

BESCHLUSS

VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146
BESCHLUSS-NR. 2020-114
IDG-STATUS öffentlich

SIGNATUR **04** **BAUPLANUNG**
04.05 **Nutzungsplanung**
04.05.20 **Teilbauordnungen, Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften in eD chr**
(s. Anhang 1)

BETRIFFT **Privater Gestaltungsplan Wohnen am Stadtgarten, Effretikon;**
Grundsatzentscheid zur partizipativen Entwicklung des erweiterten Stadtgartens

AUSGANGSLAGE

ALLGEMEIN

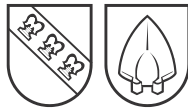
In den nächsten Jahren werden auf Basis der beiden Masterpläne «Bahnhof Ost» und «Bahnhof West» mitten im Zentrum von Effretikon Neuüberbauungen mit Wohnungen für etwa 800 zusätzliche Bewohnerinnen und Bewohner sowie Raum für rund 800 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Mit dem Anstieg der baulichen Dichte werden die öffentlichen Freiräume und Plätze an Bedeutung zulegen. Einer dieser Freiräume soll zum sogenannten «Stadtgarten» umgestaltet werden, welcher einen hohen Stellenwert bei der zukünftigen Entwicklung des Zentrumsgebiets einnehmen wird, ist er doch der einzige «grüne» öffentliche Freiraum inmitten von Effretikon.

PERIMETER STADTGARTEN UND ERWEITERTER PERIMETER

Der Perimeter des Stadtgartens befindet sich im Besitz der privaten Baugesellschaft Habitat 8000 AG, welche auf einem Teil des Geländes das Bauprojekt «Wohnen am Stadtgarten» realisieren wird. Direkt angrenzend an den zukünftigen Freiraum erstrecken sich die öffentlichen Gebäude des Stadthauses, des Alters- und Pflegezentrums Bruggwiesen (APZB) sowie der Musikschule. In einer zweiten Bautiefe befinden sich die Kindertagesstätte (Kita), das Familienzentrum und das Jugendhaus. In der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Habitat 8000 AG, APZB und Stadt, vom 13. Mai 2019, wurde als Ziel formuliert, dass der Stadtgarten zu einem öffentlichen «Park der Generationen» mit hoher Aufenthaltsqualität entwickelt werden soll. Es ist angedacht, dass der Bereich des öffentlichen Stadtgartens später ins Eigentum der Stadt übergeht. Damit wird der Stadtgarten in den erweiterten Perimeter des öffentlichen Eigentums eingebunden. Dies eröffnet die Möglichkeit, sich über die Grundstücksgrenzen hinweg Gedanken zur Entwicklung des öffentlichen Freiraums zu machen.



Abbildung: Perimeter Stadtgarten und Erweiterung



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

AUFTRAG ZUM WEITEREN VORGEHEN VOM 19. MÄRZ 2020

Am 19. März 2020 hat der Stadtrat die Stadtplanerin Ivana Vallarsa beauftragt, ihm einen Vorgehensvorschlag für den Stadtgarten zu unterbreiten (SRB-Nr. 2020-51). Im Rahmen ihrer Weiterbildung an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, ZHAW, Soziale Arbeit (CAS Gemeinwesen – Planung, Entwicklung und Partizipation), hat sie zusammen mit der Mitstudentin Nicola Roggo (Raumplanerin, Labor Spielraum) die Zertifikationsarbeit «Stadtgarten Effretikon» verfasst. Dabei geht es um die Entwicklung eines Partizipationskonzeptes für einen öffentlichen Freiraum an Hand des Praxisbeispiels Stadtgarten Effretikon. Die Studienarbeit für die ZHAW bildet die theoretische Grundlage für das weitere Vorgehen beim Stadtgarten. Darauf aufbauend soll das konkrete Partizipationskonzept entwickelt werden.

KURZZUSAMMENFASSUNG ZERTIFIKATIONSARBEIT

EINLEITUNG

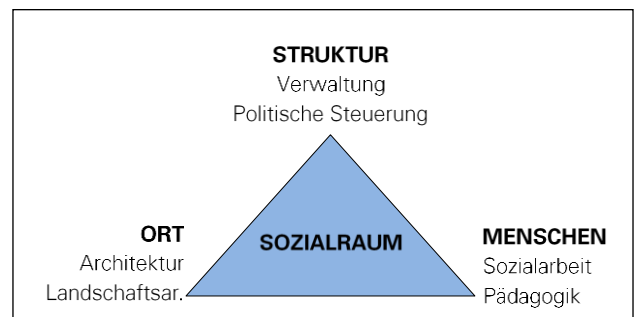
Öffentliche Freiräume, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen selbstständig nutzen, und in denen sie sich treffen und in Interaktion treten können, sind für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Attraktivität einer Stadt von hoher Bedeutung. Damit Freiräume auch tatsächlich den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen, kommt der Partizipation von verschiedenen Anspruchsgruppen in Planungsprozessen ein wichtiger Aspekt zu. Bei erfolgreicher Durchführung entsteht ein öffentlicher Freiraum, der dank einem gemeinschaftlichen Aushandlungsprozess eine hohe Beliebtheit und Akzeptanz genießt und den Kontakt zwischen Bevölkerung, Verwaltung und Politik stärkt.

Die vorliegende Zertifikatsarbeit befasst sich mit dem Thema der bedürfnisgerechten Entwicklung eines öffentlichen Freiraumes, konkret mit jener des Stadtgartens Effretikon. Es stellt sich die Frage, wie sowohl die Interessen der privaten Grundeigentümerin als auch jene der direkt angrenzenden (städtischen) Betriebe und der breiten Öffentlichkeit berücksichtigt werden können.

VERSTÄNDNIS VON ÖFFENTLICHEM FREIRAUM

Die Sozialwissenschaft geht von einem Raumverständnis aus, wonach (Sozial-)Räume nicht nur baulich-räumlich konstruiert werden, sondern immer auch eine soziale Dimension durch Kontakte, Beziehungen und Handlungen zwischen Menschen aufweisen. Eine theoretische Grundlage dazu bildet das sogenannte «St. Galler Modell». Dessen Abbildung beinhaltet drei verschiedene Zugänge zum Sozialraum.

Es sind dies: Die Gestaltung von Orten, (z.B. Gebäude, Plätze, bauliche Infrastrukturen), die strukturelle Steuerung (z.B. Verwaltungsstrukturen, Rahmenbedingungen, Benutzungsregeln) sowie über die Arbeit mit Menschen (Personen oder Gruppen, die aktiviert werden und sich gestaltend einbringen). All diese Aspekte üben Einfluss auf Gestaltung, Nutzung und Gebrauchswert des Freiraums aus. Das Partizipationskonzept für den Stadtgarten baut auf diesem sozialräumlichen Verständnis auf.



Sozialraum gemäss St. Galler Modell mit drei Zugängen

ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

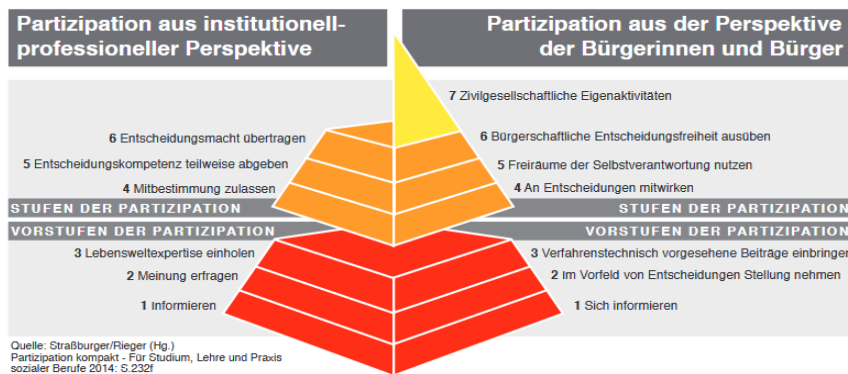
GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

PARTIZIPATIONSVERSTÄNDNIS

Der Begriff der Partizipation bringt nicht immer klar zum Ausdruck, was genau darunter zu verstehen ist. Als Grundlage für eine gemeinsame Definition des Begriffes dient die Partizipationspyramide aus zwei Perspektiven mit ihren sieben Stufen.

Anhand der Pyramide wird die Sichtweise der Auftraggeberin abgebildet sowie jene der Beteiligten.



Partizipationspyramide: zwei Perspektiven und sieben Stufen

Bei den ersten drei Stufen handelt es sich um Vorstufen der Partizipation.

Erst ab der vierten Stufe wird von Partizipation an sich gesprochen. Dabei ist es wichtig, dass die Grade der Partizipation nicht hierarchisch (je weiter oben, desto besser) gelesen werden, sondern dass allen Beteiligten klar ist, auf welcher Stufe die Mitwirkung stattfindet. Damit wird Missverständnissen und allenfalls falschen Erwartungen vorgebeugt.

Für das vorliegende Praxisprojekt Stadtgarten wird von einem Partizipationsverständnis ausgegangen, welches über die Konsultation (Stufe 2 – 3) hinausgeht und in der Phase der Entscheidung eine Mitbestimmung zulässt (Stufe 4). Erst ab dieser Stufe kann gewährleistet werden, dass die Partizipierenden ihre Bedürfnisse an den Stadtgarten verbindlich einbringen können.

DAS PARTIZIPATIONSKONZEPT STADTGARTEN

Im Rahmen der Zertifikationsarbeit haben die Autorinnen den Stadtgarten Effretikon als Praxisbeispiel ausgewählt und anhand diesem Projekt ein Partizipationskonzept entwickelt. Dabei wurden Ziele formuliert, Zielgruppen ermittelt, die Prozessphasen beschrieben sowie die Ergebnisse und Partizipationsstufen eruiert.

Als Beispiel nachfolgend ein Auszug aus dem Kapitel mit den Zielsetzungen:



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

Tabelle: Zielsetzungen geordnet nach den drei Zugängen gemäss St. Galler Modell.

ORT	STRUKTUR	MENSCHEN
<ul style="list-style-type: none">- Der Stadtgarten ist bedarfsgerecht geplant.- Der Stadtgarten ist 2024 fertiggestellt und eröffnet.- Das formelle Verfahren kann ohne grosse Verzögerungen abgewickelt werden.- Der gesamte Planungsprozess ist für eine diverse Bevölkerung transparent.- Die Teilnehmenden sind mit dem Ergebnis und dem Prozess zufrieden (verstehen und akzeptieren die getroffenen Entscheide).	<ul style="list-style-type: none">- Die Zusammenarbeit zwischen den im Sozialraum tätigen Ressorts ist verstetigt.- Der Kontakt zwischen der Bevölkerung, Vereinen, der Verwaltung und der Politik ist gestärkt.- Die Kompetenzen, um Partizipationsprozesse zu gestalten, sind innerhalb der Verwaltung aufgebaut.	<ul style="list-style-type: none">- Der Stadtgarten wird von einer diversen Bevölkerung genutzt und ist ein zentraler Ort.- Die Nutzer/-innen identifizieren sich mit dem Stadtgarten.- Das Verantwortungsgefühl der Nutzer/-innen für den Stadtgarten ist aufgebaut.- Freiräume werden als veränderbar und adaptierbar erlebt.- Mitsprache wird erlebt – auch von jenen, welche von formeller Demokratie ausgeschlossen sind.

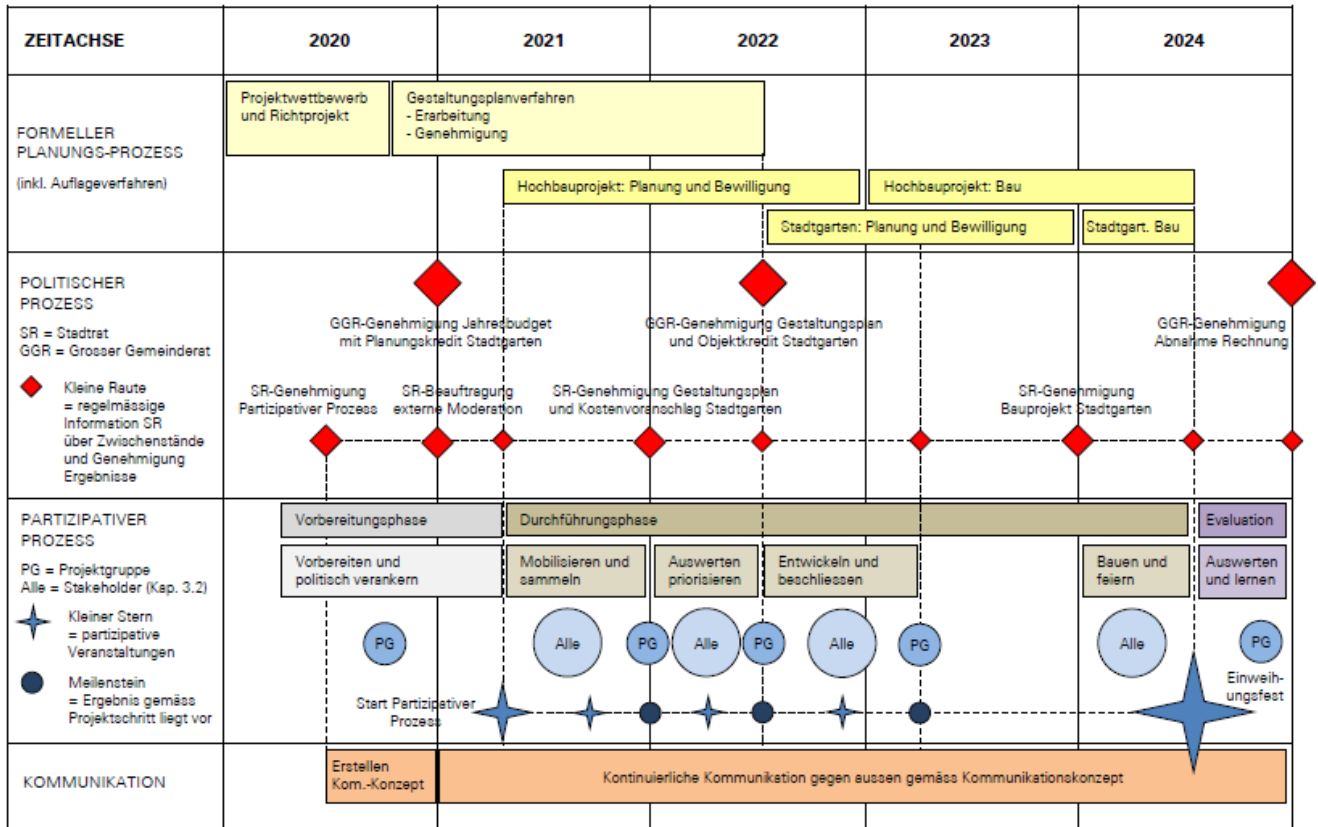
ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

Schlussendlich ist ein «Prozessdesign» entstanden, welches einen Überblick über die parallel laufenden Verfahren verschafft. Die Struktur zeigt Möglichkeiten auf und belegt, wie das Partizipationskonzept in die vorgegebenen formellen Planungsverfahren und politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden kann, ohne dass diese verzögert werden.



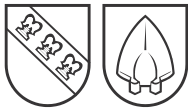
Prozessdesign: parallellaufende formelle Planungsverfahren und politische Prozesse mit Einbindung Partizipationskonzept

GRUNDSATZENTSCHEID ZUR PARTIZIPATIVEN ENTWICKLUNG DES ERWEITERTEN STADTGARTENS

Das Partizipationskonzept für den Stadtgarten wurde im Rahmen des Lehrgangs der Hochschule verfasst und bildet eine theoretische Grundlage für das weitere Vorgehen. Daraus abgeleitet soll ein konkretes, auf den Stadtgarten zugeschnittenes Partizipationskonzept entwickelt werden. Für den partizipativen Prozess müssen genügend gute Gründe vorliegen und gewisse Voraussetzungen erfüllt sein.

GRÜNDE FÜR EINE PARTIZIPATIVE ENTWICKLUNG DES STADTGARTENS

Bisher wurde das Projekt «Stadtgarten Effretikon» im Masterplan, im Freiraumkonzept und im Wettbewerbsverfahren rein baulich-räumlich betrachtet. Soll es aber, wie in der Zusammenarbeitsvereinbarung beschrieben, zu einem öffentlichen «Park der Generationen» mit hoher Aufenthaltsqualität entwickelt werden, steht es im Fokus zahlreicher Anspruchsgruppen, welche Bedürfnisse und Wünsche in das Projekt Stadtgarten projizieren. Eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Verwaltungsstellen mit Bezug zum öffentlichen Raum, welche auch die sozialräumlichen Sichtweisen einbringen können, ist daher von grosser Bedeutung. Denn die räumliche Planung bietet ein geeignetes Gefäss, um interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit der Bevölkerung zu ermöglichen.



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

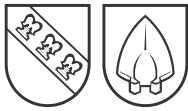
Die anstehenden Veränderungen im Zentrum werden das Lebensumfeld vieler beeinflussen. Wegen der persönlichen Betroffenheit kann von einer grossen Bereitschaft zur Mitwirkung ausgegangen werden. Die Anspruchsgruppen und die Bevölkerung sollen und können Verantwortung bei der Entscheidungsfindung über die Nutzung des Stadtgartens übernehmen. So schafft Partizipation neben der bedürfnisgerechten Gestaltung des Stadtgartens auch Vertrauen in Politik und Verwaltung und befähigt und aktiviert Menschen, gemeinschaftliche Aufgaben eigenständig zu lösen. Es sprechen zahlreiche Gründe dafür, beim Stadtgarten Partizipation ernsthaft zuzulassen.

VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE PARTIZIPATIVE ENTWICKLUNG DES STADTGARTENS

Das Projekt Stadtgarten verfügt über Potenzial, partizipativ entwickelt zu werden. Ein Freiraum mit der Bezeichnung «Park der Generationen» beinhaltet mit Sicherheit zahlreiche spannende sozialräumliche Aspekte, die es zu erkennen und berücksichtigen gilt. Ein Stadtgarten inmitten von Wohnquartieren und Verwaltungsgebäuden bietet aber auch Konfliktpotenzial: Zum Beispiel zwischen Anwohnern und Nutzern des Parks, oder zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen wie Kinder, Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, etc. Umso wichtiger scheint es, dass bei gegensätzlichen Anliegen ein Aushandlungsprozess stattfinden kann.

Damit Partizipation gelingt, bedarf es neben dem Engagement der Beteiligten insbesondere das Commitment, ein Zugeständnis, von Politik und Verwaltung. Diese Akteure müssen Bereitschaft zeigen, in den Bereichen, wo planerischer Spielraum vorhanden ist, die Perspektiven der Betroffenen zu hören und einzubinden. Es benötigt eine Projektgruppe sowie die Unterstützung durch eine (externe) Moderation, welche gemeinsam den gesamten Prozess organisieren. Dazu sollten genügend personelle und finanzielle Ressourcen für Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Prozesses sowie Kenntnisse über zielgruppengerechte Partizipationsmethoden vorhanden sein.

Der vorgegebene formelle Planungsprozess sowie die politischen Verfahren dürfen durch den partizipativen Prozess nicht gestört oder verzögert werden. Das im Rahmen der Zertifikationsarbeit entwickelte Prozessdesign (siehe vorhergehende Abbildung) zeigt auf, dass die verschiedenen Verfahren aufeinander abgestimmt werden können, ohne dass es zu Verzögerungen kommt.



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

PROZESSBEGLEITUNG

Partizipationsprozesse benötigen zur Prozessbegleitung eine Person, die für den Prozessablauf – nicht aber für die inhaltlichen Ergebnisse – verantwortlich ist. Sie übernimmt die Organisation und Moderation des Beteiligungsprozesses. Die Prozessbegleitung kann auch von einem kleinen Team, das sich aus den Reihen der Stadtverwaltung selektiert, übernommen werden. Die Anforderungen an die Prozessbegleitung steigen aber mit der Komplexität des Projektes und der Intensität der Beteiligung – je höher die Stufen in der Partizipationspyramide gewählt werden, desto anspruchsvoller erweist sich die Prozessbegleitung. Die Empfehlungen aus der Fachliteratur lauten folgendermassen:

Lagern Sie die Prozessbegleitung an Externe aus, wenn

- Sie als Verwaltungsmitarbeiter/-in im Beteiligungsprozess Inhaltliches beitragen wollen (oder müssen, z.B. aufgrund Ihrer Fachkenntnisse) und nicht in unangenehme Interessen- oder Rollenkonflikte geraten wollen,
- Sie bei intensiverer Beteiligung (z.B. bei kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung) nicht selbst die notwendige Zeit für die Prozessbegleitung aufbringen können,
- bei potentiell konfliktträchtigen Themen die inhaltliche Unabhängigkeit und Allparteilichkeit der Prozessbegleitung gegenüber allen Beteiligten unabdingbar ist.

Ein weiteres Kriterium für eine professionelle Prozessbegleitung bildet die Tatsache, dass diese auf einen Methodenkoffer zurückgreifen kann, der ein zielgruppengerechtes Setting von Partizipation zulässt. So benötigen beispielsweise Kinder andere Methoden, um sich einzubringen, als Jugendliche oder Erwachsene oder ältere Personen.

Für den Stadtgarten Effretikon treffen alle diese Punkte zu, woraus sich schlussfolgern lässt, dass eine externe Prozessbegleitung empfehlenswert, ja sogar zwingend ist.

WEITERES VORGEHEN

Mit vorliegendem Beschluss erteilt der Stadtrat seine grundsätzliche Zustimmung, dass das Projekt «Stadtgarten Effretikon», beziehungsweise der erweiterte Perimeter, in einem partizipativen Prozess zum «Park der Generationen» entwickelt werden soll. Die in der Studienarbeit enthaltenen Umsetzungsvorschläge sind zu verifizieren und ein auf den Stadtgarten zugeschnittenes Partizipationskonzept zu entwickeln. Dazu setzt der Stadtrat eine Projektgruppe aus Politik und Verwaltung ein und lädt Vertretungen der Grundeigentümerschaft und des APZB zur Teilnahme zu.

DURCH DEN STADTRAT EINGESetzte MITGLIEDER DER PROJEKTGRUPPE:

- | | |
|--------------------------------------|---|
| – Stadtrat Ressort Tiefbau (Vorsitz) | – Leiter Abteilung Tiefbau oder
Leiter Unterhaltsbetrieb |
| – Fachperson(-en) Kinder und Jugend | |
| – Fachperson Alter und Gesundheit | – Stadtplanerin (Projektleitung) |

DURCH DEN STADTRAT ZUGELADENE MITGLIEDER DER PROJEKTGRUPPE

- | | |
|---------------------------------|----------------------|
| – Vertreter/-in Habitat 8000 AG | – Vertreter/-in APZB |
|---------------------------------|----------------------|



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

BENÖTIGTE RESSOURCEN

Damit das Partizipationsprojekt gelingt, bedarf es personeller und finanzieller Ressourcen. Wie gross diese zu bemessen sind, hängt von der Leistungsabgrenzung zwischen der Projektgruppe und der externen Moderation ab. Dazu sind Vorgehensvorschläge einzuholen. Die Mitverfasserin der Zertifikationsarbeit, Nicola Roggo, respektive deren Unternehmung «Labor Spielraum», wird ebenfalls dazu eingeladen. Die Kosten für die externe Moderation und die verschiedenen Partizipationsveranstaltungen mit den unterschiedlichen Anspruchsgruppen hängen stark vom konkret gewählten Vorgehen ab. Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, ein allfälliges partizipatives Verfahren mit einem straffen zeitlichen Ablauf zu hinterlegen.

FINANZIERUNG

Über städtebauliche Verträge erhebt die Stadt bei den Baufeldern, die mittels Gestaltungspläne eine Nutzungserhöhung erhalten, eine Mehrwertabgabe. Diese Abgaben werden in Form eines ortsgebundenen Investitionsbeitrages für die Projekte zu Gunsten der Öffentlichkeit, wie beispielsweise dem Stadtgarten eingesetzt. Ein Teil des Stadtgartens und allenfalls auch der gemeinschaftliche Erarbeitungsprozess könnte aus dem Fonds der Mehrwertabgaben finanziert werden.

DER STADTRAT ILLNAU-EFFRETIKON

AUF ANTRAG DES RESSORTS TIEFBAU

BESCHLIESST:

1. Der erweiterte Perimeter des «Stadtgartens Effretikon» (exkl. Perimeter Kita Effretikon) soll in einem partizipativen Prozess zum «Park der Generationen» entwickelt werden.
2. Unter der Leitung von Erik Schmausser, Stadtrat Ressort Tiefbau, wird eine Projektgruppe mit Mitgliedern aus Politik und Verwaltung gemäss den Erwägungen eingesetzt. Die Grundeigentümerin Habitat 8000 AG sowie das Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen werden eingeladen, eine Vertretung aus ihren Reihen in die Projektgruppe zu entsenden.
3. Die Projektgruppe wird beauftragt, ein auf den Stadtgarten zugeschnittenes Partizipationskonzept zu entwickeln. Für die externe Prozessbegleitung holt sie einen Vorgehensvorschlag inklusive Offerte ein, der die Leistungsabgrenzung zwischen Projektgruppe und externer Prozessbegleitung aufzeigt.
4. Das detaillierte Partizipationskonzept inklusive Kreditbewilligung sind dem Stadtrat zur Genehmigung zu unterbreiten.



ANTRAG

SITZUNG VOM 11. JUNI 2020

GESCH.-NR. 2019-0146

BESCHLUSS-NR. 2020-114

5. Mitteilung durch Protokollauszug an:
- a. Habitat 8000 AG, Philip Blum, Limmatstrasse 107, 8005 Zürich
 - b. Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen, Verwaltungsrat, Dr. Barbara Hohmann Beck, Unter Mangoldwis 2, 8142 Uitikon Waldegg
 - c. Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen, Geschäftsleitung
 - d. Krebs und Herde GmbH, Landschaftsarchitekten BSLA, Lagerplatz 21, 8400 Winterthur
 - e. Nicola Roggo, Labor Spielraum, Hummelbergstrasse 44, 8645 Jona
 - f. Stadtrat Ressort Tiefbau
 - g. Abteilung Tiefbau
 - h. Abteilung Gesellschaft
 - i. Abteilung Bildung
 - j. Fachperson Alter und Gesundheit
 - k. Stadtplanerin

Stadtrat Illnau-Effretikon

Ueli Müller
Stadtpräsident

Peter Wettstein
Stadtschreiber

Versandt am: 15.06.2020