

Stellungnahme zum Postulat 157

Soziale Aspekte beim Planen und Bauen konsequent mitberücksichtigen

Marco Müller namens der G/JG-Fraktion

Daniel Lütolf namens der GLP-Fraktion

Maria Pilotto namens der SP-Fraktion vom 10. Januar 2022

Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 365 vom 8. Juni 2022

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 30. Juni 2022 entgegen dem Antrag des Stadtrates überwiesen.

Ausgangslage

Das Postulat 157 hält fest, dass soziale Aspekte, insbesondere die lokalen Gegebenheiten und die Bedürfnisse der Bevölkerung, in Planungs- und Bauprozesse einbezogen werden müssten, um die Lebensqualität und die soziale Durchmischung zu erhalten. Auch den Themen Freiraum, Aufenthaltsmöglichkeiten oder konsumfreie Orte komme dabei eine wichtige Rolle zu. Das Postulat fordert den Stadtrat deshalb auf zu prüfen, wie in Zukunft die sozialen Aspekte in jedem öffentlichen Planungs- und Bauprojekt, bei jedem Bericht (B) und bei jedem Bericht und Antrag (B+A), zuhanden des Parlaments explizit ausgeführt werden können. Ferner soll in jedem Planungs- und Bauprojekt zukünftig ausgewiesen werden, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang Kommunikation und Partizipation geplant sind; wobei die dafür nötigen Ressourcen analog der übrigen Planungs- und Baukosten separat als Positionen aufzuführen seien.

Der Stadtrat teilt das Anliegen des Postulats, soziale Aspekte bei Bau- und Planungsprojekten einzubeziehen. Er teilt auch die Einschätzung, dass Kommunikation und vor allem Partizipation wichtige Mittel sind, um dies sicherzustellen. Die Stadt Luzern misst diesen Instrumenten denn auch schon seit Jahren eine hohe Bedeutung zu. In der Gemeindestrategie und im Legislaturprogramm 2019–2021 hat der Stadtrat dieses Anliegen explizit verankert und zur weiteren Stärkung der Partizipation ein eigenes Legislaturziel formuliert: «Entsprechend dem Bedarf in der Bevölkerung sind Prozesse und Gefässe eingeführt, welche die Partizipation verschiedener Anspruchsgruppen sicherstellen.» In der Folge wurden dazu neue Grundlagen erarbeitet, die seit Ende 2020 angewandt werden. Zur Überprüfung der Ziele und zur Optimierung der Implementierung wird gegenwärtig eine Evaluation der bisherigen Massnahmen durchgeführt. Sie wird zeigen, wie der Umsetzungsstand ist, und Hinweise darauf geben, wo allenfalls Anpassungen oder zusätzliche Anstrengungen notwendig sind.

Hoher Stellenwert von Partizipation und Kommunikation in der aktuellen Praxis

Verwaltungsintern wird die Strategie verfolgt, durch Sensibilisierung und Befähigung der für Bau- und Planungsprojekte verantwortlichen Personen eine angemessene Berücksichtigung sozialer Aspekte und der entsprechenden Methoden zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen. Die Entwicklung einer solchen direktions- und abteilungsübergreifenden Haltung und Planungskultur ist ein kontinuierlicher Lernprozess. Eine wichtige Rolle spielen dabei Partizipationsprozesse, aber auch die Kommunikation und weitere Massnahmen.

Konkret wurden im Bereich der Partizipation innerhalb der Dienstabteilung Quartiere und Integration (QUIN) zusätzliche Fachkompetenz und ein Unterstützungsangebot für die gesamte Stadtverwaltung aufgebaut (vgl. auch: [Partizipation Stadt Luzern](#)). Unter Federführung der Dienstabteilung QUIN wurde das Handbuch und der Leitfaden «Partizipative Planungsprozesse» erarbeitet sowie weitere Hilfsmittel. Dabei haben zahlreiche Dienstabteilungen und Bereiche massgeblich mitgewirkt, namentlich Kinder Jugend Familie (KJF) und Volksschule (VS), Immobilien (IMMO), Stadtplanung (SPL), Kommunikation (KOMM), Quartiere und Integration/Quartierarbeit (QUIN) und Digital (DIG) sowie das Tiefbauamt (TBA). QUIN und KOMM bieten für Projektleitende der unterschiedlichen Dienstabteilungen Beratung bei der Planung und Umsetzung an. QUIN organisiert Weiterbildungen in der Thematik und vermittelt Quartierwissen und Quartierkontakte. Zudem führt sie zusammen mit dem Kinder- und Jugendparlament im Auftrag der Projektleitenden Partizipationsprozesse mit Kindern durch. Zudem werden im Zuge der Digitalisierung seit März 2021 auch digitale Mitwirkungsmöglichkeiten via die Plattform Dialog Luzern rege genutzt.

Beispielhaft lässt sich der hohe Stellenwert von Partizipation bei Planungs- und Bauvorhaben der Stadt Luzern an nachfolgenden Projekten aus der jüngeren Zeit illustrieren:

- Mit B+A 18/2021: «Entwicklungskonzept für das linke Seeufer und das Gebiet Tribtschen II» hat der Stadtrat den Prozess von der Testplanung über das Entwicklungskonzept hin zu den Umsetzungsprojekten ausführlich ausgeführt. Die sozialen Aspekte sind früh in die Planung eingeflossen. So fand vorgängig zur Testplanung bereits eine Mitwirkung statt (vgl. [Mitwirkungsbericht I](#)). Im Begleitgremium der Testplanung nahmen drei Mitglieder explizit für soziale Aspekte Einsitz (zwei Externe, eine interne Vertretung). Für die Erarbeitung des Entwicklungskonzepts sowie die Priorisierung der Umsetzungsprojekte fand eine zweite Mitwirkung statt, die ebenfalls dokumentiert wurde (vgl. [Mitwirkungsbericht II](#)). Auch bei den Umsetzungsprojekten gibt es wiederum Möglichkeiten zur Partizipation: «Betriebs- und Gestaltungskonzept [Tribtschenstrasse](#)» oder «[Pop-up-Park Werft](#)».
- Bei der Umsetzung der hindernisfreien Bushaltestelle Leumatt wird auf Basis einer Quartierumfrage und einer Kinderpartizipation der Leumattpark umgestaltet und mit einem Spielplatz aufgewertet. Grundlage für die Kinderpartizipation bildeten die von Pro Juventute formulierten Kriterien für ein kinderfreundliches Wohnumfeld. Ein externes Planungsbüro entwickelte auf Grundlage der Partizipation Vorschläge zur Umgestaltung. Diese wurden in einer Vernehmlassung mit den beteiligten Kindern präsentiert, diskutiert und überarbeitet.
- Im Rahmen der Sanierung und Erweiterung des Schulhauses St. Karli (B+A 12/2020) wurden bei der Aussenraumgestaltung die Schülerinnen und Schüler, organisierte Nutzende der Schulinfrastruktur (z. B. Sportvereine) sowie weitere Quartierbewohnerinnen und -bewohner in einem partizipativen Prozess über aktuelle und gewünschte zukünftige Nutzungen befragt. In einem zweiten Schritt konnten die Beteiligten zu den geplanten baulichen Veränderungen Stellung nehmen und Rückmeldungen zuhanden der Projektverantwortlichen eingeben.
- Bei der Schulanlage Littau Dorf (B+A 10/2022) hat die Stadt erstmals bereits vor der Ausschreibung eines Projektwettbewerbs ein breites Partizipationsverfahren bei einer Schulanlage durchgeführt. In mehreren Workshops wurden die Anliegen und Vorstellungen der Kinder, der Lehrpersonen sowie der Vereine und des Quartiers erhoben und somit gleichzeitig ein wichtiger Beitrag an die Siedlungs- und Quartierentwicklung geleistet. Die Auswertungen der Erkenntnisse flossen in die Projektierung ein und werden im weiteren Planungsverlauf sukzessiv validiert.

In Planungs- und Bauprojekten muss möglichst frühzeitig und bewusst entschieden werden, ob und in welchen Phasen, in welcher Form und in welchem Mass Partizipation sinnvoll ist. Dies war in der Vergangenheit nicht immer rechtzeitig der Fall und soll zukünftig über die Etablierung der eingangs erwähnten Kultur sichergestellt werden. Ein gezielter Einsatz partizipativer Methoden, ein schonender Umgang mit den zeitlichen Ressourcen der Mitwirkenden der Zivilgesellschaft und der Verwaltung sowie ein gutes Erwartungsmanagement sind zentral für die Wirksamkeit (keine «Pseudopartizipation»). Deshalb soll das freiwillige Engagement auf diejenigen Projekte und Phasen fokussiert werden, in denen genügend

Gestaltungspotenzial und Spielraum für die Berücksichtigung sozialer Aspekte und entsprechende Einflussmöglichkeiten bestehen. Dies ist typischerweise in früheren Projektphasen gegeben. In späteren Projektphasen, ab der sogenannten Projektierung, schränken örtliche und technische Gegebenheiten oder zwingende rechtliche Vorgaben den Spielraum von vornherein oft so stark ein, dass Partizipationsanstrengungen zu diesem Zeitpunkt meistens wenig sinnvoll sind. Dies trifft verstärkt auf Strassenprojekte wie z. B. aktuell bei der Spitalstrasse zu. Die Funktion einer Strasse und die Anforderungen der verschiedenen Verkehrsarten lassen in Kombination mit den beschränkten Platzverhältnissen wenig Handlungsspielraum für eine Mitwirkung offen. In derartigen Ausgangslagen sind die Einflussmöglichkeiten auf Details der Gestaltung, Möblierungen und den eigentlichen Bauablauf beschränkt, weshalb hier die Kommunikation im Sinne von Information im Vordergrund steht. Abhängig von den konkreten, nicht immer vorhersehbaren Ergebnissen der konkreten Projektierung können dabei Art, Umfang und Zeitpunkt des Kommunikationsbedarfs stark variieren und müssen rollend geplant werden. Die Kommunikation stellt aber immer einen wichtigen und integralen Projektbestandteil dar. Dabei kommuniziert die Stadt Luzern bei solchen Projekten systematisch sowie bevölkerungsnah und setzt ein breites Instrumentarium ein, welches von Medienmitteilungen und Social-Media-Beiträgen über Projektseiten im Internet, Baustellenplakate und Informationsveranstaltungen bis zur individuellen Beantwortung von Anfragen aller Art reicht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung sozialer Aspekte nicht allein durch Partizipation und Kommunikation sicherzustellen ist. So werden bei den Planungsteams zur Bearbeitung von Gebietsentwicklungen immer auch sozialräumliche Kompetenzen eingefordert. In Begleitgremien zu Testplanungen sind ebenfalls Expertinnen und Experten für den Sozialraum vorgesehen (vgl. Testplanungen linkes Seeufer und Durchgangsbahnhof). Zudem ist die Sozial- und Sicherheitsdirektion bei grösseren Planungs- und Bauprojekten regelmässig in der Projektsteuerung und/oder Arbeitsgruppen vertreten, welche die Projekte begleiten und bearbeiten.

Die Beratung und Unterstützung der Projektleitungen durch die Dienstabteilung Quartiere und Integration sowie die Stelle für Kommunikation wird über deren bestehende Personalressourcen gedeckt. Da die Zahl der Projekte laufend zunimmt und die Ansprüche an die Kommunikation und Partizipationsprozesse wachsen, wird unter Berücksichtigung der weiter oben erwähnten Evaluation zu prüfen sein, ob die Personalressourcen dieser unterstützenden Dienstabteilungen angepasst werden müssen.

Ausweis von sozialen Aspekten in Berichten sowie Berichten und Anträgen

Bereits heute wird in den meisten B+A zu Planungsprojekten auf soziale Aspekte eingegangen, insbesondere diejenigen in frühen Planungsphasen von übergeordneter konzeptioneller Bedeutung wie z. B. beim vorgenannten Entwicklungskonzept. Die sozialen Aspekte wie Lebensqualität, sozialräumliche Durchmischung, Freiräume, Begegnungsorte oder Aufenthaltsqualität sind denn auch in den strategischen Planungsinstrumenten wie dem Raumentwicklungskonzept oder der Stadtraumstrategie als integraler Bestandteil enthalten. Sie fliessen jeweils in die Interessenabwägung der einzelnen Projekte ein.

Der Stadtrat ist bereit, in Zukunft bei allen B und B+A zu Planungs- und auch Bauprojekten die wichtigen sozialen Aspekte sichtbar zu machen und/oder auf die entsprechenden Grundlagen zu verweisen, soweit soziale Aspekte für das jeweilige Projekt und die jeweilige Projektphase von Bedeutung sind bzw. das Projekt einen relevanten Einfluss darauf hat. In vielen Fällen wird das im Rahmen der Interessenabwägung zwischen sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und technischen Anforderungen bzw. Zielsetzungen erfolgen. Detaillierungsgrad und Umfang dieser Ausführungen werden dabei abhängig vom konkreten Projekt und der Projektphase sehr stark variieren.

Ausweis von Partizipation und Kommunikation in Berichten sowie Berichten und Anträgen

Bei grösseren Planungsprojekten ist es bereits Praxis, die im Vorfeld durchgeführten partizipativen und kommunikativen Massnahmen in B und B+A darzustellen. So sind nicht nur im B+A 18/2021: «Entwicklungskonzept für das linke Seeufer und das Gebiet Tribschen II», sondern auch im Bericht B 11/2018: «Raumentwicklungskonzept», im B+A 25/2019: «Durchgangsbahnhof Luzern (DBL) – Phase 1» oder im B+A 11/2021: «Änderung der BZO Littau und Bebauungsplan Lindenstrasse» die Themen Partizipation

ausführlich ausgeführt. Zudem gibt es bei grösseren partizipativen Vorhaben jeweils separate Mitwirkungsberichte. Der Stadtrat unterstützt die Forderung, dass in B und B+A die im Vorfeld durchgeführten partizipativen und kommunikativen Massnahmen und deren für die weiteren Arbeiten relevanten Ergebnisse dargestellt werden. Auch hier werden Umfang und Art der Darstellung je nach Bedeutung sozialer Aspekte im jeweiligen Projekt und der jeweiligen Projektphase deutlich variieren.

Kritisch beurteilt der Stadtrat die Forderung nach detaillierten Ausweisen der geplanten partizipativen und kommunikativen Aktivitäten in finanzieller und terminlicher Hinsicht in jedem B oder B+A.

Bei grösseren Planungsprojekten wird ein grobes Prozessdesign mit Zeitpunkt der Partizipation aufgeführt sowie ein separater Budgetposten für Kommunikations- und Partizipationsmassnahmen ausgewiesen.

Bei Bauprojekten (Projektierungskredite und Baukredite) sind die Kommunikation und die Partizipation in angemessenem Rahmen weiterhin für den Projekterfolg wichtige und integrale Projektbestandteile. Sie sind darum immer auch in den Kreditanträgen budgetiert. Rein finanziell ist der Posten in diesen ressourcenintensiven Projektphasen untergeordnet, wird aber zusammen mit anderen Leistungen bei den Honoraren explizit aufgeführt, aber betragsmässig mit anderen Leistungen aufsummiert. Ein separater, spezifischer Ausweis wird im Gesamtkontext als wenig sinnvoll angesehen. Dies auch deshalb, da sich die Kosten zu einem guten Teil aus Eigenleistungen von unterstützenden, internen Fachstellen und der Projektleitung zusammensetzen, die kaum klar von anderen Projektaktivitäten abgegrenzt werden können. Schliesslich ist betreffend die detaillierte terminliche und inhaltliche Darstellung darauf hinzuweisen, dass je nach Projekt und Projektphase die konkreten Aktivitäten erst mit fortschreitender Planung definiert werden können. Es zeigt sich oft erst im Verlauf des Projekts, zu welchem Zeitpunkt welche Art von Massnahmen in welchem Umfang angezeigt ist. Kommunikationsmassnahmen müssen bei kaum vorhersehbaren und nicht beeinflussbaren Ereignissen und Entwicklungen auch kurzfristig angepasst werden können.

Finanzielle Aufwendungen für die Umsetzung des Postulats

Für die Umsetzung der vom Postulat geforderten Ausführungen in B und B+A sind keine finanziellen Aufwendungen in relevantem Umfang zu erwarten.

Fazit

Der Stadtrat will soziale Aspekte sowie die geplanten oder bereits durchgeführten Partizipations- und Kommunikationsaktivitäten in den B und B+A in Abhängigkeit vom jeweiligen Projekt und von der Projektphase besser sichtbar machen. Den separaten, im Vergleich zur heutigen Praxis detaillierteren Ausweis der Kosten und der Terminierung von Partizipation und Kommunikation in allen B und B+A lehnt der Stadtrat aber ab, weil diese Aktivitäten in aller Regel einen integralen, kaum abgrenzbaren Bestandteil der Projekte darstellen und/oder erst im Projektverlauf im Detail geplant werden können. Kurz: Es soll in B und B+A zu Planungs- und Bauprojekten je nach Projekt und Projektphase so weit wie sinnvoll angezeigt werden, ob und allenfalls in welcher Phase grössere kommunikative und partizipative Aktivitäten geplant sind. Es sollen aber keine Details zu konkreten Massnahmen, Terminen und Budget in einem B/B+A beschrieben werden.