



## **Qualifikationsarbeit**

Zur Erlangung des

**CAS Certificate of Advanced Studies**

**FHZ Fachhochschule Zentralschweiz in**

**Ökonomische und planerische Dimensionen**

**der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung**

# **Wie „undemokratisch“ sind Mitwirkungsprozesse?**

Über die Herausforderung, informelle und formelle Wege zu verknüpfen,  
am Beispiel des Mitwirkungsprozesses „Olten 2020“

Markus Dietler  
Gartenstrasse 6  
4600 Olten

März 2007

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1.    Der Mitwirkungsprozess „Olten 2020“	4
2.    Formeller und informeller Weg	6
2.1  Formeller Weg	6
2.1.1  Definition	6
2.1.2  Vorteile und Nachteile des formellen Weges	7
2.2  Informeller Weg	7
2.2.1  Definition	7
2.2.2  Vorteile und Nachteile des informellen Weges	8
2.3  Mischformen des formellen und informellen Weges	11
3.    Zusammenarbeit als Herausforderung	12
3.1  Legitimation	12
3.2  Rollenverteilung	13
3.3  Spielregeln	16
3.4  Transparenz und Kommunikation	17
3.5  (Wieder-)Zusammenführung	18
4.    Sieben Empfehlungen für die Zusammenarbeit des formellen und des informellen Weges	19
5.    Fazit: Symbiose statt Konkurrenz	20
Anhang 1:    Grafik „Formeller und informeller Weg am Beispiel des Mitwirkungsprozesses „Olten 2020“	23
Anhang 2:    Grundsatzklärung des Stadtrates und der Kommission für Stadtentwicklung von Olten zum Mitwirkungsprozess „Olten 2020 – für eine l(i)ebenswerte Stadt“	24
Literaturverzeichnis	25

## Einleitung

„Ich habe am Mitwirkungsprozess ‚Olten 2020‘ nicht teilgenommen, weil er in meinen Augen im Gegensatz zur breit abgestützten Politik völlig undemokratisch ist!“ Diese Aussage eines Mitglieds des Oltner Gemeindeparkaments aus dem bürgerlichen Lager erstaunt im ersten Moment ebenso wie das folgende Zitat aus einer Newsletter des Verbandes Gewerbe Olten zum Mitwirkungsverfahren: „Viele der im Mitwirkungsverfahren ‚Olten 2020‘ entwickelten Vorschläge sind bereits seit längerem bekannt und warten lediglich auf ihre Umsetzung. Das Mitwirkungsverfahren darf aber nicht dazu führen, dass vor lauter neuen Plänen die Umsetzung zu kurz kommt oder anders gesagt vor lauter Zukunftsideen die Gegenwart vergessen geht. Zudem sollen die im Mitwirkungsverfahren entwickelten Projekte die Rahmenbedingungen für das Gewerbe verbessern und dürfen unsere unternehmerischen Möglichkeiten nicht zusätzlich einschränken.“

Diese Aussagen lassen sich bei genauerem Hinsehen einerseits damit begründen, dass mit dem erwähnten Mitwirkungsprozess in Olten erstmals ein Pfad beschritten wurde, der den traditionellen – und oftmals auch ein wenig ausgetretenen – Weg der formellen Verwaltungs- und Politarbeit verlässt. Andererseits deuten sie auf ein Bedroht-Fühlen auf Seiten der Behörden und – wie das zweite Zitat zeigt – weiterer etablierter, traditioneller Institutionen durch die für sie nicht immer berechenbare Basis oder zumindest Teile dieser Basis hin, auf ein Konkurrenzdenken zwischen basisdemokratischen Ansätzen einerseits sowie den Protagonistinnen und Protagonisten der Demokratie oder „Volksherrschaft“ à la Duden, der diese definiert als „Staatsform, in der die vom Volk gewählten Vertreter die Herrschaft ausüben“.

Zur Überwindung dieses Konkurrenzdenkens und zur Erzielung gemeinsamer – womöglich besserer – Resultate ist es unserer Überzeugung nach wichtig, die Kräfte des formellen, durch die Gesetzgebung legalisierten Weges und des informellen, weitgehend freiwilligen Weges gewinnbringend zusammenzuführen. Im Folgenden sollen – nach einer Schilderung des Mitwirkungsprozesses „Olten 2020“ – die beiden Wege mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen beschrieben und auf der Basis des Oltner Praxisbeispiels einige Herausforderungen für deren Zusammenarbeit aufgezeigt und reflektiert werden. Neben einem Fazit werden zudem Empfehlungen formuliert, wie diese Zusammenarbeit erfolgreich gestaltet werden kann.



*Rund 150 Personen kamen im März 2006 zur ersten Oltner Ideenwerkstätte.*

## 1. Der Mitwirkungsprozess „Olten 2020“

Inspiziert durch den Prozess „Werkstadt Basel“<sup>1</sup>, initiierte die Stadtentwicklung Olten im Jahr 2005 unter der Schirmherrschaft des Stadtrats und der Kommission für Stadtentwicklung und unter der Projektleitung des Leiters Stadtentwicklung einen erstmaligen Mitwirkungsprozess für die Gesamtbevölkerung mit dem Titel „Olten 2020 – für eine l(i)ebenswerte Stadt“: Gemeinsam mit der Bevölkerung wollten Stadtrat und Kommission für Stadtentwicklung die künftige Entwicklung der Stadt Olten festlegen mit dem Ziel, die Attraktivität und die Lebensqualität weiter zu verbessern. Auf diese Weise sollten – flankiert von einem erhöhten Angebot an hochwertigem Wohnraum und einer Wohnstandort-Marketingkampagne – Abwanderungsbewegungen vorwiegend guter Steuerzahlender gestoppt und in ihr Gegenteil umgekehrt und die laufenden Anstrengungen zur Imageverbesserung gefördert werden. Verstärkte Einflussmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner auf die Gestaltung ihres unmittelbaren Umfeldes sollten zudem ihre Identifikation mit diesem steigern, was im Falle der Stadt Olten nachgewiesenermassen einen Bedarf darstellt<sup>2</sup>. Da die Stadt Olten im Jahr 2006 das Jubiläum „150 Jahre Eisenbahn in Olten“ feierte, bot sich ferner die Möglichkeit, das Mitwirkungsverfahren mit diesem Anlass als zeitlichem Aufhänger zu verbinden nach dem Motto: „Vor 150 Jahren hat die Stadt Olten mit der Eisenbahn die bisher wichtigste Weichenstellung für ihre Entwicklung erfahren – wohin geht die Reise jetzt?“

Rund 150 Personen – im Alter zwischen 17 und 81 Jahren – nahmen am 18. März 2006 an einer ganztägigen öffentlichen Ideenwerkstätte im Feuerwehrmagazin der Stadt Olten teil; Männer (54%) und Frauen (46%) hielten sich zahlenmässig in etwa die Waage; knapp 60% der Teilnehmenden waren zwischen 30 und 50 Jahre alt. In einer ersten Runde wurden die Stärken und Schwächen der Stadt Olten erarbeitet; anschliessend ging es darum, unter dem Motto „Wie wäre es, wenn alles gut wäre?“ Visionen für das Jahr 2020 zu entwerfen, bevor die wichtigsten aufgeworfenen Themen in zehn Gruppen detaillierter unter die Lupe genommen wurden.

Schon zuvor waren im Rahmen des Tages des Kindes im November 2005 die Wünsche der Kindergärtler und Primarschülerinnen und -schüler aufgenommen worden. Und ebenfalls vorgängig zur Ideenwerkstätte hatten je eine Klasse der Berufsschule und der Kantonsschule Beiträge zum Thema verfasst. Spezielle Anliegen von Migrantinnen und Migranten wurden parallel dazu im Zuge der Erarbeitung eines schon zuvor initiierten Leitbildes Integration erfasst.

Zwei Wochen nach der Ideenwerkstätte legte die Projektleitung der Kommission für Stadtentwicklung die wesentlichen Resultate vor. Die Kommission legte anschliessend fest, dass zu fünf Themen Konsenskonferenzen durchgeführt werden sollten, in denen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ideenwerkstätte zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von interessierten bzw. von der Kommission eingeladenen Organisationen über eine Konkretisierung der eingegangenen Ideen diskutieren und verhandeln sollten. Auf den Tag genau ein halbes Jahr nach der Ideenwerkstätte fand am 18. September 2006, wiederum im Feuerwehrmagazin als „Ort der ersten Stunde“, die Abschlussveranstaltung dieser zweiten Phase statt, in welcher deren Ergebnisse zusammengetragen wurden.

Die dabei aufgezeigten Ideen und konkreten Vorschläge wurden anschliessend bis Ende 2006 von der Verwaltung zu einem Aktionsprogramm zusammengefügt. Dies mit folgenden Vorgaben: Im Vordergrund steht das Wie der Umsetzung; zu allen Eingaben sollen von Sei-

---

<sup>1</sup> Als nachmaliger Projektleiter lernte der Schreibende den Prozess im Rahmen des Fachseminars 32/04 „Stadtentwicklung – eine interdisziplinäre Querschnittfunktion“ an der HSA kennen.

<sup>2</sup> Laut dem Bericht „Olten ist eigentlich schön, aber...“, Untersuchung der Standortattraktivität und des Images von Olten, im Auftrag des Projektes Olten Plus POP, IWS der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, vom März 2000 fällt die Bewertung Oltens bei Nicht-Oltnern besser aus als bei Oltnern.

ten der Behörden Aussagen erfolgen und möglichst rasch einzelne Vorschläge umgesetzt werden. So wurden eine ganze Reihe von Vorhaben bereits ins Jahresprogramm 2007 des Stadtrates aufgenommen. Alle „Produkte“ aus dem Mitwirkungsprozess sollen zudem als solche gekennzeichnet werden. Und schliesslich wurde eine Begleitgruppe aus dem Kreis der bisherigen Mitwirkenden eingesetzt, die den Fortgang des Projektes überwacht. Sie soll regelmässig – voraussichtlich einmal pro Halbjahr – über den Stand der Umsetzung informiert werden. Im Frühsommer 2007 ist eine öffentliche Abschlussveranstaltung mit der Präsentation des Aktionsprogramms vorgesehen. Die breite Öffentlichkeit soll darüber hinaus ebenfalls regelmässig über den weiteren Verlauf orientiert werden.

## 2. Formeller und informeller Weg

Aussagen wie die Zitate in der Einleitung weisen auf Unkenntnis und Unerfahrenheit im gegenseitigen Umgang zwischen dem formellen Weg der traditionellen Politik- und Verwaltungsarbeit und den immer noch relativ neuen, informellen Wegen der Mitwirkungsprozesse wie „Olten 2020“ hin.<sup>3</sup> Beide Wege sollen in der Folge mit ihren Vor- und Nachteilen beschrieben werden<sup>4</sup>.

### 2.1 Formeller Weg

#### 2.1.1 Definition

Unter dem formellen Weg wird hier die im Gemeindegesetz festgelegte „legale Herrschaft“ gemäss Demokratie-Definition nach Duden verstanden, die auf einer politischen Legitimierung (Wahlvorschriften, Gesetzgebung) basiert und (selbst)erklärtermassen im Namen des Volkes und im Dienste des öffentlichen Wohls handelt. Player des formellen Weges sind das Volk, beziehungsweise die Stimm- und Wahlberechtigten, und die Legislative (Parlament oder Gemeindeversammlung) als normative Ebene, die Exekutive als strategische Ebene, die Verwaltung als operative Ebene, die Kommissionen sowie die Parteien als „Zulieferer“ von Kandidierenden für die politischen Ämter. Als Stakeholder des formellen Weges können ferner weitere in der politischen Arbeit und Interessenvertretung etablierte Institutionen wie zum Beispiel Gewerbe-, Tourismus- oder Verkehrsverbände bezeichnet werden. Zu den Instrumenten des formellen Weges gehören unter anderem Leitbild (langfristige Perspektive), Regierungsprogramm und Investitions- und Finanzplan (mittelfristige Perspektive), Massnahmenpläne (verschiedener zeitlicher Dimensionen), Jahresprogramm und Voranschlag (kurzfristige Perspektive) sowie die Genehmigungsverfahren gemäss Finanzkompetenzen, die Wahlen und die Abstimmungen<sup>5</sup>.

Im konkreten Fall der Stadt Olten verfasst der fünfköpfige Stadtrat (Exekutive) zu Beginn jeder Amtsperiode ein Regierungsprogramm<sup>6</sup>, das künftig auf einem Leitbild basieren wird<sup>7</sup>, welches eine Gültigkeit über 10 bis 15 Jahre hat und vom Parlament verabschiedet wird. Der jährlich überarbeitete Investitions- und Finanzplan zeigt auf, wie die im Regierungsprogramm festgelegten Schwerpunkte finanziert werden sollen. Beide Instrumente werden dem Parlament (Legislative) zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auf der Basis dieser Grundlagen erstellen der Stadtrat als strategische Führung und die operativ Verantwortlichen der sechs Direktionen Massnahmenpläne zu einzelnen Themenbereichen<sup>8</sup> sowie Jahresprogramme für das jeweilige Kalenderjahr. Die Kosten für die darin enthaltenen Projekte und Massnahmen werden in den Voranschlägen budgetiert und müssen von den jeweils zuständigen Gremien (Stadtrat, Parlament und Volk) bewilligt werden, bevor sie durch die Verwaltung umgesetzt werden können. Die Koordination der Planung dieser Aktivitäten, insbesondere bei direk-

---

<sup>3</sup> Kopatz/Troja (2003) unterscheiden zwischen verfassten und nicht verfassten Partizipationsformen.

<sup>4</sup> Vgl. Anhang 1, S. 23

<sup>5</sup> Hier unterscheidet sich die direkte Demokratie schweizerischer Usanz von der repräsentativen Demokratie beispielsweise in Deutschland, wo die Forschung zum Thema Mitwirkung – möglicherweise auf Grund dieses Unterschieds und des dadurch erhöhten Bedarfs und Interesses – verstärkt stattfindet.

<sup>6</sup> Aktuell „Für eine l(i)ebenswerte Stadt, Regierungsprogramm des Oltner Stadtrates 2005-2009“

<sup>7</sup> In Olten soll das Leitbild auf der Basis des Mitwirkungsprozesses im Jahr 2007 erarbeitet werden.

<sup>8</sup> Z. B. Massnahmenpläne in der Strategie der Sozialdirektion vom Oktober 2004, im Bericht „Kultur in Olten“ vom November 2004, im Bericht „Sportstättenplanung“ vom April 2005 oder im Konzept Geleitete Schule vom Juli 2006

tionsübergreifenden Projekten von strategischer Bedeutung<sup>9</sup>, obliegt dem Leiter Stadtentwicklung, der zugleich den Vorsitz der Direktionskonferenz<sup>10</sup> innehat.

Zu dieser geplanten Tätigkeit können neben üblichen Reaktionen auf nicht voraussehbare Entwicklungen Aufträge in Form von politischen Vorstössen des Parlaments (Motionen und Postulate) und aus der Bevölkerung (Initiativen, Volksmotionen, Petitionen, Jugendmotionen ab 16 Jahren) hinstossen, falls sie die Unterstützung einer Mehrheit des Parlaments finden. Im Idealfall können diese rechtzeitig in die jeweilige Planung aufgenommen werden.

## 2.1.2 Vorteile und Nachteile des formellen Weges

Die *Vorteile* des formellen Weges bestehen unter anderem in Folgendem:

- Er ist auf Grund der langjährigen Erfahrungen für alle Beteiligten – von den Behörden über die Verwaltung bis zum Volk – mehr oder weniger *berechenbar*, es drohen keine wesentlichen ungewollten negativen Überraschungsmomente.
- Hinzu kommt auch, dass er sich durchaus *bewährt* hat und allgemein zu für eine Mehrheit mehr oder weniger befriedigenden (Kompromiss-)Ergebnissen führt.

Als *Nachteile* bezeichnet werden können folgende Punkte:

- Ein grosser Teil der Bevölkerung *kann* an diesem Weg gar *nicht teilnehmen*, so etwa die Einwohnerinnen und Einwohner ohne Schweizer Bürgerrecht (in Olten 27% der Bevölkerung) oder die Jugendlichen unter 18 Jahren.
- Ein wachsender Anteil der Bevölkerung *will* an diesem Weg *nicht teilnehmen*, handelt es sich doch um einen vielfach „*ausgetretenen*“, *langwierigen Weg*, der oft wenig Innovatives und damit positiv Überraschendes hervorbringt, obwohl ja auch die Politiker „Laien mit politischem Mandat“ sind<sup>11</sup>. Die Mitwirkenden sind zudem ebenso wie die Resultate oft von vornherein „abgestempelt“, weil von bekannten Ideologien geprägt, während sich heute immer weniger Personen (auch) politisch festlegen wollen.
- Vielfach ist der formelle Weg für die Nichtinvolvierten *nicht transparent*, da sein Funktionieren zu wenig bekannt ist und auch zu wenig kommuniziert wird, was abschreckend wirken kann und – auch mangels Mitverantwortung – die Identifikation der Nichtinvolvierten mit den Trägerinnen und Trägern des formellen Weges, dessen Prozessen und auch Resultaten reduziert.

## 2.2 Informeller Weg

### 2.2.1 Definition

Unter dem „informellen Weg“ sollen hier weder der beschriebene formelle Weg noch die formell geregelten, gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Mitwirkung wie Vernehmlassungen oder öffentliche Auflagen<sup>12</sup> verstanden werden, sondern freiwillige Formen der Mitwir-

<sup>9</sup> Gemäss Leitfaden für die Tätigkeit der Kommission für Stadtentwicklung der Stadt Olten vom 16. Februar 2006 sind Vorhaben stadtentwicklungsrelevant, wenn sie eines oder mehrere der folgenden Kriterien in hohem Masse erfüllen: Bedeutung für die Stadtentwicklung, langfristiger Grundsatz, Stellenwert für die Öffentlichkeit, Einfluss auf die Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch und gesellschaftlich-sozial) sowie finanzielles Gewicht.

<sup>10</sup> Die Direktionskonferenz umfasst die operativ Verantwortlichen der sechs Direktionen sowie drei Stabsdienste (Personal, Recht und Controlling)

<sup>11</sup> Vgl. Schicktanz (2005), S. 4

<sup>12</sup> Vgl. 2.3 Mischformen des formellen und des informellen Weges

kung, „bewusst gewählte Verfahren der aktiven Beteiligung Betroffener im Sinne eines Zusatzangebotes“<sup>13</sup>.

Die Instrumente des informellen Weges sind zahlreich und je nach Methode sehr unterschiedlich<sup>14</sup> und sollen an dieser Stelle nicht aufgezählt und beschrieben werden. Im Rahmen des in Olten gewählten Mitwirkungsverfahrens sind es im Wesentlichen eine Ideenwerkstätte, Befragungen, Konsenskonferenzen und eine Begleitgruppe. Die Projektpakete und das Aktionsprogramm sind gewissermassen beiden Wegen gemeinsam: Sie werden inhaltlich wesentlich vom informellen Weg bestimmt, während der formelle Weg in Abstimmung mit seinen eigenen Instrumenten über die Art der Umsetzung entscheidet. Die Player des informellen Weges sind die Gesamtbevölkerung, insbesondere die Teilnehmenden aus der Gesamtbevölkerung bei der Ideenwerkstätte, sowie die Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen im Rahmen der Konsenskonferenzen und die Mitglieder der Begleitgruppe als Controllingorgan für die Umsetzung auf dem weiteren Weg. Hinzu kommen Player, die von ihrer Herkunft her eigentlich dem formellen Weg angehören wie Stadtrat, Kommission für Stadtentwicklung oder Leiter Stadtentwicklung, im Falle des Oltner Mitwirkungsprozesses aber auch auf dem informellen Weg eine definierte Funktion ausübten bzw. noch ausüben.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Vorteile und Nachteile des informellen Weges

Die *Vorteile* des informellen Weges sind vielfältig, wie auch das Oltner Beispiel zeigt:

- Es werden mehr und *neue Kreise* involviert, dadurch werden neue Ideen von Experten vor Ort mit lokaler Kompetenz eingebracht. Der Einbezug von mehr Köpfen kann dabei auch zu besseren, da aus einem breiteren Spektrum ausgewählten Resultaten führen.<sup>16</sup> Die Resonanz auf Angebote des informellen Weges ist dabei durchaus positiv, breite Kreise interessieren sich für kommunal(politisch)e Fragen.
- Wissen und Erfahrungen werden ausgetauscht, was zu einer *Kompetenzsteigerung durch Beteiligungslernen*<sup>17</sup> – auch auf Seiten der Entscheidungsträger – führen kann.
- Die Teilnehmenden an den Prozessen des informellen Weges decken meist in verschiedener Hinsicht eine *breitere Palette* ab als die Politikerinnen und Politiker: So waren die Teilnehmenden an der Ideenwerkstätte in Olten, für die an alle Haushalte je eine schriftliche Einladung und ein Newsletter verschickt und in den Medien mehrfach Aufrufe zur Teilnahme lanciert wurden, zwischen 17- und 81-jährig, Familien mit Kindern, junge Paare, Einzelpersonen jeden Alters, „Ur-Einwohnende“ und Neuzugezogene, Schweizerinnen und Schweizer sowie Nichtschweizerinnen und Nichtschweizer. Beim informellen Weg können sich diese kurzfristig und kurzzeitig<sup>18</sup> unmittelbar und persönlich einbringen – nicht nur via Volksvertreterinnen und -vertreter

<sup>13</sup> Leitfaden (2006), S. 5; vgl. auch Meier/Brupbacher (2006), S. 5: „Partizipation bezeichnet die Teilnahme einer Person oder Gruppe an Entscheidungen oder Entscheidungsprozessen. Im politischen Kontext wird klassischerweise von Partizipation gesprochen, wenn Bürger und/oder Interessengruppen einbezogen werden, bzw. *freiwillig* dabei mitwirken, Entscheidungen des politischen Systems zu beeinflussen.“ Vgl. den Begriff der „kooperativen Demokratie“ bei Bogumil (2004), S. 2: „Unter dem Begriff kooperative Demokratie verstehe ich alle nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten Verfahren der Bürger- und Verbändebeiträge an der Politikformulierung und Politikumsetzung.“

<sup>14</sup> Vgl. z.B. Methodenhandbuch (2003)

<sup>15</sup> Vgl. 3.2 Rollenverteilung

<sup>16</sup> Vgl. Kopatz/Troja (2003), S. 110: „Die Qualitätssteigerung ergibt sich aus einem breiteren Entscheidungsinput.“

<sup>17</sup> Meier/Brupbacher (2006), S. 9; vgl. Bogumil (2002), S. 162: „Dialogorientierte Verfahren können gegenseitige Lernprozesse zwischen den Bürgern und der Verwaltung ermöglichen und häufig in konkrete Umsetzungsvorschläge münden.“

<sup>18</sup> Vgl. Wiener/Rihm (2002), S.10: „Wie das Beispiel Illnau-Effretikon zeigt, engagieren sich in der LA 21 auch Personen, die sich zwar an der Politik beteiligen und das Gemeinwesen mitgestalten, sich aber nicht für ein mehrjähriges politisches Amt verpflichten wollen.“ und Kopatz/Troja (2003), S. 122: „überschaubare Zeiträume, abschätzbarer Zeitaufwand“ als Kriterien für Partizipationsmanagement.

oder überhaupt nicht, wie dies immer noch auf die meisten Nichtschweizerinnen und Nichtschweizer auch auf Gemeindeebene zutrifft. Im Gegensatz zum traditionell-demokratischen formellen Weg könnte in diesem Sinne der informelle Weg als „basisdemokratisch(er)“ bezeichnet werden.

- Bei den Teilnehmenden wird ihr *Verständnis für Politik und demokratische Prozesse*, aber auch ihre Identifikation mit den Prozessen, deren Ergebnissen und dem Gemeinwesen an sich gefördert.<sup>19</sup> Von der Rolle der lediglich „Stellung Nehmenden“ – zum Beispiel via Zustimmung oder Ablehnung, Wahl, Nichtwahl oder Abwahl – schlüpfen sie in diejenige der Kooperation, der Berater und „Koplaner“<sup>20</sup>, aber auch der Mitverantwortung.<sup>21</sup>
- Im Gegensatz zum formellen Weg ist der informelle zudem *nicht ideologisiert*, vom Ergebnis her offener und erlaubt in einer Art „Timeout“ ein unbelasteteres Vorgehen, als wenn die Positionen längst bekannt sind und sich oft gegenseitig blockieren; Machtstrukturen sind zudem nicht von vornherein festgeschrieben.
- Durch die Zusammenarbeit zwischen Bevölkerung und Behörden/Verwaltung können *Konflikte bzw. Konfliktpotenziale aus Behördensicht externalisiert* werden: Sie spielen sich im Optimalfall nicht mehr zwischen einzelnen Behörden und Verwaltungsabteilungen einerseits und Einzelpersonen und Interessengruppen andererseits ab, die anders gelagerte Positionen oft gar nicht wahrnehmen (wollen); die Interessenvertreter sollen vielmehr dazu gebracht werden, andere, von den ihrigen abweichende Standpunkte wahrzunehmen und im Konsens mit andern Interessenvertretern gemeinsame Lösungsansätze anzustreben, die auf Akzeptanz in der breiten Bevölkerung stossen. Solche gemeinsam erarbeiteten Lösungen sind in der Regel in der Bevölkerung denn auch wie bereits erwähnt besser verankert als „obrigkeitlich erlassene“, da sie aus der eigenen Küche stammen.
- Partizipation bietet somit auch ihren „*Ermöglicern*“, das heisst Behörden und/oder Parteien, die bei breiten Kreisen der Bevölkerung nicht (nur) einen guten Ruf geniessen, Chancen: Sie entlastet sie von der Auflage, an jede Eventualität selber denken und jede Idee selber haben zu müssen, erlaubt ihnen wie erwähnt durch Kompetenzverlagerungen Verteilungskämpfe zu delegieren, kann ihr Handeln legitimieren und Akzeptanz schaffen<sup>22</sup>, Machtverhältnisse durch Konfliktvermeidung und als „Frühwarnsystem“ auch stabilisieren und verleiht den Behörden den Nimbus, aufgeschlossen und für Neues, Innovatives offen zu sein<sup>23</sup>.
- Apropos Innovation: Der informelle Weg „*belohnt*“ durch seine *Offenheit innovative, experimentierfreudige Kreise*, hat dadurch auch einen gewissen Spassfaktor, der dem formellen Weg häufig abgeht, und erlaubt es, nicht nur grosse Vorhaben, wie sie dem Parlament und dem Volk auf dem offiziellen Weg vorgelegt werden, sondern auch „Kleinigkeiten“, Spielerisches einzubringen.

---

<sup>19</sup> Vgl. Dayican/Lehmann/Müller/v. Schell/Tyroller/Wachlin (2001), S. 13: „Man kann postulieren, dass die ernsthafte (und eben nicht nur taktische) Einbindung der Bürger, ihrer Argumente und Begründungen in Entscheidungsprozesse langfristig zu allgemein akzeptierten Entscheidungen führt, die auf stabilen Bewertungen aufbauen.“ Vgl. auch Bogumil (2004), S. 3: „Mit der Förderung der Auftrageberrolle – also der stärkeren Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen – werden eine höhere Akzeptanz, stärkere Demokratisierung und höhere Effektivität durch die Nutzung des Wissens der Bürger angestrebt.“

<sup>20</sup> Kopatz/Troja (2003), S. 104

<sup>21</sup> Vgl. Meier/Brupbacher (2006), S. 25: „Informelle Beteiligungsverfahren bieten so einen Gestaltungsraum, der über Ja-/Nein-Entscheidungen, wie sie in Volksabstimmungen möglich sind, hinausgehen.“

<sup>22</sup> Vgl. Wienhöfer/Steierwald (2002), S. 49: „Dass theoretisch jeder Bürger die Chance zur Teilnahme hat, wirkt demokratisch legitimierend.“ und Wiedenhöft/Sinning/Ramm (2003), S. 39: „Jeder Schritt in diese Richtung (=mehr Bürgerbeteiligung) wird das politische Leben in der Stadt bereichern, den öffentlichen Dialog über ihre Zukunftsgestaltung wach halten und das Vertrauen in die Demokratie sowie die Akzeptanz ihrer politischen Vertreter stärken.“

<sup>23</sup> Vgl. Holtkamp (2002), S. 13: „Für alle kommunalen Entscheidungsträger gilt weiterhin, dass es im Moment modern ist, die Bürger zu beteiligen, so dass man sich damit in entsprechenden Fachpublikationen profilieren und ein dementsprechend positives Selbstbild entwickeln kann.“

Der informelle Weg birgt aber auch *Nachteile*:

- Er erfasst in der Regel nur eine *relativ geringe Anzahl von Beteiligten*, was seine Ergebnisse in den Augen von Kritikern von vornherein abwerten kann. Ursachen dafür sind sicher neben allgemeinem Desinteresse für übergeordnete Fragestellungen und das Gemeinwohl unter anderem in der mangelnden Erfahrung mit diesem Weg, aber auch in den erforderlichen (sprachlichen) Fähigkeiten zu suchen. Erfahrungswerte aus der Praxis gehen von einem Ziel von 1% der (allerdings gesamten) Wohnbevölkerung aus, die mit einem Mitwirkungsprozess erfasst werden können<sup>24</sup>, wobei dies in kleineren Gemeinden auf Grund des engermaschigeren Beziehungsnetzes, der grösseren Identifikation und geringerer Alternativangebote in der Regel einfacher ist als in grösseren und die Art und die Intensität der Kommunikation eine grosse Rolle spielen. Dieser „Schwäche“ kann entgegengehalten werden, dass auch der formelle Weg auf wenige Teilnehmende beschränkt ist und die etablierten Parteien immer mehr Mühe bekunden, Interessierte für diesen Weg zu finden. Zudem kann durch transparente Kommunikation der Einbezug von Bevölkerungskreisen über die direkt Beteiligten hinweg gewährleistet werden.



**Die grosse Anzahl von Velos vor dem Veranstaltungsort der Oltner Ideenwerkstätte deutet auf viele Teilnehmende aus umweltbewussten, im politischen Spektrum eher linksorientierten Kreisen hin.**

- Als Negativum anzumerken ist zudem, dass der informelle Weg *weniger ausgewogen* sein kann als die Politlandschaft des formellen Weges, die sich auf (Proporz-)Wahlen aus einem breiten Spektrum von politischen Ideologien abstützt<sup>25</sup>: Die Teilnehmende

<sup>24</sup> In Olten wurde dieses Ziel mit rund 150 Teilnehmenden an der Ideenwerkstätte bei 17'400 Einwohnenden knapp erreicht.

<sup>25</sup> Leitfaden (2006), S. 27: „Die Auswahl der Teilnehmenden von Mitwirkungsprozessen ist in der Regel nicht repräsentativ für die BewohnerInnen eines ganzen Quartiers oder eines Stadtteils und somit können die Resultate nicht die Meinung der gesamten Bevölkerung des Gebietes darstellen. Nicht alle wollen mitwirken, aus welchen Gründen auch immer. Es gibt auch Bevölkerungsgruppen, deren Beteiligung an traditionellen Mitwirkungsverfahren schwierig bis unmöglich ist (Kinder, fremdsprachige Bevölkerung, sozial Schwächere etc.). ... Der oftmals hohe Anspruch auf Repräsentativität ist in seiner Absolutheit zu relativieren.“

den an Mitwirkungsprozessen vertreten nur einen Teil der öffentlichen Meinung<sup>26</sup>, der nicht identisch sein muss – und meist auch nicht ist – mit der „herrschenden“ Meinung, und es besteht die Gefahr, dass Partikularinteressen dominieren. Das kann sich durchaus bestimmend auf die Themenauswahl auswirken – weniger hingegen auf die Massnahmen, wenn diese in einem zweiten Schritt wie im Falle von „Olten 2020“ in einem konsensorientierten Verfahren auf breiterer Basis erarbeitet und diversen „Filtern“<sup>27</sup> unterworfen werden. Aber auch der formelle Weg muss sich wie erwähnt den Vorwurf gefallen lassen, dass seine Repräsentativität in Bezug auf viele Bevölkerungsteile (Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, Nichtschweizerinnen und Nichtschweizer etc.) zu wünschen übrig lässt.<sup>28</sup>

- Von Seiten von Vertreterinnen und Vertretern des formellen Weges wird denn auch – wie in der Einleitung beschrieben – das Argument eingebracht, *die nötigen Organe* wie das Parlament seien *bereits vorhanden*, in denen Fragen politisch ausdiskutiert und ausgewogene Lösungen erarbeitet werden könnten. Ebenso wird argumentiert, dass solche politisch breit abgestützten Anliegen, die bereits in Umsetzung sind, durch neue behindert oder gar verdrängt werden könnten. Entsprechend können Mitwirkungsprozesse zu entschiedenen Abwehrreaktionen bei den bestehenden Instanzen des formellen Weges führen, die sich in ihrer Kompetenzen eingeschränkt und in ihrem Selbstverständnis bedroht fühlen.<sup>29</sup>
- Zu den Nachteilen des informellen Weges gehört ferner die Tatsache, dass seine Verfahren zwar hohe Erwartungen der Teilnehmenden erzeugen, in der Regel aber *nur empfehlenden Charakter* haben und auf Grund des geringen eigenen Entscheidungsspielraums lediglich der Entscheidungsvorbereitung der Behörden und der Verwaltung dienen.

### 2.3 Mischformen des formellen und des informellen Weges

Mischformen des formellen und des informellen Weges bilden zwar formell geregelte, gesetzlich vorgeschriebene Formen der Mitwirkung wie Vernehmlassungen oder öffentliche Auflagen<sup>30</sup>, bei deren Umsetzung indessen Freiräume bestehen, die sie in die Nähe des informellen Weges rücken. So postuliert Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) unter dem Titel Information und Mitwirkung: „<sup>1</sup>Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. <sup>2</sup>Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. <sup>3</sup>Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.“ Auf kantonaler Ebene sind diese Bestimmungen entsprechend übernommen worden; so legt beispielsweise das Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn in §3 fest, Kanton, Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen „unterrichten die Bevölkerung frühzeitig über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz und sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann“.

<sup>26</sup> In Olten waren beispielsweise die Vertreterinnen und Vertreter des Gewerbes trotz Einladung an alle Mitglieder via Verbandssekretariat schwach vertreten.

<sup>27</sup> Vgl. 3.3 Spielregeln

<sup>28</sup> Das Gemeindeparlament der Stadt Olten setzt sich derzeit zu 28% aus Frauen und zu 72% aus Männern zusammen. Das jüngste Mitglied ist 22 Jahre, das älteste 63 Jahre alt; das Durchschnittsalter beträgt 41,5 Jahre. Die 20- bis 29-Jährigen sind mit 12%, die 30- bis 39-Jährigen mit 26%, die 40- bis 49-Jährigen mit 34%, die 50- bis 59-Jährigen mit 24% und die 60- bis 69-Jährigen mit 4% vertreten. Gegen 60% haben Ausbildungen auf Fachhochschul- oder Hochschulniveau absolviert.

<sup>29</sup> Vgl. Cuhls (2000), S. 55: „Es muss mit Widerstand seitens derjenigen Organisationen oder Institutionen gerechnet werden, deren Prioritäten oder ‚angestammte Rechte‘ in Frage gestellt werden.“

<sup>30</sup> Vgl. 3.1 Legitimation

### 3. Zusammenarbeit als Herausforderung

Kritische Äusserungen wie die in der Einleitung zitierten Bedenken des Verbandes Gewerbe Olten zeigen die Problematik, die wohl in jedem Mitwirkungsprozess früher oder später auftaucht, deutlich: Zwischen dem formellen und dem informellen Weg kann es zu einem Konkurrenzdenken kommen: „Machthabende“ des formellen Weges verstehen dabei Mitwirkungsprozesse als Einmischung oder gar als „Putsch“ gegen die bestehende Ordnung und nehmen entsprechend – wie bei der Aufzählung der Nachteile des informellen Weges befürchtet – eine Abwehrhaltung ein, indem sie abseits stehen oder solche Prozesse und ihre Ergebnisse bekämpfen; im besten Fall nehmen sie daran teil, um „das Schlimmste zu verhindern“. Andererseits besteht die Gefahr, dass Personen, die gewöhnlich am formellen Weg nicht teilnehmen oder auf diesem Weg ihre Interessen nicht durchsetzen können, dessen Bedeutung nicht in genügendem Masse wahrnehmen oder im Gegenteil Mitwirkungsprozesse dazu (miss)brauchen wollen, den formellen Weg zu umgehen oder gar zu desavouieren.

Ein für alle Seiten befriedigendes, für das Gemeinwesen nutzbringendes Ergebnis kann nur erreicht werden, wenn die beiden Wege zusammenarbeiten, das heisst wenn es zu einer eigentlichen Einbettung des informellen Weges in den formellen beziehungsweise – umgekehrt formuliert – zu einer Abstimmung des formellen Umfeldes auf die informellen Mitwirkungsformen kommt<sup>31</sup>. In der Folge sollen fünf Themen an Hand des konkreten Beispiels des Mitwirkungsprozesses „Olten 2020“ analysiert werden, die unserer Ansicht nach für diese Zusammenarbeit eine Herausforderung darstellen und für deren Gelingen entscheidend sind:

- Legitimation
- Rollenverteilung
- Spielregeln
- Transparenz und Kommunikation
- (Wieder-)Zusammenführung.

#### 3.1 Legitimation

Während die Legitimation des formellen Weges durch die geltende Gesetzgebung nicht bestritten ist, besteht auch für den informellen Weg eine Legitimation in Form eines generellen Mitwirkungsauftrags bei Planungen<sup>32</sup>; dabei entstehen durchaus Überschneidungen in Form von Mischformen des formellen und des informellen Weges<sup>33</sup>. Partizipation ist auch eine Vorgabe, deren Einhaltung beispielsweise bei den Prüfverfahren des Bundes zu den Eingaben der Agglomerationsprogramme kontrolliert wird. Und auch die Agenda-21-Prozesse postulieren im Grundsatz den Einbezug der Bevölkerung bei der Erarbeitung von Strategien für eine nachhaltige Entwicklung.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Bogumil (2004), S. 4: „Um eine höhere Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen für Politik und Verwaltung zu erreichen, sollte das kommunalpolitische Umfeld möglichst frühzeitig auf diese punktuell dialogorientierten Bürgerbeteiligungsinstrumente abgestimmt werden.“

<sup>32</sup> So etwa in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)

<sup>33</sup> Vgl. 2.3 Mischformen des formellen und des informellen Weges

<sup>34</sup> Vgl. Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Kapitel 23: „1 Ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen, die von den Regierungen in allen Programmbereichen der Agenda 21 gemeinsam beschlossen worden sind, ist das Engagement und die *echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen*. 2 Eine der Grundvoraussetzungen für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung. Darüber hinaus hat sich im spezifischeren umwelt- und entwicklungspolitischen Zusammenhang die *Notwendigkeit neuer Formen der Partizipation* ergeben. Dazu gehören die *Mitwirkung* von Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen an Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie ihre Unterrichtung und ihre Beteiligung an Entscheidungen, insbesondere solchen, die eventuell die Gemeinschaft betreffen, in der sie leben und arbeiten.“

Im Fall der Stadt Olten wird in Art. 6 der Gemeindeordnung die Zielsetzung der Mitwirkung ausdrücklich festgelegt: „Die Stadt Olten informiert ihre Bevölkerung über ihre Tätigkeit regelmässig und fördert deren Mitwirkung am öffentlichen Leben und am politischen Prozess.“

Der informelle Weg kann zusätzlich „formalisiert“, das heisst legitimiert werden durch einen Behördenentscheid im konkreten Fall. Dies hat den Vorteil, dass einerseits der formelle Weg, die Behördenseite, seinen Wunsch und Bedarf nach Mitarbeit breiter Bevölkerungskreise bekundet und andererseits der informelle Weg, die Beteiligten am Mitwirkungsprozess, eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dessen Resultaten erwarten darf, sofern die Spielregeln erfüllt sind.<sup>35</sup>

Bei „Olten 2020“ entschied sich der Stadtrat auf Antrag des Leiters Stadtentwicklung, einen Mitwirkungsprozess durchzuführen, und nahm diesen in der Folge als einen der Programmpunkte ins neue Regierungsprogramm 2005-2009 auf, der zudem den Geist des „neuen“, von sieben auf fünf Mitglieder reduzierten Stadtrates symbolisieren sollte: Arbeit im Team – nicht nur innerhalb des Stadtrates, sondern auch im Team mit der Bevölkerung. Um zu unterstreichen, dass es sich nicht um bloss Lippenbekenntnisse handelt, und um die nötige Verbindlichkeit zu schaffen, unterzeichnete der Stadtrat zudem im Oktober 2005 zusammen mit der Kommission für Stadtentwicklung eine Grundsatzerklärung<sup>36</sup>. Darin bekundeten die beiden Gremien, dass sie sich hinter den geplanten Mitwirkungsprozess stellen und die Ergebnisse aus dem Prozess mit hoher Priorität im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen respektive sich für deren Umsetzung gegenüber dem Parlament und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einsetzen würden. Als Bedingung genannt wurde, dass die Ergebnisse dem Gesamtziel, der Verbesserung der Lebensqualität, entsprechen und mit den übrigen im Regierungsprogramm festgelegten Zielsetzungen des Stadtrates (Attraktivitätssteigerung, regionale Zusammenarbeit, Sicherung des finanziellen Spielraums, ausgeglichene Bevölkerungsstruktur und sozialer Ausgleich) übereinstimmen müssten. Dadurch wurde der Prozess zur Behördensache erklärt, was diesem einen politischen Rückhalt gewährte und den Stadtrat und die Kommission für Stadtentwicklung sowie den Leiter Stadtentwicklung auch zu Playern des informellen Weges<sup>37</sup> machte. Zudem wurde der Handlungsspielraum definiert und damit auch eine „Beeinflussung“ des Prozesses via Bedingungen ausgeübt, die allerdings ihrerseits einigen Spielraum lassen. Mit einer Entschädigung in Form eines Sitzungsgeldes für die Teilnehmenden wurden ebenfalls eine gewisse Verbindlichkeit, Formalität und zugleich Anerkennung geschaffen. In die gleiche Richtung zielte die Präsenz des Gesamtstadtrates zu Beginn der Ideenwerkstätte, mit der die Bedeutung des Prozesses unterstrichen werden sollte.<sup>38</sup>

### 3.2 Rollenverteilung

Bei der Aufzählung der Vorteile des informellen Weges haben wir festgestellt, dass die Teilnehmenden von der Rolle der lediglich „Stellung Nehmenden“ in diejenige der Kooperation, aber auch der Mitverantwortung schlüpfen. Im Gegenzug geben die politischen und die Verwaltungs-Instanzen in einem Mitwirkungsprozess „Macht“ ab und übernehmen ebenfalls eine neue Rolle: Von ihrer bisherigen Rolle als allein Zuständige und Vordenker wechseln sie in die Funktion von Fachleuten und allenfalls Moderatoren. Sie müssen Handlungsspielraum zugestehen, damit der Prozess Sinn macht und die Bevölkerung sich beteiligt.

Im konkreten Fall von „Olten 2020“ wurden Player des formellen Weges wie der Stadtrat, die Kommission für Stadtentwicklung und der Leiter Stadtentwicklung durch die gewählte Orga-

---

<sup>35</sup> Vgl. 3.3 Spielregeln

<sup>36</sup> Vgl. Anhang 2, S. 24

<sup>37</sup> Vgl. 3.2 Rollenverteilung

<sup>38</sup> Vgl. Bogumil (2004), S. 4: „Kommunalpolitiker sollten als *Zuhörer* an der Bürgerbeteiligung teilnehmen, um zu zeigen, dass sie die Bürgerbeteiligung ernst nehmen.“

nisation auch zu Mitwirkenden im informellen Prozess. Hatte man doch beschlossen, den Prozess selber durchzuführen und nicht einer externen spezialisierten Beratungsfirma zu überlassen<sup>39</sup>. Dies brachte Vorteile bezüglich Propagierung und Durchsetzung des informellen Weges in den formellen Gremien. Die Doppelrollen bergen aber auch Gefahren; schon bei der Projektierung und Konzeption eines Mitwirkungsverfahrens gilt es deshalb die Ziele und die Rollen der Akteure möglichst klar zu definieren und offen zu legen.<sup>40</sup>

Im Prozess „Olten 2020“ sah die Rollenverteilung wie folgt aus:

Der *Stadtrat* als Entscheidungsträger des formellen Weges übernahm zu Beginn die wichtige Rolle eines *Auftraggebers* des Mitwirkungsverfahrens, der dieses wie erwähnt gewissermaßen auch „legalisierte“. Während der Phasen der Ideenwerkstätte und der Konsenskonferenzen nahm er hingegen lediglich die Rolle eines *Beobachters* ein, um den Verlauf nicht zu beeinflussen. Dies wurde in Abstimmung mit der Kommission für Stadtentwicklung und der Projektleitung als beste Vorgehensweise festgelegt. Im wahrsten Sinne des Wortes „entscheidend“ ist dann seine Funktion bei der Umsetzung, wenn er – und in der Folge je nach finanziellen Auswirkungen der Vorhaben auch das Parlament und das Volk – über die Ausführung der erarbeiteten Massnahmenvorschläge befindet.

Die *Kommission für Stadtentwicklung* übernahm durch die Mitunterzeichnung der Grundsatz-erklärung ebenfalls einen Teil der *Auftraggeberschaft*. Sie etablierte sich zudem als *Spurgruppe*, die regelmässig mit der Projektleitung den Fortgang des Prozesses analysierte und das weitere Vorgehen absegnete. Weil sie sich und ihre Mitglieder gegenüber der Bevölkerung als Ansprechpartner für Stadtentwicklungsfragen etablieren wollte, übernahmen ihre Mitglieder zudem an der Ideenwerkstätte und bei den Konsenskonferenzen *Moderationsfunktionen*. Dies erwies sich einerseits als nützlich im Sinne der Verankerung des Prozesses und einer Verpflichtung der Kommissionsmitglieder als (Mit-)Verantwortliche für die Stadtentwicklung; hingegen führte ihr vorhandenes Vorwissen dazu, dass insbesondere bei der Ideenwerkstätte die Spielregel, es dürfe keine Wertung stattfinden, laut Aussagen von Teilnehmenden von einzelnen Gruppenleitenden nicht konsequent eingehalten wurde. Es stellt sich die Frage, ob eine noch verstärkte Schulung der Moderierenden auf ihre Rolle hier für eine Verbesserung gesorgt hätte. Die Kommission behält im Übrigen auch in der Umsetzungsphase ihre Rolle als Spurgruppe.

Als sinnvoll erwies sich die *Personalunion* von *Projektleitung* im Mitwirkungsprozess und den Verwaltungsfunktionen *Leitung Stadtentwicklung bzw. Stadtschreiber*. Die Stabsfunktion des Stadtschreibers erlaubte ein direktes Einbringen des Mitwirkungsgedankens in die Behörden, insbesondere in die Exekutive; die Leitung Stadtentwicklung ermöglichte eine frühzeitige Involvierung der Verwaltung, aber auch eine Verbindlichkeit für diese im Umgang mit den Resultaten aus der Ideenwerkstätte und den Konsenskonferenzen.

Die *Verwaltungsleiter* (operative Leiter der sechs Direktionen) sowie die Stadtplaner wurden in der Vorbereitungsphase durch frühzeitige Informationen zum geplanten Mitwirkungsprozess *einbezogen*, damit sie diesen nicht als „Konkurrenz“ und als „Zusatzarbeit“ zu ihrer eigenen Tätigkeit empfinden würden.<sup>41</sup> Es wurde ihnen (wie auch dem übrigen Personal der Stadtverwaltung) freigestellt, an der offenen Ideenwerkstätte als Privatpersonen mitzumachen; angesichts der schwierigen Rolle, die sie – ähnlich wie die Stadratsmitglieder – dabei hätten einnehmen müssen (sie hätten sich selber und ihr Vorwissen zurückhalten müssen,

<sup>39</sup> Die Stiftungen Gesundheitsförderung Schweiz und Radix Gesundheitsförderung brachten – neben finanzieller Unterstützung für den Prozess – ihr Knowhow ein und übten anstelle eines andern ursprünglich vorgesehenen Controllingorgans eine Controllingfunktion aus; ihre Exponenten traten hingegen im Rahmen des Prozesses nicht öffentlich auf.

<sup>40</sup> Vgl. Oppermann/Langer (2003), S. 38

<sup>41</sup> Vgl. Hänisch (2000), S. 5: „Die offenen Prozesse der Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 stellen die Verwaltungen vor neue Anforderungen.“

wären aber andererseits vermutlich als „Experten“ befragt worden), verzichteten sie indessen auf eine Teilnahme. Ihr *Expertenwissen* brachten einzelne von ihnen hingegen in der Konsensphase ein, wo es darum ging, aus den Ideen und Visionen breit abgestützte Kompromisse zu erarbeiten. Entscheidend war hier die Vorgabe, dass die Verwaltungsleiter Ideen nicht auf Grund ihrer Erfahrungen von vornherein mit Killerargumenten („Haben wir alles auch schon versucht“) abwürgen sollten. Nach der (Wieder-)Zusammenführung des informellen und des formellen Weges übernahmen die Verwaltungsleiter die Rolle der *Umsetzer* der erarbeiteten Ergebnisse im Rahmen eines Massnahmenplans; auch hier gab die Übungsanlage vor, dass das Wie der Umsetzung im Zentrum stehen und diese nicht „verhindert“ werden solle.<sup>42</sup>

Die *Gesamtbevölkerung* wurde zur *Teilnahme* an der Ideenwerkstätte eingeladen, was knapp 1% der Bevölkerung denn auch wahrnahm. Rund ein Drittel der dort Anwesenden meldeten sich für die Weiterarbeit im Rahmen der Konsenskonferenzen an, um als *Vertreterinnen und Vertreter* der Ideenwerkstätte deren Atmosphäre und Ergebnisse eins zu eins weiterzutragen. 20 Personen aus den Kreisen der Konsenskonferenzen (Teilnehmende der Ideenwerkstätte, aber auch einzelne Vertreter von Interessengruppen) wiederum meldeten ihr Interesse an, im Rahmen einer *Begleitgruppe* die Umsetzung des Massnahmenplans – grösstenteils somit aus der Sicht von „Teilnehmenden der ersten Stunde“ – zu überwachen.

Vertreterinnen und Vertretern von *Interessengruppen* (Wirtschaft und Gewerbe, Tourismus, Verkehrsverbände und -vertreter, Kommissionen etc.) brachten sich einerseits ohne offizielle Deklaration ihrer Interessen als Ideenlieferanten in die Ideenwerkstätte ein, andererseits wurden sie von der Projektleitung in Abstimmung mit der Kommission für Stadtentwicklung gezielt eingeladen, ihre Interessen in den Konsenskonferenzen zu vertreten, um deren Ergebnisse möglichst breit abzustützen und damit ihre Realisierbarkeit zu erhöhen.

### Rollen der Stakeholder am Prozess „Olten 2020“ im (vereinfachten) Überblick

<b>Gremium</b>	<i>Vorbereitungsphase</i>	<i>Mitwirkungsphase</i>		<i>nach Zusammenführung</i>
		<i>Ideenwerkstätte</i>	<i>Konsenskonferenzen</i>	
<b>Stadtrat</b>	Auftraggeber	Beobachter	-	Entscheider
<b>Leiter Stadtentwicklung</b>	Projektleiter/ Einbezug Behörden	Projektleiter/ Werkstattleitung	Projektleiter	Koordinator Umsetzung
<b>Kommission für Stadtentwicklung</b>	(Mit-)Auftraggeber/ Spurgruppe	Moderation/ Spurgruppe	Moderation/ Spurgruppe	Spurgruppe
<b>Verwaltungsleiter</b>	Einbezug durch Information	(Teilnehmende als Privatpersonen)	Fachexperten (≠ „Abwürger“)	Umsetzer (≠ „Verhinderer“)
<b>Bevölkerung</b>	-	Teilnehmende	Vertretung Teilnehmende	Begleitgruppe/ Controlling
<b>Vertreter Interessengruppen</b>	-	Einbringen von Ideen als Teilnehmende	Einbringen von Standpunkten als Eingeladene	Begleitgruppe/ Controlling
<b>Stiftungen</b>	Knowhow	Controlling	Controlling	-

<sup>42</sup> Vgl. Sinning/Wiedenhöft (2003): „Die Verwaltung soll sich als Ermöglichungsverwaltung verstehen und insbesondere für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger offen sein.“

### 3.3 Spielregeln

Die gegenseitige Anerkennung zwischen informellem und formellem Weg und dadurch auch die Zusammenarbeit werden wesentlich erleichtert, wenn auch beim informellen Weg von Anfang her ein klares Verfahrenskonzept erkennbar ist, das Angaben zu den Teilnehmenden, zu Ablauf, Zielrichtungen, Controlling, „Eingreifmöglichkeiten“, Nachvollziehbarkeit und zum Kommunikationskonzept enthält. Das bedeutet auch allen Beteiligten Sicherheit über das Verfahren zu gewährleisten.<sup>43</sup>

Die Spielregeln für „konsens- und verständigungsorientierte Beteiligungsverfahren“<sup>44</sup> werden in der Literatur verschiedenen Orts definiert.<sup>45</sup> Dazu gehören unter anderem Stichwörter wie klares Mandat, Zeitplan, Offenheit des Ergebnisses, gleiche Rechte und Pflichten, Wissen und Lernen, Rationalität oder Rückkopplung.

Das Mitwirkungsverfahren „Olten 2020“ wurde in diesem Sinne folgenden Spielregeln unterzogen:

- Prozess ist offen
  - o Themen<sup>46</sup>
  - o Personen<sup>47</sup>
  - o Ergebnis
  - o Kritik/Anregungen
- Prozess ist transparent
  - o Klare Zielsetzung (Steigerung der Lebensqualität)
  - o Spielregeln
  - o Fixierter Ablauf/Zeitplan
  - o Geregelttes Controlling
- Prozess ist eingebettet
  - o Bestandteil des Regierungsprogramms 2005-2009
  - o Abgestützt mit Grundsaterklärung
- Prozess ist öffentlich
  - o Internetauftritt
  - o Newsletters
  - o Medien
  - o Abschlusspräsentation

Von vornherein bekannt war auch, dass der Prozess und dessen Ergebnisse verschiedene „Filter“ durchlaufen mussten:

- die (politisch zusammengesetzte) Kommission für Stadtentwicklung als Spurguppe und Controllingorgan
- die Konsenskonferenzen, die für eine breite Abstützung der Ideen sorgen sollten

---

<sup>43</sup> Vgl. Kopatz/Troja (2003), S. 118: „Eine solche Klärung verhindert falsche Erwartungen der Teilnehmer, die später enttäuscht werden und aufgrund des investierten Engagements zu noch grösserer Politikverdrossenheit führen. Gleichzeitig wird auf diese Weise sichergestellt, dass sich die Politik selbst über den Zweck des Verfahrens klar werden muss, eine erste Selbstverpflichtung eingeht und die Bürgerbeteiligung nicht als Alibi aus einer momentanen Entscheidungsunfähigkeit heraus einsetzen kann.“

<sup>44</sup> Beckmann/Keck (1999), S. 3

<sup>45</sup> U.a. Beckmann/Keck (1999), S. 3, Cuhls (2000), S. 39, Hänisch/Trapp (2001), S. 10

<sup>46</sup> Vgl. Cuhls (2000), S. 54: „Eine gewisse Themenbreite sollte verfolgt werden. Wenn nur wenige Themen verfolgt werden, bedeutet dies oft eine Fortführung des Status Quo.“

<sup>47</sup> Vgl. Cuhls (2000), S. 54: „Es sollte versucht werden, möglichst viele Akteure des Innovationssystems (auch unbequeme ‚Querdenker‘) zur Mitwirkung bei der Themengenerierung und der Ergebnisdiskussion zu gewinnen, um möglicherweise eingefahrene Denkschemata verlassen zu können.“

- die Grundsatzerklärung, welche die Umsetzung von Massnahmenvorschlägen mit der Bedingung verknüpfte, dass sie mit den im Regierungsprogramm 2005-2009 formulierten Zielsetzungen des Stadtrates vereinbar sein müssten.

### 3.4 Transparenz und Kommunikation

Zu einem klaren Verfahrenskonzept gehört auch eine ebensolche Kommunikation, die wesentlich für das Gelingen des Prozesses und die Einbindung der Bevölkerung ist: Es muss von vornherein transparent nachvollziehbar sein, was der Prozess eigentlich will, welches die Spielregeln sind, wie die Rollen verteilt sind und wie der Einbezug der Bevölkerung und deren Mitwirkungsmöglichkeiten aussehen werden; es braucht ferner Aussagen zur Verbindlichkeit der Ergebnisse und zu deren Umsetzung.<sup>48</sup> Dabei müssen nicht nur die direkt Beteiligten genau wissen, was auf sie zukommt: Es gilt auch die übrige Bevölkerung über den Prozess jederzeit transparent auf dem Laufenden zu halten, damit dieser nicht zu einer elitären Übung mit nur geringer Breitenwirkung verkommt.

Im Falle von „Olten 2020“ wurde von Beginn weg eine intensive Kommunikation gegen aussen mit einer aufwändigen Medienarbeit (Medienkonferenz zu Beginn, regelmässige Erwähnung bei weiteren Medien- und anderen öffentlichen Anlässen wie z.B. Neujahrsapéro, Jahresmedienkonferenz, Eisenbahnjubiläum etc., Mediencommuniqués bei jedem Zwischenschritt), mit Newsletters und einer Einladung für die Ideenwerkstätte an jede Haushaltung sowie mit einem Internetauftritt unter [www.olten2020.ch](http://www.olten2020.ch) mit separater Mailadresse für Rückmeldungen gepflegt. Auch gegen innen wurden über den Prozess, seine Zielsetzungen und seine Spielregeln alle Beteiligten, von der Verwaltung (Personalzeitung, Kaderanlässe, Direktionskonferenzen) bis hin zu den politischen Kommissionen, frühzeitig und regelmässig informiert. Die Projektdaten waren zudem jederzeit im Internet einsehbar und herunterladbar.

NEWSLETTER 2020 / PHASE 2

Auf den Tag genau ein halbes Jahr nach der Ideenwerkstätte „Olten 2020 – für eine l(i)ebenswerte Stadt“ wurden am Montag, 18. September 2006, wiederum im Feuerwehrmagazin die Ergebnisse der zweiten Phase des Mitwirkungsverfahrens, der Konsenskonferenzen, zusammengetragen. Das Resultat war eindrucklich: In fünf überzeugenden Präsentationen wurden schwerpunktmässig in den Bereichen Verkehrsverbindungen und Zugang zur Aare, Vermarktung und Gemeinschaftsförderung Konzepte und Ideen vorgestellt, aber auch Sofortmassnahmen vorgeschlagen.

**«Wo kämen wir hin, wenn alle sagten, wo kämen wir hin und keiner ginge, um einmal zu schauen, wohin man käme, wenn man ginge.»**

Mit diesem Zitat des Schriftstellers Kurt Marti hatte das Abenteuer Mitwirkungsprojekt „Olten 2020 – für eine l(i)ebenswerte Stadt“ am 18. März 2006 seinen Anfang genommen: mit einer Ideenwerkstätte, an der rund 150 Personen teilnahmen. Nach der Auswertung der dort aufgezeigten Stärken und Schwächen der Stadt Olten und der entwickelten Visionen für deren Zukunft hatte Mitte Juni die Phase der Konsenskonferenzen begonnen. Dabei diskutierten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ideenwerkstätte, die sich für eine Weiterarbeit gemeldet hatten, zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von an den einzelnen Themen interessierten Organisationen über eine Konkretisierung eingegangenen Ideen. Die fünf Themenbereiche lauteten:

- Verkehr (motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, Parkraum)
- Begegnungsräume, Innenstadt
- Identität/Profil, Image/Vermarktung, Mitwirkung
- Integration, Familienfreundlichkeit
- Verbindung Stadtseiten, Bahnhof, Aareraum

**«OLTEN 2020» – VISIONEN WERDEN KONKRET(ER)**

Ein halbes Jahr nach der Ideenkonferenz:  
Konsenskonferenzen legten Ergebnisse vor

**Mit Newsletters an alle Haushaltungen wurden auch die nicht direkt Beteiligten regelmässig über den Stand von „Olten 2020“ informiert.**

<sup>48</sup> Vgl. Bogumil (2004), S. 4: „Die Umsetzung der Beteiligung sollte für die Bürger transparent gemacht werden.“

### 3.5 (Wieder-)Zusammenführung<sup>49</sup>

In einem Punkt ist der informelle Weg gegenüber dem formellen deutlich im Nachteil: Er kann nicht selber über die Umsetzung befinden, da er in der Regel nicht über die nötigen Instrumente und Mittel verfügt. Es gilt daher sich von vornherein Gedanken darüber zu machen, „wie die Beteiligungsergebnisse in das stark arbeitsteilige politisch-administrative System eingespeist werden sollen“<sup>50</sup>. Neben dem Wie ist auch das Wann, das Timing, entscheidend: Wird der Transfer zu früh gemacht, verliert das Mitwirkungsverfahren an Identität, verschwinden die „Marke“, die im Falle von „Olten 2020“ mit einem eigenen Logo gestärkt wurde, und damit auch die Identifikation der Teilnehmenden mit „ihrem“ Prozess. Erfolgt die Zusammenführung zu einem sehr späten Zeitpunkt, droht ein Lauf ins Leere: Doppelte Arbeit, parallel zu bestehenden Vorhaben, oder auch diesen diametral entgegenlaufende Ansätze können dazu führen, dass sich der formelle Weg, Politik und Verwaltung, unterminiert fühlt, sich nicht mit den Ergebnissen des informellen Wegs identifizieren kann oder diese gar als „Konkurrenzprodukte“ bekämpft.

Die (Wieder-)Zusammenführung muss deshalb genau und transparent geplant werden<sup>51</sup>, und zwar schon in der Vorbereitungsphase. Im Falle von „Olten 2020“ wurde bereits im Verfahrenskonzept festgelegt, dass auf Grund der Ergebnisse der Konsenskonferenzen Arbeitsgruppen aus der Verwaltung in Zusammenarbeit mit einzelnen Exponenten aus den Vorrunden eigentliche Projektpakete formulieren würden. Dabei gehe es nicht darum, so wurde im Konzept betont, ob, sondern wie die entsprechenden Vorhaben mit Hilfe des vorhandenen Fachwissens umgesetzt werden sollen. In der Praxis wurden die Exponenten durch eine Begleitgruppe ersetzt, welche die Umsetzung integral überwacht.

„Olten 2020“ hat zudem gezeigt, dass sich nicht eine präzise Grenzlinie zwischen dem informellen und dem formellen Weg ziehen lässt, sondern dass es – sicher auch begünstigt durch die Personalunion von Projektleitung und Leitung Stadtentwicklung – in der Praxis zu einer Verflechtung kommt, welche die Konturen zwar teilweise verwischt, dadurch aber zugleich eine vielversprechende Symbiose entstehen lässt<sup>52</sup>. Hier ein paar Beispiele: Die Ergebnisse der Ideenwerkstätte – Stärken, Schwächen und Visionen – werden als eine der Grundlagen in die Erarbeitung eines Leitbildes aufgenommen. Einzelne von den Teilnehmenden an den Konsenskonferenzen geäußerte Ideen – zum Beispiel Verbesserungen auf einem stark frequentierten Kinderspielplatz – wurden bereits direkt umgesetzt. Und in Gremien des formellen Weges werden neu Mitglieder des informellen Weges aufgenommen: So nahm ein Teilnehmer der Konsenskonferenz Stadtverbindungen/Aareraum Einsitz in der Begleitkommission für die Vorbereitung des Gestaltungswettbewerbs Aareraum, was für die angestrebte Akzeptanz des Mitwirkungsprozesses auf Seiten der formellen Seite spricht.

---

<sup>49</sup> Wenn – wie im Falle von „Olten 2020“ – der Mitwirkungsprozess durch einen Behördenentscheid legitimiert oder gar angestossen wird, handelt es sich gewissermassen um eine Wiederzusammenführung nach den Phasen der Ideenwerkstätte und der Konsenskonferenzen.

<sup>50</sup> Holtkamp (2002), S. 4; vgl. Oppermann/Langer (2003), S. 36: „Von zentraler Bedeutung ist es, die Ergebnisse in den formalen Entscheidungsprozess einzuspeisen.“

<sup>51</sup> Vgl. Cuhls (2000), S. 55: „Die Umsetzung der Ergebnisse in den politischen Prozess ist nicht trivial und sollte über entsprechende Mechanismen institutionalisiert werden.“

<sup>52</sup> Vgl. Anhang 1, S. 23

#### **4. Sieben Empfehlungen für die Zusammenarbeit des formellen und des informellen Weges**

Auf Grund der Evaluation der Erfahrungen im Mitwirkungsverfahren „Olten 2020“ sowie aus der Lektüre über ähnlich gelagerte Prozesse sollen im Folgenden sieben Empfehlungen für die Zusammenarbeit des formellen und des informellen Weges formuliert werden.

##### **a. Informellen Weg formell absichern:**

Eine formelle Absicherung eines Mitwirkungsverfahrens durch einen befürwortenden Behördenentscheid als Legitimation – sei es in der Form einer Grundsatzerklärung, einer Aufnahme in ein Behördenprogramm oder einer Bewilligung finanzieller Mittel – wirkt sich positiv aus zu Gunsten der Akzeptanz des Prozesses, der Beteiligten und der Ergebnisse. Förderlich ist auch eine Schlussvereinbarung zum Resultat unter Einbezug einer formellen Instanz, welche die Verbindlichkeit erhöht.

##### **b. Eigenständigkeit des informellen Weges bewahren**

Nach einem Impuls und/oder einer Legitimation durch den formellen Weg ist der informelle Weg bis zur (Wieder-)Zusammenführung als eigener Weg, unbeeinflusst von den Exponenten des formellen Weges zu führen.

##### **c. Spielregeln festlegen**

Unter anderem zu diesem Zweck gilt es klare Spielregeln zu formulieren und deren Einhaltung auch zu überwachen.

##### **d. Prozess offen halten**

Zu diesen Spielregeln gehört, dass der Spielraum eines Mitwirkungsverfahrens möglichst lange offen bleiben soll; es gilt daher vorschnelle Entscheidungen und Vorgaben, welche das Verfahren präjudizieren, zu vermeiden. Ein Mitwirkungsprozess soll in diesem Sinne auch nicht auf ein Legitimationsverfahren für vorweggenommene, bestehende Lösungen beschränkt werden; der Prozess ist vielmehr bezüglich Themen, Beteiligte und Ergebnisse möglichst offen zu halten.

##### **e. Rollen definieren**

Die Rollen, welche die Vertreter des formellen Weges im informellen Prozess einnehmen sollen, sind im Voraus klar zu definieren. Das bedeutet nicht, dass die Vertreter des formellen Weges am informellen Prozess nicht partizipieren sollen, im Gegenteil: Die Symbiose der beiden Wege kann dadurch entscheidend erleichtert werden, dass einzelne Exponenten zwischen den beiden Wegen hin und her switchen, dadurch die notwendige Kommunikation herstellen und bei entsprechender Stellung auch Impulse auf beiden Ebenen setzen können.

##### **f. (Wieder-)Zusammenführung „timen“**

Bei der Einspeisung der Beteiligungsergebnisse in das politisch-administrative System des formellen Weges ist das Timing entscheidend: Wird der Transfer zu früh gemacht, verliert das Mitwirkungsverfahren an Identität, verschwinden die Marke und damit auch die Identifikation der Teilnehmenden mit „ihrem“ Prozess. Erfolgt die Zusammenführung zu einem sehr späten Zeitpunkt, drohen ein Lauf ins Leere und eine Förderung des „Konkurrenzdenkens“.

##### **g. Kommunikation als zentrale Daueraufgabe planen und pflegen**

Durch Kommunikation als geplante Daueraufgabe sind alle Beteiligten, aber auch die Nichtbeteiligten regelmässig abzuholen. Dieser Einbezug der (Rest-)Öffentlichkeit muss auch über die Dauer des eigentlichen Mitwirkungsverfahrens hinaus während der anschliessenden Umsetzungsphase gelten. Durch die transparente Kommunikation können auch die Vertreter des formellen Weges eingebunden werden und kann die Gefahr reduziert werden, dass sich diese durch den informellen Weg und dessen Protagonisten entweder nicht betroffen oder dann bedroht fühlen.

## 5. Fazit: Symbiose statt Konkurrenz

Eine Grundsatzfrage für eine Bilanz zum Verhältnis zwischen formellem und informellem Weg lautet: Welchen Stellenwert haben die Resultate des informellen Weges und in welchem Verhältnis stehen sie zu den politischen Entscheidungen der Gremien des formellen Weges? Hier gilt es festzuhalten, dass der informelle Weg angesichts der etablierten politischen Pfade letztlich nur über einen geringen Entscheidungsspielraum verfügt.<sup>53</sup> Hinzu kommt die Tatsache, dass die Beteiligungsquote an Mitwirkungsprozessen wohl nur in den seltensten Fällen als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung bezeichnet werden darf.

Im Falle von „Olten 2020“ muss ferner unterstrichen werden, dass hier – wie im Übrigen in der Mehrzahl der Schweizer Gemeinden – eine Mitwirkung, welche über die mehr oder weniger formell für Planungsfragen geregelte hinausgeht, bisher keine Tradition hatte und deshalb ungewohnt für alle Beteiligten war und ist. „Wo kämen wir hin, wenn alle sagten, wo kämen wir hin, und keiner ginge, um einmal zu schauen, wohin man käme, wenn man ginge“: Wie dieses an den Anfang der ersten Oltnen Ideenwerkstätte gestellte Zitat des Schriftstellers Kurt Marti beschreibt, handelte es sich bei der Anwendung dieses für Olten neuen Ansatzes um einen „Versuchsballon“, der Entwicklung und Optimierung brauchen wird, um eine optimale „Flughöhe“ zu erreichen. Bei der geplanten Fortführung des Prozesses kann auf den Erfahrungen und dem Erreichten aufgebaut und dadurch vielleicht auch den festgestellten Schwächen – beispielsweise in der Bevölkerungsbeteiligung oder bei der konsequenten Einhaltung von Spielregeln – begegnet werden.

Trotz dieser „Kinderkrankheiten“ und der Tatsache, dass die wenigsten der im Rahmen von „Olten 2020“ geäußerten Vorschläge als wirklich neu und „revolutionär“ bezeichnet werden können, sind die in Olten gemachten Erfahrungen durchaus als positiv zu qualifizieren:

- Das Interesse der Bevölkerung an Themen der Stadtentwicklung ist gestiegen, wie die Teilnahme an Folgeveranstaltungen – etwa an Quartierbegehungen zum Thema Sicherheit im öffentlichen Raum – zeigt, wo sich Vertreter verschiedener Standpunkte direkt miteinander auseinandersetzen.
- „Olten 2020“ wird an jeder Parlamentssitzung mehrfach von Mitgliedern verschiedener politischer Ausrichtungen – auch von solchen, die in der Anfangsphase mit Abwesenheit glänzten... – positiv erwähnt.
- „Olten 2020“ ist auch in der Verwaltung interdisziplinär ein Thema geworden (zum Beispiel in directionsübergreifenden Projekten der Bereiche Sicherheit, Integration, Kommunikation/Partizipation, Attraktivierung Aareraum etc.).
- Projekte zur Verbesserung der Lebensqualität werden von verschiedenen Seiten auch ausserhalb der Behörden und der Verwaltung angestossen.

Kurz: Mit dem Mitwirkungsprozess „Olten 2020“ wurde ein – wenn auch noch bescheidener – Grundstein gelegt für eine neue Umgangs- oder Dialogkultur zwischen und innerhalb von Bevölkerung, Behörden und Verwaltung.

---

<sup>53</sup> Vgl. Gill/Dreyer (2001), S. 36: „Der Bezug zum politischen Entscheidungsprozess ist zumeist schwach. Die Wirkungen der Verfahren sind oft subtiler Natur. Sie können zum Beispiel dazu beitragen, ein Problemfeld auf die politische Tagesordnung zu setzen, die Richtung einer spezifischen politischen Massnahme zu beeinflussen oder das Interesse an innovativen partizipativen Methoden zu wecken.“ und Bogumil (2002), S. 161: „Aber auch wenn die Kommunalvertretung und Verwaltung in einzelnen klar umrissenen Fragen Kompetenzen an die Bürger abgeben müssen und nur in zu begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen können, ist dieser Machtverlust nicht zu hoch einzuschätzen, denn in der Regel wird nur ein kleiner Teil der Verantwortung auf die Bürger übertragen. Alle grundlegenden Fragen der städtischen Gesamtentwicklung unterliegen weiter der Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik.“

Die Gründe für diesen Erfolg sind unserer Ansicht nach in erster Linie im detailliert geplanten und organisierten Vorgehen und im guten Kontakt zwischen den beiden Wegen zu suchen. Der Beginn erfolgte nach intensiver Kommunikationstätigkeit im formellen Weg mit einem Entscheid zu Gunsten eines Mitwirkungsverfahrens; dann trennten sich die beiden Wege, wobei durch die Projektleitung und die Kommission für Stadtentwicklung wertvolle Querverbindungen sichergestellt wurden, die auch die anschliessende Wiederausführung wesentlich erleichterten.

Mit andern Worten: Das Projekt wurde planmässig „aus dem normalen Politik- und Verwaltungsalltag aus- und später wieder eingefädelt“<sup>54</sup>. Ein Einfädeln nach sozusagen einer Timeout-Phase, das nun aber nicht zu einem spurlosen Verschwinden des Prozesses und seiner Ergebnisse führen darf. Dies wird denn auch der Knackpunkt für den langfristigen Erfolg von „Olten 2020“ sein: Es braucht auch weiterhin ein „Partizipationsmanagement“<sup>55</sup>, das heisst einen gezielten Einbezug der Bevölkerung und einen gezielten weiteren Einsatz der Beteiligungsinstrumente, ohne die es zu einer (noch) grösseren Unzufriedenheit bei den Einwohnerinnen und Einwohnern und dadurch in der Folge auch bei den politischen Entscheidungsträgern des formellen Weges kommen kann als ohne Partizipation.<sup>56</sup>



**Neue Umgangskultur: Begehungen zum Thema „Sicherheit im öffentlichen Raum“ setzen den Prozess „Olten 2020“ fort.**

<sup>54</sup> Oppermann/Langer (2003), S. 24

<sup>55</sup> Holtkamp (2002), S. 17, und Kopatz/Troja (2003), S. 120

<sup>56</sup> Vgl. Oppermann/Langer (2003), S. 40: „Die Enttäuschung der Bürger kann sehr gross sein, wenn gleich nach der Übergabe einer mit grossem emotionalem Aufwand verabschiedeten Empfehlung eine Rückkehr zum ‚business as usual‘ empfohlen wird.“, Bogumil (2004), S. 3: „Allerdings erzeugen diese Instrumente hohe Erwartungen der Bürger an die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, die sie aufgrund ihrer mangelhaften institutionellen Einbettung nicht immer gewährleisten können.“ und Bogumil (2004), S. 8: „Die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen kann eher noch zu einer Forcierung der Politikerverdrossenheit beitragen.“

Zusammenfassend handelt es sich beim formellen, traditionell-demokratischen Weg und beim informellen, den man auf Grund des niederschwelligeren Zugangs als „basisdemokratisch“ bezeichnen könnte, um zwei Wege, die sich nicht konkurrenzieren sollen: Ein informeller Mitwirkungsprozess darf sich nicht als Putsch gegen die „Machthabenden“ verstehen.<sup>57</sup> Diese sollen andererseits nicht gegen diese „Einmischung“ eine Abwehrhaltung einnehmen, sondern die Beteiligung zusätzlicher Kreise als Bereicherung und nicht als Beschneidung ihrer Kompetenzen und als Gefährdung eingespielter Routinen empfinden.

Die Verfahren des informellen Weges ersetzen in diesem Sinne diejenigen des formellen Weges nicht, sondern ergänzen und erweitern die traditionellen politischen Prozesse demokratischer Willensbildung. So wie der formelle Weg wie mehrfach erwähnt den informellen durch einen Beschluss formal legitimieren kann, kann der informelle Weg durch eine über die Zustimmung oder Ablehnung bei Abstimmungsvorlagen hinausgehende Rückkoppelung mit der Basis gewissermassen für eine inhaltliche „Legitimierung“ des formellen Wegs durch das Volk<sup>58</sup> sorgen, nachdem die formale Legitimierung des formellen Wegs bereits durch Wahlen und Gesetzgebung gegeben ist.<sup>59</sup> Entscheidend für den Erfolg dieser Symbiose sind dabei unter anderem Fragen der Transparenz und der Kommunikation, des gegenseitigen Vertrauens, des guten Willens und der Unvoreingenommenheit auf allen Seiten. Ziel muss es sein, die beiden Wege nicht gegeneinander auszuspielen, sondern im Spannungsfeld „zwischen zentraler Steuerung und dezentralen Handlungsspielräumen“<sup>60</sup> eine neue, nutzbringende Balance zu finden zwischen Stichwörtern wie Kompetenzdelegation, Expertenwissen oder politischer Machbarkeit. Welcher der beiden Wege „demokratischer“ beziehungsweise „undemokratischer“ sei, ist somit letztlich eine nichtige Frage: Beide zusammen sorgen bei guter gegenseitiger Abstimmung für erlebbare Demokratie und für eine gesteigerte Qualität und Effektivität des kommunalen Handelns<sup>61</sup> im Dienste des Gemeinwohls.

---

<sup>57</sup> Vgl. Wiener/Rihm (2002): „Die LA 21 ist keineswegs eine Form, die den normalen politischen Entscheidungsprozess konkurrenziert, beispielsweise durch die Bildung eines Schattenparlaments, im Gegenteil: Sie unterstützt ihn.“

<sup>58</sup> Vgl. Wiener (2001), S. 2: „Bürgerbeteiligung ist die Reifeprüfung der Demokratie.“

<sup>59</sup> Benz (1998), S. 202, betont, „dass demokratische Legitimation in der heutigen Gesellschaft nur durch eine Mischverfassung aus parlamentarischen und kooperativen Politikformen gewährleistet werden kann und sich das Beharren auf einem Ideal der parlamentarischen Demokratie ebenso verbietet wie die Forderung nach einer alternativen Diskurs- oder Konsensdemokratie. Wir müssen Demokratie als komplexes Arrangement verbundener Arenen begreifen, von denen jede auf ihre Weise zur Legitimation von Politik beiträgt.“

<sup>60</sup> Holtkamp (2002), S. 5

<sup>61</sup> Vgl. Bogumil (2002), S. 160: „Wenn staatliche Stellen nicht mehr einseitig entscheiden, sondern einen Konsens mit Adressaten und Betroffenen der Entscheidungen suchen, sich notwendige Informationen sichern und Widerstände reduzieren, kann der Vollzug öffentlicher Aufgaben besser gewährleistet werden.“





## Literaturverzeichnis

Alisch, Monika (Hrsg., 1998): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen.

Beckmann, Jens/Keck, Gerhard (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen. S.201-222

Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale, Grenzen, in: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, Soziales Kapitel und Lokale Politik. Opladen.S.151-166.

Bogumil, Jörg (2004): Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung. in: Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapitel. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden. S. 113-122.

Blumer, Daniel (2001): Partizipation und Stadtentwicklung. Eine Analyse der Werkstadt Basel. Geographisches Institut der Universität Bern.

Castells, Manuel (1975): Der Kampf in den Städten. Gesellschaftliche Widersprüche und politische Macht. VSA. Analyse zum Planen und Bauen 6. Berlin (West).

Cuhls, Kerstin (2000): Wie kann ein Foresight-Prozess in Deutschland organisiert werden? Gutachten. Düsseldorf.

Dayican, Bengü/Lehmann, Iris/Müller, Albrecht./von Schell, Thomas/Tyroller, Alexandra/Wachlin, Klaus Dietrich (2001): Pfade nach Utopia Jugendforum, Neue Kommunikationstechnologien. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart.

Drewes, Sabine (2004): Entdecke die Möglichkeiten: Bürgerkommune und Bürgerbeteiligung, in: Herrmann, Rita A./ Munier, Gerald (Hg.): Kommunal Politik Machen. Bielefeld. S. 113-118.

„Für eine I(i)ebenswerte Stadt“, Regierungsprogramm des Oltner Stadtrates 2005-2009.

Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern: Diskursive Bürgerbeteiligung (2005). Bericht zum Modellprojekt, bearbeitet von Ingegerd Schäuble und Christine Grüger. Städtebauförderung in Bayern, Materialien 3. München.

Gill, Bernhard/Dreyer, Marion (2001): Internationaler Überblick zu Verfahren der Entscheidungsfindung bei ethischem Dissens. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ des Deutschen Bundestages. München.

Hänisch, Dagmar, Trapp Jan Hendrik (2001): TAT-Orte. Gemeinden im ökologischen Wettbewerb. Ein Projekt der deutschen Bundesstiftung Umwelt in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik. Berlin.

Hänisch, Dagmar (2000): Lokale Agenda 21 – Stand und aktuelle Ansätze in Deutschland. Fachtagung „Lokale Agenda 21 in der Praxis – Erfahrungen und Zukunftsaussichten“. Ökologiestation Bremen.

Herlyn, Ulfert/Schauvelberger, Hans-Jürgen (1972): Innenstadt und Erneuerung: Eine soziologische Analyse historischer Zentren mittelgrosser Städte. Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, Bd. 03.007, Bonn Bad-Godesberg.

Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune. Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin.

Holtkamp, Lars (2002): Die Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger. In: Haus, Michael (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen. S. 129-147.

Kaiser, Dorin (2001): Werkstatt Basel: Konsens statt Pattsituationen. In: Mey, Hansjürg/Lehmann Pollheimer, Daniel (Hrsg.): Absturz im freien Fall – Anlauf zu neuen Höhenflügen: gutes Entscheiden in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Zürich. S. 177-188

Klooz, Daniel/Stünzi, Marianne (2006): Mit New Public Management zur nachhaltigen Entwicklung. NZZ vom 22./23. April 2006.

Kopatz, Michael/Troja, Markus (2003): Partizipation und Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung für die „Bürgernahe Verwaltung“. In: Kopatz, Michael (Hrsg.): Reformziel Nachhaltigkeit, Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung. Berlin. S. 95-130.

Krätke, Stefan/Schmoll, Fritz (1987): Der lokale Staat – „Ausführungsorgan“ oder „Gegenmacht“. In: PROKLA. Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik. Jg. 17, Nr. 68. Berlin (West). S. 30-72.

Krummenacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiermanagement. Herausforderung für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen.

Leitfaden Mitwirkung der Stadt Zürich, Stadtentwicklung Stadt Zürich, Entwurf vom 18. Januar 2006.

Ley, Astrid/Weitz Ludwig (Hrsg., 2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30. Bonn.

Lüttringhaus, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Desdner Äusseren Neustadt. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 17. Stiftung Mitarbeit. Bonn.

Meier, Katrin/Brupbacher, Markus (2006): Chancen und Risiken partizipativer Verfahren im Gesundheitsbereich. Bericht für das Bundesamt für Gesundheit. Stiftung Risiko-Dialog. St. Gallen.

Minssen, Heiner (1999): Von der Hierarchie zum Diskurs? Die Zumutung der Selbstregulation. München und Mering.

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Wiesbaden.

Oelschlägel, Dieter (1994): Politikverständnis der Gemeinwesenarbeit im Wandel: von der Gesellschaftsveränderung zur kommunalpolitischen Einmischung. In: Bitzan, Maria/Klöck, Tilo (Hrsg.): Jahrbuch Gemeinwesenarbeit 5: Politstrategien – Wendungen und Perspekti-

ven. AG SPAK Publikationen (M 122 der Reihe Materialien der AG SPAK). München. S. 12-23.

„Olten ist eigentlich schön, aber...“ (2000), Untersuchung der Standortattraktivität und des Images von Olten, im Auftrag des Projektes Olten Plus POP, IWS der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz. Olten.

Oppermann, Bettina/Langer, Kerstin (2003): Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart.

Schicktanz, Silke (2005): Bürger als Experten? Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. In: Graumann Sigrid, Grüber Katrin: Biomedizin im Kontext. Beiträge aus dem Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft, Band 3. Münster.

Schmals, Klaus M. (1988): Stadterneuerung und Verwaltungshandeln. In: Selle, Klaus/Karhoff, Brigitte/Froessler, Rolf (HRSG.): Stadt Erneuern! Eine Ringvorlesung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 47. IRPUD. Dortmund. S. 167-178.

Schmitt, Jürgen (2004): Wer plant hier für Wen...? Feldforschung in der Interaktionsgemeinde eines ostdeutschen Prozesses der Stadtteilarbeit. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden.

Selle, Klaus (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur in Kooperation mit WOHNBUND – Verlag für wissenschaftliche Publikationen. Dortmund, Darmstadt.

Selle, Klaus (1999): Kommunikation, Beteiligung und Kooperation im Rahmen der Lokalen Agenda 21. In: Rösler Cornelia (Hrsg.): Lokale Agenda 21 auf Erfolgskurs. Reihe „Umweltberatung für Kommunen“. Berlin.

Sinning, Heidi/Wiedenhöft, Katrin (2003): Leitbild Bürgerorientierte Kommune - Orientierungsrahmen und Qualitätsmassstab. Civitas, Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland. Gütersloh.

Wiedenhöft, Katrin/Sinning, Heidi/Ramm, Beate (2003): Lokale Demokratiebilanz - kommunale Zukunft gemeinsam gestalten. Civitas, Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland. Gütersloh.

Wiener, Daniel (Hrsg., 2001): Wir sind die Stadt. Das Beispiel Werkstadt Basel. Basel.

Wiener, Daniel (2001): Jenseits von Ja und Nein. Vortrag, gehalten in Berlin an der Tagung «Gesunde Städte Tag» am 22./23. Mai 2001 sowie in Graz «Stadt findet statt» am 23./24. November 2001.

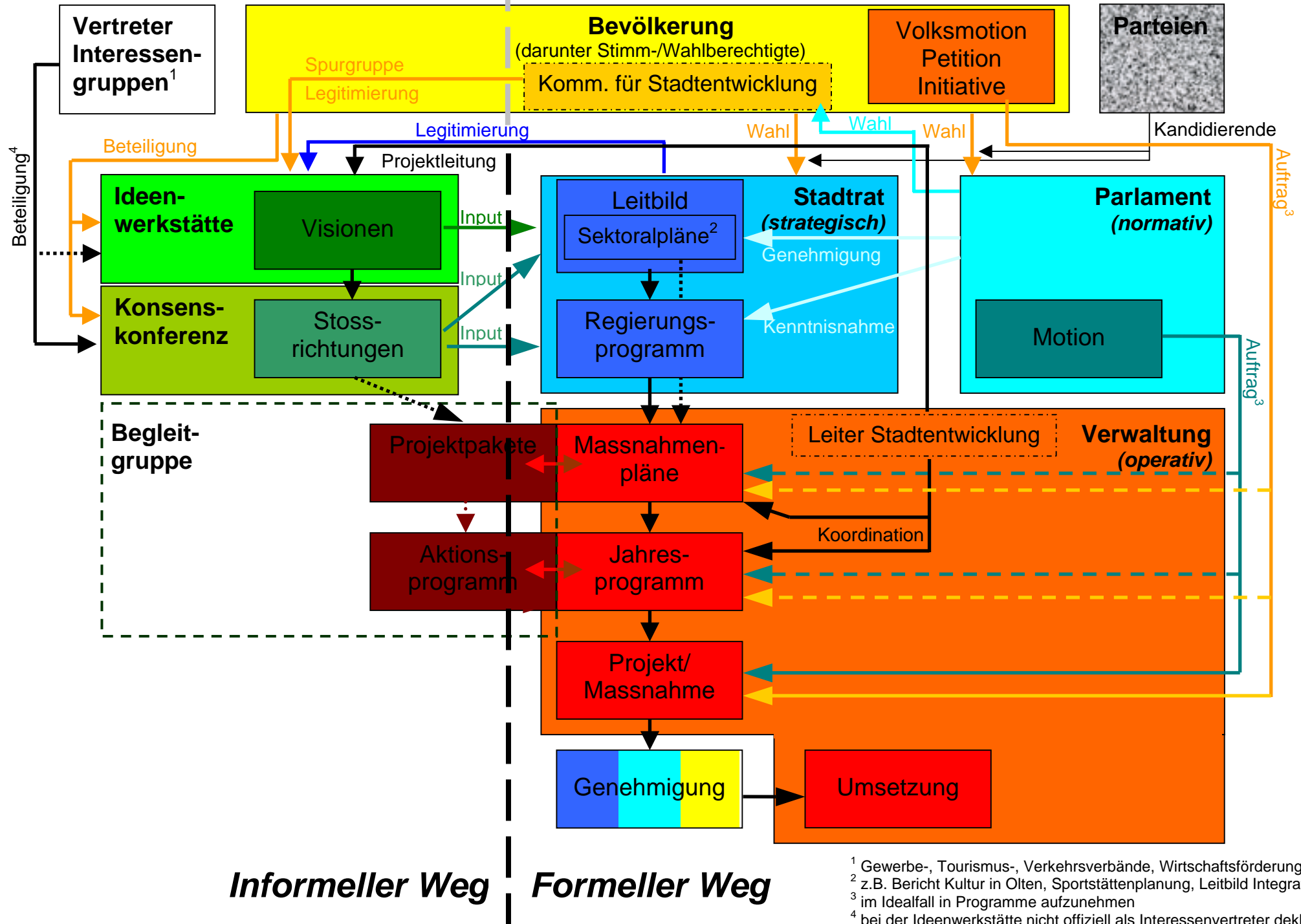
Wiener, Daniel/Rihm, Isabelle (2002): Erfolgsfaktoren und Qualitätsstandards partizipativer Prozesse in Gemeinden, Quartieren, Städten und Regionen Vorstudie. Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft. Bern/Basel.

Wienhöfer E. (Hrsg., 1996): Bürgerforen als Verfahren der Technikfolgenbewertung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Arbeitsbericht Nr. 67. Stuttgart.

Wienhöfer, Elmar/Steierwald, Marcus (2002): Bürgergutachten „Entwicklung von Mobilitätsdiensten“, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart.

[www.planet21.ch](http://www.planet21.ch): Handbuch im Rahmen des Projekts Planet 21 – Schweizerisches Netzwerk Nachhaltige Entwicklung in Gemeinden

# Anhang 1: Formeller und informeller Weg am Beispiel des Mitwirkungsprozesses „Olten 2020“



<sup>1</sup> Gewerbe-, Tourismus-, Verkehrsverbände, Wirtschaftsförderung etc.  
<sup>2</sup> z.B. Bericht Kultur in Olten, Sportstättenplanung, Leitbild Integration  
<sup>3</sup> im Idealfall in Programme aufzunehmen  
<sup>4</sup> bei der Ideenwerkstätte nicht offiziell als Interessenvertreter deklariert

# Grundsatzerklärung des Stadtrates und der Kommission für Stadtentwicklung von Olten zum Mitwirkungsprozess „Olten 2020 – für eine lebenswerte Stadt“

## 1. Ausgangslage

Die Behörden der Stadt Olten führen unter der Leitung der Koordinationsstelle für Stadtentwicklung in den Jahren 2006 und 2007 einen Mitwirkungsprozess mit der Oltener Bevölkerung mit dem Titel „Olten 2020 – für eine lebenswerte Stadt“ durch. Auf diese Weise wollen sie gemeinsam mit den Einwohnerinnen und Einwohnern an der künftigen Entwicklung der Stadt Olten arbeiten. Sie sehen darin die Chance, mit gemeinsamen Lösungsansätzen – auch unter Einbezug von nicht organisierten Bevölkerungskreisen – gut verankerte Massnahmen und Ergebnisse zu erarbeiten, welche die Identifikation der Einwohnenden mit ihrer Stadt, aber auch das Image der Verwaltung und der Behörden sowie der Stadt Olten als Ganzes fördern.

## 2. Grundsatzklärung

Der Stadtrat und die Kommission für Stadtentwicklung stellen sich hinter den Mitwirkungsprozess und werden die Ergebnisse aus dem Prozess mit hoher Priorität im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen respektive sich für deren Umsetzung gegenüber dem Parlament und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einsetzen. Voraussetzung ist, dass diese Ergebnisse auf effiziente Weise zu einer Verbesserung der Lebensqualität führen und mit folgenden im Regierungsprogramm 2005 - 2009 festgelegten strategischen Zielsetzungen des Stadtrates übereinstimmen:

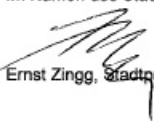
- Steigerung der Attraktivität
- Regionale Zusammenarbeit
- Sicherung des finanziellen Spielraums
- Ausgeglichene Bevölkerungsstruktur und sozialer Ausgleich.

## 3. Erfolgskontrolle

Zur Erfolgskontrolle über die Umsetzung des Prozesses und von dessen Ergebnissen wird eine Controlling-Gruppe, bestehend aus Vertretungen der Bevölkerung, der involvierten Kommissionen und der Projektleitung, eingesetzt. Sie erstattet den Projektverantwortlichen, Stadtrat und Kommission für Stadtentwicklung, regelmässig Bericht über den Ablauf des Prozesses.

Olten, November 2005

Im Namen des Stadtrates



Ernst Zingg, Stadtpäsident

Im Namen der Kommission für Stadtentwicklung



Stefan Fuzi, Präsident