

# Mitwirken – Zug mitgestalten

## Informationen zur Durchführung von Partizipation in der Stadt Zug



1. Einleitung	3
2. Was verstehen wir unter Mitwirkung?	4
3. Warum und wozu führen wir Partizipation durch?	6
4. Was wird verhandelt?	7
5. Wer kann sich beteiligen?	8
6. Kompetenzen und Umsetzung durch die Stadt Zug	9
7. Grundsätze	12
8. Reflexion	14
9. Digitale Partizipation seit 2020	15

# 1. Einleitung

Die Stadt Zug legt grossen Wert darauf, ihre Einwohnerinnen und Einwohner sowie weitere Interessengruppen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik an ihren Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass dadurch nicht nur bessere Lösungen gefunden werden, sondern sich auch die politische Dialogkultur verbessert. Zur Beteiligung von verschiedenen Dialoggruppen führt die Stadt Zug Mitwirkungsprozesse durch. Diese unterscheiden sich je nach Fragestellung und Kontext in Art, Umfang und Ausgestaltung. Solche Mitwirkungsverfahren sind anspruchsvolle Projekte, die sorgfältig geplant und kompetent umgesetzt werden müssen, damit sie nicht zu Enttäuschungen und Resignation der Teilnehmenden führen. Auf den folgenden Seiten weisen wir darauf hin, worauf bei der Planung und Durchführung geachtet werden muss.

Sie finden Antworten auf folgende Fragen:

- Was verstehen wir unter Mitwirkung?
- Warum bieten wir Mitwirkung an?
- Was ist der Gegenstand der Mitwirkung?
- Wer ist für die Durchführung zuständig?
- Wer hat welche Erwartungen?
- Welche Form wählen wir?
- Welche Qualitätskriterien sind massgebend?
- Sind die Ressourcen und Kompetenzen für die Umsetzung vorhanden?
- Welche Vorbehalte gibt es?

Viele Städte arbeiten heute auch mit digitalen Dialogplattformen. Diese können den analogen Prozess unterstützen und bieten darüber hinaus erweiterte Möglichkeiten der Information und des Austausches. Seit 2020 verfügt die Stadt Zug über ein sogenanntes E-Partizipationsportal. Deshalb wird hier auch auf Besonderheiten im Umgang mit diesem Dialoginstrument eingegangen.

## Impressum

Herausgeber Stadtrat von Zug  
 Projektleitung Stadtentwicklung  
 Adresse Gubelstrasse 22  
 6300 Zug  
 www.stadtzug.ch  
 November 2020

## 2. Was verstehen wir unter Mitwirkung?

### Definition von Partizipation

«Mitwirkung», «Bürgerbeteiligung», «Einbezug der Bevölkerung» oder «Partizipation» sind Synonyme. Sie werden verwendet, um den Prozess der «geteilten Einflussnahme» zum Ausdruck zu bringen. Gemeint ist ein Austausch- und Lernprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen beziehungsweise deren Repräsentanten (z. B. Verwaltung, Bevölkerung, Investoren, soziale Organisationen etc.). In diesem Austauschprozess sichern sich die Beteiligten selber eine Einflussnahme – oder diese Einflussnahme wird ihnen zugestanden. Die **Einflussnahme** betrifft eine Entwicklung oder einen Inhalt, der die Personen in der einen oder anderen Art direkt betrifft. Die **geteilte Einflussnahme** bezieht sich auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess (z. B. Analyse der Bedürfnisse und deren Berücksichtigung in der Nutzungsplanung) sowie auf die Strukturen, in welche dieser Prozess eingebettet ist (z. B. die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes «Öffentlicher Raum»).

Besteht keine Möglichkeit, ein Ergebnis zu beeinflussen, oder besteht diese Möglichkeit lediglich unilateral, dann liegen aus der Perspektive der Betroffenen keine Beteiligungsspielräume vor. Ohne diese kann und sollte eine Partizipation nicht angeboten werden.

Je nach persönlichem oder beruflichem Hintergrund, Funktion oder Rolle, die eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer einer Partizipation mitbringt, können unterschiedliche Erwartungen bezüglich des Verfahrens oder des Ergebnisses bestehen. Während für die Politik eher der Interessenausgleich, aber vielleicht auch die Transparenz im Fokus steht, denkt die Verwaltung eher an Kundenorientierung, Dienstleistungsqualität und Nutzerzentriertheit. Die Planung hingegen hat eher die Koproduktion und die Einbindung von verschiedenen Akteuren in den Planungsprozess im Auge. Damit Partizipation zum Erfolg führt, muss allen Verständnissen Rechnung getragen werden.

### Formen der Partizipation

Die Gesetzgebung sieht für viele Verwaltungsprozesse eine sogenannte obligatorische Mitwirkung vor. Diese nennen wir hier «**formelle Mitwirkung**». Ergänzend dazu führen heute aber viele Verwaltungen auch freiwillige, sogenannte «informelle Mitwirkung» durch. Die Hinweise in dieser Broschüre beziehen sich ausschliesslich auf «**informelle Mitwirkungen**», die wir hier vereinfacht «**Partizipation**» nennen. Teilnehmende eines Partizipationsprozesses müssen sich bewusst sein, dass diese Verfahren eigene Spielregeln haben – und wo welche Einflussmöglichkeiten bestehen.

### Analoge & digitale Partizipation

Es gibt zahlreiche Formen der analogen Mitwirkung. Diese können sich im Grad der Einflussnahme, in der Anzahl Teilnehmenden oder in der Art des Gegenstandes unterscheiden. Moderierte Workshops in unterschiedlich grossen Gruppen oder Befragungen werden von der Stadt Zug seit Jahren durchgeführt. Durch die persönlichen Kontakte erhält das Ergebnis für

alle Beteiligten eine höhere Bedeutung, eine Art soziale Gültigkeit, und es entstehen neue Netzwerke, die weiterhin genutzt werden können.

Seit 2020 verfügt die Stadt Zug über eine digitale Partizipationsplattform, welche für die Begleitung von analogen Prozessen (oder unabhängig davon) genutzt werden kann. Besonderheiten zu dieser Anwendung finden Sie auf Seite 15.

Ob analog oder digital: In den meisten Fällen ist der Beizug einer professionellen Projektbegleitung und/oder Moderation zu empfehlen. Sie stellt eine erste Aussen-sicht dar und bringt Struktur und Übersicht in das Verfahren.

### 3. Warum und wozu führen wir Partizipation durch?

Einer oder mehrere der nachfolgenden Gründe können für die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens sprechen:

#### Mit Blick auf den Planungs- oder Verhandlungsgegenstand

- Der Planungs- oder Verhandlungsgegenstand hat einen hohen Öffentlichkeitsgrad bzw. interessiert eine grosse Gruppe von Nutzenden/Betroffenen.
- Der Verhandlungsgegenstand enthält ein hohes Konfliktpotenzial, welches über den Dialog reduziert werden soll.
- Die Ansprüche der Nutzergruppen sind nicht hinreichend bekannt und sollen über den Prozess in Erfahrung gebracht werden.
- Die Kompetenz einer Ziel- und Interessengruppe soll genutzt werden.
- Der Horizont soll erweitert und es sollen neue Lösungen gefunden werden.
- Die Entscheidungsfindung und das Ergebnis sollen verbessert werden.

#### Mit Blick auf die Bevölkerung der Stadt Zug

- Es werden Einwohnerinnen und Einwohner mit einbezogen, die kein Stimm- und Wahlrecht haben – oder Interessengruppen, die nicht in der Stadt Zug wohnen.
- Verschiedene Akteure sollen vernetzt, allenfalls auch aktiviert werden.
- Das demokratische Engagement der Bevölkerung oder gewisser Ziel- oder Interessengruppen soll erhöht werden.
- Die Identifikation mit dem Standort soll grösser werden.
- Das Verständnis für ein Thema soll vertieft werden.

#### Mit Blick auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit

- Der Dialog mit der Verwaltung oder unter verschiedenen Interessengruppen soll gefördert werden.
- Das Vertrauen in die Verwaltung oder das gegenseitige Vertrauen von Interessengruppen soll gestärkt werden.

### 4. Was wird verhandelt?

Je genauer der Gegenstand der Partizipation beschrieben und eingegrenzt werden kann, desto höher sind die Erfolgchancen des Prozesses. Es geht um folgende Fragen:

- Eignet sich das Thema für Mitwirkung?
- Gibt es Beteiligungsspielräume?
- Was ist verhandelbar – was nicht?
- Wie ist das Thema vermittelbar?
- In welchen Kontext ist das Thema eingebunden (politisch, zeitlich, räumlich, gesetzlich)?
- Von welchem Zeithorizont der Umsetzung reden wir?
- Welche Interessengruppen gibt es? Welches Interesse vertreten sie?
- Welche Erwartungen bestehen bezüglich des Ergebnisses, des Prozesses?
- Wie fliessen Mitwirkungsergebnisse in den Planungsprozess ein?

Dazu gehört insbesondere auch das Aufzeigen der normativen Verfahrensabläufe und Entscheidungskompetenzen. Meistens liegen diese weiterhin bei der Verwaltung oder beim Parlament und nicht bei der Mitwirkungsgruppe. Gegenüber den Teilnehmenden ist aufzuzeigen, wie die Ergebnisse der Mitwirkenden (etwa Vorschläge, Ideen, Hinweise oder Rückmeldungen) die Entscheidungsträger erreichen und welches Gewicht diese dort haben.



## 5. Wer kann sich beteiligen?

Ziel und Wunsch der Mitwirkung ist in der Regel die Einbindung möglichst breiter Teilnehmerkreise. Ein wichtiger Teil der Vorbereitung widmet sich deshalb der Frage, welche Zielgruppen eingebunden werden und wie diese erreicht werden können. Zielgruppenspezifische Kommunikation ist hier von grosser Bedeutung. Oft genügen dafür weder konventionelle noch alternative Kommunikationsmittel, sondern es müssen Verknüpfungen und Spurgruppen dafür genutzt

werden, spezifische Teilnehmergruppen für die Mitwirkung zu gewinnen. Auch der Prozess selber muss zielgruppengerecht gestaltet sein. Dies kann unter Umständen bedeuten, dass mehrere getrennte Veranstaltungen durchgeführt werden müssen (z.B. Altersgruppen oder Sprachgruppen).



## 6. Kompetenzen und Umsetzung durch die Stadt Zug

### Kompetenzzentrum Partizipation

Die Stabsstellen Kommunikation und Stadtentwicklung sowie die Fachstelle Soziokultur verfügen über Basiswissen und Fachkompetenz in den Bereichen Partizipation und Grossgruppenmoderation. Sie unterstützen die Abteilungen nach Bedarf bei der Planung der Prozesse oder bei der Evaluation von externen Anbietern. Hier wird das Prozess- und Konzeptions-Know-how zentral angesiedelt und für die Departemente zur Verfügung gestellt. Eine fachübergreifende Arbeitsgruppe Partizipation pflegt den Wissens- und Erfahrungsaustausch und trägt diesen in die Fachabteilungen und Departemente.

### Kommunikation und Partizipation

Partizipation und Kommunikation sind klar zu unterscheiden, trotzdem müssen sie in Bezug auf ein Partizipationsprojekt Hand in Hand geplant und umgesetzt werden: Kommunikation und Dialog muss man konsequent zusammen denken. So benötigen Dialoge nicht nur Kommunikation (zur Mobili-

sierung), Dialoge ziehen immer auch weitere Kommunikation nach sich (Ergebniskommunikation), und sie sind immer selbst Kommunikationsbaustein und Gelegenheit zu kommunizieren (indem sie beispielsweise auf das nächste Dialogangebot verweisen). Die städtische Kommunikation ist in den Prozess einzubinden und die Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen und der Kommunikation für jedes Projekt zu definieren.

### Moderationskompetenz

Da die Durchführung erfolgreicher Mitwirkungsprojekte grosse Erfahrung verlangt, empfiehlt es sich, externe Partnerfirmen damit zu beauftragen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungen schätzen in der Regel auch die Unvoreingenommenheit externer Moderatoren, weil dadurch eine klare Trennung der fachlichen Verantwortung von der Prozessverantwortung erzielt wird und Rollenkonflikte vermieden werden.

### Zuständigkeit der Verwaltung

Je nach Fokus und Thema der Partizipation gilt es zu klären, wo in der Verwaltung die Federführung anzusiedeln ist. Liegt der Schwerpunkt auf der Nutzerforschung, stehen eher die Fachdepartemente im Vordergrund. Diese pflegen den Kontakt zu den Ziel- und Interessengruppen, definieren den Verhandlungsgegenstand und führen den Partizipationsprozess. Geht es eher um Umsetzung und Gestaltung, können auch die ausführenden Abteilungen den Prozess führen.

Nur durch eine Verbindung der Planung mit der Beteiligung wird eine ganzheitliche Partizipation möglich. Erst dadurch werden Themen, Fragestellungen und Beteiligungsgegenstände sichtbar. Und es werden Beteiligungsgrenzen definiert, sowohl inhaltliche (durch Setzung von fachlichen oder rechtlichen Parametern) als auch zeitliche. Eine Beteiligung sollte immer innerhalb eines festzulegenden Zeitfensters stattfinden. So lassen sich Ergeb-

nisse sinnvoll und rechtzeitig in den fachlichen Abwägungsprozess einbeziehen. Damit wird auch klar, warum bei Online-Mitwirkungen Beteiligungsangebote nicht über zu lange Zeiträume oder für eine unbestimmte Zeit angeboten werden dürfen.

### Planung und Vorbereitung

Partizipation ist eine Form des Zusammenwirkens. Die Vorbereitung beginnt im engsten Arbeitsumfeld. Bereits bei der Planung stellt sich daher die Frage des Einbezugs von Interessengruppen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Die Begründung eines Partizipationsprojekts entwickelt sich immer entlang folgender Leitfragen:

- Warum und wozu starten wir die Partizipation?
- Welches Verständnis von Partizipation haben wir?
- Wird der Prozess von allen Projektbeteiligten mitgetragen?
- Was ist der Gegenstand der Partizipation?
- Wie gross ist der Entscheidungsspielraum?
- Wer kann/soll sich wie in den Partizipationsprozess einbringen?
- Wie erreichen wir die Dialoggruppen, welche wir einbinden möchten?
- In welchem Kontext entfaltet sich die Partizipation?

- In welchen Schritten sollen welche Themen und Fragestellungen bearbeitet werden?
- Wie werden die Mitwirkungsergebnisse kommuniziert?
- Wer verwendet die Mitwirkungsergebnisse?
- Wie wird die Auswertung und Dokumentation gesichert?

Im Internet und im Buchhandel stehen zahlreiche sehr gute Leitfäden für die Durchführung von Partizipationsprozessen zur Verfügung.

## 7. Grundsätze

Partizipation hat zum Ziel, möglichst viele Betroffene am Entscheidungs- oder Gestaltungsprozess zu beteiligen. Damit dies gelingen kann und nachhaltige Ergebnisse erzielt werden können, haben

die Prozessverantwortlichen einige Grundsätze einzuhalten. Diese haben zum Ziel, Transparenz und Vertrauen zu schaffen und ein gutes Erwartungsmanagement zu erreichen.



### Erfolgskriterien

- Ziele klar formulieren und offen kommunizieren.
- Verhandlungsgegenstand verbindlich festlegen.
- Vorhandene Beteiligungsspielräume aufzeigen.
- Zielgruppen klären und analysieren (Wer ist betroffen? Wie werden sie erreicht?).
- Erwartungen aller Beteiligten klären (Organisatoren und Teilnehmende).
- Ergebnisoffenheit anstreben und Ergebnisverwendung nachvollziehbar aufzeigen.
- Transparenz schaffen durch offene Kommunikation (Fragen und Verfahren offenlegen).
- Verbindlichkeit (Regeln schaffen und kommunizieren).
- Verständliche und klare Informationen zum Beteiligungsgegenstand geben – erreichbar für alle Beteiligten.
- Abgrenzung zu anderen Prozessen (formelle Mitwirkung!) aufzeigen.
- Sorgfältige und zielgruppen-gerechte Kommunikation sicherstellen.

- Fairness gegenüber allen Akteuren einhalten.
- Konstruktive Arbeitsumgebung und Prozessarchitektur schaffen.
- Klare Beteiligungsgrenzen setzen und allen Beteiligten aufzeigen.
- Einen verlässlichen Umgang mit Ergebnissen sicherstellen.
- Den Prozess sorgfältig und professionell planen und durchführen (externe Begleitung).

### Fallstricke und Stolpersteine

- Zu hohe Erwartungen der Beteiligten.
- Entscheidungsträger wurden nicht eingebunden.
- Gegenstand wurde nicht klar eingegrenzt.
- Beteiligungsspielräume und -grenzen wurden nicht klar kommuniziert.
- Interessengruppen wurden nicht berücksichtigt.
- Ergebnisse wurden nicht klar kommuniziert.
- Projekte wurden nicht umgesetzt.

## 8. Reflexion

Partizipation ist auch bei der besten Vorbereitung und Durchführung nie repräsentativ, weil sie immer nur einen Teil der Betroffenen und Interessierten mobilisieren kann. Die Tatsache muss allen Beteiligten bewusst gemacht werden, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Daher ist es wichtig, Partizipation – insbesondere, wenn sie (auch) online durchgeführt wird – nicht auf die «Produktion» von Zahlen oder Klicks zu reduzieren, sondern dafür zu sorgen, dass «qualitative Daten» in Form von Argumenten, Vorschlägen und Hinweisen erzeugt werden. Denn nur diese lassen sich aufgrund fehlender Repräsentativität plausibel und

legitim in einen fachlichen Abwägungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozess integrieren.

Auch gibt es – trotz relativ grossem Ressourcenaufwand – keine Garantie, dass Planungen und Projekte im Anschluss an durchgeführte Mitwirkungsprozesse einen einfacheren Entscheidungsweg durchlaufen. Dies hebt die eingangs erwähnten Vorteile nicht auf. Insbesondere der gegenseitige Respekt und die Dialogkultur sind nachhaltige Effekte, die durch kompetent durchgeführte Mitwirkungsveranstaltungen gefördert werden können. Dies haben Prozesse der Stadt Zug in der Vergangenheit gezeigt.



## 9. Digitale Partizipation seit 2020

Anlässlich verschiedener anstehender Partizipationsprozesse (Ortsplanungsrevision, Kulturstrategie, Schulhaus Herti, Detailhandel) hat die Stadt Zug ein Portal für digitale Partizipation in Betrieb genommen. Auf der Plattform werden folgende Beteiligungsformate angeboten, die je nach Zielsetzungen, Beteiligungsphasen, Fragestellungen oder Zielgruppen eingesetzt werden können:

- Ideen sammeln, Zielbilder abfragen (Brainstorming zu Beginn eines Mitwirkungsverfahrens).
- Wünsche und Bedürfnisse einholen, offene Diskussion entlang von Themen führen (z. B. zu Themen, die zuvor in einer Vor-Ort-Veranstaltung gesammelt und geclustert wurden).
- Thesen diskutieren (Bilder/Thesen kommentieren, zum Beispiel, um Zwischenergebnisse eines Prozesses auch einem grösseren Kreis zur Diskussion zu stellen).
- Feedback zu Zwischenergebnissen geben (die beispielsweise durch eine Grossgruppe entstanden).

- Überblick/Information zu laufenden Verfahren (z. B. durch eine interaktive Timeline).
- Informationen zum diskutierten Thema (Projekträume, Infoseiten).

Die Erfahrung anderer Städte zeigt, dass die Nutzung von E-Partizipationsplattformen in den meisten Fällen nur in Kombination mit analoger Partizipation effektiv und für alle Parteien zufriedenstellend ist. Durch die Hinzunahme online-moderierter Dialoge können beispielsweise analoge Mitwirkungsergebnisse zur weiteren Diskussion und Kommentierung auch denjenigen zugänglich gemacht werden, die an einer Grossgruppenveranstaltung vor Ort nicht teilnehmen können oder wollen. Andererseits lassen sich Mitwirkungsergebnisse eines online-moderierten Dialoges nutzen, um sie anschliessend im Rahmen einer analogen Grossgruppenveranstaltung aufzunehmen und weiter zu entwickeln.

Folgende Vorteile, aber auch Herausforderungen und Einschränkungen digitaler Partizipation sind zu nennen:

### Chancen digitaler Partizipation

- Es werden mehr unterschiedliche Zielgruppen erreicht.
- Anonyme Mitwirkung ist möglich (Versachlichung).
- Zusätzliches Informationsmaterial kann (interaktiv oder multimedial) zur Verfügung gestellt werden, sowohl mit Blick auf Fachinhalte («Was-Informationen») als auch mit Blick auf Planungs- und korrespondierende Beteiligungsprozesse («Wie-Informationen»).
- Rasche und einfache Einladungen/Rückmeldungen an alle oder einzelne Teilnehmer möglich.
- Diskussion von mehreren verschiedenen Themen parallel auf einem Portal möglich. Dadurch können Vor-Ort-Formate entlastet werden.
- Durch die datenbasierte Teilnahme lassen sich Beteiligungen einfacher dokumentieren und können nachvollziehbarer ausgewertet und archiviert werden.
- Ausbaupotenzial mit neuen Technologien (wie Virtual Reality, Augmented Reality oder Crowdmapping).

### Herausforderungen digitaler Partizipation

- Hoher Moderations- und Redaktionsbedarf, je nachdem auch an Wochenenden.
- Mediengerechte Aufbereitung der Inhalte.
- Crossmediale Konzeption von Beteiligungsverfahren (verschiedene Kanäle verwenden, um unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen).

### Einschränkungen digitaler Partizipation

- Das Nebeneinander privater Ansichten im Netz vermag nicht immer eine neue Öffentlichkeit zu generieren. Es entsteht eher eine «geteilte Privatheit».
- Anonymität und räumliche Distanz verleiten eher zu «schlechtem Stil» als analoge Veranstaltungen («Haters»).
- Autoren und Leser gruppieren sich gerne zu Echoräumen, in denen alle gleich denken: man liest, was man lesen möchte.
- Eine gewisse Ermüdung ist gegenüber der Pionierphase von E-Partizipation bei einzelnen Zielgruppen bereits spürbar.
- Bei ungenügender Moderation der Portale können Prioritäten verschoben werden.



Hinweise zur Durchführung von Partizipation

### Qualitätssicherung und Weiterentwicklung

Für die Weiterentwicklung der städtischen E-Partizipationsplattform ist die Kommunikationsabteilung der Stadt Zug zuständig. Sie ist verantwortlich für die Implementierung von neuen Projekten auf Antrag der Fachabteilungen sowie für eine allgemeine Qualitätssicherung. Sie instruiert und schult die Fachabteilungen, während diese für die Inhalte und den Dialog auf ihren Projektseiten verantwortlich sind.

Stadt Zug  
Präsidialdepartement  
Stadtentwicklung

Gubelstrasse 22, 6301 Zug  
stadtentwicklung@stadszug.ch  
www.stadszug.ch

