



**School of
Management and Law**

Ergebnisbericht

Befragung von Städten und Ge- meinden in der Deutschschweiz zur digitalen Mitwirkung

**Studienbericht des Instituts für
Verwaltungs-Management**

IMPRESSUM

Herausgeber

ZHAW School of Management and Law
Stadthausstrasse 14
Postfach
CH-8401 Winterthur

Institut für Verwaltungs-Management
<https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/>

Projektleitung, Kontakt

Prof. Dr. Caroline Brüesch, Leiterin Institut für Verwaltungs-Management
Dr. Alexander Mertes, Leiter Fachstelle Public Performance Management & Digital Transformation,
Institut für Verwaltungs-Management, alexander.mertes@zhaw.ch
Dr. Lyn Pleger, Institut für Verwaltungs-Management
Institut für Verwaltungs-Management, lyn.pleger@zhaw.ch

Autoren

Dr. Lyn Pleger, Institut für Verwaltungs-Management
Institut für Verwaltungs-Management, lyn.pleger@zhaw.ch
Dr. Alexander Mertes, Leiter Fachstelle Public Performance Management & Digital Transformation,
Institut für Verwaltungs-Management, alexander.mertes@zhaw.ch
Prof. Dr. Caroline Brüesch, Leiterin Institut für Verwaltungs-Management
Chantal Menzi, Institut für Verwaltungs-Management

März 2022

Copyright © 2022,
ZHAW School of Management and Law

Alle Rechte für den Nachdruck und die
Vervielfältigung dieser Arbeit liegen beim
Institut für Verwaltungs-Management der
ZHAW School of Management and Law.
Die Weitergabe an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Editorial

Werden digitale Partizipationsprozesse bis 2025 in Schweizer Gemeinden und Städten selbstverständlich sein?

Die Konova AG ist mit einer klaren Mission unterwegs «Mit intelligenten, digitalen Prozessen wollen wir unseren Kundinnen und Kunden ermöglichen, Mitwirkungsprozesse effektiv und effizient durchzuführen und dadurch Vorhaben erfolgreicher zu gestalten».

Die rasche Verbreitung der E-Mitwirkung auf kantonaler Ebene zeigt, dass die Einführung der digitalen Gesamtlösung für alle beteiligten Stellen eine deutliche Prozessverbesserung bei der Erfassung, Auswertung und Beantwortung der Rückmeldungen bringt.

Doch wie sehen dies Gemeinden und Städten? Wo sehen sie Chancen und Gefahren von digitalen Mitwirkungsverfahren? Welche Ziele verfolgen Verwaltungen, die bereits digitale Mitwirkungsprozesse einsetzen haben und welche Erfahrungen haben sie damit gemacht? Wo sehen Gemeinden Hürden, ihre traditionellen, durch digital unterstützten Prozesse abzulösen?

Unser Anspruch bei der Konova AG ist es, die E-Mitwirkung anhand von konkreten Kundenbedürfnissen weiterzuentwickeln und die Mitwirkungsprozesse unserer Kundinnen und Kunden digital zu unterstützen. Neben dem stetigen Austausch mit unseren Kundinnen und Kunden hilft der Forschungsauftrag an die ZHAW, deren Bedürfnisse besser zu verstehen und darauf reagieren zu können.

In diesem Sinne möchten wir uns bei allen Teilnehmenden für Ihren wertvollen Beitrag und der ZHAW für die Durchführung der Studie herzlich bedanken.

Roland Brun

Gründer und Verwaltungsratspräsident
Konova AG

Management Summary

Partizipationsprozesse werden durch Verwaltungen zunehmend digital durchgeführt. Trotz dieser zunehmenden Bedeutung an digitalen Mitwirkungsprozessen ist bisher jedoch wenig über die Beurteilung solcher Prozesse durch die Verwaltungen selbst bekannt. Mit Hilfe einer Befragung unter Städten und Gemeinden in der Deutschschweiz sollten deshalb die Erfahrungen mit digitalen Mitwirkungsprozessen, damit verbundene Chancen und Herausforderungen sowie Beurteilungen der digitalen Mitwirkung als Ganzes untersucht werden. Für die Datenerhebung wurden kleine und mittelgrosse Städte und Gemeinden in der Deutschschweiz befragt. Von den insgesamt 494 angeschriebenen Städten und Gemeinden beteiligten sich 188 an der Umfrage, was einer Rücklaufquote von 38 Prozent entspricht.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der befragten Städte und Gemeinden zwar bereits Erfahrung mit der Teilnahme an digitalen Mitwirkungsprozessen hat, jedoch nicht mit deren Durchführung. Der Grossteil der Befragten empfand die Teilnahme oder Durchführung als zufriedenstellend und die überwiegende Mehrheit von 92 Prozent würde die digitale Mitwirkung anderen Verwaltungen weiterempfehlen.

Unter denjenigen Gemeinden und Städten, welche bereits Erfahrung in der Durchführung digitaler Mitwirkungsprozesse aufwiesen, vertrat rund ein Drittel die Auffassung, dass der Einsatz einer digitalen Plattform zu einer erhöhten Akzeptanz in politischen Vorhaben geführt habe. Als häufigster Grund für die Unzufriedenheit mit der Durchführung wurde eine geringe Teilnahme der Bevölkerung genannt.

Die grösste Chance im Zusammenhang mit der digitalen Mitwirkung sahen die befragten Verwaltungen bei der Möglichkeit zu Effizienzsteigerungen, gefolgt von Chancen im Hinblick auf die Standardisierung von Mitwirkungsprozessen und einer grösseren Erreichung von Einwohnerinnen und Einwohnern. Die grössten Bedenken gegenüber digitaler Mitwirkung manifestierten sich einerseits in der Sorge, dass nicht alle Teilnehmenden das digitale Instrument bedienen könnten und andererseits in den durch eine Investition in eine Software-Lösung entstehende Kosten.

1. Ausgangslage und Forschungsziel

Partizipationsprozesse werden bei Verwaltungen zunehmend digital durchgeführt. Der erfolgreiche Einsatz von digitalen Partizipationstools (Software) steht im direkten Zusammenhang mit dem korrekten Setup des Partizipationsvorgehens (Prozess). Ein traditionell «offline» durchgeführtes Vorgehen wird verändert oder ganz abgelöst. Die digitale Technologie ist hinsichtlich der softwareseitigen Partizipationslösungen bereits weit fortgeschritten, während gleichzeitig im Kontext der Digitalisierung traditionelle Wege verlassen und durch neue Koordinationsprozesse ersetzt werden müssen. Dies bedeutet für die Projektverantwortlichen ein Paradigmenwechsel, was eine grosse Herausforderung für die Verwaltungen darstellt. Mit Hilfe einer Befragung von Städten und Gemeinden in der Deutschschweiz sollte deren Erfahrung mit digitalen Mitwirkungsprozessen, damit verbundene Chancen und Herausforderungen sowie deren Beurteilung der digitalen Mitwirkung als Ganzes untersucht werden. Konkret lagen der Befragung die folgende Fragestellungen zugrunde:

- Welche Erfahrung mit digitaler Mitwirkung haben Städte und Gemeinden in der Deutschschweiz?
- Welche Ziele verfolgen Verwaltungen, wenn sie Partizipationsprozesse initiieren?
- Wo liegen bei Verwaltungen die Haupt-Herausforderungen, wenn Sie (digitale) Partizipationsprozesse umsetzen?

2. Forschungsdesign und Datensatz

Für die Datenerhebung wurde eine Befragung unter Gemeinden in der Deutschschweiz durchgeführt. Die Befragung richtete sich an mittelgrosse (d.h. ab einer Gemeindegrösse ab 2'001 EinwohnerInnen) bis grosse Gemeinden, sodass der Fragebogen nur an Gemeinden mit mehr als 2'000 EinwohnerInnen versendet wurde.

Am 25. Oktober 2021 erhielten 494 Gemeinden eine E-Mail¹ mit der Einladung, sich an einer Befragung zum Thema digitale Mitwirkung der Bevölkerung zu beteiligen. Eine Woche später wurde ein Reminder verschickt und eine Woche später wurde die Umfrage geschlossen.

Der Fragebogen bestand aus insgesamt 26 offenen und geschlossenen Fragen, welche die Themen *Erfahrung in der Durchführung und Teilnahme an digitaler Mitwirkung* und damit einhergehende *Bedenken* und wahrgenommene *Schwierigkeiten, Chancen* und *Potenziale* sowie den *Einsatz von Partizipationsplattformen* umfasste. Die Befragung wurde insgesamt 200-mal aufgerufen. Nach Bereinigung des Datensatzes umfasst dieser 188 individuelle Antworten, was einer Rücklaufquote von 38 Prozent entspricht

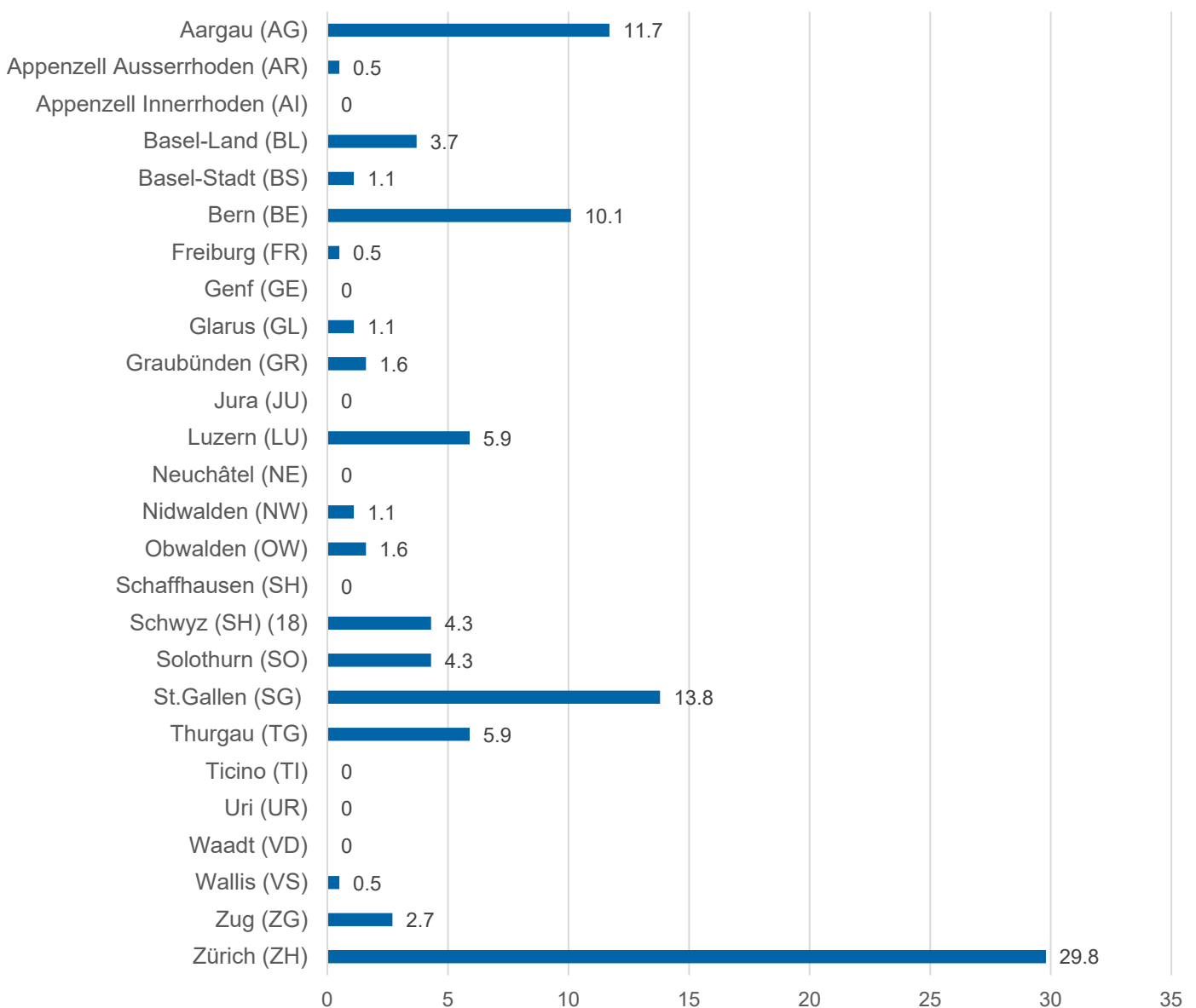
Der Fragebogen war auf Deutsch und Französisch verfügbar, richtete sich jedoch ausschliesslich an deutsch- oder mehrsprachige Kantone. Wurde bei der Frage nach der Kantonszugehörigkeit Genf, Neuchâtel, Tessin, Waadt oder Jura ausgewählt, erschien die Information, dass sich die Befragung ausschliesslich an deutschsprachige Kantone richte und der Fragebogen wurde beendet. Das erklärt, warum bei der Darstellung in Abbildung 1 keine Antworten aus diesen Kantonen erfasst wurden.

¹ Die Grundgesamt umfasste 513 Gemeinden. Es wurden lediglich von 494 Gemeinden öffentliche E-Mail-Adressen ermittelt. Diese wurden in die Erhebung berücksichtigt.

3. Ergebnisse

Der am meisten vertretene Kanton stellt Zürich dar, aus dem rund 30 Prozent der befragten Gemeinden stammen. Im Gegensatz dazu stammen die Befragten nur zu jeweils 0.5 Prozent aus den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Freiburg (N=188).

Abbildung 1: Kantonszugehörigkeit

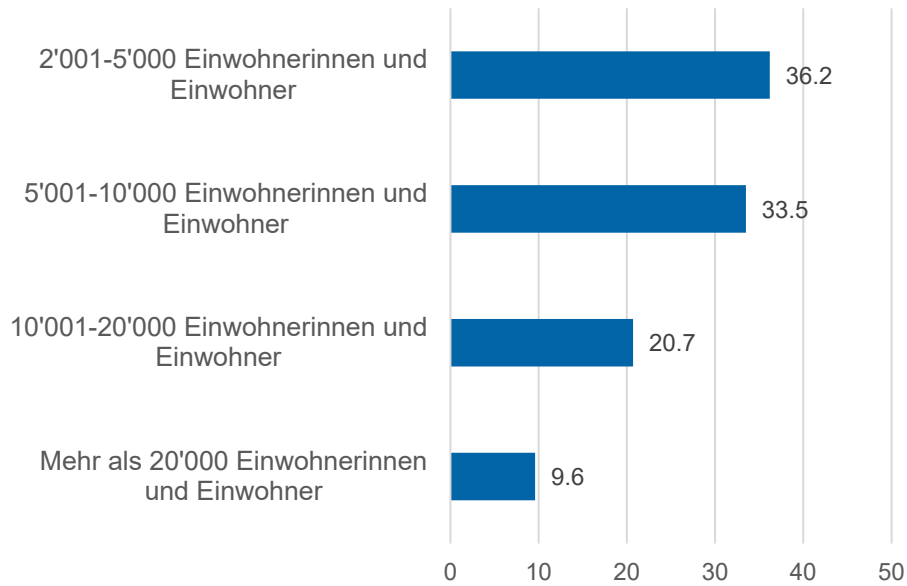


Anmerkung: Angaben in Prozent (N = 188)²

² Die Fallzahlen unterscheiden sich je Frage, da keine Pflichtfragen definiert wurden.

Die Gemeindegrösse der Befragten ist in Abbildung 2 dargestellt.

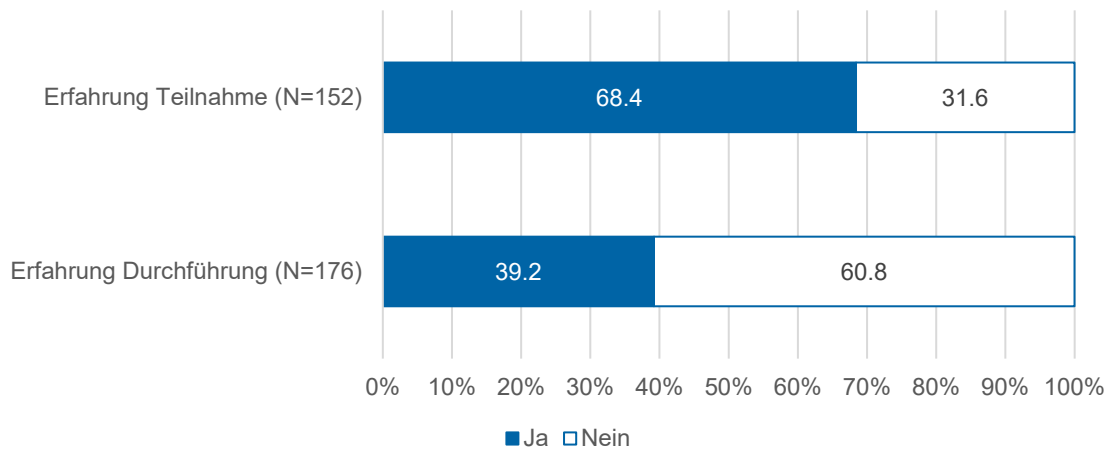
Abbildung 2: Gemeindegrösse der Befragten



Anmerkung: Angaben in Prozent (N=188)

Abbildung 3 zeigt die Erfahrung der Befragten mit der Teilnahme an digitalen Mitwirkungsprozessen einerseits und deren Durchführung andererseits.

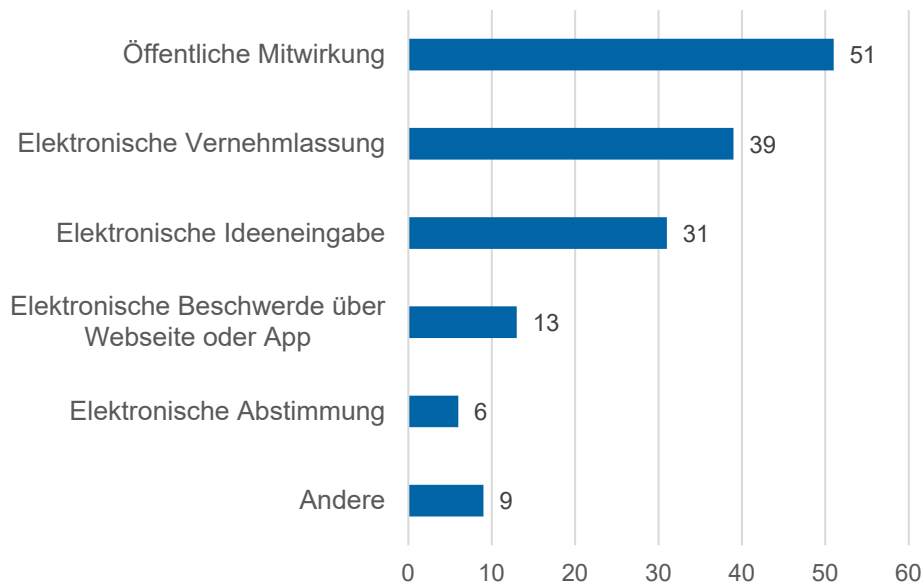
Abbildung 3: Erfahrung mit der Teilnahme und Durchführung



Anmerkung: Angaben in Prozent

Abbildung 4 zeigt die durch die Gemeinden und Städte eingesetzten Formen der digitalen Mitwirkung.

Abbildung 4: Durch Gemeinde/Stadt eingesetzte Form der digitalen Mitwirkung

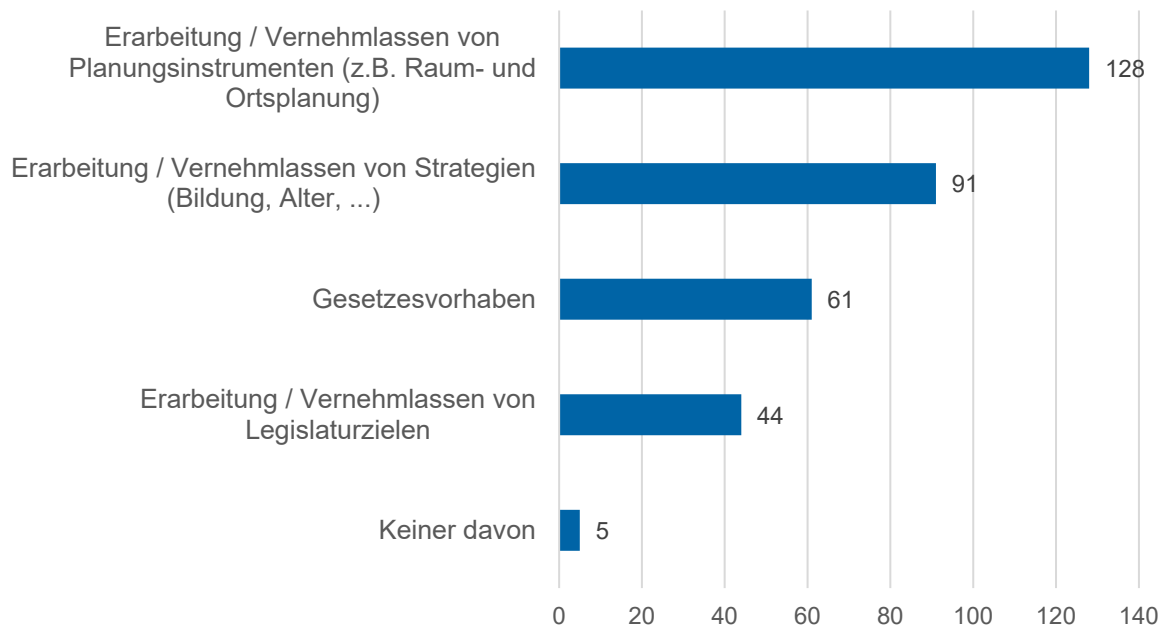


Anmerkung: Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennung möglich.

Als weitere Formen der digitalen Mitwirkung, die bereits eingesetzt wurden, wurden Bevölkerungsumfragen, Dialog über Facebook, digitaler Infoanlass mit Fragestellungen, elektronische Umfragen, Mitwirkung gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz sowie das Einholen von Stimmungsbildern zu verschiedenen Projektvorschlägen genannt.

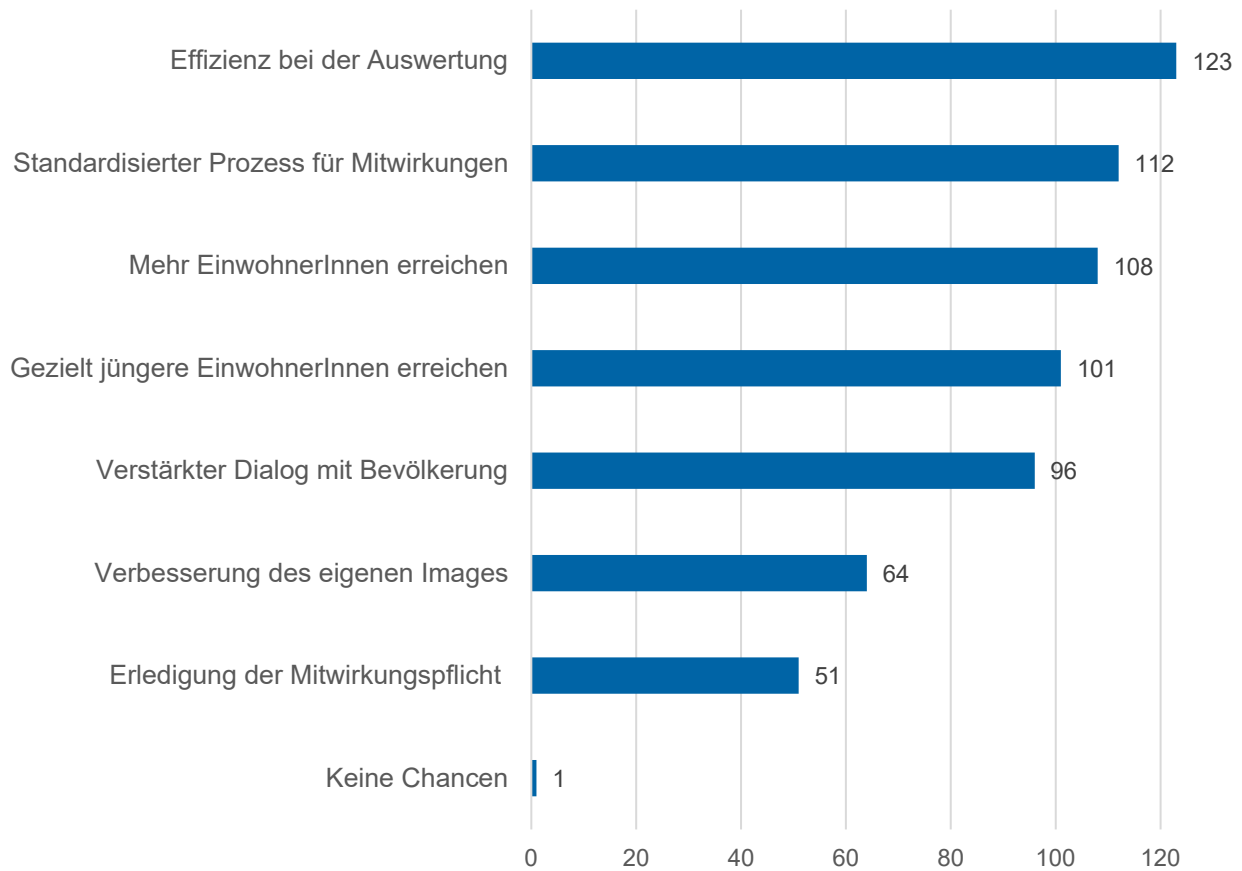
Denjenigen Gemeinden, welche bereits Erfahrung in der Durchführung digitaler Mitwirkungsprozesse aufwiesen, wurden weitere Fragen nach der Wirkung und der Nutzen der digitalen Mitwirkung gestellt. Hierbei gaben 31 Prozent an, dass der Einsatz einer digitalen Plattform zu einer erhöhten Akzeptanz in politischen Vorhaben geführt habe, wohingegen 20 Prozent diese Auffassung nicht teilten. 48 Prozent der Befragten konnten nicht einschätzen, ob der Einsatz einer digitalen Plattform die Akzeptanz erhöht habe, oder nicht (N = 64). Im Gegensatz dazu war die Mehrheit (53%) der Auffassung, dass die Bevölkerung durch die digitale Mitwirkung besser in das Vorhaben einbezogen wurde als bei analogen Mitwirkungsverfahren. 28 Prozent waren nicht dieser Meinung und 19 Prozent beantworteten die Frage mit «weiss nicht» (N = 64). Die Frage, ob durch die digitale Mitwirkung zusätzliche oder neue Erkenntnisse gewonnen und in das Sachgeschäft aufgenommen wurden, wurde durch 59 Prozent bejaht und durch 34 Prozent verneint. 6 Prozent beantworteten die Frage mit «weiss nicht» (N = 64).

Insgesamt würde der Grossteil von 92 Prozent die digitale Mitwirkung anderen Verwaltungen weiterempfehlen. Lediglich 2 Prozent würden die digitale Mitwirkung nicht weiterempfehlen und 6 Prozent beantworteten die Frage mit «weiss nicht» (N = 64).

Abbildung 5: Als sinnvoll erachtete Bereiche zur digitalen Mitwirkung

Anmerkung: Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennung möglich

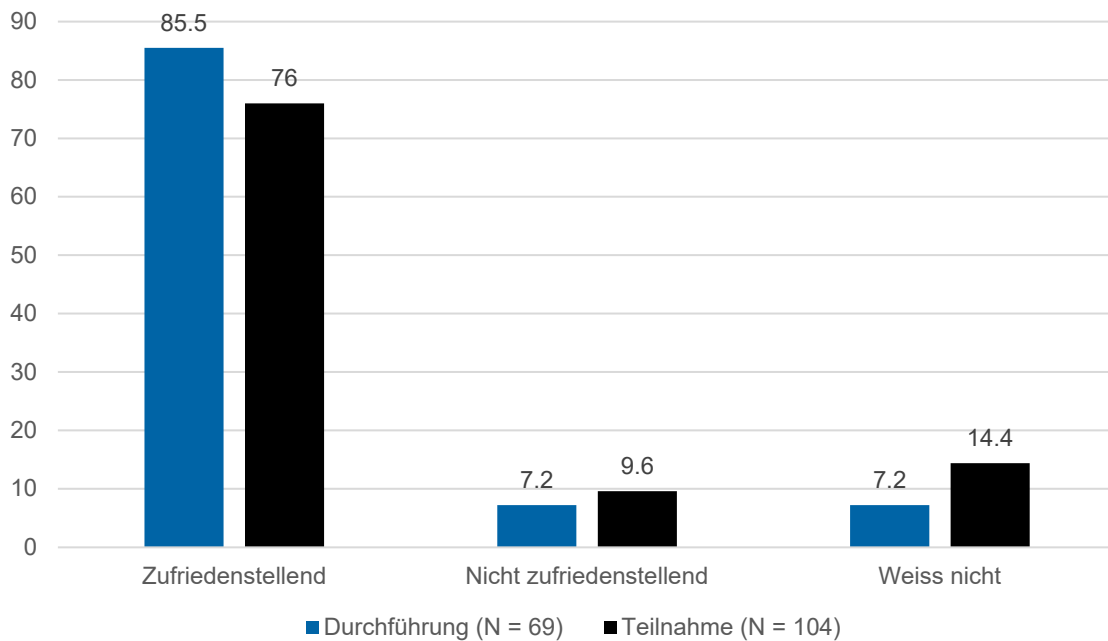
Die Mehrheit der Befragten (55 %) vertrat die Ansicht, dass elektronische Mitwirkung sowohl für formelle Partizipation (d.h. alle Formen von legaler und regulärer Partizipation) als auch informelle Partizipation (d.h. alle Formen der Partizipation ausserhalb der legalen und regulären Partizipation) sinnvoll sei. 31 Prozent hielten elektronische Mitwirkung nur für informelle Partizipation sinnvoll und 8 Prozent nur für formelle Partizipation und 5 Prozent für keins von beiden (N=169).

Abbildung 6: Chancen im Zusammenhang mit digitaler Mitwirkung

Anmerkung: Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennung möglich.

Ausgewählte weitere Chancen, die in Form offener Rückmeldungen genannt wurden, sind nachfolgend aufgeführt:

- Ergänzung zur physischen Mitwirkung, welche parallel dazu explizit gewünscht und bisweilen auch vermisst wurde
- Insbesondere jüngere EinwohnerInnen erreichen
- Je mehr sich dies durchsetzt desto höher wird der Erfolg, sprich Teilnahme, Qualität der Kommunikation und die mögliche Verbesserung der Projekte
- Leute erreichen, die bei analogen Mitwirkungen nicht mitmachen (nicht nur Junge)
- Vermehrter Einsatz von Bild / Karten und Videomaterial möglich

Abbildung 7: Zufriedenheit mit Durchführung und Teilnahme an digitaler Mitwirkung

Anmerkungen: Angaben in Prozent

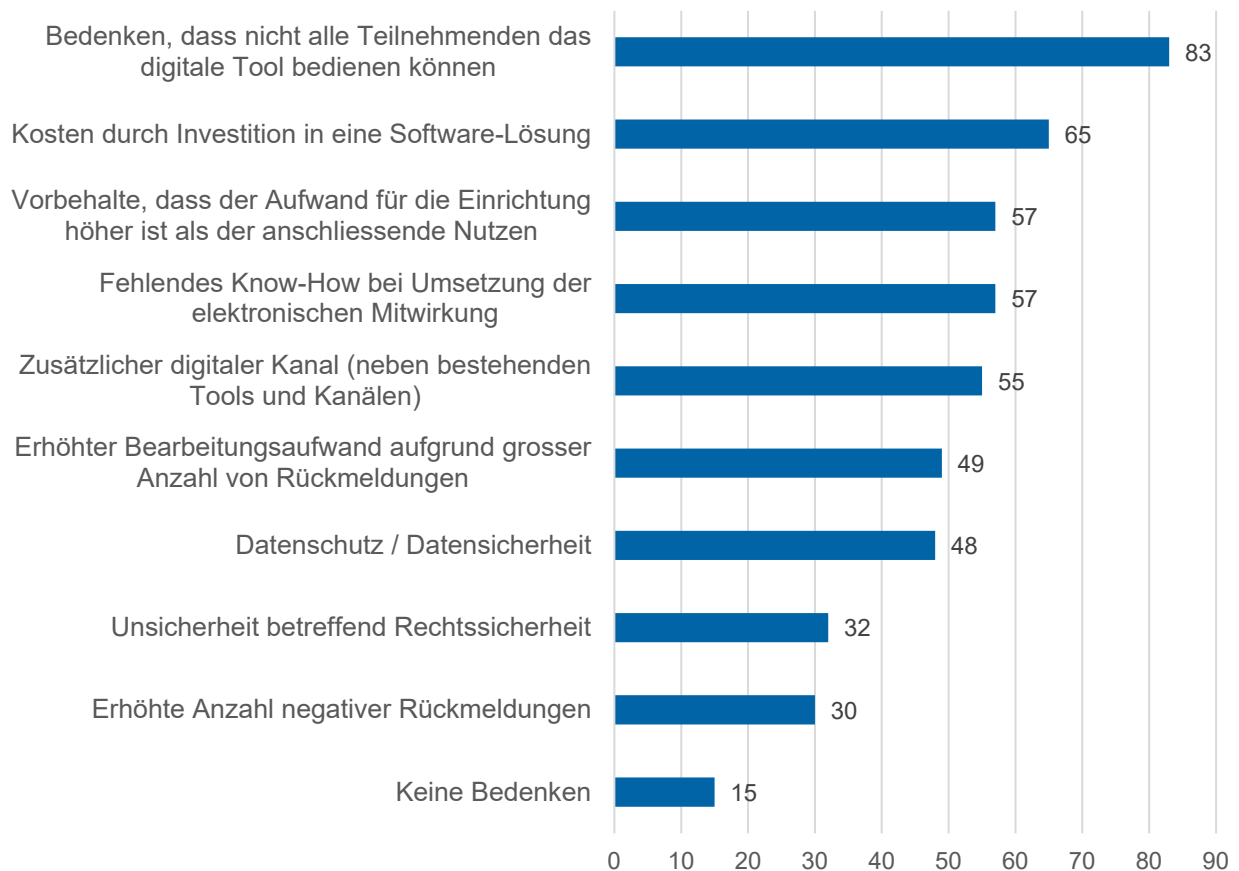
Um mögliche Herausforderungen zu identifizieren, die in der Umsetzung von digitalen Partizipationsprozessen auftreten können, wurde zusätzlich nach den Gründen für die Unzufriedenheit gefragt. In den offenen Rückfragen stellt eine zu geringe Teilnahme der Bevölkerung den häufigsten Grund für die Unzufriedenheit dar.

Die Gründe derjenigen, die angaben, mit der Durchführung nicht zufrieden gewesen zu sein, sind nachfolgend aufgeführt:

- Die Grösse unseres Netzes war zu klein. Daher war die Übertragung der Informationen plus die anschliessende Frage- und Antwortrunde suboptimal
- Fehlende Mitwirkung der Bevölkerung
- Geringes Interesse
- Sehr geringe Teilnahme
- Wenig Teilnahme der Bevölkerung

Die Gründe derjenigen, die angaben, mit der Teilnahme nicht zufrieden gewesen zu sein, sind nachfolgend aufgeführt:

- Die Dokumentationen (mehrere 100 Seiten) wurden zum Lesen und zur Stellungnahme hinterlegt. Die Hauptinformationen waren nicht direkt ersichtlich
- Es haben sehr wenige Personen teilgenommen
- Fehlende Mitwirkung der Bevölkerung

Abbildung 8: Bedenken im Zusammenhang mit digitaler Mitwirkung

Anmerkung: Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennung möglich.

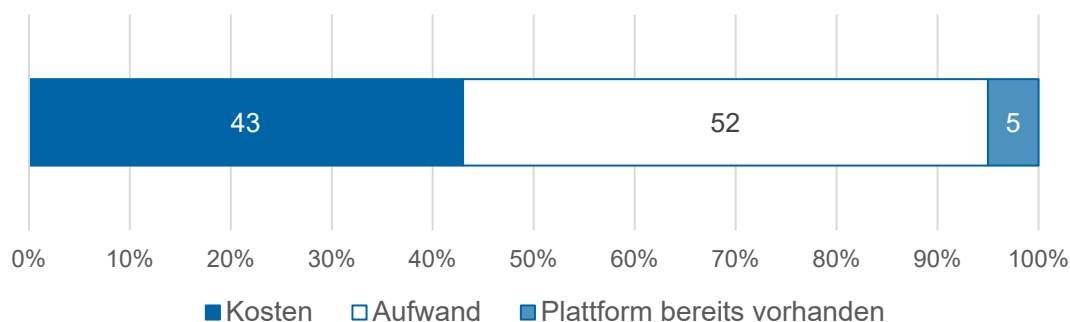
Ferner wurden weitere Bedenken in Form offener Rückmeldungen angegeben. Eine Auswahl dieser Bedenken ist nachfolgend aufgeführt:

- Ausschluss der Personen ohne Zugang zu elektronischen Medien
- Befürchtung, dass andere Formen (direkte Diskussionen, schriftliche Form etc.) wegen der Digitalisierung in den Hintergrund gedrängt werden. Dabei ist es gerade die Komplementarität, die eine erfolgreiche Partizipation ermöglicht.
- Die Inputs aus der Bevölkerung tatsächlich umzusetzen (politischer Wille / Kosten)
- Es werden immer die gleichen Personen antworten, wie neue Zielgruppen erreicht werden können ist nicht/kaum messbar.
- Geringe Teilnahme
- Gewünschte Zielgruppen können nicht erreicht werden
- Mehraufwand bei der Auswertung, da Zusammenführung von verschiedenen Kanälen (digital + Papier) notwendig
- Wecken von Erwartungen und Begehrlichkeiten, die nicht erfüllt werden können
- Partikularinteressen erhalten zu hohen Stellenwert
- Zusätzliche Belastung der IT-Ressourcen (personell)

Um die Herausforderungen für Verwaltungen bei der Durchführung von digitalen Partizipationsprozessen weiter zu beleuchten, wurde zum einen danach gefragt, ob die Gemeinde in den nächsten drei Jahren beabsichtige, eine Partizipationsplattform in ihrer Gemeinde oder Stadt anzuschaffen. Diejenigen Gemeinden, die keine Anschaffung einer Partizipationsplattform planten, wurden nach den Gründen gefragt.

Rund die Hälfte der Befragten (48%) waren sich zum Zeitpunkt der Befragung noch unsicher, ob sie eine Partizipationsplattform in ihrer Gemeinde anschaffen würden. 17 Prozent gaben an, eine Anschaffung zu planen und 35 Prozent planten keine Anschaffung (N=116).

Abbildung 9: Hauptgrund für den Verzicht auf die Anschaffung einer Partizipationsplattform



Anmerkung: Angaben in Prozent, (N=44).

Eine Auswahl weiterer, in Form offener Rückmeldungen gegebene Gründe für den Verzicht auf die Anschaffung einer Partizipationsplattform sind nachfolgend aufgeführt:

- Fehlende Ressourcen (Zeit, personell)
- Andere Digitalisierungsprojekte in der Verwaltung
- Kein Bedürfnis
- Nutzung durch Bevölkerung gering
- Personelle Ressourcen fehlen
- Wurde bis jetzt über andere Kanäle (Website) gemacht
- Zu geringer Nutzen

Der Grossteil der Befragten (60%) schätzte den Mehrwert von Partizipationsplattformen im Sinne von schnellerer Bearbeitung und Ergebnisauswertung als gross ein. 32 Prozent beurteilte den Mehrwert als «gering» und 5 Prozent sahen keinen Mehrwert. Durch 4 Prozent der Befragten wurde die Frage mit «weiss nicht» beantwortet (N=166). Demnach überrascht es nicht, dass 78 Prozent der Befragten angaben, dass sie ihre Verwaltung unterstützen würden, zukünftig Mitwirkungs- und Vernehmlassungsprozesse vermehrt digital durchzuführen (N=167).

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

School of Management and Law

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz
www.zhaw.ch/sml



swissuniversities