



An den Grossen Rat

00.0000.00

PD/P185314, P175405, P185130

Basel, [Datum eingeben]

Regierungsratsbeschluss vom [Datum eingeben]

Ratschlag zu einem Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung (Partizipationsgesetz/ ParG)

sowie

Bericht zur Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene (P185314)

sowie

Bericht zum Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» (P175405)

sowie

Bericht zur Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!» (P185130)

ENTWURF zur öffentlichen Vernehmlassung

Inhalt

1. Begehren	4
2. Ausgangslage	4
2.1 Einleitende Bemerkungen zum Einbezug der Quartierbevölkerung	4
2.2 Das Zusammenspiel von formeller und informeller Mitwirkung	5
2.3 Aktueller Kontext	6
2.3.1 Stärken und Herausforderungen der informellen Mitwirkung	7
2.3.2 e-Partizipation	8
3. Mitwirkung gemäss § 55 der Kantonsverfassung aktuell	10
3.1 Einbettung der Mitwirkung.....	10
3.2 Praxis der Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel	10
3.3 Kategorisierung von Mitwirkungsverfahren.....	11
3.4 Finanzierung der Mitwirkungsverfahren	12
3.5 Teilnehmende bei Mitwirkungsverfahren	12
4. Neuerungen der Mitwirkung gemäss § 55 der Kantonsverfassung	14
4.1 Partizipation als neuer Überbegriff.....	14
4.2 Ablauf einer Partizipation	14
4.3 Unterscheidung Anhörung und weiterführende Partizipation	16
4.4 Zuständigkeiten und Aufgaben	17
4.5 Informationsplattform	19
4.6 Stärkung von Methoden mit e-Partizipation	19
4.7 Zuständigkeit der Kantons- und Stadtentwicklung (Präsidialdepartement)	20
5. Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene (P185314)	20
5.1 Wortlaut der Motion.....	20
5.2 Vorgehen Erarbeitung des Gesetzesentwurfs	22
5.2.1 Öffentliches Beteiligungsverfahren «Mitwirkung weiterdenken!»	22
5.3 Zu den Anliegen der Motion	24
5.3.1 Klärung des Begriffs «besondere Betroffenheit»	24
5.3.2 Klärung und Differenzierung von Zweck und Voraussetzung für eine «Mitwirkung» in ihren verschiedenen Formen	24
5.3.3 Klärung der Antragsberechtigung	25
5.3.4 Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren.....	25
5.3.5 Weiteres Vorgehen.....	25
6. Vernehmlassung	26
7. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf	26
7.1 Vorbemerkungen.....	26
7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	26
8. Ausblick auf die Anpassung des Leitfadens	30
9. Finanzielle Auswirkungen	30
9.1 Aufwendungen Partizipationsverfahren in den Departementen	30
9.2 Aufwendungen Partizipationsverfahren Präsidialdepartement/Stadtteilentwicklung	31
10. Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» (P175405)	31
10.1 Ausgangslage	32

10.2	Zu den Anliegen im Einzelnen	32
10.3	Antrag.....	32
11.	Bericht zur Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!»	33
11.1	Antrag.....	34
12.	Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	34
13.	Anträge.....	34

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, dem vorgelegten Entwurf eines neuen kantonalen Gesetzes über die Partizipation der Quartierbevölkerung (Partizipationsgesetz) zur Konkretisierung der entsprechenden Verfassungsbestimmung (§ 55) zuzustimmen. Mit diesem Gesetz wird die Ausgestaltung des Einbezugs der Quartierbevölkerung im Rahmen der informellen Mitwirkung gesetzlich verankert. Damit erfüllt der Regierungsrat den Auftrag, den ihm der Grosse Rat mit der Überweisung der Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene am 21. März 2019 erteilt hat (GRB 19/12/26G). Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, die Motion als erfüllt abzuschreiben.

Der Regierungsrat beantragt darüber hinaus, den Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» (P175405) abzuschreiben und berichtet abschliessend zu den noch offenen Fragen der Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!».

2. Ausgangslage

2.1 Einleitende Bemerkungen zum Einbezug der Quartierbevölkerung

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 regelt die Mitwirkung in den §§ 53-55. § 53 geht auf die Vernehmlassungen ein und verpflichtet die Behörden, zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite Vernehmlassungen durchzuführen, der Öffentlichkeit davon Kenntnis und allen interessierten Personen die Gelegenheit zu geben, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. § 54 behandelt die Mitwirkung der politischen Parteien und Organisationen bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes und § 55 der Kantonsverfassung (KV) regelt die Mitwirkung der Quartiere.

Die Mitwirkung der Quartiere ist in § 55 KV wie folgt geregelt: *«Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.»* § 55 KV bezieht sich auf Mitwirkungsmöglichkeiten bei Planungen der kantonalen Behörden. Diese sogenannten informellen Mitwirkungsprozesse ermöglichen der interessierten Bevölkerung die aktive Teilhabe an Veränderungen und fördern das Verständnis für demokratische Abläufe.

Bis anhin setzen die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012, SG 153.500) sowie der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel diesen Auftrag um, jedoch nur in Bezug auf die Quartiere der Einwohnergemeinde der Stadt Basel. In der Verordnung heisst es: *«Die Mitwirkung dient dazu, die staatliche Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen sowie die Identifikation mit der Stadt Basel zu fördern.»* § 5 der Verordnung sieht als Vorgehen vor, dass die zuständige Behörde die Quartierbevölkerung anhört. Über dieses Anhörungsrecht hinaus werden in Basel auch weiterführende Partizipationsverfahren durchgeführt.

So ist Mitwirkung nicht nur im Rahmen von § 55 KV ein wichtiger Begriff. Es gibt weitere Formen und Gremien, in denen sich die Bevölkerung oder bestimmte Zielgruppen partizipativ einbringen können, wie z.B. bei der Einführung von Begegnungszonen, in einem Elternrat in der Volksschule, bei Organisationen der Kinder- und Jugendarbeit oder im Bereich der Quartierarbeit.

Der Kanton Basel-Stadt hat zugleich kantonale wie auch kommunale Aufgaben und Kompetenzen, weshalb ein Vergleich mit anderen Kantonen oder Städten schwierig ist. Festzuhalten ist, dass in anderen Städten die Umsetzung von partizipativen Prozessen in der Regel in Handbüchern oder Praxisleitfäden beschrieben wird. Eine Verankerung auf gesetzlicher Ebene, wie sie jetzt vorgenommen werden soll, ist einmalig. Ein wesentlicher Vorzug der informellen Mitwirkung ist ihre Offenheit. Die unterschiedlichen Vorhaben haben ihre spezifischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die es bei der Konzipierung von Mitwirkungsverfahren zu berücksichtigen gilt. Ein Gesetz zur informellen Mitwirkung sollte deshalb diesen informellen Charakter der Mitwirkung nicht einschränken.

Grundsätzlich gehört der frühe Einbezug der Bevölkerung in Planungen und Vorhaben nicht nur in Basel, sondern auch in anderen Städten und Gemeinden in der Schweiz vermehrt zur Regel und nicht zur Ausnahme. In den letzten Jahren wurden diesbezüglich zahlreiche Erfahrungen gesammelt. Der Schweizerische Städteverband hält in seinem Newsletter im Juni 2020 dazu folgendes fest:

«Seien es Planungsverfahren, Quartierentwicklung oder Mitsprachemöglichkeiten in der Politik – das Thema Beteiligung hat stark an Bedeutung gewonnen. Der Einbezug der Schlüsselakteure bei der Projektplanung und Beschlussfassung schafft gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Bedürfnisse und führt zu mehr Akzeptanz von Entscheiden. Dies wiederum stärkt das Vertrauen in die Behörden und Verwaltungsprozesse. Die Bedürfnisse der unterschiedlichsten Gruppen abzuholen, ist aber keine leichte Aufgabe. Beteiligung führt auch schnell zu Reibungsflächen.»

2.2 Das Zusammenspiel von formeller und informeller Mitwirkung

Um die Möglichkeiten der informellen Mitwirkung einzuordnen, ist das Verständnis zum Zusammenspiel und zur Abgrenzung der informellen zur formellen Mitwirkung zentral. Informelle und formelle Mitwirkung sollen sich ergänzen. Grundsätzlich wird zwischen gesetzlich vorgeschriebenen «formellen» Verfahren, die auch rechtlich einforderbare Mitwirkungsrechte enthalten können, und freiwilligen, «informellen» Verfahren unterschieden. § 55 KV kommt keine über die formelle Mitwirkung hinausgehende eigenständige Bedeutung zu. Eine Nichtbeachtung der informellen Mitwirkung wirkt sich nicht auf ein Einspracheverfahren aus.

Formelle Mitwirkung

Die rechtsverbindlichen Entscheide werden jeweils im formellen Rahmen gefällt (die Ebenen des Regierungsrats, Grossen Rats, der Volksabstimmung). Zur formellen Mitwirkung zählen das Stimm- und Wahlrecht, die Initiative, das Referendum, die Petition sowie die Mitwirkungsrechte in der Raumplanung (Planaufgabe, Einsprache bei Baupublikationen, etc.). Bei Vorhaben des Bundes, die auf Kantonsgebiet geplant und umgesetzt werden (z.B. Verkehrs- und Infrastrukturprojekte wie Autobahnen) gelten die formellen Vorgaben des Bundes.

Im Bau- und Planungsgesetz (BPG) wird das Vorgehen der formellen Mitwirkung bei Planungen im Bereich der Raumplanung geregelt. Die formelle Mitwirkung wird zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt als die informelle Mitwirkung, in der Regel dann, *wenn ein Projekt bis zum Stand der Planaufgabe ausgearbeitet wurde*. Häufig findet im Vorfeld oder im Rahmen dieser öffentlichen Planaufgabe eine Informationsveranstaltung statt. Zur Einsprache gegen Planentwürfe ist gemäss § 110 Abs. 2 berechtigt, wer von der Planung persönlich berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat, und wer durch eine besondere Vorschrift zum Rekurs ermächtigt ist. Das Vorgehen ist in der Bau- und Planungsverordnung unter § 74 «Information und Mitwirkung der Bevölkerung» geregelt: *«Das Bau- und Verkehrsdepartement orientiert die Bevölkerung über die Ziele und über den zeitlichen und organisatorischen Ablauf der vorgesehenen Planungen. Gleichzeitig veranlasst das Hochbau- und Planungsamt, dass jedermann zu den vorgesehenen Teilplanungen und zum Richtplan Anregungen unterbreiten kann. Diese sind von den jeweils zuständigen Stellen zu prüfen (...).»* Ausführlichere Angaben zur Umsetzung finden sich im Schreiben des Regierungsrats zum Anzug Isler betreffend Quartiervereine vom 4. November 2015 (P155317).

Im Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG) ist die Form der Einsprache ebenfalls geregelt. § 39 regelt die Mitsprachemöglichkeit im Rahmen von Nutzungsbewilligungen, § 44 diejenigen im Rahmen der Verfahren zu den speziellen Nutzungsplänen. Wie beim BPG wird auch beim NöRG die Möglichkeit gegeben, im Rahmen der (Bau-)Publikation auf ein bereits ausgearbeitetes Vorhaben der Verwaltung zu reagieren, indem eine Einsprache gemacht wird. Gegen ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raums kann einsprechen, «wer von der beantragten Nutzung persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat,

oder wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist». Gegen Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kann ebenfalls Einsprache erhoben werden. Die Berechtigung ist dieselbe wie bei der Nutzung des öffentlichen Raums. Zusätzlich kann «wer nicht zur Einsprache berechtigt ist, (...) Änderungen der Entwürfe von speziellen Nutzungsplänen anregen».

Informelle Mitwirkung

Im Gegensatz dazu ist die informelle Mitwirkung bei einem früheren Planungsstadium vorgesehen und steht grundsätzlich einem breiteren Kreis von interessierten Personen offen. Eine Einflussnahme auf die Erarbeitung der Projektinhalte wird dadurch ermöglicht. Es ist wichtig, dass beim jeweiligen Vorhaben alle Beteiligten von der Einbettung der informellen Mitwirkung Kenntnis haben und den Handlungsspielraum kennen. Informelle Prozesse sind nicht repräsentativ, diesen Anspruch kann nur die gewählte Legislative oder eine Volksabstimmung erfüllen. Eine Stärke informeller Mitwirkungsverfahren ist, dass unabhängig von Herkunft und Alter daran teilgenommen werden kann. Die informelle Mitwirkung unterstützt den Meinungsbildungsprozess, indem lokales Wissen in ein Projekt einfließen kann. Die Erkenntnisse, die im Rahmen eines informellen Mitwirkungsvorhabens gewonnen werden, dienen als wichtige Ergänzung bei der Planung und Umsetzung eines Vorhabens und müssen bekannt gemacht werden. Es muss dabei aber den zuständigen Behörden und den politischen Gremien überlassen sein, ob und wie die Anregungen, die im Rahmen der informellen Mitwirkung vorgebracht werden, in der Projektbearbeitung berücksichtigt werden können.

Eine informelle Mitwirkung ist nicht bei allen Vorhaben möglich. Verschiedene Einflussfaktoren bestimmen den Handlungsspielraum. Sachzwänge wie eine komplexe Verkehrssituation oder mangelnder Gestaltungsspielraum aus räumlichen Gründen können die Mitsprachemöglichkeit deutlich einschränken. Ausserdem muss die Verwaltung Vorgaben aus dem Richtplan oder andere übergeordnete Vorgaben und Richtlinien einhalten, die je nach Situation keinen Handlungsspielraum geben. Falls Planungsvorhaben Grundstücke Privater betreffen, können deren Eigentumsrechte den Handlungsspielraum für die informelle Mitwirkung einschränken.

2.3 Aktueller Kontext

Die informelle Mitwirkung der Quartierbevölkerung wird in der Literatur und in der Praxis breit diskutiert. Dabei werden unterschiedliche Bezeichnungen (z.B. Partizipation, (Bürger-)Beteiligung, informelle oder freiwillige Mitwirkung) verwendet und es stehen unterschiedliche Zielgruppen (z.B. nicht-organisierte und organisierte Bevölkerung, Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten) und/oder unterschiedliche Themen (z.B. Mitwirkung zu Vorhaben im öffentlichen Raum, bei Arealentwicklungen, bei Konzeptentwicklungen) im Fokus. Diese reichen von wissenschaftlich-theoretischen Fachbüchern bis zu konkreten Arbeitshilfen und Leitfäden.

In der Literatur werden unterschiedliche Modelle mit unterschiedlichen Partizipationsstufen verwendet und diskutiert. So können beispielsweise die Partizipationsstufen nach dem Grad der Mitwirkung von passiver Mitwirkung (Information) bis zu aktiver Mitwirkung und von tiefer bis zu hoher Intensität der Mitwirkung unterschieden werden. Die erste Stufe (Information) ist immer die Basis und Grundlage für die weiteren Stufen. Zudem gilt, je intensiver der Grad der Mitwirkung, desto offener das Ergebnis. In der Literatur und in der Praxis wird häufig kritisiert, dass es sich bei den ersten beiden Stufen «Information» und «Mitsprache» nicht um eine tatsächliche Mitwirkung handle, da die Einflussnahme sehr beschränkt sei. Andere Modelle bezeichnen Information und Mitsprache deshalb auch als Vorstufen der Partizipation. Dieses Spannungsfeld kann nicht aufgehoben werden, deshalb ist eine transparente Kommunikation über die Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung zentral.

Die «Arbeitshilfe für die Planung von partizipativen Prozessen bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums» vom Zentrum öffentlicher Raum des Schweizerischen Städteverbands (ZORA, vgl. Quellenhinweis Seite 39) spricht von Partizipation (anstelle von informeller Mitwirkung) und definiert diese wie folgt:

«Partizipation beschreibt einen Austauschprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen beziehungsweise deren Repräsentanten (...). In diesem Austauschprozess sichern sich die Beteiligten selber eine Einflussnahme oder diese Einflussnahme wird ihnen zugestanden. (...) Die geteilte Einflussnahme bezieht sich auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess (...) sowie auf die Strukturen, in welche dieser Prozess eingebettet ist.»

Im Forschungsbericht des ZORA-Projekts «Partizipation im öffentlichen Raum» - bei dem auch Vertreterinnen und Vertreter aus der Basler Verwaltung beteiligt waren – wird festgestellt, dass erfolgreiche Partizipation Engagement von Seiten Zivilgesellschaft und ein Commitment aus Politik und Verwaltung benötigt: *«Die Institutionalisierung von Partizipation ist ein wichtiger Bestandteil einer sozial nachhaltigen Stadtentwicklung. Ist die Stadt bemüht (...) das Verhältnis zwischen dem Staat und der Bevölkerung langfristig demokratischer oder zumindest partnerschaftlicher zu gestalten (...) braucht es Strukturen, Prozesse und Ressourcen.»*

2.3.1 Stärken und Herausforderungen der informellen Mitwirkung

Die folgenden Überlegungen basieren auf praxiserprobten Arbeitshilfen und Handbüchern zur Partizipation bzw. zur informellen Mitwirkung der Bevölkerung verschiedener Städte oder Hochschulen.

Informelle Mitwirkung der Quartierbevölkerung hat insbesondere folgende **Stärken**:

- **Flexibilität:** Bei jedem Vorhaben können der geeignete Ablauf, die Methodik, die Zielgruppen und die Aufgaben der Beteiligten passend zum jeweiligen Projekt festgelegt werden. Da die informelle Mitwirkung nicht in starren Strukturen festgeschrieben ist, kann eine Flexibilität bei der Umsetzung der jeweiligen Projekte beibehalten werden. Die Voraussetzungen und Vorgaben unterscheiden sich bei jedem Projekt und der geeignete Prozess der informellen Mitwirkung kann jeweils dementsprechend ausgerichtet und konzipiert werden.
- **Freiwilligkeit und Offenheit:** Informelle Mitwirkung basiert auf dem Selbstverständnis der Freiwilligkeit. Interessierte können sich ohne Zwang und aufgrund ihrer persönlichen Motivation einbringen.
- **Erreichen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen:** Eine grosse Stärke von informeller Mitwirkung ist, dass sich Personen ohne Stimm- und Wahlrecht, die ansonsten von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, einbringen können (z.B. Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten).
- **Erhöhung des Verständnisses und der Akzeptanz für kantonale Umsetzungsvorhaben :** Ein niederschwellig zugänglicher und nachvollziehbar dokumentierter Prozess kann die Hintergründe getroffener oder zu treffender Entscheidungen verständlich machen und die Akzeptanz von Massnahmen bei der Quartierbevölkerung erhöhen.
- **Transparenz:** Die frühzeitige und strukturierte Erfassung von Anliegen fördert die Transparenz und macht Verwaltungshandeln nachvollziehbar.
- **Lokales Wissen, Bedürfnisse und Ideen** der Bevölkerung können in Erfahrung gebracht werden.
- **Konfliktpotenziale** können im Rahmen von Beteiligungsprozessen **frühzeitig erkannt** und thematisiert werden.
- Förderung der **Identifikation** mit dem Lebensumfeld: Personen die sich bei Veränderungen in ihrem Lebensraum einbezogen fühlen, identifizieren sich stärker mit ihm und tragen diesem mehr Sorge.

Zugleich ergeben sich mit der informellen Mitwirkung auch **Herausforderungen**, insbesondere folgende:

- **Der Begriff «Mitwirkung» löst hohe Erwartungen aus:** Der Begriff «Mitwirkung» kann irreführend sein, da eine Mitwirkung von einer Anhörung bis zur Möglichkeit reichen kann, Planungsvorhaben mit zu entwickeln. Der Begriff kann zu Missverständnissen zwischen den verschiedenen Beteiligten führen und erfüllt oft die Erwartungen nicht. Dies vor allem auch, weil Anhörungen im Verständnis der beteiligten Personen nicht als Mitwirkung wahrgenommen werden. Es können Anregungen eingebracht werden, ein weiterführender Austausch ist bei Anhörungen nicht vorgesehen. Zu hohe Erwartungen der verschiedenen Beteiligten (teilnehmende Bevölkerung, aber auch Verantwortliche von Planungsvorhaben) können zu Frustrationen und Verärgerung führen. Der Handlungsspielraum muss vorgängig geklärt und allen Beteiligten erklärt werden.
- **Eingeschränkter Handlungsspielraum:** Der Einbezug der Quartierbevölkerung ist nicht bei jedem Vorhaben oder Projekt zielführend. Wenn z.B. die rechtlichen Vorgaben oder Normen klar definiert sind und keinen weiteren Spielraum zulassen, kann der Einbezug der Quartierbevölkerung falsche Erwartungen wecken. Wenn hingegen eine Nutzungsänderung bevorsteht, dann kann ein Handlungsspielraum tendenziell gegeben und somit der Einbezug der Quartierbevölkerung in die Projektentwicklung sinnvoll sein. Eine Nutzungsänderung liegt beispielsweise bei der Transformation eines bis anhin für die Industrie genutzten Areals zu einem Stadtquartier oder bei der Umgestaltung einer Grünanlage vor. Allerdings limitieren übergeordnetes Recht (z.B. Nationalstrassen- oder Eisenbahnrecht), gesetzliche Vorgaben (z.B. Denkmalschutz), überwiegende öffentliche Interessen (z.B. Naturschutz, Bedarf nach Wohn- und Arbeitsflächen) sowie die Eigentumsrechte privater Grundeigentümer die Einflussmöglichkeiten durch informelle Mitwirkung der Quartierbevölkerung.
- **Erreichen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen:** Was als eine Chance der informellen Mitwirkung bezeichnet wird, zeigt zugleich auch gewisse Grenzen auf. Im Forschungsbericht zum ZORA-Projekt «Partizipation im öffentlichen Raum» wird zur Repräsentativität der Teilnehmenden auf Seite 10 festgehalten «(...), dass die Teilnahme an partizipativen Verfahren von den individuellen Ressourcen abhängig ist und dadurch die Beteiligten meist aus einem ähnlichen sozio-ökonomischen Milieu (mittelständisch, männlich, einheimisch, mittleres Lebensalter) stammen bzw. häufig organisierte Gruppierungen dominieren, wodurch nur selektive Interessen in den Aushandlungsprozess eingebracht werden. Daraus wird deutlich, dass die Aktivierung der ausländischen, jungen und einkommensschwachen Bevölkerung auch zukünftig die grösste Herausforderung in Partizipationsprozessen sein wird». Um den Kreis der Beteiligten entsprechend zu erweitern, kann die Wahl einer angepassten Methode für bestimmte Zielgruppen sinnvoll sein (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.5).
- **Repräsentativität:** Es ist ein kaum einlösbarer Wunsch, dass ohne künstlich erzeugte Modelle die Teilnehmenden eines Beteiligungsprozesses einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerungsgruppen abbilden. Eine künstlich erzeugte Repräsentativität kann im Widerspruch stehen zu einer der Stärken von informeller Mitwirkung, nämlich der Freiwilligkeit zur Teilnahme. Die Motivation, sich in seiner Freizeit in ein Vorhaben einzubringen, ist in der Regel das persönliche Interesse und nicht ein Zwang oder ein künstlich erschaffenes Anreizsystem. Andernorts werden aktuell Modelle erprobt, die bei informellen Beteiligungsverfahren eine Repräsentativität entlang der Bevölkerungsstruktur ermöglichen. Die sogenannte «Zufallsauswahl» per Losentscheid wird beispielsweise bei Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg umgesetzt. Die Erkenntnisse aus diesen Modellvorhaben werden auch für Basel von Interesse sein.

2.3.2 e-Partizipation

e-Partizipation ermöglicht einen virtuellen Austausch und Dialog. e-Partizipationsverfahren haben denselben Grundsatz wie die sogenannten «klassischen» analogen Methoden der informellen Mitwirkung. Wie bei analogen bedarf es auch bei der Umsetzung digitaler Methoden einer strukturierten, gesamtheitlichen Vorgehensweise mit klarer Zielsetzung und Verantwortungen, einer transparenten Kommunikation sowie einer kompetenten Prozessbegleitung.

e-Partizipation ist zurzeit ein stetig wachsender Markt mit zahlreichen Angeboten entsprechender Tools und Plattformen. Im Zusammenhang mit Smart City-Ansätzen spielt e-Partizipation auch eine zentrale Rolle.

Ergänzend zu den grundsätzlichen Stärken und Herausforderungen informeller Mitwirkung, können für die e-Partizipation folgende Aspekte ergänzt werden:

Stärken:

- **Zeit- und ortsunabhängig:** Informationen auf digitalen Plattformen stehen rund um die Uhr zur Verfügung. Personen, denen eine Teilnahme an Veranstaltung zeit- oder mobilitätsbedingt nicht möglich ist, können darauf ausweichen.
- **Erweiterte Transparenz:** Weitere Informationen, die nicht in den üblichen Rahmen einer Veranstaltung passen, können online zugänglich gemacht werden.
- **Vertiefere Auseinandersetzung mit Inhalten:** An Veranstaltungen besprochene Inhalte können im anschliessenden Onlinediskurs vertieft werden.

Herausforderungen:

- **Erreichen unterschiedlicher Zielgruppen:** Das Erreichen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen kann dadurch erschwert werden, dass nicht alle die technischen Möglichkeiten für e-Partizipation haben. Inwiefern andere Zielgruppen als bei analogen informellen Mitwirkungsverfahren erreicht werden können, konnte in Studien noch nicht abschliessend beantwortet werden.
- **Auswertung:** Entsprechende Analysetools können hohem Aufwand entgegenwirken, ersetzen diesen aber nicht.
- **Einflussnahme:** Foren im Internet können durch entsprechend organisierte Interessengruppen beeinflusst werden. Die Teilnahme kann im Gegensatz zu einer analogen Veranstaltung anonym(er) erfolgen, indem keine oder falsche Namen angegeben werden, die durch andere Teilnehmende nicht zuordenbar sind. Eine zeitnahe und gut geschulte Moderation und Begleitung der e-Partizipation, die die «Spielregeln» darlegt und bei Bedarf entsprechend einschreitet, ist daher zwingend.
- **Finanzieller und personeller Aufwand:** Digitale Instrumente müssen entwickelt werden, zudem sind e-Partizipationsverfahren mit einem hohen Moderationsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden.
- **Schnittstellenthematik:** Onlineplattformen werden oft nicht von denselben Personen verwaltet, die die Veranstaltungen moderieren. Die Schnittstellenplanung ist anspruchsvoll.
- **Datenschutz und Anonymitätsgrad:** Besondere Beachtung muss bei e-Partizipation datenschutzrechtlichen Fragen wie auch dem Grad der Anonymität der Beteiligten geschenkt werden.

Eine rein digitale bzw. virtuelle Form von Mitwirkung dürfte für die wenigsten Projekte ausreichend sein. Analoge Veranstaltungen bringen viele Qualitäten mit sich: Insbesondere für das gegenseitige Verständnis ist es zentral, dass die verschiedenen Beteiligten die Meinungen anderer hören und diese in heterogenen Gruppen diskutiert werden können. Im Rahmen von e-Partizipation bleibt es häufig bei einem einseitigen Äussern persönlicher Anliegen. Sowohl in ihrer analogen wie auch digitalen Ausgestaltung benötigen Mitwirkungsverfahren ein hohes Mass an Qualität und an Ressourcen, damit sie den gewünschten Mehrwert für ein Projekt erbringen können. Als erfolgsversprechend wird daher der kombinierte Einsatz von analogen und digitalen Mitteln erwähnt.

3. Mitwirkung gemäss § 55 der Kantonsverfassung aktuell

3.1 Einbettung der Mitwirkung

Viele städtische Projekte haben einen direkten Einfluss auf das Leben und Umfeld der Quartierbevölkerung. Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung im Kanton Basel-Stadt ist in § 55 KV geregelt. Wie in Kap. 2.1 beschrieben, setzen die dazugehörige Verordnung sowie der Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel diesen Auftrag um. Gemäss aktueller Verordnung besteht ein Recht auf Anhörung. Darüber hinaus werden weiterführende Partizipationsverfahren durchgeführt.

Die Gemeinde Riehen hat ein eigenes Reglement über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung und die Gemeinde Bettingen hält in ihrer Strategie 2020 bis 2024 fest: *«Formen der Beteiligung im Sinne von ‚mitreden, mitgestalten, mitentscheiden‘ ausbauen.»*

Innerhalb der kantonalen Verwaltung ist die Fachstelle Stadtteilentwicklung (Kantons- und Stadtentwicklung, Präsidialdepartement) übergeordnet zuständig für die Behandlung von Anfragen der Quartierbevölkerung und aus der Verwaltung zu allen die Mitwirkung betreffenden Themen. Sie sorgt für die Bereitstellung von allgemeinen Informationen sowie für die Förderung der Partizipationskultur. Die Fachdepartemente beziehungsweise der zuständige Fachbereich in den Gemeinden bereiten die konkreten Mitwirkungsverfahren vor und führen sie durch.

Als Schnittstelle zu den Quartieren und der Quartierbevölkerung dienen die als Trägervereine organisierten Stadtteilsekretariate. Gemäss *«Gesamtstädtischem Konzept Stadtteilsekretariate Basel»* begleiten sie die informellen Mitwirkungsverfahren der Behörden: *«Die Stadtteilsekretariate vermitteln als Bindeglied zwischen Anliegen des Stadtteils bzw. des Quartiers und der Verwaltung. Sie betreiben eine Plattform zur Informationsvermittlung (...) und dienen als Ansprechstellen zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung.»*

3.2 Praxis der Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel

Der *«Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel»* vom 13. Dezember 2012 bietet ein strukturiertes Vorgehen zur Verfahrensdefinition: Das entsprechende Stadtteilsekretariat oder eine Verwaltungsstelle kann bei der Fachstelle Stadtteilentwicklung einen Antrag auf Mitwirkung stellen. Anschliessend lädt die Fachstelle das zuständige Stadtteilsekretariat, die Initiantinnen und Initianten des Mitwirkungsantrags sowie die zuständigen Verwaltungsstellen zu einer Auslegeordnung bezüglich des Verfahrens ein. An dieser Sitzung wird der Handlungsspielraum geklärt und die Form des Verfahrens definiert. Das zuständige Fachdepartement führt anschliessend das Mitwirkungsverfahren in der Regel in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Stadtteilsekretariat durch. Bei grossen und komplexen Verfahren (z.B. Arealentwicklungen) wird zusätzlich mit externen Fachpersonen zusammengearbeitet, die für die Konzeption und Durchführung des Verfahrens beauftragt werden. Je nach Ausgangslage haben die Verfahren unterschiedliche Adressaten: Sie können sich an die unorganisierte, breite Öffentlichkeit, an die organisierte Öffentlichkeit (Vereine, Verbände, Interessensgemeinschaften) oder an beide gleichermaßen richten. Der definitive Entscheid über die Art und Weise und über den Ablauf des Verfahrens obliegt dem zuständigen Fachdepartement.

Seit 2007 wurden in Basel rund 50 Mitwirkungsverfahren im Sinne der vorangehenden Beschreibung aufgegleist. Dazu wurden weitere Mitwirkungsverfahren direkt von Verwaltungsstellen durchgeführt (insbesondere von der Stadtgärtnerei). Insgesamt reichen die Verfahren von kleineren Quartierprojekten, wie der Umgestaltungen von Plätzen oder Grünanlagen bis zur Erarbeitung von Stadtteilrichtplänen. Diese Mitwirkungsverfahren wurden teilweise durch einen Antrag auf Mitwirkung von Seiten eines Stadtteilsekretariats angestossen, vermehrt wurden diese aber auch von Seiten Verwaltung gestartet, ohne dass vorgängig ein Antrag über eine Quartierorganisation gestellt wurde. Darin zeigt sich, dass sich das Mitwirkungsverständnis in der Verwaltung seit der Erstellung des Leitfadens verändert hat und Mitwirkung von den Verwaltungsstellen bereits häufig bei der Projektentwicklung berücksichtigt wird.

Diese Entwicklung wird unter anderem auch aufgrund eines strukturierten Vorgehens zur Besprechung möglicher Mitwirkungsverfahren gefördert: Im Rahmen der Jahresplanung erstellt die Fachstelle Stadtteilentwicklung mittels einer Umfrage bei allen Departementen eine Übersicht über mögliche Mitwirkungsverfahren für das Folgejahr. Zudem koordiniert und moderiert sie das jeweils zu Jahresbeginn stattfindende «Planungstreffen» mit den Abteilungsleitenden des Bau- und Verkehrsdepartements und den Stadtteilsekretariaten. Dabei wird das jeweilige Vorgehen zu Projekten, denen eine Relevanz für die Quartierbevölkerung beigemessen wird, vorgestellt und diskutiert. Damit kann bereits frühzeitig das Vorgehen zur informellen Mitwirkung aufgegleist und der geeignete Zeitpunkt für eine Auslegeordnung definiert werden.

Auch bei Projekten, bei denen private Grundeigentümer oder Investoren gemeinsam mit dem Kanton planen, können Mitwirkungsprozesse durchgeführt werden. Immer mehr Grundeigentümer und Investoren erkennen die Chancen eines Einbezugs der Quartierbevölkerung und befürworten Mitwirkungsprozesse. Der Kanton unterstützt diese Bestrebungen, indem er Private (Eigentümer oder Baurechtsnehmer) bei der Durchführung ihres Mitwirkungsprojekts begleitet und unterstützt bzw. diese mittels kooperativer Planung gemeinsam umsetzt. Die Rechte und Interessen der Grundeigentümer oder Investoren können die Einflussmöglichkeit eines Mitwirkungsverfahrens aber einschränken.

Die Information und der Einbezug der Öffentlichkeit haben sich bei Vorhaben der öffentlichen Verwaltung mittlerweile etabliert. Informelle Mitwirkungsverfahren in Basel betreffen in den meisten Fällen Planungs- und Bauprojekte. So hält das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) in seinem Arbeitsinstrument «Basels Zukunft gestalten» fest: «Das BVD bindet die Bevölkerung in seine Bau- und Planungsvorhaben ein. Mit der Partizipation der direkt betroffenen Quartierbevölkerung an Bau- und Planungsprozessen sollen die Qualität der Projekte verbessert und eine Identifikation der künftigen Nutzerinnen und Nutzer mit den Vorhaben erhöht werden.»

3.3 Kategorisierung von Mitwirkungsverfahren

Die Quartierbevölkerung wird bei verschiedenen Vorhaben des Kantons und der Gemeinden einbezogen. Die Dauer von Mitwirkungsverfahren reicht von einigen Monaten bis zu mehrjährigen Prozessen. Die Formen des Einbezugs sind unterschiedlich und müssen auf die konkrete Ausgangslage und Projektphase abgestimmt werden. Auch ist die Ausgangslage auf städtischem Gebiet eine andere als in der Gemeinde Bettingen, wo eher Vorhaben im öffentlichen Raum die Möglichkeit einer Mitwirkung der Bevölkerung bieten als Areal- oder Konzeptentwicklungen. Folgende Übersicht zeigt am Beispiel von Mitwirkungsverfahren bei Bau- und Planungsprojekten die unterschiedlichen Merkmale und Herausforderungen:

Kategorie Mitwirkung bei...	Merkmale und Herausforderungen	Beispiele
... Konzeptentwicklungen	Hoher Abstraktionsgrad, da es in der Regel um strategische Planungen geht.	- Stadtteilrichtplan Gundeldingen - Tramnetzentwicklung - Grün- und Freiraumkonzept Gundeldingen
... Arealentwicklungen	Bei Arealentwicklungen handelt es sich häufig um grössere Entwicklungsgebiete mit mehrjährigen, komplexen Projektphasen. Es gilt deshalb den geeigneten Zeitpunkt des Einbezugs zu bestimmen und die interessierte Quartierbevölkerung über einen längeren Zeitraum einzubeziehen sowie regelmässig zu informieren.	- VoltaNord - klybeckplus - Areal Wolf
... der Gestaltung des öffentlichen Raums (Strassenraum, Plätze, Parkanlagen, Grünflächen und Spielplätze)	Beteiligte haben in der Regel konkrete Gestaltungsvorstellungen. Im Vordergrund einer Beteiligung stehen je nach Projektphase jedoch insbesondere Nutzungsansprüche an den Raum und nicht	<u>Strassenraum:</u> - Neugestaltung Luzernerring/ Wasgenring - Gundeldingerstrasse Ost

	konkrete Gestaltungsideen von Einzelnen. Die Nutzungsansprüche müssen deshalb mit geeigneten Methoden abgeholt bzw. von den formulierten Ideen abgeleitet werden können. Die Ausarbeitung der konkreten Gestaltung im Wissen um die Nutzungsansprüche ist dann Aufgabe der Fachleute. Kinder und Jugendliche können hierbei einbezogen werden.	<u>Plätze:</u> - Wiesenplatz - Allschwilerplatz <u>Parkanlagen, Grünflächen und Spielplätze:</u> - Winkelriedplatz - Margarethenpark - Ackermatte - Theodor-Herzl-Strasse
... Bauprojekten zu (Kantons-) Liegenschaften	Bei (privaten oder staatlichen) Bauprojekten steht häufig der angrenzende öffentliche Raum, dessen Anbindung und die Durchwegung des Areal im Fokus.	- Schulhausneu- und umbauten - Liegenschaft Feldberg

3.4 Finanzierung der Mitwirkungsverfahren

Mitwirkungsverfahren sind zeitintensiv und benötigen finanzielle und personelle Ressourcen. Für die Finanzierung und die Durchführung der Mitwirkung ist das jeweils verantwortliche Fachdepartement beziehungsweise die Gemeinde zuständig. Ein grosser Teil der Mitwirkungsverfahren betrifft Bau- und Planungsprojekte. Das Bau- und Verkehrsdepartement beantragt in der Regel die Finanzierung der Mitwirkungsverfahren bei grösseren Projekten und Vorhaben im Ausgabenbericht oder im Ratschlag. Beispielsweise wurden im Ratschlag Planungskredit Stadtteilrichtplan Kleinhüningen-Klybeck für die Beteiligung vom Grosse Rat am 14. Oktober 2020 200'000 Franken bewilligt. Die Finanzierung von Mitwirkungsverfahren in frühen Projektstadien ist im Rahmen des laufenden Budgets in den Departementen sicherzustellen.

3.5 Teilnehmende bei Mitwirkungsverfahren

Eine Stärke der informellen Mitwirkung ist, dass sich auch Personen ohne Stimm- und Wahlrecht einbringen können, wie Kinder und Jugendliche sowie Migrantinnen und Migranten. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden von Mitwirkungsverfahren werden in Basel nicht systematisch erfasst und ausgewertet. Aber auch die oben (Kap. 2.3.1) in Bezug auf die Erreichbarkeit von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen formulierten Herausforderungen treffen für Basel zu und es ist davon auszugehen, dass sich tendenziell Personen mit einem ähnlichen sozioökonomischen Hintergrund (mittelständisch und mittleren Alters) einbringen.

Gerade in einem Kanton wie Basel-Stadt mit einem hohen Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung und einem steigenden Jugendquotienten ist der Einbezug dieser Zielgruppen bei informellen Mitwirkungsverfahren ein wichtiges Anliegen. Demgegenüber beträgt der Anteil der über 65-jährigen Personen im Kanton Basel-Stadt aktuell knapp 20% der Gesamtbevölkerung.

In Basel steigt der Ausländeranteil kontinuierlich und lag Ende 2019 bei 36.4%. In den Wohnvierteln Rosental (56%), Klybeck (52%) und Matthäus (50%) ist er am höchsten. Es sind dies Quartiere, wo in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aufgrund der Transformation von Arealen wie Rosental Mitte, klybeckplus sowie der Hafen- und Stadtentwicklung eine grössere Veränderung stattfinden wird und auch ein Einbezug der Bevölkerung bei den verschiedenen Vorhaben vorgesehen ist.

Nebst allfälligen sprachlichen Herausforderungen gibt es weitere Gründe wie zum Beispiel ein anderes Staatsverständnis, fehlende Partizipationsmöglichkeiten im Herkunftsland sowie die sozioökonomische Ausgangslage, die eine Teilnahme an Mitwirkungsverfahren erschweren. Eine zielgruppengerechte Information von Seiten Verwaltung und die Zusammenarbeit mit Quartier- und Migrantinnenorganisationen ist daher wichtig. Dies entspricht auch dem Anliegen aus dem Anzug Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «Förderung der politischen Partizipation von Migrant/innen auf Quartierebene» (P185440). Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2021 vom

Schreiben des Regierungsrats Kenntnis genommen und den Anzug Tonja Zürcher und Consorten stehen gelassen. Im Rahmen der Infomodule von GGG Migration werden die Möglichkeiten des Einbezugs thematisiert, verstärkte Bestrebungen scheinen aber nötig. Zudem sollte bei der Durchführung von partizipativen Verfahren auf eine gut verständliche Sprache geachtet werden und Fachbegriffe möglichst vermieden werden. Eine präzise und einfach verständliche Kommunikation dient dabei nicht nur Fremdsprachigen, sondern ist in der Regel für alle Beteiligten ein Mehrwert. Eine entsprechende Erweiterung bedeutet auf Seite der Projekte einen zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand. Dies kann ebenso der Fall sein, wenn die Methodik der Mitwirkungen erweitert wird.

Im Kanton Basel-Stadt liegt der Jugendquotient heute bei 26% und wird gemäss Bevölkerungsszenario des Statistischen Amtes weiter steigen. 1997 hat die Schweiz die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert und sich damit verpflichtet, diese Rechte umzusetzen. Die Kinderrechtskonvention basiert auf vier Grundprinzipien, darunter auch dem Recht auf Anhörung und Partizipation. In Artikel 12 der Kinderrechtskonvention wird festgehalten, dass Kinder ihrem Alter gerecht informiert und in Entscheidungen einbezogen werden sollen. Zur Unterstützung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention hat UNICEF die Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» lanciert. Als eine der ersten Städte der Schweiz erhielt Basel 2013 die Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde», 2020 erfolgte die Re-Zertifizierung.

Insbesondere bei der Kinderpartizipation werden andere methodische Herangehensweisen gewählt als für Teilnehmungsformate, die sich an Erwachsene richten. Dabei hat sich die Zusammenarbeit mit externen Fachpersonen, beispielsweise des Vereins Kinderbüro Basel bewährt. Auch hier gilt, dass die Wahl etwa von spielerischen Elementen in einem Mitwirkungsverfahren sich auch für andere Beteiligte methodisch eignet. Nebst der Zusammenarbeit mit einer Anlaufstelle wie zum Beispiel dem Kinderbüro Basel, bietet der Leitfaden «Auf Augenhöhe 1,20 m» Verwaltungsmitarbeitenden und weiteren Interessierten Unterstützung bei der Berücksichtigung von Kinderanliegen bei ihren Vorhaben. Ein Beispiel für den Einbezug von Kindern in Basel, ist die sogenannte «KinderMitWirkung», die das Erziehungsdepartement zusammen mit dem Kinderbüro Basel in der Regel alle zwei Jahre durchführt. Kinder können ihre Anliegen und Ideen für ein kinderfreundliches Basel einbringen. Darüber hinaus findet der Einbezug von Kindern zum Beispiel bei Vorhaben der Stadtgärtnerei Basel oder bei der Schulraumgestaltung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen statt. Der Einbezug der Kinder erfolgt auch in den Gemeinden Riehen und Bettingen, beispielsweise bei der Konzeptentwicklung für die Gestaltung von Begegnungszonen in Riehen.

Damit auch die Anliegen von Menschen mit Behinderungen in Mitwirkungsverfahren berücksichtigt werden können, kann auch in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der Methodenvielfalt sinnvoll sein.

Ein weiterer Faktor bei der Zusammensetzung der Teilnehmenden ist der Zeitpunkt von Mitwirkungsveranstaltungen. Häufig fanden diese bis anhin unter der Woche am frühen Abend oder bei längeren Workshops auch am Samstagvormittag statt. Dieser Zeitpunkt ist gegebenenfalls für jüngere Familien nicht ideal, womit die jüngere und arbeitende Bevölkerung bei solchen Veranstaltungen eher unter- und die ältere Bevölkerung eher überrepräsentiert ist. Ergänzende Methoden im Rahmen von e-Partizipation können dieser Tendenz gegebenenfalls ein Stück weit entgegenwirken, zugleich setzen digitale Methoden wiederum entsprechende technische Kenntnisse und Möglichkeiten voraus (vgl. dazu auch Kapitel 4.6).

In der Regel richten sich Mitwirkungsverfahren an die interessierte Quartierbevölkerung und an die organisierte Öffentlichkeit (Vereine, Verbände, Interessensgemeinschaften, vgl. dazu Ausführungen zu «Zielgruppen» im Anhang). Gegebenenfalls kann es dabei auch zu Überschneidungen kommen, wenn eine in einem Verband engagierte Person als Privatperson bei einem Mitwirkungsverfahren in ihrem Quartier teilnimmt und so auch ihr Fachwissen einbringt. Dabei ist es hilfreich, wenn entsprechende Verbindungen und Interessen bei einem Workshop erwähnt werden (z.B. im Rahmen der Vorstellungsrunde). So können alle Teilnehmenden die jeweiligen Aussagen einordnen.

Die unterschiedliche Dauer von Mitwirkungsverfahren bedeutet, dass sich – insbesondere bei mehrjährigen Verfahren – die Zusammensetzung der Teilnehmenden verändern kann und häufig

auch neue Personen dazu stossen. Bei der Konzipierung der einzelnen Veranstaltungen sollte dies berücksichtigt werden, ein Rückblick auf den bisherigen Prozess kann beispielsweise behilflich sein, damit alle Personen Informationen zur bisherigen Entwicklung haben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Ziel sein muss, dass die Quartierbevölkerung von Mitwirkungsvorhaben Kenntnis hat und sich diejenigen, die sich aktiv einbringen möchten, dies in geeigneter Art und Weise machen können. Um weitere Zielgruppen für eine Teilnahme bei informellen Mitwirkungsvorhaben zu aktivieren, bedingt es eine aktive Rolle von Seiten Verantwortlichen in der Verwaltung und den Einbezug von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den Quartieren.

4. Neuerungen der Mitwirkung gemäss § 55 der Kantonsverfassung

Der Einbezug der Quartierbevölkerung ist in den letzten Jahren zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Projektentwicklung bei grösseren und in der Regel auch bei kleineren Projekten geworden. Abläufe konnten weiterentwickelt und optimiert werden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen, parlamentarischer Vorstösse und des laufenden Fachdiskurses sind nachfolgende Neuerungen und Präzisierungen vorgesehen:

4.1 Partizipation als neuer Überbegriff

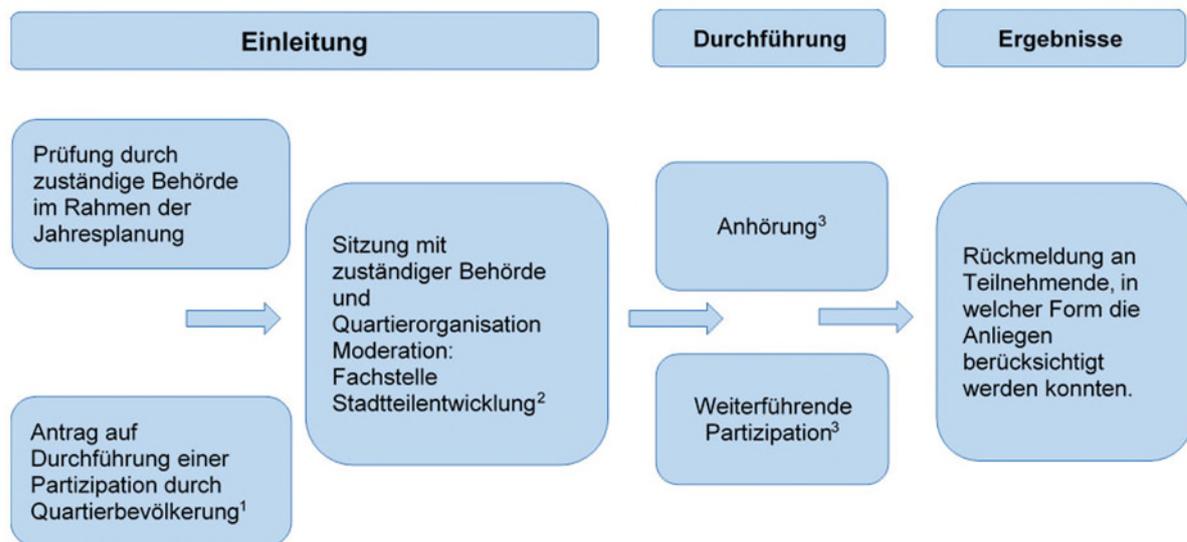
Verschiedene Überlegungen führen dazu, zukünftig den neuen Überbegriff «Partizipation» statt «Mitwirkung» für den Einbezug der Quartierbevölkerung zu verwenden:

- Im Gegensatz zu «Mitwirkung» ist der Begriff «Partizipation» offener und löst weniger falsche Erwartungen aus.
- Auch aus fachlicher Sicht empfiehlt es sich, von «Partizipation» und nicht von «Mitwirkung» zu sprechen. Partizipation ist gemäss Zentrum Öffentlicher Raum des Schweizerischen Städteverbands ein «Austauschprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen beziehungsweise deren Repräsentanten».
- Mit dem neuen Überbegriff wird eine klare Abgrenzung zu den formellen Mitwirkungsverfahren gemacht.

Partizipation wird daher in der öffentlichen Kommunikation neu als Überbegriff verwendet. Wenn es um ein konkretes Partizipationsvorhaben geht, soll bereits bei der Einladung zum entsprechenden Verfahren ein eindeutiger Begriff verwendet werden (z.B. Anhörung, Begleitgruppe, Workshop). Diese begriffliche Präzisierung dient dazu, dass die Kommunikation mit der Quartierbevölkerung verständlicher wird.

4.2 Ablauf einer Partizipation

Am Ablauf einer Partizipation wird grundsätzlich festgehalten. Zukünftig soll nur noch im Fall, dass das Vorhaben nicht bereits in der Jahresplanung der Behörden berücksichtigt wurde, ein Antrag auf Durchführung einer Partizipation gestellt werden können. Folgende Grafik zeigt den Ablauf einer Partizipation:



¹ In der Regel über eine Quartierorganisation. Ein Antrag wäre nur nötig, falls das Vorhaben nicht bereits in der Jahresplanung der Behörden berücksichtigt wurde. Die Liste mit den geplanten Partizipationsvorhaben wird veröffentlicht.

² Über die Form des Verfahrens hat die zuständige Behörde die Entscheidungshoheit.

³ Konzipierung und Umsetzung erfolgen in der Regel in Zusammenarbeit mit einer Quartierorganisation.

Abb. 1: Ablauf Partizipation

Einleitung einer Partizipation

Der Einbezug der Quartierbevölkerung ist fester Bestandteil der Projektentwicklung bei Vorhaben der Behörden. Die für das Projekt zuständige Fachabteilung klärt vor Projektstart ab, welcher Handlungsspielraum besteht, sucht frühzeitig den Dialog mit einer Quartierorganisation bzw. dem jeweiligen Stadtteilsekretariat und klärt die Form der Partizipation (Anhörung oder weiterführende Partizipation), meist unter Einbezug der Fachstelle Stadtteilentwicklung. Im Rahmen der Jahresplanung mit den Fachdepartementen und den Gemeinden wird die Partizipation der laufenden und bereits bekannten zukünftigen Projekte mit der Fachstelle Stadtteilentwicklung sowie den Stadtteilsekretariaten festgelegt. Im Rahmen der Jahresplanung mit den Gemeinden werden sowohl kommunale wie auch kantonale Vorhaben, die auf Gemeindeboden vorgesehen sind, besprochen.

Die Quartierbevölkerung kann einen schriftlichen Antrag auf Durchführung einer Partizipation bei der Fachstelle Stadtteilentwicklung stellen, falls das Vorhaben nicht bereits in der Jahresplanung berücksichtigt wurde. Die Übersicht mit den geplanten Partizipationsvorhaben wird veröffentlicht. Dieser Antrag erfolgt in der Regel über eine Quartierorganisation, insbesondere über ein Stadtteilsekretariat. Nach Antragstellung lädt die Fachstelle Stadtteilentwicklung die Initiantinnen und Initianten, das zuständige Stadtteilsekretariat und die zuständigen Fachpersonen aus der Verwaltung zu einer Besprechung des Anliegens ein. Im Sinne einer Auslegeordnung (im Vorfeld einer Anhörung oder einer weiterführenden Partizipation) stellt an der Sitzung die Vertretung des Fachdepartements den aktuellen Stand des Vorhabens und seine Überlegungen zur geeigneten Partizipation vor, nimmt die Anliegen der Quartierorganisation(en) zur Durchführung einer Partizipation entgegen und berücksichtigt diese nach Möglichkeit. Die Entscheidungshoheit über die Durchführung einer Partizipation liegt bei der für das Vorhaben zuständigen Behörde. Der Entscheid wird schriftlich festgehalten.

Durchführung einer Partizipation

Die Konzipierung und Umsetzung einer Partizipation erfolgt durch das zuständige Fachdepartement und in der Regel in Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Stadtteilsekretariat. Die integrale Einbettung in den Projektverlauf und das Zusammenspiel mit den kommunikativen Massnahmen und Meilensteinen ist dabei besonders zu berücksichtigen.

Bei längerfristigen Planungen vergeht teilweise viel Zeit, bis die Bevölkerung wieder zu einer Veranstaltung eingeladen wird und sich erneut einbringen kann. Während die Fachpersonen weiter am Projekt arbeiten, kann bei der interessierten Bevölkerung der Eindruck entstehen, dass ihre Anliegen nicht wahrgenommen würden und keine Einflussnahme mehr möglich sei. Zudem können neue Akteure oder Fragen auftauchen, die die bisherige Planung und Partizipation in Frage stellen. Um auch im Zeitraum zwischen einzelnen Veranstaltungen eine Kommunikation mit interessierten Personen zu ermöglichen, wird der bisherige Partizipationsprozess transparent, vollständig und öffentlich einsehbar aufgezeigt, z.B. auf einer Projektwebsite zum Vorhaben von Seiten Behörden oder auf der Website einer Quartierorganisation. Bei einer späteren Veranstaltung sollte einleitend auf den bisherigen Prozess eingegangen werden.

Ergebnisse einer Partizipation

Die Projektverantwortlichen entwickeln ihre Projekte in Kenntnis der in einer Partizipation geäusserten Anliegen. Die Anliegen sollen soweit möglich in das Projekt einfließen. Inwieweit die Ergebnisse aus einer Partizipation in das Projekt aufgenommen werden können und wie eine allfällige Gewichtung vorgenommen wird, lässt sich nicht generell festlegen, sondern muss projektspezifisch vom zuständigen Fachdepartement beurteilt werden. Um Missverständnisse und falsche Erwartungshaltungen zu vermeiden, sollte die Partizipation dem vorhandenen Handlungsspielraum entsprechend konzipiert werden. Die Diskussion von Anliegen und die Sammlung von Feedbacks sollte zu denjenigen Themengebieten erfolgen, bei denen die Erkenntnisse in die weitere Projektarbeit aufgenommen werden können.

Den Teilnehmenden und weiteren Interessierten ist nachvollziehbar aufzuzeigen, wie und ob die geäusserten Anliegen aufgenommen werden konnten.

Prozessabschluss

Den Abschluss einer Partizipation bildet eine Besprechung an der Vertreterinnen und Vertreter der für das Vorhaben zuständigen Behörde(n) und der Quartierorganisation(en) unter der Moderation der Fachstelle Stadtteilentwicklung teilnehmen.

4.3 Unterscheidung Anhörung und weiterführende Partizipation

Zunächst muss das Ziel einer Partizipation geklärt werden, bevor die passende Methodik festgelegt werden kann.

Gemäss aktueller Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung hört die zuständige Behörde die Quartierbevölkerung an. Je nach Projekt und Planungsebene ist eine über eine Anhörung hinausgehende weiterführende Partizipation sinnvoll. Im Grundsatz kommt eine weiterführende Partizipation bei längerfristigen Entwicklungen mit Nutzungs- oder Funktionsänderung in Frage, da dann der Handlungsspielraum in der Regel gegeben sein kann. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse (Ideen und Anregungen) aus dem entsprechenden Partizipationsverfahren in die weitere Projektierung aufgenommen werden können. Dies ist z.B. bei grösseren Arealentwicklungen der Fall, bei denen es sich um komplexe, mehrjährige Projekte handelt. Anhörungen hingegen finden in der Regel bei zeitlich überschaubareren Vorhaben wie Gestaltungen des öffentlichen Raums (Plätze, Parkanlagen und Grünflächen) statt bei denen das Ziel des Einbezugs der Quartierbevölkerung häufig darin besteht, die bisherige Planung spiegeln zu lassen.

Der **Handlungsspielraum** kann durch folgende Faktoren eingeschränkt werden, die bei allen Vorhaben (sowohl im öffentlichen Raum als auch bei Arealentwicklungen), berücksichtigt werden müssen:

- bundesrechtliche Vorgaben (z.B. Nationalstrassen- und Eisenbahnrecht, Denkmalschutz)
- überwiegende öffentliche Interessen aus einer gesamtstädtischen Sicht (z.B. Naturschutz oder der Bedarf nach Wohn- und Arbeitsflächen)
- im Fall von privatem Grundeigentum, die Rechte und Interessen des Grundeigentümers

Diese Faktoren schränken die Einflussmöglichkeiten eines Partizipationsverfahrens teils erheblich ein; so ist es etwa nicht möglich, eine aus Quartiersicht gewünschte Entwicklung, die den Interessen des Grundeigentümers diametral widerspricht, durchzusetzen.

Grundsätzlich haben beide Formen immer auch einen Informationscharakter (vgl. dazu Übersicht im Anhang).

4.4 Zuständigkeiten und Aufgaben

Bei Partizipationsverfahren sind verschiedene Akteure beteiligt. Deren Zuständigkeiten und Aufgaben in einem konkreten Projekt werden nachfolgend tabellarisch aufgezeigt. Dabei ist die Situation im Fall der kantonalen Behörden dargestellt, im Fall der Gemeinden entspricht «Departement» jeweils der für das Vorhaben zuständigen Behörde (z.B. Fachbereich):

Funktion und Rolle	Aufgaben bei <u>Anhörungen</u>	Aufgaben bei <u>weiterführender Partizipation</u>
<p>Fachdepartemente Das für das Projekt federführende Departement ist verantwortlich für das jeweilige Verfahren und hat die Entscheidungshoheit inne.</p> <p>Projektleitende Sind verantwortlich für die operative Durchführung der Partizipation im Verlauf des Vorhabens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation der Anhörung in Zusammenarbeit mit dem beteiligten Stadtteilsekretariat - Überprüfung der eingebrachten Anliegen und Rückmeldung an Beteiligte - Öffentlichkeitsarbeit - Evaluation der Anhörung - Sicherstellung der finanziellen und personellen Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> - Erarbeitung eines Konzeptes - Organisation der Formate in Zusammenarbeit mit dem beteiligten Stadtteilsekretariat - Überprüfung der eingebrachten Anliegen und Rückmeldung an Beteiligte - Öffentlichkeitsarbeit - Evaluation des Partizipationsverfahrens - Sicherstellung der finanziellen und personellen Ressourcen - Beratung und Begleitung von privaten Investoren
<p>Fachstelle Stadtteilentwicklung Zentrale Kompetenzstelle für Anfragen aus der Verwaltung und der Bevölkerung zu allen die Partizipation betreffenden Themen.</p> <p>Sorgt für die öffentliche Bereitstellung von allgemeinen und zielgruppenspezifischen Informationen über Partizipationsmöglichkeiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Auslegeordnungen: Terminkoordination, Moderation, Aktennotiz - Beratung und Unterstützung bei Bedarf 	<ul style="list-style-type: none"> - Auslegeordnungen: Terminkoordination, Moderation, Aktennotiz - Beratung und Unterstützung bei Bedarf

<p>Koordiniert Jahresplanung «Partizipation» mit Departementen und Gemeinden sowie Planungstreffen mit dem Bau- und Verkehrsdepartement und den Stadtteilsekretariaten.</p> <p>Zuständig für das Bereitstellen und Bewirtschaften einer öffentlichen Übersicht über vergangene und laufende Partizipationsverfahren.</p> <p>Bietet nach Bedarf Weiterbildungen für Verwaltungsmitarbeitende an.</p>		
<p>Externe Fachpersonen Unterstützen Projektleitende bei der Konzeption und bei der Durchführung der Partizipation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Werden bei Bedarf durch das Fachdepartement mit der Moderation der Anhörung beauftragt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Werden bei Bedarf durch das Fachdepartement für die Konzeption und Durchführung des Partizipationsverfahrens beauftragt
<p>Stadtteilsekretariate Schnittstelle zwischen Verwaltung und Quartierbevölkerung (nicht-organisierte Öffentlichkeit) sowie Vereinen, Verbänden etc. (organisierte Öffentlichkeit).</p> <p>Die Jahresplanung «Partizipation» der Departemente wird mit ihnen besprochen, zudem nehmen sie am Planungstreffen mit dem Bau- und Verkehrsdepartement teil.</p> <p>Stellen bei Bedarf einen Antrag auf Durchführung einer Partizipation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tragen die inhaltlichen und prozessbezogenen Anliegen ihrer Mitgliederorganisationen und der Quartierbevölkerung weiter - Verbinden als Fachpersonen Quartierwissen und sozialräumliche Einschätzungen zur Unterstützung des verantwortlichen Departements - Übernehmen unterstützende Arbeiten in der Organisation und Durchführung (Raumreservation, ggf. Moderation, Protokolle, Kommunikation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tragen die inhaltlichen und prozessbezogenen Anliegen ihrer Mitgliederorganisationen und der Quartierbevölkerung weiter - Verbinden als Fachpersonen Quartierwissen und sozialräumliche Einschätzungen zur Unterstützung des verantwortlichen Departements - Werden in der Regel bei der Konzeption des Partizipationsverfahrens einbezogen - Übernehmen unterstützende Arbeiten in der Organisation und Durchführung (Raumreservation, ggf. Moderation, Protokolle, Kommunikation)
<p>Quartierbevölkerung (nicht-organisierte Öffentlichkeit) In Basel, Riehen und Bettingen wohnhafte und am Thema interessierte Quartierbevölkerung</p> <p>Kann bei Bedarf einen Antrag auf Durchführung einer Partizipation stellen.</p>	<p>Nehmen als Privatpersonen an Anhörungen teil und bringen ihre Anliegen und Anregungen ein.</p>	<p>Mitarbeit bei Partizipationsprozessen als Privatpersonen. Sie stellen ihr lokales Wissen und ihre Erfahrung zur Verfügung. Sie diskutieren über Bedarf und Lösungsansätze und kommentieren Ergebnisse.</p>

		Zudem wirken sie als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in ihrem Wohnumfeld.
Organisierte Öffentlichkeit Verbände, Vereine, Interessengemeinschaften	<ul style="list-style-type: none"> - Nehmen als Vertreterinnen und Vertreter ihrer Organisation bei Anhörungen teil und bringen ihre Anliegen und Anregungen ein - Informieren ihre Mitglieder (Multiplikatoren) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitarbeit bei Partizipationsprozessen als Vertreterinnen und Vertreter ihrer Organisation. Sie stellen ihr Fachwissen und ihre Erfahrung zur Verfügung und diskutieren über Bedarf und Lösungsansätze - Informieren ihre Mitglieder (Multiplikatoren)

4.5 Informationsplattform

Basis für Partizipation ist eine geeignete Information. Eine transparente Information ermöglicht ein besseres Verständnis für die einzelnen Projekte und Vorhaben und stärkt das Vertrauen in die Verwaltung. Gemäss Öffentlichkeitsprinzip ist die Verwaltung verpflichtet, aktiv über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zu informieren.

Informationen können von einer Medienmitteilung über gezielte schriftliche Information (Artikel in (Quartier-) Zeitungen, Informationen via Newsletter, usw.) bis zu einer Informationsveranstaltung reichen. Dabei werden analoge und digitale Formate angewendet. Informationen finden laufend statt, zum Beispiel indem auch über eine entsprechende Projektwebsite der aktuelle Stand eines Projekts abgerufen werden kann. So können sich Teilnehmende einer Partizipation oder weitere Interessierte auch zu einem späteren Zeitpunkt informieren, was der aktuelle Stand eines Projekts ist, wie sie mit den Projektverantwortlichen in Kontakt treten können und wann und wie der nächste Einbezug der Bevölkerung vorgesehen ist.

Bis anhin gibt es keine öffentliche Gesamtübersicht auf der sowohl übergeordnete Angaben zu Partizipationsmöglichkeiten sowie weiterführende Informationen zu vergangenen und laufenden Partizipationsverfahren in Basel, Riehen und Bettingen dargestellt werden. Zukünftig soll eine digitale Partizipationsplattform diese Informationen bieten. Das Ziel einer solchen Plattform ist es – nebst der Bündelung aller zentralen Informationen zur Partizipation – die interessierte Bevölkerung auf niederschwellige und attraktive Art und Weise erreichen zu können und ihr transparent aufzuzeigen, wie und in welche Entwicklungsvorhaben sie sich einbringen kann. Die konkreten Informationen zu den jeweiligen Projekten bleiben auf den Projektwebseiten, die auf der Plattform verlinkt werden.

4.6 Stärkung von Methoden mit e-Partizipation

In der Regel fanden bis anhin Partizipationsverfahren in Basel in analoger Form statt. Je nach Projekt gab es die Möglichkeit, im Anschluss an eine Veranstaltung in schriftlicher Form per E-Mail den Projektverantwortlichen weiterführende Überlegungen darzulegen. Die Partizipation wurde bei diesen Projekten grundsätzlich analog durchgeführt mit der Option, sich über digitale Wege weiter einzubringen (z.B. Steinbühlmätteli, Areal Wolf). Bis anhin gab es aber keine Verfahren bei denen Formen von e-Partizipation konsequent von Anfang an mitkonzipiert wurden. Aufgrund der Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie COVID-19 werden seit Frühling 2020 einzelne bereits aufgegleiste Partizipationsverfahren in einer digitalen Form mit Hilfe von Videostreams und/oder Online-Fragebogen weitergeführt, bevor der analoge Dialog zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommen werden kann. Um abschliessend beurteilen zu können, inwiefern sich digitale Formen bewähren, müssen noch weitere Erfahrungen gesammelt werden. Zukünftig sollen Formen von e-Partizipation bei der Konzipierung von Partizipationsverfahren grundsätzlich mitberücksich-

tigt werden, dabei muss ein allenfalls grösserer personeller und finanzieller Aufwand bei der Planung mitkalkuliert werden. Zudem müssen die Stärken und Herausforderungen von e-Partizipation bei der Konzipierung mitberücksichtigt werden (vgl. Kapitel 2.3.2).

In der Beantwortung des Regierungsrats zum Anzug David Wüest-Rudin betreffend «Smart City Pilotquartier» (P175406) wird ausgeführt, dass es beim Smart City Lab auf dem Wolf insbesondere auch darum gehen wird, die Partizipationsmöglichkeiten gezielt weiterzuentwickeln und neue Formen der digitalen Partizipation zu erproben und zu etablieren. Das Smart City Lab soll die Gelegenheit geben zu prüfen, wie die digitalen Möglichkeiten gewinnbringend für die partizipativen Prozesse von Basel-Stadt eingesetzt werden können.

4.7 Zuständigkeit der Kantons- und Stadtentwicklung (Präsidialdepartement)

Die Aufgaben und Tätigkeiten der Fachstelle Stadtteilentwicklung in Bezug auf die Begleitung der Partizipation gemäss § 55 KV sollen gestärkt werden, indem sie vermehrt als verwaltungsinterne Kompetenzstelle wirkt. Die Anliegen der aktuellen politischen Vorstösse sowie aus dem Verfahren «Mitwirkung weiterdenken!» zeigen, dass es Klärungsbedarf gibt. Diese Anliegen werden im neuen Partizipationsgesetz aufgenommen. Aufgrund der jeweiligen Spezifika von Projekten und Vorhaben benötigt es auch nach Vorliegen des Gesetzes diese bestehende Stelle, die übergeordnet die informelle Partizipation im Kanton Basel-Stadt begleitet.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Aufgaben wie die Beratung der Verwaltungsstellen, Vornehmen von fachlichen Einschätzungen, der **Jahresplanung «Partizipation»** mit den Departementen und (neu) den Gemeinden (in Absprache mit «Ansprechstelle für Gemeindefragen» bei der Staatskanzlei) und dem Durchführen der **Sitzungen** nach Antragstellung zur Durchführung einer Partizipation, übernimmt sie neu folgende Aufgaben, die auch dem übergeordneten Qualitätsmanagement dienen:

- Konzipierung, Umsetzung und regelmässige Bewirtschaftung einer **öffentlichen (digitalen) Übersicht** über Partizipationsmöglichkeiten sowie über vergangene und laufende Verfahren in der Stadt Basel (vgl. Kap. 4.5). Im Rahmen des Verfahrens «Mitwirkung weiterdenken!» wurde das Anliegen geäussert, dass die Möglichkeiten, sich zu informieren verbessert werden sollten. Ziel einer solchen Übersichtsplattform ist es, ein besseres Verständnis für Partizipationsmöglichkeiten sowie eine Stärkung der Transparenz zu ermöglichen. Die detaillierte Projektinformation bleibt Aufgabe der zuständigen Departemente.
- Konzipierung und Umsetzung eines **Weiterbildungsangebots zur Partizipation** für Verwaltungsmitarbeitende.
- Zielgruppenspezifische **Information der Quartierbevölkerung über Partizipationsmöglichkeiten** in Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsstellen, den Gemeinden und Quartierorganisationen.

Weiterhin unterstützen die Mitarbeitenden der Fachstelle bei Bedarf die Projektleitenden bei der Umsetzung von konkreten Partizipationsverfahren. Diese Praxis hat sich in den letzten Jahren bei verschiedenen Vorhaben wie beispielsweise der Erarbeitung von Stadtteilrichtplänen oder Arealentwicklungen eingespielt.

5. Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene (P185314)

5.1 Wortlaut der Motion

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2018 die nachstehende Motion Lisa Mathys und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen.

Der Regierungsrat hat mit seinem Schreiben an den Grossen Rat vom 13. Februar 2019 (18.5314.02) zu dieser Motion Stellung genommen. Mit Beschluss vom 21. März 2019 hat der Grosse Rat die Motion zur Erfüllung innert zwei Jahren an den Regierungsrat überwiesen.

«Basel hat sich mit §55 der Kantonsverfassung dazu verpflichtet, die Bevölkerung bei der Erarbeitung von Projekten, die die Bevölkerung "besonders betreffen" einzubeziehen. Das Instrument der Mitwirkung ist sehr wichtig und fördert die Identifikation der Menschen mit ihrem Quartier, ihrer Stadt und ihrem Kanton.

Verfassung des Kantons Basel-Stadt, §55

Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

In letzter Zeit kam es vermehrt zu Enttäuschungen und Frust, weil sich Anwohnerinnen und Anwohner, in deren Quartier es zu Umgestaltungen kam oder kommen wird, nicht einbezogen, vor Tatsachen gestellt oder übergangen fühlten. Es ist für viele Menschen nicht nachvollziehbar, in welchen Fällen ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird (resp. in welchen Fällen eben nicht) und wie verbindlich die dort erarbeiteten Ideen und Wünsche sind.

Zum Teil führt die Verärgerung zu der Auffassung, dass die Verwaltung «sowieso einfach macht, was sie will». Das ist so schade wie falsch. Die Behörden haben sich bei der Erarbeitung von Projekten aber (auch) an geltende Gesetze sowie an behördenverbindliche Konzepte zu halten. Gerade bei Gestaltungskonzepten mögen sich zwar wohl die Geister scheiden - den einen gefällt etwas anderes als den anderen-, das ändert aber nichts daran, dass gültige Konzepte umzusetzen sind. So lautet der Auftrag. Der Spielraum in den verschiedenen Projekten ist somit sehr unterschiedlich.

Die Verärgerung über empfundenen mangelhaften Einbezug der Bevölkerung zeigt zum einen, dass die Mitwirkung ein wichtiges und von der Bevölkerung gewünschtes Instrument ist. Andererseits wird klar, dass eine Konkretisierung auf Gesetzesebene nötig ist. Dafür kann die bereits existierende Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung als Basis dienen. Bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage soll aber zusätzlich eine klar verständliche Differenzierung zwischen verschiedenen Arten des Bevölkerungseinbezugs (Mitwirkungsverfahren, Anhörung und Information) erfolgen. Eine solche ist heute im Leitfaden angedeutet – aber offensichtlich nicht verständlich. Es ist zwingend zu Beginn der verschiedenen Verfahren für die Mitwirkenden verständlich zu klären, bei welchen Elementen des Projekts Spielräume vorhanden sind (resp. welche weiteren, übergeordneten Aspekte zusätzlich einfließen werden und einzuhalten sind) und welche Verbindlichkeit die Ergebnisse des Mitwirkungsverfahrens haben. Es ist unmissverständlich transparent zu machen, wie die Ergebnisse gewichtet werden. So werden Transparenz und Verbindlichkeit geschaffen, Enttäuschungen werden verhindert.

Mitwirkungsverfahren

Bei der Ausarbeitung von Projekten und Konzepten sollen sich die Anwohnenden grundsätzlich frühzeitig einbringen können, damit der bestehende Spielraum genutzt werden kann. Wenn möglich und sinnvoll sollen sich auch ansässige Unternehmen, die z.B. als Restaurant, Café o.ä. eine Funktion als Begegnungsort im Quartier haben, einbringen können. Der Zeitpunkt muss so gewählt werden, dass der Spielraum nicht durch bereits geleistete Projektierungsarbeit der Verwaltung weiter eingeschränkt wird - das Mitwirkungsverfahren muss davor einsetzen.

Betroffenen-/ Anwohnenden-Anhörung

Ist nur ein kleiner Spielraum vorhanden - besteht z.B. nur die Auswahl zwischen mehreren Arten von Bodenbelägen oder mehreren Varianten eines Gestaltungselementes - ist eine Betroffenen/ Anwohnenden-Anhörung durchzuführen. Die betroffene Bevölkerung muss ihre Meinung auch ausserhalb der Veranstaltung (elektronisch und brieflich) abgeben können.

Betroffenen-/ Anwohnenden-Information

Ist bei einem Projekt kein resp. nur ein sehr minimaler Spielraum vorhanden, weil geltende Gesetze, Normen und Gestaltungskonzepte genaue Vorgaben machen, erfolgt eine frühzeitige Betroffenen/ Anwohnenden-Information - gleichzeitig mit der Veröffentlichung des entsprechenden Projekts. So gelingt es, die Betroffenensicht rechtzeitig abzuholen und das Projekt besser zu verankern, in einer Phase, in der Detailanpassungen noch erfolgen können. (Eine flächendeckende und frühzeitige Information der Anwohnenden durch die Behörden über Projekte im Quartier muss aber sowieso grundsätzlich eine Selbstverständlichkeit sein.)

Für die Durchführung der Mitwirkung ist das zuständige Stadtteilsekretariat oder die Quartierkoordinations-Stelle zuständig. Die Mitwirkung ist nach professionellen Grundsätzen und Verfahren zu gestalten. Ist kein Stadtteilsekretariat/keine Quartierkoordinations-Stelle vorhanden, wird die Durchführung des Verfahrens durch die zuständige Behörde externen Fachpersonen in Auftrag gegeben. Es ist deren Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der Kreis der Mitwirkenden die Zusammensetzung der betroffenen Quartierbevölkerung repräsentativ abbildet.

Die zuständige Behörde veröffentlicht die Resultate einer Mitwirkung und zeigt transparent auf, welche Wünsche und Ideen der Bevölkerung bei der Ausgestaltung des Projektes einbezogen werden konnten.

Der Regierungsrat ist aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren einen Gesetzestext über die Mitwirkung der Bevölkerung vorzuschlagen und explizit auch bei den diversen Quartierorganisationen in Vernehmlassung zu geben, in dem folgende Punkte geklärt werden:

- Klärung des Begriffs "besondere Betroffenheit" als Grundlage für ein Mitwirkungsverfahren.
- Klärung und Differenzierung von Zweck und Voraussetzungen für eine "Mitwirkung" in ihren verschiedenen Formen
- Klärung der Antragsberechtigung
- Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren
- Weiteres Vorgehen

Lisa Mathys, Tanja Soland, Thomas Gander, Thomas Grossenbacher, Harald Friedl, Sarah Wyss, Beat K. Schaller, Aeneas Wanner, Oswald Inglin, Beatrice Isler, Annemarie Pfeifer, Beat Braun, Tonja Zürcher»

5.2 Vorgehen Erarbeitung des Gesetzesentwurfs

Die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs erfolgte unter Berücksichtigung des schweizweiten Fachdiskurses und den Erfahrungswerten aus den bisherigen Verfahren (vgl. Kap. 2 und 3 im vorliegenden Ratschlag), den Erkenntnissen aus dem öffentlichen Beteiligungsprozess «Mitwirkung weiterdenken!» sowie dem Austausch innerhalb der Verwaltung:

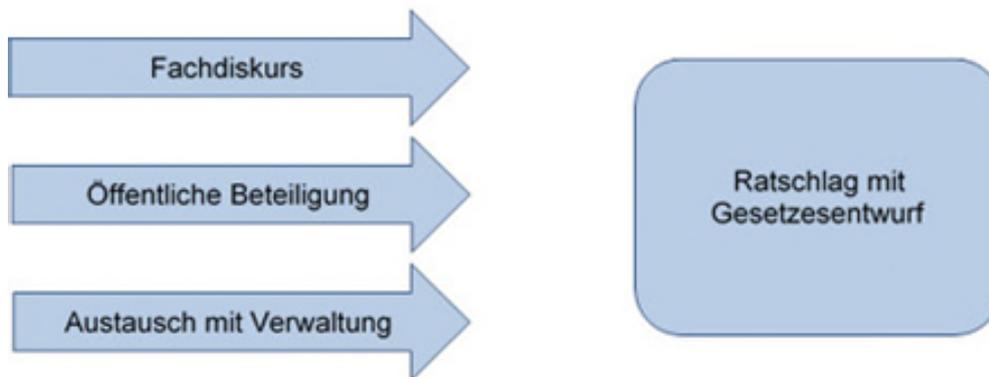


Abb. 2: Erarbeitung Gesetzesentwurf

5.2.1 Öffentliches Beteiligungsverfahren «Mitwirkung weiterdenken!»

Gemäss «Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel» stellte das Stadtteilsekretariat Kleinbasel am 11. Februar 2019 ein Begehren auf «Mitwirkung bei Weiterentwicklung Mitwirkung gemäss § 55». Die zuständige Fachstelle Stadtteilentwicklung hat nach Überweisung der Motion an den Regierungsrat durch den Grossen Rat am 21. März 2019 das Präsidium und die Geschäftsleitung des Stadtteilsekretariats Kleinbasel sowie Vertreterinnen und Vertreter

der antragstellenden Mitgliederorganisation des Stadtteilsekretariats Kleinbasel (Verein Zukunft.Klybeck, Verein Rheinpromenade Kleinbasel, Pro Kasernenareal) und der Verwaltung zu einer Auslegeordnung eingeladen. Als Vorgehen – und auch im Sinne der Formulierung in der Motion – wurde gemeinsam entschieden, dass in der Vorphase der Erarbeitung des Gesetzestextes eine öffentliche Veranstaltung (z.B. in Form eines Workshops) stattfinden soll, die sich an die gesamte Quartierbevölkerung richtet. Die Vorbereitung dieses partizipativen Verfahrens mit dem Titel «Mitwirkung weiterdenken!» fand in Zusammenarbeit mit den Stadtteilsekretariaten Kleinbasel und Basel-West, der Quartierkoordination Gundeldingen sowie den Vertretern der antragstellenden Organisationen statt. Zur externen Unterstützung wurde die synergo GmbH beigezogen.

Am 23. November 2019 fand der erste Workshop in der Gare du Nord statt. Zum Workshop luden der Kanton Basel-Stadt gemeinsam mit dem Stadtteilsekretariat Kleinbasel, dem Stadtteilsekretariat Basel-West sowie der Quartierkoordination Gundeldingen ein. Die Veranstaltung richtete sich an alle Bewohnerinnen und Bewohner in der Stadt Basel und wurde über mobile Plakatständer im gesamten Stadtgebiet, Flyer, E-Mail-Einladung an Vereine und Verbände sowie die Newsletter und Websites, sowie Social Media der veranstaltenden Organisationen bekannt gemacht. Rund 100 Personen folgten der Einladung. Ziel dieser ersten Veranstaltung war es, Erfahrungen, Anliegen und Ideen für erfolgreiche Mitwirkungsverfahren zu sammeln und damit Stossrichtungen zu erhalten, um die Mitwirkung weiterzuentwickeln. In zwei Diskussionsrunden haben die Teilnehmenden die Stärken und Schwächen der Mitwirkung in Basel sowie ausgewählte Vertiefungsthemen diskutiert. Die Haupteckdaten waren folgende:

- **Kommunikation und Information stärken:** Als wichtiger Erfolgsfaktor wurde die Kommunikation über die Möglichkeiten der Mitwirkung identifiziert, die möglichst früh, niederschwellig und über das ganze Planungsverfahren hinweg erfolgen soll.
- **Rollen klären:** Grundsätzlich ist Basel in den Quartieren in Bezug auf die Mitwirkung gut organisiert. Die Rollen der verschiedenen Quartierorganisationen, aber auch der Verwaltungsstellen müssen besser dargestellt werden.
- **Zielgruppen aktivieren und wertschätzen:** Die Anstrengungen müssen verstärkt werden, alle Zielgruppen adäquat einzubinden. Auch könnten den in Mitwirkungsverfahren engagierten Gruppen mehr Verantwortung übertragen werden und die Mitwirkung in den Quartieren auch ohne konkrete Projekte gestärkt werden.

Für den 31. März 2020 wurde zu einem zweiten öffentlichen Workshop eingeladen. Aufgrund der Massnahmen des Bundesrates zum Schutz der Bevölkerung gegen die Ausbreitung von COVID-19 konnte dieser Workshop nicht wie geplant durchgeführt werden. Damit der Prozess trotzdem fortgesetzt werden konnte, wurde er digital weitergeführt. In einem Fragebogen konnten bis Mitte Mai 2020 Vertiefungsfragen zu den im ersten Workshop formulierten Anliegen beantwortet werden. Über 80 Personen haben an der Befragung teilgenommen.

Die Teilnehmenden konnten acht Kernaussagen beurteilen, kommentieren und nach ihrer Wichtigkeit gewichten. Am wichtigsten waren den Teilnehmenden folgende zwei Aussagen:

- «Das Gesetz soll die Verwaltung verpflichten, über die Inhalte, Möglichkeiten und den Umgang mit den Mitwirkungsergebnissen frühzeitig und niederschwellig zu informieren.»
- Die Mitwirkung soll nicht nur «geregelt», sondern auch «gelebt» werden.

Dies zeigt auf, dass für erfolgreiche Partizipationsverfahren der kontinuierliche Dialog mit der Bevölkerung und die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Verwaltung und der Entscheidungsträger wichtig sind.

Am 30. November 2020 fand – wiederum pandemiebedingt in digitaler Form – eine Informationsveranstaltung via Livestream statt, an der die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage sowie die Stossrichtungen des Gesetzesentwurfs vorgestellt wurden. Interessierte konnten via Chatfunktion ihre Fragen einbringen.

«Mitwirkung weiterdenken!» bot Vertreterinnen und Vertretern von Quartierorganisationen und interessierten Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohnern die Gelegenheit, einen Diskurs über die bestehende Mitwirkungspraxis zu führen, Anregungen zur Optimierung zu formulieren sowie Einschätzungen zur Umsetzung der Anliegen aus der Motion einzubringen. Die Erkenntnisse aus dem Prozess «Mitwirkung weiterdenken!» sind in den vorliegenden Ratschlag eingeflossen. Die detaillierten Ergebnisberichte der beiden Veranstaltungen und der Online-Umfrage sind unter www.entwicklung.bs.ch/mitwirkung einsehbar.

Die Ergebnisse aus diesem öffentlichen Beteiligungsverfahren sind grundsätzlich eine Bestätigung der Erkenntnisse und Erfahrungswerte, die in den letzten Jahren in Bezug auf die informelle Mitwirkung in Basel gesammelt werden konnten.

5.3 Zu den Anliegen der Motion

In der Motion werden verschiedene Aspekte erwähnt, die aus Sicht der Motionäre bis anhin nicht für alle Beteiligten verständlich waren und bei denen Klärungsbedarf besteht. Im Folgenden werden diese Punkte aufgenommen und dargestellt:

5.3.1 Klärung des Begriffs «besondere Betroffenheit»

Gemäss Verfassung *bezieht der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern deren Belange besonders betroffen sind.*

Ob jemand von einer Entwicklung oder Veränderung betroffen ist, wird je nach Interesse an Entwicklungen im Lebensraum unterschiedlich wahrgenommen. Im Rahmen des Beteiligungsprozesses «Mitwirkung weiterdenken!» wurde der Begriff «Betroffenheit» stark mit der räumlichen Nähe zum Geschehen assoziiert. So seien Personen im unmittelbaren Projektperimeter wie beispielsweise Anwohnerinnen und Anwohner sowie Personen, welche den entsprechenden Raum regelmässig nutzen, «besonders betroffen». Fast gleich viele Personen äusserten sich aber dahingehend, dass der Begriff sehr offen und breit definiert werden sollte, um niemanden auszugrenzen.

Als Kriterien für eine besondere Betroffenheit können entsprechend eine räumliche Nähe zum Vorhaben sowie zu erwartende Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben im Quartier und/ oder den öffentlichen Raum in Betracht gezogen werden. Bis anhin war die «Betroffenheit» bei den Überlegungen, ob eine Partizipation der Quartierbevölkerung bei der Umsetzung eines Projekts stattfinden soll, kein umstrittenes Kriterium. Bei der Entscheidungsfindung über die Durchführung einer Partizipation stehen das Vorliegen eines Handlungsspielraums und die Überlegungen, ob der vertiefte Austausch mit der Quartierbevölkerung einen Mehrwert für das Vorhaben bringt im Vordergrund. Ein Handlungsspielraum ist in der Regel gegeben bei Vorhaben mit Nutzungs- oder Funktionsänderungen, zum Beispiel bei grösseren Arealentwicklungen, Veränderungen von öffentlichen Plätzen oder gestalterischen Interventionen (vgl. Kapitel 4.3 für weitere Ausführungen zum Handlungsspielraum).

5.3.2 Klärung und Differenzierung von Zweck und Voraussetzung für eine «Mitwirkung» in ihren verschiedenen Formen

Partizipation dient dazu, das (lokale) Wissen und die Anliegen und Rückmeldungen der interessierten Bevölkerung zu einem konkreten Vorhaben im Rahmen eines strukturierten Prozesses in Erfahrung zu bringen. Partizipation ermöglicht es, unterschiedliche Bedürfnisse und auch Partikularinteressen zu erkennen und zu diskutieren. Partizipation unterstützt den Meinungsbildungsprozess und stärkt die Identifikation mit dem Lebensraum. Partizipation kann die Akzeptanz eines Projekts erhöhen. Indem die Behörden mit der Bevölkerung im Austausch sind, werden ihre Vorhaben nachvollziehbar.

Voraussetzung für eine Partizipation sind ein Vorliegen eines Handlungsspielraums, um Anregungen in das Vorhaben einfließen lassen zu können. Zudem muss zu Beginn geklärt werden, wozu etwas in Erfahrung gebracht werden soll.

Der Einbezug der Bevölkerung erfolgt in Basel in Form einer **Anhörung** oder einer **weiterführenden Partizipation**. In Kap. 4.3 sowie in der Übersicht im Anhang werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Formen dargelegt. Eines der Unterscheidungsmerkmale ist, ob das Ziel der Partizipation ist, eine bisherige Planung von der interessierten Quartierbevölkerung spiegeln zu lassen oder ob es darum geht, Ideen und Anregungen für die nächsten Projektschritte in Erfahrung zu bringen. Je nach Handlungsspielraum, Umfang und / oder Planungsstadium des jeweiligen Projekts ist eine unterschiedliche Art des Einbezugs sinnvoll, die im Einzelfall geprüft werden muss. Um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden, spielt die kontinuierliche Kommunikation zu den projektspezifischen Partizipationsmöglichkeiten eine wichtige Rolle. Ein gemeinsames Verständnis ist für das Gelingen einer Partizipation wichtig. So wird es für die Teilnehmenden nachvollziehbar, weshalb eines ihrer Anliegen allenfalls nicht in die Projektentwicklung aufgenommen werden kann.

5.3.3 Klärung der Antragsberechtigung

Zwei Wege führen zu einer Partizipation:

Zum einen klärt die Fachstelle Stadtteilentwicklung im Rahmen der Jahresplanungen der Departemente und der Gemeinden mit den verantwortlichen Dienststellen die Möglichkeiten für eine Partizipation der Quartierbevölkerung bei laufenden und bereits bekannten zukünftigen Vorhaben. Die Behörden sind verpflichtet, vorab die Durchführung einer Partizipation zu prüfen und die Quartierbevölkerung über ein Vorhaben zu informieren.

Zum anderen kann die Quartierbevölkerung in der Regel über eine Quartierorganisation bei der Fachstelle Stadtteilentwicklung (im Fall der Gemeinden Riehen und Bettingen direkt bei den Gemeinden) einen Antrag auf Partizipation stellen. Dies kann der Fall sein, wenn ein Vorhaben zum Zeitpunkt der Jahresplanung nicht berücksichtigt wurde. Nach Antragstellung lädt die Fachstelle Stadtteilentwicklung zu einer gemeinsamen Sitzung mit den Antragstellenden und den für das Vorhaben zuständigen Fachpersonen aus der Verwaltung ein. Dabei wird das Projekt vorgestellt, die Anliegen der Antragstellenden formuliert und die mögliche Form der Partizipation sowie das weitere Vorgehen definiert.

5.3.4 Grundsatzbestimmungen zu Durchführung und Ablauf der Verfahren

Für die Konzipierung und Umsetzung einer Partizipation ist die für das Projekt zuständige Behörde abschliessend verantwortlich. In der Regel bezieht sie dabei eine Quartierorganisation wie das Stadtteilsekretariat ein. Bei grösseren Vorhaben ist es sinnvoll, mit einem externen Büro für Beteiligung zu arbeiten. Dies vereinfacht die Rollenklärung und entlastet die Projektverantwortlichen. Weitere Angaben zum Ablauf einer Partizipation werden in Kap. 4.2 dargestellt. Die konkrete Umsetzung ist projektspezifisch, dabei sind je nach Ziel und Zweck einer Partizipation unterschiedliche Methoden sinnvoll.

5.3.5 Weiteres Vorgehen

Das neue Gesetz wird zukünftig den Rahmen zur Umsetzung der Partizipation setzen. Die konkrete Umsetzung wird über einen entsprechenden Leitfaden festgelegt. Der aktuelle Leitfaden wird nach dem Vorliegen der politischen Entscheide entsprechend angepasst werden.

Zugleich soll die Partizipationskultur in Basel weiter gefördert werden. Entsprechende Anliegen und Anregungen, die im Laufe des Beteiligungsprozesses «Mitwirkung weiterdenken!» eingebracht wurden, sollen gemeinsam mit den interessierten Personen vertieft werden. Dies sind zum Beispiel Fragen nach der Niederschwelligkeit zur besseren Erreichbarkeit von bisher in Partizipationsverfahren weniger stark eingebunden Zielgruppen oder auch Fragen zum Einsatz von innovativen Methoden in Partizipationsverfahren.

6. Vernehmlassung

[Dieser Abschnitt wird nach der öffentlichen Vernehmlassung ergänzt.]

7. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

7.1 Vorbemerkungen

Grundsätzlich sieht der Entwurf des Gesetzes vor, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Quartierbevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen, dass sich die Quartierbevölkerung in geeigneter Weise einbringen kann. Bestehende Rechtsgrundlagen sind in der Regel der formellen politischen Mitwirkung zuzurechnen. Es gab bis anhin zwischen Verfassung (§ 55) und Verordnung keine gesetzliche Grundlage für die informelle Mitwirkung. Die Verordnung bezog sich bis anhin auf die Quartiere der Einwohnergemeinde der Stadt Basel. Das neue Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung betrifft auch das Vorgehen bei Vorhaben der kantonalen Behörden in den Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen. Die informelle Mitwirkung in Gemeindeverfahren bleibt davon unberührt.

Der Kanton Basel-Stadt besteht aus den drei Einwohnergemeinden Basel (mit 19 Wohnvierteln), Riehen (mit acht Quartieren) und Bettingen. Während Riehen eine Quartiereinteilung kennt, ist in Basel gemäss statistischer Einteilung von Wohnvierteln die Rede. In der Alltagssprache ist aber auch in Basel der Begriff «Quartier» geläufiger als Wohnviertel.

In § 55 KV ist als Zielgruppe die Quartierbevölkerung genannt. Deshalb bezieht sich der Gesetzesentwurf auf sie, im Wissen darum, dass in der praktischen Umsetzung fallbezogen ein geeigneter Perimeter festgelegt wird, der sich nicht zwingend entlang der Quartiergrenzen orientiert. Grundsätzlich richtet sich ein Partizipationsprozess an interessierte Personen, die sich aufgrund einer räumlichen Bezogenheit und / oder aufgrund einer anderen Motivation bei einem Veränderungsprozess beteiligen möchten. Je nach Vorhaben ist auch der Einbezug der organisierten Bevölkerung (Vertreterinnen und Vertreter von Vereinen, Verbänden, Interessengemeinschaften etc.) zielführend.

Das Gesetz sollte flexibel genug sein, damit der informelle Charakter der Partizipation nicht verloren geht. Das Gesetz muss auch für zukünftige – zurzeit gegebenenfalls auch noch unbekannte – Ansprüche und Vorhaben anwendbar sein. Das Gesetz sollte die Partizipation fördern, Spielräume öffnen statt einschränken und zur Klarheit für alle Beteiligten beitragen:

- Das Gesetz sichert die gute Qualität und den systematischen Ablauf der Partizipation.
- Das Gesetz erleichtert den Dialog und die Kommunikation zwischen allen Beteiligten.
- Das Gesetz trägt dazu bei, dass in der Planungspraxis die Abläufe und Inhalte transparent und nachvollziehbar kommuniziert werden.
- Das Gesetz schafft Klarheit im Umgang mit umstrittenen Sachverhalten.

Als Grundsatz gilt: Das Gesetz setzt den Rahmen, die Umsetzung erfolgt über eine allenfalls neue Verordnung und den angepassten Leitfadern.

7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachfolgend werden die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs erläutert:

Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung (Partizipationsgesetz, ParG)

Vom DATUM

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 55 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [hier Datum eingeben] und in den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

Der Titel soll möglichst kurz und prägnant sein und sich zugleich von anderen Formen der Mitwirkung unterscheiden, die zum Beispiel im kantonalen Bau- und Planungsgesetz geregelt sind. Daher wird im Titel der Begriff Partizipation und nicht der Begriff der (informellen) Mitwirkung verwendet. Der Bezug zur Quartierbevölkerung wird gemacht, da die Quartierbevölkerung explizit in § 55 der Kantonsverfassung (KV) als Zielgruppe genannt wird. Im Ingress wird die entsprechende Bestimmung der Kantonsverfassung angerufen. Gemäss § 55 KV soll die Quartierbevölkerung in den Meinungs- und Entscheidungsprozess der Behörden einbezogen werden in Belangen, die sie besonders betreffen.

§ 1 Gegenstand und Inhalt

¹ Dieses Gesetz bezweckt, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Quartierbevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen, dass sich die Quartierbevölkerung in geeigneter Weise einbringen kann.

² Dieses Gesetz regelt, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen bestehen, die Voraussetzungen und die Durchführung von Partizipationsverfahren der Quartierbevölkerung durch den Kanton Basel-Stadt.

³ Die Partizipation der Quartierbevölkerung dient dazu, die staatliche Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen sowie die Identifikation mit dem Lebensraum zu fördern.

⁴ Unter Partizipation wird die informelle Mitwirkung der Quartierbevölkerung verstanden.

Bemerkungen zu § 1:

Zweck des Erlasses ist es, dass die mit Planungsaufgaben zuständigen Behörden dafür sorgen, dass sich die Quartierbevölkerung in geeigneter Weise einbringen kann. Die Voraussetzungen und Durchführung von Partizipationsverfahren der Quartierbevölkerung durch die Behörden des Kantons Basel-Stadt gemäss § 55 KV sollen geklärt werden.

In § 1 Abs. 2 wird der Geltungsbereich geklärt, indem mit der Formulierung «soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen bestehen» eine Abgrenzung zu übergeordneten Vorgaben und Richtlinien sowie zu anderweitig geregelten formellen Mitwirkungsverfahren vorgenommen wird. Formelle Mitwirkungsverfahren, wie beispielsweise Planaufgabe- und Einspracheverfahren, sind nicht vom Geltungsbereich des Partizipationsgesetzes erfasst.

Bei der Beschreibung des Inhalts der Partizipation der Quartierbevölkerung wird ebenfalls auf § 55 KV Bezug genommen. Die Partizipation dient den Behörden, ihre Vorhaben im Wissen um die Anliegen der Quartierbevölkerung zu entwickeln. Der Gesetzesentwurf betrifft die Partizipation der Quartierbevölkerung aller Einwohnergemeinden in kantonalen Verfahren. Die Mitwirkung in Gemeindeverfahren bleibt davon unberührt. Zugleich wird durch die Teilnahme an Partizipationsverfahren die Identifikation der Beteiligten mit ihrem Lebensraum gestärkt.

§ 2 Formen von Partizipation

¹ Die Partizipation kann in Form einer Anhörung oder einer weiterführenden Partizipation erfolgen:

- a) Anhörung: Bei einer Anhörung stellt die zuständige Behörde ein Vorhaben vor, die Quartierbevölkerung äussert ihre Meinung und bringt Anregungen ein.
- b) Weiterführende Partizipation: Bei einer weiterführenden Partizipation bringt die Quartierbevölkerung im Rahmen eines Austauschprozesses Anliegen und Ideen ein.

¹ SG 111.100

² Es besteht ein Recht auf Anhörung, jedoch kein Anspruch auf die Durchführung einer weiterführenden Partizipation.

Bemerkungen zu § 2:

Je nach Handlungsspielraum, Umfang und/oder Planungsstadium des jeweiligen Projekts ist eine unterschiedliche Art des Einbezugs sinnvoll, die im Einzelfall geprüft werden muss. Zunächst muss das Ziel einer Partizipation bekannt sein, bevor die passende Methodik festgelegt werden kann.

Anhörungen finden in der Regel bei wenig komplexen, zeitlich überschaubareren Vorhaben wie z.B. Gestaltungen des öffentlichen Raums (Plätze, Parkanlagen und Grünflächen) statt. Eine bisherige Planung soll von der Quartierbevölkerung gespiegelt werden. Bei einer Anhörung können Anregungen eingebracht werden, ein weiterführender Austausch ist nicht vorgesehen.

Eine weiterführende Partizipation kommt bei längerfristigen Entwicklungen mit Nutzungs- oder Funktionsänderung in Frage. Bei einer weiterführenden Partizipation werden Ideen und Anliegen in einem Austauschprozess diskutiert und nach Möglichkeit in der weiteren Entwicklung des Vorhabens berücksichtigt. Eine weiterführende Partizipation kann in unterschiedlichen Formaten (z.B. Workshop, Begleitgruppe, Diskussionsrunde, Juryeinsatz) stattfinden. Das Format kann von einer Projektphase zur nächsten angepasst werden.

Wie bis anhin besteht ein Recht auf Anhörung (vgl. Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012), ein Recht auf weiterführende Partizipation ist aus der Kantonsverfassung nicht ableitbar. Mit Anhörung wird im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung eine öffentliche Veranstaltung verstanden, in der die interessierte Quartierbevölkerung über ein Vorhaben informiert wird, Fragen beantwortet und Anregungen eingebracht werden können.

§ 3 Voraussetzungen für die Durchführung einer Partizipation

¹ Eine Partizipation wird durchgeführt, wenn:

- a) die Quartierbevölkerung aufgrund einer räumlichen Nähe oder einer zu erwartenden Auswirkung des Vorhabens auf das gesellschaftliche Zusammenleben im Quartier oder den öffentlichen Raum von einem Vorhaben besonders betroffen ist, und
- b) innerhalb des Vorhabens für die zuständige Behörde ein ausreichender Handlungsspielraum besteht.

² Ein ausreichender Handlungsspielraum ist in der Regel gegeben bei Vorhaben mit Nutzungs- oder Funktionsänderungen, zum Beispiel bei Arealentwicklungen, Veränderungen von öffentlichen Plätzen oder gestalterischen Interventionen.

Bemerkungen zu § 3:

Die besondere Betroffenheit sowie der Handlungsspielraum sind grundlegende Voraussetzungen für die Durchführung einer Partizipation. Der Handlungsspielraum kann durch verschiedene Faktoren eingeschränkt werden, die zu berücksichtigen sind: Bundesrechtliche Vorgaben; überwiegende öffentliche Interessen aus einer gesamtstädtischen Sicht; im Fall von privatem Grundeigentum, die Rechte und Interessen des Grundeigentümers.

Bagatellvorhaben können keine Betroffenheit auslösen (beispielsweise das Aufstellen von Stadtmobiliar).

§ 4 Verfahren

¹ Die für ein Vorhaben zuständige Behörde prüft, ob die Voraussetzungen für eine Partizipation gegeben sind und informiert rechtzeitig und angemessen über das Vorhaben.

² Die Quartierbevölkerung kann bei der Fachstelle Stadtteilentwicklung Antrag auf Durchführung einer Partizipation stellen. Die Antragstellung erfolgt in der Regel über eine Quartierorganisation.

³ Die Entscheidungshoheit über die Durchführung einer weiterführenden Partizipation liegt bei der für das Vorhaben zuständigen Behörde. Der Entscheid erfolgt schriftlich.

Bemerkungen zu § 4:

Im Gesetzesentwurf werden die beiden Wege dargelegt, die zu einer Partizipation führen. Zum einen klärt die zuständige Behörde vor Projektstart die Betroffenheit der Quartierbevölkerung, den Handlungsspielraum unter Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse und gegebenenfalls die Form der Partizipation. Allenfalls zieht sie eine weitere Behörde bei, wenn eine weitere in das Vorhaben involviert ist. Als für ein Vorhaben zuständige Behörde wird diejenige Stelle in der Verwaltung bezeichnet, die die federführende Zuständigkeit für ein Projekt beziehungsweise ein Vorhaben hat. Während eines Projekts kann die Federführung von einer Dienststelle in eine andere wechseln. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Informationen zur bisherigen Partizipation und zu den gesammelten Anliegen der Quartierbevölkerung an die neue zuständige Behörde weitergegeben werden.

Die Partizipationsverfahren werden im Rahmen der Jahresplanung der Departemente und der Gemeinden festgelegt und anschliessend veröffentlicht. Falls ein Vorhaben nicht berücksichtigt wurde, kann die Quartierbevölkerung Antrag auf Durchführung einer Partizipation stellen. Dies erfolgt in der Regel über eine Quartierorganisation.

§ 5 Zusammenarbeit mit einer Quartierorganisation

¹ Die für ein Vorhaben zuständige Behörde sorgt dafür, dass die Quartierbevölkerung Kenntnis von der Partizipation hat und bezieht bei der Konzipierung und Umsetzung der Partizipation in der Regel eine politisch und konfessionell unabhängige Quartierorganisation ein.

² Quartierorganisationen haben die Form eines Vereins im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 aufzuweisen und bezwecken den Kontakt und Austausch von Informationen mit und unter der Quartierbevölkerung.

³ Eine schriftliche Vereinbarung zwischen Kanton und Quartierorganisation regelt den Auftrag und die Zusammenarbeit im Rahmen der Partizipation.

Bemerkungen zu § 5:

Die für ein Vorhaben zuständige Behörde arbeitet in der Regel bei der Konzipierung und Umsetzung einer Partizipation mit einer Quartierorganisation zusammen. Die Form der Zusammenarbeit wird in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten. Die Fachpersonen einer Quartierorganisation verbinden Quartierwissen und sozialräumliche Einschätzungen und können so die Projektverantwortlichen im federführenden Departement unterstützen. Zudem übernehmen sie organisatorische Arbeiten bei der Durchführung einer Partizipation. Dies kann über eine Leistungsvereinbarung, wie sie zurzeit die Stadtteilsekretariate mit dem Kanton haben, oder über eine Vereinbarung für die Zusammenarbeit für eine einzelne Partizipation mit einem anderen Verein gemäss § 5 Abs.2 erfolgen.

§ 6 Ergebnis der Partizipation

¹ Nach Abschluss der Partizipation informiert die für das Vorhaben zuständige Behörde die beteiligte Quartierbevölkerung und die Quartierorganisationen in geeigneter Form, inwiefern die von ihr vorgebrachten Anliegen berücksichtigt werden.

² Es besteht kein Anspruch auf Berücksichtigung eines Anliegens durch die zuständige Behörde. Die Entscheidungshoheit liegt bei der für das Vorhaben zuständigen Behörde.

Bemerkungen zu § 6:

Die zuständige Behörde entwickelt ihr Vorhaben in Kenntnis der in einer Partizipation geäusserten Anliegen. Inwieweit die Ergebnisse aus einer Partizipation in das Vorhaben aufgenommen werden können, wird von der zuständigen Behörde beurteilt und entschieden. Den Teilnehmenden und weiteren Interessierten ist nachvollziehbar aufzuzeigen, wie und ob die geäusserten Anliegen aufgenommen werden konnten. Im Rahmen der Konzipierung der Partizipation wird festgelegt, in welcher Form informiert wird.

Schlussbestimmungen

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

8. Ausblick auf die Anpassung des Leitfadens

Auf Basis des neuen Partizipationsgesetzes soll die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand: 1. Januar 2012, Mitwirkungsverordnung, SG 153.500, vgl. Anhang) aufgehoben werden. Der Rahmen zu Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Durchführung der Partizipation werden neu im Gesetz geklärt. Die konkrete Umsetzung des neuen Gesetzes wird in einer allenfalls neuen Verordnung und im angepassten Leitfaden erfolgen.

Als konkrete Arbeitshilfe und für die Kommunikation zur Partizipation inner- und ausserhalb der Verwaltung wird der aktuelle Leitfaden zur «Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel» nach Vorliegen des Partizipationsgesetzes angepasst werden. Im Leitfaden wird das Vorgehen weiter konkretisiert werden, indem insbesondere folgende Aspekte aufgenommen werden:

- Bedeutung der Information und Kommunikation als Basis für Partizipation
- Ausführlichere Entscheidungskriterien für die Wahl der geeigneten Partizipationsform
- Checkliste für die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Partizipationsveranstaltungen
- Praxisorientierte Beispiele zur anschaulichen Unterscheidung zwischen Anhörungen und weiterführenden Partizipationsverfahren sowie zum besseren Verständnis wie ein Partizipationsverfahren ablaufen kann und wie sich die Teilnehmenden einbringen können
- Methoden zur Erreichbarkeit unterschiedlicher Zielgruppen (vgl. Kapitel 3.5 zu Teilnehmenden von Mitwirkungsverfahren sowie Kapitel 2.3.2 und 4.6 zu e-Partizipation)

Für die Anpassung des Leitfadens ist die Fachstelle Stadtteilentwicklung zuständig. Die Anpassung erfolgt unter Einbezug von Quartierorganisationen und von Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung. Sobald die politischen Entscheidungen im Rahmen der Motion Mathys gefallen sind, wird der genaue Ablauf zur Anpassung festgelegt werden.

9. Finanzielle Auswirkungen

9.1 Aufwendungen Partizipationsverfahren in den Departementen

Für die Finanzierung und Durchführung der jeweiligen Partizipationsverfahren ist wie bis anhin das für das Vorhaben verantwortliche Fachdepartement zuständig. Die Finanzierung wird in der Regel im entsprechenden Budget des Vorhabens beantragt. Die Finanzierung von Mitwirkungsverfahren in frühen Projektstadien ist im Rahmen des laufenden Budgets in den Departementen sicherzustellen.

9.2 **Aufwendungen Partizipationsverfahren Präsidialdepartement/Stadteilentwicklung**

Die koordinierenden Aufgaben des Präsidialdepartements / Fachstelle Stadteilentwicklung, beinhalten auch die öffentliche Bereitstellung und Bewirtschaftung der Plattform betreffend die Partizipationsverfahren inklusive Schulung und Weiterbildung und Öffentlichkeitsarbeit. Die Aufwendungen hierfür werden im Rahmen des bestehenden Budgets der Fachstelle getragen. Allfällige Mehrkosten werden departementsintern kompensiert.

10. **Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» (P175405)**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Januar 2020 den nachstehenden Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» stehen gelassen und zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

„Der § 55 der 2008 in Kraft getretenen Kantonsverfassung (Mitwirkungsartikel / 153.500) sowie die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung regeln die Eckwerte eines Mitwirkungsprozesses. Voraussetzungen wie „Die Quartierbevölkerung muss besonders betroffen sein“ oder „Die Mitwirkung der Bevölkerung erfolgt in der Regel über Quartierorganisationen“ sind festgeschrieben. Ebenfalls hält die Verordnung (§ 5) fest: „Die zuständige Behörde hört die Quartierbevölkerung an“.

Nicht jedes Departement des Kantons betreut viel Geschäfte, welche eine Mitwirkung schon fast zwingend auslösen. Dreh- und Angelpunkt der Mitwirkungsverfahren ist beim Kanton die Kantons- und Stadtentwicklung, welche mit ihrer Erfahrung und ihrem Know-how gute Arbeit leistet. Sie koordiniert auch die Gelder dafür.

Mitwirkungsverfahren kosten in aller Regel Geld. Selbstverständlich sind die Ehrenamtlichen in den Quartierorganisationen weiterhin gefordert, welche ohne Lohn, jedoch aus grossem Interesse an den Mitwirkungsverfahren in ihrem Umfeld teilnehmen. Aber Werbung, Flyer, Miete von Räumen für Workshops, Moderationen der Workshops und vieles mehr sind nicht gratis zu haben. Ein Budget ist unumstösslich.

Die Quartierorganisationen (Stadtteilsekretariate / Quartierkoordination) wiederum sind via ihrer Kantons-Subvention verpflichtet, eine im Voraus vereinbarte Anzahl Mitwirkungsverfahren durchzuführen.

Andere, nicht subventionierte Organisationen (wie z.B. das Kinderbüro) werden auch zu Mitwirkungsverfahren aufgeboten. Durch den generellen Rückgang von Unterstützungsbeiträgen kommen einige dieser Organisationen finanziell an ihre Grenzen; der Kampf um Geld fürs tägliche Überleben ist anstrengend und kräfteraubend. Und es zeigt sich nachvollziehbar, dass es zunehmend schwierig sein wird, diese Organisationen zum Mitmachen zu bewegen, wenn sie für die Teilnahme an einem Mitwirkungsverfahren keine Entschädigung erhalten.

Es bleibt die Frage, ob die Budgetposten „Mitwirkung“ nicht direkt bei den einzelnen Projekten untergebracht werden sollte. Die Mitarbeitenden in den Departementen und in einzelnen Projekten sind Fachleute, welche beurteilen, wer zur Mitwirkung herbeigezogen werden soll. Der Budgetposten „Mitwirkung“ bei der Kantons- und Stadtentwicklung müsste also direkt und punktuell in die Projekte/Departemente umverteilt werden.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- ob es nicht sinnvoller wäre, wenn die einzelnen Departemente ihre Mitwirkungsverfahren ganz konkret und projektbezogen, also im Ratschlag selbst, budgetieren würden?
- ob sichergestellt werden kann, dass diese Mittel auch als Entschädigung für nicht subventionierte Organisationen verwendet werden können.

Beatrice Isler, Erich Bucher, Oswald Inglin, Beatrice Messerli, Franziska Reinhard, Otto Schmid, Christian C. Moesch, Beat K. Schaller“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

10.1 Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2017 den Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend Mitwirkungsverfahren dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. In seiner Berichtserstattung vom 4. Dezember 2019 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug stehen zu lassen und stellte in Aussicht, dass im Rahmen der Beantwortung der Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesebene eine weitere Berichterstattung zur Mitwirkung gemäss § 55 KV erfolgen wird. Am 15. Januar 2020 beschloss der Grosse Rat, den Anzug stehen zu lassen.

10.2 Zu den Anliegen im Einzelnen

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

1. *Ob es nicht sinnvoller wäre, wenn die einzelnen Departemente ihre Mitwirkungsverfahren ganz konkret und projektbezogen, also im Ratschlag selbst, budgetieren würden?*

Partizipation benötigt finanzielle und personelle Ressourcen. Für die Finanzierung und die Durchführung der einzelnen Verfahren ist das jeweils verantwortliche Fachdepartement zuständig. Seit der Streichung eines Teils der Abteilung Kommunikation des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) durch den Grossen Rat beantragt das BVD in der Regel die Finanzierung der Partizipation im Ausgabenbericht oder im Ratschlag, da der mit der Kürzung der Abteilung einhergehende Verlust von Knowhow mit externen Fachleuten kompensiert werden muss.

Das Präsidialdepartement (Kantons- und Stadtentwicklung) verfügt entgegen der im Anzug formulierten Annahme nicht über Budgetmittel, welche die Finanzierung einzelner Partizipationsverfahren anderer Departemente ermöglichen würde. Sie kann daher auch nicht entsprechende Mittel koordinieren.

2. *Ob sichergestellt werden kann, dass diese Mittel auch als Entschädigung für nicht subventionierte Organisationen verwendet werden können.*

Organisationen und Vereine, die keine Staatsbeiträge erhalten, können für die Konzipierung und Umsetzung eines Verfahrens beauftragt werden, wenn ein Verfahren z.B. besondere Zielgruppen anspricht und spezielle methodische Herangehensweisen gefragt sind, für die in der Verwaltung oder bei den Stadtteilsekretariaten keine Kompetenzen vorhanden sind. Um Rechte und Pflichten verbindlich festzuhalten, benötigt es eine entsprechende Leistungsvereinbarung. So wird zum Beispiel das Kinderbüro Basel für seine beratende und ausführende Tätigkeit bei der Konzipierung und Durchführung von Kindermitwirkungsverfahren durch die für das Verfahren zuständige Behörde entschädigt.

Nehmen Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen (Verbände, Interessensgemeinschaften, Vereine o.ä.) als Interessensvertreter an einem Partizipationsverfahren teil, können sie nicht durch eine staatliche Stelle dafür entschädigt werden. Es steht den Organisationen frei, eine Entschädigung vereinsintern zu regeln. Die Fachstelle für Vereine «vitamin B» des Migros-Kulturprozent schlägt beispielsweise vor, dass Vorstands- oder Vereinsmitglieder für gewisse Tätigkeiten, die sie für den Verein ausführen, entschädigt werden können.

10.3 Antrag

Aufgrund der oben beschriebenen Ausführungen und des vorliegenden Ratschlags beantragt der Regierungsrat, den Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend «Mitwirkungsverfahren» abzuschreiben.

11. Bericht zur Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!»

Die Petitionskommission hat in der Behandlung der Petition «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!» grundsätzliche Fragen zur Mitwirkung gestellt. Der Regierungsrat hat in seiner Antwort an die Petitionskommission auf die Beantwortung dieser Fragen im Rahmen der Beantwortung der Motion Lisa Mathys verwiesen. Aktueller Stand ist die Genehmigung des Briefentwurfs an die Petitionskommission durch den Regierungsrat mit einem Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten zur Motion Mathys (RRB Nr. 20/26/29 vom 1. September 2020, P185130). Die noch offenen Fragen der Petitionskommission werden im vorliegenden Ratschlag an verschiedenen Stellen aufgenommen. Im Sinne einer Übersicht werden sie nachfolgend einzeln abgebildet und beantwortet oder es wird für ausführlichere Angaben an die entsprechende Stelle im Ratschlag verwiesen:

- Die Petitionskommission bittet den Regierungsrat zu berichten: *«...wie er gedenkt die Departemente anzuweisen, inskünftig einen gestützt auf § 55 KV von ihnen selbst initiierten Meinungsbildungsprozess differenzierter zu gestalten als dies beim zweiten Teil der Zonenplanrevision geschehen ist. Sie möchte auch erfahren, wie er die nachvollziehbaren Anliegen der Petition umzusetzen gedenkt, damit sich das Mitwirkungsrecht der Bevölkerung nicht alleine in einer Anhörung wie z.B. gemäss BPG erschöpft.»*

Die Behörden sind von Amtes wegen verpflichtet, die Durchführung einer Partizipation zu prüfen und die Quartierbevölkerung über ein Vorhaben zu informieren. Die Quartierbevölkerung kann einen Antrag auf Durchführung einer Partizipation stellen (vgl. unten sowie Kapitel 4.2). Die Entscheidungshoheit liegt bei der für das Vorhaben zuständigen Behörde. Es besteht ein Recht auf Anhörung, aber kein Anspruch auf die Durchführung einer weiterführenden Partizipation.

- *«Namentlich wäre von Interesse zu erfahren, wie die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung seitens der Verwaltung tatsächlich gehandhabt wird und bei welchen Geschäften sie als Hol- und wann als Bringschuld eingestuft wird.»*

Die für das Projekt zuständige Fachabteilung klärt vor Projektstart ab, welcher Handlungsspielraum besteht, sucht frühzeitig den Dialog mit einer Quartierorganisation beziehungsweise dem jeweiligen Stadtteilsekretariat und klärt die Form der Partizipation (Anhörung oder weiterführende Partizipation), meist unter Einbezug der Fachstelle Stadtteilentwicklung. Im Rahmen der Jahresplanung wird die Partizipation der laufenden und bereits bekannten zukünftigen Projekte mit der Fachstelle Stadtteilentwicklung sowie den Stadtteilsekretariaten festgelegt. Die Quartierbevölkerung kann einen schriftlichen Antrag auf Durchführung einer Partizipation bei der Fachstelle Stadtteilentwicklung stellen. Ein Antrag ist nur notwendig, wenn das Vorhaben nicht bereits in der Jahresplanung der Behörden berücksichtigt wurde, vgl. Kapitel 4.2.

- *«Ebenso interessiert, ab welchem Stand eines Geschäfts eine Mitwirkung seitens der Verwaltung initiiert wird (vor Angehen eines Geschäfts oder nach Fertigstellung).»*

Vgl. obenstehende Frage: Der Einbezug der Quartierbevölkerung ist Bestandteil der Projektentwicklung bei Vorhaben der Behörden. Die für das Projekt zuständige Fachabteilung klärt vor Projektstart ab, welcher Handlungsspielraum besteht, sucht frühzeitig den Dialog mit einer Quartierorganisation beziehungsweise dem jeweiligen Stadtteilsekretariat und klärt die Form der Partizipation (Anhörung oder weiterführende Partizipation), meist unter Einbezug der Fachstelle Stadtteilentwicklung.

- *«Ebenso bittet die Petitionskommission um Auskunft über die Zusammenarbeit der einzelnen Departemente mit dem Präsidialdepartement als Anlaufstelle bei einem Mitwirkungsverfahren (Abläufe), weil sie sie als für Aussenstehende nicht erkennbar taxiert.»*

Die Fachstelle Stadtteilentwicklung ist zentrale Kompetenzstelle für Anfragen zu allen die Partizipation betreffenden Themen. Sie ist zuständig für die Jahresplanung «Partizipation»

mit den Departementen und den Gemeinden. Sie moderiert die Sitzung mit der zuständigen Behörde und einer (oder mehreren) Quartierorganisation. Im Sinne einer Auslegeordnung stellt an dieser Sitzung die Behörde ihr Vorhaben und ihre Überlegungen zur geeigneten Partizipation vor und nimmt die Anliegen der Quartierorganisation(en) zur Partizipation entgegen. Im Ratschlag wird in Kapitel 4.2 der Ablauf einer Partizipation schematisch dargestellt und beschrieben. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Akteure (Fachdepartement, Präsidialdepartement, externe Fachpersonen, Stadtteilsekretariate, Quartierbevölkerung, organisierte Öffentlichkeit) werden im Ratschlag unter Kapitel 4.4 tabellarisch aufgezeigt.

11.1 Antrag

Der Regierungsrat beantragt die oben beschriebenen Ausführungen und den vorliegenden Ratschlag, im Sinne eines abschliessenden Berichts zur Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!» zur Kenntnis zu nehmen.

12. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Vorlage gemäss § 4 des Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz; SG 151.200) im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung rechtlich sowie redaktionell und gesetzestechnisch geprüft.

Die Regulierungsfolgenabschätzung zeigt, dass die Wirtschaft durch das neue Partizipationsgesetz nicht betroffen sein wird.

13. Anträge

1. Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.
2. Dem Grossen Rat wird beantragt, die Motion Lisa Mathys und Konsorten betreffend Konkretisierung der «Mitwirkung durch die Quartierbevölkerung» auf Gesetzesesebene als erfüllt abzuschreiben.
3. Dem Grossen Rat wird beantragt, den Anzug Beatrice Isler und Konsorten betreffend Mitwirkungsverfahren abzuschreiben.
4. Dem Grossen Rat wird beantragt, vom vorliegenden Ratschlag im Sinne eines abschliessenden Berichts zur Petition P 379 «Der Zonenplan geht uns alle an. Wir wollen bei der Zonenplanrevision mitreden!» Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Anhang

1. Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2001 (Stand 1. Januar 2012)
2. Unterscheidungsmerkmale Anhörung und weiterführende Partizipation
3. Quellenhinweise

Beilagen

(wird nach der öffentlichen Vernehmlassung ergänzt werden)

Anhang

1. Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012)

Die Verordnung vom 22. Mai 2007 wurde per 1. Januar 2012 angepasst. Der nachfolgende Vergleich zeigt die Anpassungen (in hervorgehobener Schrift) in der rechten Spalte:

Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung Version vom 22. Mai 2007 (hervorgehoben die Anpassungen):	Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung Version vom 22. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012) (hervorgehoben die Anpassungen):
<p>Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 55 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹⁾, beschliesst:</p> <p><i>Gegenstand</i></p> <p>§ 1. Die Verordnung regelt, soweit keine anderen Vorschriften bestehen, die Mitwirkung der Quartierbevölkerung der Einwohnergemeinde der Stadt Basel in Belangen, die sie besonders betreffen.</p> <p><i>Zweck der Mitwirkung</i></p> <p>§ 2. Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung dient dazu, die staatliche Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen sowie die Identifikation mit der Stadt Basel zu fördern.</p> <p><i>Voraussetzung der Mitwirkung</i></p> <p>§ 3. Ein Quartier muss besonders betroffen sein.</p> <p><i>Quartierorganisationen</i></p> <p>§ 4. Die Mitwirkung der Bevölkerung erfolgt in der Regel über Quartierorganisationen.</p> <p>² Quartierorganisationen haben die Form eines gemeinnützigen, politisch und konfessionell neutralen Vereins im Sinne von Art. 60ff. Zivilgesetzbuch aufzuweisen.</p> <p>³ Sie bestehen aus einer Mindestzahl von 20 Mitgliedern und bezwecken den Kontakt und Austausch von Informationen mit und unter der Quartierbevölkerung.</p> <p><i>Vorgehen</i></p> <p>§ 5. Die zuständige Behörde hört die Quartierbevölkerung an. Nach der Anhörung entscheidet sie über eine allfällige weitere Mitwirkung.</p> <p><i>Schlussbestimmung</i></p> <p>§ 6. Diese Verordnung ist zu publizieren; sie wird auf den 1. Juni 2007 wirksam.²⁾</p> <p>¹⁾ SG 111.110. ²⁾ Publiziert am 2.6.2007.</p>	<p>Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 55 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹⁾, beschliesst.</p> <p><i>§ 1 Gegenstand</i></p> <p>¹ Die Verordnung regelt, soweit keine anderen Vorschriften bestehen, die Mitwirkung der Quartierbevölkerung der Einwohnergemeinde der Stadt Basel in Belangen, die sie besonders betreffen.</p> <p><i>§ 2 Zweck der Mitwirkung</i></p> <p>¹ Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung dient dazu, die staatliche Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen sowie die Identifikation mit der Stadt Basel zu fördern.</p> <p><i>§ 3²⁾ Voraussetzung der Mitwirkung</i></p> <p>¹ Die Quartierbevölkerung muss besonders betroffen sein.</p> <p><i>§ 4 Quartierorganisationen</i></p> <p>¹ Die Mitwirkung der Bevölkerung erfolgt in der Regel über Quartierorganisationen.</p> <p>² Quartierorganisationen haben die Form eines gemeinnützigen, politisch und konfessionell neutralen Vereins im Sinne von Art. 60ff. Zivilgesetzbuch aufzuweisen.</p> <p>³ Sie bestehen aus einer Mindestzahl von 20 Mitgliedern und bezwecken den Kontakt und Austausch von Informationen mit und unter der Quartierbevölkerung.</p> <p><i>§ 5 Vorgehen</i></p> <p>¹ Die zuständige Behörde hört die Quartierbevölkerung an.³⁾</p> <p><i>§ 6 Schlussbestimmung</i></p> <p>¹ Diese Verordnung ist zu publizieren; sie wird auf den 1. Juni 2007 wirksam.⁴⁾</p> <p>¹⁾ SG 111.100.</p>

	<p>²⁾ § 3 in der Fassung des RRB vom 13.12.2011 (wirksam seit 1.1.2012, publiziert am 7.1.2012).</p> <p>³⁾ § 5: Zweiter Satz aufgehoben durch RRB vom 13.12.2011 (wirksam seit 1.1.2012, publiziert am 7.1.2012).</p> <p>⁴⁾ Publiziert am 2.6.2007.</p>
--	--

2. Unterscheidungsmerkmale Anhörung und weiterführende Partizipation

Die folgende Übersicht zeigt die Gemeinsamkeiten und Differenzierungen zwischen Anhörungen und weiterführender Partizipation.

Partizipation		
	Anhörung	Weiterführende Partizipation
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> • Bei einer Anhörung äussert die interessierte Bevölkerung auf Basis ihres lokalen Wissens ihre Meinung und bringt Anregungen ein. Die Verwaltung nimmt diese entgegen, gewichtet sie (projektabhängig) und gibt in geeigneter Form eine Rückmeldung (je nach Ausgangslage schriftlich oder im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung). Ein weiterführender Austausch ist nicht vorgesehen. • In einer Anhörung stehen Nutzungsansprüche an den Raum im Vordergrund und nicht konkrete Ideen von Einzelnen. Die Nutzungsansprüche müssen mit geeigneten Methoden abgeholt werden. Die weitere Ausarbeitung und Umsetzung ist anschliessend - im Wissen um die Nutzungsansprüche - Aufgabe der Fachleute. • In der Regel findet eine Anhörung im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung statt. Der Vorteil einer Veranstaltung liegt bei der Möglichkeit des direkten Gesprächs. Gegebenenfalls kann dieses durch e-Partizipation ergänzt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Im Dialog mit Direktbetroffenen, Anwohnenden und Nutzenden werden unterschiedliche Sichtweisen und Interessen zusammengeführt. • Bei weiterführenden Partizipationsprozessen können sich Personen oder Interessengruppen, die von (hoheitlichen) Entscheidungen betroffen sind, in unterschiedlichen Formaten (Workshop, Begleitgruppe, Diskussionsrunde, Juryein-sitz) einbringen und Ideen und Vorhaben gemeinsam weiterentwickeln. • Die interessierte Bevölkerung bringt ihr (lokales) Wissen und ihre Anliegen und Rückmeldungen in einem strukturierten Prozess ein. • Die Beteiligten nehmen, in der Regel in regelmässigen Abständen, Einfluss auf das geplante Vorhaben. Dadurch wird eine Auseinandersetzung mit dem Vorhaben gefördert. • Die weiterführende Partizipation findet im Rahmen bestehender Strukturen und in der Regel in mehreren Schritten statt. Die Verwaltung nimmt das Wissen der Bevölkerung auf und berücksichtigt es nach Möglichkeit bei der Planung und Projektierung.
Unterscheidungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Anhörungen finden in der Regel bei (flächigen) Gestaltungen des öffentlichen Raums (Plätze, Parkanlagen und Grünflächen) statt. • Wenn ein konkretes Bau- oder Planungsvorhaben die Möglichkeit von Nutzungsänderungen beinhaltet, ist tendenziell der Handlungsspielraum gegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterführende Partizipationsverfahren sind bei längerfristigen Entwicklungen mit Nutzungsänderung sinnvoll, da der Handlungsspielraum in der Regel gegeben ist. Dies ist z.B. bei Arealentwicklungen der Fall, bei denen es sich um komplexe, mehrjährige Projekte handelt. Dabei

	<ul style="list-style-type: none"> • Damit die interessierte Bevölkerung das Format der Anhörung nachvollziehen kann, muss deutlich gemacht werden, worin der Handlungsspielraum besteht respektive, dass dieser eingeschränkt ist. Der Handlungsspielraum kann durch Normen, übergeordnete Konzepte oder Vorhaben eingeschränkt werden. 	<p>kann das Format von einer Projektphase zur nächsten angepasst werden.</p>
Ziele und Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> • Die interessierte Quartierbevölkerung bringt ihr (lokales) Wissen und ihre Anliegen und Rückmeldungen strukturiert ein. • Die Verwaltung entwickelt Projekte und Vorhaben in Kenntnis dieses Wissens. • Anhörungen und weiterführende Partizipation ermöglichen es allen Beteiligten, die unterschiedlichen Bedürfnisse und auch Partikularinteressen von Bevölkerungsgruppen oder Einzelnen zu erkennen und zu diskutieren. • Anhörungen und weiterführende Partizipation unterstützen den Meinungsbildungsprozess, indem wichtiges lokales Wissen in ein Projekt einfließen kann. Sie können die Akzeptanz eines Projekts erhöhen. 	
Zielgruppen	<p>Grundsätzlich richtet sich Partizipation an interessierte Personen, die sich aufgrund einer räumlichen Bezogenheit und / oder aufgrund einer anderen Motivation bei einem Veränderungsprozess beteiligen möchten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In der Regel richten sich Anhörungen und weiterführende Partizipation an die interessierte Quartierbevölkerung und an die organisierte Öffentlichkeit (Vereine, Verbände, Interessensgemeinschaften). Dabei sind verschiedene Vorgehen vorstellbar, die je nach Projekt zielführender sind: <ul style="list-style-type: none"> - organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit gleichzeitig einbeziehen - zuerst nicht-organisierte Öffentlichkeit (Quartierbevölkerung) und anschliessend organisierte Öffentlichkeit einbeziehen - zuerst organisierte Öffentlichkeit und zu einem späteren Zeitpunkt nicht-organisierte Bevölkerung einbeziehen • Zur Festlegung der Zielgruppe kann mit der Frage „Welche Akteure sind für das jeweilige Vorhaben besonders relevant?“ gearbeitet werden. Bsp.: Die Umgestaltung eines Parks betrifft sowohl die Quartierbevölkerung als auch Interessenvertreter, z.B. aus den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit. 	
Zeitpunkt	<p>Grundsätzlich sollte der Einbezug der Quartierbevölkerung zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt erfolgen, damit die Rückmeldungen in die Projektentwicklung einfließen können. Verschiedene Zeitpunkte sind für eine Anhörung oder weiterführende Partizipation denkbar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Um ein erstes Stimmungsbild abzuholen, ist der Austausch mit dem entsprechenden Stadtteilsekretariat zu einem frühen Zeitpunkt der Planung sinnvoll. • Eine Anhörung oder weiterführende Partizipation ist nur dann sinnvoll, wenn bekannt ist, wozu etwas in Erfahrung gebracht werden soll (z.B. bisherige Planung spiegeln lassen oder Meinungen und Anregungen für nächste Schritte abholen). 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Eine Anhörung oder weiterführende Partizipation macht frühzeitig vor der öffentlichen Planaufgabe Sinn, damit Anregungen in das Vorhaben einfließen und Verständnisfragen geklärt werden können.
Ressourcen	Die zeitlichen und finanziellen Ressourcen (inkl. Weiterbearbeitung der Resultate) müssen von Beginn weg in der Projektplanung berücksichtigt und in einem entsprechenden Ausgabenbericht oder Ratschlag beantragt werden.
Evaluation und Qualitätsmanagement	Den Abschluss einer Partizipation bildet eine Besprechung, an der Vertreterinnen und Vertreter der für das Vorhaben zuständigen Behörde(n) und der Quartierorganisation(en) unter der Moderation der Fachstelle Stadtteilentwicklung teilnehmen. Für das übergeordnete Qualitätsmanagement Partizipation ist die Fachstelle Stadtteilentwicklung zuständig.
Schnittstellen	Es muss sichergestellt sein, dass die Erkenntnisse und Erfahrungen aus der bisherigen Partizipation über verschiedene Projektphasen hinweg zur Verfügung stehen und bei allfälligen Wechseln in der Projektverantwortung weitergegeben werden.

3. Quellenhinweise

Beteiligungsportal Baden-Württemberg: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/> [Stand: 17. Dezember 2020].

FHNW, Fachhochschule Nordwestschweiz – Hochschule für Soziale Arbeit: Forschungsbericht zum ZORA-Projekt «Mitwirkung in der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume» (2014).

Gemeinde Bettingen: https://www.bettingen.bs.ch/dam/jcr:0ba7134e-ffee-4aa3-8388-4b3d01175329/Gemeinde_Bettingen_Strategiebroesch%C3%BCre_2020-03-11.pdf [Stand: 30. Dezember 2020].

Gemeinde Riehen: <https://www.riehen.ch/aktuell/news/reglement-ueber-die-mitwirkung-der-quartierbevoelkerung-der-gemeinde-riehen> [Stand: 30. Dezember 2020].

Leitfaden Partizipation Winterthur: <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/winterthur/zusammenleben-vereine/partizipation/leitfaden-partizipation/leitfaden-partizipation-winterthur.pdf/download> [Stand: 30. Dezember 2020].

Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel: https://www.entwicklung.bs.ch/dam/jcr:47e2aa65-21e4-4373-b9fc-351321a08a2a/bs_brosch-mitwirkung_Vorlage_barrierefreies_pdf_201602.pdf [Stand: 30. Dezember 2020].

Lüttringhaus, Maria: Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen, Katernberg und der Dresdner Äusseren Neustadt (2000).

Schweizerischer Städteverband, focus 4/20: https://staedteverband.ch/cmsfiles/focus_4-20_d.pdf?v=20200818144407 [Stand: 30. Dezember 2020].

Stadt Wien: Praxisbuch Partizipation: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html> [Stand: 30. Dezember 2020].

Stadt Zürich: ePartizipation in der Stadtentwicklung: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen_und_Broschueren/Stadt-und_Quartierentwicklung/Strategien/Bericht_ePartizipation.pdf [Stand: 30. Dezember 2020].

UNICEF, Kinderrechtskonvention: <https://www.unicef.ch/de/ueber-unicef/international/kinderrechtskonvention> [Stand: 30. Dezember 2020].

ZORA, Zentrum Öffentlicher Raum des Schweizerischen Städteverbandes: Partizipation. Arbeitshilfe für die Planung von partizipativen Prozessen bei der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums (2014).

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil A:

Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Titel des Geschäfts: *Ratschlag zu einem Gesetz über die Partizipation der Quartierbevölkerung (Partizipationsgesetz/ PartiG)*

P-Nr.: *[Hier Text einfügen]*

Erlassform: Gesetz Verordnung

Federführendes Departement: PD BVD ED FD GD JSD WSU

Ist folgende Frage mit „Ja“ zu beantworten, liegt eine Betroffenheit der Wirtschaft vor, d.h. die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist durchzuführen.

1. Können Unternehmen vom Vorhaben direkt oder indirekt negativ betroffen sein? (direkt: z.B. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen; indirekt: z.B. Verschlechterung der Standortattraktivität)

Ja Nein

Der Vortest zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlages an den Grossen Rat. Liegt keine Betroffenheit der Wirtschaft vor, ist dies in einem separaten Abschnitt („Regulierungsfolgenabschätzung“) im Bericht bzw. Ratschlag kurz zu begründen. Ist eine Betroffenheit festgestellt worden, ist Teil B des Fragenkatalogs auszufüllen.

Empfehlung:

Der Regierungsrat empfiehlt, den Fragebogen bereits bei der Ausarbeitung des Erlasses bzw. dessen Revision zu berücksichtigen und nach dessen Finalisierung auszufüllen.