

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 226/2019 betreffend
Neue partizipative Formen der Demokratie dank
Digitalisierung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. April 2024,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 226/2019 betreffend Neue partizipative Formen der Demokratie dank Digitalisierung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. Mai 2022 folgendes, von den Kantonsrätinnen Judith Bellaiche, Kilchberg, Katrin Cometta, Winterthur, und Claudia Hollenstein, Stäfa, am 1. Juli 2019 eingereichte und von den Kantonsrätinnen Claudia Hollenstein, Stäfa, und Cristina Cortellini, Dietlikon, wiederaufgenommene Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, eine Strategie für eine partizipative Demokratie zu erarbeiten. Diese soll neue informelle Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung mittels digitalen Mitwirkungs- und Ideenplattformen konzipieren und erschliessen.

Bericht des Regierungsrates:

Der Regierungsrat erklärte sich am 10. Juli 2019 bereit, das vorliegende Postulat entgegenzunehmen. Daraufhin starteten die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei 2020 das gemeinsame Projekt «Partizipation neu denken». Das Projekt war Teil des Impulsprogramms Digitale Verwaltung 2018–2022 und bildet die Grundlage für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat. Die Projektleitenden gaben dazu bei der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) eine Studie in Auftrag, mit dem Ziel, eine Bestandesaufnahme zu digitalen und analogen partizipativen Prozessen durchzuführen und eine Soll-Konzeption für digitale Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess sowie analoge und digitale Beteiligungsmöglichkeiten im Behördenprozess zu erstellen. Der Schlussbericht dieser Studie empfiehlt, das Themenfeld weiterhin in der kantonalen Verwaltung zu bearbeiten. Daher werden nachfolgend, nach einer Zusammenfassung der Studie in Abschnitt 1, in den Abschnitten 2 und 3 weitere Massnahmen in der kantonalen Verwaltung beschrieben, die den Forderungen des Postulats nachkommen.

1. Projekt «Partizipation neu denken»

1.1 Ausgangslage und Fragestellung der Studie

Im Auftrag des Kantons Zürich hat die ZHAW das Projekt «Partizipation neu denken» begleitet. Dabei wurde geprüft, wie die Zürcher Bevölkerung unter Berücksichtigung digitaler Möglichkeiten stärker in die Planungs- und Gestaltungsprozesse der Kantonsverwaltung einbezogen werden kann. Mit Interviews, einer Bevölkerungsumfrage, Workshops und Fokusgruppen mit Fachpersonen haben die Forschenden der ZHAW die Möglichkeiten der digitalen und analogen Partizipation im Kanton Zürich untersucht. Es wurde sowohl die kantonale als auch die kommunale Ebene berücksichtigt. Um eine differenzierte Analyse zu ermöglichen, teilten die Forschenden das Projekt in zwei Teilprojekte. Teilprojekt 1 untersucht die Partizipation an politischen Prozessen und analysiert, wie mittels digitaler Instrumente die Teilhabe am politischen Geschehen für Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Zürich einfacher und transparenter gestaltet werden kann. Der Fokus wurde dabei, wie im Postulatstext verlangt, auf informelle digitale Partizipation gelegt. Teilprojekt 2 fokussiert auf die Behördenprozesse und stellt die Partizipation in diesen in den Mittelpunkt. Mit Behördenprozesse sind die Prozesse zur Erstellung und Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen gemeint. Ziel ist es, Nutzerinnen und Nutzer im Kanton Zürich im Sinne der Ko-Kreation in diese zu involvieren.

Die Ergebnisse dieser Studie wurden in einem Schlussbericht zusammengefasst, in welchem eine Bestandesaufnahme zu partizipativen Prozessen dokumentiert wird und eine Soll-Konzeption für digitale Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess sowie analoge und digitale Beteiligungsmöglichkeiten im Behördenprozess vorgeschlagen wird. Auf dieser Grundlage haben die Forschenden der ZHAW einen sogenannten Partizipationsbaukasten erarbeitet, der Gemeinden und kantonalen Stellen als Wegleitung für partizipative Projekte und Prozesse dienen soll. Der Schlussbericht und der Partizipationsbaukasten wurden veröffentlicht (zh.ch/de/politik-staat/teilhabe.html#-1654240898). In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Studie und die daraus abgeleiteten Empfehlungen für die Praxis zusammengefasst. Mit der Veröffentlichung der Studie wurde das Projekt «Partizipation neu denken» abgeschlossen.

1.2 Ergebnisse der Studie

Ist-Analyse und Empfehlungen: Partizipation und politische Prozesse

In einem ersten Schritt erstellten die Forschenden mittels einer Recherche bei kommunalen und kantonalen Stellen eine Bestandesaufnahme von bereits vorhandenen digitalen und analogen Partizipationsmöglichkeiten auf Gemeinde- und Kantonsebene. Diese Bestandesaufnahme zeigte, dass ausschliesslich digitale Partizipationsverfahren in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen noch wenig verbreitet sind.

In einem zweiten Schritt wurde eine Bevölkerungsumfrage durchgeführt, um die Bedürfnisse und Haltungen der Bevölkerung im Kanton Zürich zu digitaler Partizipation zu erfragen. Im Zeitraum vom 1. bis zum 24. März 2021 wurde eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe von über 1700 Personen befragt. Aus dieser Befragung lassen sich verschiedene Erkenntnisse ableiten. Erstens besteht ein Bedürfnis der Bevölkerung des Kantons Zürich nach mehr Partizipation, insbesondere in informellen Verfahren. Über 47% der Befragten finden, dass es aktuell eher zu wenig oder viel zu wenig Mitwirkungsmöglichkeiten bei strategischen Projekten, gesellschaftlichen Themen, Gemeindeversammlungen und aktuellen Herausforderungen gibt. Die Befragten erachten den Einbezug der Bevölkerung also als wichtig. Zweitens bevorzugt eine Mehrheit der Befragten über alle Partizipationsgrade hinweg (von Information bis Mitentscheid) den digitalen Kommunikationsweg. Drittens ist die Bevölkerung bezüglich der Thematik der Partizipation offen und an verschiedenen Themen interessiert. Wichtiger als das Thema ist ihnen viertens, dass digitale oder hybride Kanäle zur Mitbestimmung angeboten werden.

Die Erkenntnisse der Bestandesaufnahme und der Bevölkerungsumfrage wurden anschliessend in Interviews mit sechs Expertinnen und Experten diskutiert. Gerade in Bezug auf digitale Partizipationsmöglichkeiten ergaben sich so ergänzende Erkenntnisse. Expertinnen und Experten präzisieren, dass es wichtig sei, bei der Wahl des Partizipationskanals die Ziele des Vorhabens und die Anspruchsgruppe im Auge zu behalten, und verweisen auf mögliche Risiken. Sie sind sich einig, dass es in dieser Frage noch weitere Pilotprojekte und Evaluationen bedarf, um die Auswirkungen digitaler Partizipation abschätzen zu können. Weiter definieren die Expertinnen und Experten Rahmenbedingungen, die für einen erfolgreichen Partizipationsprozess beachtet werden sollten: Einhaltung der definierten Spielregeln, Transparenz und fairer Zugang (Stichwort Barrierefreiheit), Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit, Legitimität und Wirksamkeit der Prozesse.

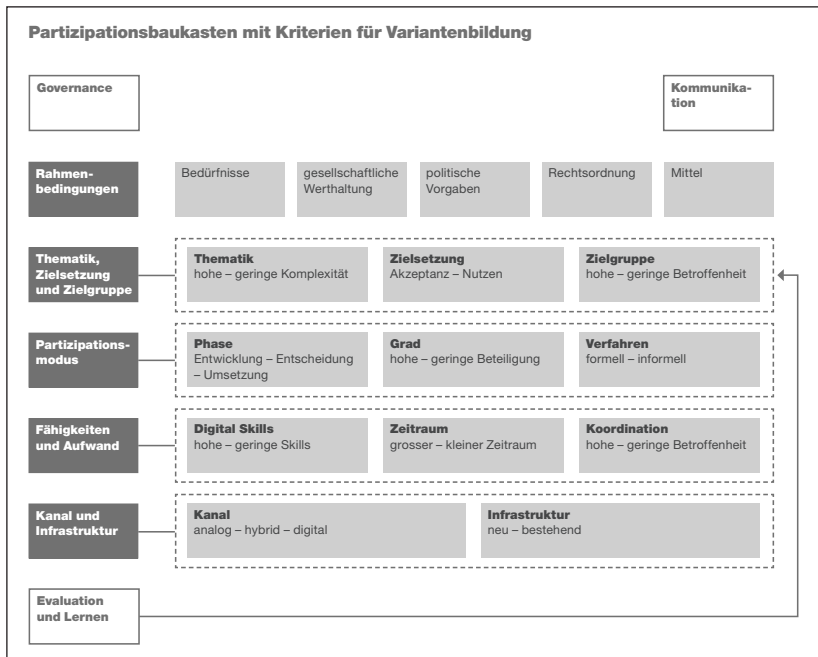
Ist-Analyse und Empfehlungen: Partizipation und Behördenprozesse

Zur Mitwirkung der Bevölkerung bei Behördenprozessen wurde ebenfalls eine Bestandesaufnahme in Form von Interviews mit neun Expertinnen und Experten aus Kanton und Gemeinden erstellt. Der Kanton Zürich und einige Zürcher Gemeinden und Städte weisen der Partizipation an Behördenprozessen einen wachsenden strategischen Stellenwert zu. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf das grosse Potenzial von digitalen und analogen Beteiligungsmöglichkeiten. Immer öfter wird die Bevölkerung in die Entscheidungsfindung oder in das Handeln von Verwaltungen miteinbezogen und durch digitale und hybride Partizipationskanäle unterstützt. Diese Einbindung ist in vielen Fällen ressourcenintensiv, gerade wenn z. B. spezifische Bevölkerungsgruppen explizit angesprochen werden sollen. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für Partizipationsprozesse bei Behördenprozessen ist das gemeinsame Verständnis für den Mehrwert von Partizipation sowie die Berücksichtigung von strategischen Zielen und Prinzipien. Es wird darauf verwiesen, dass gerade für die Entwicklung von Methoden, in der Erstellung von Dienstleistungen oder im Projektmanagement kleineren Verwaltungseinheiten oftmals die nötigen Mittel fehlen. Dieses Ungleichgewicht könnte durch Kooperationen, gemeinsame Investitionen oder das Bereitstellen von Softwares und Plattformen sowie durch Wissensaustausch abgefedert werden. Dadurch könnten mehr Behördenprozesse partizipativ gestaltet werden. Expertinnen und Experten haben im Anschluss an diese Erkenntnisse im Rahmen eines Workshops ein Zielbild entwickelt:

- *Nutzen:* Partizipative Behördenprozesse ermöglichen eine konstruktive Mitarbeit der Bevölkerung am Verwaltungshandeln. So kann die Verwaltung Bedürfnisse der Bevölkerung besser antizipieren und schneller und gezielter handeln.

- *Form:* Multi-Kanal-Ansätze ermöglichen eine Beteiligung je nach Zielsetzung und Zielgruppe. Die Art und Weise der Partizipation ist im besten Fall vorgängig offenzulegen. Der Moderation des Prozesses kommt eine zentrale Rolle zu.
- *Rahmenbedingungen:* Die Unterstützung der Politik ist für partizipative Behördenprozesse von zentraler Bedeutung. Intelligente, technische Systeme werden zur Unterstützung partizipativer Behördenprozesse beigezogen, um z. B. Anspruchsgruppen mit besonderen Eigenschaften zu erreichen.
- *Werte:* Partizipation erfolgt auf Augenhöhe, den Mitwirkenden steht ein hoher Grad an Autonomie und die Möglichkeit zur Selbstorganisation zu.
- *Prinzipien:* Die ganzheitliche und nutzerzentrierte Partizipation an Behördenprozessen ist zeit- und ortsunabhängig sowie barrierefrei möglich.
- *Herausforderung:* Der Zugang zur Zielgruppe ist die grösste Herausforderung. Es stellt sich als schwierig dar, Menschen mit dem Partizipationsangebot auch tatsächlich zu erreichen. Dabei braucht es auch ein besonderes Augenmerk auf die Zusammensetzung der Partizipierenden und deren Repräsentativität für die Gesamtbevölkerung.

Abbildung: Soll-Konzept Partizipationsbaukasten



Aus den oben beschriebenen Ergebnissen und Erkenntnissen der Bestandesaufnahme ableitend empfehlen die Autorinnen und Autoren der Studie, das Thema Partizipation der Bevölkerung weiterhin zu bearbeiten. Dafür schlagen sie vor, das von ihnen entwickelte Soll-Konzept, einen Partizipationsbaukasten (vgl. Abbildung 1), im Rahmen einer Konzeptphase zu testen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

Für die Erarbeitung eines Partizipationsbaukastens entschied die Autorenschaft der Studie, die Trennung der Teilprojekte (Teilprojekt 1: Partizipation und politische Prozesse, Teilprojekt 2: Partizipation und Behördenprozesse) aufzuheben. Die Idee hinter diesem adaptiven Baukastensystem ist es, Partizipationsvarianten auf den Anwendungsfall und Kontext anpassen zu können. Innerhalb der Rahmenbedingungen hängt die Ausgestaltung des Prozesses von verschiedenen Kriterien ab, die teilweise auch in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Die Kriterien für die Variantenbildung des Vorgehens sind:

- Rahmenbedingungen
- Thematik, Zielsetzung und Zielgruppe
- Partizipationsmodus
- Fähigkeiten und Aufwand
- Kanal und Infrastruktur

Die Kombination der verschiedenen «Bauteile» innerhalb dieser Kriterien trägt den Abhängigkeitsverhältnissen und Individualitätsansprüchen von Partizipationsprozessen Rechnung. 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. Im September 2022 wurde der Baukasten in einer angepassten Version noch einmal separat veröffentlicht und den Gemeinden und der Kantonsverwaltung als Partizipationsleitfaden zur Verfügung gestellt.

Fazit der Studie

Mehr Partizipationspotenzial (im Sinne von neuen Partizipationsmöglichkeiten) bedeutet nicht zwangsläufig mehr tatsächliche Partizipation (im Sinne von mehr Beteiligung). Dennoch könnten digitale Partizipationsangebote für mehr Personen, zum Beispiel solchen mit begrenzter zeitlicher und örtlicher Flexibilität, ermöglichen, sich an Partizipationsprozessen zu beteiligen.

Weiter zeigt die Bestandesaufnahme, dass eine digitale Partizipation selten aus (reinen) Effizienzgründen gewählt wird, sondern bestehende Partizipationsprozesse ergänzt oder neue Partizipationsprozesse zusätzlich ermöglicht werden. Eine Automatisierung durch Digitalisierung (allenfalls mittels Einsatzes künstlicher Intelligenz) sowie einer ausschliesslich digital gestalteten Partizipation führt gegenüber einer ana-

logen Partizipation möglicherweise zu einer Effizienzsteigerung bei Verwaltungen. Dies muss aber nicht zwangsläufig auch mit einem Effizienzgewinn bei der Bevölkerung verbunden sein.

Der ausgearbeitete Partizipationskasten wird innerhalb der strategischen Initiative Leistungen, die der Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung dient, im Rahmen eines «Transfer to Practice» getestet und in Zusammenarbeit mit Anwenderinnen und Anwendern weiterentwickelt. Für den Kanton Zürich wäre es wünschenswert, Behörden von Gemeinden oder Städten zu finden, die sich daran beteiligen und den Partizipationsbaukasten aktiv im Rahmen der (Weiter-)Entwicklung ihrer Behördenprozesse einsetzen.

2. Weitere Massnahmen zur Förderung der digitalen Partizipation

Die Empfehlungen der ZHAW-Studie werden innerhalb der Kantonsverwaltung in verschiedenen Massnahmen umgesetzt. In der Direktion der Justiz und des Innern wurde im Rahmen der strategischen Initiativen eine 50%-Stelle für digitale Mitwirkung und zur Förderung der Partizipation bei Behördenprozessen geschaffen. Im Statistischen Amt der Direktion der Justiz und des Innern erarbeitet die neu geschaffene Koordinationsstelle Teilhabe Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation, die ebenfalls digitale Mitwirkungsmöglichkeiten umfassen. Zudem steht seit 2022 eVernehmlassungZH zur Verfügung.

2.1 Partizipation beim Design von Behördendienstleistungen

Die strategischen Initiativen sind ein Umsetzungsinstrument des Leitbilds und der Strategie Digitale Verwaltung. Die Vorhaben werden von der Staatskanzlei gemeinsam mit den Direktionen umgesetzt. Die Initiativen orientieren sich an einer gemeinsamen Ambition sowie den Leitsätzen «gemeinsam digital unterwegs». Die Zusammenarbeit in den strategischen Initiativen findet entlang der fünf Themenbereiche Leistungen, Recht, Organisation, Daten und IKT-Infrastruktur statt. Für den Bereich Leistungen wird in RRB Nr. 1362/2021 die Ambition formuliert, dass (1) zentrale Leistungen aus Kundensicht zu identifizieren und zu erbringen seien (Serviceentwicklung) und (2) Leistungserbringungsprozesse aus Kundensicht neu zu denken und umzusetzen seien (mit der Bevölkerung und Unternehmen als «Kundinnen und Kunden»).

Mit Beschluss Nr. 1331/2022 legte der Regierungsrat, gestützt auf die Empfehlungen der ZHAW-Studie fest, dass der Einbezug der Nutzenden in die Gestaltung der Leistungen über etablierte Partizipationsprozesse erfolgen soll. Mit Beschluss Nr. 914/2023 bewilligte der Regierungsrat eine 50%-Stelle, um den Partizipationsbaukasten umzusetzen und weiterzuentwickeln. Im Rahmen der strategischen Initiative Leistungen kommt

damit der von der ZHAW entwickelte Partizipationsbaukasten in der Gestaltung von kantonalen Leistungen zum Einsatz. Er soll etabliert, gepflegt, weiterentwickelt und vermittelt werden.

Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, die mit der Digitalisierung von Leistungen beauftragt sind, erhalten dadurch Unterstützung dabei, die Endnutzerinnen und Endnutzer ihrer Leistung einzubeziehen. Damit wird sichergestellt, dass die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden in der Gestaltung der Leistung berücksichtigt werden.

Während der Baukasten im Rahmen der Digitalisierung von einzelnen Leistungen eingesetzt wird, sollen auch die Bedürfnisse der Nutzenden in einem übergeordneten und langfristigeren Umfang erhoben werden. Diese Bedürfnisse haben einen Einfluss auf die Priorisierung von Leistungen, die digital angeboten werden.

Mit der Einführung dieser systematischen Partizipationsprozesse im Rahmen der Digitalisierung von Leistungen an Bevölkerung und Unternehmen will die strategische Initiative Leistungen der Ambition gerecht werden, dass das Leistungsangebot auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausgerichtet ist.

2.2 Schaffung der Koordinationsstelle Teilhabe

Seit Juni 2023 besteht die Koordinationsstelle Teilhabe im Statistischen Amt. Die Koordinationsstelle fördert und stärkt die Teilhabe möglichst vieler Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Leben und an der Politik. Mit der Angliederung der Koordinationsstelle Teilhabe im Statistischen Amt, in dem sich auch die Abteilung Wahlen und Abstimmungen befindet ist, werden Synergien im Themenkreis politische Partizipation genutzt. Die Schwerpunkte der Koordinationsstelle sind:

- Förderung der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe und Stärkung des Zugangs zu den politischen Rechten
- Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung von Massnahmen gegen Diskriminierung
- Aufbau und Betreuung von thematischen Netzwerken in der Verwaltung, mit den Gemeinden und mit gesellschaftlichen Organisationen
- Bearbeitung von Fachfragen im Bereich politische Teilhabe sowie Aufbau und Betreuung in der Verbindung zur Forschung

Bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Schwerpunkte verfolgt die Koordinationsstelle aktiv einen Multi-Kanal-Ansatz und erachtet digitale Partizipationsformen als Querschnittsthema. Für die detaillierte Ausgestaltung und Umsetzung dieser Schwerpunkte befindet sich die Koordinationsstelle Teilhabe in einem Strategieentwicklungsprozess, der 2024 abgeschlossen wird. Im Rahmen des Strategieprozesses werden auch die Förderung von Massnahmen zur (informellen) digitalen politischen Partizipation vertieft.

2.3 Einführung von eVernehmlassungZH

Seit der Einführung von eVernehmlassungZH 2022 steht allen Stellen des Kantons eine digitale Möglichkeit zur Verfügung, sowohl offizielle Vernehmlassungsverfahren durchzuführen als auch Rückmeldungen aus der Bevölkerung zu unterschiedlichen Themen zu erhalten. Über das Web kann ein breiter Einbezug von unterschiedlichen Anspruchsgruppen für alle Beteiligten auf komfortable Art und Weise erfolgen. Informationen können vielfältig aufbereitet und von Interessierten leicht eingesehen werden. Weiter eröffnet eVernehmlassungZH die Möglichkeit für unmittelbare Rückmeldungen. Das Web als Kommunikationskanal erleichtert für einige interessierte Personen den Zugang und baut Hürden für eine aktive Mitwirkung über analoge Kanäle ab.

3. Fazit und Ausblick

Mit der wissenschaftlichen Studie sowie der zielgerichteten Bereitstellung von zusätzlichen personellen Mitteln wird die Partizipation der Bevölkerung sowohl in digitaler als auch in nichtdigitaler Form gestärkt. Auf diesen Grundlagen entwickeln die entsprechenden Stellen, namentlich das Statistische Amt, und die strategische Initiative Leistungen entsprechende Massnahmen zur Förderung der politischen Teilhabe einerseits wie auch zur Förderung der Teilhabe bei Behördenprozesse (d. h. bei der Erstellung und Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen) anderseits.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 226/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli