungewiss und massgeblich abhängig von zukünftigen politischen Diskussionen und Verhandlungen betrachtet. Entsprechend äusserten einige

<sup>46</sup> Insgesamt waren ca. 80 Planungsakteur\*innen zu verschiedenen Zeitpunkten in die Testplanung involviert.

Planungsakteur\*innen in den Interviews Bedenken, Entscheide an Öffentlichkeitsvertreter\*innen im Rahmen eines Partizipationsverfahrens zu delegieren, da sie deren Umsetzung nicht garantieren könnten. Eine Person verwies diesbezüglich im Interview insbesondere auf den Kanton:

*«Ich glaube das Hauptproblem [an einer grösseren Entscheidungskompetenz der Echogruppe] ist [...] die Verteilung der Kompetenzen. Weil schlussendlich müssen dann auch der Kanton und die verschiedenen städtischen Dienstabteilungen zustimmen. Und dann müssten ja alle verschiedenen Player [sic] bereit sein, die Entscheidungsgewalt abzugeben, oder? Wenn man einen Prozess macht und die Echogruppe [etwas] entscheiden lässt, das aber im Kompetenzbereich des Kantons liegt, ist das organisatorisch eigentlich gar nicht möglich.» (Interview #11)*

Dadurch, dass alle *verschiedenen Player\*innen* die Entscheidungsgewalt abgeben müssen, um die Entscheidungskompetenz der Echogruppe zu ermöglichen, offenbart sich auch die Heterogenität der involvierten Akteur\*innen als problematisch. Der Kanton wurde von den Planungsakteur\*innen nicht zuletzt deshalb mehrfach hervorgehoben, da insbesondere die Umsetzbarkeit des Verkehrsbildes des MHCs letzten Endes massgeblich an den Kanton geknüpft ist. Seine Kooperation wird als entscheidend für den Erfolg der gesamten Planung wahrgenommen, weil eine solide Verkehrslösung als zentraler Pfeiler der Planung erachtet wird. Das Thema Verkehr ist aber auch nicht das einzige Gebiet, auf dem fehlende Kompetenzen Entscheide der Echogruppe unterbinden würden. Der Kanton hat z.B. auch die Entscheidungshoheit auf dem Gebiet des Gewässerschutzes inne, womit auch Entscheide zur Gestaltung der Flussräume vom Kanton abhängig sind.



Abbildung 8: Flussraum der Sihl am Hauptbahnhof – eigene Aufnahme.

Die Planungsakteur\*innen sehen neben fehlenden Kompetenzen auch in möglichen politischen Einsprachen eine Gefährdung der Umsetzung von partizipativ erhobenen Öffentlichkeitsanliegen. Eine interviewte Person sprach diese Sorgen unverblümt an:

*«Mich beschäftigt das stark. Wenn hier einmal Lösungen vorliegen – um die umzusetzen, mit unseren Prozessen, mit unseren Einsprachemöglichkeiten, mit unseren Kampfansprachen von links und*

*rechts (vollendet den Satz nicht). Da will ich im Moment nicht [...] der Bevölkerung von Zürich sagen: «Es wird bestimmt total lässig und das kommt bestimmt alles gut.» (Interview #6)*

Dieselbe Person verwies auch darauf, dass man hier – ähnlich wie bei langfristigen Planungen, s. Kapitel 5.3.2 – Gefahr laufe, die Öffentlichkeit zu frustrieren. Gerade bei einer Testplanung wisse man früh im Prozess oft nicht, was möglich sei, signalisiere jedoch mit umfangreichen Beteiligungsverfahren, dass vieles möglich sei. Später müsse man dann jedoch feststellen, dass eigentlich fast nichts möglich sei (Interview #6). Eine bezeichnende Interaktion war diesbezüglich auch an der zweiten Echoveranstaltung zu beobachten (Beobachtung #5). Dort zeigte sich, dass sich einige Beteiligte Planungskonzepte mit einer deutlicheren MIV-Reduktion gewünscht hätten. So lautete zumindest die Mehrheit der Rückmeldungen aus den Gruppengesprächen des World Cafés im zweiten Teil der Veranstaltung. Dieselbe Meinung vertrat eine Person bereits im ersten Teil der Veranstaltung, als die Beteiligten die Möglichkeit hatten, sich offen mit den Planungsakteur\*innen über die Konzepte auszutauschen. Ein Echogruppenmitglied sprach von seiner Überzeugung, dass es im Jahr 2050 im Planungsgebiet keinen Platz mehr für Privatautos geben werde. Die Pläne seien ja eine *Vision* und bei einer *Vision* müsse man mutig sein. Ein\*e Planungsakteur\*in entgegnete daraufhin, dass es bei solchen Themen *politische Realitäten* gebe. Die Interpretation der Antwort ist, dass der\*die Planungsakteur\*in ein Bahnhofsgebiet komplett ohne Platz für das Privatauto gegenwärtig für politisch nicht erreichbar hält. In Anbetracht solcher Wahrnehmungen unter den Planungsakteur\*innen erstaunt wenig, dass bei ihnen die Vorstellung einer grösseren Entscheidungskompetenz der Echogruppe auf beschränkten Anklang stösst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Fokussierung auf organisierten Interessen das Erreichen einer grösseren Stimmenvielfalt in den Hintergrund drängt. Fehlende Kompetenzen sowie befürchtete politische Einsprachen werden von den Planungsakteur\*innen als Faktoren wahrgenommen, die mögliche Entscheide einer entscheidungskompetenten Echogruppe untergraben würden. All dies lässt sich auf die politischen Spannungsfelder und heterogenen Interessen rund um den MHC zurückführen, weshalb diese als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation im vorliegenden Fall betrachtet werden. Bezeichnend hierfür ist die Aussage einer interviewten Person, als sie zum Schluss des Gesprächs gefragt wurde, ob ihr weitere konzeptionellen Hürden in den Sinn kämen:

*«Nachdem wir jetzt darüber gesprochen haben, [...] glaube ich, dass es schlussendlich doch auch sehr stark eine politische Frage ist.» (Interview #11)*

### **5.3.4 Merkmale des Absicherungsbedarfs – eine zwischenzeitliche Synthese**

*«Um diesen Raum für 2040 [bis] 2050 vorzubereiten, muss sich an ihm grundsätzlich etwas ändern. [...] Und die grosse Herausforderung kommt jetzt: Wie schafft man es das Zukunftsbild zu kreieren? Und wie schafft man es vor allem, den schrittweisen Weg dorthin so zu skizzieren, dass alle Player [sic] mitmachen? Und dass auch der Kanton und die politischen Mehrheiten in der Stadt Zürich ja dazu sagen?» (Interview #9)*

Die Person, die hier zitiert wurde, ist nicht alleine in der Ansicht, dass sich am Raum des Planungsgebietes *grundsätzlich etwas ändern* muss. Die Planungsakteur\*innen erachten den Raum in seinem heutigen Zustand aus verschiedenen fachlichen Sichtweisen als unzureichend – ob aus verkehrlicher, stadtklimatischer, aufenthaltsräumlicher Sicht etc. Auch der Gesamteindruck des Raumes sei nicht ansprechend, wie es eine Person im Interview knapp und dezidiert schweizerisch ausdrückte: Dieser Ort sei für niemanden ein *Bijou* (Interview #5). Möglicherweise zeigt sich im Planungsprozess zum MHC sowie im obigen Zitat aber genau deshalb eine Dynamik umso deutlicher, weil

Veränderungen als unabdingbar betrachtet werden: Die Planung zum MHC ist von einem Absicherungsbedarf geprägt.

Die bislang aufgeführten konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation innerhalb des grösseren Planungskontexts sind eng miteinander verwoben und von Wechselwirkungen durchzogen. Es erscheint z.B. naheliegend, dass in einer fachlich und thematisch komplexen Planung ein grösserer Nährboden für politische Spannungsfelder besteht, welche die Planung wiederum weiter verkomplizieren. Im Folgenden wird weiter argumentiert, dass die bislang beschriebenen Hürden einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen hervorrufen. Die Komplexität der Planung erschwert die Erarbeitung eines Plans, der allen fachlichen Ansprüchen einer nachhaltigen räumlichen Veränderung genügt. Die Langfristigkeit der Planung erhöht die Gefahr, dass die Umsetzung der Planung früher oder später ins Stocken gerät. Und die politischen Spannungsfelder und heterogenen Interessen erhöhen schliesslich die Gefahr, dass ein Stocken der Umsetzung in einem endgültigen Scheitern von Teilen oder sogar des gesamten Zukunftsbildes resultiert. Das Scheitern der Planung wird hier als letztendliches Unvermögen verstanden, die notwendigen räumlichen Veränderungen herbeizuführen. Ein solches Scheitern stellt für die Planungsakteur\*innen ein ernstzunehmendes Risiko dar. Dies wiederum löst Unsicherheit aus, wie z.B. die zu Beginn des Kapitels 5.3.3 angesprochenen Zweifel der Planungsakteur\*innen verdeutlichen: Wird man diese Vision je umsetzen? Wie kann vermieden werden, dass der MHC nicht bloss zum Papiertiger wird? Ein\*e Planungsakteur\*in sprach diese Unsicherheiten gegen Ende einer projektinternen Besprechung direkt an (Beobachtung #2). Sie wolle allen Anwesenden noch einmal etwas Wichtiges in Erinnerung rufen und verkündete daraufhin, dass mit dem Zukunftsbild, das der Masterplan letztendlich verkörpern soll, viele Unsicherheiten verbunden seien und dass man sich auf die weiterführende politische Diskussion einstellen müsse. Die Person zog den optimistischen Schluss, dass man mit den inhaltlich präzisierten Planungskonzepten aus der zweiten Testplanungsphase eine gute Grundlage für diese Diskussion habe. Dennoch nähren die von ihr angesprochenen Unsicherheiten einen Absicherungsbedarf, der während der gesamten Datenerhebung im Rahmen dieser Masterarbeit spürbar war.

Der Absicherungsbedarf war sowohl in den Interviews als auch an den Beobachtungsterminen erkennbar. Bezeichnend war z.B., wie oft und deutlich die Planungsakteur\*innen hervorhoben, dass Planungen und ihre eigenen fachlichen Beiträge dazu *getragen werden* müssten. D.h. die Planungen und ihre Bestandteile müssen stets von den als entscheidend wahrgenommenen Player\*innen und Instanzen unterstützt werden. Manche interviewten Personen sprachen die Notwendigkeit des *Getragen-Werdens* implizit durch Schilderungen dessen an, was passieren kann, wenn Projekte nicht getragen werden:

*«Ich hatte gerade letztes ein Projekt, [...] da haben wir eine Begehung mit dem Gemeinderat gemacht. Und die hatten das genauso im Kopf. Die haben genau überlegt: «Dort wohnt dieser, der ist sicher dagegen und wenn ich dort (meint: an einem anderen Ort) nichts mache, dann gibt es ein Problem». Sie haben das sehr politisch betrachtet. [...] Man muss natürlich immer schauen, dass das Konzept nicht auseinanderbricht. Das muss man immer ein bisschen im Hinterkopf haben: es kann natürlich sein, dass etwas herunterfällt und dann das gesamte Projekt gefährdet.»*  
(Interview #12)

*«Also, es gibt ja nichts Schlimmeres als einen Haufen Aufwand zu betreiben und nachher irgendwo über etwas zu stolpern, das man übersehen hat oder das zu viel Widerstand generiert.»*  
(Interview #4)

Hier muss auch erwähnt werden, dass sowohl verwaltungsinterne wie auch -externe Planungsakteur\*innen solche Gedanken äusserten. Die Planungsakteur\*innen verspüren unabhängig von ihrer Organisationszugehörigkeit das grundsätzliche Bedürfnis, Fehlritte zu vermeiden, die Projekte letztendlich womöglich *versenken*, wie es eine Person im Interview nannte (Interview #12). Im Zusammenhang mit dem MHC war die Rhetorik des Getragen-Werdens noch deutlicher. Eine interviewte Person wies z.B. darauf hin, dass die politischen Abgeordneten vorgängig über das Verfahren der Testplanung informiert worden und damit einverstanden seien (Interview #anonym). Eine Gruppe von Planungsakteur\*innen brachte an einem Beobachtungstermin (Beobachtung #1) im Plenum zur Sprache, dass der Masterplan über einen Zeitraum von 20+ Jahren nur *getragen werden würde*, wenn er ein klares Bild verkörpere, das auch politisch *getragen werde*. Eine interviewte Person betrachtete es als eine der grössten Herausforderung der Planung, dass der Masterplan ambitioniert und visionär ist, gleichzeitig auch sowohl von der städtischen als auch von der kantonalen Politik *getragen werde* (Interview #9).

In den obigen Beispielen wurden die Langfristigkeit und insbesondere die verschiedenen involvierten politischen Akteur\*innen als Faktoren benannt, die notwendig machen würden, dass der Masterplan getragen werde. Doch auch innerhalb der Stadtverwaltung müsse der Masterplan *abgestützt sein* resp. getragen werden, wie zwei Planungsakteur\*innen während einer projektinternen Besprechung diskutierten. Die Strategie des Masterplans müsse besonderen Rückhalt in der Verwaltung haben, da die Verwaltung über lange Zeitspannen beständiger sei als die Politik (Beobachtung #2). Eine interessante Beobachtung war auch die Ansprache einer Person an einer anderen projektinternen Besprechung (Beobachtung #3). Die Person wies die Anwesenden darauf hin, dass Masterpläne wie der MHC normalerweise selbstständig von der Exekutive angestossen und verfasst würden. Da dieser Masterplan jedoch einer politischen Motion aus der Legislative entsprang, könne er erst verabschiedet werden, wenn ihn dasselbe Parlament gutheisse. Der\*die Sprecher\*in betrachte dies als besondere Chance für den Erfolg des Masterplans, da man von einer breiten politischen Unterstützung innerhalb der Stadt ausgehen könne, wenn der Masterplan durch das Parlament komme. Das Risiko, dass der Masterplan im Anschluss während seiner Umsetzung politisch *torpediert* würde, sinke dadurch (Beobachtung #3). Solche Beispiele verdeutlichen, dass die Aussicht auf ein mögliches Scheitern des MHCs die Planungsakteur\*innen beschäftigt, was wiederum den Absicherungsbedarf stärkt.

Ein weiteres Zeichen des Absicherungsbedarfs ist die Vorsichtigkeit, mit der einige Planungsakteur\*innen die öffentliche Wahrnehmung der Testplanung behandelten. Das Thema Kommunikation beschäftigte die Planungsakteur\*innen z.B. an den Beobachtungsterminen: Mehrfach diskutierten sie untereinander, wie und ob spezifische Sachverhalte der Planung öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden können und sollen. Eine Person erzählte im Interview, dass man denn auch damit rechnen müsse, dass Informationen, die an der zweiten Echoveranstaltung präsentiert werden, ihren Weg in die Medien finden (Interview #8). Angesichts dieser Aussage erscheint relevant, dass die Zürcher Stadtverwaltung erst kürzlich in den Medien im Zusammenhang mit einer anderen Testplanung kritisiert wurde. 2019 leitete die Stadtverwaltung eine Testplanung zur Aktualisierung ihrer Hochhausrichtlinien in die Wege, um den zukünftigen Umgang mit Hochhäusern in der Stadt zu klären (Metzler, 2022). Der unveröffentlichte Schlussbericht dieses Projekts fand seinen Weg im Frühjahr 2022 in die Medien. Brisant war dabei insbesondere, dass der Beitrag des Siegerteams eine Ausdehnung der Zonen beinhaltete, in denen bis zu 85 Meter hohe Hochhäuser gebaut werden dürfen. Gegner\*innen warnten sogleich vor dem «Hochhaus-Hype» der Stadtverwaltung (ebd.). Die Aussicht auf ähnlich negative Reaktionen auf die Planungskonzepte zum MHC bereiteten einer anderen interviewten Person Sorgen:

*«Das ist auch noch eine ganz grosse Herausforderung: Wie macht man jetzt auf dem Weg kommunikativ keinen Fehler? [...] Im Mai werden die Ergebnisse dieser beiden [Planungs-]Teams in der Echogruppe publik – damit sind sie dann eigentlich öffentlich. Und das kann dann natürlich sofort irgendwelche Reaktionen auslösen. In einer Zeitung steht dann vielleicht irgendwie: «Das ist die Zukunftsplanung, Zürich plant den Bahnhofsplatz ohne Auto» [...] und dann kann es relativ rasch sein, dass man keine Basis mehr hat, um tragfähige Lösungen zu erarbeiten.» (Interview #9)*

Eine kommunikative Vorsicht war im Übrigen auch nicht nur in Bezug auf die Medien unter den Planungsakteur\*innen spürbar. So wurden die Planungsakteur\*innen z.B. zum Ende eines Beobachtungstermins gebeten, die Inhalte informeller Pausengespräche mit Personen aus anderen Organisationen innerhalb der eigenen Organisation vertraulich zu behandeln – man wolle vermeiden, dass Gerüchte über die Haltungen anderer Akteur\*innen kursieren (Beobachtung #1).

Wie bereits in Kapitel 5.3.3 angesprochen, ist in der Projektorganisation der Testplanung eine grosse Vielfalt an Planungsakteur\*innen anzutreffen. Dass insbesondere auch verwaltungsexterne Player\*innen wie Kanton und SBB involviert sind, kann ebenfalls als Ausdruck des Absicherungsbedarfs verstanden werden. Es werden möglichst viele Parteien frühzeitig in die Planung eingebunden, die für die Tragfähigkeit des MHCs als entscheidend erachtet werden. Kennzeichnend dafür ist z.B. der nachfolgende Auszug aus dem Gespräch mit einer interviewten Person:

*«Der Punkt ist, dass alle, die es betrifft, miteinander reden und sich austauschen und im Gespräch dann auch vielleicht zu neuen Ideen, Lösungen oder gemeinsamen Haltungen kommen. Die Projektorganisation wäre natürlich nie so gross, wenn es lediglich ein Projekt zum Bahnhofsplatz wäre. Dann wären nicht zwingend von Anfang an die SBB oder der Kanton miteinbezogen.» (Interview #11)*

Aus dem Blickwinkel eines Absicherungsbedarfs lässt sich auch erklären, weshalb eine andere interviewte Person im nachfolgenden Zitat den Einbezug der entscheidenden Stakeholder\*innen als grösste Herausforderung der Planung bezeichnet – damit man möglichst niemanden auf dem Weg verliert:

*«[Die grösste Herausforderung ist] der Einbezug der Stakeholder [sic], [...] sie an den Tisch zu bringen und dann mit einer guten Projektorganisation und Moderation sie – ich würde fast sagen – bei Laune zu halten, sodass sie weiter mitmachen. Und die Gespräche und die Ebenen und die Fragen so zu wählen, dass man auch zu einem Ziel kommt, das für alle absehbar ist, [...] und dass man möglichst niemanden auf dem Weg verliert.» (Interview #5)*

Die Person bezieht sich in diesem Zitat insbesondere auch auf die Öffentlichkeitsvertreter\*innen in der Echogruppe. Denn die Öffentlichkeit resp. die in der Echogruppe prominent vertretenen organisierten Stimmen werden ebenfalls als entscheidende Gruppen betrachtet, die den Masterplan mittragen müssen. Darauf wird in Kapitel 5.3.6 näher eingegangen.

Die Beispiele aus dem vorhergehenden Abschnitt sollen denn auch veranschaulichen, dass der Absicherungsbedarf nicht etwa als Konstrukt zu betrachten ist, das erst aus dem Verlauf der Testplanung hervorging. Stattdessen liefert der Absicherungsbedarf einen Erklärungsansatz für die Art und Weise, wie die Prozessleitenden von Anfang an an den Masterplan und an die Testplanung herangegangen sind. Ein Beispiel dafür ist der beschriebene Einbezug vielfältiger politischer Akteur\*innen in die Projektorganisation. Die konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation, die dem Absicherungsbedarf zugrunde liegen – Komplexität und Langfristigkeit der Planung sowie politische

Spannungsfelder und heterogene Interessen –, waren denn auch schon vor Beginn der Testplanung absehbar. Wie im nächsten Kapitel argumentiert wird, war denn auch die Wahl des Testplanungsverfahrens eine unmittelbare Reaktion der Prozessleitenden auf die genannten Hürden resp. eine Folge des Absicherungsbedarfs. Der Absicherungsbedarf kann denn nicht nur als Resultat des Zusammenspiels einer Anzahl von Hürden betrachtet werden, sondern auch als Quelle weiterer spezifischer Hürden, die in den folgenden Kapiteln behandelt werden. Somit stellt der Absicherungsbedarf für die Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens eine Art Superhürde dar – s. Abbildung 5 auf Seite 50.

### 5.3.5 Wahl und «Flughöhe» des Testplanungsverfahrens

Die Wahl des Verfahrens der Testplanung anstelle z.B. eines typischeren Wettbewerbsverfahrens kann als Folge des Absicherungsbedarfs der Prozessleitenden betrachtet werden. Denn die Resultate der Testplanung werden nicht direkt in den Masterplan übernommen. Stattdessen liefert die Testplanung Lösungsansätze, die in der anschliessenden Synthesephase weiter diskutiert und mit den als erfolgsentscheidend wahrgenommenen Akteur\*innen weiterverhandelt werden können – und zwar noch bevor der letztendliche Masterplan formuliert wird. Es werden in einer Testplanung also verschiedene Lösungsansätze ausgetestet (Wirz & Schneider, 2021, S. 589). So kann zumindest während der Erarbeitung des Masterplans bis zu einem gewissen Punkt sichergestellt werden, dass die Stossrichtung der Planung nicht von wesentlichen politischen Player\*innen als grundsätzlich inakzeptabel empfunden wird. Eine Person erzählte im Interview, dass man so vermeiden könne, dass man *in einer Sackgasse* lande (Interview #anonym).

Die Testplanung liefert nicht nur eine einzelne Bestvariante, sondern verschiedene mögliche Szenarien. Eine interviewte Person beschrieb dies als Vorteil, um letzten Endes zu einer Lösung zu gelangen, die auf breite Akzeptanz auf allen politischen Ebenen stösst:

*«Man schaut dann natürlich auch im Gemeinderat genau hin, die Bevölkerung schaut genau hin, bis zu den Kantonsräten. Da kann man natürlich nicht nur mit einem [Planungs-]Büro etwas machen und sagen: «Das ist jetzt der beste Entwurf». Stattdessen will man natürlich so ein bisschen verschiedene Ideen sammeln, diese diskutieren können und dann eben auch wieder in das Verfahren einspeisen – so wie das jetzt beim [«Masterplan HB/Central»] läuft.» (Interview #12)*

Eine andere Person beschrieb die Vorzüge der Testplanung auf ähnliche Weise:

*«Dieser Ideenwettbewerb, wie wir ihn hier haben, ist im weitesten Sinn ein Findungsverfahren, in dem man austesten kann. [...] Die Logik dahinter ist, dass man versucht, eigentlich möglichst unterschiedliche Ansätze zu erhalten, ohne dass man zu früh schon herausfinden muss, was gut [und] was schlecht ist.» (Interview #4)*

Dass das Testplanungsverfahren die «Verbindung von Lösungsansätzen und Dialog» zulässt, wird vom SIA – auf dessen Normen die Testplanung zum MHC aufgebaut ist – als Stärke des Verfahrens erachtet, da so «tragfähige Lösungen» geschaffen werden können (SIA, 2018, S. 5). Für diese komplexe, langfristige und politisch aufgeladene Planung bot sich daher die Wahl des Testplanungsverfahrens den Prozessleitenden als absichernde Vorgehensweise an. Der Aufbau der Testplanung nach der Norm SIA 143 und die entsprechende Zertifizierung durch den SIA erlaubte den Prozessleitenden zusätzlich, sich bei den Berufsverbänden wie dem BSA<sup>47</sup> abzusichern. Der BSA im Besonderen hatte sich 2018 in einem

<sup>47</sup> Der «Bund Schweizer Architektinnen und Architekten»

offenen Brief an den Stadtrat gewandt und dessen Herangehensweise an die Planung zur Aufwertung des Papierwerd-Areals<sup>48</sup> kritisiert (Bosshard, 2018). Ein Verfahrensaufbau der Testplanung nach der anerkannten Norm SIA 143 erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis der Testplanung von den Fachverbänden mitgetragen wird.

Einhergehend mit der Wahl des Testplanungsverfahrens bot sich für das begleitende Beteiligungsverfahren das Format der Echoveranstaltungen an. Die Etablierung einer Echogruppe sei bei solchen Testplanungen ein bewährtes Verfahren, wie mehrere Personen in den Interviews erzählten. Eine Person (Interview #anonym) meinte, dass man die Wahl eines Beteiligungsformates immer kritisch betrachten könne; im vorliegenden Fall habe jedoch die Komplexität der Planung, vor der alle *viel Respekt* gehabt hätten, das Format der Echoveranstaltungen mehr oder weniger vorgegeben. Diese Person erachtete weitere Beteiligung vor allem für sinnvoll, wenn *die Stossrichtungen* klar seien. Die vorsichtige Klärung der Stossrichtungen ist einerseits bezeichnend für den Absicherungsbedarf, andererseits ist auch typisch für Testplanungen, dass sie bei Planungen auf einer *grossen Flughöhe* – wie dies einige Befragten nannten – angewendet werden. Mit der *grossen Flughöhe* ist die Planung auf einer strategischen und konzeptionellen Ebene mit einem relativ grossen Planungsperimeter und -Massstab gemeint. Kleinräumige Gestaltungsmöglichkeiten werden zwar mitbetrachtet, ihre Detailfragen und technischen Anforderungen aber noch nicht gelöst.

Gehen wir der Frage nach, welche Auswirkungen die vorhergehenden Ausführungen auf den Inklusionsgrad des untersuchten Partizipationsverfahrens haben. Am Ende des Kapitels 5.3.2 wurde thematisiert, dass die Planungsakteur\*innen Partizipation für sinnvoller halten, wenn die Realisierung der Planung relativ kurzfristig absehbar ist. Dasselbe lässt sich auch in Bezug auf die Flughöhe sagen: Vielfältigere Stimmen sollen vor allem dann einbezogen werden und eine höhere Entscheidungskompetenz erhalten, wenn die Flughöhe der Planung sinkt – d.h. sobald von der abstrakten Flughöhe der Testplanung auf eine weniger abstrakte Flughöhe in den Folgeprojekten des Masterplans gewechselt wird. Die Befürchtung einer interviewten Person ist z.B., dass die Öffentlichkeit aufgrund der grossen Flughöhe gar kein Interesse habe, sich zu beteiligen:

*«Je strategisch höher man [unterwegs] ist, desto weniger ist es für die Leute fassbar und desto weniger wirken sie auch mit.» (Interview #12)*

Auf einer tieferen Flughöhe könne man auch konkrete technische Fragen einfacher mit den Beteiligten diskutieren und so die Einflussnahme der Beteiligten auf Entscheidungsprozesse erhöhen, wie eine andere Person schilderte:

*«[Auf einer tieferen Flughöhe] können die Leute sagen: «Dieser Velostreifen, kann man den nicht noch breiter machen?» Und dann sagt die Fachfrau [sic]: «Doch, das kann man eigentlich; [dann] müssen wir die Strasse ein bisschen breiter machen; die Normen erlauben das». Aber das ist Projektstufe. [...] Es ist ein bisschen der Charakter dieser Testplanung, dass die sich immer noch auf einer recht abstrakten Flughöhe befindet.» (Interview #6)*

Besonders im Hinblick auf die Entscheidungskompetenz der Beteiligten muss auch auf den «Test» im Namen der Testplanung zurückgekommen werden: Da die Stärke der Testplanung darin gesehen wird, dass sie unterschiedliche Planungsansätze austestet, ist ihr Ziel denn auch nicht, sich auf eine Variante festzulegen. Zumindest auf Verfahrensstufe der Testplanung werden hier noch keine Entscheide über

<sup>48</sup> Beim Papierwerd-Areal handelt es sich um ein Areal im Planungsgebiet des MHCs.

die Inhalte des letztendlichen Masterplans gefällt. Und wenn es *nichts zu entscheiden* gibt, stellt sich auch die Frage einer entscheidungskompetenten Echogruppe nicht, worauf die nachfolgende Aussage einer interviewten Person anspielt. Die Person wurde gefragt, unter welchen Voraussetzungen eine grössere Entscheidungskompetenz der Beteiligten in der vorliegenden Testplanung möglich gewesen wäre, worauf sie antwortete:

*«Ich glaube, es kommen verschiedene Sachen zusammen. Zum einen ist dieses Projekt derart komplex, dass es halt, wie ich glaube, für viele Leute dann auch eine rechte Überforderung wäre. Das ist das eine. Und ein zweiter Punkt ist: Ich glaube, es gibt jetzt eigentlich noch gar nichts zu entscheiden. Es ist ja eine Testplanung (betont den Wortteil «Test».)» (Interview #4)*

Der einzige Entscheid, der auf der Stufe der Testplanung gefällt wurde, war letztendlich, welche zwei der ursprünglich vier Planungsteams von der ersten in die zweite Stufe der Testplanung mitgenommen wurden. Der Sinn und Zweck der Testplanung, nämlich unterschiedliche Lösungsansätze auszutesten, gibt den Prozessleitenden keinen Anreiz, den Beteiligten eine höhere Entscheidungskompetenz zuzusprechen. Im Gegenteil: Hätte die Echogruppe alleine entschieden, wäre möglich oder vielleicht auch wahrscheinlich gewesen, dass sie zwei möglichst ähnliche Planungsansätze, die ihren Vorstellungen am nächsten kamen, ausgewählt hätte. Diese Schlussfolgerung wird durch die Beobachtungen bestärkt, dass die Planungsakteur\*innen während verschiedener Diskussionen über die Planungskonzepte in der zweiten Testplanungsphase jeweils deutlich hervorhoben, wie unterschiedlich die beiden Konzepte seien. Die Verschiedenheit sei eine Stärke der Planungskonzepte, die beibehalten werden solle. Das Feedback an die Planungsteams war dabei stets, dass sie ihren individuellen Weg weiterverfolgen und sich nicht vom Ansatz des anderen Teams beeinflussen lassen sollen.

Die Konzeption einer Echogruppe zum Abholen von Feedbacks und Eindrücken – nicht aber zum Mitentscheid der Beteiligten – wird vom SIA in seiner Wegleitung zum Testplanungsverfahren empfohlen:

*«Im Rahmen von speziell gebildeten «Echogruppen» können die Zwischenergebnisse einer Testplanung in einem weiteren Personenkreis behandelt werden. Dabei soll es aber ausdrücklich nicht um eine parallele Beratung gehen. Vielmehr können in einer Echogruppe Reaktionen auf die Zwischenstände eingeholt werden, wie Feedbacks zur Auswahl oder spezielle Einschätzungen von Interessengruppen zu den Varianten. Eine Echogruppe kann zum Beispiel aus Grundeigentümern, Interessenvertretern und Quartiervertretern [sic] gebildet werden.» (SIA, 2018, S. 9)*

Zusammenfassend kann die Wahl des Testplanungsverfahrens und die damit verbundene Flughöhe als Folge des Absicherungsbedarfs betrachtet werden. Diese beiden Faktoren werden in der Fallstudie als eine konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation betrachtet – im Besonderen, da sie Anreize zur Konzeption eines Beteiligungsverfahrens mit einer geringen Entscheidungskompetenz der Beteiligten setzen.

Es soll hier nicht behauptet werden, dass inklusive Partizipation im Rahmen einer Testplanung unmöglich ist. Allerdings wird der Einbezug der Öffentlichkeit z.B. von Wirz & Schneider (2021, S. 593) als expliziter Schwachpunkt qualitätssichernder Verfahren genannt, zu denen die Autor\*innen Testplanungen zählen. Denn inhärent in der Qualitätssicherung sei, dass «die Qualitätsbeurteilung und Auswahl der besten Lösung in den Händen ausgewiesener Fachexperten liegt» (ebd., S. 593). Die Anhörung der Öffentlichkeit im Rahmen einer Echoveranstaltung oder die Aufnahme von ein bis zwei Alltagsexpert\*innen in ein Expert\*innengremium stelle dabei noch die umfangreichste

Einbezugsmöglichkeit dar. Entsprechend warnen die Autor\*innen davor, dass sich die Öffentlichkeit «trotz bester fachlicher Qualität zu einem Projekt eine andere Meinung bildet und es schlimmstenfalls politisch zum Scheitern bringt» (ebd., S. 593). Angesichts dessen ist interessant, dass das Testplanungsverfahren im vorliegenden Fall wohl mit der Motivation gewählt wurde, um genau ein solches Scheitern des Projekts bestmöglich zu verhindern. Denn die Planungsakteur\*innen scheinen ein grösseres Gefahrenpotenzial bzgl. eines Scheiterns des Projekts in den organisierten und institutionalisierten Stakeholder\*innen wahrzunehmen als in der breiten Öffentlichkeit. Zudem bietet das Testplanungsverfahren den Prozessleitenden auch ein Mittel zur Bewältigung der Interessensheterogenität innerhalb der Stadtverwaltung an. Eine Person beschrieb dies im Interview folgendermassen:

*«Bei diesem Prozedere, das man hier veranstaltet, geht es ja darum herauszufinden, was will die Stadt (starke Betonung auf «will».)» (Interview #4)*

### 5.3.6 Wille zur Umsetzung inklusiver Partizipation

Letztendlich lag der Entscheid bei den Prozessleitenden, wie inklusiv sie das Partizipationsverfahren im Rahmen der Testplanung zum MHC konzipierten. Zuletzt war deshalb auch ihr Wille entscheidend, das Verfahren inklusiv zu gestalten. Eine Person erzählte diesbezüglich im Interview:

*«Der Spielraum, der für solche Verfahren [existiert], ist von gesetzlichen Bestimmungen oder vielleicht von der Materie und der Komplexität abhängig, aber am Schluss geht es um den Willen. Will man so ergebnisoffen in einen dialogorientierten Prozess [wie] eine Planung oder eine Stadtentwicklung? Da gibt es riesige Unterschiede.» (Interview #6)*

Dabei ist der Wille zur Umsetzung inklusiver Partizipation natürlich von den übrigen konzeptionellen Hürden abhängig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein entsprechender Wille vorhanden ist, wenn Prozessleitende die Konzeption inklusiver Partizipation etwa durch unumgängliche Rahmenbedingungen eingeschränkt sehen oder sie als unvereinbar mit persönlichen Wertvorstellungen erachten. Dass der Wille zu einer inklusiveren Beteiligung im vorliegenden Fall nicht gegeben war, lässt sich daher als Aufsummierung aller bisher besprochenen konzeptionellen Hürden betrachten. Besonders wichtig erscheint z.B. die in Kapitel 5.2 beschriebene Legitimationswahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen, dass die Entscheide einer Echogruppe politisch nicht legitimiert seien. In diesem Kapitel soll jedoch speziell hervorgehoben werden, wie sich der Absicherungsbedarf auf den Willen zur Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum MHC auswirkte.

Ein Punkt ist bereits im vorhergehenden Zitat erkennbar, nämlich das Problem der Ergebnisoffenheit. Ergebnisoffenheit ist eine Grundvoraussetzung für Partizipation, lässt sich jedoch schlecht mit dem Absicherungsbedarf vereinbaren. Eine Person benannte dieses Problem im Interview konkret:

*«Was [Partizipation] bei einer Testplanung natürlich auch immer schwierig macht, [ist] dass die Planenden gerne eine Planungssicherheit haben. Und Partizipation ist immer ergebnisoffen. Und das gibt natürlich nicht viel Planungssicherheit.» (Interview #3)*

Die Person erzählte weiter, dass man in einem Masterplan theoretisch zwar schon eine ergebnisoffenere und partizipativere Gestaltung der Räume festschreiben könnte, allerdings sei es schwierig, dies politisch zu legitimieren. Die Aussage einer anderen interviewten Person illustriert in diesem Zusammenhang deutlich, weshalb eine grössere Entscheidungskompetenz der Beteiligten als

unvereinbar mit dem Absicherungsbedarf wahrgenommen wird. In Bezug auf eine hypothetische Delegation der alleinigen Entscheidungskompetenz auf die Echogruppe führte sie aus:

*«Dann hat man das an die Echogruppe delegiert<sup>49</sup> und sie entscheiden irgendetwas und sie wünschen sich irgendetwas – und sie blenden dann vielleicht irgendwelche Rahmenbedingungen aus. Oder sie definieren dann irgendwelche Sachen, die vielleicht gar nicht umsetzbar sind und auf Widerstände stossen.» (Interview #9)*

Die Aussage kann als Sorge der Person interpretiert werden, dass eine grössere Entscheidungskompetenz der Echogruppe die Umsetzung des Zukunftsbildes gefährden würde – sie will vermeiden, dass die Inhalte des Masterplans *nicht umsetzbar sind* oder *auf Widerstände stossen*. Dieses Beispiel veranschaulicht, wie der Absicherungsbedarf den Willen zur Umsetzung inklusiver Partizipation im Sinne einer hohen Entscheidungskompetenz der Beteiligten schwächt. Letzten Endes wird der Wille zur Umsetzung inklusiver Partizipation deshalb in dieser Fallstudie zwar nicht als einzige, aber dennoch als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation betrachtet.

Auf der einen Seite schwächt der Absicherungsbedarf also den Willen zur Umsetzung inklusiver Partizipation. Auf der anderen Seite zeigen die Daten jedoch auch, dass der Absicherungsbedarf grundsätzliche Partizipationsbestrebungen im Rahmen der Testplanung gestärkt hat. Das mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, offenbart sich bei näherer Betrachtung jedoch als folgerichtig, wie z.B. die Aussage einer interviewten Person veranschaulicht:

*«Dass man jetzt eine Beteiligungsgruppe dabei hat, ist durchaus auch, weil man weiss, dass man in der politischen Realität mit all diesen Playern [sic] in irgendeiner Form wieder zu tun haben wird. Und darum ist es gut, wenn man transparent ist, [und] zeigt, was man macht – und man ist überzeugt man macht etwas Gutes – ihnen umgekehrt aber auch Gelegenheit gibt zu sagen, wenn sie etwas anders oder besser sehen. Und es ist auch natürlich ein Kalkül, dass man sie nicht einzeln abholt, sondern dass diese Player [sic] untereinander auch hören, was die verschiedenen Positionen sind.» (Interview #4)*

Die Argumentation entspricht der Aussage einer interviewten Person (Interview #5), die bereits in Kapitel 5.3.3 thematisiert wurde: dass keine Person ausgelassen werde, die *später mit einer massgeblichen Lobby querschliessen könnte* – s. Zitat auf Seite 68. Dass Partizipation während der Testplanung zum MHC durchgeführt wird, hat somit auch mit dem Erreichen von Akzeptanz zu tun. Dem Gedanken von Selle (2013, S. 195) folgend, wird hier bewusst vom «Erreichen» von Akzeptanz und nicht etwa von der «Produktion» von Akzeptanz gesprochen. Denn obschon die Person im vorhergehenden Zitat (Interview #4) von einem *Kalkül* seitens der Prozessleitenden spricht, erscheint im vorliegenden Fall das Bild einer Öffentlichkeit unzutreffend, die nur Alibi-mässig einbezogen wird, ohne eigentlichen Einfluss auf die Entscheide innerhalb der Planung auszuüben. Die folgenden Abschnitte sollen dies weiter ausführen.

Die Öffentlichkeit wird von den Planungsakteur\*innen als eine weitere wichtige politische Playerin betrachtet, von der abhängt, ob das Zukunftsbild des Masterplans auch umgesetzt werden kann. Die Prozessleitenden von Planungen auf Stadtzürcher Boden seien generell auf die Inputs der

---

<sup>49</sup> Die Person erläutert im Zitat ein hypothetisches Szenario und nicht, was im Rahmen der Testplanung tatsächlich passiert ist.

Öffentlichkeitsvertreter\*innen angewiesen, um zu erspüren, ob sie *auf dem richtigen Weg* seien, wie es eine interviewte Person bezeichnete:

*«Das ist jedes Mal ein beträchtlicher Aufwand, wenn die Stadt in einem Projekt einen Mitwirkungsprozess durchführt – auch nur schon zwei grosse Workshops: Die Projektleitenden müssen sich überlegen, welches die richtigen Teilnehmenden sind, wie man nachher damit umgeht, was man für Inputs gibt usw. Es bedeutet einen grossen Aufwand, den die Stadt betreibt, weil sie wirklich hinhören möchte: «Sind wir auf dem richtigen Weg? Oder liegen wir irgendwo völlig falsch?».<sup>50</sup> [...] Das gibt der Verwaltung Sicherheit, das zu hören, von aussen, ob sie auf dem richtigen Weg ist und wie das Produkt allenfalls noch verbessert werden kann.» (Interview #13)*

Im Fall der Echoveranstaltungen zum MHC haben die Beteiligten zwar keine eigentliche Entscheidungskompetenz, doch veranschaulicht die Aussage, dass die Prozessleitenden deshalb nicht einfach an der Öffentlichkeit vorbeiplanen<sup>51</sup> können. Entsprechend macht es für die Prozessleitenden Sinn, die Planungsvisionen entsprechend den Vorstellungen der Öffentlichkeitsvertreter\*innen anzupassen, da sie dadurch eine grössere Sicherheit in Bezug auf die spätere Akzeptanz des Projekts in der Bevölkerung erreichen können.

Insbesondere möchte man sich auch bei der Stimmbevölkerung absichern, wie die Aussage einer interviewten Person verdeutlicht:

*«Es ist eben auch ein Marketing-Thema. Wie bringt man [das Projekt] nachher dann an die Wählerin [sic] oder an die Stimmbürgerin [sic]? Und dort macht es eben manchmal wahnsinnig viel Sinn, dass man die Leute früh ins Boot holt – zumindest informieren muss man sie. Das sind ja alles Pflänzchen, oder? Alle wollen gesehen werden. Und wenn sie dann überrollt werden und es heisst, vor ihre Nase kommt jetzt irgendwie ein 60 Meter hohes Hochhaus, dann können sie eben den Hebel ziehen und sagen: «Ich mache einen Rekurs». Und das ärgert, damit verzögert man natürlich die Planung, schiesst sie teilweise ab – alles schon erlebt, alle solchen Themen.» (Interview #1)*

Einerseits gibt diese Person das *Informieren* als Mindestmass an Beteiligung an – Informieren befindet sich tatsächlich auf einer tiefen Sprosse der Partizipationsleiter (s. Arnstein, 1969; Selle, 1996, S. 169–170). Doch zeigt die Aussage auch auf, dass die Prozessleitenden gut daran tun, die Möglichkeit ernst zu nehmen, dass die Umsetzung des MHCs einen Abschied erleiden könnte, sollten sie die Stimmbevölkerung *überrollen*. Und mittels Partizipation können die Gründe für ein allfälliges Scheitern frühzeitig erkannt und die Pläne entsprechend verbessert werden (Selle, 2013, S. 194–195). Eine andere interviewte Person (Interview #12) erzählte in diesem Zusammenhang von ihren Erfahrungen, dass Gemeinden, die Partizipation vernachlässigen würden, in Projekten oftmals eine *Ehrenrunde* drehen müssten. Denn gänzlich ohne Partizipation sei die Akzeptanz für Planungen oft nicht gegeben.

Die Beziehung zwischen dem Absicherungsbedarf und dem Willen zur Umsetzung inklusiver Partizipation kann somit ambivalent betrachtet werden. Einerseits stellt der Absicherungsbedarf eine deutliche konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation dar. Andererseits liefert der Absicherungsbedarf auch Argumente für die Wichtigkeit von Partizipation in Planungsprojekten. Im Fall der Testplanung zum MHC liefert der Absicherungsbedarf grundsätzliche Anreize, dass die

<sup>50</sup> Die Person präzierte auf Nachfrage, dass vor allem die Kommunikation und Organisation aufwändig seien – ein Aufwand, der betrieben werde, da man den Nutzen sehe.

<sup>51</sup> Der Vorwurf, dass Behörden an der Stadtbevölkerung «vorbeiplanen», ist gelegentlich in den Medien zu vernehmen (z.B. Leimgruber, 2016).

Öffentlichkeit beteiligt wird und dass ihre Vorstellungen auch tatsächlich in den Masterplan einfließen. Gleichzeitig verhindert er, dass der Echogruppe eine grössere Entscheidungskompetenz zugesprochen wird, da sonst Entscheide befürchtet werden, welche die Absicherung gegenüber anderen politischen Player\*innen gefährden.

### 5.3.7 Gesamtbetrachtung des Absicherungsbedarfs

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass im Fall des untersuchten Partizipationsverfahrens Aspekte des grösseren Planungskontexts konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation darstellen. Die Komplexität und Langfristigkeit der Masterplanung erzeugen zusammen mit politischen Spannungsfeldern und heterogenen Interessen einen Absicherungsbedarf bei den Planungsakteur\*innen. Diese betrachten die Verwirklichung des Zukunftsbildes, das der MHC verkörpern soll, als gefährdet. Somit wird der Absicherungsbedarf hier zweiseitig verstanden: 1) Der Absicherungsbedarf ist das Resultat des Zusammenspiels seiner zugrunde liegenden konzeptionellen Hürden. 2) Der Absicherungsbedarf selbst stellt eine zentrale konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation dar – s. Abbildung 5 auf Seite 50. Insbesondere beeinflusste der Absicherungsbedarf den Willen zur Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens im Fall der Testplanung zum MHC. Dabei muss jedoch erwähnt werden, dass dieser Wille auch von Hürden jenseits des grösseren Planungskontext mitbeeinflusst wird, nicht zuletzt von der Legitimationswahrnehmung der Prozessleitenden – s. Kapitel 5.2.

Der Absicherungsbedarf äusserte sich in einem vorsichtigen Vorgehen bei der Konzeption des Partizipationsverfahrens sowie des gesamten Planungsprozesses. Das Risiko eines Scheiterns der Planung soll minimiert und das Erreichen von nachhaltigen räumlichen Veränderungen im Planungsgebiet weitestgehend sichergestellt werden. Die Prozessleitenden versuchen dies zu erreichen, indem sie die Planung so ausrichten, dass sie von den als entscheidend wahrgenommenen Akteur\*innen getragen werden kann. Getragen werden muss die Planung insbesondere von den heterogenen Akteur\*innen innerhalb der Projektorganisation sowie von den politisch einflussreichen externen Akteur\*innen. Zu den letzteren gehören z.B. die Vertreter\*innen organisierter Interessen in der Echogruppe und vor allem auch der Kanton Zürich. Die Zustimmung der breiten Öffentlichkeit muss zwar letztendlich auch gegeben sein, allerdings stellt deren Sicherstellung aus Sicht der Prozessleitenden zum untersuchten Zeitpunkt keine Priorität dar. Priorisiert wird stattdessen die Absicherung bei den vorhergehend genannten Akteur\*innen, um zu verhindern, dass das Zukunftsbild nicht bereits vorgängig scheitert.

Der Absicherungsbedarf liefert somit einen starken Anreiz für die Prozessleitenden, organisierte und politisch einflussreiche Stimmen in der Konzeption eines Beteiligungsverfahren auf Stufe der Testplanung zum MHC zu priorisieren. Die Planungsakteur\*innen erachten deshalb den Einbezug einer breiteren Bevölkerung vor allem in zusätzlichen Beteiligungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt für sinnvoll – auch wenn sich manche Planungsakteur\*innen bereits auf Stufe der Testplanung eine grössere partizipative Stimmenvielfalt gewünscht hätten. Denn damit aus ihrer Sicht der Handlungsspielraum in zukünftigen Partizipationsverfahren überhaupt erst offengelegt werden kann, müssen die organisierten und politisch einflussreichen Stimmen der Öffentlichkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt abgeholt werden. Dieses Ziel wird mit der Durchführung der Echoveranstaltungen verfolgt. Der Versuch der Prozessleitenden, leise Stimmen via die Studierendenarbeiten der Universität Zürich in die Echoveranstaltungen einzubringen, stellt dementsprechend einen Kompromiss: Obschon der

Hauptfokus der Veranstaltungen auf den institutionalisierten Stakeholder\*innen liegt, wollte man sich so zumindest indirekt einer grösseren Stimmenvielfalt annähern.<sup>52</sup>

Primär ist die Stadtverwaltung als Auftraggeberin der Testplanung vom Absicherungsbedarf betroffen. Jedoch lassen die erhobenen Daten den Schluss nicht zu, dass Planungsakteur\*innen ausserhalb der Stadtverwaltung keinen Absicherungsbedarf verspüren. Verwaltungsexterne Planungsakteur\*innen sind auf unterschiedliche Art und Weise in die Realisierung des Zukunftsbildes involviert – von Planenden, welche die planerischen Konzepte ausarbeiteten, bis hin zu den verfahrensbegleitenden Fachpersonen, die verschiedene prozessuale Komponenten der Planung mitgestalten. Allermindestens haben verwaltungsexterne Planungsakteur\*innen durch ihr berufliches Engagement im Prozess ebenfalls ein Interesse am Erfolg der Planung. Interviewte Personen teilten auch unabhängig von ihrer Organisationszugehörigkeit die Ansicht, dass räumliche Veränderungen im Planungsgebiet notwendig seien. Die Äusserungen mancher Personen deuteten gar auf eine gewisse Begeisterung hin, in das Projekt involviert zu sein. Denn der Hauptbahnhof Zürich ist ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt im Leben vieler Zürcher\*innen:

*«Dieser Hauptbahnhof ist das absolut zentralste, was Zürich so ein bisschen bieten kann. [...] Das ist wahnsinnig spannend, wenn du dir dann vorstellen kannst, dass du mitgearbeitet hast – falls das dann einmal umgesetzt wird [...]. Du musst niemandem erklären, wo der Hauptbahnhof Zürich ist. [...] Das ist dann natürlich schon sehr faszinierend, dass man hier Teil dieses Prozesses sein kann.»*  
(Interview #1)

Für diese Person ist die Möglichkeit, an diesem Projekt mitarbeiten zu können, augenscheinlich kein alltäglicher Teil ihrer Arbeit. Allerdings offenbart die Zwischenbemerkung zur Infragestellung der Umsetzung auch wieder Zweifel an der Erreichbarkeit der nötigen Veränderungen. Eine Person berichtete im Interview von Erfahrungen aus ihrer täglichen Arbeit, die den Einfluss des Absicherungsbedarfs veranschaulichen. Die Person (Interview #anonym) berichtete, dass man manchmal beginne, die eigene Arbeit zu *verunstalten*, wenn man befürchtete, dass der eigene Beitrag zu einer Planung die Akzeptanz des Projekts gefährden könnte. Es sei immer ein bisschen *ein schmaler Grat*, den die Person in ihrer Arbeit beschreiten müsse. Entsprechend sei es wichtig, dass man nicht *zu politisch denken* dürfe.

Es ist keine neue Erkenntnis, dass Planungsprozesse komplex, langfristig und von Sachzwängen und Interessenskonflikten geprägt sein können (z.B. Dröge & Magnin, 2010; Linder & Vatter, 1996; Margerum, 2002; Selle, 2013). In der Literatur ist weiter dokumentiert: 1) Die Komplexität, die Verwaltungsangestellte in ihrer Tätigkeit wahrnehmen, ist nicht förderlich für ihre Motivation zur Umsetzung von Beteiligungsverfahren (Eckerd & Heidelberg, 2020). 2) Die Langfristigkeit von Planungsverfahren im Angesicht einer kurzfristigen Erwartungshaltung der Öffentlichkeit kann für Partizipationsverfahren problematisch sein (Meier, 2018, S. 205–206). 3) Politische Abhängigkeitsverhältnisse können harte Rahmenbedingungen für Prozessleitende bei der Gestaltung von Partizipationsverfahren darstellen (Selle, 2013, S. 202). Im Zusammenspiel werden Themenkomplexität, Verfahrenslänge und Heterogenität der Beteiligten insbesondere von Ritter (2021, S. 248) als Herausforderung für ein Beteiligungsverfahren zu einer Masterplanung in Heidelberg genannt. Zum einen untermauert diese Masterarbeit solche Erkenntnisse, zum anderen fällt im vorliegenden Fall jedoch auch die Deutlichkeit auf, mit der sich der Absicherungsbedarf und seine

<sup>52</sup> Jenseits der Echowertaltungen machten die Studierendenarbeiten der ZHAW die Stimmen marginalisierter Personen innerhalb der Projektorganisation zusätzlich hörbar.

zugrunde liegenden Komponenten – Komplexität, Langfristigkeit sowie politische Spannungsfelder und heterogene Interessen – als konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation offenbaren. Diese Hürden waren sowohl in den Interviews als auch während den Beobachtungsterminen weitaus deutlicher spürbar als typische Partizipationshürden wie z.B. fehlende Ressourcen.

Um eine inklusivere Partizipation zum MHC zu ermöglichen, müssen die Prozessleitenden folglich Wege finden, um ihren eigenen Absicherungsbedarf zu senken. Mit individuellen Handlungen lassen sich die Komplexität und lange Dauer der Planung wohl nur geringfügig verringern. Hinsichtlich der Langfristigkeit der Planung könnte die Definition kurzfristig realisierbarer Etappenziele im Masterplan eventuell mehr Partizipation zu konkreteren Projekten ermöglichen (s. Agranoff, 2006, zitiert in: Ianniello et al., 2019, S. 30) und dadurch den Absicherungsbedarf in der Konzipierung dieser Verfahren schwächen. Ausserdem lassen sich spezifische politische Spannungsfelder rund um den MHC möglicherweise entschärfen. Beispielsweise wünschte sich eine Person im Interview eine Neuverhandlung des *Anti-Stau-Artikels* (Verfassung des Kantons Zürich, Art. 104, Abs. 2bis)<sup>42</sup>, der nach der Wahrnehmung einiger Planungsakteur\*innen einen grossen Druck auf die Masterplanung ausübt:

*«Mir wäre natürlich schon wichtig: Wir müssen wieder einmal über diesen Artikel sprechen. Nicht, dass ich den nicht wichtig finde, oder dass man ihn ignorieren sollte. Aber er widerspricht natürlich auch [...] anderen, teilweise übergeordneten Gesetzgebungen – Umweltgesetzgebungen, etc. Ich würde mir wünschen, dass man darüber wirklich einmal eine offene Diskussion führt – weil hier widersprechen wir uns natürlich teilweise. [...] Diese Diskussion hat noch nicht stattgefunden.»*  
(Interview #12)

Da der Anti-Stau-Artikel als Quelle eines massgeblichen politischen Spannungsfeldes im Planungsprozess zum MHC wahrgenommen wird, ist vorstellbar, dass seine Neuverhandlung Sachzwänge rund um die Planung abschwächen und somit einen grösseren Spielraum zur Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens offenlegen würde. Obschon sich aus dieser Fallstudie keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen extrapolieren lassen, erscheint naheliegend, dass der Absicherungsbedarf – sollte er sich auch in anderen Fallstudien offenbaren – nur mit kontextspezifischen Massnahmen angegangen werden kann. Letztendlich muss denn auch als eine Hauptidee dieser Fallstudie festgehalten werden, dass der spezifische Kontext einer Planung als Ort möglicher konzeptioneller Partizipationshürden nicht vernachlässigt werden darf.

Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass der Absicherungsbedarf im untersuchten Fall nicht nur ausschliesslich negative Auswirkungen auf das Bestreben nach ausgedehnteren Beteiligungsmöglichkeiten hatte. Denn die Vertreter\*innen organisierter Interessen in der Echogruppe werden ebenfalls als entscheidende Akteur\*innen für den Erfolg der Planung wahrgenommen, die das Zukunftsbild des Masterplans bis zu seiner Verwirklichung mittragen müssen. Es ist vorstellbar, dass ganz ohne Absicherungsbedarf womöglich nur eine weniger ambitionierte oder gar keine Beteiligung in diesem frühen Planungsstadium stattgefunden hätte. Diese Vermutung deckt sich mit bestehenden Erkenntnissen, dass Prozessleitende Partizipationsbestrebungen unterstützen, wenn sie in ihr einen instrumentellen Nutzen erkennen – wie z.B. einen reibungsloseren Planungsverlauf (Dröge & Magnin, 2010, S. 111; Eckerd & Heidelberg, 2020, S. 144–145). International bekannte Fälle wie Stuttgart 21 bestärken die Wahrnehmung unter Prozessleitenden von «Nicht-Partizipation als Risiko» (Selle, 2013, S. 173). Auch die bereits etwas angejahrte Arbeitshilfe der Zürcher Stadtverwaltung zu Beteiligungsverfahren argumentiert für die Durchführung von Partizipationsverfahren, wenn eine «hohe

Akzeptanz oder gar Mitarbeit» in einem Projekt erforderlich ist (STEZ, 2006b, S. 28).<sup>53</sup> Sollte es z.B. zu einer Volksabstimmung über ein Folgeprojekt des Masterplans kommen, wird erwartet, dass die einflussreichen Öffentlichkeitsvertreter\*innen in der Echogruppe den öffentlichen Diskurs mitgestalten. Bezieht man diese Personen frühzeitig ein, erhöht das die Chance auf Akzeptanz der Planung in der breiten Öffentlichkeit. So trifft im untersuchten Fall die Vermutung von Alcántara et al. (2016, S. 94–95) zu, dass das bloße Vorhandensein direktdemokratischer Institutionen einen frühzeitigen Einsatz informeller Beteiligungsverfahren fördern könnte.

Ein Diskussionspunkt, der sich abschliessend aufdrängt, ist die Beziehung zwischen dem Absicherungsbedarf und dem in Kapitel 2.2 angesprochenen Thema der Postpolitik. Gewisse Facetten der untersuchten Planung würden von manchen Stimmen in der Partizipationsliteratur (z.B. Mouffe, 2014; Swyngedouw, 2013) zweifellos als Ausdruck eines postpolitischen Zustandes gewertet werden. Dazu gehören einerseits sicher der Absicherungsbedarf, andererseits aber auch die pragmatischen Wertvorstellungen zu Partizipation unter einigen Planungsakteur\*innen – insbesondere die Wahrnehmung, dass der Wert von Partizipation im Erreichen eines Konsenses liegt. In ihrer Arbeitshilfe zu Beteiligungsprozessen hebt die Zürcher Stadtverwaltung die Konsensorientierung denn auch als explizites Ziel städtischer Partizipationsverfahren hervor (STEZ, 2006b, S. 12). Entsprechend hat die Schlussfolgerung, dass Planungs- und Beteiligungsverfahren zum MHC postpolitische Prozesse sind, durchaus seine Berechtigung. Eine Person erzählte ausserdem im Interview, dass sie in der Planungspraxis als Ganzes eine Entwicklung hin zu mehr Absicherung beobachte:

*«Man muss immer mehr absichern. [...] Das stelle ich schon allgemein in der Planung fest. Der Mut einmal etwas durchzuziehen, ein Risiko einzugehen, der nimmt ab. [...] Die Ansprüche nehmen zu und die Projekte dauern immer länger. Da haben wir vielleicht schon auch in unserer Planungskultur ein bisschen ein Problem.» (Interview #12)*

Den Ausführungen des vorhergehenden Abschnittes ist allerdings zu entgegnen, dass die Auslegung eines Partizipationsverfahrens als «Frühwarnsystem» (Selle, 2013, S. 194) – wie es auch im untersuchten Fall bezeichnet werden kann – nicht mit Konfliktvermeidung oder blosser «Akzeptanzproduktion» gleichgesetzt werden kann (ebd., S. 195). Wie in Kapitel 5.3.6 dargelegt, sehen sich die Prozessleitenden der Masterplanung aufgrund des Absicherungsbedarfs gewissermassen dazu gezwungen, die Planungslösungen so zu gestalten, dass sie den Vorstellungen der Beteiligten und letztendlich auch der Stimmbürger\*innen entspricht. Die Prozessleitenden können sich somit nicht einfach über die Öffentlichkeit hinwegsetzen oder sie schlicht ignorieren, wenn sie die Realisierung des Zukunftsbildes des Masterplans nicht aufs Spiel setzen wollen. Aus diesem Grund wäre auch die Bezeichnung der vorliegenden Beteiligung als Alibi-Übung fehlgeleitet. Es liegt im Übrigen die Vermutung nahe, dass eine Art Konsenszwang insbesondere in Schweizer Planungen ausgeprägt ist. Bereits Keller et al. (1993, S. 81) wiesen schon in den Neunzigerjahren auf «eine Art Machtpluralismus» in der Schweiz hin, der bedeute, dass «verschiedenste gesellschaftliche Gruppierungen in der Lage zu sein scheinen, planerische Vorhaben zu Fall zu bringen oder zumindest zu blockieren». Entsprechend ist auch der Absicherungsbedarf der Prozessleitenden im vorliegenden Fall nachvollziehbar.

<sup>53</sup> Dabei ist interessant, dass an derselben Stelle im Dokument gegen die Durchführung von Partizipation argumentiert wird, wenn ein Projekt «die ganze Stadt oder gar die Region» betrifft (STEZ, 2006b, S. 28). Dieser Fall trifft in der Masterplanung aufgrund der verkehrlichen Verknüpfungen mit der kantonalen Richtplanung zu, auch wenn sich das Planungsgebiet vollständig auf städtischem Grund befindet.

Trotz aller institutionalisierten Einsprachemöglichkeiten im Schweizer resp. im Zürcher Fall bleibt ein Problem ungelöst: Kein Gehör in solchen Prozessen finden die Stimmen von Personen, die politisch inaktiv, nicht stimmberechtigt, oder auch nicht im Besitz der nötigen Mittel resp. des nötigen sozialen Kapitals sind, um sich formell zu beteiligen. Daher liegt es an den Prozessleitenden informeller Beteiligungsverfahren, diesen Stimmen in einer Planung Gehör zu verschaffen. Gleichzeitig bedeutet dies nicht, dass die Konzeption einer inklusiven Partizipation einfach ist. Meier (2018) schreibt mit Verständnis für die Prozessleitenden über Partizipationsverfahren in deutschen Kommunen: «Echte Partizipation lässt sich in den gegenwärtigen Strukturen [...] kaum realisieren, da diese in ein enges Korsett verfahrensrechtlicher, politischer und strategischer Fragen eingebettet ist und kaum Raum für experimentelle Verfahren lässt» (Meier, 2018, S. 222). Dasselbe Verständnis muss auch den Prozessleitenden des Beteiligungsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum MHC entgegengebracht werden. Auf der einen Seite hatte die Echogruppe im vorliegenden Beteiligungsverfahren keine direkte Entscheidungskompetenz. Auf der anderen Seite ist die transparente Durchführung eines Partizipationsverfahrens mit einer tiefen Entscheidungskompetenz der Beteiligten sicherlich einem umfangreich konzipierten Beteiligungsverfahren vorzuziehen, dessen Ergebnisse schlussendlich nicht umgesetzt werden können oder im Sinne einer Alibi-Partizipation ignoriert werden.<sup>54</sup>

#### 5.4 Anpassungsstrategien der Planungsakteur\*innen

Steinbach & Süss (2018) sprechen in ihrer Studie zu Identitäten von Verwaltungsbeschäftigten hinsichtlich Online-Partizipation von sog. «individuellen Anpassungsstrategien» ('individual strategies'), welche die Verwaltungsbeschäftigten im Umgang mit dem Thema Partizipation anwenden (Steinbach & Süss, 2018, S. 295–296; Steinbach, 2021, S. 211). Im Verlauf der Datenerhebung dieser Masterarbeit offenbarten sich entsprechende Anpassungsstrategien auch unter den Planungsakteur\*innen des MHCs. Die von Steinbach & Süss (2018, S. 293–295) resp. Steinbach (2021, S. 210–211) beschriebenen Gruppen der Vorreiter\*innen und Pragmatiker\*innen in Bezug auf Partizipation – s. Kapitel 2.4.1 – werden im Folgenden zu «Partizipationsbefürworter\*innen»<sup>55</sup> zusammengefasst. An den Beobachtungsterminen war mehrfach zu beobachten, wie solche Partizipationsbefürworter\*innen für die Ausweitung informeller Beteiligungsmöglichkeiten zum MHC warben. Unter den Partizipationsbefürworter\*innen befanden sich sowohl verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne Planungsakteur\*innen. Escobar (2017, S. 154–155) versteht Handlungen, mit denen sich Personen prozessintern für mehr Partizipation einsetzen, als «internen Aktivismus».<sup>56</sup> Dieses Kapitel behandelt solche Handlungen der Partizipationsbefürworter\*innen unter den Planungsakteur\*innen des MHCs.

Die Durchführung zusätzlicher informeller Partizipationsverfahren zum MHC wurde von den Befürworter\*innen an mehreren Beobachtungsterminen sowohl in Klein- als auch Grossgruppengesprächen eingefordert. Manche Planungsakteur\*innen hielten Plädoyers dafür, die Notwendigkeit einer Stimmenvielfalt im Planungsprozess nicht aus den Augen zu verlieren oder auch weiter zu stärken. An der zweiten Echoveranstaltung (Beobachtung #5) hielt eine Person diesbezüglich

<sup>54</sup> Aufwändig konzipierte Beteiligungsverfahren, deren Resultate letztendlich ohne ein Bewirken tatsächlicher Veränderungen gewissermassen verpuffen, werden in der Literatur als «Participation» bezeichnet (Selle, 2013, S. 275–308).

<sup>55</sup> Eigener Begriff

<sup>56</sup> Die Studie von Escobar (2017) drehte sich nicht um Verwaltungsbeschäftigte, sondern um sog. «public participation professionals».

ein explizites Plädoyer auf dem Podium. Die Person sprach von der Wichtigkeit, Menschen nicht ausser Acht zu lassen, die an der Veranstaltung nicht anwesend sind und folglich im Verfahren auch keine Stimme haben. Es werde noch zu wenig darüber nachgedacht, wie die Räume für alle zugänglich gemacht werden können. Das Plädoyer erweckte dabei nicht den Eindruck, dass die Person damit beabsichtigte, den Öffentlichkeitsvertreter\*innen zu vermitteln, dass man sich innerhalb der Projektorganisation der Wichtigkeit einer Stimmenvielfalt bewusst ist. Die Adressaten der Ansprache schienen vielmehr die übrigen anwesenden Planungsakteur\*innen zu sein. Eine andere Person sprach während einer Besprechung (Beobachtung #3) an, dass ihrer Erfahrung nach Partizipation dazu tendiere, in Vergessenheit zu geraten. Aus diesem Grund dürfe Partizipation deshalb zu keinem Zeitpunkt – auch nicht in der Gegenwart – aus den Augen gelassen werden. Denn wenn man sich in einer Planung zu spät mit Partizipationsmöglichkeiten auseinandersetze, bestünden oftmals keine nennenswerten Handlungsspielräume mehr, die Anliegen der Beteiligten auch wirklich umzusetzen. Die Person spricht damit das sog. Partizipationsparadox resp. Planungsparadox an (s. Hitschfeld, 2020, S. 356; Reinert, 2003, S. 37–38): Zu Beginn einer Planung ist der Gestaltungsspielraum des Projekts gross, während das Interesse der Öffentlichkeit an der Planung gering ist. Mit fortschreitender Projektdauer steigt das öffentliche Interesse, doch nehmen gleichzeitig mit der Konkretisierung des Projektes die Gestaltungsmöglichkeiten und somit auch die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit in Beteiligungsverfahren ab. Somit darf Partizipation nicht zu spät im Planungsprozess durchgeführt werden, wenn die Planungslösungen die Bedürfnisse der Öffentlichkeit aufnehmen und abbilden sollen. Im Fall des MHCs erachten die Planungsakteur\*innen den Zeitpunkt für eine Beteiligung zur effektiven räumlichen Gestaltung mehrheitlich als noch zu früh. Hauptverantwortlich dafür sind der lange Planungshorizont bis 2050 sowie die strategische Flughöhe des Masterplans. Eine Person beschrieb dies in einem Interview so, dass man auf Stufe der Testplanung wichtige Voraussetzungen für *spätere* Partizipation schaffe (Interview #3).

### Das Partizipationsparadox

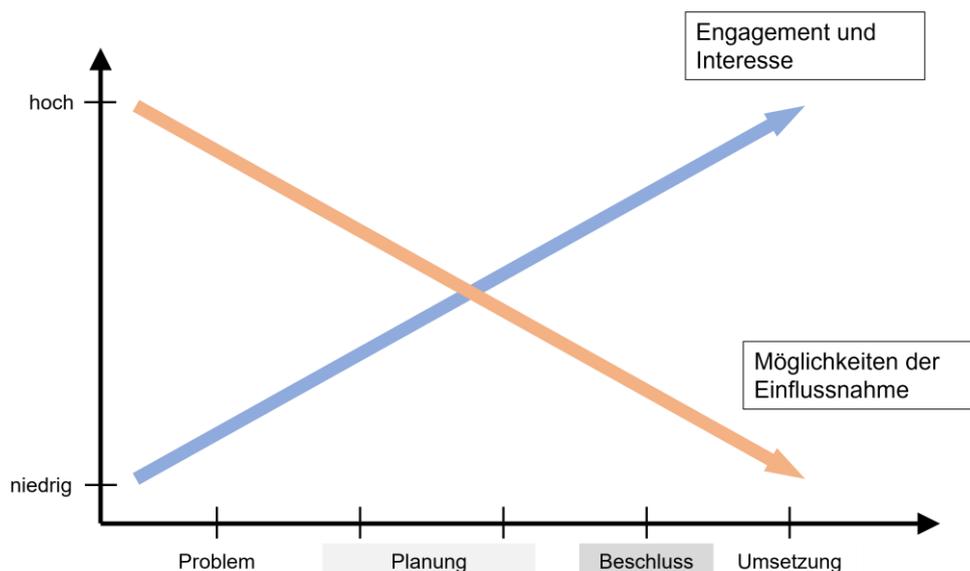


Abbildung 9: Partizipationsparadoxrekonstruiert von Reinert (2003, S. 38).

Diese beiden Beispiele zeigen bereits, dass sich die Bestrebungen der Partizipationsbefürworter\*innen vor allem darauf konzentrierten, eine grössere Stimmenvielfalt in zukünftigen Beteiligungsverfahren zu

erreichen – z.B. in späteren Phasen der Masterplanung oder in konkreten Folgeprojekten des MHCs. Verschiedene Personen wiesen während projektinternen Besprechungen auch mehrfach darauf hin, dass die Planungskonzepte mögliche Nutzer\*innengruppen der Räume im Planungsgebiet deutlicher benennen sollen. Dadurch können solche Personengruppen in zukünftigen informellen Beteiligungsverfahren direkt angesprochen werden. In Kapitel 5.3.2 wurde einerseits erörtert, wie die Langfristigkeit der Planung die wahrgenommene Dringlichkeit inklusiver Partizipation mindert. Andererseits gibt die Langfristigkeit der Planung den Partizipationsbefürworter\*innen auch mehr Zeit, um Unterstützung für die Umsetzung von zukünftigen informellen Beteiligungsverfahren aufzubauen. In Bezug auf das Partizipationsverfahren zur Testplanung war vor allem folgende Beobachtung interessant: Wie bereits in Kapitel 5.3.1. und 5.3.3. angesprochen, kam an einer projektinternen Veranstaltung (Beobachtung #1) die Frage auf, ob die zweite Echoveranstaltung nicht besser verschoben werden sollte, um mehr Zeit für die projektinterne Bewältigung der Komplexität der Planungskonzepte zu gewinnen. Eine Person äusserte in der darauffolgenden Diskussion ihre klare Haltung, dass man die Echoveranstaltung aus Prinzip nicht verschieben sollte. Man müsse die Partizipation ernst nehmen und man wolle den Leuten auch zeigen, dass man gewillt sei, sie mitzunehmen. Der Vorschlag einer Verschiebung der zweiten Echoveranstaltung stiess insgesamt auf wenig Gehör unter den Anwesenden – wobei auch vorstellbar ist, dass der logistische Aufwand einer Verschiebung ebenfalls dazu beitrug.

Das Thema Partizipationsmöglichkeiten entwickelte sich dank den Bemühungen der Beteiligungsbefürworter\*innen zu einem festen Bestandteil der Diskussionen rund um die Etappierung des Masterplans an den Beobachtungsterminen. Zur Erinnerung: Der Masterplan soll neben dem Zukunftsbild auch Etappierungsschritte aufzeigen, mit denen das Zukunftsbild verwirklicht werden kann. Die Beteiligungsbefürworter\*innen forderten, dass ein klares Bekenntnis zu Beteiligungsmöglichkeiten während der Etappierung im fertigen Masterplan enthalten sein soll. Es soll aufgezeigt werden, zu welchen Folgeprojekten Partizipation durchgeführt werden kann und gleichzeitig soll mitgedacht werden, welche Nutzer\*innengruppen von den Projekten betroffen sein könnten. Diese Forderungen schienen bei den jeweiligen Gesprächsleiter\*innen auf Resonanz zu stossen – teilweise wiederholten sie die Forderungen zustimmend. An einem Beobachtungstermin (Beobachtung #1), wünschten sich die Partizipationsbefürworter\*innen explizit ein stärkeres Bekenntnis zu Partizipationsmöglichkeiten in der Etappierung des Masterplans. An den folgenden Beobachtungsterminen war schliesslich ein stärkerer Fokus auf dem Aufzeigen von Partizipationsmöglichkeiten unter den Planungsteams sichtbar. Beteiligungsmöglichkeiten erhielten in den Etappierungskonzepten und Präsentationen der Planungsteams deutlich mehr Platz.

Ebenfalls auf das Engagement individueller Partizipationsbefürworter\*innen zurückzuführen ist der Versuch, mittels den in Auftrag gegebenen Studierendenarbeiten «leise Stimmen» (s. UZH Forschungsteam Geographie, 2021) zu identifizieren und ihnen im Beteiligungsverfahren Gehör zu verschaffen. Studierende des geographischen Instituts der Universität Zürich befragten im Frühjahr 2021 während eines Semesters junge Personen, lokale Arbeitnehmende, marginalisierte Nutzer\*innen des Bahnhofsgebiets sowie Personen mit Mobilitätseinschränkungen zu deren Bedürfnissen und Wünschen betreffend der räumlichen Ausgestaltung des Planungsgebiets. Die Ergebnisse der Arbeiten erhielten prominenten Einzug in die Online-Ausstellung der ersten Echoveranstaltung, welche die primäre Informationsquelle für die Teilnehmenden im Vorfeld der Veranstaltung darstellte (UZH Forschungsteam Geographie, 2021; Züri Urban, 2021). Studierende der Sozialen Arbeit an der ZHAW forschten ebenfalls zu den Bedürfnissen marginalisierter Personen im Planungsgebiet (moderat, 2021, S. 4–5). Diese Arbeiten waren zwar nicht Teil der Online-Ausstellung resp. der Echoveranstaltungen, wurden jedoch projektintern zur weiteren Sensibilisierung hinsichtlich der Bedürfnisse von leisen

Stimmen gestreut. Zudem wurden mithilfe der ZHdK Möglichkeiten der Co-Kreation untersucht, die den Prozess inklusiver gestalten könnten (ebd., S. 4–5). Die Datenerhebung der Masterarbeit ergab, dass sich individuelle Planungsakteur\*innen für die Durchführung dieser Arbeiten einsetzten. Durch die Arbeiten der UZH sollten gezielt diejenigen Stimmen in die Echoveranstaltungen einfließen, die nicht durch Organisationen im Prozess vertreten sind (ebd. S. 4). Die Studierendenarbeiten wurden auch an den Beobachtungsterminen von den Planungsakteur\*innen diskutiert. Mehrfach thematisierten Partizipationsbefürworter\*innen, dass man in die Richtung der Studierendenarbeiten noch mehr machen könne – eine Möglichkeit sei gemäss zwei Personen, dass man die Bedürfnisse der identifizierten Personengruppen näher untersuche und vor allem auch weitere solche Gruppen ausfindig mache und benenne (Beobachtung #2). An den Beobachtungsterminen fiel zusätzlich auf, dass ein Planungsteam in seinen Planungsvisionen explizit mögliche Pausenorte für Mitarbeitende des Shopvilles aufzeigte (Beobachtung #1). Das Shopville ist das unterirdisch unter dem Hauptbahnhof gelegene Einkaufszentrum, dessen Mitarbeitende von den Studierenden der Universität Zürich dazu befragt wurden, wo sie im Planungsgebiet ihre Arbeitspausen verbrächten (Züri Urban, 2021). Eine Person kommentierte dies im Interview:

*«Das finde ich wirklich ein Erfolg der Beteiligung – das ist vielleicht an einem kleinen Ort<sup>57</sup> [sic], aber ich würde es nicht unterschätzen: Das eine Team hat sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, dass es so viele Arbeitnehmerinnen [sic] in diesem Bahnhof gibt und wie schnell die eigentlich an der frischen Luft sein müssen [...]. Dieses Denken von innen nach aussen ist eigentlich dank dieser Arbeit der Uni Zürich entstanden. Das habe ich sehr beeindruckend gefunden.» (Interview #6)*

Auch wenn die Bemühungen der Partizipationsbefürworter\*innen nur zu kleinen Errungenschaften führen, so zeigt dies doch auf, dass ihre Anpassungsstrategien konkrete Auswirkungen auf die Planung haben – insbesondere auch darauf, ob weniger laute Stimmen in der Planung gehört werden. Ungeachtet des Wirkungsausmasses zeichnen sich im vorliegenden Partizipationsverfahren also Bemühungen der Planungsakteur\*innen ab, «stillen Gruppen» Gehör zu verschaffen, was Ritter (2021, S. 249) bei einer Stakeholder\*innenbeteiligung wie dem vorliegenden Beteiligungsverfahren als besonders wichtig erachtet. Dies wird als Bemühung hin zu einer Stimmenvielfalt gewertet, auch wenn diese von einer umfassenden Inklusion, wie sie z.B. von Alcántara et al. (2016, S. 125) befürwortet wird, klar entfernt ist. Zuletzt soll auch noch einmal betont werden, dass sich Engagement für Partizipation nicht entlang klarer Linien zwischen verwaltungsinternen und -externen Planungsakteur\*innen abzeichnete. Die Wertvorstellungen zum Thema Partizipation offenbarten sich im Verlauf der Datenerhebung als ebenso unterschiedlich unter Planungsakteur\*innen innerhalb wie auch ausserhalb der Stadtverwaltung. Somit unterstützen die Ergebnisse der Masterarbeit die Perspektive, dass weder Verwaltungsangestellte noch der weitere Kreis der Planungsakteur\*innen in ihren Handlungen und Wertvorstellungen zu Partizipation als homogene Gruppe betrachtet werden können (s. zu Verwaltungsangestellten: Steinbach & Süss, 2018; Steinbach, 2021).

---

<sup>57</sup> Die Person meinte damit, dass dies eine kleine Errungenschaft sei.

## 6 Fazit

*«Meiner Haltung nach, die ich halt habe – da kann man unterschiedliche Haltungen haben – finde ich, wäre mehr Partizipation in der Testplanung wünschenswert beziehungsweise möglich gewesen. Also, es wäre mehr Mitsprache im Entwickeln eines solchen Visionsbildes möglich gewesen. Aber da kommen wir zum Thema Planungssicherheit. Da kommen wir zum Thema, wie hoch das Ding gehängt ist und wie langfristig es ist. Da muss man sich fragen: Ist eine offene Mitwirkung wirklich zielführend, wo man einfach sagt, alle sind eingeladen – also in einem Topf – und können sich jetzt einmal dazu äussern, was sie sich für eine Vision vorstellen? [Das] ist natürlich an diesem Punkt nicht ganz einfach und [es ist] auch, wie ich glaube, eine Herausforderung, damit umzugehen. Weil man ja eine politische Legitimation haben muss, weil man verkehrliche Bedingungen hat, weil man stadtklimatische Bedingungen hat – also schon zig, zig, zig, zig Vorgaben [dazu], was denn hier alles möglich ist. Das ist nur schon als fachliche Diskussion extrem schwierig. [...] Und ich glaube, das ist dann teilweise halt ein bisschen ein Zielkonflikt: etwas möglichst Offenes zu haben aber auch etwas, das weit genug gedacht ist und lange genug überdauert, dass man dann diese Gestaltungsspielräume auch wirklich nutzen kann – etwas das nicht schon per se an der Vision scheitert. Und das ist halt ein bisschen ein Aushandeln...» (Interview #3)*

In dieser Masterarbeit wurde ein inklusives Partizipationsverfahren als Verfahren hergeleitet, das eine möglichst grosse Stimmenvielfalt der Öffentlichkeit abbildet und den Beteiligten Entscheidungskompetenz zugesteht. Die beiden Echowertaltungen, die im Rahmen der Testplanung zum MHC durchgeführt wurden, müssen unter den dargelegten Kriterien einer inklusiven Partizipation als mässig inklusiv betrachtet werden. Die Öffentlichkeitsvertreter\*innen in der Echogruppe hatten keine nennenswerte Entscheidungskompetenz – auf der Partizipationsleiter ist das Verfahren in der Nähe der Sprosse «Anhören» einzuordnen (s. Arnstein, 1969; Selle, 1996, S. 169–170).<sup>58</sup> Auch eine grösstmögliche Stimmenvielfalt wurde im Verfahren nicht ausgeschöpft. Die Prozessleitenden bemühten sich zwar, nicht-organisierte Stimmen indirekt über Studierendenarbeiten in das Verfahren einfließen zu lassen, allerdings waren an den Echowertaltungen selbst keine Vertreter\*innen verschiedener bekannter Personengruppen anzutreffen – wie z.B. der Pendler\*innen oder der lokalen Arbeitnehmenden. Unter den organisierten Beteiligten waren gewerbliche und Verbandsinteressen am stärksten vertreten. Gleichzeitig waren Vertreter\*innen von Quartiersvereinen nur vereinzelt anzutreffen, ebenso wie Personen, welche die Interessen marginalisierter Personen vertraten.

Die Masterarbeit fragte nach den konzeptionellen Hürden, welche die Gestaltung eines möglichst inklusiven Partizipationsverfahrens im Fall der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» erschwerten. Was waren die ausschlaggebenden Gründe dafür, dass die Echowertaltungen mit ihrer letztendlichen Stimmenvielfalt und Entscheidungskompetenz der Beteiligten konzipiert wurden? Das Zitat zu Beginn dieses abschliessenden Kapitels bildet einen Mikrokosmos der Erkenntnisse der Masterarbeit ab. Die erhobenen Daten lassen den Schluss nicht zu, dass fehlende Ressourcen oder die Auswahl der Beteiligten und des geeigneten Beteiligungsformats im untersuchten Fall ausschlaggebende konzeptionelle Hürden waren. Massgeblicher für die Konzeption der Echowertaltungen trat die verbreitete Wahrnehmung unter den Planungsakteur\*innen hervor, dass hypothetische Entscheide der Echogruppe politisch nicht legitimiert sind. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Prozessleitende ein Verfahren mit direkter Entscheidungskompetenz der

<sup>58</sup> Unter dem Vorbehalt, dass den Zürcher\*innen verschiedene formelle Beteiligungsmöglichkeiten offenstehen – wie z.B. das Einreichen einer Initiative.

Beteiligten konzipieren, das in ihren Augen keine politische Legitimation hat. Eine solche Legitimationswahrnehmung muss daher im Rahmen dieser Fallstudie als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation gewertet werden.

Als zentrale konzeptionelle Hürden für inklusive Partizipation traten die Hürden des grösseren Planungskontextes der Masterplanung in Erscheinung. Die als unüblich gross wahrgenommene Komplexität der Planung erschwert insbesondere die effektive Informationsaufbereitung, die eine Grundvoraussetzung für eine entscheidungskompetente Echogruppe darstellt. Die Langfristigkeit der Planung erschwert die Identifikation relevanter Stimmen und stellt die Umsetzbarkeit von delegierten Entscheiden in Frage – dies birgt wiederum die Gefahr, Beteiligte zu enttäuschen und sie betreffend Partizipationsverfahren zu verdrängen. Die Langfristigkeit der Planung ermöglicht zudem ein Verschieben von inklusiverer Partizipation in die Zukunft. Rechtliche Vorgaben schränken die Konzeption der Echoveranstaltungen nicht direkt ein, da es sich um ein informelles Partizipationsverfahren handelte. Dennoch offenbarten sich rechtliche Rahmenbedingungen des grösseren Planungskontextes indirekt als einschränkende Faktoren, da sie politische Spannungsfelder innerhalb wie auch ausserhalb der Stadt Zürich schüren. Als problematisch wahrgenommen wird insbesondere der sog. Anti-Stau-Artikel der Kantonsverfassung<sup>42</sup> (Art. 104, Abs. 2bis), der die planerischen Möglichkeiten bei der Verkehrsführung einschränkt. Diese politischen Spannungsfelder werden zusammen mit den heterogenen Interessen ebenfalls als konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation betrachtet. Denn einerseits drängen sie den Einbezug organisierter Interessen zuungunsten einer Stimmenvielfalt in den Vordergrund und andererseits führen sie zur Gefährdung der Umsetzbarkeit hypothetischer Entscheide der Echogruppe, ausgelöst durch fehlenden Handlungsspielraum der Stadtverwaltung und Befürchtungen politischer Interventionen.

Das Zusammenspiel der konzeptionellen Hürden des grösseren Planungskontextes erzeugt einen Absicherungsbedarf unter den Planungsakteur\*innen, der gewissermassen als konzeptionelle Super-Hürde für inklusive Partizipation im untersuchten Fall betrachtet werden kann: Die Planungsakteur\*innen zweifeln daran, ob die für notwendig erachteten räumlichen Veränderungen im Planungsgebiet je erreicht werden können. Zumindest nicht, solange die Planung nicht von politisch einflussreichen Akteur\*innen getragen wird – vom Stadtparlament, dem Kanton Zürich sowie von den politisch einflussreichen organisierten Öffentlichkeitsvertreter\*innen in der Echogruppe. Der Absicherungsbedarf eignet sich auch als Erklärungsansatz, weshalb als Vorstufe zur Verfassung des Masterplans das Verfahren einer Testplanung gewählt wurde. Denn das Testplanungsverfahren ermöglicht die Erarbeitung unterschiedlicher Zukunftsbilder, wodurch die Akzeptanz unter den politisch einflussreichen Akteur\*innen für verschiedene Stossrichtungen der Planung ausgetestet werden kann. Die Wahl und die Flughöhe des Testplanungsverfahrens stellen eine weitere konzeptionelle Hürde für inklusive Partizipation dar, da eine Entscheidungskompetenz der Beteiligten im impliziten Widerspruch zur Ausarbeitung inhaltlich unterschiedlicher Zukunftsbilder steht. Der Absicherungsbedarf war letztendlich ausschlaggebend mitverantwortlich dafür, dass der Wille zur Umsetzung eines inklusiveren Beteiligungsverfahrens im Rahmen der Testplanung zum «Masterplan HB/Central» nicht gegeben war. Zuletzt ist die Betrachtung des Absicherungsbedarfs als Ausdruck eines postpolitischen Zustandes berechtigt, da er die Konsensorientiertheit im Planungsprozess verstärkt.

Den vorangehenden Erkenntnissen ist jedoch beizufügen, dass der Absicherungsbedarf auch grundsätzliche Anreize zum Einbezug der Öffentlichkeit und zum Ernstnehmen deren Anliegen liefert – im Sinne einer Partizipation als «Frühwarnsystem» (Selle, 2013, S. 194). Denn die in Zürich bestehenden formellen Beteiligungsmöglichkeiten bedeuten, dass die breite Öffentlichkeit in

Planungsprojekten oftmals das letzte Wort hat. Daher stellt es ebenso eine Absicherung dar, entsprechend den Vorstellungen der Öffentlichkeitsvertreter\*innen zu planen. Auch wenn der Einbezug der organisierten Interessen bei der Konzeption der Echoveranstaltung im Vordergrund stand und die Beteiligten keine direkte Entscheidungskompetenz innehielten, wäre deshalb die Bezeichnung der vorliegenden Beteiligung als Alibi-Übung unzutreffend. Ebenfalls ist ein mässig inklusives Beteiligungsverfahren einem inklusiveren vorzuziehen, dessen Ergebnisse letztendlich nicht umgesetzt werden resp. werden können. In Anbetracht der vielfältigen Erwartungshaltungen, Rahmenbedingungen und Interessenskonflikte rund um die Planung muss den Prozessleitenden grundsätzliches Verständnis für ihren Absicherungsbedarf entgegengebracht werden.

Die Masterarbeit fragte im Weiteren, wie die Planungsakteur\*innen mit den konzeptionellen Hürden für inklusive Partizipation umgehen. Die Forschungsergebnisse zeigen ein Auflehnen einiger partizipationsbefürwortenden Planungsakteur\*innen gegen diese Hürden. Vor allem sind Anpassungsstrategien mit dem Ziel erkennbar, eine grössere Stimmenvielfalt der Beteiligten sicherzustellen. Positive Wertvorstellungen in Bezug auf Partizipation scheinen unter den Planungsakteur\*innen verbreitet zu sein, auch wenn sie teilweise auf unterschiedliche Ursprünge zurückzuführen sind. Obschon die Partizipationsbefürworter\*innen konzeptionelle Hürden wie z.B. die Komplexität der Planung nicht direkt beeinflussen können, sorgen sie durch ihr Engagement insbesondere für ausgeweitete Partizipationsmöglichkeiten in zukünftigen Planungsschritten. Sie bewerkstelligen dies, indem sie innerhalb der Projektorganisation den Willen zur Konzeption von Beteiligungsverfahren mit einer grösseren Stimmenvielfalt stärken. Im Besonderen forderten sie an Beobachtungsterminen mehrmals die Verankerung von Partizipationsmöglichkeiten in Folgeprojekten im Masterplan. Ebenfalls auf die Initiative einzelner Planungsakteur\*innen ist der Versuch zurückzuführen, den leisen Stimmen über Studierendenarbeiten und eine Online-Ausstellung zumindest indirektes Gehör an den Echoveranstaltungen zu verschaffen. Spezifischere Umgangsformen mit einzelnen Hürden wurden ebenso dokumentiert. Z.B. kann das Engagement eines verwaltungsexternen Partizipationsfachbüros als Effort verstanden werden, fachliches Knowhow zur Auswahl von Beteiligten und Beteiligungsformat in das Verfahren einzubringen. Hierzu muss festgehalten werden, dass sich sowohl Planungsakteur\*innen innerhalb wie auch ausserhalb der Stadtverwaltung für vielfältigere Beteiligungsmöglichkeiten zum «Masterplan HB/Central» einsetzten. Eine grundsätzlich partizipationsverweigernde Haltung war weder innerhalb der Stadtverwaltung noch in einer anderen abgrenzbaren Gruppe unter den Planungsakteur\*innen erkennbar.

In den folgenden Abschnitten soll nun eine selbstkritische Retrospektive auf die Masterarbeit vorgenommen werden. Wie in Kapitel 2.3 besprochen, findet sich in der Partizipationsliteratur eine grosse Bandbreite an Evaluierungs- und Interpretationsmöglichkeiten von Partizipationsverfahren, ihrer Voraussetzungen und ihrer einschränkenden Faktoren. Dementsprechend liesse sich sicherlich sowohl die hier vorgenommene Operationalisierung einer inklusiven Partizipation als auch die Abgrenzung konzeptioneller Hürden untereinander anfechten. Letztere Kritik hat vor allem deshalb ihre Berechtigung, da zwischen den Hürdengruppen untereinander sowie zwischen den Hürden innerhalb einer Hürdengruppe Abhängigkeiten und Wechselwirkungen bestehen. So erscheint folgerichtig, dass der Wille der Prozessleitenden zur Konzeption eines inklusiven Partizipationsverfahrens von allen weiteren Hürden beeinflusst wird und gleichzeitig seinerseits Auswirkungen darauf hat, wie hartnäckig Prozessleitende z.B. die notwendigen Ressourcen von der Politik einfordern. Es ist daher gut vorstellbar, dass die Forschungsergebnisse auch auf eine andere Weise hätten strukturiert werden können – oder dass die hier identifizierten Hürden nicht vollständig sind. Ebenso soll hier noch einmal hervorgehoben werden, dass die interviewten Personen und alle weiteren Planungsakteur\*innen der Masterplanung

trotz teilweise gemeinsamer Handlungen und Wertvorstellungen nicht als homogene Gruppe, sondern als Individuen betrachtet werden müssen. Aufgrund dessen sowie aufgrund der methodenspezifischen Einschränkungen des Fallstudienansatzes muss auf das mangelnde Verallgemeinerungspotenzial dieser Masterarbeit hingewiesen werden. Als weiterer inhaltlicher Vorbehalt wird anerkannt, dass die kontextuellen Rahmenbedingungen der untersuchten Masterplanung nur beschränkt mit Planungen aus anderen geografischen Kontexten verglichen werden können, die zur theoretischen Herleitung der Konzepte dieser Arbeit hinzugezogen wurden. Zuletzt verbleibt die zentrale Einschränkung der Masterarbeit, dass sich mit den angewandten qualitativen Methoden eine objektive Realität nicht abbilden lässt, wodurch auch von einer gewissen subjektiven Prägung der Forschungsergebnisse ausgegangen werden muss (Mattisek et al., 2013, S. 138–139). Diese und weitere methodenspezifische Einschränkungen wurden in Kapitel 3.5 erläutert.

Diese Masterarbeit verknüpfte die Forschungsfelder Partizipation und Stadtplanung. Das Feld der Partizipationsforschung entpuppte sich in meinen Augen während der Recherchephase dieser Arbeit als sehr breit und uneinheitlich. Und auch über Stadtplanung gab es für mich im Forschungsverlauf viel zu lernen. Thomas et al. (2014, S. 140) vermerken in Bezug auf Stadtplanung, dass «das Sprechen und Verstehen der «richtigen» Planungssprache, das Durchblicken der komplexen Verfahrensabläufe, Termine und Richtlinien innerhalb der Verwaltung» eine Zugangsbarriere des Feldes für Planungslaien darstelle. Dieser Bemerkung kann ich anhand eigener Erfahrungen aus dem einjährigen Forschungsprozess nur zustimmen. Letztendlich offenbarte sich mir der gesamte Forschungsprozess als Lernprozess, in dem ich viel über Partizipation, Planung, den «Masterplan HB/Central», die Stadt Zürich und ihre politische Landschaft gelernt habe. Mithilfe der im Forschungsprozess gesammelten Erfahrungen hätten bei einer Neuauslegung dieser Masterarbeit theoretische und methodische Aspekte zweifellos geschärft werden können.

Die Erkenntnisse dieser Masterarbeit offenbaren Potenziale für weitere Forschung. Vor allem könnten spezifische konzeptionelle Partizipationshürden weiter erforscht werden. Ist z.B. die dokumentierte Legitimationswahrnehmung informeller Partizipationsentscheide auch unter den Akteur\*innen anderer Planungen verbreitet? Ist sie je nach Ort oder Gegenstand der Planung stärker oder weniger stark ausgeprägt? Wie kann die wahrgenommene politische Legitimation informeller Beteiligungsverfahren erhöht werden, ohne dabei die Legitimation formeller Beteiligungsverfahren in Frage zu stellen? Vor allem im Hinblick auf den Absicherungsbedarf stehen einige Fragen offen: Zeigt sich der Absicherungsbedarf auch in anderen Fallstudien zu partizipativen Stadtplanungsprojekten? Lässt er sich verallgemeinern? Wenn ja, inwiefern und was sind die Implikationen für die gängige Art der Durchführung von Beteiligungsverfahren in Zürich resp. in der Schweiz? Wie lassen sich konzeptionelle Partizipationshürden des grösseren Planungskontexts wie die Komplexität und Langfristigkeit einer Planung überwinden? Ausserdem bedarf weiterer Analyse, inwiefern Planungsakteur\*innen verschiedener Berufsbilder einen unterschiedlich starken Absicherungsbedarf verspüren und wie dies ihre Arbeit beeinflusst. Die Ausführungen des Kapitels 5.3.5 werfen im Weiteren die Frage auf, welches grundsätzliche Potenzial zur Durchführung inklusiver Partizipation in Testplanungen besteht. Zu guter Letzt ist die Frage nie müssig, wie sich Partizipation in der Praxis noch inklusiver gestalten lässt.

Abschliessend soll diese Masterarbeit den Prozessleitenden der Masterplanung HB/Central einige Empfehlungen anbieten, die Potenzial zur Stärkung der partizipativen Komponente der langfristigen Planung aufzeigen sollen. Insbesondere gilt es, weitere Teile der Öffentlichkeit partizipativ anzusprechen, die formelle Beteiligungsmöglichkeiten nicht nutzen resp. nicht nutzen können.

1) Verankerung von Partizipation im finalisierten «Masterplan HB/Central»:

Die Testplanung zum Masterplan befindet sich zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Masterarbeit in ihrer Synthesephase. In dieser Phase wird der eigentliche Masterplan formuliert. Entsprechend soll an dieser Stelle an die Prozessleitenden appelliert werden, die Durchführung weiterer informeller Beteiligungsverfahren im Masterplan zu verankern, wie dies auch von einigen partizipationsbefürwortenden Planungsakteur\*innen gefordert wurde. Insbesondere die vorgesehenen Etappierungsschritte zur Verwirklichung des Zukunftsbildes müssen partizipativ mit den betroffenen Personengruppen im Sinne einer umfassenden Stimmenvielfalt erarbeitet werden. Als Ausgangslage dazu braucht es ein klares Bekenntnis im Masterplan selbst.

2) Weitere leise Stimmen identifizieren und in die Planung aufnehmen:

Die Studierendenarbeiten zur ersten Echoveranstaltung haben gezeigt, dass es Personengruppen gibt, die gegenwärtig vom Planungsprozess zum MHC noch nicht angesprochen worden sind (Züri Urban, 2021). Das Engagement zur Ermittlung weiterer solcher Personengruppen kann noch verstärkt werden, wie dies auch von den partizipationsbefürwortenden Planungsakteur\*innen an den Beobachtungsterminen vermerkt wurde. Dabei empfiehlt es sich, verschiedene Zugangskanäle zur Ansprache verschiedener Personengruppen anzuwenden. Eine Übersicht über solche möglichen Zugangskanäle wie Pop-up-Stores, Telefoninterviews etc. wurde z.B. von Gebhardt & König (2021, S. 341) zusammengestellt. Ebenfalls birgt digitale E-Partizipation Potenzial zur Ansprache von Personengruppen, die nicht zu den regelmässigen Besucher\*innen von Beteiligungsverfahren zählen (Ritter, 2021, S. 252). Mit dem Bekenntnis des Stadtrates zur Erprobung «smarter Partizipation» (Stadtrat Stadt Zürich, 2022) herrschen hier gute Voraussetzungen, dass eine grössere Stimmenvielfalt mittels E-Partizipation ausgeschöpft werden könnte. Für die Identifizierung weiterer leiser Stimmen bedeutet die Langfristigkeit der Planung letztendlich auch eine Chance, da somit ausreichend zeitlicher Spielraum zur Ansprache zusätzlicher Personengruppen besteht. Diesen Spielraum gilt es auszuschöpfen.

3) Fantasie und Mut zulassen für die Konzeption inklusiverer Partizipationsformate:

Der langfristige Planungsprozess zur Verwirklichung des angestrebten Zukunftsbildes wird zweifellos weitere Möglichkeiten für informelle Beteiligung bieten – vor allem, wenn solche in der Etappierung des Masterplans verankert werden. Insofern bieten sich im Rahmen der Umsetzung weitere Möglichkeiten für inklusivere Partizipation im Sinne einer grösseren Stimmenvielfalt und Entscheidungskompetenz der Beteiligten an. In Anbetracht des Absicherungsbedarfs, der in dieser Arbeit dokumentiert wurde, soll die letzte Empfehlung ein Appell sein, Fantasie und Mut bei der Konzeption zukünftiger Beteiligungsverfahren zuzulassen. Ist der fertige Masterplan erst einmal vom Gemeinderat abgenommen resp. die ursprüngliche politische Motion abgeschrieben, lässt sich hoffen, dass sich der Absicherungsbedarf in den Folgeprojekten des Masterplans weniger stark bemerkbar macht, da das Scheitern einzelner Folgeprojekte nicht gleich das Scheitern der gesamten Vision bedeuten muss.

Die Überwindung konzeptioneller Hürden für inklusive Partizipation mag anspruchsvoll sein, doch lässt nicht zuletzt das Engagement der Partizipationsbefürworter\*innen unter den Planungsakteur\*innen des «Masterplan HB/Central» entsprechenden Optimismus zu. Als sich die zweite Echoveranstaltung im Mai 2022 ihrem zeitlichen Ende näherte, wurde den Teilnehmenden verkündet, dass es voraussichtlich

eine dritte Echoveranstaltung geben werde (Beobachtung #5). Das Thema Partizipation zum «Masterplan HB/Central» geht somit gleich in eine nächste Runde.

## 7 Quellenverzeichnis

- Aebersold, M. & Jordi, S. (2015). Die schweizerische Endlagersuche als gesellschaftlicher Prozess. In: Sommer, J. (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #1*. Berlin: Deutsche Umweltstiftung, 461–473.
- AfS (Amt für Städtebau der Stadt Zürich) (Hrsg.) (2010). *RES: Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau\\_und\\_Planung/Publikationen%20und%20Broschueren/RES\\_Publikation\\_web.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau_und_Planung/Publikationen%20und%20Broschueren/RES_Publikation_web.pdf)> [Zugriff: 29.09.2022].
- AfS (Amt für Städtebau der Stadt Zürich) (Hrsg.) (2017). *Regionaler Richtplan Stadt Zürich: Richtplantext: Beschluss des Regierungsrates vom 21. Juni 2017 (RRB Nr, 576/2017)*. Richtplan. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau\\_und\\_Planung/Weitere%20Dokumente/Planung/Richtplanung/20170621\\_RegRiplaSadZ%c3%bcrich\\_Text\\_RR.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau_und_Planung/Weitere%20Dokumente/Planung/Richtplanung/20170621_RegRiplaSadZ%c3%bcrich_Text_RR.pdf)> [Zugriff: 28.09.2022].
- Albers, G. (2006). Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, K. & Zalas, L. (Hrsg.), *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse. Planung neu denken, Bd. 1*. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, 43–55.
- Alcántara, S., Bach, N., Kuhn, R. & Ullrich, P. (2016). *Demokratiethorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Bürgergesellschaft und Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Alcántara, S. & Wassermann, S. (2015). Stadtteilaktivitäten – Aktivierung von Multiplikatoren. In: Wagner, H. J. & Sager C. (Hrsg.), *Wettbewerb «Energieeffiziente Stadt»: Kommunikation und Partizipation*. Münster: LIT Verlag, 79–88.
- Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (Hrsg.) (2022). *Kanton Zürich Richtplan: Beschluss des Kantonsrates (Festsetzung): Stand: 22. August 2022*. Richtplan. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/raumplanung/dokumente/richtplaene/besch\\_kr\\_richtplantext.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/raumplanung/dokumente/richtplaene/besch_kr_richtplantext.pdf)> [Zugriff: 28.09.2022].
- Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn & ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (Hrsg.) (2013). *Testplanung – Methode mit Zukunft: Grundzüge und Hinweise zur praktischen Umsetzung am Beispiel der Testplanung Riedholz/Luterbach*. Bern & Solothurn.
- Arbter, K. (2012). *Praxisbuch Partizipation: Gemeinsam die Stadt entwickeln. Werkstattberichte Nr. 127*. Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.). Wien.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. doi:10.1080/01944366908977225
- Becker, M., Guhl, J. & Michon, B. (2017). Soziale Stadtentwicklung in trinationaler Perspektive. In: Oehler, P., Käser, N., Drilling, M., Guhl, J. & Thomas, N. (Hrsg.), *Emanzipation, Soziale Arbeit*

- und Stadtentwicklung: Eine programmatische und methodische Herausforderung*. Opladen, Berlin & Toronto: Budrich UniPress, 97–121.
- Berner, M. M., Amos, J. M. & Morse, R. S. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly*, 35 (1), 128–163.
- Blumer, D. (2001). *Partizipation und Stadtentwicklung: Eine Analyse der Werkstadt Basel*. Diplomarbeit. Bern: Geographisches Institut der Universität Bern.
- Bogner, A. & Menz, W. (2002). Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 33–70.
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2019). Bürger und Verwaltung. In: Veit, S., Reichard, C. & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 165–179. doi:10.1007/978-3-658-21563-7\_16
- Bosshard, D. (2018). *Offener Brief zum Papierwerd-Areal, Standpunkt des BSA Zürich*. BSA (Bund Schweizer Architektinnen und Architekten) Zürich (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.bsa-fas.ch/media/filer/2018/bsa\\_offener\\_brief\\_papierwerd\\_areal.pdf](https://www.bsa-fas.ch/media/filer/2018/bsa_offener_brief_papierwerd_areal.pdf)> [Zugriff: 28.09.2022].
- Bratt, R. G. & Reardon, K. M. (2013). Beyond the Ladder: New Ideas About Resident Roles in Contemporary Community Development in the United States. In: Carmon, N. & Fainstein, S.S. (Hrsg.), *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development. The City in the Twenty-first Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 356–381.
- Brettschneider, F. (2016). Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Grossprojekten. In: Glaab, M. (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Bürgergesellschaft und Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 219–238. doi:10.1007/978-3-658-12984-2\_13
- Brunner, F. & Drage, T. (2016). Nachhaltigkeit in der Stadt – von Herausforderungen, Partizipation und integrativen Konzepten. In: Zimmermann, F. M. (Hrsg.), *Nachhaltigkeit wofür?* Berlin & Heidelberg: Springer-Verlag, 113–146.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2014). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Grossvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin. Verfügbar unter: <[https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile)> [Zugriff: 25.09.2022].
- Connor, D. M. (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77 (3), 249–257.

- Cook, I. (2005). Participant observation. In: Flowerdew, R. & Martin, D. (Hrsg.), *Methods in human geography: a guide for students doing a research project*. 2. Auflage. Harlow: Pearson Education Limited, 167–188.
- Cuche-Curti, C. (2020). *Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 4. März 2020: 170: Tiefbauamt, Masterplan HB/Central, Testplanung, Objektkredit*. Stadtrat Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadratsbeschuesse/2020/Mrz/StZH\\_STRB\\_2020\\_0170.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadratsbeschuesse/2020/Mrz/StZH_STRB_2020_0170.pdf)> [Zugriff: 26.09.2022].
- Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich (2022). *Stimmbeteiligung aus langfristiger Perspektive*. Medienmitteilung vom 13. Juli. Verfügbar unter: <<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2022/07/stimmbeteiligung-aus-langfristiger-perspektive.html>> [Zugriff: 01.08.2022].
- Dröge, K. & Magnin, C. (2010). Integration durch Partizipation? Zum Verhältnis von formeller und informeller Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadtplanung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 31 (1), 103–122. doi:10.1515/zfrs-2010-0108
- Dudenredaktion (o.J.). «Partizipation». Duden Online. Verfügbar unter: <<https://www.duden.de/node/108780/revision/918876>> [Zugriff: 24.09.2022].
- Easwaralingam, T (2019). *Vier Urnengänge 2019 – so häufig gehen Zürcherinnen und Zürcher an die Urne*. Präsidialdepartement der Stadt Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2019-12-12\\_Vier-Urnengaenge\\_so-haeufig-gehen-Zuercherinnen-und-Zuercher-an-die-Urne.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2019-12-12_Vier-Urnengaenge_so-haeufig-gehen-Zuercherinnen-und-Zuercher-an-die-Urne.html)> [Zugriff: 01.08.2022].
- Eckerd, A. & Heidelberg, R. L. (2020). Administering Public Participation. *The American Review of Public Administration*, 50 (2), 133–147. doi:10.1177/0275074019871368
- Escobar, O. (2017). Making it Official: Participation Professionals and the Challenge of Institutionalizing Deliberative Democracy. In: Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (Hrsg.), *The Professionalization of Public Participation*. New York & London: Routledge, 141–164.
- Fels, D. (2015). *Leitfaden Partizipation Winterthur*. Fachhochschule St. Gallen & Stadt Winterthur (Hrsg.). Verfügbar unter: <<https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/winterthur/zusammenleben-vereine/partizipation/leitfaden-partizipation/leitfaden-partizipation-winterthur.pdf/view>> [Zugriff: 25.09.2022].
- Flick, U. (2010). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, U. (2015). Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick, U. von Kardorff, E. & Steinke, I. (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. 11. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 309–318.

- Fritzsche, D. (2017). Das Platzproblem am Central. *Neue Zürcher Zeitung online*. News-Artikel vom 3. Juli. Verfügbar unter: <<https://www.nzz.ch/zuerich/grossbaustelle-in-der-zuercher-innenstadt-das-platzproblem-am-central-ld.1303943?reduced=true>> [Zugriff: 16.09.2022].
- Gebhardt, L. & König, A. (2021). Wie vermeiden wir den Matthäuseffekt in Reallaboren? Selektivität in partizipativen Prozessen. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 79 (4), 336–350. doi:10.14512/rur.64
- Gemeinderat Stadt Zürich (Hrsg.) (2014). *Motion: GR Nr. 2014/308*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/29b6903a-8cf7-4150-941d-aae4180d0e91/2014\\_0308.pdf](https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/29b6903a-8cf7-4150-941d-aae4180d0e91/2014_0308.pdf)> [Zugriff: 23.09.2021].
- Gemeinderat Stadt Zürich (Hrsg.) (2019). *Motion: GR Nr. 2019/43*. Verfügbar unter: <[https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/06205b0d-69b6-4ef6-b43d-23ea36970eac/2019\\_0043.pdf](https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/06205b0d-69b6-4ef6-b43d-23ea36970eac/2019_0043.pdf)> [Zugriff: 19.07.2022].
- Gerhard, U. & Marquardt, E. (2017). Reallabore als innovatives Forschungsformat zur Untersuchung nachhaltiger Stadtentwicklung – eine kritische Reflexion. *Berichte: Geographie und Landeskunde*, 91 (1), 97–111.
- Ghose, R. (2005). The Complexities of Citizen Participation through Collaborative Governance. *Space and Polity*, 9 (1), 61–75. doi:10.1080/13562570500078733
- Glaab, M. (2016). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um «mehr Bürgerbeteiligung» in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: Glaab, M. (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Bürgergesellschaft und Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 3–25. doi:10.1007/978-3-658-12984-2\_1
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gribat, N., Kadi, J., Lange, J., Meubrink, Y. & Müller, J. (2017). Planung als politische Praxis: Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt. *Suburban: Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 5 (1/2), 7–20. doi:10.36900/suburban.v5i1/2.268
- Gribat, N. & Lutz, M. (2018). Planung und Partizipation: Zwischen Emanzipation, Kollaboration und Vereinnahmung. In: Vogelpohl, A., Michel, B., Lebuhn, H., Hoerning, J. & Belinda, B. (Hrsg.), *Raumproduktionen II: Theoretische Kontroversen und politische Auseinandersetzungen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 81–99.
- GSZ (Grün Stadt Zürich) (Hrsg.) (2020). *Programm Klimaanpassung: Fachplanung Hitzeminderung*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/gsz\\_2/publikationen/planung-und-bau/fachplanung-hitzeminderung/FPH\\_Bericht\\_2020\\_low.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/gsz_2/publikationen/planung-und-bau/fachplanung-hitzeminderung/FPH_Bericht_2020_low.pdf)> [Zugriff: 28.09.2022].

- Hagen Hodgson, P. (2013). Partizipatives Planen in Wettingen: Ringen um den Masterplan-Entwurf für die Zukunft der Landstrasse. *Werk, Bauen + Wohnen*, (4/2013), 26–29. doi:10.21256/ZHAW-2674
- Häne, S. (2022). Umstrittener Bürgerrat erhält Bundesgelder. *Tages-Anzeiger online*. News-Artikel vom 17. Mai. Verfügbar unter: <<https://www.tagesanzeiger.ch/umstrittener-buergerrat-erhaelt-bundesgelder-141656113039>> [Zugriff: 28.09.2022].
- Hardwick, S. W. (2009). Case Study Approach. In: Kitchin, R. & Thrift, N. (Hrsg.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier, 441–445.
- Hillier, J. (2003). ‘Agon’izing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be ‘real’. *Planning Theory*, 2 (1), 37–59. doi:10.1177/1473095203002001005
- Hitschfeld, U. (2020). Steuerung von Partizipation und Anforderungen an das Verfahrensdesign. In: Lorenz, A., Hoffmann, C. P. & Hitschfeld, U. (Hrsg.), *Partizipation für alle und alles?: Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*. Wiesbaden: Springer VS, 345–362.
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2020). *Testplanung für «Masterplan HB/Central» und Strategieprozess zur Zukunft des Papierwerd-Areals*. Medienmitteilung vom 4. März. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2020/maerz/200304b.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2020/maerz/200304b.html)> [Zugriff: 11.09.2022]
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2021). *Siegerprojekt für Tramhaltestelle Bahnhofquai steht fest*. Medienmitteilung vom 28. Januar. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2021/Januar/210128a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2021/Januar/210128a.html)> [Zugriff am 19.07.2022].
- Hopf, C. (2015). Forschungsethik und qualitative Forschung. In: Flick, U. von Kardorff, E. & Steinke, I. (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. 11. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 589–600.
- Huber, T. & Fabian, C. (2017). Naturnahe Freiräume für Kinder und mit Kindern planen und gestalten – ein wertvoller Prozess! In: Oehler, P., Käser, N., Drilling, M., Guhl, J. & Thomas, N. (Hrsg.), *Emanzipation, Soziale Arbeit und Stadtentwicklung: Eine programmatische und methodische Herausforderung*. Opladen, Berlin & Toronto: Budrich UniPress, 185–208.
- Huning, S., Droste, C. & Gliemann, K. (2021). Promoting Interculture in Participation in German Urban Planning: Fields of Action for Institutional Change. *Urban Planning*, 6 (2), 127–138. doi:10.17645/up.v6i2.3856
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P. & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21 (1), 21–46. doi:10.1080/14719037.2018.1438499
- INFRAS, VBZ (Verkehrsbetriebe Zürich) & Metron (2013). *Züri-Linie 2030: VBZ-Netzentwicklungsstrategie: Synthesebericht*. VBZ (Verkehrsbetriebe Zürich) (Hrsg.). Zürich.

- Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/vbz/de/index/die\\_vbz/die\\_unternehmensentwicklung/zuerilinie\\_2030.html](https://www.stadt-zuerich.ch/vbz/de/index/die_vbz/die_unternehmensentwicklung/zuerilinie_2030.html)> [Zugriff: 11.09.2022].
- Jörke, D. (2013). Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? *Politische Vierteljahresschrift*, 54 (3), 485–505.
- Kaase, M. (1997). Vergleichende Politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, D. & Müller-Rommel, F. (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft: Ein einführendes Studienbuch*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 159–174.
- Kanton Zürich (1975). *Planungs- und Baugesetz (PBG): (vom 7. September 1975)*. Kanton Zürich Staatskanzlei – Rechtsdienst (Hrsg.). Gesetzestext. Zürich. Verfügbar unter: <[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/WebView/661A92656EA9CB3FC12588A6002415B1/\\$File/700.1\\_7.9.75\\_118.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/661A92656EA9CB3FC12588A6002415B1/$File/700.1_7.9.75_118.pdf)> [Stand: 01.09.2022; Zugriff: 29.09.2022].
- Kanton Zürich (1981). *Strassengesetz (StrG): (vom 27. September 1981)*. Kanton Zürich Staatskanzlei – Rechtsdienst (Hrsg.). Gesetzestext. Zürich. Verfügbar unter: <[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/WebView/5D0BB734CD7296FFC1258847003897BB/\\$File/722.1\\_27.9.81\\_117.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/5D0BB734CD7296FFC1258847003897BB/$File/722.1_27.9.81_117.pdf)> [Stand: 01.06.2022; Zugriff: 29.09.2022].
- Kanton Zürich (2005). *Verfassung des Kantons Zürich: (vom 27. Februar 2005)*. Kanton Zürich Staatskanzlei – Rechtsdienst (Hrsg.). Gesetzestext. Zürich. Verfügbar unter: <[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/WebView/CD7DDF315D5B4E27C125881C001FAC72/\\$File/101\\_27.2.05\\_115.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/CD7DDF315D5B4E27C125881C001FAC72/$File/101_27.2.05_115.pdf)> [Stand: 01.01.2022; Zugriff: 29.09.2022].
- Kaspar, H. & Müller-Böker, U. (2006). Data protection in qualitative research. In: Backhaus, N. & Müller-Böker, U. (Hrsg.), *Gesellschaft und Raum: Konzepte und Kategorien*. Zürich: Geographisches Institut der Universität Zürich, 124–142.
- Keller, D. A., Koch, M. & Selle, K. (1993). «Entweder-Oder» und «Und»: Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. *disP - The Planning Review*, 29 (115), 74–84. doi:10.1080/02513625.1993.10556525
- King, C. S., Feltey, K. M. & O’Neill Susel, B. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58 (4), 317–326.
- Klöti, T. & Drilling, M. (2014). «Warum eigentlich Partizipation?»: *Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume. Forschungsbericht zum ZORA-Projekt «Mitwirkung in der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume»*. Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für soziale Arbeit, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung (Hrsg.). Verfügbar unter: <[https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA\\_Forschungsbericht\\_FHNW-ISS\\_Nov2014\\_def\\_1.pdf](https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA_Forschungsbericht_FHNW-ISS_Nov2014_def_1.pdf)> [Zugriff: 30.09.2022].
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 4. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.

- Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2020). *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA: Schritt für Schritt*. Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-31468-2
- Kühn, M. (2021). Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*, 20 (2), 143–156. doi:10.1177/1473095220953201
- Kurath, M. & Paulos, J. (2019). Materielle Partizipation in der Stadtplanung. In: Kurath, M., & Bürgin, R. (Hrsg.), *Planung ist unsichtbar: Stadtplanung zwischen relationaler Designtheorie und Akteur-Netzwerk-Theorie. Sozialtheorie*. Bielefeld: transcript Verlag, 185–214. doi:10.14361/9783839448533-008
- Leimgruber, B. (2016). Paradigmenwechsel in der Quartierentwicklung. *Wipkinger-Zeitung online*. News-Artikel vom 14. Dezember. Verfügbar unter: <<https://wipkinger-zeitung.ch/paradigmenwechsel-in-der-quartierentwicklung/>> [Zugriff: 28.09.2022].
- Linder, W. & Vatter, A. (1996). Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hrsg.), *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag GmbH, 181–188.
- Lorenz, A., Hoffmann, C. P. & Hitschfeld, U. (Hrsg.) (2020). *Partizipation für alle und alles?: Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Margerum, R. D. (2002). Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21 (3), 237–253. doi:10.1177/0739456X0202100302
- Mattisek, A., Pfaffenbach, C. & Reuber, P. (2013). *Methoden der empirischen Humangeographie*. 2. Auflage, Neubearbeitung. Braunschweig: Westermann.
- Mauch, C. & Cuche-Curti, C. (2017). *Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat vom 17. Mai 2017: GR Nr. 2017/136*. Gemeinderat Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/f4cf4308-a027-4a0b-9399-28550a52ec67/2017\\_0136.pdf](https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/f4cf4308-a027-4a0b-9399-28550a52ec67/2017_0136.pdf)> [Zugriff: 26.9.2022].
- Mauch, C. & Cuche-Curti, C. (2020). *Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat vom 20. Mai 2020: GR Nr. 2020/197*. Gemeinderat Stadt Zürich (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/c4c44031-458f-4056-a2bd-575f45c306df/2020\\_0197.pdf](https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/c4c44031-458f-4056-a2bd-575f45c306df/2020_0197.pdf)> [Zugriff: 27.09.2022].
- Mayring, P. (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 10., neu ausgestattete Auflage. Weinheim & Basel: Beltz Verlag.
- McAuliffe, C. & Rogers, D. (2018). Tracing resident antagonisms in urban development: agonistic pluralism and participatory planning. *Geographical Research*, 56 (2), 219–229. doi:10.1111/1745-5871.12283

- McGovern, S. J. (2013). Ambivalence over Participatory Planning within a Progressive Regime: Waterfront Planning in Philadelphia. *Journal of Planning Education and Research*, 33 (3), 310–324. doi:10.1177/0739456X13481246
- Meier, G. (2018). *Stadt und Partizipation: Eine Analyse zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung*. Heidelberger geographische Arbeiten, H. 136. Dissertation. Heidelberg: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Heidelberg.
- Merkens, H. (2015). Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion. In: Flick, U. von Kardorff, E. & Steinke, I. (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. 11. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 286–299.
- Metzler, B. (2021). Streit um Bellerivestrasse: Spurabbau verschoben: Stadtrat Wolff ist nicht mehr zuständig. *Tages-Anzeiger online*. News-Artikel vom 12. Februar. Verfügbar unter: <<https://www.tagesanzeiger.ch/spurabbau-verschoben-stadtrat-wolff-ist-nicht-mehr-zustaendig-280971649926>> [Zugriff: 28.09.2022].
- Metzler, B. (2022). Brisanter Plan: In Zürich könnten Wolkenkratzer künftig 250 Meter in den Himmel ragen. *Tages-Anzeiger online*. News-Artikel vom 1. Februar. Verfügbar unter: <<https://www.tagesanzeiger.ch/in-zuerich-koennten-wolkenkratzer-kuenftig-250-meter-in-den-himmel-ragen-225836265858>> [Zugriff: 28.09.2022].
- moderat (2021). *Masterplan HB / Central: Dokumentation Echogruppe Samstag 29. Mai 2021, 9.00 – 12.30 Uhr*. TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich) (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/taz/Gestalten/Publikationen\\_und\\_Broschueren/masterplan-hb-central/Testplanung%20HB-Central%20Dokumentation%20Echogruppe.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/taz/Gestalten/Publikationen_und_Broschueren/masterplan-hb-central/Testplanung%20HB-Central%20Dokumentation%20Echogruppe.pdf)> [Zugriff: 27.09.2022].
- moderat (2022). *Masterplan HB / Central: Dokumentation Echogruppe Samstag 14. Mai 2022*. TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich) (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/taz/Gestalten/Publikationen\\_und\\_Broschueren/masterplan-hb-central/20220609%20Testplanung%20HB-Central%20Dokumentation%20zweite%20Echogruppe\\_final.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/taz/Gestalten/Publikationen_und_Broschueren/masterplan-hb-central/20220609%20Testplanung%20HB-Central%20Dokumentation%20zweite%20Echogruppe_final.pdf)> [Zugriff: 09.07.2022].
- Mouffe, C. (2014). *Agonistik: die Welt politisch denken*. Berlin: Suhrkamp.
- Pløger, J. (2021). Politics, planning, and ruling: the art of taming public participation. *International Planning Studies*, 26 (4), 426–440. doi:10.1080/13563475.2021.1883422
- Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2021). *Stadtzürcher Bevölkerung wächst weiter*. Medienmitteilung vom 30. November. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2021/november/211130a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2021/november/211130a.html)> [Zugriff: 24.09.2022].
- Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2022). *Historische Daten*. Verfügbar unter: <<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/staat-recht-politik/politik/wahlen/kantonsratswahlen/historisch.html>> [Zugriff: 01.08.2022].

- Quilling, E. & Köckler, H. (2018). Partizipation für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. In: Baumgart, S., Köckler, H., Ritzinger, A. & Rüdiger, A. (Hrsg.), *Planung für gesundheitsfördernde Städte. Forschungsberichte der ARL 08*. Hannover: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung), 101–117.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2021). *Vernehmlassung zu einem Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung*. Medienmitteilung vom 18. Mai. Verfügbar unter: <<https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/2021-vernehmlassung-zu-einem-gesetz-ueber-die-partizipation-der-quartierbevoelkerung-rr.html>> [Zugriff: 07.08.2022].
- Reinert, A. (2003). Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley, A. & Weitz, L. (Hrsg.), *Praxis Bürgerbeteiligung: Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Nr. 30*. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit & Agenda Transfer, 33–40.
- Ritter, F. P. (2021). Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg. In: Bätge, F., Effing, K., Möltgen-Sicking, K. & Winter, T. (Hrsg.), *Politische Partizipation. Kommunale Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS, 235–256.
- Roskamm, N. (2015). Planungstheorie aktuell: Von rational bis agonistisch – eine Positionsbestimmung. *Planerin*, (6/2015), 9–11.
- Ruddat, M. & Mayer, V. (2020). *Wie beteiligen? Die Sicht der Verwaltung auf kommunale Partizipationsprozesse anhand von Fallbeispielen in Herrenberg und Stuttgart*. *Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Nr. 38*. Arbeitsbericht. Stuttgart: ZIRIUS (Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung an der Universität Stuttgart), Institut für Sozialwissenschaften, Abt. für Technik- und Umweltsoziologie, Universität Stuttgart; Institut für Sozialwissenschaften, Abt. für Politische Theorie und empirische Demokratieforschung, Universität Stuttgart & DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung.
- Sackmann, R. (2014). Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklungsprozessen – Wundermittel oder Mogelpackung? *Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung*, (5). Würzburg: Universität Würzburg.
- SBB (Schweizerische Bundesbahnen) (o.J.). *Bahnhöfe*. Verfügbar unter: <<https://reporting.sbb.ch/bahnhoefe>> [Zugriff: 31.07.2022].
- Scharrer, M. (2017). «Stopp der Verkehrsbehinderung»: Stauinitiative: Zürcher Kantonsrat stellt sich hinter Gegenvorschlag. *Limmattaler Zeitung online*. News-Artikel vom 13. März. Verfügbar unter: <<https://www.limmattalerzeitung.ch/limmattal/zuerich/stauinitiative-zuercher-kantonsrat-stellt-sich-hinter-gegenvorschlag-ld.1626396>> [Zugriff: 16.09.2022].
- Schneider, A. (2021). Partizipation und Kooperation. In: Schneider, A. & Gilgen, K. (Hrsg.), *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*. 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 633–641.

- Schneider, A. & Wirz, N. (2021). Qualitätssichernde Werkzeuge. In: Schneider, A. & Gilgen, K. (Hrsg.), *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*. 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 577–595.
- Schöffel, J. (2021). Städtebauliche Planungsprozesse. In: Schneider, A. & Gilgen, K. (Hrsg.), *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*. 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 224–234.
- Schwanke, K. (2010). Starke Stadtregion Luzern: Abklärungsphase zweier Zukunftsszenarien zur nachhaltigen Stärkung der Stadtregion. *IMP-Blickpunkt*, (23/2010), 7. Verfügbar unter: <[https://www.alexandria.unisg.ch/107496/1/Blickpunkt%2BNr.%2B23\\_2010.pdf](https://www.alexandria.unisg.ch/107496/1/Blickpunkt%2BNr.%2B23_2010.pdf)> [Zugriff: 27.09.2022].
- Schweizerische Eidgenossenschaft (1979). *Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG): vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019)*. Bundeskanzlei der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hrsg.). Gesetzestext. Bern. Verfügbar unter: <[https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1979/1573\\_1573\\_1573](https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1979/1573_1573_1573)> [Zugriff: 29.09.2022].
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2002). *Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG): vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Juli 2020)*. Bundeskanzlei der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hrsg.). Gesetzestext. Bern. Verfügbar unter: <<https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2003/667>> [Zugriff: 29.09.2022].
- Selle, K. (1996). Klärungsbedarf: Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen – insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In: Selle, K. (Hrsg.), *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden & Berlin: Bauverlag GmbH, 161–180.
- Selle, K. (1997). Planung und Kommunikation: Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. *disP - The Planning Review*, 33 (129), 40–47. doi:10.1080/02513625.1997.10556645
- Selle, K. (2013). *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?: Analysen und Konzepte*. Detmold: Verlag Dorothea Rohn.
- SIA, (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein) (Hrsg.) (2009). *Ordnung SIA 143 2009: Ordnung für Architektur- und Ingenieurstudienaufträge*. Norm. Zürich.
- SIA (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein) (Hrsg.) (2018). *SIA 142i-604d: Testplanungen: Wegleitung zur Ordnung SIA 143*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/sia-service/sia\\_142i-604d\\_Testplanungen.pdf](https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/sia-service/sia_142i-604d_Testplanungen.pdf)> [Zugriff am 10.7.2022].
- Sommer, J. (Hrsg.) (2015). *Kursbuch Bürgerbeteiligung #1*. Berlin: Deutsche Umweltstiftung.
- SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) (2017). Anti-Stau-Artikel: Stadtzürcher Verkehrsplanung wird noch schwieriger. *SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) online*. News-Artikel vom 26.

- September. Verfügbar unter: <<https://www.srf.ch/news/regional/zuerich-schaffhausen/anti-stau-artikel-stadtzuercher-verkehrsplanung-wird-noch-schwieriger>> [Zugriff: 26.07.2022].
- SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) (2020). Kanton Zürich: Stimmvolk stoppt Milliarden-tunnel. *SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) online*. News-Artikel vom 9. Februar. Verfügbar unter: <<https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-oberrubrik/abstimmungen/kanton-zuerich-stimmvolk-stoppt-milliardentunnel>> [Zugriff: 27.07.2022].
- SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) (2021). Abstimmung Stadt Zürich: Grünes Licht für Park auf Autobahndach in Schwamendingen. *SRF (Schweizer Radio und Fernsehen) online*. News-Artikel vom 7. März. Verfügbar unter: <<https://www.srf.ch/news/abstimmungen/abstimmung-stadt-zuerich-gruenes-licht-fuer-park-auf-autobahndach-in-schwamendingen>> [Zugriff: 27.07.2022].
- Stadt Luzern (Hrsg.) (2020). *Partizipative Planungsprozesse: Leitfaden*. Luzern. Verfügbar unter: <[https://www.stadtluzern.ch/\\_docn/2791891/200904\\_Leitfaden\\_Partizipative\\_Planungsprozesse.pdf](https://www.stadtluzern.ch/_docn/2791891/200904_Leitfaden_Partizipative_Planungsprozesse.pdf)> [Zugriff: 25.09.2022].
- Stadt Zürich (2021). *Mitwirken an Zürichs Zukunft!* Verfügbar unter: <<https://mitwirken.stadt-zuerich.ch/?locale=de>> [Zugriff: 01.08.2022].
- Stadtrat Stadt Zürich (Hrsg.) (2021). *Velostrategie 2030: Mit dem Velo sicher und einfach durch Zürich*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/site/velo/4\\_die-strategien/Velostrategie%202030.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/site/velo/4_die-strategien/Velostrategie%202030.pdf)> [Zugriff: 29.09.2022].
- Stadtrat Stadt Zürich (2022). *Strategie-Schwerpunkte*. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/stadtrat/strategien2035/strategieschwerpunkte.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/strategien2035/strategieschwerpunkte.html)> [Zugriff: 01.08.2022].
- Steinbach, M. (2021). Beschäftigte kommunaler Verwaltungen im Kontext politischer Partizipation: Anforderungen, Identitäten und Strategien. In: Bätge, F., Effing, K., Möltgen-Sicking, K. & Winter, T. (Hrsg.), *Politische Partizipation. Kommunale Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS, 193–217.
- Steinbach, M & Süss, S. (2018). Administrators' identities and strategies in the e-participation innovation process: A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities. *Information Polity*, 23 (3), 281–305.
- STEZ (Stadtentwicklung Zürich) (Hrsg.) (2006a). *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse: 22 Fallbeispiele*. Zürich.
- STEZ (Stadtentwicklung Zürich) (Hrsg.) (2006b). *Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse: Arbeitshilfe für die Stadtverwaltung*. Zürich.
- STEZ (Stadtentwicklung Zürich) (Hrsg.) (2020). *Beilage zu GR Nr. 2020/197: Bericht «Partizipationsprozesse» zum Postulat GR Nr. 2017/226*. Zürich. Verfügbar unter:

- <[https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/c4c44031-458f-4056-a2bd-575f45c306df/2020\\_0197.pdf](https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/c4c44031-458f-4056-a2bd-575f45c306df/2020_0197.pdf)> [Zugriff: 24.09.2022].
- Stout, M. (2010). Climbing the ladder of participation: Establishing local policies for participatory practice. *Public Administration and Management*, 15 (1), 45–97.
- Swyngedouw, E. (2013). Die postpolitische Stadt. *Suburban: Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 1 (2), 141–158. doi:10.36900/suburban.v1i2.100
- TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich) (Hrsg.) (2020). *Programm Testplanung – Phase Präqualifikation: Masterplan HB / Central 2050*. Zürich. Verfügbar unter: <[https://espazium.s3.eu-central-1.amazonaws.com/files/2020-07/200701\\_testplanung\\_hb-central\\_programm.pdf](https://espazium.s3.eu-central-1.amazonaws.com/files/2020-07/200701_testplanung_hb-central_programm.pdf)> [Zugriff: 31.01.2022].
- TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich) (2021). «Online-Ausstellung» zur ersten Stufe der Testplanung HB / Central. Verfügbar unter: <<https://testplanunghbcentral.ch/>> [Zugriff: 27.09.2022].
- TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich) (2022). «Online-Ausstellung» zur Stufe 2 der Testplanung Masterplan HB / Central. Verfügbar unter: <<https://stufe2.testplanunghbcentral.ch/>> [Zugriff: 27.09.2022].
- TED (Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich) (2020). *Verkehrsversuch: Bellerivestrasse wird temporär zweispurig*. Medienmitteilung vom 3. September. Verfügbar unter: <<https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2020/september/200903a.html>> [Zugriff: 27.07.2022].
- TED (Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich) (2021). *Masterplan HB/Central: Erste Visionen liegen vor*. Medienmitteilung vom 4. Juni. Verfügbar unter: <<https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2021/juni/210604a.html>> [Zugriff: 26.07.2022]
- TED (Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich) (2022a). *Masterplan HB / Central*. Verfügbar unter: <<https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/gestalten/masterplan-hb-central.html>> [Zugriff: 04.07.2022]
- TED (Tiefbau- und Entsorgungsdepartement der Stadt Zürich) (2022b). *Masterplan HB/Central 2050: Zukunftsszenarien für Zürichs Zentrum*. Medienmitteilung vom 31. Mai. Verfügbar unter: <<https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2022/mai/220531a.html>> [Zugriff: 26.07.2022].
- Tele Züri (2020). Geplanter Spurabbau an der Bellerivestrasse bekommt Gegenwind vom Kanton. *Tele Züri online*. News-Video erstmals ausgestrahlt am 7. September. Verfügbar unter: <<https://tv.telezueri.ch/zuerinews/geplanter-spurabbau-an-der-bellerivestrasse-bekommt-gegenwind-vom-kanton-139059283>> [Zugriff: 27.07.2022].

- Thomas, N., Oehler, P. & Frei, P. (2014). Der Landhof bleibt grün!? Die Auseinandersetzung um Raumwerte in der unternehmerischen Stadt am Beispiel des Landhofareals in Basel (Schweiz). In: Schnur, O., Drilling, M. & Niermann, O. (Hrsg.), *Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt: Quartiere als Wohn- und Investitionsorte*. Wiesbaden: Springer VS, 123–142. doi:10.1007/978-3-658-06161-6\_7
- UZH Forschungsteam Geographie (2021). *Ghöreder ois?! Ein Beitrag der Universität Zürich*. TAZ (Tiefbauamt der Stadt Zürich). Verfügbar unter: <<https://testplanunghbcntral.ch/der-etwas-andere-blick-auf-den-raum-ein-beitrag-der-universitaet-zuerich>> [Zugriff: 12.07.2022].
- Vatter, A. & Alpiger, C. (2017). Evaluationskriterien zur Bewertung von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren. In: Sommer, J. (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*. Berlin: Deutsche Umweltstiftung, 410–422.
- Vetter, A. & Remer-Bollow, U. (2017). *Bürger und Beteiligung in der Demokratie: Eine Einführung. Grundwissen Politik*. Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-13722-9
- Wagner, T. (2013). *Die Mitmachfalle: Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*. Köln: PapyRossa Verlag.
- Wehrli-Schindler, B. (1984). Partizipation an der Stadtplanung—Möglichkeiten und Grenzen. *disP - The Planning Review*, 20 (74), 8–13. doi:10.1080/02513625.1984.10708375
- Winkler, D. & Zeccola, M. (2022). Bürgerräte im europäischen Vergleich. In: Hauser, T. & Winkler, D. (Hrsg.), *Gehört werden: neue Wege der Bürgerbeteiligung. Perspektiven auf Gesellschaft und Politik*. Stuttgart: Kohlhammer, 105–118.
- Wolff, A. (2016). Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. *disP - The Planning Review*, 52 (4), 55–66. doi:10.1080/02513625.2016.1273670
- Wright, M. T., von Unger, H. & Block, M. (2010). Partizipation der Zielgruppe in der Gesundheitsförderung und Prävention. In: Wright, M. T. (Hrsg.), *Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention*. Bern: Verlag Hans Huber, 35–52.
- Yang, K. & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71 (6), 880–892. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x
- Zängerle, R. & Schenkel, W. (2020). *Neugestaltung Hafensporenade Enge: Der Mitwirkungsprozess zusammengefasst – Schlussbericht*. GSZ (Grün Stadt Zürich) (Hrsg.). Zürich. Verfügbar unter: <[https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/gsz\\_2/publikationen/aktuell/projekte/Hafenanlage-Enge/HPE\\_Mitwirkung\\_Fazit\\_def\\_201110.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/gsz_2/publikationen/aktuell/projekte/Hafenanlage-Enge/HPE_Mitwirkung_Fazit_def_201110.pdf)> [Zugriff: 27.09.2022].
- Zimmerli, J. (2021). Partizipation in der Planung großer Quartiere. *pnd – rethinking planning*, (1/2021), 73-84. doi:10.18154/RWTH-2021-01681

- ZORA (Zentrum Öffentlicher Raum des Schweizerischen Städteverbands) (Hrsg.) (o. J.).  
*Partizipation: Arbeitshilfe für die Planung von partizipativen Prozessen bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums*. Bern. Verfügbar unter: <[https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA\\_Broschuere\\_Partizipation\\_de\\_1.pdf](https://zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA_Broschuere_Partizipation_de_1.pdf)> [Zugriff: 25.09.2022].
- zur Nedden, M. (2020). Partizipation im Kontext von Stadtentwicklung und Gentrifizierung. In: Lorenz, A., Hoffmann, C. P. & Hitschfeld, U. (Hrsg.), *Partizipation für alle und alles?: Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*. Wiesbaden: Springer VS, 127–141.
- Züri Urban (2021). *Frühhauslese*. Verfügbar unter: <<https://www.zueri-urban.com/fr%C3%BChauslese-videos>> [Zugriff: 11.09.2022].

## 8 Anhang

### 8.1 Interviewleitfaden

*Anmerkung des Autors: Der hier dargestellte Leitfaden stellt die Basisversion des Leitfadens dar. Im Vorfeld jedes Interviews wurden einzelne Fragen entsprechend den Erkenntnissen aus vorhergehenden Interviews sowie im Hinblick auf die Rolle der interviewten Person im Planungsverfahren modifiziert, inhaltlich ausgeweitet oder reduziert.*

#### Wichtige Schritte vor Beginn des Interviews – ABHAKEN ZUR KONTROLLE:

- |   |   |
|---|---|
| 1) Vorstellung meiner Person und des Themas der Masterarbeit            | ○ |
| 2) Einverständniserklärung zusammen mit der Person durchgehen           | ○ |
| 3) Kontrollieren, dass die Einverständniserklärung unterschrieben wurde | ○ |
| 4) Aufnahme testen  | ○ |
| 5) Aufnahme starten   | ○ |

#### Start Interview:

*Anmerkung des Autors: Numerisch aufgeführte Fragen sind Hauptfragen, die auf jeden Fall gestellt werden sollten; alphabetisch aufgeführte Fragen sind mögliche weiterführende und spezifizierende Fragen, die je nach Bedarf und verbleibender Zeit gestellt werden können.*

#### **Block 1 – zum «Masterplan HB/Central»**

1. In welchem Verhältnis stehen Sie zum Projekt «Masterplan HB/Central»?
  - a. Wie ist es dazu gekommen, dass Sie in dieses Projekt involviert wurden?
  - b. Wie sehen Ihre Tätigkeiten im Rahmen des Projekts aus?
2. Worum geht es in dieser Testplanung / beim «Masterplan HB/Central»?
  - a. Welche Akteur\*innen sind vom Projekt betroffen?
  - b. Welche Ansprüche muss der Masterplan unter einen Hut bringen?
  - c. Welche Rolle spielen lokalpolitische Akteur\*innen im Projekt?
3. Was sind Ihrer Ansicht nach Herausforderungen dieser Testplanung / der Erarbeitung des Masterplans?
  - a. Wie wird mit solchen Herausforderungen in der Praxis umgegangen?
4. Welche unumstösslichen Vorgaben (z.B. gesetzliche) sind Ihnen für diese Testplanung / für die Erarbeitung des Masterplans bekannt?
  - a. Welche sind das und wer stellt sie?
  - b. Inwiefern schränken solche Vorgaben den Handlungsspielraum der Planungsakteur\*innen bei der Projektarbeit ein?
  - c. Wie wird mit solchen Herausforderungen in der Praxis umgegangen?

5. Welche Erfahrungen haben Sie mit anderen Stadtplanungsverfahren gemacht (innerhalb / ausserhalb der Stadt Zürich)?
  - a. Inwiefern unterscheiden sich diese Erfahrungen von Ihren Erfahrungen mit dem «Masterplan HB/Central»?
  - b. Ist die Erarbeitungsweise des Masterplans typisch für Stadtplanungsprojekte? Wenn nein: Was ist daran untypisch?

## **Block 2 – zum Partizipationsverfahren**

6. Was sind die Berührungspunkte Ihrer Projektstätigkeit mit dem Partizipationsverfahren («Echoveranstaltungen»)?
  - a. Nach Ihrem Wissensstand: Was können Sie mir darüber sagen, wie das Partizipationsverfahren zustande kam und welche Überlegungen in die Konzeption eingeflossen sind?
  - b. Was können Sie mir zum Budgetierungsprozess des Partizipationsverfahrens sagen? Welche Akteur\*innen sind dabei von zentraler Bedeutung?
7. Was ist Ihrer Ansicht nach Herausforderungen dieses Partizipationsverfahrens (Planung/Organisation/Durchführung)?
  - a. Welchen Einfluss haben Komplexität und Langfristigkeit der Planung auf das Partizipationsverfahren\*?
  - b. Wie wird mit solchen Herausforderungen in der Praxis umgegangen?
  - c. Was können Sie mir über den Zeitpunkt des Partizipationsverfahrens innerhalb der grösseren Planung sagen?
8. Welche unumstösslichen Vorgaben (z.B. gesetzliche) sind Ihnen für die Konzeption des Partizipationsverfahrens bekannt?
  - a. Welche sind das und wer stellt sie?
  - b. Inwiefern schränken solche Vorgaben den Handlungsspielraum der Behörden bei der Planung/Durchführung der Echogruppen ein?
  - c. Wie wird mit solchen Einschränkungen in der Praxis umgegangen?
9. Was können Sie mir über die Zusammensetzung der Öffentlichkeitsvertreter\*innen in der Echogruppe erzählen?
  - a. Was war nach Ihrem Wissensstand die Motivation, die Echogruppe auf diese Art zusammzusetzen?
  - b. Sind Ihnen Personengruppen bekannt, die in Partizipationsverfahren in der Stadt Zürich typischerweise über-/untervertreten sind?
  - c. Was erschwert die Auswahl der Öffentlichkeitsvertreter\*innen?
  - d. Wie wird mit solchen Einschränkungen in der Praxis umgegangen?
10. Was können Sie mir über den Einfluss der beteiligten Öffentlichkeitsvertreter\*innen auf die Entscheidungsfindung / den Ausgang der Testplanung erzählen?
  - a. Was war nach Ihrem Wissensstand die Motivation bei der Konzeption der Echoveranstaltungen im Hinblick auf die Entscheidungskompetenz der Beteiligten?

---

\* Die Frage bzgl. der Komplexität und Langfristigkeit der Planung wurde als Folge ihrer starken Thematisierung an der ersten Beobachtung in den Leitfaden aufgenommen.

- b. Was erschwert die Zusprache einer grösseren Entscheidungskompetenz an die Beteiligten, sofern man dies möchte?
  - c. Wie wird mit solchen Einschränkungen in der Praxis umgegangen?
  - d. Welche Bedingungen müssten für die Zusprache einer grösseren Entscheidungskompetenz der Beteiligten erfüllt sein?
  - e. Welche Überlegungen wurden im Hinblick auf den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht?
11. Welche Erfahrungen haben Sie mit anderen Partizipationsverfahren gemacht (innerhalb / ausserhalb der Stadt Zürich)?
- a. Inwiefern unterscheiden sich diese Erfahrungen von Ihren Erfahrungen mit dem Partizipationsverfahren zum «Masterplan HB/Central»?
  - b. Sind die Echoveranstaltungen eine typische Beteiligungsform bei Stadtplanungsprojekten? Wenn nein: was ist daran untypisch?
12. Welche Bedeutung haben Partizipationsverfahren in Stadtplanungsprojekten?
- a. Wie ist Ihre persönliche Einstellung zu Partizipationsverfahren in der Stadtplanung?
  - b. Wie schätzen Sie die Erwartungen der Öffentlichkeit an Partizipationsverfahren ein?
  - c. Erfahren Beteiligungsverfahren in der Stadt Zürich politischen Rückhalt?
  - d. Wie schätzen Sie die Strukturen und Abläufe innerhalb der Stadtverwaltung für die Durchführung von Partizipationsverfahren ein? Werden Partizipationsverfahren eher begünstigt oder blockiert?
  - e. In der Stadt Zürich wird häufig über Planungen/Bauprojekte abgestimmt. Beeinflusst dieser Umstand Ihrer Ansicht nach, wie die Echoveranstaltungen (resp. Partizipationsverfahren in der Stadt Zürich generell) ausgelegt werden?

### **Abschluss**

- 13. Gibt es Aspekte, die noch nicht angesprochen wurden, die Ihrer Ansicht nach für die Masterarbeit relevant sind?
- 14. Gibt es eine «Message», die ich für die weitere Forschung / weitere Interviews unbedingt mitnehmen sollte?
- 15. Wer würde sich Ihrer Ansicht nach für ein weiteres Interview eignen?

## 8.2 Liste der Interviews und Beobachtungen

In der Liste der Interviews wurde auf die nachfolgenden Angaben aufgrund der überschaubaren Gesamtanzahl der Planungsakteur\*innen und damit verknüpften Überlegungen der Anonymität – s. Kapitel 3.4 – verzichtet: 1) Beruflicher Hintergrund der interviewten Personen, 2) Datum der Durchführung und 3) ob ein\*e Planungsakteur\*in der Stadtverwaltung angehörte oder nicht. In der Liste der Beobachtungen wurde bei den projektinternen Besprechungen auf die nachfolgenden Angaben verzichtet: 1) Datum der Durchführung, 2) Dauer der Veranstaltung und 3) Anzahl anwesender Personen. Die Interview- und Beobachtungsnummern sind nicht zwingenderweise chronologisch entsprechend des Erhebungszeitpunktes angeordnet.

### Liste der Interviews:

Interview-Nr.	Art der Durchführung	Dauer	Planungsakteur*in
1	Physisches Treffen	72 Min.	Ja
2	Physisches Treffen	48 Min.	Ja
3	Virtuell	68 Min.	Ja
4	Virtuell	58 Min.	Ja
5	Physisches Treffen	55 Min.	Ja
6	Virtuell	113 Min.	Ja
7	Physisches Treffen	58 Min.	Ja
8	Virtuell	44 Min.	Ja
9	Physisches Treffen	57 Min.	Ja
10	Physisches Treffen	94 Min.	Ja
11	Virtuell	90 Min.	Ja
12	Physisches Treffen	53 Min.	Ja
13	Virtuell	42 Min.	Nein

### Liste der Beobachtungen:

Beobachtung-Nr.	Art des Beobachtungstermins
1	Projektinterne Besprechung
2	Projektinterne Besprechung
3	Projektinterne Besprechung
4	Projektinterne Besprechung
5	Zweite Echoveranstaltung

### 8.3 Einverständniserklärung für Interviewteilnehmende

Anmerkung: Das Wording des Themas und der Forschungsfrage wurde zwischen dem Zeitpunkt des Versands der Einverständniserklärungen bis zur Fertigstellung der Masterarbeit zur Präzisierung leicht angepasst.

#### Einverständniserklärung für Interviewteilnehmende

Sehr geehrte\*r [Vorname] [Nachname]

Im Rahmen meiner Masterarbeit zum Thema Partizipationsverfahren in der Stadt Zürich im Fallbeispiel des «Masterplan HB/Central» möchte ich Sie gerne als Fachperson interviewen. Es handelt sich um eine Masterarbeit der Fachrichtung Humangeographie. Die Arbeit ist Bestandteil meines Geographie-Studiums am Geographischen Institut der Universität Zürich (GIUZ) und wird von Prof. Dr. Hanna Hilbrandt betreut.

#### Thema der Masterarbeit:

Die Arbeit untersucht die Forschungsfrage, wie behördliche Hürden die Gestaltung eines möglichst inklusiven Partizipationsverfahrens in der Stadt Zürich im Fallbeispiel des «Masterplan HB/Central» beeinflussen. Unter «behördlichen Hürden» sind jegliche Umstände zu verstehen, die die Behörden in ihren Möglichkeiten einschränken, ein Beteiligungsverfahren zu gestalten, das eine möglichst breite Öffentlichkeit miteinbezieht und am Entscheidungsprozess teilhaben lässt (z.B. gesetzliche Vorgaben). Damit soll ein besseres Verständnis für die Art und Weise gewonnen werden, wie Partizipation in der Praxis umgesetzt wird.

#### Verwendung Ihrer Aussagen und Anonymität:

Das Interview kann auf Hochdeutsch, Schweizerdeutsch (Mundart) oder Englisch durchgeführt werden und wird für die spätere Auswertung aufgezeichnet, ausser dies ist ausdrücklich nicht erwünscht. Ihre Aussagen können in verdichteter Form oder durch direkte Zitierung ausgewählter Passagen dazu verwendet werden, im Rahmen der Masterarbeit Forschungserkenntnisse zu erzielen. Die erhobenen Daten können zudem für die wissenschaftliche Weiterverarbeitung verwendet werden, z.B. für Artikel in wissenschaftlichen Publikationen oder Blogbeiträgen. Angaben zu Ihrer Person wie Name oder Departements-/Firmenzugehörigkeit werden in jedem Fall anonymisiert. Sie werden zudem die Gelegenheit haben, das Interview-Transkript gegenzulesen, ebenso wie Passagen der unveröffentlichten Masterarbeit, die explizit auf Ihre Aussagen verweisen, sollten Sie letzteres wünschen. Die fertige Masterarbeit wird innerhalb des [Bibliothek-Katalogs der Universität Zürich](#) öffentlich zugänglich sein. Auf Ihren Wunsch hin wird Ihnen die Arbeit zusätzlich per E-Mail zugesandt.

#### Datenschutz und Widerrufsrecht:

Die Transkription und inhaltliche Auswertung des Interviews erfolgen ausschliesslich durch mich. Ihre Daten und Interview-Transkripte werden stets nur auf lokalen Datenträgern gespeichert. Sie haben jederzeit das Recht, einzelne Aussagen oder Ihr Einverständnis zur Teilnahme am Forschungsprojekt rückwirkend vollumfänglich zu widerrufen. In diesem Fall werden die entsprechenden Daten gelöscht. Nach Abschluss der Arbeit werden die erhobenen Daten bis maximal zehn Jahre aufbewahrt und anschliessend gelöscht.

*Bitte füllen sie die nachfolgenden Felder vor dem Interview aus. Bei einem Treffen vor Ort kann das auch direkt vor dem Interview getan werden – ich werde am Termin ein ausgedrucktes Exemplar des Dokuments mitbringen.*

Sie haben die Inhalte dieses Formulars gelesen und sind mit ihnen einverstanden:  Ja  Nein

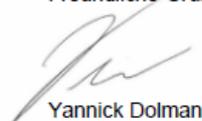
Sie stimmen der Aufzeichnung dieses Interviews für die beschriebenen Zwecke zu:  Ja  Nein

Name, Vorname: .....

Ort, Datum: ..... Unterschrift: .....

Besten Dank für Ihre Unterstützung meiner Masterarbeit. Bei Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Yannick Dolman

#### Kontakt:

Yannick Dolman; Masterstudent Geographie am Geographischen Institut der Universität Zürich;  
E-Mail: [E-Mail-Adresse]

#### Betreut durch:

Prof. Dr. Hanna Hilbrandt; Professorin für Sozial- und Kulturgeographie am Geographischen Institut der Universität Zürich; E-Mail: [E-Mail-Adresse]

## 8.4 Verdichtetes Kategoriensystem

Kategorie	Subkategorien	Die Textstellen thematisieren:
Rechtliche Rahmenbedingungen der Partizipation	-	Gesetzliche Vorgaben, die sich spezifisch auf den Gestaltungsspielraum von Partizipationsverfahren beziehen
Ressourcen für Partizipation	-	Die für Partizipationsverfahren zur Verfügung stehenden Ressourcen
Gestaltung des Partizipationsformates  <i>Anmerkung: Aus dieser Oberkategorie wurde in Kombination mit der Kategorie «Stimmenvielfalt» die Hürde «Auswahl der Beteiligten und des Beteiligungsformates» hergeleitet.</i>	Format Echoveranstaltungen	Die Eigenschaften und Qualitäten des Partizipationsformates «Echoveranstaltungen»
	Andere Partizipationsformate	Die Eigenschaften und Qualitäten anderer Partizipationsformate
Wertvorstellungen	Wahrnehmung von Partizipationsverfahren	Wertvorstellungen der Planungsakteur*innen in Bezug auf Partizipationsverfahren
	Wahrnehmung der Öffentlichkeit	Wertvorstellungen der Planungsakteur*innen in Bezug auf die Öffentlichkeit, die an Partizipationsverfahren teilnimmt
	Erfahrungen mit Partizipationsverfahren	Prägende Erfahrungen, die Planungsakteur*innen in anderen Partizipationsverfahren gemacht haben
	Legitimationswahrnehmung	Die Wahrnehmung unter den Planungsakteur*innen zu politischer Legitimation der Echoveranstaltungen sowie von Partizipationsverfahren im Allgemeinen
	Sonstige	Weitere Wertvorstellungen, die sich keiner der anderen Subkategorien zuordnen lassen
Komplexität der Planung	Herausforderung für das Planungsverfahren (Komplexität)	Aspekte der Komplexität der Planung, die eine Herausforderung für die Masterplanung als Ganzes darstellen
	Herausforderung für das Partizipationsverfahren (Komplexität)	Aspekte der Komplexität der Planung, die eine Herausforderung für die Konzeption des Partizipationsverfahrens darstellen
Langfristigkeit der Planung	Herausforderung für das Planungsverfahren (Langfristigkeit)	Aspekte der Langfristigkeit der Planung, die eine Herausforderung für die Masterplanung als Ganzes darstellen
	Herausforderung für das Partizipationsverfahren (Langfristigkeit)	Aspekte der Langfristigkeit der Planung, die eine Herausforderung für die Konzeption des Partizipationsverfahrens darstellen
	Möglichkeit für spätere Partizipationsverfahren	Die Langfristigkeit ermöglicht die Durchführung von Partizipationsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt

Politische Spannungsfelder	Herausforderung für das Planungsverfahren (Politische Spannungsfelder)	Aspekte der politischen Spannungsfelder, die eine Herausforderung für die Masterplanung als Ganzes darstellen
	Herausforderung für das Partizipationsverfahren (Politische Spannungsfelder)	Aspekte der politischen Spannungsfelder, die eine Herausforderung für die Konzeption des Partizipationsverfahrens darstellen
Heterogene Interessen	Herausforderung für das Planungsverfahren (heterogene Interessen)	Aspekte der heterogenen Interessen, die eine Herausforderung für die Masterplanung als Ganzes darstellen
	Herausforderung für das Partizipationsverfahren (heterogene Interessen)	Aspekte der heterogenen Interessen, die eine Herausforderung für die Konzeption des Partizipationsverfahrens darstellen
Absicherungsbedarf	Konflikterwartungen	Planungsakteur*innen erwarten Konflikte rund um den «Masterplan HB/Central»
	Notwendigkeit der Absicherung	Planungsakteur*innen erachten es als notwendig, sich bei verschiedenen Akteur*innen abzusichern
	Konsensorientierung	Planungsakteur*innen sind auf die Findung eines Konsenses fixiert
	Partizipation als Mittel zur Absicherung	Partizipationsverfahren helfen den Planungsakteur*innen, sich abzusichern
	Absicherungshandlungen	Handlungen der Planungsakteur*innen, die durch den Absicherungsbedarf motiviert werden
Testplanungsverfahren	Eigenschaften des Verfahrens der Testplanung	Eigenschaften und Ablauf des Planungsverfahrens «Testplanung»
Wille zur Durchführung von Partizipationsverfahren	-	Der Wille Prozessleitender, Partizipationsverfahren durchzuführen
Anpassungsstrategien	Engagement für Partizipation	Planungsakteur*innen engagieren sich für Partizipation zum MHC
	Sonstige Anpassungsstrategien	Weitere Anpassungsstrategien, die sich nicht der obigen Subkategorie zuordnen lassen
Stimmenvielfalt	-	<p>Ausprägung der Stimmenvielfalt in Partizipationsverfahren</p> <p><i>Anmerkung: Überschneidung dieser Kategorie mit Hürdenkategorien erlaubten in Kombination mit den Such- und Analysefunktionen von MAXQDA die einfache Erkennung, ob eine Hürde Auswirkungen auf die Stimmenvielfalt hat.</i></p>
<p><i>Anmerkung: Aus dieser Oberkategorie wurde in Kombination mit der Kategorie «Gestaltung des Partizipationsformates» die Hürde «Auswahl der Beteiligten und des Beteiligungsformates» hergeleitet.</i></p>		

Entscheidungs-kompetenz	-	Ausprägung der Entscheidungskompetenz der Beteiligten in Partizipationsverfahren  <i>Anmerkung: Überschneidung dieser Kategorie mit Hürdenkategorien erlaubten in Kombination mit den Such- und Analysefunktionen von MAXQDA die einfache Erkennung, ob eine Hürde Auswirkungen auf die Entscheidungskompetenz der Beteiligten hat.</i>
Verfahrensablauf	-	Ablauf des Planungsverfahrens als Ganzes  <i>Anmerkung: Diese Kategorie wurde vor allem für den Projektbeschrieb in Kapitel 4 angelegt</i>
Stakeholder*innen	-	Nennung spezifischer Stakeholder*innen, die ein Interesse am MHC haben  <i>Anmerkung: Diese Kategorie wurde vor allem für den Projektbeschrieb in Kapitel 4 angelegt</i>
Sonstige	-	Auffälligkeiten, die sich keiner anderen Oberkategorie zuordnen liessen  <i>Anmerkung: Allgemeine Kategorie</i>
Mögliche Zitate	-	Aussagen in Interviews, die sich zur Zitierung in der Arbeit eignen  <i>Anmerkung: Allgemeine Kategorie</i>

## 9 Persönliche Erklärung

Persönliche Erklärung: Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yannick Dolman', is written on a light-colored rectangular background.

Yannick Dolman

Dietikon, 30. September 2022