



GUTE BÜRGERBETEILIGUNG

Leitlinien für Mitarbeiterinnen
und Mitarbeiter des Bundesministeriums
für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

IFOK.
A CADMUS COMPANY

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

IMPRESSUM

Herausgeber:

IFOK GmbH

Reinhardtstraße 58
10117 Berlin
www.ifok.de

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV)

Freiherr-vom-Stein-Straße 2
67346 Speyer
www.foev-speyer.de

Autorinnen und Autoren:

Kathrin Bimesdörfer, IFOK
Dr. Jonas Gobert, IFOK
Dr. Silke I. Keil, FÖV
Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow, FÖV

unter Mitarbeit von
Bettina Engewald, FÖV
Ingo Hamann, FÖV
Marius Herr, FÖV

Gestaltung und Illustration:

Ilka Renz, Darmstadt

Publikation als pdf:

www.bmu.de/buergerbeteiligung/

Stand:

Januar 2019

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Dokument nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

Im Auftrag des:

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), 11055 Berlin

INHALT

Einleitung	4
1. Klare Ziel- und Rahmensetzung	6
1.1 Zuständigkeit prüfen und Gestaltungsrahmen festlegen	6
1.2 Form der Ergebnisverwendung als Ziel definieren	6
1.3 Bürgerbeteiligung zum richtigen Zeitpunkt durchführen	7
1.4 Umfang und Eckpunkte des Bürgerbeteiligungsverfahrens festlegen	8
1.5 Ausreichende Ressourcen und Kompetenzen sichern	8
2. Durchdachtes Verfahrensdesign	10
2.1 Zusammenarbeit innerhalb des BMU sicherstellen	10
2.2 Bürgerinnen und Bürger einladen und auswählen	10
2.3 Zielgruppe motivierend ansprechen und Teilnahmhürden abbauen	12
2.4 Geeignete Beteiligungsformate wählen	13
3. Hohe Verfahrensqualität	14
3.1 Gestaltungsspielräume vermitteln und mit Erwartungen abgleichen	14
3.2 Professionell und neutral moderieren	14
3.3 Präsent sein und direkten Kontakt suchen	15
3.4 Mit ausgewogenen und verständlichen Informationen unterstützen	16
3.5 Kontinuierlich mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren ..	17
3.6 Die Öffentlichkeit informieren	18
4. Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation	19
4.1 Verfahrensschritte und Ergebnisse dokumentieren	19
4.2 Verwertbare Ergebnisse bereitstellen	20
4.3 Bürgerergebnisse verarbeiten, ihre Verwendung begründen und über Folgeprozesse informieren	21
4.4 Beteiligungsverfahren evaluieren	22
Checkliste für gute Bürgerbeteiligung	23
Weiterführende Hinweise und Literatur	24

EINLEITUNG

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) trifft viele Entscheidungen, die unterschiedliche Interessen berühren und sich oft erheblich auf die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger auswirken. Erfolgreiche Beteiligungsverfahren des BMU haben gezeigt, wie die Einbindung der Bevölkerung in diese Entscheidungen möglich ist. Gute Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern verbessert politische Entscheidungen und fördert ihre Akzeptanz, weckt Interesse an Politik, motiviert zu politischem Engagement und stärkt letztlich die Demokratie.

Das BMU hat eigene Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung entwickeln lassen. Die Leitlinien sollen zum einen zur **einheitlich hohen Qualität** von Bürgerbeteiligungsverfahren, die vom BMU durchgeführt werden, beitragen. Zum anderen sollen die Leitlinien und ihre Erläuterungen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMU als **konkrete Handlungshilfe** für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren dienen.

Wie sind die Leitlinien entstanden?

Die IFOK GmbH (IFOK) und das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) haben im Auftrag des BMU den Prozess zur Erstellung der Leitlinien betreut. Zunächst erstellten IFOK und das FÖV einen Leitlinienentwurf auf der Basis von Literatur und Interviews. Der Entwurf wurde in einem partizipativen Prozess überarbeitet: Auf einem Workshop mit 25 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sowie einem Workshop mit 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMU Anfang 2018 haben die Teilnehmenden knapp 200 Hinweise und Vorschläge zur Verbesserung des Entwurfs erarbeitet. Die Hinweise und Vorschläge wurden von IFOK, dem FÖV und dem BMU geprüft und so weit wie möglich in die Leitlinien aufgenommen. Die vorliegenden Leitlinien sind Teil eines stetigen Prozesses zur Ver-

besserung der Bürgerbeteiligung im BMU: Bereits 2013 hat eine Projektgruppe im BMU die Vernetzung sowie den Wissens- und Kompetenzaufbau im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung vorangetrieben. Im Zuge der Arbeit der Projektgruppe wurden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMU damals vorhandene Informationen, wie Leitfäden und Praxisbeispiele, zur Verfügung gestellt. Diese Informationen stehen, laufend aktualisiert, allen Beschäftigten im Intranet zur Verfügung.

Was heißt Bürgerbeteiligung im Bereich des BMU?

Bürgerbeteiligung im BMU bedeutet: Bürgerinnen und Bürger werden beratend in Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Beteiligung erfolgt über strukturierte, informelle Verfahren.

Mit **Bürgerinnen und Bürgern** sind in diesem Zusammenhang Personen gemeint, die im Beratungsprozess keine bestimmte Organisation vertreten (Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen, Verbände). Die deutsche Staatsangehörigkeit ist in diesem Zusammenhang keine Voraussetzung für einen Bürgerstatus. **Beratend** heißt, dass Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel mit Hinweisen oder eigenen Vorschlägen die Grundlagen für eine Entscheidung verbessern. Die Entscheidung und die Verantwortung liegen aber weiter bei den repräsentativen Politikorganen. **Strukturierte Verfahren** sind als mehrstufiger Dialog zu verstehen, der in der Regel Präsenzveranstaltungen umfasst und über eine einfache (Online-)Meinungsabfrage hinausgeht. **Informell** sind Bürgerbeteiligungsverfahren, wenn sie nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Ergebnisse eines informellen Verfahrens sind in der Regel nicht rechtlich bindend. Formelle Bürgerbeteiligung findet im BMU – anders als auf kommunaler Ebene – nur in einem geringen Umfang statt.

Da Bürgerbeteiligungsverfahren des BMU auf **Bundesebene** angesiedelt sind, betreffen sie grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger. Diese Betroffenheit ist im Alltag jedoch oft nicht auf den ersten Blick erkennbar. Mit einem eigenen Referat für Bürgerbeteiligung und großer Erfahrung in Bürgerbeteiligungsverfahren verfügt das BMU im Vergleich zu anderen Bundesministerien über hohe Kompetenzen in der Bürgerbeteiligung.

Wie sind die Leitlinien anzuwenden?

Die Leitlinien für Bürgerbeteiligung sollen eine Orientierung für die Planung, Umsetzung und Bewertung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren bieten. Die Leitlinien geben zwar Hinweise dafür, unter welchen Voraussetzungen Bürgerbeteiligung durch das BMU sinnvoll ist. Sie regeln aber nicht, durch wen und auf welchem Wege entschieden wird, ob ein Beteiligungsverfahren stattfindet. Die Leitlinien behandeln somit vor allem das „Wie“ der Beteiligung, nicht das „Ob“.

Die Leitlinien sind in vier Kapitel gegliedert:

1. Klare Ziel- und Rahmensetzung
2. Durchdachtes Verfahrensdesign
3. Hohe Verfahrensqualität
4. Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation

Die vier Kapitel stehen gleichzeitig für vier zentrale Qualitätsansprüche und für vier zeitliche Phasen eines Beteiligungsverfahrens. Die Orientierung an der zeitlichen Abfolge soll es Beteiligungsverantwortlichen erleichtern, die Leitlinien über ein gesamtes Beteiligungsverfahren zu nutzen. Die Qualitätsansprüche „Klare Ziel- und Rahmensetzung“ sowie „Durchdachtes Verfahrensdesign“ sind in der Planung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens wichtig. „Hohe Verfahrensqualität“ bezieht sich auf die Umsetzung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens. „Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation“ erör-

tert die Verwendung der Beteiligungsergebnisse und gibt Hinweise zur Evaluation des Beteiligungsverfahrens.

Dabei weisen die Leitlinien der einzelnen Kapitel einige Wechselwirkungen untereinander auf: Beispielsweise hängt die klare Ziel- und Rahmensetzung eng damit zusammen, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird. Gleiches gilt für das Verfahrensdesign und die Verfahrensqualität, die sich an den Zielen und dem vorgegebenen Rahmen orientieren. Es empfiehlt sich daher, die Leitlinien zunächst komplett zu lesen, um sich einen Überblick zu verschaffen, und dann einzelne Teile vertiefend zu betrachten.

Auf jede einzelne Leitlinie folgt eine Erläuterung, in der die Leitlinie genauer begründet, erklärt und Mittel zu ihrer Umsetzung dargestellt werden. Schließlich werden die Leitlinien als übersichtliche Checkliste für gute Bürgerbeteiligung dargestellt. Die Checkliste kann als Übersicht der Leitlinien und nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens als Grundlage für eine standardisierte, vergleichende Evaluation von Beteiligungsverfahren herangezogen werden. Abschließend folgen weiterführende Hinweise und Literatur, die eine vertiefende Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten der Leitlinien erleichtern sollen.

Mitbestimmung
aktive Mitgestaltung,
Entscheidungskompetenz

Beratung
Stellungnahmen, Einbringen von Ideen
und Kenntnissen

Information
notwendige Grundvoraussetzung

Im klassischen Beteiligungsmodell wird zwischen **drei Stufen der Beteiligung** unterschieden, die aufeinander aufbauen. Bürgerbeteiligung im BMU reicht immer bis auf die zweite Stufe.

1. KLARE ZIEL- UND RAHMENSETZUNG

1.1 Zuständigkeit prüfen und Gestaltungsrahmen festlegen

Es herrscht Klarheit über Zuständigkeiten und den politischen Entscheidungsprozess, in dem Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden sollen. Der Gestaltungsrahmen für die Bürgerbeteiligung und der Arbeitsauftrag für die Bürgerinnen und Bürger wird klar definiert.

Zunächst ist die Zuständigkeit des BMU für den Beteiligungsgegenstand zu klären. Es muss geklärt werden, welches Ressort federführend zuständig ist, welche Fristen und Abhängigkeiten bestehen und ob ein Beteiligungsverfahren in den politischen Entscheidungsprozess eingeflochten werden kann. Gegebenenfalls müssen die Bürgerbeteiligung sowie die Verwendung ihrer Ergebnisse mit den beteiligten Ressorts abgestimmt werden.

Nachdem die Zuständigkeit geklärt ist, müssen der Gestaltungsspielraum und damit der Arbeitsauftrag an die Bürgerinnen und Bürger definiert werden. Es ist zu klären, ob und welche Eckpunkte des Entscheidungsprozesses bereits bestehen,

welche Ziele verfolgt werden und welche Rahmenbedingungen bereits gesetzt sind. Es empfiehlt sich aus der Praxiserfahrung, Leitfragen für die Beteiligung zu entwickeln. Je klarer der Auftrag an die Bürgerinnen und Bürger definiert ist, desto besser kann die Beratung werden. Es muss ebenfalls klar definiert sein, was nicht Bestandteil der Beteiligung ist und welche Grenzen die Beteiligung aus welchen Gründen hat. Dies ist sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch den beteiligten Organisationen und Dienstleistern von Anfang an klar zu vermitteln.

1.2 Form der Ergebnisverwendung als Ziel definieren

Ziel ist immer eine inhaltliche Verwertung der Beteiligungsergebnisse im politischen Entscheidungsprozess. Es wird klar definiert, wie und wann die Beteiligungsergebnisse verwendet werden.

Zunächst muss geprüft werden, ob die Ziele der Beteiligung bereits definiert wurden (zum Beispiel in einem Koalitionsvertrag oder einem Vorgängerprogramm). Wenn die Ziele selbst festzulegen



sind, muss das oberste Ziel immer eine inhaltliche Verwertung der Bürgerbeteiligungsergebnisse im politischen Entscheidungsprozess sein – beispielsweise können Bürgerinnen und Bürgern ihre Alltagserfahrungen nutzen, um Maßnahmen für ein Klimaprogramm zu entwickeln. Wird die Zuständigkeit mit anderen Ressorts geteilt, sollten zentrale Eckpunkte mit ihnen abgestimmt werden.

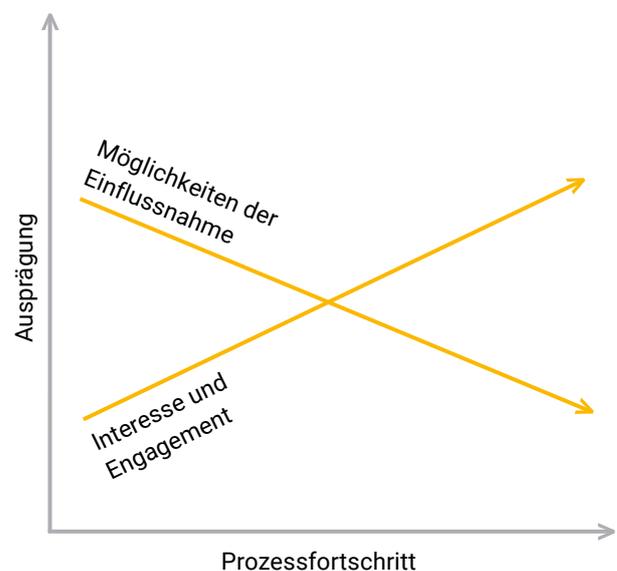
Das Ziel der inhaltlichen Verwertung muss immer das konkrete und erste Ziel sein. Übergeordnete Ziele wie die Stärkung der Demokratie werden immer nur über die inhaltliche Einbindung erreicht. Bei BMU-Beteiligungsverfahren ist die klare Definition der Gestaltungsspielräume, Beteiligungsziele und zeitlichen Abfolgen besonders wichtig, da es in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren hierzu keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Die Ziele müssen den Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig und klar vermittelt werden.

1.3 Bürgerbeteiligung zum richtigen Zeitpunkt durchführen

Die Bürgerbeteiligung ist zeitlich so geplant, dass ein möglichst großer Gestaltungsspielraum besteht und die Ergebnisse im Anschluss schnell verwendet werden können: Die informelle Bürgerbeteiligung ist sinnvoll in den politischen Entscheidungsprozess eingeflochten.

Das Beteiligungsparadoxon besagt, dass partizipative Gestaltungsspielräume am Anfang eines Entscheidungsprozesses am größten sind und im Verlauf abnehmen. Demgegenüber ist das Interesse und Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu Beginn äußerst niedrig und steigt im weiteren Prozessverlauf.

Der Startpunkt einer Bürgerbeteiligung ist deshalb rechtzeitig anzusetzen. Die Bürgerinnen und Bürger sind motivierend anzusprechen, so dass dem Beteiligungsparadoxon entgegengewirkt wird und bestehende Gestaltungsspielräume bestmöglich genutzt werden können. Gleichzeitig sollte die informelle Bürgerbeteiligung im zeitlichen Ablauf des übergeordneten Entscheidungsprozesses so platziert werden, dass die Ergebnisse schnellstmöglich auch in konkrete Vorhaben und Projekte übersetzt werden können. Insgesamt sollte das Bürgerbeteiligungsverfahren mit den formalen Verfahrensschritten des übergeordneten Entscheidungsprozesses sinnvoll verzahnt werden (zum Beispiel mit einer Verbändebeteiligung oder Verfahrensfristen).



Darstellung des **Beteiligungsparadoxons**

1.4 Umfang und Eckpunkte des Bürgerbeteiligungsverfahrens festlegen

Der Umfang und die Eckpunkte des Beteiligungsverfahrens (Ziele, Meilensteine, Ergebnisform) werden festgelegt. Sie bilden die Grundlage für eine erste Planung. Die Planung konkretisiert sich im weiteren Verlauf des Beteiligungsverfahrens, lässt aber Spielraum für nachträgliche Anpassungen.

Eine grobe Planung des Beteiligungsverfahrens ist aus verschiedenen Gründen wichtig: Ausreichende Ressourcen und Kompetenzen müssen beschafft, falls erforderlich eine Ausschreibung für einen Dienstleister aufgesetzt und Termine koordiniert werden. Dabei sollten folgende Leitfragen beantwortet werden:

- » Welches Ziel und welchen Gestaltungsrahmen hat das Bürgerbeteiligungsverfahren?
- » Welchen Umfang soll das Verfahren haben? Soll die Beteiligung über eine einfache (Online-)Meinungsabfrage erfolgen? Oder soll ein strukturiertes, mehrstufiges Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, das Präsenzveranstaltungen umfasst?
- » Welche inhaltliche Ausrichtung und welche Form sollen die Beteiligungsformate haben? (Beteiligungsformate und Begleitkommunikation können auch später gemeinsam mit einem Dienstleister erarbeitet werden.)
- » Welcher Umfang und welche Art von Ergebnissen werden erwartet? Welche Form sollen die Ergebnisse haben und wie sollen sie verwertet werden?

Neben der genauen Planung ist die Flexibilität in Beteiligungsprozessen besonders wichtig. Gerade mehrstufige Beteiligungsverfahren sollten flexibel den Bedürfnissen der beteiligten Bürgerin-

nen und Bürger angepasst werden können. Prozessevaluierungen im laufenden Beteiligungsverfahren durch kurze Meinungsumfragen oder Feedbacks sind sinnvoll, um zu sehen, ob der Prozess auf dem richtigen Weg ist. Anpassungen können zum Beispiel bedeuten, Veranstaltungen zu kürzen oder zu verlängern, Methoden anzupassen, weitere Expertenmeinungen einzuholen, weitere Teilnehmende auszuwählen, Online-Prozesse zu verlängern oder weitere Informationen bereitzustellen.

1.5 Ausreichende Ressourcen und Kompetenzen sichern

Für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens sichert die inhaltlich zuständige BMU-Organisationseinheit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen. Das Referat für Bürgerbeteiligung unterstützt bei Bedarf beratend. Bestimmte Aufgaben können an externe Dienstleister ausgelagert werden.

Auf Grundlage der Eckpunkte ist eine Schätzung des Aufwandes und der damit verbundenen Kosten zu erarbeiten. Leitfragen sind:

- » Welche Ressourcen und Kompetenzen werden benötigt?
- » Welche Ressourcen und Kompetenzen können oder müssen BMU-intern bereitgestellt werden?
- » Welche Ressourcen und Kompetenzen müssen extern beschafft werden? (nachgeordnete Behörden, Dienstleister)

Bürgerbeteiligung erfordert professionelle Planung, Umsetzung und überparteiliche Moderation. Diese Erfordernisse können mit den vorhandenen Kapazitäten und aufgrund ihrer Rolle nur teilweise von den BMU-Organisationseinheiten erfüllt wer-

den, die inhaltlich für den Beteiligungsgegenstand zuständig sind. Die Beauftragung eines externen Dienstleisters ist deshalb eine gängige Praxis.

Es ist zu prüfen, welche personellen Ressourcen und persönlichen Kompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorhanden sind (beispielsweise für Vorträge auf Veranstaltungen oder die Steuerung von Dienstleistern). Auf dieser Basis ist festzulegen, welche Aufgaben der Dienstleister erfüllen soll – beispielsweise Moderation von Veranstaltungen oder Online-Dialogen, Kommunikation, Konzeption, Teilnehmenden- und Projektmanagement, Auswertungen, Dokumentation.

Dabei sollte nicht aus dem Blick geraten, dass bestimmte Arbeiten nicht auf externe Dienstleister ausgelagert werden können: Nur das BMU kann das Beteiligungsverfahren auf interne Abläufe abstimmen, die Positionen des Hauses gegenüber den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern vertreten und die Ergebnisse der Beteiligung in den übergeordneten Entscheidungsprozess einfließen lassen.

Bei der Durchführung des Beteiligungsverfahrens ist vor allem die fachliche Expertise zum jeweiligen Thema entscheidend – damit ist die jeweilig inhaltlich zuständige Organisationseinheit gefordert. Sie übernimmt auch die Verwertung der Beteiligungsergebnisse im übergeordneten Entscheidungsprozess. Das Referat für Bürgerbeteiligung kann die inhaltlich zuständigen Organisationseinheiten beratend unterstützen, dies gilt besonders für die Vorbereitungsphase des Beteiligungsverfahrens.

Soll ein externer Dienstleister beauftragt werden, muss geklärt werden, ob die benötigten finanziellen Mittel grundsätzlich verfügbar sind. Es ist zu prüfen, über welchen Etat unter welchen Voraussetzungen eine Finanzierung des Beteiligungsvorhabens möglich ist. Die Beauftragung sollte frühzeitig erfolgen. Das BMU-Beteiligungsreferat kann bei der Auswahl eines Dienstleisters unterstützen.

2. DURCHDACHTES VERFAHRENSDESIGN

2.1 Zusammenarbeit innerhalb des BMU sicherstellen

Das Referat für Bürgerbeteiligung und die inhaltlich zuständigen Organisationseinheiten im BMU arbeiten im Beteiligungsverfahren zusammen. Ein regelmäßiger Austausch und eine klare Arbeitsteilung stellen ein effizientes Beteiligungsverfahren sicher.

Das Referat für Bürgerbeteiligung ist frühzeitig über das geplante Beteiligungsverfahren zu informieren. In welchem Umfang es das Beteiligungsverfahren beratend begleitet, muss geklärt werden. Alle fachlich zuständigen Organisationseinheiten, die sich mit dem Beteiligungsgegenstand befassen, sind einzubinden und die bei ihnen vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen zu nutzen. Alle BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sowie beauftragte Dienstleister, die an der Planung und Durchführung des Beteiligungsverfahrens mitwirken, sollten zu einer Auftaktbesprechung an einem Tisch zusammenkommen. Arbeitsteilung, Rollen und regelmäßige Informations- und Abstimmungsvorgänge sind festzulegen, damit alle über den Fortschritt des Projekts informiert sind sowie eine effiziente und reibungslose Arbeitsteilung sichergestellt ist. Eine Organisationseinheit im BMU muss als Empfänger der Beteiligungsergebnisse erkennbar sein und deren weitere Verwendung verantworten.

2.2 Bürgerinnen und Bürger einladen und auswählen

In einem transparenten Verfahren werden Bürgerinnen und Bürger eingeladen und ausgewählt. Es werden möglichst alle Bevölkerungsschichten angesprochen – Ausnahmen sind aus den Beteiligungszielen abzuleiten. Für eine breite Ansprache aller Bevölkerungsschichten hat sich im BMU das Verfahren der Zufallsauswahl etabliert.

Bei den Beteiligungsgegenständen, die in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren des BMU behandelt werden, sind meist alle Bürgerinnen und Bürger betroffen. Diese Betroffenheit ist oft indirekt und im Alltag nicht auf den ersten Blick erkennbar. Direkt Betroffene, wie beim Bau einer Bahnstrecke, gibt es in der Regel nicht. Zielgruppe sind deshalb prinzipiell alle Bürgerinnen und Bürger. Je nach Beteiligungsziel können spezielle Gruppen der Bevölkerung, wie Jugendliche, eine zentrale Zielgruppe sein.

Es können zwei Auswahlverfahren unterschieden werden, die jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden sind. Beide Auswahlverfahren sind im Folgenden idealtypisch dargestellt. In der Beteiligungspraxis des BMU hat sich das Verfahren der Zufallsauswahl bewährt. Es ist im BMU das etablierte Auswahlverfahren.

» **Selbstausswahl:** In einem offenen Verfahren melden sich Bürgerinnen und Bürger für die Teilnahme an einem Bürgerbeteiligungsverfahren an. Ein offenes Bewerbungsverfahren muss aktiv über verschiedene, zielgruppengerechte Kanäle und Multiplikatoren beworben werden. Die Ansprache über Multiplikatoren, Fachmedien oder soziale Medien ist insbesondere wichtig, um spezielle Zielgruppen zu erreichen. Die Selbstausswahl bietet eine hohe

Chance auf motivierte Teilnehmende, die sich stark für den Beteiligungsgegenstand interessieren. Sie bringt aber auch Risiken mit sich: Bildungs- und beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen können über das Auswahlverfahren nur schwer erreicht werden. Dies macht es schwierig, Vielfalt unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern sicherzustellen. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass Bürgerinnen und Bürger, die in Initiativen oder Verbänden im Themenfeld des Beteiligungsgegenstandes organisiert sind, das Beteiligungsverfahren dominieren.

- » **Zufallsauswahl:** Bei der Zufallsauswahl werden Bürgerinnen und Bürger über zufällig generierte Telefonnummern oder Register der Einwohnermeldeämter angesprochen und ihr Interesse an einer Teilnahme abgefragt. Die Zufallsauswahl hat drei zentrale Qualitätsmerkmale:
 - › Inklusion und Chancengleichheit (jede Bürgerin und jeder Bürger hat die gleiche Chance, gezogen zu werden – auch beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen)
 - › Vielfalt (die Chance auf ein breites Spektrum an Meinungen, Erfahrungen und Wis-

sen unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern wird erhöht, aber nicht garantiert)

- › Unabhängigkeit (der Einfluss von Interessenvertretungen wird minimiert)

Durch gezielte Quotierung entlang soziodemographischer Merkmale (wie Alter, Geschlecht und Bildung) sollte eine besonders hohe Vielfalt in der Bürgerauswahl sichergestellt werden. Durch erhöhte Ansprachen und „Überbuchungen“ beteiligungsferner Bevölkerungsgruppen ist die Meinungsvielfalt sicherzustellen. Das Auswahlverfahren kann mehrere Monate in Anspruch nehmen, es kann aber auf hochspezialisierte Dienstleister zurückgegriffen werden.

Bei beiden Auswahlverfahren werden voraussichtlich mehr Bürgerinnen und Bürger ein aktives Interesse am Beteiligungsverfahren zeigen, als tatsächlich teilnehmen können. Interessierte Personen, die nicht teilnehmen können, sollten über das weitere Beteiligungsverfahren auf dem Laufenden gehalten werden, wenn sie dies wünschen. Ob dieser Wunsch besteht, muss im Auswahlverfahren abgefragt werden

Bürgerinnen und Bürger werden per Zufallsauswahl ermittelt



Eine gezielte Quotierung nach der Zufallsauswahl sorgt für Vielfalt

2.3 Zielgruppe motivierend ansprechen und Teilnahmehürden abbauen

Um die Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme zu motivieren, wird aufgezeigt, weshalb die Teilnahme an dem Beteiligungsverfahren attraktiv ist. Teilnahmehürden werden durch die gezielte Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger abgebaut.

Bei den informellen, beratenden Beteiligungsverfahren des BMU ist die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger oft indirekt und im Alltag nur schwer erkennbar. Dadurch fehlt der zentrale Motivationsmotor für die Teilnahme an Bürgerbeteiligungsverfahren. Umso wichtiger ist es, die Bürgerinnen und Bürger zu motivieren und ihnen die Teilnahme so leicht wie möglich zu machen:

- » Der Gestaltungsspielraum der Beteiligung sollte herausgestellt werden, denn: Je größer der Gestaltungsspielraum ist, desto höher die Motivation. Er sollte realistisch eingeschätzt und klar kommuniziert werden, damit es später nicht zu Enttäuschungen kommt (Erwartungsmanagement).
- » Bei Präsenzveranstaltungen: Beteiligungsverfahren sollten als Ort der Begegnung und des Austausches vorgestellt werden. Teilnehmende können dort Referentinnen und Referenten aus renommierten Institutionen erleben. Sie können sich mit Mitbürgerinnen und Mitbürgern austauschen, mit denen Sie in ihrem Alltag nie ins Gespräch kommen würden. Sie lernen Themen aus dem Blickwinkel von Menschen kennen, die sich in einem ganz anderen Umfeld bewegen als sie selbst.
- » Termine sollten für die bessere Planbarkeit so früh wie möglich bekannt gegeben werden.
- » Die Dringlichkeit und gesellschaftliche Relevanz eines Themas sollte verdeutlicht werden.
- » Die respektvolle Ansprache und Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger ist ein kaum zu überschätzender Motivationsfaktor. Eine persönliche Einladung der Hausleitung etwa, in der das Ministerium die Bürgerinnen und Bürger um ihre Mitarbeit bittet, wird mit viel Freude aufgenommen und als Ehre empfunden.
- » Bei Präsenzveranstaltungen: Auch Verfügbarkeit von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für Rückfragen, Wegbeschreibungen, Aufwandsentschädigung, Reisebuchung oder Angebote wie Kinderbetreuung bauen Hürden ab und motivieren unabhängig vom Beteiligungsgegenstand zur Teilnahme.
- » Die Bürgerinnen und Bürger sollten über geeignete Kanäle und in verständlicher Sprache angesprochen werden. Zielgruppengerechte Informationen zum Beteiligungsprozess, zur Verwendung der Ergebnisse und zum Beteiligungsgegenstand an sich sollten bereits beim Erstkontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern komprimiert vermittelt werden.

Wenn die Bürgerinnen und Bürger motiviert sind, kommen sie auch zu zweitägigen Veranstaltungen, beteiligten sich drei bis vier ganze Tage pro Jahr und reisen (sofern erstattet) über weitere Strecken an.

2.4 Geeignete Beteiligungsformate wählen

Die Beteiligungsformate werden entsprechend der Ziele und der Zusammensetzung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ausgewählt und aufeinander abgestimmt. In der Regel sind Präsenzveranstaltungen fester Bestandteil des Beteiligungsverfahrens. Mehrstufige Verfahren enden mit einer Abschlussveranstaltung, auf der die Ergebnisse und ihre Verwendung vorgestellt werden.

Eine erfolgreiche Beteiligung von Betroffenen setzt die Auswahl geeigneter Formate voraus. Die Formate werden aus den Beteiligungszielen und der Zusammensetzung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger abgeleitet. Es gibt keine Standardverfahren, weshalb für das jeweilige Beteiligungsverfahren maßgeschneiderte Formate zusammengestellt werden müssen. Die Formate sollten geeignet sein, schwer erreichbare Zielgruppen (zum Beispiel Jugendliche, ressourcenschwache Personen) zur Teilnahme zu motivieren und Sachverhalte für Menschen ohne Vorkenntnisse zum Beteiligungsgegenstand verständlich zu machen. Geeignete Formate sind eine Voraussetzung dafür, dass sich die beteiligten Bürgerinnen und Bürger und die Vertreterinnen und Vertreter des BMU „auf Augenhöhe“ begegnen können.

Die Erfahrungen aus Beteiligungsverfahren zeigen: Der persönliche Austausch auf Präsenzveranstaltungen wird von beteiligten Bürgerinnen und Bürgern sehr geschätzt und ist zu Beginn von Beteiligungsverfahren nahezu unverzichtbar. Gerade bei Präsenzveranstaltungen mit moderierten Kleingruppen werden schnell wohlüberlegte Ergebnisse erzielt. In größeren Gruppen trauen sich nur wenige Bürgerinnen und Bürger, ihre Ideen einzubringen. In der Planung von Präsenzveranstaltungen sollte bedacht werden, dass bestimmte Veranstaltungszeiten und Veranstaltungsorte für einige Bevölkerungsgruppen besser geeignet

sind als für andere. Berufstätige werden beispielsweise eher am Wochenende Zeit haben. In mehrstufigen Beteiligungsverfahren ist eine Präsenz-Abschlussveranstaltung sinnvoll. Auf der Abschlussveranstaltung können die Ergebnisse zusammengeführt, Feedback zur Beteiligung eingeholt und die Verwendung der Ergebnisse im politischen Entscheidungsprozess vorgestellt werden.

Online-Formate sind oft eine sinnvolle Ergänzung. Sie bieten die Möglichkeit, viele Bürgerinnen und Bürger schnell zu beteiligen. Auch Online-Verfahren brauchen Planung und ausreichend Ressourcen. Eine professionelle, intensive Online-Moderation und durchdachte technische Maßnahmen (wie Authentifizierungsverfahren) können den respektvollen Dialog mit allen Beteiligten fördern. In bestimmten Fällen können Online-Formate eigenständig eingesetzt werden.

Mittlerweile gibt es eine große Bandbreite bewährter Formate: Dialogforen, Planungszellen, Bürgerpanels, Bürgerkonferenzen, Zukunftswerkstätten, World Cafés oder Online-Konsultationen.

In der Praxis des BMU haben sich beispielsweise Bürgerkonferenzen („Klimaschutzplan 2050“), Bürgerräte und Bürgerforen („Integriertes Umweltprogramm 2030“), Bürgerwerkstätten („Ressourceneffizienzprogramm II/ProgRess II“) und Online-Dialoge (verschiedene Programme wie „Weißbuch Stadtgrün“) bewährt.

3. HOHE VERFAHRENSQUALITÄT

3.1 Gestaltungsspielräume vermitteln und mit Erwartungen abgleichen

Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger werden früh und eindeutig über Gestaltungsspielräume und Beteiligungsziele informiert. Bürgerinnen und Bürger und BMU gleichen ihre Erwartungen vor dem Hintergrund der gegebenen Möglichkeiten ab, um Missverständnisse und Enttäuschungen zu vermeiden.

Immer wieder sind beteiligte Bürgerinnen und Bürger am Ende eines Bürgerbeteiligungsverfahrens enttäuscht, da die Verwendung der Ergebnisse nicht ihren Erwartungen entspricht. Mit Informationen und Dialog kann man möglichen Enttäuschungen und Verunsicherungen vorbeugen.

Die Gestaltungsspielräume, die Ziele des Beteiligungsprozesses und die Erwartungen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger müssen gemeinsam besprochen und miteinander verglichen werden. Neben den Gestaltungsspielräumen müssen die Grenzen der Beteiligung bereits zu Beginn des Bürgerbeteiligungsverfahrens deutlich aufgezeigt und begründet werden. Es muss klar sein, dass die informelle Bürgerbeteiligung, die vom BMU durchgeführt wird, immer eine beratende Funktion hat: Bürgerbeteiligungsverfahren ergänzen die etablierten Entscheidungsprozesse der repräsentativen Demokratie und verbessern ihre Qualität. Sie ersetzen diese Entscheidungsprozesse aber nicht.

Das Erwartungsmanagement ist gerade bei Beteiligungsverfahren im Bereich der Agenda- und Politikfeldgestaltung eine Herausforderung, beispielsweise wenn die Umsetzung erst viele Jahre nach dem Beteiligungsprozess und in vereinzelt Maßnahmen erfolgt, so dass der Zusammenhang zwischen Beteiligung und Umsetzung kaum noch wahrnehmbar ist.

3.2 Professionell und neutral moderieren

Die Moderation ist professionell: Sie strukturiert, fokussiert und dokumentiert die Inhalte und sorgt damit für eine hohe Diskussions- und Ergebnisqualität. Die Moderation ist neutral: Sie vermittelt zwischen unterschiedlichen Positionen, ohne die Diskussion in eine bestimmte inhaltliche Richtung zu lenken.

Eine gute Moderation ist für Beteiligungsprozesse unabdingbar – nicht nur in Konfliktsituationen. Eine professionelle Moderation hilft, Diskussionen zu strukturieren, und sorgt für eine starke Ergebnisorientierung. Gleichzeitig bewirkt sie mit Visualisierung und Dokumentation, dass Ergebnisse verständlich und transparent sind. Die Moderation muss neutral sein, das heißt, sie ist überparteilich und hat keine eigenen Interessen im Zusammenhang mit dem Beteiligungsgegenstand. Eine neutrale Moderation lässt alle beteiligten Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt zu Wort kommen und führt die Diskussion nicht in eine bestimmte inhaltliche Richtung.

Die Moderation sollte idealerweise ein fachliches Basiswissen zum Beteiligungsgegenstand mitbringen sowie die Konfliktlinien, Debatten und zentralen Akteure im Politikfeld kennen.

3.3 Präsent sein und direkten Kontakt suchen

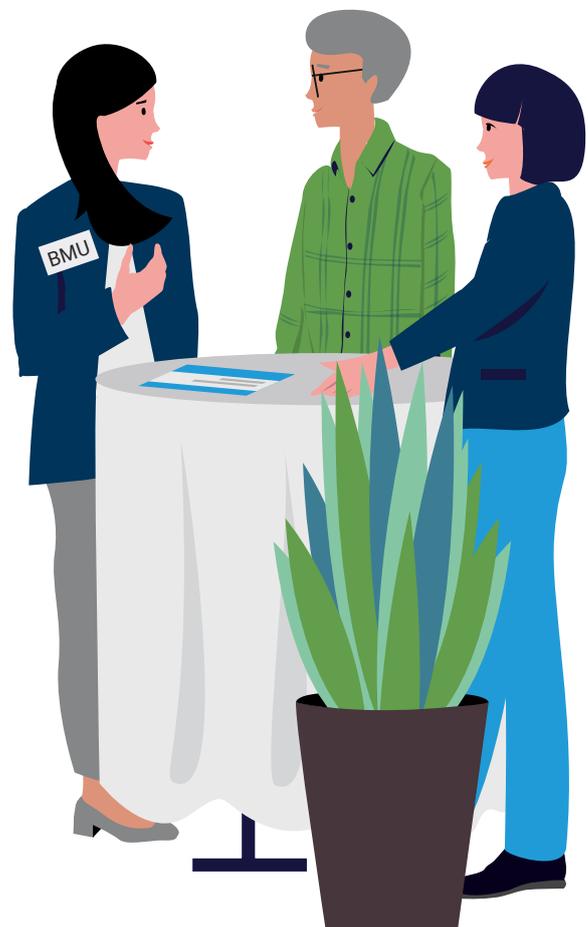
Die für den Beteiligungsgegenstand zuständigen BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter nehmen an den Präsenzveranstaltungen und in Online-Beteiligungen teil. Sie würdigen damit das Engagement der Teilnehmenden, geben bei Bedarf Impulse und stellen eine enge Bindung des Beteiligungsverfahrens an den übergeordneten Entscheidungsprozess sicher.

Eine aufgeschlossene und konstruktive Grundhaltung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sowie der Mitwirkenden auf Seiten des BMU ist Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Bürgerbeteiligungsverfahren. Die BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter zeigen durch Präsenz auf Veranstaltungen und Online-Beteiligungen ihre Bereitschaft zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung – auch wenn ein externer Dienstleister mit Moderation und Durchführung beauftragt ist. Der direkte Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem BMU im Beteiligungsverfahren erfüllt drei Funktionen:

- » Die Anwesenheit, eine Begrüßung, ein Händedruck und ein offenes Ohr für Bürger-Argumente seitens der BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sind Ausdruck von Wertschätzung gegenüber den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern und wirken motivierend.
- » Die BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter aus den inhaltlich zuständigen Organisationseinheiten sind wichtige Impulsgeber im Beteiligungsprozess: Sie können in Schriftstücken, Vorträgen oder auf Abruf fachliche, politische und prozessuale Aspekte des Beteiligungsgegenstandes erklären. Insbesondere sollten nur

BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter die Positionen des Ministeriums zum Beteiligungsgegenstand vermitteln – dies kann nicht von externen Dienstleistern übernommen werden.

- » Der direkte Austausch stellt die enge Rückkopplung des Bürgerbeteiligungsprozesses mit dem Entscheidungsprozess im Haus sicher. Die inhaltlich zuständigen Organisationseinheiten sind meist auch diejenigen, die die Beteiligungsergebnisse später verwenden. Wenn sie im Beteiligungsverfahren integriert sind, erhalten sie ein besseres Verständnis der Vorschläge und Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger, als wenn sie „nur“ das schriftliche Endergebnis der Beteiligung lesen.



3.4 Mit ausgewogenen und verständlichen Informationen unterstützen

Die Bürgerinnen und Bürger werden vor und während des Beteiligungsverfahrens mit Informationen versorgt. Die Informationen reichen von Funktion und Zielen der Bürgerbeteiligung über konkrete Abläufe bis hin zur Ergebnisverwendung. Sie sind ausgewogen und verständlich dargestellt. Expertinnen und Experten werden nach Bedarf für die Informationsvermittlung hinzugezogen.

Vorkenntnisse der beteiligten Bürgerinnen und Bürger über den Beteiligungsgegenstand können nicht vorausgesetzt werden. Dies gilt auch für den Entscheidungsprozess, in den das Beteiligungsverfahren eingebettet ist. Deshalb ist in der Aufbereitung von Informationen für die Bürgerinnen und Bürger eine erhebliche Transferleistung zu erbringen. Die Inhalte müssen verständlich sein, in Bezug zur Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger gebracht und in unterschiedlicher Detailliertheit aufbereitet werden. Idealerweise werden die Informationen in einem Medienmix aufbereitet (Web- und Printtext, Graphiken oder Videos), so dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger einen Informationszugang wählen können, der ihren Gewohnheiten entgegenkommt.

Der Informationsumfang muss der Zielsetzung angemessen sein: Zu viele Informationen können eine freie Diskussion erschweren. Juristische und technische Fachbegriffe sollten in Maßen eingesetzt und erklärt werden.

Bei Bedarf müssen Angebote für Menschen mit körperlichen oder geistigen Einschränkungen gemacht werden.

Es sollten folgende Informationen in Bürgerbeteiligungsverfahren vermittelt werden:

- » Die beratende Funktion von Bürgerbeteiligung: Beteiligung ergänzt und verbessert bestehende Entscheidungsprozesse der repräsentativen Demokratie
- » Ziele, Gestaltungspielräume und Grenzen des Beteiligungsverfahrens
- » Informationen über den Beteiligungsgegenstand
- » Politischer Hintergrund des Beteiligungsgegenstandes (Konfliktlinien, Akteure, gesellschaftliche Debatten, aktuelle Entwicklungen)
- » Ablauf des Beteiligungsverfahrens (einschließlich der Dokumente, die erstellt werden)
- » Ablauf des Entscheidungsprozesses, in den die Beteiligungsergebnisse einfließen
- » Verwendung der Ergebnisse im Entscheidungsprozess

Die Informationen sollten vor und auf den Veranstaltungen zugänglich sein. Beim Versand im Vorfeld ist darauf zu achten, dass die Informationen alle beteiligten Bürgerinnen und Bürger erreichen (etwa Versand via Post und E-Mail).

~~Es empfiehlt sich die Nutzung schienengebundener Verkehrsmittel.~~

Fahren Sie Zug.

Bei der Vermittlung der Informationen sollten Wiederholungen nicht gescheut werden. Gerade im Hinblick auf die Gestaltungsspielräume und die Verwendung der Ergebnisse müssen Missverständnisse ausgeschlossen sein.

Die Informationsaufbereitung kann teilweise an Dienstleister abgegeben werden. Die für den Beteiligungsgegenstand zuständigen Organisationseinheiten sollten die Arbeit der Dienstleister zumindest begleiten. Sie sollten prüfen, ob die „Übersetzung“ der Inhalte in eine verständliche Sprache inhaltlich korrekt und ausgewogen ist. Zudem gibt es Informationen, die nur durch die BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bereitgestellt werden können – etwa Positionen oder Ziele des BMU. Die BMU-Organisationseinheiten müssen die Ressourcen einplanen, die dafür notwendig sind.

Die Ausgewogenheit der Informationen kann sichergestellt werden, indem verschiedene Informationsquellen verwendet werden und dies offenlegt wird. Es können bestehende Gutachten und Studien wissenschaftlicher Institutionen zur Verfügung gestellt werden (hier ist besonders auf Verständlichkeit zu achten). Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass Expertinnen und Experten im Beteiligungsverfahren inhaltliche Beiträge leisten (zum Beispiel in Vorträgen, Fragestunden, Online-Chats) – ideal sind mehrere Expertinnen und Experten mit verschiedenen Positionen zum Beteiligungsgegenstand.

3.5 Kontinuierlich mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren

Die Kommunikation im Bürgerbeteiligungsverfahren ist aktiv, transparent und erfolgt über geeignete Kommunikationsmittel. Die Kommunikation erfolgt kontinuierlich, auch zwischen Veranstaltungen. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger haben stets die Möglichkeit, Kontakt aufzunehmen und Rückmeldung zu geben.

Die Kommunikation in dem Bürgerbeteiligungsverfahren sollte aktiv, transparent und über geeignete Kommunikationsmittel erfolgen. Mit ihr sollten alle Teilnehmenden erreicht werden können (beispielsweise Einladung per Brief und E-Mail). Die Kommunikation mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern sollte immer wertschätzend und „auf Augenhöhe“ sein. Dabei spielen Symbole und vermeintliche Kleinigkeiten eine große Rolle: Beispielsweise wird die Bezeichnung der Bürgerinnen und Bürger als „Laien“ oft als herabwürdigend empfunden.

Auf den Veranstaltungen sollte direktes Feedback der Teilnehmenden eingeholt werden und in die Dokumentation einfließen. Die Bürgerinnen und Bürger sollten danach gefragt werden, wie sie zentrale Bestandteile des Beteiligungsverfahrens bewerten. Maßnahmen, wie der feste Platz des Feedbacks auf der Tagesordnung einer Veranstaltung oder eine attraktive Form (beispielsweise über Gamification), erhöhen die Chance, dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger das Angebot wahrnehmen.

Die Kommunikation sollte auch zwischen den Veranstaltungen stattfinden und als Geben und Nehmen verstanden werden. Die Teilnehmenden sollten stets die Möglichkeit haben, Fragen, Ideen und Vorschläge in den Prozess einzubringen (etwa zur Frage, wie sie weiterhin informiert

werden wollen). Dies ermöglicht ihnen, einen lernenden Prozess zu unterstützen.

Insbesondere bei längeren Beteiligungsverfahren können die beteiligten Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützt werden, sich eigenständig und direkt auch zwischen den Veranstaltungen auszutauschen, etwa um Arbeitsaufträge zu bearbeiten oder Sitzungen vorzubereiten. Infrage kommt ein Austausch vor Ort (beispielsweise ein Stammtisch) oder digital (beispielsweise über ein geschlossenes Online-Forum). Der direkte Austausch kann die Position der beteiligten Bürgerinnen und Bürger und ihre Motivation stärken.

3.6 Die Öffentlichkeit informieren

Die breite Öffentlichkeit und Medien werden mindestens über zentrale Eckpunkte und Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens informiert.

Breite Öffentlichkeit und Medien sollten bei jedem Bürgerbeteiligungsverfahren über zentrale Eckpunkte und Ergebnisse informiert werden. Dies umfasst: Knappe Fakten zum übergeordneten Entscheidungsprozess, in den das Beteiligungsverfahren eingebunden ist, zu den Zielen des Verfahrens, den Gestaltungsspielräumen, den Beteiligungsformaten, der Auswahl und Anzahl der Teilnehmenden, den Ergebnissen, der Ergebnisverwendung und – wenn möglich – den Folgeprozessen.

Mittel der Öffentlichkeitsarbeit können außerdem eingesetzt werden, um künftige Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf das Beteiligungsverfahren aufmerksam zu machen:

- » Bei einer offenen Anmeldung (Selbstausswahl) kann direkt zur Bewerbung für das Bürgerbeteiligungsverfahren aufgerufen werden.

- » Bei einer Zufallsauswahl sollte darüber informiert werden, dass in einer Region oder einem Zeitraum zufällig ausgewählte Personen angeschrieben oder angerufen werden. Dies ermöglicht den angesprochenen Bürgerinnen und Bürgern zu prüfen, ob die telefonische oder schriftliche Beteiligungsanfrage seriös und das Beteiligungsverfahren für sie attraktiv ist.

Die Vermittlung der Informationen kann über verschiedene Medien (beispielsweise Projekthomepage, Soziale Medien, Zeitungen, Rundfunk oder Plakate) und Formate (beispielsweise Pressemitteilungen oder Newsletter) sichergestellt werden. Es sollte berücksichtigt werden, dass über Online-Medien bestimmte Bevölkerungsgruppen kaum erreicht werden können, andere wiederum besonders gut. Insgesamt kann ein vielseitiger Einsatz von Medien dazu beitragen, Informationen für verschiedene Bevölkerungsgruppen verständlich bereitzustellen.

Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger sollten über die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit informiert werden. Sie können auch selbst in die Öffentlichkeitsarbeit eingebunden werden, schließlich sind es ihre Ergebnisse, die vermittelt werden sollen.

4. ADÄQUATER UMGANG MIT DEN ERGEBNISSEN UND EVALUATION

4.1 Verfahrensschritte und Ergebnisse dokumentieren

Alle wesentlichen Verfahrensschritte und Zwischenergebnisse werden dokumentiert, damit sie auch nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens nachvollziehbar bleiben. Veranstaltungen werden sorgfältig, verständlich und übersichtlich in Protokollen dokumentiert. Die Protokolle werden den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt. Sie sind die Basis für ein Ergebnispapier, ein Rückmeldepapier und eine Gesamtdokumentation.

Durch eine sorgfältige Dokumentation bleiben das Beteiligungsverfahren und seine Ergebnisse auch nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens nachvollziehbar. Die Dokumentation trägt damit maßgeblich zur vertrauensvollen Arbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und BMU bei. Letztlich erhöht sie die Akzeptanz des Beteiligungsverfahrens und der Ergebnisse.

Ab Beginn des Beteiligungsverfahrens müssen alle wesentlichen Verfahrensschritte und alle erzielten Ergebnisse sorgfältig, verständlich und übersichtlich dokumentiert werden. Ist das Bürgerbeteiligungsverfahren mehrstufig, sollten die Bürgerinnen und Bürger nach Meilensteinen wie Präsenzveranstaltungen eine Zwischen-Dokumentation erhalten. Für Veranstaltungen (etwa Workshops oder Bürgerforen) sind schriftliche Protokolle, ergänzt mit Fotos, die bewährte Praxis. Empfänger der Protokolle sind die beteiligten Bürgerinnen und Bürger. Sie sollten die Möglichkeit erhalten, Rückmeldung zum Protokoll zu geben (beispielsweise in Form von Korrekturwünschen). Alle Protokolle sollten schnell und leicht verfügbar sein (mindestens digital, eventuell auch in Papierform).

Die Protokolle der Veranstaltungen sind einer von insgesamt vier Dokumenttypen, die die Ergebnisse sichern und ihre Verwertung nachvollziehbar machen:

- » **Protokolle:** Veranstaltungen werden in Protokollen dokumentiert. Die Protokolle werden den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt.



- » **Ergebnispapier:** Das Ergebnispapier enthält die von den Bürgerinnen und Bürgern erarbeiteten Ergebnisse. Es wird an die Stellen übermittelt, die die Ergebnisse im übergeordneten Entscheidungsprozess verwenden. Es wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (siehe Leitlinien 4.2 und 4.3).
- » **Rückmeldepapier:** Das Rückmeldepapier schlüsselt auf, welche Ergebnisse der Bürgerinnen und Bürger im übergeordneten Entscheidungsprozess verwendet wurden und welche nicht. Sowohl Verwendung als auch Nicht-Verwendung werden begründet. Das Rückmeldepapier wird mindestens den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt, kann aber auch öffentlich gemacht werden (siehe Leitlinie 4.3).
- » **Gesamtdokumentation:** Für die Gesamtdokumentation kann auf die oben aufgeführten Dokumente zurückgegriffen werden, sie geht aber darüber hinaus. Sie sollte auch alle weiteren wesentlichen Hintergründe und Verfahrensschritte zusammenfassen. Dazu gehören: Ziele und Vorarbeiten des Beteiligungsverfahrens, Ablauf des Auswahlverfahrens (Wie viele Bürgerinnen und Bürger wurden auf welche Weise angesprochen? Entsprach die Zusammensetzung der Teilnehmenden den gesteckten Zielen?), Auswertung des Feedbacks aus den Veranstaltungen und Evaluation (siehe Leitlinie 4.4). Das Dokument kann intern verwendet oder auch der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

4.2 Verwertbare Ergebnisse bereitstellen

Die Ergebnisse liegen rechtzeitig vor. Sie sind übersichtlich und klar in einem Ergebnispapier strukturiert, so dass die Empfänger der Ergebnisse sie gut im folgenden Entscheidungsprozess verarbeiten können.

Die Bürgerergebnisse aus dem Beteiligungsverfahren sollen in einem übergeordneten Entscheidungsprozess einen beratenden Beitrag leisten. Das ist die zentrale Funktion von Bürgerbeteiligung im BMU. Damit die Ergebnisse verwendet werden können, müssen sie unter Umständen bis zu einem bestimmten Termin vor oder während des Entscheidungsprozesses vorliegen. Zudem müssen die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen die Verwendung der Ergebnisse zulassen. Beide Vorbedingungen sind bereits in der frühesten Planungsphase des Bürgerbeteiligungsverfahrens abzuklären (siehe Kapitel 1, Klare Ziel- und Rahmensetzung).

Darüber hinaus ist wichtig, dass die Ergebnisse in einer Form vorliegen, die ihre weitere Verwendung durch die Empfänger begünstigt. Empfänger können inhaltlich zuständige Organisationseinheiten, die Hausleitung des BMU oder andere Ressorts sein. Deshalb sollten die Ergebnisse übersichtlich und klar strukturiert in einem Ergebnispapier gebündelt werden. Ist das Ergebnispapier etwas länger, sollte eine Zusammenfassung vorangestellt werden.

Die Anschlussfähigkeit kann gesteigert werden, indem die Empfänger der Ergebnisse bereits in das Beteiligungsverfahren einbezogen werden – als Teilnehmende, Beobachtende oder Vortragende.

4.3 Bürgerergebnisse verarbeiten, ihre Verwendung begründen und über Folgeprozesse informieren

Die Bürgerergebnisse werden an die Empfänger übergeben und im weiteren Entscheidungsprozess so verarbeitet, wie zu Beginn des Beteiligungsverfahrens festgelegt. Das Ergebnis der Verarbeitung wird den Bürgerinnen und Bürgern in einem Rückmeldepapier vermittelt: Es wird detailliert dargestellt, ob und wie die Ergebnisse verwendet werden. Verwendung und Nicht-Verwendung werden begründet. Nach Möglichkeit wird zudem über nachfolgende Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse informiert.

Die Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsprozesses müssen entsprechend der zu Beginn des Beteiligungsverfahrens festgelegten Zielsetzung im Entscheidungsprozess verarbeitet werden. Wird diese Zusage nicht eingelöst, sind Frustration und erhöhte Politikverdrossenheit bei den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten.

Idealerweise übergeben die Bürgerinnen und Bürger die Beteiligungsergebnisse selbst an deren

Empfänger. Anschließend sind alle Ergebnisse respektvoll und unvoreingenommen zu prüfen.

Für die Bürgerinnen und Bürger muss klar erkennbar sein, wie das BMU ihre Ergebnisse verwendet hat. Deshalb erhalten sie mindestens eine schriftliche Rückmeldung. Die Rückmeldung sollte innerhalb eines klar festgelegten Zeitrahmens erfolgen. Die zuständige Organisationseinheit sollte für jedes Teilergebnis schriftlich und ausführlich begründen, warum und in welcher Form es im weiteren Entscheidungsprozess verwendet wurde oder warum nicht. Darüber hinaus ist eine offizielle Stellungnahme der Hausleitung ratsam. Eine besonders wertschätzende Form einer offiziellen Stellungnahme ist die persönliche Diskussion von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern auf einer Abschlussveranstaltung.

Auch (positive) Nebeneffekte und Begleitumstände sollten vermittelt werden, selbst wenn das eigentliche Ziel des Bürgerbeteiligungsverfahrens nicht erreicht wurde. So kann es beispielsweise sein, dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger einen Verein gegründet haben und sich so im Bereich des Beteiligungsgegenstandes weiter engagieren.



Auf die Verarbeitung der Bürgerbeteiligungsergebnisse durch das BMU kann ein weiterer Entscheidungsprozess folgen, der das Gesamtergebnis unter Umständen nochmals verändert. Zum Beispiel eine Ressortabstimmung mit anderen Ministerien und ein Kabinettsbeschluss. Soweit möglich, sollten die Öffentlichkeit und die beteiligten Bürgerinnen und Bürger auch über diese politischen Folgeprozesse und deren Ergebnisse informiert werden. Kann das BMU nur eingeschränkt Auskunft geben, sollte es darauf hinweisen und die Gründe nennen.

Bei Besonderheiten im Verfahren kann es sich lohnen, eine ausführliche Evaluation durch Dritte (zum Beispiel eine wissenschaftliche Einrichtung) in Auftrag zu geben. Wird beispielsweise zu einem bestimmten Beteiligungsgegenstand erstmals beteiligt oder ein neues Format in einem Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt, kann eine detaillierte Analyse großen Mehrwert bieten.

4.4 Beteiligungsverfahren evaluieren

Die verantwortliche BMU-Organisationseinheit evaluiert das Bürgerbeteiligungsverfahren nach seinem Abschluss auf Basis der vorliegenden Leitlinien. Bei Besonderheiten, wie etwa dem Einsatz neuer Formate, sollte eine ausführliche, wissenschaftliche Evaluation in Betracht gezogen werden.

Die Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens vor dem Hintergrund klarer Qualitätskriterien muss ein fester Baustein eines jeden Verfahrens sein. Auf dieser Basis können verschiedene Beteiligungsverfahren miteinander verglichen, Bewährtes beibehalten und Fehler vermieden werden. Beteiligungsverfahren werden langfristig verbessert und auf ein gleichmäßig hohes Niveau gehoben.

Zudem sollte die Organisationseinheit, die für das Beteiligungsverfahren verantwortlich ist, selbst das Beteiligungsverfahren auf Basis der vorliegenden Leitlinien evaluieren (siehe Checkliste). Die Selbstevaluation ist das Mindestmaß an strukturierter Auswertung des Verfahrens. Sie ermöglicht einen Vergleich mit anderen Bürgerbeteiligungsverfahren des BMU.

CHECKLISTE FÜR GUTE BÜRGERBETEILIGUNG

Klare Ziel- und Rahmensetzung

- Zuständigkeit prüfen und Gestaltungsrahmen festlegen
- Form der Ergebnisverwendung als Ziel definieren
- Bürgerbeteiligung zum richtigen Zeitpunkt durchführen
- Umfang und Eckpunkte des Bürgerbeteiligungsverfahrens festlegen
- Ausreichende Ressourcen und Kompetenzen sichern

Durchdachtes Verfahrensdesign

- Zusammenarbeit innerhalb des BMU sicherstellen
- Bürgerinnen und Bürger einladen und auswählen
- Zielgruppe motivierend ansprechen und Teilnahmhürden abbauen
- Geeignete Beteiligungsformate wählen

Hohe Verfahrensqualität

- Gestaltungsspielräume vermitteln und mit Erwartungen abgleichen
- Professionell und neutral moderieren
- Präsent sein und direkten Kontakt suchen
- Mit ausgewogenen und verständlichen Informationen unterstützen
- Kontinuierlich mit den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren
- Die Öffentlichkeit informieren

Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation

- Verfahrensschritte und Ergebnisse dokumentieren
- Verwertbare Ergebnisse bereitstellen
- Bürgerergebnisse verarbeiten, ihre Verwendung begründen und über Folgeprozesse informieren
- Beteiligungsverfahren evaluieren

WEITERFÜHRENDE HINWEISE UND LITERATUR

Die Leitlinien und ihre Erläuterungen sollen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMU eine Orientierung bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren geben. Eine detaillierte Darstellung aller Hintergründe und handwerklichen Arbeitsschritte für die konkrete Umsetzung können sie nicht leisten. Deshalb sind an dieser Stelle Publikationen aufgelistet, die für Verantwortliche von Bürgerbeteiligungsverfahren nützlich sein können. In den Publikationen werden Aspekte vertieft dargestellt, die in den Leitlinien angeschnitten werden, und Beispiele für gute Bürgerbeteiligungspraxis gegeben.

Die Publikationshinweise folgen der chronologischen Darstellungsweise der Leitlinien: Weiterführende Literatur, die zu Beginn des Verfahrens und bei konkreten Fragestellungen weiterhilft, wird als erstes genannt. Beispiele für gute Bürgerbeteiligungsverfahren befinden sich am Ende der Liste.

Verbindliche Rahmenbedingungen

Vergabe-, Vertrags- und Datenschutzrecht sind keine „beteiligungsspezifischen“ Themen, setzen aber für bestimmte Aspekte von Beteiligungsverfahren einen verbindlichen Rahmen. Vergabe- und Vertragsrecht ist insbesondere bei der Auswahl und Beauftragung von externen Dienstleistern zu berücksichtigen. Datenschutzaspekte sind insbesondere im Hinblick auf persönliche Daten der beteiligten Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Darüber hinaus müssen auch die Rechte am eigenen Bild sowie Urheber- und Nutzungsrechte (von beteiligten Bürgerinnen und Bürgern sowie Dienstleistern) beachtet werden.

» Vergaberecht, Vertragsgestaltung

Idealerweise nehmen die BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die für das Beteiligungsverfahren verantwortlich sind, frühzeitig Kontakt mit der Vergabestelle des BMU oder der nachgeordneten Behörde auf. Die Vergabestelle unterstützt dabei, Ausschreibung, Vergabe und Vertragsgestaltung mit externen Dienstleistern rechtskonform zu gestalten.

» Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: [Website „Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung“](#); EU-Kommission (2017): [Buying green handbook](#)

Die verlinkte BMU-Website erklärt die rechtlichen Grundlagen der umweltfreundlichen Beschaffung. Das Handbuch der EU-Kommission gibt eine Anleitung zur Beschaffung umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen.

» Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Umweltbundesamt (2015): [Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen](#)

Der Leitfaden gibt Organisatorinnen und Organisatoren Anregungen, wie sie ihre Veranstaltungen nachhaltig gestalten können (beispielsweise bezüglich Mobilität, Catering, Wasser).

» [Datenschutzkonzept des BMU \(internes Dokument\)](#)

Im Umgang mit personenbezogenen Daten sind in Bürgerbeteiligungsverfahren höchste Datenschutzstandards anzulegen. Besonders wichtig ist die datenschutzrechtskonforme Nutzung von Online-Formaten, Sozialen Medien und den Ergebnissen der Bürgerinnen und Bürger. Bei minderjährigen Teilnehmenden sind besondere gesetzliche Regelungen zu beachten (etwa Einverständnis der Eltern zur Teilnahme). Das

Datenschutzkonzept des BMU gibt hier Orientierung.

» **Leitfaden zur Erstellung barrierefreier PDF-Dokumente des BMU (internes Dokument)**

Barrierefreiheit soll sicherstellen, dass auch Menschen mit Beeinträchtigungen elektronische Inhalte und Informationen nutzen können. Der Leitfaden gibt Hinweise zur Erstellung von barrierefreien PDF-Dokumenten (beispielsweise Tags setzen, Graphiken durch beschreibende Texte ergänzen).

Zufallsauswahl

In der Beteiligungspraxis des BMU ist die Zufallsauswahl das etablierte Auswahlverfahren. Je nach Beteiligungsverfahren empfehlen sich verschiedene Varianten des Auswahlverfahrens – deswegen ist eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Verfahren sinnvoll.

» **Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (2017): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl: Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis**

Der Leitfaden erklärt Grundlagen, zeigt verschiedene Varianten des Verfahrens auf und gibt Praxistipps für die Umsetzung.

Ansprache schwer erreichbarer Gruppen

Die ohnehin Aktiven und Integrierten, die formal Gebildeten und die mittleren Altersgruppen sind in Beteiligungsverfahren oft überrepräsentiert. Jugendliche und „beteiligungsferne“ Gruppen für ein Beteiligungsverfahren zu gewinnen, ist und bleibt eine Herausforderung. Um das Ziel zu erreichen, bedarf es gezielter Maßnahmen.

» **Gemeinnützige Deutsche Kinder- und Jugendstiftung GmbH (2011): Website jugend.beteiligen.jetzt – für die Praxis digitaler Partizipation**

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte Website umfasst Praxisbeispiele auf einer Deutschlandkarte, Methoden sowie Wissen und Qualifizierung rund um die Beteiligung von Jugendlichen. Der Fokus liegt auf der digitalen Partizipation.

» **Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (2018): Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung: Argumente, Methoden, Praxisbeispiele**

Die Publikation zeigt, wie die Teilnahme beteiligungsferner Gruppen aktiv gefördert werden kann – mit Hintergründen, Erfolgsfaktoren, Lösungsansätzen und Praxisbeispielen.

Beteiligungsformate

Es gibt eine große Bandbreite bewährter Formate für Bürgerbeteiligung. Verschiedene Websites und Publikationen strukturieren die Formate und geben den Beteiligungspraktikern die Möglichkeit, sich die Formate entlang ihrer Ziele und Zielgruppen zusammenzustellen:

- » **Patrizia Nanz/Miriam Fritsche (2012):** [Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen](#)

Das Handbuch ist ein Standardwerk zur Bürgerbeteiligung, das eine Vielzahl von wichtigen Formaten ausführlich beschreibt – inklusive Hinweise auf Anwendungsbereiche und Praxisbeispiele.

- » **Führungsakademie Baden-Württemberg:** [Website „Bürger beteiligen“](#)

Auf der Website sind mit Hilfe diverser Beteiligungs-Akteure zahlreiche Formate der informellen Bürgerbeteiligung zusammengetragen worden. Zu jedem Format gibt es eine Beschreibung, Angaben zu Funktion, zentralen Voraussetzungen, besonderer Eignung sowie einen Link auf ein Praxisbeispiel.

- » **Bertelsmann Stiftung:** [Beteiligungskompass](#)

Auf dem Beteiligungskompass sind über 80 Formate ausführlich dokumentiert. Die Beschreibung der Formate beinhaltet teilweise detaillierte Ablaufpläne, Videos, weiterführende Links und Kontaktinformationen von Personen, die Erfahrungen mit der Methode haben.

- » **Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2017):** [Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung](#)

Der Leitfaden bietet einen Überblick über mehr als 30 Beteiligungsformate. Das Besondere an der Darstellung: Es wird beschrieben, welcher Ressourcenaufwand erforderlich ist, in welcher Phase des Beteiligungsverfahrens das Format zum Einsatz kommt und für welche Zielgruppe es geeignet ist.

Auswertungsverfahren/Rückmeldung

Für die Bürgerinnen und Bürger muss klar erkennbar sein, wie das BMU ihre Ergebnisse verwendet hat – dieses wesentliche Transparenz-Element ist entscheidend für den Erfolg von Bürgerbeteiligung.

- » **DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH (2013):** [Ergebnis der Prüfung der Empfehlungen der Verbände und der Bürgerschaft in Baden-Württemberg zum Arbeitsentwurf des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts Baden-Württemberg \(IEKK\)](#)

Das Dokument beinhaltet die Prüfung von 1.082 Bürger-Empfehlungen zum IEKK durch insgesamt fünf Landesministerien. Es wird genauestens nachvollziehbar, welche Bürger-Hinweise aus welchen Gründen aufgenommen werden oder nicht aufgenommen werden. Dem 400 Seiten langen Dokument sind ein Executive Summary und eine Erläuterung vorangestellt, die die Lektüre deutlich erleichtern.

- » **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015):**
[YouTube-Kanal BMU](#)

In einem Videointerview gibt die ehemalige Bundesumweltministerin Barbara Hendricks Auskunft über die Verwertung der Bürgerratschläge im zweiten deutschen Ressourceneffizienzprogramm – eine besonders wertschätzende Art der Auseinandersetzung mit der Arbeit der Bürgerinnen und Bürger.

Berichte von erfolgreichen Beteiligungsverfahren

Jedes Beteiligungsverfahren hat seine eigenen Besonderheiten, dennoch kann man aus abgeschlossenen Verfahren lernen. Mittlerweile sind einige Verfahren umfassend evaluiert worden und bündeln wertvolles Erfahrungswissen.

- » **Bertelsmann Stiftung (2017):** [Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050: Ergebnisse der Evaluation](#)

Das Dokument bietet eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens und eine strukturierte Evaluation. Da es sich um ein Beteiligungsverfahren des BMU handelt und die Beteiligung ein Kernthema des BMU behandelt, sind die Ergebnisse besonders leicht auf zukünftige Verfahren übertragbar (das gilt auch für das nächste Beispiel).

- » **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Umweltbundesamt (2017):** [Wie gelingt Bürgerbeteiligung auf Bundesebene? Erfahrungen aus dem Bürgerdialog „GesprächStoff: Ressourcenschonend leben“](#)

Das Dokument zum Bürgerdialog „GesprächStoff – Ressourcenschonend leben: Bürgerinnen und Bürger im Dialog“ ist zukunftsorientiert: Die Erkenntnisse aus dem Bürgerdialog sollen genutzt werden, um zukünftige Fortschreibungen von Programmen noch besser zu gestalten – das macht das Dokument zur spannenden Lektüre für alle, die Beteiligungsverfahren planen.

- » **Bertelsmann Stiftung:** [Beteiligungskompass](#)

Auf dem Beteiligungskompass sind fast 100 Beispiele von Bürgerbeteiligungsverfahren ausführlich dokumentiert. Die Beschreibung der Beispiele beinhaltet teilweise detaillierte Ablaufpläne, Videos, weiterführende Links und Kontaktinformationen von Personen, die mit der Durchführung der Verfahren betraut waren.

