



«Partizipation neu denken»

Schlussbericht (SOLL-Konzeption «Partizipationsbaukasten»)

Caroline Brüesch, Alexander Mertes, Kevin Andermatt, Damaris Fischer

Auftraggeberin

Kathrin Arioli, Staatsschreiberin, Staatskanzlei des Kantons Zürich

Auftragnehmer

Institut für Verwaltungs-Management (IVM)

ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Bahnhofplatz 12

8400 Winterthur

Projektausschuss

Regierungsrätin Jacqueline Fehr

Fachliche Begleitung

Stephan Ziegler, Statistisches Amt, Kanton Zürich

Lukas Steudler, egovpartner, Kanton Zürich

Franziska Moser, Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government, Kanton Zürich

Interne Projektleitung

Nadine Wattinger, Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government, Kanton Zürich

Céline Colombo, Direktion der Justiz und des Innern, Kanton Zürich

Externe Projektleitung

Caroline Brüesch

Alexander Mertes

Autorinnen und Autoren

Caroline Brüesch

Alexander Mertes

Kevin Andermatt

Damaris Fischer

August 2021

Management Summary

Dieser Schlussbericht fasst die Studienergebnisse der Initialisierungsphase des Projektes «Partizipation neu denken» zusammen, das vom Institut für Verwaltungs-Management (IVM) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Zürich wissenschaftlich begleitet wurde. Gemäss dem Auftrag (vgl. Lastenheft KR-Nr. 226/2019 und Postulat KR-Nr. 226/2019) besteht die Zielsetzung der Initialisierungsphase darin, eine Bestandesaufnahme zu partizipativen Prozessen durchzuführen und eine SOLL-Konzeption für digitale Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess sowie analogen und digitalen Beteiligungsmöglichkeiten im Behördenprozess zu erstellen. Ferner soll am Ende der Initialisierungsphase aufgrund der Lieferergebnisse entschieden werden können, ob das Thema weiterbearbeitet wird, und falls ja, in welcher Form. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung der beiden Themengebiete gilt es während der SOLL-Konzeption zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, die beiden Teilziele in zwei unabhängige Projekte zu überführen.

Die Bestandesaufnahme wurde als Zwischenbericht (März 2021) vom Steuerungsausschuss und der Auftraggeberin am 1. Juli 2021 zur Kenntnis genommen. Für die Erarbeitung des Zwischenberichts wurden eine Dokumentenanalyse sowie 19 Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Für die SOLL-Konzeption wurde mittels einer Bevölkerungsbefragung (n=1'790) die Haltungen der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürichs zu digitalen, hybriden und analogen Formen von Partizipation erhoben. Weiter wurden sechs zusätzliche Interviews mit Expertinnen und Experten zu Partizipation am politischen Prozess durchgeführt. Ausserdem wurde an einem Workshop zusammen mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten ein Zielbild für die Partizipation an Behördenprozessen entwickelt.

Die Ergebnisse der Analysen zeigen, dass im Raum Zürich (Gemeinde, Städte und Kanton) aber auch national und international neuen Partizipationsformen ausprobiert werden, wobei die meisten davon in der Entwicklungs- bzw. Formulierungsphase ansetzen und in informellen Verfahren umgesetzt werden. Vermehrt kommen dabei hybride Partizipationsformate – bestehend aus digitalen und analogen Elementen – zum Einsatz. Evidenzbasierte Evaluationen dieser Partizipationsprozesse sowie ein institutionalisierter Kompetenzaufbau und Erfahrungsaustausch fehlen aktuell im Raum Zürich. Die in diesem Projekt angelegte Unterscheidung zwischen politischem Prozess und Behördenprozess wird ausserdem in der Praxis nicht gemacht.

Die Bevölkerungsbefragung zur Partizipation bei politischen Prozessen zeigt, dass der Bevölkerung im Kanton Zürich das Thema Partizipation wichtig ist. Die Bereitschaft zur Partizipation ist thematisch breit (Raumplanung, partizipatives Budget, Strategieentwicklung). Ein Grossteil der Befragten bewertet die abgefragten Partizipationsmöglichkeiten im Kanton Zürich als eher bzw. zu wenig. Es werden digitale oder hybride Partizipationskanäle gegenüber ausschliesslich

analogen bevorzugt. Die Befragten bewerten die einzelnen Eigenschaften von digitaler Partizipation häufiger positiv im Vergleich zu den Eigenschaften analoger Partizipation. Mehrheitlich begrüsst die Zürcher Bevölkerung neue politische Partizipationsinstrumente wie E-Voting, E-Collecting und die E-Vernehmlassung. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus der Bestandesaufnahme zum Behördenprozess. Analoge Partizipationskanäle bleiben weiterhin bedeutsam.

Mehr Partizipation (im Sinne von neuen Partizipationsmöglichkeiten) bedeutet nicht zwangsläufig mehr Partizipation (im Sinne von mehr Beteiligung). Digitale Partizipationsangebote können es Personen aufgrund der damit verbunden zeitlichen und örtlichen Flexibilität ermöglichen, sich an Partizipationsprozessen zu beteiligen (beispielsweise an einem virtuell durchgeführten World Café am Abend). Dies gilt beispielsweise für Personen, die sonst aus beruflichen und/oder familiären Gründen für die Teilnahme an analogen Formaten (beispielsweise abendlichen Präsenzveranstaltungen der Gemeinde) verhindert sind. Trotzdem gilt es die Schwierigkeiten, die für eine effektive Teilnahme der Bevölkerung an einem Partizipationsprozess bestehen, nicht zu unterschätzen. Grundsätzlich gilt zwar, dass je höher die Betroffenheit bezüglich einer Thematik ist desto mehr Personen werden an diesem Partizipationsprozess teilnehmen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Bevölkerung Kenntnis über diesen Partizipationsprozess und insbesondere über die Partizipationsmöglichkeiten hat. Ferner ist dabei den persönlichen Verhältnissen betroffener Zielgruppen (Sprache, Beeinträchtigungen etc.) in Partizipationsprozessen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Als Intermediäre dienen in solchen Fällen die jeweiligen Netzwerke (Verbände, Nachbarschaftshilfe etc.), die Zugang zu diesen Zielgruppen haben und mit ihnen in einem Vertrauensverhältnis stehen.

Weiter zeigt die Bestandesaufnahme, dass eine digitale Partizipation selten aus (reinen) Effizienzgründen gewählt wird, sondern bestehende Partizipationsprozesse ergänzt oder neue Partizipationsprozesse zusätzlich ermöglicht. Eine Automatisierung durch Digitalisierung (evtl. mittels Einsatzes künstlicher Intelligenz) sowie einer ausschliesslich digital gestalteten Partizipation führt gegenüber einer analogen Partizipation möglicherweise zu einer Effizienzsteigerung bei Verwaltungen. Dies muss aber nicht zwangsläufig auch mit einem Effizienzgewinn bei der Bevölkerung verbunden sein.

Ferner zeigen die Ergebnisse, dass es den einen idealen partizipativen Prozess nicht gibt. Das Design eines partizipativen Prozesses ist immer abhängig von Rahmenbedingungen, der Zielsetzung, der Thematik und insbesondere von der Zielgruppe und deren Fähigkeiten. Entsprechend sind diese Punkte zu klären, bevor ein Entscheid über die zu nutzende Form folgt. Diese Abhängigkeit des Prozessdesigns von unterschiedlichen Bedingungen und Kriterien, die wiederum voneinander abhängig sind, macht ein systemisches Vorgehen notwendig. Ausgangspunkt sind dabei immer die Ziele und Thematik, die Zielgruppe und der Partizipationsmodus

(Phasen, Grad und Verfahren der Partizipation). Der als SOLL-Konzept entwickelte Partizipationsbaukasten unterstützt diesen systemischen Ansatz. Der adaptive und modulare Aufbau des Baukastens hilft bei der Entwicklung einer möglichst optimalen Partizipationsvariante für den konkreten Anwendungsfall. Der Partizipationsbaukasten dient somit als Orientierungs- und Entscheidungshilfe.

Die Fragestellungen der Initialisierungsphase werden wie folgt beantwortet und begründet:

Frage 1: Soll das Thema weiterbearbeitet werden und falls, ja in welcher Form?

Folgende Ergebnisse sprechen dafür, das Thema der Partizipation bei politischen Prozessen und Behördenprozessen im Rahmen einer Konzeptphase weiterzuführen:

Es besteht ein Bedürfnis der Bevölkerung des Kantons Zürich nach mehr Partizipation, insbesondere in informellen Verfahren, sowie nach vermehrtem Einsatz digitaler und hybrider Partizipationskanäle. Analoge Partizipationskanäle werden auch weiterhin bedeutsam sein. Da datenbasierte Erkenntnisse zu Partizipationsprozessen, welche als «Experimente» durchgeführt wurden, fehlen, bestehen zu wenig gesicherte Erkenntnisse, um Partizipationsprozesse institutionalisiert und nachhaltig im Alltag zu verankern. Das entwickelte SOLL-Konzept (Partizipationsbaukasten) empfiehlt es sich im Rahmen der Konzeptphase zu testen und weiterzuentwickeln.

Frage 2: Ist es sinnvoll, die beiden Teilziele in zwei unabhängige Projekte zu überführen?

Da in der Praxis die Unterscheidung zwischen politischem und Behördenprozess nicht gemacht wird, der Begriff «Behördenprozess» unterschiedlich verstanden wird und die Grundsätze für politische Prozesse und Behördenprozesse gleichermassen anwendbar sind, empfiehlt es sich, die beiden Teilprojekte zusammenzulegen resp. die beiden Teilziele nicht in zwei unabhängige Projekte zu überführen.

Im Hinblick auf eine allfällige Weiterbearbeitung des Themas in einer Konzeptphase sind die nachfolgenden, nicht abschliessenden Aspekte zu prüfen und zu konkretisieren. Dabei gilt es deren Abhängigkeiten und Schnittstellen zu berücksichtigen:

- a. Klärung des Partizipationsraums;
- b. Klärung der organisatorischen Verankerung im Kanton Zürich sowie der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Städten;
- c. Testen und evaluieren des Partizipationsbaukastens anhand konkreter Praxisbeispielen sowie Weiterentwicklung zwecks Operationalisierung;
- d. Klärung von Rechtsfragen (Datenschutz und Datensicherheit);
- e. Klärung der technologischen Infrastruktur;
- f. Aufbau von Methodenkompetenzen «Partizipation» sowie Förderung eines institutionalisierten Wissens- und Erfahrungsaustausches.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Projektziele	1
1.2	Methodisches Vorgehen	2
1.3	Begriffe und Abgrenzung	4
2	Partizipation und politische Prozesse	5
2.1	Bestandesaufnahme zu politischen Prozessen	5
2.2	Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung und der Interviews	6
2.3	Ergänzende Interviews zu politischen Prozessen	9
3	Partizipation und Behördenprozesse	11
3.1	Bestandesaufnahme zu Behördenprozessen	11
3.2	Zukunftsbild für partizipative Behördenprozesse	12
4	Partizipationsbaukasten	15
4.1	Rahmenbedingungen und Organisationsvorgaben	17
4.2	Beurteilungskriterien	22
4.3	Prozessuale Anwendung des Partizipationsbaukastens	28
4.4	Priorisierung des Partizipationskanals	29
4.5	Variantenbildung anhand von konkreten Fallbeispielen	30
5	Zusammenfassung	45
6	Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen	48
7	Quellenverzeichnis	51
8	Anhang	52
8.1	Liste der befragten Expertinnen und Experten	52
8.2	Liste der Referenzprojekte	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen	2
Abbildung 2 Politische Prozesse und Behördenprozesse	4
Abbildung 3 Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Bereiche im Kanton Zürich	7
Abbildung 4 Bevorzugter Partizipationskanal nach Partizipationsgrad	7
Abbildung 5 Wahrgenommene Vorteile analoger und digitaler Partizipation	8
Abbildung 6 Bereitschaft, an den Fallbeispielen zu partizipieren.....	9
Abbildung 7: Partizipationsbaukasten (SOLL-Konzept)	16
Abbildung 8: Prozessuale Anwendung des Baukastens	28
Abbildung 9: Priorisierung des Partizipationskanals.....	29

1 Einleitung

Ein funktionierendes, demokratisches Staatswesen zeichnet sich durch die Mitwirkung der Bevölkerung aus. Aktuell lässt sich in der Schweiz beobachten, dass die Partizipation der Bevölkerung an politischen Prozessen und Behördenprozessen erweitert und in zahlreichen Projekten getestet wird (vgl. Ziff. 8.2). Dabei eröffnet die digitale Transformation neue Partizipationsmöglichkeiten. Diese Entwicklungen führen zur Frage, wie sich die Partizipation der Bevölkerung an politischen Prozessen sowie Behördenprozessen verbessern lässt und welche Rolle digitale Instrumente im Vergleich zu analogen Instrumenten dabei spielen können.

1.1 AUSGANGSLAGE UND PROJEKTZIELE

Im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Zürich begleitet das Institut für Verwaltungs-Management (IVM) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) das Projekt «Partizipation neu denken», welches in zwei Teilprojekte unterteilt ist: Bei der Partizipation an politischen Prozessen (Teilprojekt 1, TP1) soll mittels digitaler Instrumente die Teilhabe am politischen Geschehen für Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Zürich einfacher und transparenter gestaltet werden. Bei der Partizipation an Behördenprozessen (Teilprojekt 2, TP2) sollen Nutzerinnen und Nutzer im Kanton Zürich in die Erstellung und Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen involviert werden, um ihre Bedürfnisse besser zu verstehen, die Prozesse zu optimieren oder neue Dienstleistungsfelder zu erschliessen. Im Mittelpunkt des Projektes «Partizipation neu denken» steht dabei immer die Bevölkerung des Kantons Zürich.

Das übergeordnete Ziel der beiden Teilprojekte besteht darin, mit wissenschaftlichen Methoden zu prüfen, wie die Zürcher Bevölkerung unter Berücksichtigung digitaler Möglichkeiten stärker in die Planungs- und Gestaltungsprozesse des Kantons einbezogen werden kann. Die Wirkung einer neu gedachten resp. innovativen Partizipation wird in einer höheren Legitimation und Akzeptanz staatlichen Handelns sowie in der verbesserten Qualität von Entscheidungen und Verwaltungsleistungen gesehen.

Das Ergebnis dieser Studie im Rahmen einer HERMES-Initialisierungsphase ist eine Situationsanalyse (IST-Analyse) sowie eine SOLL-Konzeption (einschliesslich Beurteilungskriterien und Varianten). In erster Linie dienen die dabei gewonnen Erkenntnisse dazu, zu entscheiden, ob das Thema weiterbearbeitet werden soll, und falls ja, in welcher Form (vgl. Lastenheft IP.3 «Partizipation neu denken» aus dem aktualisierten Impulsprogramm vom 1. April 2020).

1.2 METHODISCHES VORGEHEN

Das methodische Vorgehen lässt sich in zwei Phasen einteilen (vgl. Abbildung 1). Zuerst wurde eine Bestandesaufnahme (IST-Analyse) durchgeführt (Brüesch et al., 2021). In der zweiten Projektphase wurde aufbauend auf der Bestandesaufnahme eine SOLL-Konzeption entwickelt.

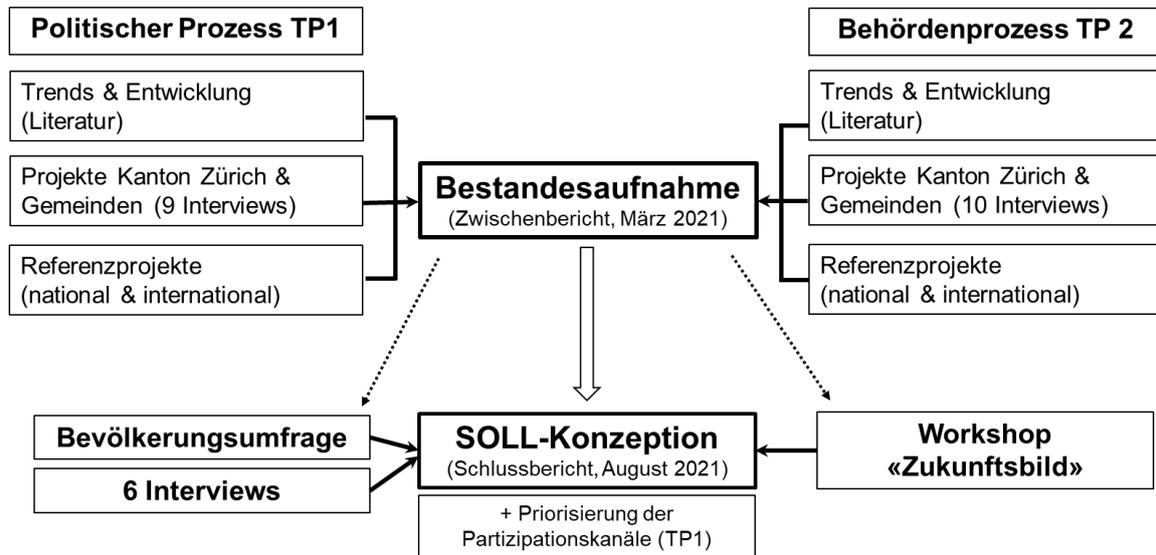


Abbildung 1: Methodisches Vorgehen

Für die Erarbeitung dieses Schlussberichts wurden im Rahmen der Bestandesaufnahme relevante Trends und Entwicklungen zu Partizipation (und digitaler Partizipation im Speziellen) mittels einer Literaturrecherche erarbeitet. Ausserdem wurden aussagekräftige Referenzprojekte gesammelt, die ein möglichst breites Bild der unterschiedlichen Partizipationsinitiativen im Kanton Zürich, der Schweiz und international darstellen (vgl. Ziff. 8.2). Für die Bestandesaufnahme von Partizipationsinitiativen im Kanton Zürich wurden zusätzlich 19 Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Die dabei gesammelten Erkenntnisse wurden im finalisierten Zwischenbericht der Auftraggeberin und dem Steuerungsausschuss am 1. Juni 2021 zur Kenntnis gebracht (Brüesch et al., 2021).

Für die systematische Bestandesaufnahme der unterschiedlichen Partizipationsprojekte wurde auf eine eigene Adaption des Modells von Wirz et al. (2018) mit folgenden Partizipationskriterien zurückgegriffen:

Tabelle 1: Analyisierte Partizipationskriterien (in Anlehnung an Wirz et al. 2018)

Partizipationskriterien	TP1: Politischer Prozess	TP 2: Behördenprozess
<i>Partizipationsziel</i>	Quantitativ und qualitativ	Quantitativ und qualitativ
<i>Partizipationsform</i>	Information, Konsultation, Zusammenarbeit, Mitsprache	Information, Konsultation, Zusammenarbeit, Mitsprache
<i>Partizipationsebene</i>	Formal und informell	Formal und informell
<i>Partizipationsstrategie</i>	Hohe bis tiefe Integration und Koordination	Hohe bis tiefe Integration und Koordination
<i>Partizipationsphasen</i>	Formulierung, Entscheidung, Umsetzung	Formulierung, Entscheidung, Umsetzung
<i>Partizipationsgrad</i>	Tief bis hoch	Tief bis hoch
<i>Partizipationsinstrument</i>	z.B. Digitale Agenda, Partizipatives Budget	z.B. Open Innovation, Reallabore
<i>Partizipationsart</i>	Digital (hybrid)	Digital, analog, hybrid
<i>Anspruchsgruppen</i>	z.B. Einwohnerschaft	z.B. Nutzerende

In den 19 Interviews wurden die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner anhand der oben dargestellten Kriterien zu Partizipationsprojekten im Raum Zürich, in der Schweiz sowie international befragt. Diese Kriterien dienten ausserdem der Systematisierung bei der Dokumentenanalyse¹. Die zusammengefassten Erkenntnisse aus der Bestandesaufnahme sind in diesem Schlussbericht aufgeführt (Ziff. 2.1 bzw. Ziff. 3.1).

Für die SOLL-Konzeption wurden für die beiden Teilprojekte von der Auftraggeberin und dem Steuerungsausschuss unterschiedliche Vorgehensweisen gewünscht. Für das Teilprojekt 1 «Politische Prozesse» wurde eine breit angelegte Bevölkerungsbefragung im Kanton Zürich durchgeführt (vgl. Ziff. 2.2). Nebst dieser quantitativen Umfrage wurden zusätzlich sechs weitere Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt (Ziff. 2.3). Im Teilprojekt 2 «Behördenprozesse» wurde im Rahmen eines virtuellen Workshops mit vier Praktikerinnen und Praktikern aus den Städten St. Gallen, Luzern und Wien sowie einem Wissenschaftler aus Estland ein Zielbild für partizipative Behördenprozesse entwickelt (Ziff. 3.2).

Ausgehend von den so gewonnenen Erkenntnissen wurden Grundsätze (auch als Design-Empfehlungen bezeichnet) für partizipative Prozesse abgeleitet. Dabei zeigte sich, dass diese Grundsätze für beide Teilprojekte, d.h. für politische und Behördenprozesse, gelten. Sie werden im SOLL-Konzept (im Folgenden auch «Partizipationsbaukasten» genannt) ausgeführt und an Anwendungsbeispielen operationalisiert. Die Anwendung des Partizipationsbaukastens wird zudem anhand von Fallbeispielen (Beispiele von Varianten) illustriert (Ziff. 4 ff.). Schliesslich werden übergeordnete Handlungsempfehlungen für die weitere Bearbeitung des

¹ Ausführliche Erläuterungen zum Vorgehen bei der IST-Analyse, zu den untersuchten Kriterien und Projekten finden sich im Zwischenbericht vom März 2021 (vgl. Brüesch et al., 2021).

Projekts «Partizipation neu denken» formuliert und die Fragestellungen aus dem Lastenheft im Hinblick auf eine nachfolgende Konzeptphase beantwortet (Ziff. 5 und 6).

1.3 BEGRIFFE UND ABGRENZUNG

Wie im Zwischenbericht ausgeführt, werden in der Wissenschaft und Praxis die Begriffe «Partizipation» und «digitale Partizipation» bzw. «E-Partizipation» unterschiedlich definiert (Brüesch et al., 2021). Zwecks begrifflicher Klärung und Abgrenzung wird für den Begriff Partizipation im Kontext von politischen Prozessen und Behördenprozessen die folgende grafische Kategorisierung verwendet:

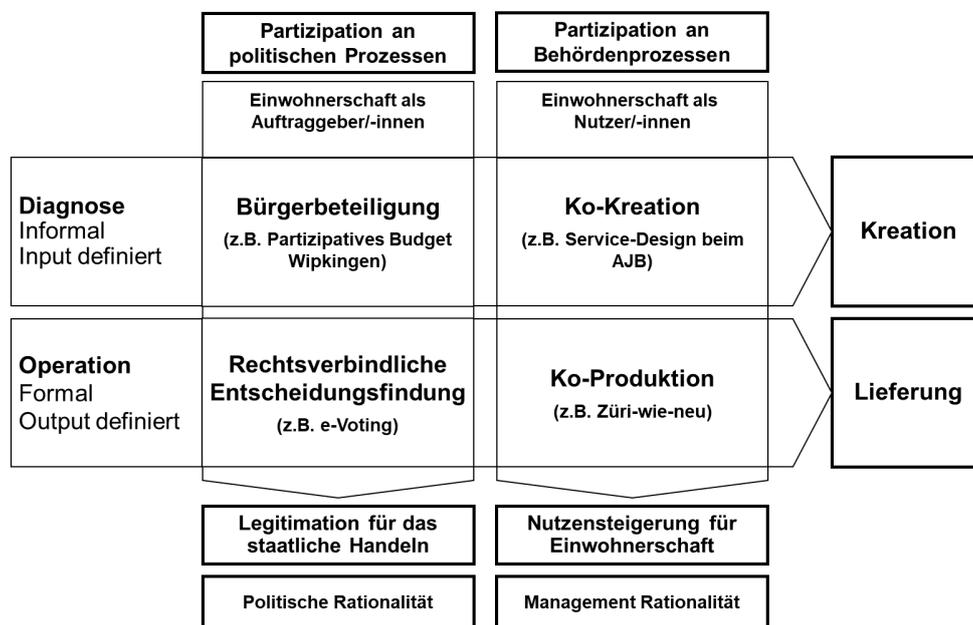


Abbildung 2 Politische Prozesse und Behördenprozesse (in Anlehnung an Tomczak et al., 2020)

Im Verlauf des Projektes «Partizipation neu denken» hat sich gezeigt, dass nicht immer trennscharf zwischen politischen Prozessen und Behördenprozessen unterschieden werden kann (z.B. bei der partizipativen Entwicklung eines Gesamtverkehrskonzeptes).

2 Partizipation und politische Prozesse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Bestandesaufnahme (IST-Analyse) zu Partizipation an politischen Prozessen, der Bevölkerungsbefragung sowie der ergänzenden Interviews zusammengefasst. Die daraus gewonnen Erkenntnisse dienen anschliessend der Herleitung der Grundsätze für die SOLL-Konzeption (vgl. Ziff. 4 ff.).

2.1 BESTANDESAUFNAHME ZU POLITISCHEN PROZESSEN

Verschiedene nationale und kantonale Initiativen streben gegenwärtig an, die für die formale digitale Partizipation bei politischen Prozessen (wie E-Voting und E-Collecting) notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen (bspw. die Kantone Zürich, St. Gallen, Bern, Basel-Stadt, Schaffhausen). Die informelle digitale Partizipation, die meistens ohne rechtlichen Anpassungsbedarf einfach umsetzbar ist, wird vor allem auf kommunaler Ebene ausgedehnt. International beziehen vor allem – aber nicht nur – Grossstädte (bspw. Barcelona, Wien) sowie in der Schweiz diverse Städte und Gemeinden (bspw. Zürich, Winterthur, Sion, Bülach, Männedorf) die Bevölkerung mit ein, um in der bisher ausschliesslich der Verwaltung vorbehaltenen Politikformulierungsphase Meinungen und Lösungsvorschläge mit digitalen, teilweise auch hybriden Instrumenten einzuholen. Einerseits sollen damit Bevölkerungsgruppen einbezogen werden, die aufgrund ihres fehlenden Stimmbürgerrechts bzw. des Alters (Volljährigkeit) von formalen Partizipationsprozessen ausgeschlossen sind. Andererseits soll diese Ausdehnung der Anspruchsgruppen sowie der zeitlich vorgezogenen Partizipation in der Politikvorbereitungsphase die Akzeptanz und Qualität von Politikentscheidungen erhöhen (Brüesch et al., 2021).

Die Untersuchung von Referenzprojekten sowie die Interviews mit Expertinnen und Experten (vgl. Ziff. 8.1) im Kanton Zürich zeigen, dass ausschliesslich digitale Partizipationsverfahren in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen noch wenig verbreitet sind (z.B. Baudirektion und Gesundheitsdirektion im Kanton Zürich). Gewählt werden eher hybride Formen der Beteiligung, welche sich in Online- bzw. Offline-Phasen abwechseln. Obwohl digitale Instrumente für informelle konsultative Abstimmungen eingesetzt werden, liegt ein Schwerpunkt der Mitwirkung auf der Erarbeitung von Konzepten, Strategien sowie Projektideen und damit in der Phase der Politikformulierung. Oftmals handelt es sich um Pilotprojekte zu einem zeitlich, räumlich und thematisch begrenzten Aspekt. Demgegenüber setzt Bülach bspw. eine kontinuierliche Partizipation in einem umfassenden Konzept um, welches die Partizipationsformate (einschliesslich Partizipationsgrad) definiert und gemäss welchem vorgängig entschieden wird, welches Thema bzw. Projekt in welchem Format durchgeführt werden soll (Brüesch et al., 2021).

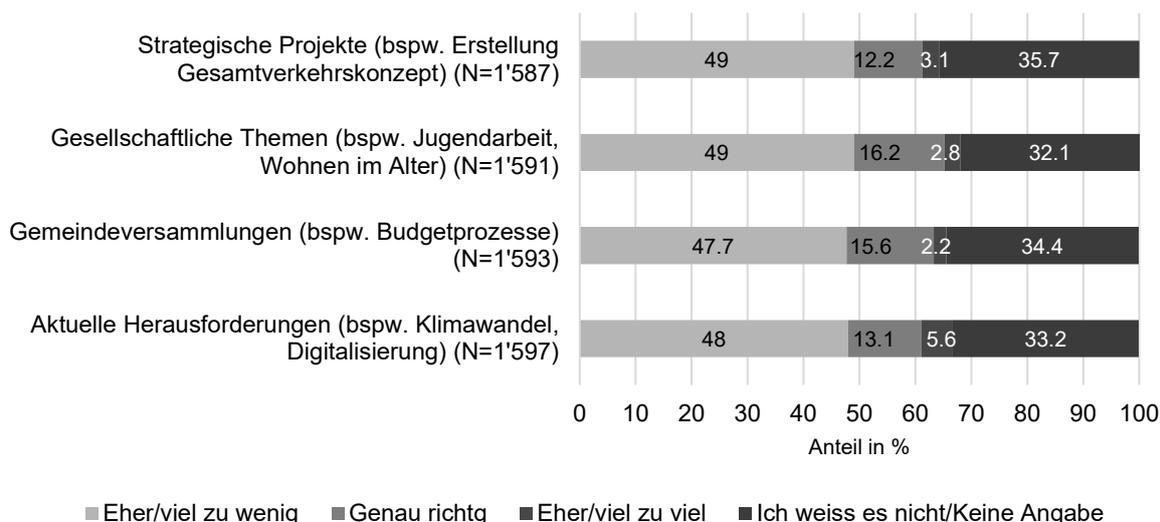
Allgemein zeigen die Interviews, dass eine erweiterte (digitale/hybride) politische Partizipation nicht unbedingt zeitlich effizienter und «ressourcenschonender» ist, aber die Akzeptanz, Legitimität und Qualität der Entscheidung aufgrund dieser eher als höher eingeschätzt wird. Nach wie vor bestehen von Seiten Gemeinden und Kanton jedoch starke Bedenken, da die politische Diskussion und Auseinandersetzung eine physische Präsenz der Beteiligten erfordere und digitale Formate deshalb nur eine «Notlösung» darstellen. Wiederholt wird von Expertinnen und Experten (z.B. aus Wien, Bülach) ausserdem betont, wie wichtig ein Kulturwandel in der Exekutive und der Verwaltung bei einer Erweiterung der Partizipation ist (Brüesch et al., 2021). Neben den Einschätzungen von Expertinnen und Experten wurde die Bevölkerung im Kanton Zürich zum Thema Partizipation im politischen Prozess befragt.

2.2 ERGEBNISSE DER BEVÖLKERUNGSBEFRAGUNG UND DER INTERVIEWS

Für das Teilprojekt «Partizipation bei politischen Prozessen» wurde zwischen dem 1. bis 24. März 2021 in einer Bevölkerungsbefragung die Einstellungen der Zürcher Bevölkerung zum Thema politische Partizipation und insbesondere zu den dabei verwendeten Partizipationskanälen (digital, analog oder hybrid) erhoben. Dabei wurden 7'000 Personen per Post angeschrieben und gebeten an einer Online-Umfrage teilzunehmen. Die bereinigte Stichprobe umfasst 1'790 Antworten, was einer Rücklaufquote von 25.6 Prozent entspricht. Die Stichprobe widerspiegelt in etwa das Geschlechterverhältnis zwischen Männern und Frauen im Kanton Zürich. Die Personen der Altersklasse von 16 bis 39 Jahre sind im Vergleich zur Altersverteilung im Kanton Zürich leicht untervertreten, ebenso die über 80-Jährigen. Die weiteren Altersklassen sind hingegen leicht übervertreten (40- bis 79-Jährige). Insgesamt geben 76.2 Prozent der Befragten an, die Schweizer Staatsangehörigkeit zu besitzen. Zudem beträgt der Anteil der Personen, die eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, 16.4 Prozent. 7.4 Prozent besitzen eine Schweizer und zusätzlich mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst. Für die ausführliche Ergebnisdarstellung wird auf den Bericht zur Bevölkerungsbefragung (Beilage) verwiesen.

Es fällt auf, dass die Befragten ein Bedürfnis nach mehr Partizipation im Kanton Zürich äussern: Über 47 Prozent der Befragten finden, dass es aktuell eher zu wenig oder viel zu wenig Mitwirkungsmöglichkeiten bei strategischen Projekten, gesellschaftlichen Themen, Gemeindeversammlungen und aktuellen Herausforderungen gibt (vgl. Abbildung 3). Personen ab 65 Jahren wünschen sich zwar mehrheitlich ebenfalls mehr Partizipationsmöglichkeiten, sie sind jedoch auch am häufigsten unter den Personen vertreten, für welche es bereits genug, eher zu viel oder zu viel Mitspracheangebote im Kanton Zürich gibt.

Abbildung 3 Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Bereiche im Kanton Zürich

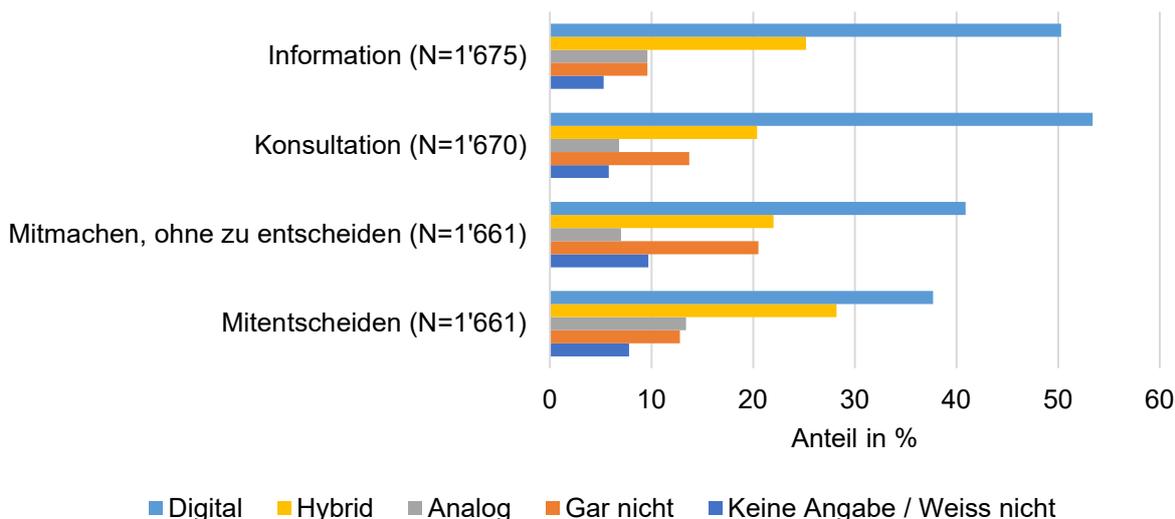


Anmerkungen: Angaben in Prozent.

Insgesamt erachten die Befragten den Einbezug der Bevölkerung als wichtig. Auch den Aussagen, wonach durch eine digitale Partizipation Jugendliche besser erreicht werden können sowie, dass eine Mischform aus digitaler und analoger Partizipation der beste Weg zum Einbezug der Bevölkerung ist, stimmen die Befragten zu.

Eine Mehrheit der Befragten bevorzugt über alle Partizipationsgrade hinweg (Information – Konsultation – Mitmachen – Mitentscheiden) den digitalen Kommunikationsweg, jeweils gefolgt vom hybriden Format. Einzig die Altersklasse der über 80-Jährigen bevorzugt mehrheitlich bei allen Partizipationsgraden eine Teilhabe in analoger Form (vgl. Abbildung 4).

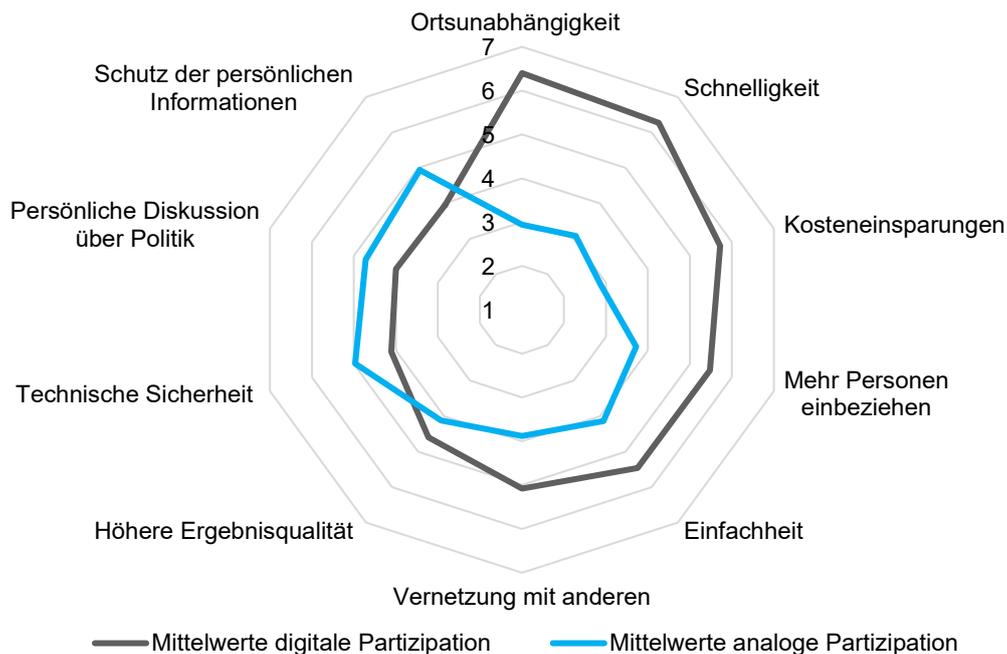
Abbildung 4 Bevorzugter Partizipationskanal nach Partizipationsgrad



Anmerkungen: Angaben in Prozent.

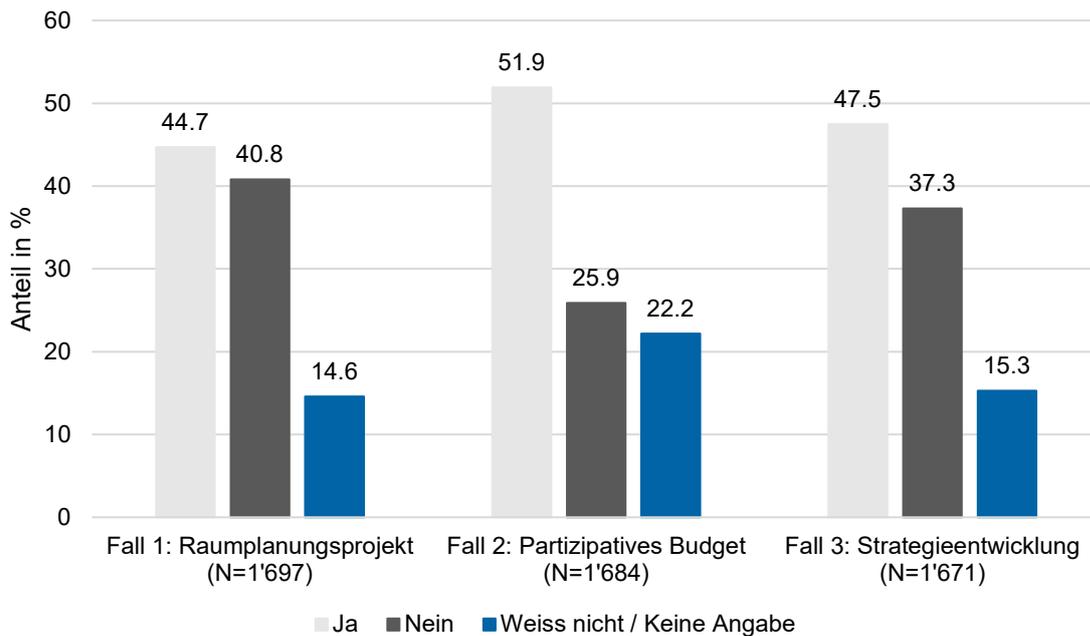
Werden analoge und digitale Partizipation miteinander verglichen, sehen die Befragten die Vorteile von digitaler Partizipation in der Ortsunabhängigkeit, der Schnelligkeit, den Kosteneinsparungen, dem grösseren Einbezug von Personen und der höheren Ergebnisqualität. Bei der analogen Partizipation sehen die Befragten hingegen die Vorteile im Schutz persönlicher Informationen, der technischen Sicherheit und bei der persönlichen Diskussion über Politik. Abbildung 5 verdeutlicht die Gegenüberstellung der wahrgenommenen Vorteile digitaler und analoger Partizipation.

Abbildung 5 Wahrgenommene Vorteile analoger und digitaler Partizipation



Darüber hinaus wurden den Befragten anhand von drei Fallbeispielen Partizipationsmöglichkeiten zur Bewertung präsentiert (vgl. Abbildung 6): Beteiligung an einem Raumplanungsprojekt mit Mitwirkung an Sitzungen, Eingabe von Ideen bei einem partizipativen Budget und Teilnahme an Diskussionen zu einem strategischen Projekt der Sportförderung. Es zeigt sich, dass sich der Anteil von Personen, der an den drei Mitwirkungsformaten teilnehmen würde, ungefähr mit dem Stimmenanteil bei Wahlen und Abstimmungen im Kanton Zürich deckt: Zwischen 44.7 und 51.9 Prozent würden sich bei den Partizipationsmöglichkeiten beteiligen. Auffällig ist, dass beim Beispiel «Raumplanungsprojekt», bei dem gefragt wird, ob Personen sich in einer Kommission an Sitzungen einbringen würden, vor allem jüngere Personen «Nein» angeben. Hingegen würde sich eine Mehrheit der jüngeren Befragten bei den anderen beiden Fallbeispielen, «partizipatives Budget» und strategisches Projekt, beteiligen.

Abbildung 6 Bereitschaft, an den Fallbeispielen zu partizipieren



Anmerkungen: Angaben in Prozent

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bevölkerung im Kanton Zürich das Thema Partizipation wichtig ist. Die Bereitschaft zur Partizipation ist thematisch breit (Raumplanung, partizipatives Budget, Strategieentwicklung). Ein Grossteil der Befragten bewertet die abgefragten Partizipationsmöglichkeiten im Kanton Zürich als eher bzw. zu wenig. Es werden digitale oder hybride Partizipationskanäle gegenüber ausschliesslich analogen bevorzugt. Die Befragten bewerten die einzelnen Eigenschaften von digitaler Partizipation häufiger positiv im Vergleich zu den Eigenschaften analoger Partizipation. Mehrheitlich begrüsst die Zürcher Bevölkerung neue politische Partizipationsinstrumente wie E-Voting, E-Collecting und die E-Vernehmlassung.

2.3 ERGÄNZENDE INTERVIEWS ZU POLITISCHEN PROZESSEN

Im April 2021 wurden mit sechs Expertinnen und Experten (vgl. Ziff. 8.1) aus Praxis und Wissenschaft ergänzende Interviews geführt, um die Erkenntnisse der Bestandesaufnahme (vgl. Ziff. 2.1) und insbesondere die Unterschiede zwischen analogen und digitalen Partizipationsinstrumenten zu diskutieren und weitere Erkenntnisse für die SOLL-Konzeption zu erhalten. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus den Interviews erläutert.

Die Frage, ob ein digitaler oder analoger Partizipationskanal gewählt werden soll, hängt von den Zielen des Vorhabens sowie der Anspruchsgruppe ab. Es kann somit keine allgemeingültige Empfehlung abgegeben werden, Partizipation digital oder analog durchzuführen. Vielmehr bestimmt der jeweilige Kontext, welcher Kanal bzw. welche Kanäle geeignet sein könnten. Bei

der Wahl eines digitalen Verfahrens sollen sich Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bewusst sein, dass mit der Veränderung bisheriger Koordinationsprozesse Risiken verbunden sind, die noch nicht abschliessend bekannt sind. So kann die digitale Partizipation zwar bei der Verwaltung Effizienzsteigerungen bewirken, doch inwiefern dadurch die Diskursqualität («Verlust der Langsamkeit») leidet, ist unklar. Gemäss den Expertinnen und Experten sind digitale Instrumente aufgrund der zeitlichen Flexibilität besonders attraktiv für Berufstätige und Familien mit knappen Zeitbudgets, während analoge Verfahren eher für den Einbezug stark betroffener Personen (bspw. Bewohner im Quartier) geeignet sind. Es bedarf somit in Zukunft Pilotprojekte und Evaluationen, um die Auswirkungen digitaler im Vergleich zu analoger Partizipation abschätzen zu können.

Für den Aufbau und die Einführung von partizipativen Projekten empfiehlt es sich, die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen frühzeitig zu prüfen. Gemäss den Expertinnen und Experten können sich beispielsweise hybride Partizipationsverfahren für den Einbezug von Jugendlichen eignen. Diese Bevölkerungsgruppe beteiligt sich vor allem, wenn dies mit wenig Aufwand verbunden und eine hohe Betroffenheit und/oder ein hohes Interesse gegeben ist. Des Weiteren sind verschiedene Kanäle zu verwenden, wenn die breite Bevölkerung informiert werden soll. Als Hürden der Partizipation gelten nach Ansicht der Expertinnen und Experten unter anderem die Sprache oder fehlende Kompetenzen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Ferner sollen folgende Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Partizipationsprozess beachtet werden: Einhaltung der Spielregeln, Transparenz und fairer Zugang (insb. Barrierefreiheit). Auf Seiten der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger soll die Wirtschaftlichkeit, Legitimität und Wirksamkeit der Prozesse sichergestellt werden. Als Best Practice Beispiele für Partizipationsprozesse nennen die Expertinnen und Experten die Partizipationsplattform von Decidem, das Online-Meldetool «Züri schaut hin» oder das Beispiel für E-Partizipation «Stolzehüsli».

3 Partizipation und Behördenprozesse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Bestandesaufnahme (IST-Analyse) zu Partizipation an Behördenprozessen sowie das mit Expertinnen und Experten entwickelte Zukunftsbild für partizipative Behördenprozesse präsentiert. Auch diese Erkenntnisse dienen der nachfolgenden Entwicklung des SOLL-Konzeptes.

3.1 BESTANDESAUFNAHME ZU BEHÖRDENPROZESSEN

Der Kanton Zürich sowie einige Zürcher Gemeinden und Städte weisen der Partizipation an Behördenprozessen einen wachsenden strategischen Stellenwert zu. Aus den Gesprächen mit neun Expertinnen und Experten zur Partizipation an Behördenprozessen wurde das hohe Potential von digitalen und analogen Beteiligungsmöglichkeiten deutlich. Dabei gehen aktuelle Umsetzungen über die reine Informationsvermittlung mittels digitaler und analoger Kanäle hinaus. Die Zusammenarbeit (z.B. Ko-Kreation, Ko-Produktion) bis hin zu einem teilweisen Einbezug von Nutzerinnen und Nutzern in die Entscheidungsfindung prägen immer mehr das Handeln von Verwaltungen (z.B. in den Städten Zürich, Winterthur, Bülach, vgl. dazu den Zwischenbericht). Dabei werden Projekte und Themen, die einen grossen Teil der Bevölkerung tangieren, mit digitalen und hybriden Partizipationskanälen unterstützt. Daneben gibt es Bereiche, in denen Bevölkerungsgruppen in analoger Form eingebunden und teilweise direkt angesprochen werden (z.B. Menschen mit Behinderung, Asylsuchende). Die Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern ist meist ressourcenintensiv. In der Vorbereitung, der Begleitung und Moderation sowie bei der Auswertung der Rückmeldungen und Fragen sind Projektverantwortliche auf unterschiedliche Weise gefordert. In ersten Verwaltungseinheiten etabliert sich die Integration von Nutzerinnen und Nutzern in einer kontinuierlichen Mitwirkung bei Behördenprozesse und dient als Ergänzung zur Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern in einzelnen, zeitlich begrenzten Projekten (Brüesch et al., 2021).

Das Erreichen von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen über ein gezieltes Ansprechen ist ebenfalls erkennbar. Dabei spielt der Abbau von Partizipationsbarrieren unter der Berücksichtigung von unterschiedlichen Fähigkeiten, Lebensphasen und Kulturen eine wichtige Rolle. Gezieltes Marketing und transparente Kommunikation sind bei allen Partizipationsinstrumenten essenziell für die Akzeptanz bei den Nutzerinnen und Nutzern. Die Basis der Zusammenarbeit mit den Nutzerinnen und Nutzern umfassen Werte und Prinzipien, die in Strategien formuliert und in Projekten umgesetzt werden. Partizipation innerhalb der Verwaltung bedarf das Einbinden unterschiedlicher Organisationseinheiten, um bestehendes Wissen und Softwares zielführend einzusetzen und Prozesse zu koordinieren. Dabei ist das gemeinsame Verständnis über den Mehrwert von Partizipation sowie die Berücksichtigung von strategischen Zielen und Prinzipien ein wichtiger Erfolgsfaktor. Neue Methoden in der Erstellung von Dienstleistungen

(z.B. Design-Thinking) oder im Projektmanagement werden in grösseren Verwaltungen bereits umgesetzt. Kleineren Verwaltungseinheiten fehlen oft die notwendigen Ressourcen. Somit bieten Kooperationen, gemeinsame Investitionen, das Bereitstellen von Softwares und Plattformen sowie der Wissensaustausch eine Möglichkeit für kleine Verwaltungseinheiten, Behördenprozesse partizipativ zu gestalten.

3.2 ZUKUNFTSBILD FÜR PARTIZIPATIVE BEHÖRDENPROZESSE

Ziel des Workshops war die Entwicklung eines Zielbilds für partizipative Behördenprozesse. Vorgängig wurden dafür Strategiepaperie konsultiert, die auch für den Kanton Zürich von Relevanz sind und die Bedeutung partizipativer Prozesse unterstreichen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Positionen zu Partizipation je Strategiepapier:

Tallinn-Prinzipien	Citizen engagement: «That digital means are used to empower citizens and businesses to voice the views, allowing policy makers to collect new ideas, involve citizens more in the creation of public services and provide better digital public services» (European Commission, 2017, S. 9)
Leitlinien KdK	Partizipative Politikgestaltung: «Durch die intensivere Einbindung der Bevölkerung, Wirtschaft und Wissenschaft bei der Ideenentwicklung und in politischen Prozessen mithilfe digitaler Lösungen und innovativer Konzepte kann die Nutzerorientierung deutlich erhöht werden. Bund, Kantone und Gemeinden stützen sich dabei auf ihre Erfahrungen mit partizipativer Politikgestaltung wie z.B. in der Raumplanung» (Konferenz der Kantonsregierungen, 2018, S. 8)
Impulsprogramm Digitale Verwaltung, Kanton Zürich	Vorhaben zu Ziel 4: «Förderung der digitalen Information, Kommunikation und Mitwirkung an der Verwaltungstätigkeit. Die digitalen Kommunikationsmittel gewährleisten eine gute Erreichbarkeit der Anspruchsgruppen und eröffnen Bevölkerung und Wirtschaft neue Möglichkeiten zur Teilhabe an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der Verwaltung» (Kanton Zürich, 2020, S. 9)
Zielbild egovpartner	Nutzerorientierung & Partizipation: «Die Ausgestaltung der Dienstleistungen richtet sich nach den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer. Sie werden bei der (Neu-)Gestaltung von Verwaltungsdienstleistungen aktiv einbezogen» (egovpartner, 2021)

Um weitere Erkenntnisse hinsichtlich einer optimalen Ausgestaltung und einem zielgerichteten Einsatz partizipativer Behördenprozesse zu sammeln, wurden am 22. April 2021 vier Expertinnen und Experten (vgl. Ziff. 8.1) aus der Schweiz, Estland und Österreich im Rahmen eines virtuellen Workshops gebeten, ihr persönliches Zielbild für partizipative Behördenprozesse zu formulieren. Zusammengefasst lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

Nutzen: Partizipative Behördenprozesse ziehen die Aussensicht mit ein und ermöglichen eine konstruktive Mitarbeit der Bevölkerung am Verwaltungshandeln. Die Verwaltung kann so die Bedürfnisse der Bevölkerung besser antizipieren sowie schneller und gezielter agieren. Dies führt im Idealfall zu einer Verbesserung der Leistungen und Prozesse sowie einer Steigerung der Legitimität staatlichen Handelns.

Form: Partizipation ist eine Methode, die eine interaktive Beteiligung entlang des Ko-Kreationsspektrums (Ko-Design, Ko-Kreation, Ko-Produktion) und/oder des Policy-Cycles ermöglicht. Dabei plädierten die Expertinnen und Experten für eine gemeinsame Sicht auf politische und Behördenprozesse. Dank eines Multi-Kanal/Instrumenten-Ansatzes bestehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Beteiligung, die je nach Zielsetzung und Zielgruppe zu bestimmen sind. Dazu gehören auch datengetriebene Beteiligungsformen (sog. Passive Partizipation). Ausgehend von den Zielen und Kompetenzen sind Behördenprozesse für die Mitwirkung der Nutzerinnen und Nutzern offen. Je nach angestrebter Wirkung werden weitere Personen (Expertinnen und Experten, Bevölkerung etc.) einbezogen. Die Art und Weise der Partizipation, die Rollen und Verantwortlichkeiten, die Entscheidungsprozesse sowie die Kommunikation sind vorgängig offen zu legen. Zeitpunkte der Mitwirkung an Prozesse werden vorgängig pro Leistungsbereich oder Politikfeld definiert und im Partizipationsreglement festgehalten. Der Moderation kommt bei diesen partizipativen Prozessen eine zentrale Rolle zu. Wo nötig, gilt es bestehende Regulierungen anzupassen, damit Beteiligung möglich wird.

Rahmenbedingungen: Die Unterstützung der Politik ist für partizipative Behördenprozesse von zentraler Bedeutung, um die Rahmenbedingungen zu definieren und die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Medien und soziale Netzwerke sind einzubinden, um die Beteiligungsmöglichkeiten bekannt zu machen und eine Mobilisierung zu erreichen. Lokale Netzwerke werden dabei unterstützt, indem ihnen Partizipationsinstrumente zur Verfügung gestellt werden und so die Reichweite der Partizipation erhöht wird. Intelligente, technische Systeme werden zur Unterstützung partizipativer Behördenprozesse beigezogen. Ausgehend von statistischen Verfahren können so Beteiligungsmöglichkeiten, wo sinnvoll, automatisiert und auf Anspruchsgruppen mit besonderen Eigenschaften (z.B. Sprachbarrieren) angepasst werden. Partizipative Behördenprozesse fordern ein neues Aufgabenverständnis der Verwaltung mit einer anderen neuartigen Form der Zusammenarbeit mit Nutzerinnen und Nutzern.

Werte: Partizipation erfolgt stets auf Augenhöhe. Den Mitwirkenden steht ein hoher Grad an Autonomie und die Möglichkeit zur Selbstorganisation zu. Eine Moderation gewährleistet die Einhaltung von Spielregeln. Die Beteiligungsmöglichkeiten sowie dazugehörenden Informationen werden transparent ausgewiesen und adressatengerecht kommuniziert. Fachbegriffe sowie Beteiligungskonzepte werden verständlich erklärt.

Prinzipien: Die ganzheitliche und nutzerzentrierte Partizipation an Behördenprozessen ist zeit- und ortsunabhängig sowie barrierefrei möglich. Die Prozesse sind agil und zielgruppengerecht ausgestaltet, fördern die Kreativität, Spontaneität und das Innovationsvermögen. Partizipative Prozesse erlauben eine lebenslagenorientierte Mitwirkung, die Spass macht und einflussreich ist. Die Partizipationsinstrumente sind hybrid, intuitiv und benutzerfreundlich ausgestaltet und sind mit den Mitwirkenden abzustimmen.

Im Rahmen des Workshops wurden weitere **Beispiele für partizipative Behördenprozesse** genannt. Generell kann die Verwaltung mittels partizipativer Behördenprozesse die Bevölkerung als «Sensor» für emergierende Problemlagen oder Bedürfnisse beziehen. Auch können über Partizipation Feedbackschlaufen zu bestehenden Leistungsangeboten der Verwaltung institutionalisiert werden, was der laufenden Serviceoptimierung dient. Konkrete Beispiele im Bereich der Mobilität beziehen sich auf die Abstimmung lokaler ÖV-Linienkonzepte mit der Bevölkerung (Ko-Design), auf die Mitwirkung der Bevölkerung bei individuellen Mobilitätsleistungen wie z.B. bei einem Shuttle-Dienst (Ko-Produktion), auf die freiwillige Offenlegung von Bewegungsdaten (Datenspenden) zur Analyse von Fussgängerströmen und der Optimierung von Verkehrswegen (Passive Partizipation). Auch in den Bereichen Raumplanung und Landschaftspflege bieten sich partizipative Prozesse an. So können z.B. Einwohnerinnen und Einwohner bei der Gestaltung von öffentlichen Erholungsräumen einbezogen werden (Ko-Design) oder die Bevölkerung kann bei der Pflege von Grünanlagen mithelfen (Ko-Produktion). Ein bekannter und im Kanton Zürich auch bereits etablierter partizipativer Prozess betrifft die Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur über die Website «Züri-wie-neu», wobei die Bevölkerung aktiv Schäden oder andere Missstände der Verwaltung melden kann (Ko-Produktion). Weitere Beispiele betreffen den Sozialbereich. Partizipative Prozesse können im Bereich der Nachbarschaftshilfe (z.B. Unterstützung beim Einkauf) oder in der Schulsozialarbeit oder in Form von Tandems für sozial Benachteiligte eingesetzt werden (Ko-Produktion). Mit Blick auf den technologischen Wandel kann die Bevölkerung an der Entwicklung von Verwaltungssoftwares (z.B. Usability-Testing) partizipieren (Ko-Kreation) oder Digitalisierungskurse für technisch weniger versierte Personen durchführen (Ko-Produktion). Schliesslich bestehen auch finanzielle (z.B. Kickstart, Solarcommunity) oder ideelle Mitwirkungsprojekte.

Als zentrale **Herausforderung** partizipativer Behördenprozesse wurde der Zugang zur Zielgruppe genannt. Es stellt sich teils als sehr schwierig dar, die Menschen mit dem Partizipationsangebot auch tatsächlich zu erreichen. Von den Expertinnen und Experten wurden dabei einerseits zielgruppengerechte Kommunikationsmassnahmen empfohlen, andererseits sei es lohnenswert, alle Partizipationsangebote der Gemeinde oder des Kantons an einem zentralen Ort zu sammeln und im Sinne einer Übersicht offen zur Verfügung zu stellen. Weiter stellt sich die Frage nach der Repräsentativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es gilt vorgängig zu bestimmen, ob die Zusammensetzung der Partizipierenden repräsentativ für die Gesamtbevölkerung zu sein hat. Sofern ja, muss dies überprüft werden. Schliesslich gilt es auch die Rolle der Verwaltung frühzeitig zu klären und zu bestimmen, mit welchen Kompetenzen die Verwaltung sich am Prozess beteiligen soll (z.B. Moderatorin, Bereitstellung der Ressourcen etc.).

4 Partizipationsbaukasten

Aus der Literaturanalyse, den Interviews mit Fachpersonen, der quantitativen Bevölkerungsbefragung sowie dem Workshop mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten wurde ersichtlich, dass zwischen den beiden Teilprojekten viele Überschneidungen bestehen. Es ist folglich schwierig und nicht zielführend, beim SOLL-Konzept zwischen der Partizipation bei politischen Prozessen und Behördenprozessen zu unterscheiden. Eine solche Trennung mag aus wissenschaftlich-theoretischen Überlegungen sinnvoll sein (vgl. Ziff. 1.3), aus Sicht der Verwaltung sowie der Partizipierenden hingegen führt sie eher zu Verwirrung und löst – wie auch der Begriff «Behördenprozess» – hohen Erklärungsbedarf aus. Das nachfolgende SOLL-Konzept (auch Partizipationsbaukasten genannt) trennt bei den Kriterien und der Variantenbildung deshalb nicht zwischen politischen und Behördenprozessen. Bei einer Weiterführung des Projekts «Partizipation neu denken» wird von einer Trennung in politische Prozesse und Behördenprozesse ebenfalls abgeraten.

Die Analyse hat bis hierhin auch gezeigt, dass es den idealen partizipativen Prozess nicht gibt. Je nach Anwendungsfall und Kontext sind unterschiedliche Partizipationsvarianten erfolgversprechend. Deshalb besteht das nachfolgende SOLL-Konzept nicht aus einer starren «Idealvariante», sondern aus einem adaptivem Baukastensystem. Dieser Partizipationsbaukasten ist eingebettet in übergeordnete Rahmenbedingungen und Organisationsvorgaben, welche die Gestaltung eines Partizipationsprozesses prägen. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen hängt die Ausgestaltung des Prozesses von verschiedenen Kriterien ab, die in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Die Kriterien sind bei der Gestaltung eines Partizipationsprozesses iterativ zu klären und ergeben in ihrer Kombination mögliche Varianten einer Partizipation. Der Partizipationsbaukasten soll im Sinne einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe bei der Suche nach dem optimalen Partizipationsprozess dienen. Dabei sind oftmals mehrere Varianten denkbar. Für ein besseres Verständnis wird der entwickelte Partizipationsbaukasten mit Anwendungsbeispielen zu den Kriterien sowie Fallbeispielen im Sinne von Varianten konkretisiert. Dabei gilt es zu beachten, dass der Partizipationsbaukasten als SOLL-Konzept der Initialisierungsphase zu verstehen ist und nach einer allfälligen Projektfreigabe die nachfolgende Konzeptphase nicht vorwegnimmt. In einer allfälligen Konzeptphase empfiehlt es sich, diesen Partizipationsbaukasten an Praxisbeispielen zu testen und in Zusammenarbeit mit Anwenderinnen und Anwendern weiterzuentwickeln.

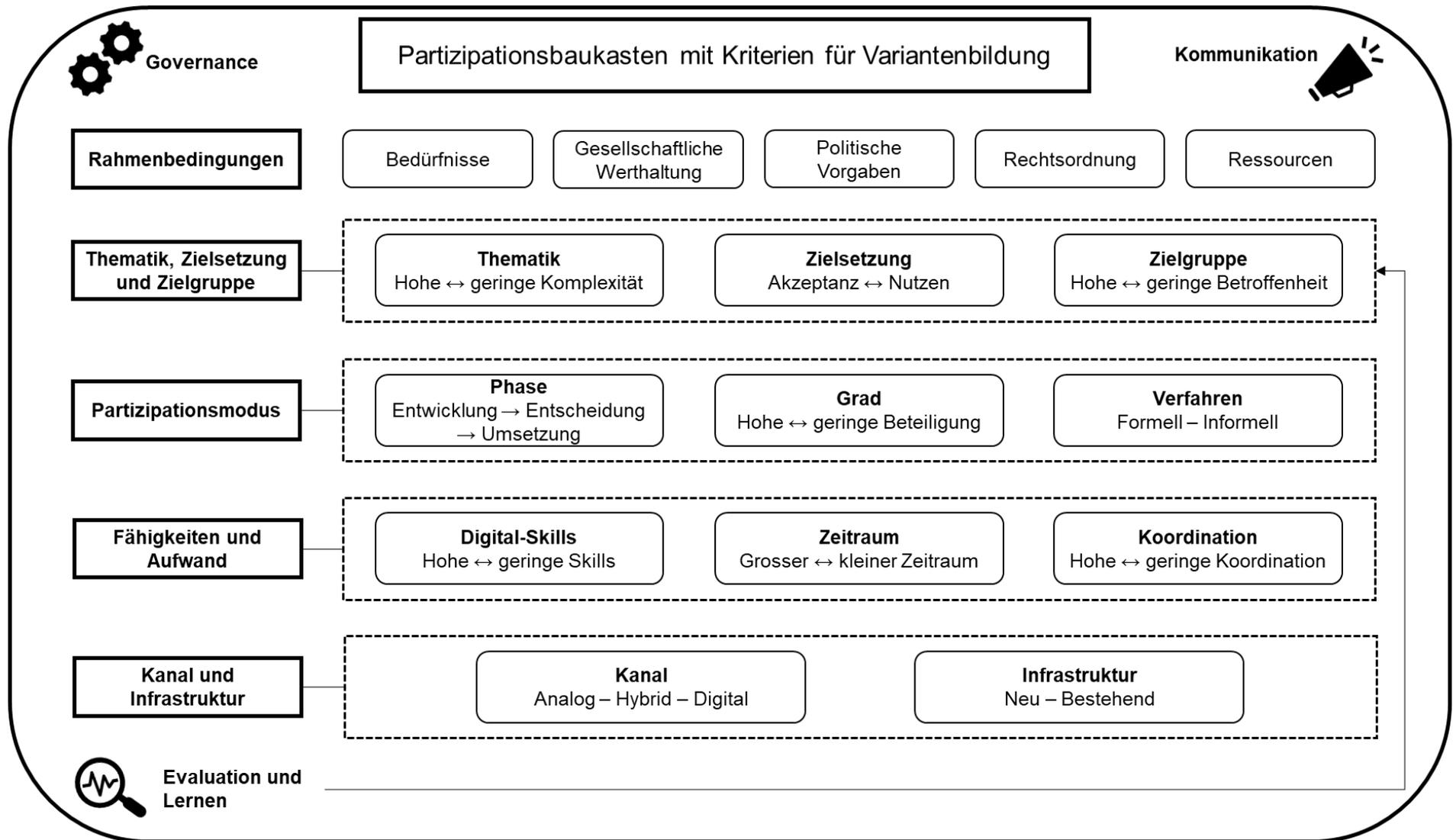


Abbildung 7: Partizipationsbaukasten (SOLL-Konzept)

4.1 RAHMENBEDINGUNGEN UND ORGANISATIONSVORGABEN

Die Entwicklung partizipativer Prozesse geschieht nicht im luftleeren Raum, sondern ist von unterschiedlichen Rahmenbedingungen abhängig. Relevante Rahmenbedingungen, die es bei der Entwicklung eines partizipativen Prozesses zu beachten gilt, werden weiter unten beschrieben. Ausserdem reicht eine gute Gestaltung eines Prozesses allein nicht aus. Die Prozesse müssen in Sachen Governance, Kommunikation, Evaluation und Lernfähigkeit in ein organisationales Umfeld eingebettet sein, die gewissen Vorgaben genügen, die nachfolgend ausgeführt werden. Dabei wird immer der Akteur (meist Verwaltung) angesprochen, der den partizipativen Prozess entwickeln resp. umsetzen möchte.

Governance und Kommunikation

Wichtige Organisationsvorgaben für partizipativen Politik- und Behördenprozesse, welche aus der Bestandesaufnahme, den vertiefenden Interviews sowie dem Workshop (zum Behördenprozess) hervorgehen, betreffen die Governance und Kommunikation. Die wichtigsten Punkte sind in einem Partizipationsreglement festzuhalten und transparent zu machen. Diese können anhand der Erfahrungen aus den umgesetzten Partizipationsprozessen im Sinne einer Best Practice stetig weiterentwickelt werden.

Organisationsvorgaben	Beschreibung und Relevanz
Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klären	Um Komplexität zu reduzieren und das Funktionieren des Prozesses zu gewährleisten, sind die wichtigsten Rollen im Prozess zu definieren und mit geeigneten Akteuren zu besetzen. Deren Aufgaben im Prozess gilt es zu definieren und deren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu klären. Wichtig ist die Beziehung zwischen den Partizipierenden und der Verwaltung/Politik frühzeitig zu klären, wobei es sich empfiehlt ein Verhältnis «auf Augenhöhe» anzustreben. Dazu gehört auch, dass der partizipierenden Seite ein gewisser Grad an Autonomie und Selbstorganisation sowie allenfalls die Möglichkeit zur Prozessmitgestaltung zukommen. All diese Beziehungs- und Rollen Aspekte sind im Sinne von «Spielregeln» festzuhalten; jedoch in einer Form, dass sie an sich ändernde Gegebenheiten einfach und nachvollziehbar angepasst werden können. Auch frühzeitig zu klären ist, ob die Moderationsrolle extern oder intern besetzt wird.
Prozestransparenz sicherstellen	Der Prozess und die darunterliegenden (Entscheid-)Mechanismen sind vorgängig allen Beteiligten in nachvollziehbarer Form transparent zu machen. Dazu gehören auch die oben erwähnten Spielregeln. Allfällige Änderungen sind den Beteiligten pro aktiv zu kommunizieren. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei die frühzeitige Klärung der Frage, wie mit den Inputs und Entscheidungen (Frage nach der Verbindlichkeit) in Folgeprozessen umgegangen wird. Dies dient nicht zuletzt auch einem laufenden Erwartungsmanagement.

Zielgruppengerecht kommunizieren	Partizipation hängt elementar mit Kommunikation zusammen. Die Form der Kommunikation (Sprache, Symbole, Kadenz etc.) ist so zu wählen, dass sie bei der definierten Zielgruppe Wirkung entfaltet. Entsprechend beginnt die eigene Kommunikation beim Verstehen der Kommunikation der Empfängerinnen und Empfänger – mit Empathie. Zu kommunizierende Inhalte betreffen dabei mehrheitlich die Ziele, die mit der Partizipation resp. dem Projekt verfolgt werden, die Spielregeln (siehe oben), das Prozess-Design und der weitere Fahrplan sowie die Art der Verbindlichkeit und Vertraulichkeit. Wichtig ist auch, dass regelmässig der aktuelle Prozessstand und das Erreichen von Meilensteinen kommuniziert wird. Wie die Bevölkerungsbefragung zeigt, eignen sich für die Übermittlung von Information digitale Kanäle. Jedoch soll Kommunikation nicht nur unidirektional erfolgen. Es sind Anlaufstellen oder digitale Instrumente (z.B. ein Partizipationsbriefkasten) einzusetzen oder zu schaffen, über die auch die Partizipierenden die Möglichkeit haben, sich unabhängig einzubringen und ihre Anliegen zu platzieren.
----------------------------------	---

Evaluation und Lernen

Institutionalisierte und systematische Evaluationen von Partizipationsprozessen dienen als wichtige Grundlagen, um das stetige Lernen und den Wissensaustausch von Verwaltungen im Umgang mit Partizipationsprozessen sicherzustellen. Um solche Evaluationen zu ermöglichen, sind die Ziele und die angestrebte Wirkung des Prozesses vorgängig klar zu definieren und wenn möglich standardisiert zu operationalisieren. Die so gewonnenen, evidenzbasierten Erfahrungen bilden wiederum die Basis für gemeinsame Lernprozesse.

Organisationsvorgaben	Beschreibung und Relevanz
Experimentieren und evaluieren	Es werden und wurden bereits unterschiedlichste Formen der Partizipation entwickelt und angewandt. Es empfiehlt sich pragmatisch im Sinne von «trial and error» auch weiterhin Erfahrungen mit Partizipation zu sammeln und verschiedene Prozess-Designs resp. Partizipationsvarianten zu testen. Der Partizipationsbaukasten dient bei der Entwicklung unterschiedlicher Varianten als Orientierungshilfe und auch gleich als Evaluations-Framework. Denn das Experimentieren entfaltet erst durchs Evaluieren und dem darauffolgenden Lernprozessen die entscheidende Wirkung. Entsprechend wichtig ist das vorgängig definieren der Kriterien im Baukasten und die Eingliederung des Inputs «Partizipation» in die übergeordnete Wirkungskette (Theory of Change) des eigentlichen Projekts.

Wissen teilen und vernetzen	Partizipation ist Gemeinschaftswerk. Nicht zuletzt deshalb ist es wichtig, die Erfahrungen und das gesammelte Wissen bei der Gestaltung und Anwendung solcher Prozesse mit interessierten Kreisen zu teilen. Diese Wissens- und Erfahrungsteilung sollte so gestaltet sein, dass eine einfach zugängliche Sammlung (von Best aber auf Failed Practices) daraus resultiert, die es wie eine Bibliothek aktiv zu kuratieren gilt. Daneben kommen den persönlichen Kontakten und dem Dialog mit Kolleginnen und Kollegen in diesem Feld eine hohe Bedeutung zu. Ein solches Netzwerk gilt es als Community zu organisieren, die sich bestenfalls mittel- bis langfristig selbst trägt und für partizipative Prozesse lobbyiert. Dieses Netzwerk resp. diese Community kann sich dann wiederum in nationalen und internationalen Partnernetzwerken einbringen (z.B. Open Government Partnership). An sich geht es darum den Übergang zu schaffen, von «Partizipation neu denken» zu «Partizipation gemeinsam neu denken».
Gemeinsam lernen	Experimentieren, Evaluieren, Teilen – all diese Aktivitäten dienen im Endeffekt dem gemeinsamen Lernen. Damit das gemeinsame Lernen gelingen kann, ist es von hoher Bedeutung, dass die Lerninhalte so gestaltet und strukturiert sind, dass sie leicht zugänglich und verständlich sind. Die entsprechende Aufbereitung und Vermittlung können über die Community selbst geschehen (z.B. mittels Veranstaltungen und Workshops), über professionelle Weiterbildungsanbieter oder über sogenannte «Intrapreneure» die in den Organisationen selbst die gute Praxis vorleben. Der Partizipationsbaukasten kann auch hier als Orientierungsrahmen und Struktur für diese Angebote dienen und als Instrument den Intrapreneurs zur Hand gegeben werden, die es wiederum als Hilfsmittel fürs Lernen «on the job» verwenden können. Wichtig ist auch hier die iterative Herangehensweise resp. sind die Feedbackschlaufen zwischen Lernen und den Erfahrungs- und Wissensquellen.

Übergeordnete Rahmenbedingungen

Es hat sich gezeigt, dass der Einsatz und die Ausgestaltung partizipativer Prozesse stark von übergeordneten Rahmenbedingungen (oft auch Kontext genannt) abhängen. Oftmals sind diese Bedingungen aber wenig transparent und den Beteiligten sowie der Bevölkerung wenig bekannt. Wer entscheidet beispielsweise darüber, dass ein Partizipationsprozess gestartet wird und wer dabei einbezogen werden soll? Untergräbt ein «partizipatives Budget» demokratische Rechte von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern sowie des Parlaments? Die nachvollziehbare Offenlegung der eigenen Einschätzung der Rahmenbedingungen, die für oder gegen einen partizipativen Prozess sprechen ist für deren institutionelle Verankerung von hoher Bedeutung. Die nachfolgende Tabelle erläutert relevante Rahmenbedingungen – jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit – und liefert zum besseren Verständnis jeweils ein Anwendungsbeispiel:

Rahmenbedingungen	Beschreibung und Relevanz	Anwendungsbeispiel
Gesellschaftliche Werthaltung (Wertordnung)	Vorherrschende Werte und Normen innerhalb eines gesellschaftlichen Systems (z.B. Kanton, Gemeinde etc.) entscheiden mitunter über partizipative Prozesse. Diese Werte und Normen können schriftlich verankert sein (z.B. Menschenwürde) oder auf einer gemeinsamen Werthaltung beruhen. Beispielsweise kann ein inklusives Verständnis von Demokratie und Diversität informelle politische Partizipationsprozesse stärken (Einbezug der Quartierbevölkerung unabhängig vom Stimmrecht oder Vereinen).	<ul style="list-style-type: none"> • Im Zuge der Klimastreiks und zwecks Aushandlung eines «Neuen Generationenvertrags» sollen Jugendliche unter 18 Jahren mehr Mitsprachemöglichkeiten erhalten.
Rechtsordnung	Grundlage und Grenze staatlichen Handelns ist das Legalitätsprinzip (BV Art. 18). Die geltende Rechtsordnung definiert entsprechend den Handlungsspielraum der Verwaltung beim Design und Einsatz partizipativer Prozesse. Beispielsweise ist die Partizipation in politischen Prozessen (Stimm- und Wahlrecht) oft Teil der politischen Rechte auf Stufe Verfassung und Gesetz. Ferner gibt es bei politischen Partizipationsprozessen formell (insbesondere gesetzlich) geregelte Konsultationsverfahren. Bei der Gestaltung und Durchführung einer Partizipation sind ausserdem die Vorgaben des Datenschutzes sowie der Datensicherheit zu beachten. Teilweise schränken diese Regulierungen partizipative Prozesse ein.	<ul style="list-style-type: none"> • Die aktuelle Rechtsordnung bestimmt, dass nur Menschen mit Schweizer Stimmrecht an eidgenössischen Abstimmungen teilnehmen dürfen.
Bedürfnisse	Mit dem Begriff «Bedürfnisse» sind hier die Erwartungen sowie das Interesse der zu erreichenden Zielgruppe an Partizipation gemeint. Je nach Thema, Situation und Umstände kann dieses Bedürfnis nach Mitwirkung unterschiedlich ausfallen. Es empfiehlt sich die Ausprägung dieses Wunsches frühzeitig abzuschätzen, da es einerseits wenig Sinn macht, Partizipation entgegen des Wunsches nach Partizipation anzubieten. Weiter lässt sich von der Stärke dieses Bedürfnisses abschätzen, wie hoch der spätere Mobilisationsaufwand ausfallen wird. Generell lässt sich dabei sagen, dass je höher die Betroffenheit der Zielgruppe ist, desto stärker deren Wunsch nach Partizipation ausfällt. Die Motivation zur Partizipation ist generell ein sehr komplexes Feld und kann hier nicht abschliessend behandelt werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Zivilgesellschaftliche Gruppe wünscht sich mehr Mitsprache bei der Gestaltung einer Quartierstrasse.

Politische Vorgaben	<p>Die Vorgaben demokratisch legitimierter politischer Organe (z.B. Regierungsrat, Parlament) bestimmen die Art und den Einsatz partizipativer Prozesse federführend mit. Ohne die politische Unterstützung ist der erfolgreiche Einsatz eines partizipativen Prozesses nahezu ausgeschlossen. Die politischen Vorgaben können dabei einerseits von der Exekutive (z.B. Regierungsrat) kommen oder von der Legislative. Bevor ein partizipativer Prozess entwickelt wird, ist es folglich wichtig, die Ansichten und Erwartungen der Politik abzuholen und falls möglich, die politischen Gremien oder einzelne Mitglieder als Unterstützerinnen resp. Unterstützer zu gewinnen (z.B. in Form einer Schirmherrschaft, Patronat).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regierungsrat setzt sich zum Ziel, politische Teilhabe von Randgruppen in den kommenden vier Jahren zu erhöhen.
Ressourcen	<p>Wie bei fast allen Projekten und Prozessen ist mit Knappheiten umzugehen. Finanzielle, zeitliche, personelle und technische Ressourcen sind beschränkende oder fördernde Rahmenbedingungen von Partizipationsprozessen. Der Aufwand, der die Entwicklung und Anwendung eines partizipativen Prozesses generieren wird, ist entsprechend frühzeitig abzuschätzen. Je nach Partizipationsmodus, Zeitraum und Kadenz sowie Technologieeinsatz können hier die Kosten stark variieren. Damit schliesslich auch die Erwartungen an den Prozess erfüllt werden können, sind diese Kriterien so auszugestalten, dass die daraus resultierende Partizipationsvariante mit den vorhandenen Ressourcen auch umsetzbar ist. Im Sinne der Transparenz und des Erwartungsmanagements lohnt es sich ausserdem, das Ressourcen-Budget frei einsehbar zu halten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die zur Verfügung stehende Zeit (z.B. 2 Monate) ermöglicht eine Bevölkerungsfrage in der Gemeinde oder/und einen Workshop mit wichtigen Anspruchsgruppen

4.2 BEURTEILUNGSKRITERIEN

Diese Beurteilungskriterien mit den jeweiligen Ausprägungen dienen der Bildung von Partizipationsvarianten (vgl. Ziff. 4.5). Da diese Kriterien oftmals in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinanderstehen, ist die Klärung dieser Kriterien in einem iterativen Prozess durchzuführen.

Thema, Zielsetzung und Zielgruppe

Um am Ende eines Partizipationsprozesses evaluieren zu können, ob die gesetzten Ziele erreicht wurden, wie hoch die Beteiligung war, welche Wirkungen erzielt wurde war und was für zukünftige Partizipationsprozesse zu verbessern ist, gilt es zuerst die Problemstellung und die Zielsetzung zu definieren, die mittels Partizipation bearbeitet werden sollen. Oftmals werden Partizipationsprozesse ad hoc als Experiment gestartet. Damit einher geht, dass diesen wichtigen Kriterien der ersten Ebene weniger Beachtung geschenkt wird. Die Klärung dieser Kriterien bildet den Ausgangspunkt, um anschliessend die Zielgruppe eines Partizipationsprozesses zu definieren. Ausserdem eignen sich je nach Zielsetzungen und Thema andere Gestaltungsformen für die partizipativen Prozesse. Die Ausgestaltung sowie der Einsatz partizipativer Elemente hat sich ferner nach den Fähigkeiten und Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe zu richten (vgl. unten Ziffer 4.4). Entsprechend gilt es deren Wünsche und Verhaltensweisen zu verstehen. Sofern möglichst alle Menschen mitwirken sollen, ist die Partizipation barrierefrei zu gestalten. Konkret betrifft dies beispielsweise die Sprache (einfache Sprache, allenfalls Übersetzungen), die Ausgestaltung der Benutzeroberflächen (Schriftgrösse, Bedienbarkeit) sowie den Zeitpunkt der Partizipation (Nutzung von Randzeiten, Dauer etc.).

Kriterien	Beschreibung und Relevanz	Anwendungsbeispiel
Thema (Problemstellung)	Partizipative Prozesse lassen sich in unterschiedlichsten Themen- oder Politikfeldern einsetzen. Je nach Komplexität der Thematik (oder Problemstellung) gilt es andere Aspekte bei der Entwicklung und Umsetzung solcher Prozesse zu beachten. Die Analysen haben hierzu gezeigt, dass sich bei Themen mit hoher Komplexität eher analoge Partizipationskanäle eignen; Themen mit geringerer Komplexität lassen sich auch digital bearbeiten.	<ul style="list-style-type: none">Die Verwaltung möchte ein Stimmungsbild zu Künstliche Intelligenz (KI) einholen. Die Thematik wird als hoch komplex bewertet.

Zielsetzungen	<p>Für die erfolgreiche Umsetzung eines partizipativen Prozesses ist es von elementarer Wichtigkeit, vorgängig das Ziel resp. die Ziele zu definieren (erst die Zieldefinition erlaubt schliesslich auch eine Evaluation). Die Zielsetzungen von partizipativen Prozessen lassen sich grob in zwei Dimensionen einteilen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quantitative Zielsetzung: Erhöhung der Akzeptanz/Legitimität staatlichen Handelns • Qualitative Zielsetzung: Erhöhung des Nutzens staatlichen Handelns <p>Für quantitative Zielsetzungen empfiehlt es sich mit der Partizipation möglichst in die Breite zu gehen resp. den Partizipationsprozess unter Einbezug möglichst vieler Anspruchsgruppen oder beispielsweise ganzer Bevölkerungsteile umzusetzen. Für qualitative Zielsetzungen geht die Partizipation verstärkt in die Tiefe resp. es sind vergleichsweise eher weniger Personen (meist Expertinnen und Experten oder Nutzerinnen und Nutzer) einzubinden, diese arbeiten aber intensiver zusammen (höherer Grad der Partizipation). Sollen beide Ziele erfüllt werden wird der Partizipationsprozess entsprechend komplexer (beispielsweise bei der partizipativen Erarbeitung eines Gesamtverkehrskonzeptes, vgl. oben Problemstellung) und es resultiert daraus in der Regel ein höherer Koordinationsaufwand.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Amt möchte ein neuer digitaler Service entwickeln und dabei potenzielle Nutzerinnen und Nutzer in die Gestaltung des Services miteinbeziehen (Ko-Kreation), um damit den Nutzen des Services zu erhöhen → qualitative Zielsetzung
Zielgruppe(n)	<p>Partizipative Prozesse haben sich nach den Personen zu richten, die aufgrund der Thematik und der Ziele zu beteiligen sind (Zielgruppen). D. h., dass der partizipative Prozess nutzerzentriert zu gestalten ist. Dies gelingt eher, wenn die Zielgruppe klar definiert und abgegrenzt ist; sofern mehrere, unterschiedliche Zielgruppen eingebunden werden sollen, erhöht sich der Koordinationsaufwand. Die Definition der Zielgruppe(n) hängt wiederum stark mit den Zielsetzungen und der Thematik zusammen. Die Zielgruppe kann von der Thematik unterschiedlich stark betroffen sein. Je höher die Betroffenheit der Zielgruppe, desto wichtiger ist das Beziehungsmanagement im partizipativen Prozess. Deshalb empfiehlt es sich bei hoher Betroffenheit der Zielgruppe eher einen analogen Partizipationskanal zu wählen, der den persönlichen Austausch/Diskurs befördert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Für die Neugestaltung einer Quartiersstrasse (Thematik) sollen die Anwohnerinnen und Anwohner einbezogen werden. Da diese Personen die Strasse hauptsächlich nutzen und sie den Emissionen sowie Risiken ausgesetzt sind, wird deren Betroffenheit als hoch eingeschätzt.

Partizipationsmodus

Beim Partizipationsmodus werden drei Kriterien unterschieden: Erstens, in welcher Phase bzw. welchen Phasen die Partizipation stattfinden soll; zweitens, welcher Beteiligungsgrad zielführend ist und drittens, welcher Regeldichte der Partizipationsprozess zu genügen hat. Der Partizipationsmodus ist stark abhängig von der Thematik und der Zielsetzung. Die Kriterien «Phase» und «Grad» für die Bestimmung des Partizipationsmodus sind ebenfalls stark voneinander abhängig. So ist in der Entwicklungsphase meist ein eher tiefer bis mittlerer Grad der Partizipation (Konsultation, Zusammenarbeit) anzutreffen. Wird der partizipative Prozess in der Entscheidungsphase eingesetzt, so können meist auch die Partizipierenden mitentscheiden (vgl. partizipatives Budget). In der Umsetzungsphase wiederum findet sich meist der Beteiligungsgrad «Zusammenarbeit» (vgl. Ko-Produktion bei Züri-wie-neu). Tendenziell ist auch die Regeldichte bei der Entscheidungsphase am höchsten. In dieser Phase sind auch die traditionellen, formalen Partizipationsformate wie Wahlen und Abstimmung anzusiedeln.

Kriterien	Beschreibung und Relevanz	Anwendungsbeispiele
Phase	<p>In Anlehnung an den etablierten «Policy-Cycle» werden für politische Prozesse und Behördenprozess die folgenden drei Phasen unterschieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Politik-/Behördenformulierung bzw. -entwicklung 2. Politik-/Behördenentscheidung 3. Politik-/Behördenumsetzung <p>Bei den untersuchten Projekten liegt der Fokus der Partizipation mehrheitlich bei Phase 1 «Politik-/Behördenformulierung bzw. -entwicklung». Dabei wirkt die Nutzerin bzw. der Nutzer bei der Entwicklung einer Verwaltungsdienstleistung oder einer neuen Regulierung (Policy) mit. Verwandte Konzepte sind hier Ko-Design, Ko-Kreation oder Open Innovation.</p> <p>Auch wenn eine Beteiligung bei der verbindlichen Entscheidungsfindung im denkbar wäre, wird diese Phase regelmässig von der Partizipation ausgenommen und den klassischen Institutionen (Exekutive, Verwaltung) vorbehalten. In der dritten Phase «Umsetzung» spielt das klassische Sozialkapital einer Region, Gemeinde etc. eine entscheidende Rolle. Traditionell engagieren sich hier insbesondere zivilgesellschaftliche oder kulturelle Vereine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Stadtbevölkerung soll bei der Instandhaltung der städtischen Infrastruktur mithelfen. Die Bevölkerung kann an der Umsetzung der Instandhaltung partizipieren, indem sie aktiv Schäden an der Infrastruktur melden kann → Phase 3 «Politik-/Behördenumsetzung»

Grad der Partizipation	<p>Beim Grad der Partizipation werden vier Ausprägungen unterschieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information: Die Information ist der tiefste Partizipationsgrad. Dabei werden relevante Informationen im politischen Prozess bzw. im Behördenprozess von den verantwortlichen Stellen den Anspruchsgruppen digital, analog oder hybrid zur Verfügung gestellt (Website/Plattformen, Informationsveranstaltungen oder Amtsblatt etc.). • Konsultation: Die Konsultation umfasst eine strukturierte Kommunikation der Verwaltung gegenüber den Anspruchsgruppen, um Rückmeldungen zu politischen Fragestellungen, Projekten oder Behördenprozessen einzuholen. Durch die Bereitstellung von Informationen soll ein wechselseitiger Austausch entstehen, der zur Optimierung von Entscheidungen und Planungen führt (z.B. über eine digitale Dialog-Plattform). • Zusammenarbeit: Dabei findet eine eigentlich interaktive Zusammenarbeit zwischen organisationsinternen und organisationsexternen Akteuren statt. Ziel ist die gemeinsame Erarbeitung einer Leistung und/oder Politik (z.B. an einem Workshop). • Mitsprache: Den grössten Partizipationsgrad besteht in der «Mitsprache». Dabei wird die aktive Beteiligung durch eine gemeinsame Entscheidung mittels einer formalen (bindende) oder informellen (nicht bindende) Abstimmung erweitert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Verwaltung schickt die Änderung einer Verordnung in die Vernehmlassung und nutzt dabei ein digitales Konsultationsinstrument.
Verfahren	<p>In der Schweiz gibt es bereits viele etablierte partizipative Prozesse die klar formalisiert sind. Die formale Partizipation ist rechtlich vorausgesetzt und damit für die Verwaltung verbindlich (z.B. Wahlen Nationalrat, kantonale Abstimmungen oder Gemeindeversammlungen). Demgegenüber ist eine informelle Partizipation «freiwillig» bzw. rechtlich nicht zwingend erforderlich. Insbesondere die informelle Partizipation hängt direkt mit den Kriterien Zielsetzungen und Anspruchsgruppen zusammen. Bei der Mehrheit der neuen Partizipationsformen (vgl. Ziff. 8.2) handelt es sich um informelle Prozesse. Bei diesen informellen Prozessen besteht auch der höchste Freiheitsgrad mit Blick auf Ausgestaltung und Einbezug.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Für die künftige Gestaltung des Dorfzentrums möchte die Gemeindeverwaltung auf freiwilliger Basis mit der Bevölkerung in einen Dialog treten, um deren Bedürfnisse besser zu verstehen und allfällige Gestaltungsideen abzuholen.

Fähigkeiten und Aufwand

Der für die Partizipation zur Verfügung stehende Zeitraum ist in Abhängigkeit mit der Problemstellung, der Zielsetzungen sowie des Partizipationsmodus ein wichtiges Kriterium, das es bei der Gestaltung eines partizipativen Prozesses zu beachten gilt. Damit verbunden ist auch der Aufwand der ein partizipativer Prozess für die Verwaltung/Politik auslöst. Bei der Wahl des Partizipationskanals sind nebst anderen Faktoren die Digital-Skills der Partizipierenden zu berücksichtigen. Bei Zielgruppen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie eher geringe Digital-Skills haben, sind eher analoge Partizipationskanäle zu benutzen. Im umgekehrten Fall, ist bei hoch entwickelten Digital-Skills tendenziell eher auf das digitale Format zu setzen, sofern dies unter Berücksichtigung anderer Kriterien (z.B. Komplexität der Thematik, Grad der Betroffenheit) zielführend ist.

Kriterien	Beschreibung und Relevanz	Anwendungsbeispiel
Digital-Skills	Die Digital-Skills beziehen sich auf die Fähigkeiten der Partizipierenden mit digitalen Kommunikations- und Informationstechnologien umzugehen. Diesem Kriterium ist insbesondere bei der Wahl des Partizipationskanals Beachtung zu schenken. Kann davon ausgegangen werden, dass die Personen in der Zielgruppe über geringe Digital-Skills verfügen, ist von der Anwendung eines digitalen Partizipationskanals abzusehen.	<ul style="list-style-type: none"> Für die Gestaltung eines Spielplatzes will die Verwaltung wissen, was Kleinkinder an einem Spielplatz mögen resp. nicht mögen. Die digitalen Skills der Kinder ist tief und es wird entsprechend ein analoger Kanal gewählt.
Zeitraum	In der Regel steht für die Bearbeitung/Umsetzung eines Projekts, in dessen Rahmen ein partizipativer Prozess vorgesehen ist, nur ein beschränktes Zeitbudget zur Verfügung. Dieser Zeitraum ist im Sinne einer Restriktion zu beachten und aktiv zu an die Partizipierenden zu kommunizieren. Je nach Länge eignen sich wiederum unterschiedliche Designs partizipativer Prozesse. Bei einem sehr kurzen Zeitraum lässt z.B. ein Workshop mit Expertinnen und Experten umsetzen. Bei einem sehr langen Zeitraum kann ein umfassender Partizipationsmodus mit Konsultation, Konzepterarbeitung sowie Abstimmung umgesetzt werden.	<ul style="list-style-type: none"> Für die Neuentwicklung eines Sportkonzepts steht der zuständigen Stelle ein halbes Jahr zur Verfügung. Mit Blick auf Vor- und Nachbearbeitung muss die Konsultation der Sportvereine in einem Monat umgesetzt werden können.

Koordination	Je unterschiedlicher die Zielgruppen sind, je umfassender der Partizipationsmodus ausgestaltet wird und je mehr unterschiedliche Kanäle eingesetzt werden, desto höher ist voraussichtlich der Koordinationsaufwand. Ist dieser Aufwand zu hoch, sind im iterativen Prozess die anderen Kriterien zu überprüfen und nötigenfalls Änderungen bei den Rahmenbedingungen und den Zielsetzungen vorzunehmen oder zusätzliche Ressourcen anzufordern.	<ul style="list-style-type: none"> Die Einholung eines Stimmungsbildes bei den ortsansässigen Sportvereinen erfolgt über ein Online-Tool und automatisierter Auswertung. Der Koordinationsaufwand ist entsprechend tief.
--------------	--	---

Kanal und Infrastruktur

Der Partizipationskanal (digital, analog, hybrid) hängt einerseits von der Problemstellung, der Zielsetzung sowie den Zielgruppen sowie ihren Digital-Skills und andererseits vom Partizipationsmodus ab. Aufgrund dieser Kriterien ist der geeignete Kanal bzw. sind die geeigneten Kanäle zu wählen. Die konkrete Ausgestaltung des Kanals setzt meistens eine gewisse Infrastruktur (und Know-How) voraus, die bereits vorhanden ist oder zu beschaffen wäre, sofern die Ressourcen dafür vorhanden sind.

Kriterien	Beschreibung und Relevanz	Anwendungsbeispiel
Kanal	Der Partizipationskanal definiert, wie die Partizipation praktisch erfolgt und ist abhängig von verschiedenen Kriterien. Hier wird zwischen einem analogen, hybriden (Kombination aus digitalen und analogen Elementen) und digitalen Kanal unterschieden. Grundsätzlich scheint die Zürcher Bevölkerung digitalen und hybriden Partizipationskanälen gegenüber positiv eingestellt zu sein. Die Fachinterviews zeigten aber auch, dass je nach Kontext und Anwendungsfall analoge Kanäle den digitalen überlegen sind. Grob lässt sich zusammenfassen, dass eine hohe Themenkomplexität, ein hoher Grad der Betroffenheit bei der Zielgruppe, tiefe Digital-Skills, ein hoher Partizipationsgrad sowie eine qualitative Zielsetzung sprechen eher für den Einsatz eines analogen-hybriden Partizipationskanals. Gegenteilige Ausprägungen der genannten Kriterien sprechen wiederum eher für den Einsatz eines digitalen-hybriden Kanals. Diese Hypothesen gilt es aber noch in einem experimentellen Setting zu testen.	<ul style="list-style-type: none"> Die Komplexität von KI wird als eher hoch eingeschätzt (= analog/hybrid). Die Zielsetzung bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung von Akzeptanz resp. es handelt sich um eine quantitative Zielsetzung (=digital/hybrid). Die Betroffenheit der Zielgruppe wird als eher tief eingeschätzt (=digital/hybrid). Die Digital-Skills der Zielgruppe werden als hoch eingeschätzt (=digital/hybrid). Es empfiehlt sich entsprechend, eine digitale Form der Partizipation zu wählen.

<p>Infrastruktur</p>	<p>Für die Umsetzung einer Partizipationsvariante braucht es in der Regel die geeignete Infrastruktur. Bei analogen Partizipationskanälen kann diese Infrastruktur aus Räumlichkeiten, Workshop-Materialien etc. bestehen. Bei einer digitalen Vorgehensweise besteht die Infrastruktur meist aus geeigneten Software-Lösungen (Befragungs-, Kooperations- und Analyse-Tools). Hier zeigt sich, dass in der Schweiz bereits Software-Communities im Entstehen sind (z.B. rund um das Open-Source-Tool Decidem). Ein möglicher Anschluss an diese Community scheint prüfenswert. Zur Infrastruktur selbst kommt dann meist auch noch der Bedarf an Know-How für die richtige Anwendung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Für die digitale Konsultation besteht verwaltungsintern aktuell keine Softwarelösung. Deshalb wird auf die e-Vernehmlassungssoftware eines privaten Anbieters zurückgegriffen.
----------------------	--	--

4.3 PROZESSUALE ANWENDUNG DES PARTIZIPATIONSBAUKASTENS

Das folgende Prozessdiagramm zeigt die Anwendung des Partizipationsbaukastens als Prozess mit Iterationsschleifen.

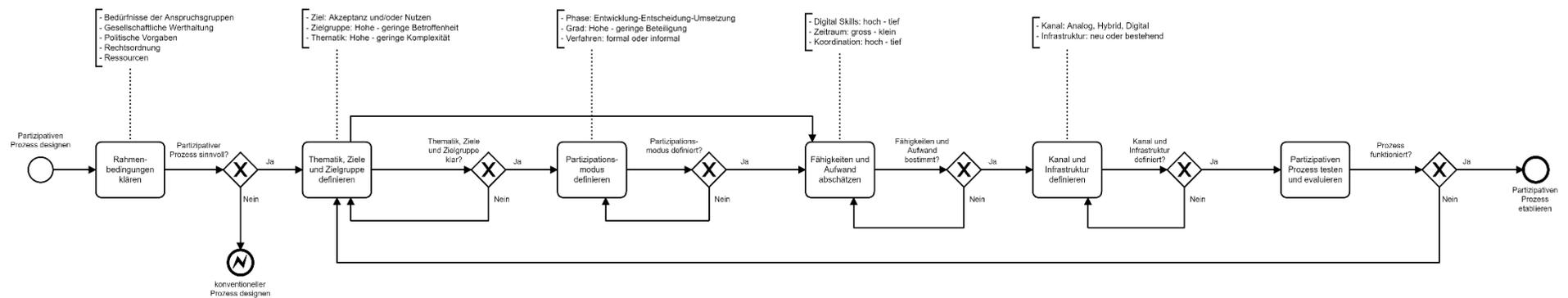


Abbildung 8: Prozessuale Anwendung des Baukastens

4.4 PRIORISIERUNG DES PARTIZIPATIONSKANALS

Das folgende Prozessdiagramm zeigt die Priorisierung des Partizipationskanals anhand bestimmter Kriterien aus dem Partizipationsbaukasten:

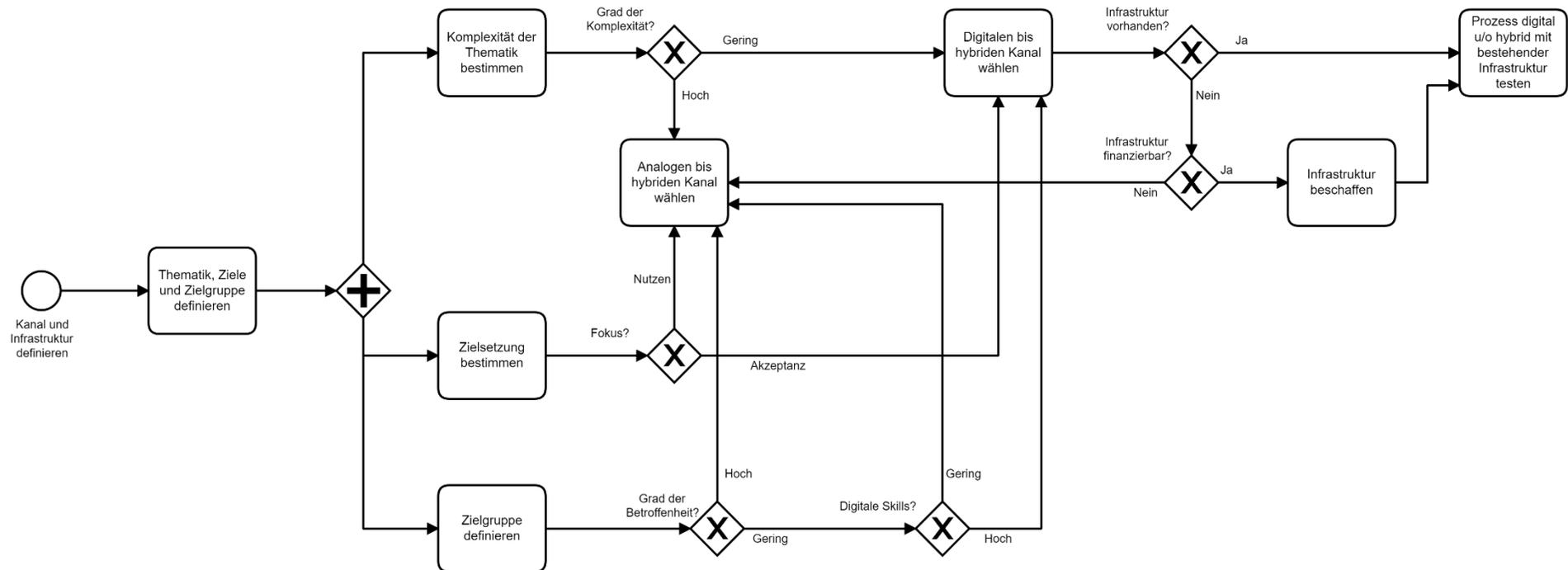


Abbildung 9: Priorisierung des Partizipationskanals

4.5 VARIANTENBILDUNG ANHAND VON KONKRETEN FALLBEISPIELEN

Die praktische Anwendung des Partizipationsbaukastens wird ausgehend von vier fiktiven, aber praxisnahen Fallbeispielen illustriert. Die Fallbespiele wurden so gewählt, dass eine möglichst hohe Kontext-Varianz zur Anwendung kommt. Für jedes Beispiel werden die Rahmenbedingungen definiert und die Kriterien beurteilt sowie deren Ausprägungen bestimmt. Dadurch entsteht schliesslich pro Beispiel eine Variante eines partizipativen Prozesses.

Fallbeispiel 1: Stimmungsbild zu KI in der Verwaltung einholen

Jonathan arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der kantonalen Verwaltung und ist dort für die Organisationsentwicklung und die digitale Transformation zuständig. Im Rahmen seiner Funktion verfolgt er die technologischen Trends und prüft aktuell den Einsatz künstlicher Intelligenz (KI). Jonathan ist sich dabei aber bewusst, dass diese Technologie sehr sensitiv ist. Deshalb möchte er frühzeitig mit den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons in Dialog treten, um ein möglichst breites Bild über die wahrgenommenen Chancen und Risiken von KI zu erhalten. Um diesen Dialog mit der Bevölkerung zu gestalten, nutzt Jonathan den Partizipationsbaukasten.

Schritt 1: Rahmenbedingungen klären

Rahmenbedingungen	Eigene Wahrnehmung/Einschätzung
Bedürfnisse	Die öffentliche Diskussion zu KI läuft bereits und in den Medien wird darüber berichtet. Es kann davon ausgegangen werden, dass in der Bevölkerung ein Interesse an der Thematik besteht und vermutlich auch ein Bedürfnis, darüber zu sprechen.
Politische Vorgaben	Die politischen Vorgaben erlauben ein Einholen von Meinungen, Empfindungen, Sichtweisen etc. zur Thematik. Bei der Kommunikation ist aber Vorsicht angezeigt. Es soll nicht der Eindruck entstehen, dass der KI-Einsatz in der Verwaltung bereits beschlossene Sache sei.
Wertordnung	In der Gesellschaft regt sich seit längerem das Empfinden, dass der technologische Wandel gestaltet werden muss. Eine verstärkter Dialog über das Für und Wider einer Technologie entspricht der vorherrschenden Wertordnung.
Rechtsordnung	Die Rechtsordnung erlaubt das Einholen eines Stimmungsbildes bei der Bevölkerung. Jedoch resultieren daraus keine rechtlich bindende Folgen.
Ressourcen	Es stehen Ressourcen zur Verfügung, die einen partizipativen Prozess ermöglichen. Jedoch sind die Ressourcen sehr knapp bemessen.

Partizipativer Prozess sinnvoll?

Die Beurteilung der übergeordneten Rahmenbedingungen legen den Einsatz eines partizipativen Prozesses nahe. Jedoch ist dabei einerseits möglichst kostengünstig vorzugehen und es ist auf eine vorsichtige Kommunikation zu achten.

Schritt 2: Thematik, Ziele und Zielgruppen definieren

Definition Thematik	Komplexität (Hoch – tief)
Das Thema Künstliche Intelligenz betrifft eine technologische Neuerung, die mit viel Unsicherheiten verbunden ist. Es bestehen unterschiedliche Meinungen zum Thema und es ist oft nur für Expertinnen und Experten wirklich fassbar.	Eher hohe Komplexität

Definition Zielsetzung	Charakterisierung (Quantitativ/Qualitativ)
Die Zielsetzung besteht darin, die Stimmung der Bevölkerung zu KI in der Verwaltung abzuholen. Mittel- bis langfristig soll durch diese Beteiligung sichergestellt werden, dass dann die tatsächliche Anwendung resp. Nicht-Anwendung von KI bei der Bevölkerung auch auf Akzeptanz stösst.	Akzeptanz und Legitimität (Quantitativ)

Definition Zielgruppe	Betroffenheit (Hoch – tief)
Die Zielgruppe ist für dieses Vorhaben sehr breit definiert. Es gilt ein möglichst breites Stimmungsbild abzuholen. Entsprechend sind auch alle Interessierte eingeladen, am partizipativen Prozess teilzunehmen.	Tiefe Betroffenheit

Schritt 3: Partizipationsmodus definieren

Definition Phase	Stadium (Entwicklung/Entscheidung/Umsetzung)
Der partizipative Prozess setzt ganz zu Beginn einer Entwicklungsphase an. In erster Linie soll gemeinsam mit der Bevölkerung eruiert werden, was es im Feld «KI und Verwaltung» zu tun gilt.	Entwicklung

Definition Grad	Beteiligung (Hoch – tief)
Bei diesem Prozess gilt es in erster Linie die Inputs der Partizipierenden aufzunehmen. Die Partizipierenden sind Sender, die Verwaltung Empfänger. Entsprechend handelt es sich um einen eher tiefen Grad der Partizipation.	Tiefer Grad (Konsultation)

Definition Verfahren	Verfahren (formal/informal)
Bei diesem partizipativen Prozess handelt es sich um informelles Verfahren ohne rechtliche Verbindlichkeiten.	Informelles Verfahren

Schritt 4: Fähigkeiten und Aufwand abschätzen

Definition Digital Skills	Digital Skills (Hoch – tief)
Es kann davon ausgegangen werden, dass die Personen, die sich für das Thema «KI in der Verwaltung» tendenziell auch über hohe Digital Skills verfügen.	Hohe Digital-Skills
Definition Zeitraum	Zeitraum (Gross – klein)
Die Projektleitung möchte das Projekt möglichst rasch vorantreiben, da ja auch der technologische Wandel sich immer schneller vollzieht. Für den partizipativen Prozess sind maximal drei Monate vorgesehen.	Eher kleiner Zeitraum
Definition Koordination	Koordination (Hoch – tief)
Aufgrund der knappen Ressourcen und der begrenzten Zeit ist der Aufwand möglichst tief zu halten und entsprechend die Koordination zwischen Instrumenten und Anspruchsgruppen auf ein Minimum zu reduzieren.	Eher tiefe Koordination

Schritt 5: Kanal und Infrastruktur definieren

Definition Kanal	Kanal (analog/hybrid/digital)
Die Komplexität der Thematik wird als eher hoch eingeschätzt (= analog/hybrid). Die Zielsetzung bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung von Akzeptanz resp. es handelt sich um eine quantitative Zielsetzung (=digital/hybrid). Die Betroffenheit der Zielgruppe wird als eher tief eingeschätzt (=digital/hybrid). Die Digital-Skills der Interessierten werden als hoch eingeschätzt (=digital/hybrid). Es empfiehlt sich entsprechend, eine digitale Form der Partizipation zu wählen.	Digitaler Kanal
Definition Infrastruktur	Infrastruktur (neu/bestehend)
Für eine e-Konsultation steht der Projektleitung aktuell kein passendes Tool zur Verfügung. Entsprechend wird auf ein Tool eines Drittanbieters zurückgegriffen.	Neue Infrastruktur

Partizipationsvariante für das Stimmungsbild zu KI in der Verwaltung

Die **übergeordneten Rahmenbedingungen** erlauben einen partizipativen Prozess, der zum **Ziel** hat, die Akzeptanz eines möglichen KI-Einsatzes in der Verwaltung zu ermesen. Die **Thematik** wird als eher komplex eingestuft und die **Betroffenheit** der Zielgruppe als eher tief eingeschätzt. Der partizipative Prozess wird zu Beginn einer **Entwicklungsphase** eingesetzt, wobei der **Grad** der Partizipation tief sein wird resp. die Interessierten im Rahmen eines informellen **Verfahrens** konsultiert werden. Die **digitalen Fähigkeiten** der Interessierten werden als hoch eingeschätzt. Der **Zeitraum**, der für die Partizipation zur Verfügung steht, ist eher klein und der **Koordinationsaufwand** ist möglichst tief zu halten. Für die Umsetzung des Prozesses wird auf einen digitalen **Kanal**. Für diese digitale Konsultation wird auf ein Instrument eines Drittanbieters zurückgegriffen.

Schritt 6: Prozess testen und evaluieren

Fallbeispiel 2: Akzeptanz für ein Sportförderungskonzept sichern

Eva arbeitet beim kantonalen Sportamt und wurde von ihrer Amtschefin damit beauftragt, ein neues Sportförderungskonzept auszuarbeiten. Eva weiss, dass das jetzige Sportförderungskonzept überarbeitet werden muss, weil zahlreiche Sportvereine damit nicht zufrieden sind. Deshalb ist es Eva ein Anliegen, die Vereine bei der Erarbeitung des Konzepts früh einzubinden, um deren Akzeptanz für das Konzept zu sichern. Zur Bestimmung des partizipativen Prozesses nutzt Eva den kantonalen Partizipationsbaukasten.

Schritt 1: Rahmenbedingungen klären

Rahmenbedingungen	Eigene Wahrnehmung/Einschätzung
Bedürfnisse	Die Sportvereine sind mit dem aktuellen Förderungskonzept nicht zufrieden und haben bereits Optimierungsvorschläge eingebracht resp. ihren Unmut kundgetan. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die Vereine auch ein Bedürfnis haben, bei der Erarbeitung des neuen Konzepts mitzuwirken.
Politische Vorgaben	Der Auftrag zur Neukonzeption des Sportförderungskonzepts wurde von der politischen Ebene beschlossen. Der zuständigen Regierungsrätin ist die Teilhabe der Anspruchsgruppen ein Anliegen. Es wird vermutet, dass die Politik den Einbezug der Sportvereine begrüssen wird. Das Sportförderungskonzept soll in der laufenden Legislatur, d.h. innerhalb von zwei Jahren, verabschiedet werden.

Wertordnung	Im Kanton wird eine direkt-demokratische Kultur gelebt und die Sportvereine geniessen ein hohes Ansehen in der Bevölkerung. Eine Mitwirkung der Vereine bei der Neugestaltung eines Konzepts kann als gesellschaftlich erwünscht betrachtet werden.
Rechtsordnung	Für die Mitwirkung der Sportvereine wird ein informeller Partizipationsprozess angewendet. Die Vereine können ihre Meinungen, Bedürfnisse etc. einbringen und werden regelmässig konsultiert. Sie können aber nicht rechtsgültig mitentscheiden. Deshalb besteht kein Konflikt mit der aktuellen Rechtsordnung. Organisationen/Adressen sind aber bekannt.
Ressourcen	Es stehen grundsätzlich personelle Ressourcen für die Erarbeitung eines neuen Sportkonzepts zur Verfügung. Jedoch sind diese sowie die finanziellen Ressourcen und die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt. Der partizipative Prozess muss kostengünstig und schlank ausgestaltet sein.
Partizipativer Prozess sinnvoll?	
Mit Blick auf die übergeordneten Rahmenbedingungen scheint ein partizipativer Prozess sinnvoll. Unter Beachtung der knappen Ressourcen muss der Prozess aber möglichst kostengünstig sein.	

Schritt 2: Thematik, Ziele und Zielgruppen definieren

Definition Thematik	Komplexität (Hoch – tief)
Die Thematik «Sportförderung» wird als wenig komplex eingeschätzt. Die unterschiedlichen Akteure sind bekannt und es besteht mehrheitlich Konsens über die Problemstellungen und Ziele im Bereich der Sportförderung (tiefe Divergenz). Die Thematik ist ausserdem mit wenig Unsicherheiten behaftet.	Eher tiefe Komplexität

Definition Zielsetzung	Charakterisierung (Quantitativ/Qualitativ)
Ziel des partizipativen Prozesses ist es, die Akzeptanz und Legitimität des neuen Sportförderungskonzepts zu sichern. Indem die Sportvereine als wichtigste Anspruchsgruppe frühzeitig in den Entwicklungsprozess eingebunden werden, soll eine Form von «Miteigentümerschaft» realisiert werden.	Akzeptanz und Legitimität (Quantitativ)

Definition Zielgruppe	Betroffenheit (Hoch – tief)
Bei der Entwicklung des neuen Sportkonzepts sollen in erster Linie die Sportvereine im Kanton einbezogen werden, da diese Vereine sich im Vorfeld über das alte Konzept am meisten beklagt haben und als wichtigste Anspruchsgruppe der Sportförderung betrachtet werden, da sie mitunter auch viele SportlerInnen repräsentieren. Ausserdem sind sie die Hauptadressaten der Sportförderung im Kanton.	Hohe Betroffenheit

Schritt 3: Partizipationsmodus definieren

Definition Phase	Stadium (Entwicklung/Entscheidung/Umsetzung)
Der partizipative Prozess soll bei der Entwicklung eines neuen Sportförderungskonzepts Anwendung finden.	Entwicklung
Definition Grad	Beteiligung (Hoch – tief)
Die Sportvereine sollen ihre Bedürfnisse, Ansichten etc. frühzeitig einbringen können resp. die Vereine werden vorgängig konsultiert. Ausserdem können sie an der eigentlichen Ausformulierung des Konzepts im Sinne einer Zusammenarbeit mitwirken.	Mittel (Zusammenarbeit und Konsultation)
Definition Verfahren	Verfahren (formal/informal)
Es wird ein informelles Partizipationsverfahren gewählt werden. Die Sportvereine können ihre Sicht einbringen und bei der Ausgestaltung mitarbeiten. Die Entscheidungsgewalt bleibt aber bei formell legitimierten Institutionen.	Informelles Verfahren

Schritt 4: Fähigkeiten und Aufwand abschätzen

Definition Digital Skills	Digital Skills (Hoch – tief)
Die Sportvereine werden mehrheitlich von Personen geleitet, die nicht über hohe digitale Fähigkeiten verfügen. Viele sind älter und hatten bis anhin nur wenige Berührungspunkte mit neuen digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien.	Tiefe Digital-Skills
Definition Zeitraum	Zeitraum (Gross – klein)
Das neue Sportförderungskonzept sollte spätestens Ende Jahr vorliegen. In Folge bleiben ca. 4 Monate für die eigentliche Partizipation der Sportvereine. Innerhalb dieser 4 Monate wird die Partizipation in zwei Phasen aufgeteilt. Zuerst folgt die breite Ideen-/Bedürfniseingabe der Vereine während eines Monats. Danach werden die Inputs konsolidiert. In der zweiten Phase haben die Sportvereine die Möglichkeit aktiv an der Formulierung des Konzepts mitzuwirken.	Eher kleiner Zeitraum
Definition Koordination	Koordination (Hoch – tief)
Aus der Wahl eines zweistufigen Vorgehens resultiert ein gewisser Koordinationsaufwand für die Abstimmung der beiden Instrumente. Auch aufgrund der hohen Anzahl an Sportvereinen wird die Koordination als eher hoch eingeschätzt.	Eher hohe Koordination

Schritt 5: Kanal und Infrastruktur definieren

Definition Kanal	Kanal (analog/hybrid/digital)
Die Komplexität der Thematik wird als eher tief eingeschätzt (= digital/hybrid). Die Zielsetzung bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung von Akzeptanz resp. es handelt sich um eine quantitative Zielsetzung (=digital/hybrid). Die Betroffenheit der Anspruchsgruppe resp. der Vereine wird aber als hoch eingeschätzt (=analog/hybrid). Die Digital-Skills der Sportvereine werden als eher tief eingeschätzt (=analog/hybrid). Es empfiehlt sich entsprechend, eine hybride Form der Partizipation zu wählen, bestehend aus analogen und digitalen Elementen.	Hybrider Kanal

Definition Infrastruktur	Infrastruktur (neu/bestehend)
Für die analogen Elemente des partizipativen Prozesses (z.B. Workshop mit den Vereinen) besteht die dafür notwendige Infrastruktur bereits. Da der Prozess möglichst kostengünstig ausgestaltet werden muss, wird für die digitalen Elemente auf ein bestehendes, open-source Umfragetool gesetzt.	Bestehende Infrastruktur

Partizipationsvariante für die Akzeptanzsicherung für ein Sportförderungskonzept

Die **übergeordneten Rahmenbedingungen** erlauben einen partizipativen Prozess, der zum **Ziel** hat, die Akzeptanz/Legitimität des neuen Sportförderungskonzepts zu sichern. Die **Thematik** wird als eher wenig komplex eingestuft und die **Betroffenheit** der Anspruchsgruppe «Sportvereine» als hoch eingeschätzt. Diese Anspruchsgruppe wird in die **Entwicklungsphase** des Konzepts einbezogen, wobei der **Grad** der Partizipation mittel sein wird resp. die Sportvereine im Rahmen eines informellen **Verfahrens** konsultiert werden und an der Entwicklung des Konzepts mitarbeiten können. Die **digitalen Fähigkeiten** der Vertreterinnen und Vertreter der Sportvereine wird als eher gering eingeschätzt. Der **Zeitraum**, der für die Partizipation zur Verfügung steht, ist eher klein und es wird ein eher hoher **Koordinationsaufwand** erwartet. Für die Umsetzung des Prozesses wird auf einen hybriden **Kanal** gesetzt, wobei als analoges Element ein Workshop und als digitales Element eine einfache Online-Umfrage vorgesehen sind. Dafür wird auf die bestehende **Infrastruktur** zurückgegriffen.

Schritt 6: Prozess testen und evaluieren

Fallbeispiel 3: Neugestaltung einer Quartiersstrasse

David arbeitet im Bauamt einer Zürcher Gemeindeverwaltung und ist dort zuständig für die Neugestaltung einer in die Jahre gekommenen Quartiersstrasse. Eine kleine Gruppe von Personen, die in diesem Quartier wohnen, ist bereits auf die Gemeinde mit Gestaltungsvorschlägen zugekommen. David will die Meinungen der Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner in den Planungsprozess einfließen lassen, da er der Meinung ist, dass sich die Qualität der Leistung steigern lässt, wenn man sie an den Bedürfnissen der späteren Nutzerinnen und Nutzer ausrichtet. Deshalb entscheidet sich David für einen partizipativen Prozess. Zur Unterstützung nimmt er den Partizipationsbaukasten zur Hand.

Schritt 1: Rahmenbedingungen klären

Rahmenbedingungen	Eigene Wahrnehmung/Einschätzung
Bedürfnisse	Da eine Gruppe von Anwohnerinnen und Anwohnern der besagten Quartiersstrasse bereits proaktiv mit Gestaltungsvorschlägen auf die Gemeindeverwaltung zugekommen ist, lässt sich vermuten, dass bei den Anwohnerinnen und Anwohnern ein hohes Bedürfnis nach Partizipation besteht.
Politische Vorgaben	Die politischen Entscheidungsträger in der Gemeinde sind grundsätzlich für mehr Partizipation der Bevölkerung. Jedoch sollen keine überhöhten Erwartungen geweckt werden, die dann schliesslich nicht erfüllt werden können.
Gesellschaftliche Wertehaltung	In der Gemeinde wird noch mehrmals pro Jahr eine Gemeindeversammlung abgehalten, die jeweils auch gut besucht wird. Eine breite Partizipation entspricht somit der direkt-demokratischen Kultur in der Gemeinde. Bei der Neugestaltung einer Quartiersstrasse handelt es sich ausserdem nicht um ein ethisch sensibles Thema.
Rechtsordnung	Die Rechtsordnung gibt bereits sehr viele Parameter für die Gestaltung von Strassen vor. Diese Parameter gilt es zu beachten und sie können auch nicht einfach verändert werden.
Ressourcen	Für den partizipativen Prozess stehen nur sehr beschränkte Ressourcen zur Verfügung. Die Gemeinde hat ausserdem noch nie einen solchen Prozess in der vorliegenden Thematik durchgeführt. Deshalb ist es schwierig abzuschätzen, wie hoch die einzusetzenden Ressourcen (finanziell, zeitlich, personell) sein müssen.
Partizipativer Prozess sinnvoll?	
Die übergeordneten Rahmenbedingungen sprechen für den Einsatz eines partizipativen Prozesses. Jedoch sind die geltenden rechtlichen Vorschriften bei der Gestaltung einer Quartiersstrasse zu beachten und es gilt den Prozess mit möglichst wenig Ressourcen umzusetzen.	

Schritt 2: Thematik, Ziele und Zielgruppe definieren

Definition Thematik	Komplexität (Hoch – tief)
Die Thematik betrifft grob die Gestaltung einer öffentlichen Infrastruktur – im konkreten Fall die Gestaltung einer Quartiersstrasse. Da beim Strassenbau etliche Vorgaben bestehen, wird die Thematik als eher komplex eingestuft.	Eher hohe Komplexität

Definition Zielsetzung	Charakterisierung (Quantitativ/Qualitativ)
Ein partizipativer Prozess soll Anwendung finden, um in erster Linie die Qualität der Leistung (Qualität der Quartierstrasse) zu verbessern.	Nutzen erhöhen = qualitativ

Definition Zielgruppe	Betroffenheit (Hoch – tief)
Der partizipative Prozess richtet sich an die Anwohnerschaft der neu zu gestaltenden Quartierstrasse. Diese Personen wohnen also im Quartier und werden die Strasse hauptsächlich nutzen. Entsprechend ist deren Betroffenheit als hoch einzustufen.	Hohe Betroffenheit

Schritt 3: Partizipationsmodus definieren

Definition Phase	Stadium (Entwicklung/Entscheidung/Umsetzung)
Das Projekt «Neugestaltung einer Quartierstrasse» befindet sich aktuell noch in der Entwicklungsphase. Es gilt ein Konzept zu erarbeiten, das zeigt, wie die Strasse in Zukunft auszusehen hat resp. welche Elemente die Strasse und deren unmittelbare Umgebung aufzuweisen hat. Wenn immer möglich, sollen die Anwohnerinnen und Anwohner auch über die Ausgestaltung mitentscheiden können.	Entwicklung/Entscheidung

Definition Grad	Beteiligung (Hoch – tief)
Die Verwaltung möchte zusammen mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern der Anwohnerschaft die Quartierstrasse neugestalten. Die Zusammenarbeit soll auf Augenhöhe geschehen und im Sinne einer Ko-Kreation zu einem Resultat führen, was den Bedürfnissen der Anwohnerschaft entspricht. Dies beinhaltet auch, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Anwohnerschaft – sofern rechtlich zulässig – auch über die Gestaltung mitentscheiden können.	Mittel – hoch (Zusammenarbeit, Mitentscheid)

Definition Verfahren	Verfahren (formal/informal)
Der angedachte Partizipationsprozess ist informell.	Informelles Verfahren

Schritt 4: Fähigkeiten und Aufwand abschätzen

Definition Digital Skills	Digital Skills (Hoch – tief)
Die digitalen Skills der Anwohnerschaft sind sehr unterschiedlich. Teils Leute können sehr gut mit digitalen Instrumenten umgehen, anderen wiederum haben grosse Mühe damit.	Hohe und tiefe Digital Skills

Definition Zeitraum	Zeitraum (Gross – klein)
Da es viele Planungsprozesse für die Strasse zu koordinieren gilt und Vorgaben bestehen, die ein möglichst rasches Abschliessen des Bauprojekts vorschreiben, ist nur wenig Zeit für die eigentliche Partizipation vorhanden.	Eher kleiner Zeitraum

Definition Koordination	Koordination (Hoch – tief)
Wie in den übergeordneten Rahmenbedingungen bereits festgehalten, stehen für den partizipativen Prozess nur wenig Ressourcen zur Verfügung. Deshalb ist es wichtig, eine Partizipationsstrategie zu gestalten, die nur wenig Koordinationsaufwand generiert. Entsprechend ist eine tiefe Koordination anzustreben.	Tiefe Koordination

Schritt 5: Kanal und Infrastruktur definieren

Definition Kanal	Kanal (analog/hybrid/digital)
Die Komplexität der Thematik wird als eher hoch eingeschätzt (= analog/hybrid). Die Zielsetzung bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung von Nutzen resp. es handelt sich um eine qualitative Zielsetzung (=analog/hybrid). Die Betroffenheit der Anwohnerschaft wird aber als hoch eingeschätzt (=analog/hybrid). Die Digital-Skills der Anwohnerschaft sind sehr unterschiedlich (hybrid). Es empfiehlt sich entsprechend eine analog-hybride Form der Partizipation zu wählen, die in erster Linie auf analoge Elemente setzt. Bei Bedarf aber mit digitalen Elementen unterstützt.	Analog-hybrider Kanal

Definition Infrastruktur	Infrastruktur (neu/bestehend)
Die analoge Partizipation wird mittels klassischen Workshops umgesetzt (kostengünstige Variante). Die Räumlichkeiten und Materialien für die Durchführung der Workshops bestehen bereits. Jedoch muss das Moderations-Knowhow von aussen eingekauft werden.	bestehend

Partizipationsvariante für die Neugestaltung einer Quartierstrasse

Die **übergeordneten Rahmenbedingungen** sprechen für einen partizipativen Prozess. Dieser Prozess hat zum **Ziel**, den Nutzen der neuen Quartierstrasse für die Anwohnerschaft zu erhöhen. Die **Thematik** wird als komplex eingestuft und die **Betroffenheit** der Anspruchsgruppe «Anwohnerschaft» als hoch eingeschätzt. Diese Anspruchsgruppe wird erster Linie in die **Entwicklungsphase** des Gestaltungskonzepts und sofern möglich in die Entscheidungsphase einbezogen, wobei der **Grad** der Partizipation mittel bis hoch sein wird resp. die Anwohnerschaft im Rahmen eines informellen **Verfahrens** am Gestaltungsplan mitarbeiten können und sofern rechtlich zulässig auch mitentscheiden sollen. Die **digitalen Fähigkeiten** der Anwohnerschaft werden als sehr unterschiedlich eingeschätzt. Der **Zeitraum**, der für die Partizipation zur Verfügung steht, ist eher klein und die **Koordination** ist aufgrund der knappen Ressourcen tief zu halten. Für die Umsetzung des Prozesses wird auf einen analog-hybriden **Kanal** gesetzt, wobei mehrheitlich mit analogen Instrumenten (physische Workshops) gearbeitet wird, Informationen aber auch digital zur Verfügung gestellt werden. Dafür wird die bestehende Infrastruktur genutzt. Jedoch gilt es das Moderations-Knowhow extern zu beziehen.

Schritt 6: Prozess testen und evaluieren

Fallbeispiel 4: Entwicklung eines eServices

Rahel arbeitet für die städtische E-Government-Abteilung und ist dort zuständig für die Serviceentwicklung. Ihre Abteilung bekommt den Auftrag einen bestehenden, analogen Service zu digitalisieren. Rahel möchte den bestehenden Service und die damit zusammenhängenden Prozesse aber nicht einfach 1:1 digitalisieren, sondern vielmehr die Gelegenheit nutzen, den Service ganz neu zu denken und dezidiert an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer auszurichten. Rahel weiss noch aus dem Studium, dass es hierfür die Einbindung der Nutzerinnen und Nutzer in den Entwicklungsprozess bedarf. Sie ist sich aber nicht ganz sicher, was es dabei alles zu beachten gilt und wie genau sie den Prozess designen soll. Deshalb nutzt sie den Partizipationsbaukasten.

Schritt 1: Rahmenbedingungen klären

Rahmenbedingungen	Eigene Wahrnehmung/Einschätzung
Bedürfnisse	Es ist schwer abzuschätzen, ob in der Bevölkerung ein Bedürfnis besteht, den besagten Service mitzugestalten. Umso wichtiger ist eine geeignete Kommunikationskampagne, um Einwohnerinnen und Einwohner für die Ko-Kreation zu mobilisieren.
Politische Vorgaben	Aus der Politik wird immer wieder angemahnt, dass die Verwaltung «kundenorientierter» zu sein hat und in erster Linie den Nutzen der eigenen Serviceleistungen zu steigern hat. Das Übernehmen von Innovationsmethoden aus der Privatwirtschaft, bei denen die Nutzenden aktiv nach ihren Bedürfnissen gefragt werden, scheint deshalb politische Akzeptanz zu geniessen.
Gesellschaftliche Werthaltung	Die Wertordnung im Kanton ist liberal geprägt und sieht die Staats-BürgerInnen-Beziehung als eine Beziehung auf Augenhöhe. Die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung der Dienstleistungen scheint somit gut vereinbar mit der vorherrschenden Wertordnung zu sein.
Rechtsordnung	Die Rechtsordnung schreibt vor, dass alle Verwaltungsdienstleistungen barrierefrei zugänglich zu sein haben. Diese Vorgabe gilt es zwingend bei der Entwicklung des eServices zu beachten.
Ressourcen	Für die Neuentwicklung des eService stehen genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung, die sich auch für den partizipativen Prozess nutzen lassen.
Partizipativer Prozess sinnvoll?	
Die übergeordneten Rahmenbedingungen sprechen für einen partizipativen Prozess. Beim Prozess ist jedoch darauf zu achten, dass schliesslich barrierefreie Dienstleistungen daraus resultieren.	

Schritt 2: Thematik, Ziele und Zielgruppe definieren

Definition Thematik	Komplexität (Hoch – tief)
Die Thematik «Entwicklung eines eService» wird als eher komplex eingeschätzt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die späteren Nutzerinnen und Nutzer sich gut mit der Thematik auskennen.	Eher hohe Komplexität

Definition Zielsetzung	Charakterisierung (Quantitativ/Qualitativ)
Die Zielsetzung ist in erster Linie qualitativ. Mit dem partizipativen Prozess sollen die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer im Service abgebildet werden, was mit einem höheren Nutzen einhergehen soll.	Nutzen erhöhen = qualitativ

Definition Zielgruppe	Betroffenheit (Hoch – tief)
Die Zielgruppe des partizipativen Prozesses besteht aus den späteren Nutzerinnen und Nutzer des Service. Diese Gruppe ist sehr heterogen. Es ist darauf zu achten, dass eine möglichst repräsentative Gruppe an Personen am partizipativen Prozess teilnehmen wird. Die Betroffenheit der Zielgruppe «Nutzerinnen und Nutzer» wird als eher hoch eingeschätzt, weil sie schliesslich auch die Auswirkungen des neuen Service merken werden.	Eher hohe Betroffenheit

Schritt 3: Partizipationsmodus definieren

Definition Phase	Stadium (Entwicklung/Entscheidung/Umsetzung)
Der Service wird aktuell neu entwickelt. In den Entwicklungsprozess sollen die Nutzerinnen und Nutzer einbezogen werden.	Entwicklung

Definition Grad	Beteiligung (Hoch – tief)
Die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer sollen im Rahmen eines Ko-Kreationsprozesses an der Entwicklung des neuen Services mitarbeiten.	Mittel (Zusammenarbeit)

Definition Verfahren	Verfahren (formal/informal)
Die zuständige Verwaltung zieht die Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in den Entwicklungsprozess mit ein. Die Eingaben der Beteiligten werden nach Möglichkeit übernommen. Es besteht diesbezüglich aber keine Pflicht zur Übernahme.	Informelles Verfahren

Schritt 4: Fähigkeiten und Aufwand abschätzen

Definition Digital Skills	Digital Skills (Hoch – tief)
Die Auswahl der Beteiligten soll so geschehen, dass sie möglichst repräsentativ für den späteren Nutzerkreis ist. Entsprechend gilt es im Sinne der Barrierefreiheit sowohl Personen mit hohen und tiefen Digital Skills einzubinden.	Hohe und tiefe Digital Skills

Definition Zeitraum	Zeitraum (Gross – klein)
Für die Neuentwicklung des Services steht ein Jahr zur Verfügung. In dieser Zeit gilt es auch den partizipativen Prozess umzusetzen.	Eher grosser Zeitraum

Definition Koordination	Koordination (Hoch – tief)
Die Unterschiede innerhalb der Zielgruppe insb. mit Blick auf die Digital Skills sowie die Abstimmung mit anderen Verwaltungseinheiten führt voraussichtlich zu einem eher hohen Koordinationsaufwand. Die dafür notwendigen Ressourcen sind aber auch vorhanden (siehe Rahmenbedingungen).	Eher hohe Koordination

Schritt 5: Kanal und Infrastruktur definieren

Definition Kanal	Kanal (analog/hybrid/digital)
Die Komplexität der Thematik wird als eher hoch eingeschätzt (= analog/hybrid). Die Zielsetzung bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung von Nutzen resp. es handelt sich um eine qualitative Zielsetzung (=analog/hybrid). Die Betroffenheit der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer wird aber als hoch eingeschätzt (=analog/hybrid). Die Digital-Skills der Zielgruppe sind sehr unterschiedlich (hybrid). Es empfiehlt sich entsprechend eine analog-hybride Form der Partizipation zu wählen, die in erster Linie auf analoge Elemente setzt. Bei Bedarf aber mit digitalen Elementen unterstützt.	Analog-hybrider Kanal

Definition Infrastruktur	Infrastruktur (neu/bestehend)
Für die analogen Elemente des partizipativen Prozesses kann auf bekannte Workshop-Formate und Analyse-Methoden (z.B. ABC-Analyse) zurückgegriffen werden. Für die Testung des Services wird auf Usability-Tests gesetzt. Die entsprechende Infrastruktur (Software, Laborraum) sowie das dafür notwendige Knowhow muss aber beschafft werden.	Neue Infrastruktur

Partizipationsvariante für die Entwicklung eines eService

Die **übergeordneten Rahmenbedingungen** erlauben die Durchführung eines partizipativen Prozesses. Dieser Prozess hat zum **Ziel**, den Nutzen des eServices für spätere Nutzerinnen und Nutzer zu erhöhen. Die **Thematik** wird als eher komplex eingestuft und die **Betroffenheit** der Anspruchsgruppe «Nutzerinnen und Nutzer» als hoch eingeschätzt. Diese Anspruchsgruppe wird in erster Linie in die **Entwicklungsphase** des neuen Services einbezogen, wobei der **Grad** der Partizipation mittel sein wird resp. die Nutzerinnen und Nutzer im Rahmen eines informellen **Verfahrens** an der Entwicklung des Services mitarbeiten können. Die **digitalen Fähigkeiten** der zu beteiligenden Nutzerinnen und Nutzer müssen sehr unterschiedlich sein (Repräsentativität). Der **Zeitraum**, der für die Partizipation zur Verfügung steht, ist eher gross und die **Koordination** ist aufgrund der heterogenen Zielgruppe und der internen Abstimmung eher hoch. Für die Umsetzung des Prozesses wird auf einen analog-hybriden **Kanal** gesetzt, wobei mehrheitlich mit analogen Instrumenten (physische Workshops, ABC-Analysen) gearbeitet wird, die Usability-Tests aber digital durchgeführt werden. Für die Usability-Tests gilt es die dafür notwendige **Infrastruktur** und das Know-How extern zu beziehen.

Schritt 6: Prozess testen und evaluieren

5 Zusammenfassung

Dieser Schlussbericht fasst die Studienergebnisse der Initialisierungsphase des Projektes «Partizipation neu denken» zusammen, das vom Institut für Verwaltungs-Management (IVM) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Zürich wissenschaftlich begleitet wurde. Gemäss dem Auftrag (Lastenheft KR-Nr. 226/2019 und Postulat KR-Nr. 226/2019) besteht die Zielsetzung der Initialisierungsphase darin, eine Bestandesaufnahme zu partizipativen Prozessen durchzuführen und eine SOLL-Konzeption für digitale Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess sowie analogen und digitalen Beteiligungsmöglichkeiten im Behördenprozess zu erstellen. Ferner soll am Ende der Initialisierungsphase aufgrund der Lieferergebnisse entschieden werden können, ob das Thema weiterbearbeitet wird, und falls ja, in welcher Form. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung der beiden Themengebiete gilt es während der SOLL-Konzeption zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, die beiden Teilziele in zwei unabhängige Projekte zu überführen.

Die Bestandesaufnahme wurde als Zwischenbericht (März 2021) vom Steuerungsausschuss und der Auftraggeberin am 1. Juli 2021 zur Kenntnis genommen. Für die Erarbeitung des Zwischenberichts wurden eine Dokumentenanalyse sowie 19 Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Für die SOLL-Konzeption wurde mittels einer Bevölkerungsbefragung (n=1'790) die Haltungen der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürichs zu digitalen, hybriden und analogen Formen von Partizipation erhoben. Weiter wurden sechs zusätzliche Interviews mit Expertinnen und Experten zu Partizipation am politischen Prozess durchgeführt. Ausserdem wurde an einem Workshop zusammen mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten ein Zielbild für die Partizipation an Behördenprozessen entwickelt.

Die Ergebnisse der Analysen zeigen, dass im Raum Zürich (Gemeinde, Städte und Kanton) aber auch national und international neuen Partizipationsformen ausprobiert werden, wobei die meisten davon in der Entwicklungs- und Formulierungsphase ansetzen und in informellen Verfahren umgesetzt werden. Vermehrt kommen dabei hybride Partizipationsformate – bestehend aus digitalen und analogen Elementen – zum Einsatz. Evidenzbasierte Evaluationen dieser Partizipationsprozesse sowie ein institutionalisierter Kompetenzaufbau und Erfahrungsaustausch fehlen aktuell im Raum Zürich. Die in diesem Projekt angelegte Unterscheidung zwischen politischem Prozess und Behördenprozess wird in der Praxis nicht gemacht.

Die Bevölkerungsbefragung zur Partizipation bei politischen Prozessen zeigt, dass der Bevölkerung im Kanton Zürich das Thema Partizipation wichtig ist. Die Bereitschaft zur Partizipation ist thematisch breit (Raumplanung, partizipatives Budget, Strategieentwicklung). Ein Grossteil der Befragten bewertet die abgefragten Partizipationsmöglichkeiten im Kanton Zürich als eher bzw. zu wenig. Es werden digitale oder hybride Partizipationskanäle gegenüber ausschliesslich

analogen bevorzugt. Die Befragten bewerten die einzelnen Eigenschaften von digitaler Partizipation häufiger positiv im Vergleich zu den Eigenschaften analoger Partizipation. Mehrheitlich begrüsst die Zürcher Bevölkerung neue politische Partizipationsinstrumente wie E-Voting, E-Collecting und die E-Vernehmlassung. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus der Bestandesaufnahme zum Behördenprozess. Analoge Partizipationskanäle bleiben weiterhin bedeutsam.

Mehr Partizipation (im Sinne von neuen Partizipationsmöglichkeiten) bedeutet nicht zwangsläufig mehr Partizipation (im Sinne von mehr Beteiligung). Digitale Partizipationsangebote können es Personen aufgrund der damit verbunden zeitlichen und örtlichen Flexibilität ermöglichen, sich an Partizipationsprozessen zu beteiligen (beispielsweise an einem virtuell durchgeführten World Café am Abend). Dies gilt beispielsweise für Personen, die sonst aus beruflichen und/oder familiären Gründen für die Teilnahme an analogen Formaten (beispielsweise abendlichen Präsenzveranstaltungen der Gemeinde) verhindert sind. Trotzdem gilt es die Schwierigkeiten, die für eine effektive Teilnahme der Bevölkerung an einem Partizipationsprozess bestehen, nicht zu unterschätzen. Grundsätzlich gilt zwar, dass je höher die Betroffenheit bezüglich einer Thematik ist desto mehr Personen werden an diesem Partizipationsprozess teilnehmen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Bevölkerung Kenntnis über diesen Partizipationsprozess und insbesondere über die Partizipationsmöglichkeiten hat. Ferner ist dabei den persönlichen Verhältnissen betroffener Zielgruppen (Sprache, Behinderungen etc.) in Partizipationsprozessen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Als Intermediäre dienen in solchen Fällen die jeweiligen Netzwerke (Verbände, Nachbarschaftshilfe etc.), die Zugang zu diesen Zielgruppen haben und mit ihnen in einem Vertrauensverhältnis stehen.

Weiter zeigt die Bestandesaufnahme, dass eine digitale Partizipation selten aus (reinen) Effizienzgründen gewählt wird, sondern bestehende Partizipationsprozesse ergänzt oder neue Partizipationsprozesse zusätzlich ermöglicht. Eine Automatisierung durch Digitalisierung (evtl. mittels Einsatzes künstlicher Intelligenz) sowie einer ausschliesslich digital gestalteten Partizipation führt gegenüber einer analogen Partizipation möglicherweise zu einer Effizienzsteigerung bei Verwaltungen. Dies muss aber nicht zwangsläufig auch mit einem Effizienzgewinn bei der Bevölkerung verbunden sein.

Ferner zeigen die Ergebnisse, dass es den einen idealen partizipativen Prozess nicht gibt. Das Design eines partizipativen Prozesses ist immer abhängig von Rahmenbedingungen, der Zielsetzung, der Thematik und insbesondere von der Zielgruppe und deren Fähigkeiten. Entsprechend sind diese Punkte zu klären, bevor ein Entscheid über die zu nutzende Form folgt. Diese Abhängigkeit des Prozessdesigns von unterschiedlichen Bedingungen und Kriterien, die wiederum voneinander abhängig sind, macht ein systemisches Vorgehen notwendig. Ausgangspunkt sind dabei immer die Ziele und Problemstellung, die Zielgruppe und der Partizipations-

modus (Phasen, Grad und Verfahren der Partizipation). Der als SOLL-Konzept entwickelte Partizipationsbaukasten unterstützt diesen systemischen Ansatz. Der adaptive und modulare Aufbau des Baukastens soll es der Verwaltung erlauben, im konkreten Fall möglichst optimale Partizipationsvarianten abzuleiten. Der Partizipationsbaukasten dient somit als Orientierungs- und Entscheidungshilfe.

6 Handlungsempfehlungen und weiteres Vorgehen

Im Folgenden werden die Fragestellungen aus dem Lastenheft beantwortet.

Frage 1: Soll das Thema weiterbearbeitet werden und falls, ja in welcher Form?

Folgende Ergebnisse sprechen dafür, das Thema der Partizipation bei politischen Prozessen und Behördenprozessen im Rahmen einer Konzeptphase weiterzuführen: Es besteht ein nachgewiesenes Bedürfnis der Bevölkerung des Kantons Zürich nach mehr Partizipation, insbesondere in informellen Verfahren, sowie nach vermehrtem Einsatz digitaler und hybrider Partizipationskanälen. Analoge Partizipationskanäle werden auch weiterhin bedeutsam sein. Da datenbasierte Erkenntnisse zu Partizipationsprozessen, welche als «Experimente» durchgeführt wurden, fehlen, bestehen zu wenig gesicherte Erkenntnisse, um Partizipationsprozesse institutionalisiert und nachhaltig im Alltag zu verankern. Das entwickelte SOLL-Konzept (Partizipationsbaukasten) empfiehlt es sich im Rahmen der Konzeptphase zu testen und weiterzuentwickeln. Zudem bestehen bei wesentlichen Aspekten zusätzlicher Klärungsbedarf, der nicht im Rahmen der Initialisierungsphase behandelt werden konnte.

Frage 2: Ist es sinnvoll, die beiden Teilziele in zwei unabhängige Projekte zu überführen?

Da in der Praxis die Unterscheidung zwischen politischem und Behördenprozess nicht gemacht wird, der Begriff «Behördenprozess» unterschiedlich verstanden wird und die Grundsätze für politische Prozess und Behördenprozesse gleichermassen anwendbar sind, empfiehlt es sich, die beiden Teilprojekte zusammenzulegen.

Im Hinblick auf eine allfällige Weiterbearbeitung des Themas in einer Konzeptphase ergeben sich aufgrund der Erkenntnisse der Bestandesaufnahme (Brüesch et al., 2021), der Bevölkerungsbefragung (Beilage) und dem Schlussbericht aus Sicht der Auftragnehmerin die folgenden Handlungsempfehlungen. Dabei gilt es deren Schnittstellen und Abhängigkeiten zu berücksichtigen:

a. Klärung des Partizipationsraums:

Das Projekt «Partizipation neu denken» wird in der Initialisierungsphase vom Kanton Zürich (Staatskanzlei) verantwortet. Die Bevölkerung unterscheidet bei der Partizipation nicht zwischen dem Kanton Zürich, den Zürcher Städten und Gemeinden. Aufgrund des Bedürfnisses der Bevölkerung nach mehr Partizipation in unterschiedlichen Themenfeldern und den damit verbundenen unterschiedlichen Zuständigkeiten (Kanton, Städten und Gemeinden) wird empfohlen diesen Partizipationsraum breit zu fassen. Dies entspricht auch der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten. Folglich gilt es in der Konzeptphase auch die Gemeinden und Städte einzubinden.

b. Klärung der organisatorischen Verankerung im Kanton Zürich sowie der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Städten:

Je nachdem wie der Partizipationsraum definiert wird (vgl. lit. a), sind unterschiedliche organisatorische Fragen zu klären. Unabhängig davon ist die organisatorische Verankerung im Kanton Zürich zu prüfen. Falls der Partizipationsraum (vgl. lit. a) weit gefasst wird, ist die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Städten zu klären, insb. ist zu prüfen, ob egovpartner das dafür geeignete Gefäss sein könnte.

c. Testen und evaluieren des Partizipationsbaukastens (SOLL-Konzept) anhand konkreter Praxisbeispielen sowie Weiterentwicklung zwecks Operationalisierung:

Da datenbasierte Erkenntnisse zu Partizipationsprozessen weitgehend fehlen, bestehen zu wenig gesicherte Erkenntnisse, um Partizipationsprozesse institutionalisiert und nachhaltig zu verankern. Es empfiehlt sich deshalb, das entwickelte SOLL-Konzept (Partizipationsbaukasten) im Rahmen der Konzeptphase zu testen und aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse weiterzuentwickeln. Dieser Schritt hat Verbindungen mit lit. a und b sowie nachfolgend mit lit. d, e und f.

d. Klärung von Rechtsfragen (Datenschutz und Datensicherheit):

In der Bestandesaufnahme sowie in den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten hat sich gezeigt, dass eine Unsicherheit besteht, was die rechtlichen Grenzen im Bereich des Datenschutzes und der Datensicherheit beim Einsatz digitaler/hybrider Partizipationskanäle sind. Bei dieser Klärung sind ferner Auswirkungen des neuen eidgenössischen Datenschutzgesetzes (DSG) zu prüfen. Dieser Schritt hat Verbindungen mit lit. c, e, f.

e. Klärung der technologischen Infrastruktur:

Die Bestandesaufnahme hat gezeigt, dass bei der Partizipation mit digitalen Kanälen unterschiedliche technische Systeme hinsichtlich dem Partizipationsmodus und der Zielsetzung (vgl. SOLL-Konzept) eingesetzt werden. Zu prüfen ist deshalb, welche technische Systeme für welche Art der digitalen/hybriden Partizipation am besten geeignet sind, wie bestehende Systeme effizient eingesetzt werden können, welche weiteren Systeme für einen Einsatz zu prüfen sind und wie mittels Zusammenarbeit (vgl. lit. a und b) Synergien geschaffen werden können. Dieser Schritt hat zudem Verbindungen mit lit. d.

f. Aufbau von Methodenkompetenzen «Partizipation» sowie Förderung eines institutionalisierten Wissens- und Erfahrungsaustausches:

Die Bestandesaufnahme sowie die Interviews mit Expertinnen und Experten haben gezeigt, dass Partizipationsprozesse besondere Fach- und Methodenkompetenzen benötigen. In grösseren Verwaltungen werden diese Kompetenzen gegenwärtig aufgebaut und teilweise intern zur Verfügung gestellt. Kleinere Verwaltungen haben es hier schwieriger. Ferner fehlt ein institutionalisierter Wissens- und Erfahrungsaustausch, insbesondere über Best Practice-Beispiele, im Kanton Zürich sowie über den Kanton hinaus. Um Partizipationsprozesse breitflächig und wirkungsvoll umzusetzen ist der Aufbau entsprechender Methodenkompetenz sowie ein institutionalisierter Wissens- und Erfahrungsaustausch notwendig. Dieser Schritt hat Verbindungen mit lit. a, b, c, d, e.

Aufgrund der Ergebnisse der Initialisierungsphase sowie den daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind gegenwärtig Aussagen zu allfälligen finanziellen Folgen nicht ableitbar.

7 Quellenverzeichnis

- Brüesch, C., Mertes, A., Andermatt, K. C., & Fischer, D. (2021). *Partizipation neu denken—Zwischenbericht des des Instituts für Verwaltungs-Managements der ZHAW im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Zürich.*
- egovpartner. (2021). *Erneuerung der Zusammenarbeitsorganisation egovpartner: Prinzipien.*
- European Commission. (2017). *Ministerial Declaration on eGovernment—Tallinn declaration.*
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>
- Kanton Zürich. (2020). *Impulsprogramm Digitale Verwaltung.* Kanton Zürich.
<https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/kantonale-verwaltung/digitale-verwaltung/strategie-impulsprogramm-digitale-verwaltung.html>
- Konferenz der Kantonsregierungen. (2018). *Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung.*
- Tomczak, T., Andermatt, K. C., & Schedler, K. (2020). Bürgerinteraktionen in der Smart City: Eine Kategorisierung. *VM Verwaltung & Management*, 26(4), 198–205.
<https://doi.org/10.5771/0947-9856-2020-4-198>
- Wirtz, B. W., Daiser, P., & Binkowska, B. (2018). E-participation: A Strategic Framework. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 1–12.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1242620>

8 Anhang

8.1 LISTE DER BEFRAGTEN EXPERTINNEN UND EXPERTEN

Die Autorinnen und Autoren danken den folgenden Expertinnen und Experten für ihre wertvollen Beiträge zu diesem Schlussbericht.

*Martin Arnold,
Gemeindepräsident der Gemeinde Oberrieden, Mitglied Steuerungsausschuss
egovpartner, Mitglied des Leitenden Ausschuss GPVZH*

*Abraham Bernstein
Universität Zürich*

*Cristina Casanova
Stellvertretende Regierungssprecherin, Staatskanzlei des Kantons Zürich*

*Alexandra Collm
Organisation und Informatik, Leiterin Hauptabteilung Kunden, Stadt Zürich*

*Roman Dellsperger
moderat*

*Christian Geiger
Stadt. St Gallen*

*Daniel Graf
Public Beta*

*Michael Hagler
IT-Recht und IT-Strategie, Magistratsdirektion der Stadt Wien*

*Arthur Helbling
Leiter Gemeindeamt Kanton Zürich*

*Bernhard Krauss
Leiter Koordinationsstelle Behindertenrechte, Kantonales Sozialamt Zürich*

*Robert Krimmer
Universität Tartu, Estland*

*Martina Kropf
Leiterin Sportförderung, Kanton Zürich*

*Jürg Kündig
Gemeindepräsident der Gemeinde Gossau, Kantonsrat Zürich, Präsident Gemeindepräsi-
dentenverband Kanton Zürich GPVZH*

*Michael Landolt und Verena Poloni
Amt für Raumentwicklung, Baudirektion Kanton Zürich*

*Franziska Moser
Business Analystin, Staatskanzlei Kanton Zürich*

*Christian Mühlethaler
Stadtschreiber bei Stadt Bülach*

*Jean-Claude Nüsperli
Leiter Applikationsmanagement, Kanton Zürich*

*Jasmin Odermatt
Dachverband Jugendparlamente*

*Jürg Rothenberger
Gemeindeschreiber der Gemeinde Männedorf*

*Lena Ruoss
Leiterin Baupolizeiamt, Stadt Winterthur*

*Max Stern
Smart City Zürich, Projektleiter, Stadt Zürich*

*Lukas Steudler
Gemeinderat Pfäffikon, Geschäftsstelle egovpartner*

*Nadja von Ballmoos
Stadt Luzern*

*Deniz Yüksel
Fachspezialistin Beratung & Diskriminierungsschutz, Kanton Zürich*

*Stephan Ziegler
Leiter Wahlen & Abstimmungen, Kanton Zürich*

8.2 LISTE DER REFERENZPROJEKTE

	Ziel	Form	Ebene	Phase	Koordinationsaufwand	Instrument	Art	Anspruchsgruppe	Erfahrungswerte
E-Vernehmlassung ARE Zürich	Quantitativ und qualitativ	Information und Konsultation	Formal	Formulierung	Hoch	E-Vernehmlassung	Hybrid	Betroffene	-
Quartieridee Wipkingen	Quantitativ	Mitsprache	Informell	Formulierung, Entscheidung und Umsetzung	Hoch	Partizipatives Budget	Digital	Undefiniert	99 Ideen eingereicht, 20 zur Abstimmung vorgelegt
engage.ch Winterthur	Quantitativ	Konsultation	Informell	Formulierung	Mittel	Digitale Dialog-Plattform (Anbieter: DSJ)	Digital	Jugendliche	83 Anliegen eingegangen, 1400 Jugendliche haben Seite besucht
Stadt Werkstatt	Quantitativ	Mitsprache, Konsultation und Zusammenarbeit	Informell	Formulierung	Hoch	Digitaler Dialog-Plattform	Digital	Einwohnerschaft	Insgesamt 107 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Januar 2021
Digitaler Dorfplatz Männedorf	Quantitativ	Information und Konsultation	Informell	Formulierung	Mittel	Digitale Dialog-Plattform (Anbieter: Crossiety)	Digital	Einwohnerschaft	-
Digitale Agenda Wien	Quantitativ und qualitativ	Information und Konsultation	Informell	Formulierung	Hoch	Digitale Agenda	Hybrid	Einwohnerschaft	141 TeilnehmerInnen, 108 Kommentare, 249 Stimmen bei Abstimmung, 38 Ideen
Bürgerbeteiligung Stadt Karlsruhe	Quantitativ und qualitativ	Mitsprache	Informell	Entscheidung	Hoch	Beteiligungsplattform	Digital	Einwohnerschaft	-
Bürgergremium in Sion	Qualitativ	Information	Informell	Formulierung	Mittel	Bürgergremium	Hybrid	Stimmbevölkerung	-
EinwohnerInnen-Vorstoss Kriens	Quantitativ	Mitsprache	Informell	Formulierung	Hoch	Online Formular	Digital	Personen ohne Stimm- und Wahlrecht	-

	Ziel	Form	Ebene	Phase	Koordinationsaufwand	Instrument	Art	Anspruchsgruppe	Erfahrungswerte
Alimentenunterstützung AJB	Quantitativ und qualitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenumsetzung	Mittel	Diverse	Analog	NutzerInnen	
Mitwirkungs-Modell der BKZ	Qualitativ	Konsultation und Zusammenarbeit	Informell	Behördenformulierung	Tief	Diverse	Analog	Menschen mit Beeinträchtigungen	
Züri wie neu	Quantitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenumsetzung	Hoch	Melden von Schäden über Mobil-Applikation	Digital	NutzerInnen	ca. 26'000 Meldungen bisher (Stand Ende 2020)
«Mein Konto» Stadt Zürich	Quantitativ und qualitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenumsetzung	Hoch	Usability Testing, Feedback, Customer Journey	Digital, analog	Einwohnerschaft	8'500 Mein-Konto-Accounts (Stand Ende 2020)
Smart City Lab Zürich	Qualitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenformulierung	Tief	Innovationslabor	Analog	Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft	-
Genève Lab	Quantitativ und qualitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenformulierung	Tief	Reallabor	Hybrid	Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft	-
Ko-Design der Schaffhauser e-ID	Qualitativ	Zusammenarbeit (Kollaboration)	Informell	Behördenformulierung	Tief	Ko-Kreation/Design	Analog	NutzerInnen	25 Ko-DesignerInnen bei Front-End, 5 bei Back-End
Amsterdam Smart City	Quantitativ und qualitativ	Zusammenarbeit (Kooperation)	Informell	Behördenformulierung	Hoch	Open Innovation	Digital	Einwohnerschaft	8'500 Community-Mitglieder und 600 Partnerorganisationen

**ZHAW School of
Management and Law**

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

www.zhaw.ch/sml



swissuniversities