

TEXTE

103/2024

Abschlussbericht

Konzeption und Erprobung eines Modellprojektes „Vorbildliche Bürger- beteiligung“ II

Auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung

von:

Tristan Fuhrmann und Huy Tran-Karcher
ifok GmbH, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 103/2024

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3719 11 104 0

FB001504

Abschlussbericht

Konzeption und Erprobung eines Modell- projektes „Vorbildliche Bürgerbeteiligung“ II

Auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung

von

Tristan Fuhrmann und Huy Tran-Karcher
ifok GmbH, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

ifok GmbH
Reinhardtstraße 58
10117 Berlin

polidia GmbH
Mühlenstraße 40
10243 Berlin

Wissenschaftliche Begleitung:

Prof. Dr. Frank Brettschneider
Prof. Dr. Volker M. Haug

Abschlussdatum:

Mai 2024

Redaktion:

I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien, Ressourcenschonung
Dr. Alexandra Lindenthal

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, G III 4 Bürgerkommunikation, Bürgerbeteiligung
Daniel Hanzlik, Samantha Sobczyk

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2025

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Kurzbeschreibung: Konzeption und Erprobung eines Modell-projektes „Vorbildliche Bürgerbeteiligung“ II – Auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung

Bürgerbeteiligung ist in den letzten Jahren ein fester Bestandteil der Umweltpolitik und ein wichtiges Themenfeld für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie des Umweltbundesamts (UBA) geworden. Das Umweltressort hat sich bereits mit dem Integrierten Umweltprogramm 2030 das Ziel gesetzt, als Vorreiterressort eine neue Beteiligungskultur zu etablieren und fortzuentwickeln (BMUB 2016, S. 8).

Nun sind das BMUV und das UBA einen weiteren wichtigen Schritt hin zu einer modernen Verwaltung gegangen, die die Bürgerbeteiligung angemessen umsetzt und deren Ergebnisse verarbeitet: Der (1) Aufbau und die Erprobung einer Bürgerbeteiligungsplattform für die Durchführung von Online-Beteiligungen, die (2) Modellhafte Konzeption von Bürgerbeteiligung bei einem Rechtsetzungsvorhaben und die Beantwortung der Fragestellung (3) Welche Kriterien erfüllen gute Online- und hybride Beteiligung? Zusätzlich (4) wurden Lösungsansätze für die erfolgreiche Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund untersucht, da sich wiederholt gezeigt hat, dass diese Zielgruppen in Bürgerbeteiligungen unterrepräsentiert sind.

Es folgt eine stichpunktartige Übersicht der zentralen Ergebnisse in diesen vier Bereichen.

1. Aufbau und die Erprobung einer Bürgerbeteiligungsplattform für die Durchführung von Online-Beteiligungen

- ▶ Die Einbindung der Bürger*innen ist auch bei sehr komplexen und vielschichtigen Themen und Fragestellungen sinnvoll und wünschenswert.
- ▶ Die Kombination diverser Beteiligungsformate, zum Beispiel sowohl Online-Plattformen als auch Präsenz-Workshops mit zufällig ausgewählten Bürger*innen, hat sich als effektiv erwiesen.
- ▶ Der Austausch mit Fachleuten sollte frühzeitig im Prozess initiiert und transparent gestaltet werden.
- ▶ Es besteht noch die Notwendigkeit, die Bekanntheit der Plattform zu steigern, insbesondere durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit über verschiedene Kommunikationskanäle.
- ▶ Schließlich kommt der Transparenz im Umgang mit den Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens eine herausragende Bedeutung zu, um mögliche Skepsis und Misstrauen seitens der Teilnehmer*innen zu minimieren.
- ▶ Im Hinblick auf die Abstimmung und Aufbereitung der Beteiligungsinhalte sowie die Auswertung der Beteiligungsergebnisse ist eine frühzeitige und systematische Einbindung der relevanten Fachreferate erfolgskritisch.

2. Modellhafte Konzeption von Bürgerbeteiligung bei einem Rechtsetzungsvorhaben

- ▶ Bei der modellhaften Konzeption von Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen der Exekutive muss die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens im Kontext der mit der Beteiligung verfolgten Ziele, des jeweiligen Beteiligungsgegenstands, der verfügbaren Ressourcen und des Zeitpunkts im Rechtsetzungsprozess abgewogen werden.
- ▶ Für die Einbeziehung von Bürgerräten sind klare Vorgaben und Regelungen von zentraler Bedeutung, insbesondere bei der Zufallsauswahl von Teilnehmer*innen.

- ▶ Um die Effektivität und Akzeptanz von Bürgerräten zu gewährleisten sind eine klare Zielsetzung, die Einbindung der relevanten Stakeholder und Entscheidungsträger*innen in die Tätigkeiten des Bürgerrates sowie eine transparente Kommunikation rund um den Beteiligungsprozess und den Umgang mit den Ergebnissen von großer Bedeutung.
- ▶ Bürgerräte sollten als Teil eines umfassenden Beteiligungsprozesses verstanden und mit anderen Formaten verzahnt werden.

3. Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung

- ▶ Eine gezielte Schulung der Moderation für Online- und hybride Beteiligung ist essenziell. Die Moderation steht vor neuen Anforderungen und muss entsprechend geschult sein.
- ▶ Synchron digitale Formate bieten den Vorteil, dass sich der Reiseaufwand für die Teilnehmer*innen reduziert und so die Teilnahmeschwelle, insbesondere bei geografisch ausgedehnter Beteiligung, sinkt.
- ▶ Online- und hybride Beteiligung gilt es dabei aber passgenau einzusetzen, damit ihre Stärken optimal genutzt werden können. Dazu müssen Prioritäten gesetzt und der Ablauf durchdacht werden.
- ▶ Die niedrighschwellige Nutzung einer Online-Plattform ist von Vorteil, wenn eine große Zielgruppe teilnehmen soll – die Wirkung kann aber durch z. B. unzureichend aktivierende Moderation, Intransparenz oder uneindeutige Fragestellungen wieder abgeschwächt werden.
- ▶ Der Bedarf an synchronen, hybriden Beteiligungsformaten ist gewachsen. Es gibt aber noch keine Lösung, die Asymmetrien zwischen digital zugeschalteten und vor Ort anwesenden Bürger*innen angemessen abzubauen. Die Deliberation sollte getrennt in rein analogen und rein digitalen Kleingruppen stattfinden, die Zusammenführung der Diskussionsergebnisse kann anschließend hybrid im Plenum erfolgen.
- ▶ Als Standard scheint sich der crossmediale Beteiligungsprozess etabliert zu haben, also die Kombination von analogen und digitalen Formaten. Dabei sind meist Auftakt- und Abschluss-sitzungen vor Ort analog und die Sitzungen dazwischen online konzipiert.

4. Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund

- ▶ Insgesamt gelten in Bezug auf Ansprache, Methoden und Formate, Themen sowie die Organisation der Beteiligung weitestgehend die gleichen Bedingungen für gute und gelingende Beteiligung wie für Bürgerbeteiligung allgemein.
- ▶ Ein besonderes Augenmerk sollte jedoch unter anderem auf eine möglichst diverse Zusammenstellung des Teams, mehrsprachige Einladungen und Sprachmittlung während der Veranstaltungen, die Ansprache über Multiplikatoren*Multiplikatorinnen sowie auf die Auswahl von Themen mit konkretem Bezug zur Lebenswelt unter Einbeziehung der Zielgruppen gerichtet werden.

Abstract: Conception and testing of a model project "Exemplary citizen participation" II - towards a modern administration

In recent years, citizen participation has become an integral part of environmental policy and the work of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV) and the German Environment Agency (UBA). The environment

ministry has set itself the goal of establishing and developing a new culture of participation (Integrated Environmental Programme 2030).

The BMUV and UBA have now taken another important step towards a modern administration that appropriately implements public participation: The (1) development and testing of a citizen participation platform for the implementation of online participations, the (2) model concept of citizen participation in a legislative project and the question of (3) what are criteria for good online and hybrid participation? In addition (4), solutions for the successful participation of people with a migration background were examined, as it has repeatedly been shown that these target groups are underrepresented in civic participation.

The following is a brief overview of the key findings in these four areas.

1. Development and testing of a citizen participation platform for the realisation of online participations

- ▶ The involvement of citizens is also useful and desirable for very complex and multi-layered topics and issues.
- ▶ The combination of various participation formats, for example both online platforms and face-to-face workshops with randomly selected citizens, has proven to be effective.
- ▶ The exchange with experts should be initiated early in the process and organised transparently.
- ▶ There is still a need to raise awareness of the platform, particularly through intensive public relations work via various communication channels.
- ▶ The early and systematic involvement of the relevant specialist departments is critical to success regarding the coordination and preparation of participation content and the evaluation of participation results.
- ▶ Finally, transparency in dealing with the results of a participation process is of paramount importance to minimise possible scepticism and mistrust on the part of the participants.

2. Model concept of citizen participation in a legislative project

- ▶ When designing model concepts for citizen participation in legislative processes of the executive, the specific organisation of the participation procedure must be weighed up in the context of the objectives pursued with the participation, the respective object of participation, the available resources, and the timing of the legislative process.
- ▶ Clear guidelines and regulations are of vital importance for the involvement of citizens' councils, particularly regarding the random selection of participants.
- ▶ To ensure the effectiveness and acceptance of citizens' assemblies, clear objectives, the involvement of relevant stakeholders and decision-makers in the activities of the citizens' assembly and transparent communication about the participation process and the handling of the results are of significant importance.
- ▶ Citizens' assemblies should be understood as part of a comprehensive participation process and should be dovetailed with other formats.

3. Criteria for good online and hybrid participation

- ▶ Targeted training of moderators for online and hybrid participation is essential. Moderators are faced with new challenges and must be trained accordingly.
- ▶ Synchronous digital formats offer the advantage of reducing the amount of travelling required by participants and thus lowering the participation threshold, especially in the case of geographically extended participation.
- ▶ However, online and hybrid participation must be used in a customised way so that their strengths can be optimally utilised. To do this, priorities must be set and the process thought through.
- ▶ The low-threshold use of an online platform is an advantage if a large target group is to participate - but the effect can be weakened by insufficiently activating moderation, a lack of transparency or ambiguous questions, for example.
- ▶ The need for synchronous, hybrid participation formats has grown. However, there is still no solution to adequately reduce the asymmetries between digitally connected citizens and those present on site. Deliberation should take place separately in purely analogue and purely digital small groups; the results of the discussion can then be brought together in a hybrid form in the plenary session.
- ▶ The cross-media participation process, i.e., the combination of analogue and digital formats, seems to have established itself as the standard. In most cases, kick-off and closing sessions are held in analogue form on site and the sessions in between are held online.

4. Participation of people with a migration background

- ▶ Overall, the same conditions for good and successful participation apply as for citizen participation in general in terms of approach, methods and formats, topics, and the organisation of participation.
- ▶ However, particular attention should be paid to ensuring that the team is as diverse as possible, that invitations are issued in several languages and that language mediation is provided during events, that multipliers are used to address participants and that topics are selected that have a concrete connection to the living environment and involve the target groups.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	13
Summary	22
1 Einleitung	30
2 Einrichtung und Erprobung der Online-Dialogplattform „BMUV im Dialog“	32
2.1 Hintergrund und Ziele	32
2.2 Vorgehen bei Aufbau und Erprobung der Plattform	34
2.2.1 Aufbau der Plattform und der Beteiligungsmodule	34
2.2.2 Erprobung der Plattform in drei Beteiligungsverfahren	41
2.3 Erkenntnisse und Empfehlungen	44
2.3.1 Wichtige Erkenntnisse aus den Arbeits- und Abstimmungsprozessen im Projektteam	44
2.3.2 Empfehlungen zur sinnvollen Einbettung der Beteiligungsplattform in Beteiligungsprozesse	45
3 Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen der Exekutive	49
3.1 Hintergrund und Ziele	49
3.2 Vorgehen bei Vorstudie, Workshops und Diskussionspapier	49
3.3 Erkenntnisse und Empfehlungen	50
3.3.1 3.3.1 Vorstudie zur Durchführung von Bürgerbeteiligung bei einem Rechtsetzungsverfahren des BMUV	50
3.3.2 Online-Fachworkshop „Verfahrenswahl“	55
3.3.3 Einbindung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse	56
4 Analog, digital oder hybrid – neue Vielfalt in der Bürgerbeteiligung	59
4.1 Hintergrund und Ziele	59
4.2 Vorgehen bei Workshops und Diskussionspapier	59
4.3 Erkenntnisse und Empfehlungen	61
5 Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund	63
5.1 Hintergrund und Ziele	63
5.2 Vorgehen bei der Entwicklung von Empfehlungen und Vernetzung mit migrantischen Organisationen	63
5.3 Erkenntnisse und Empfehlungen	64

6	Schlussbetrachtung	68
7	Quellenverzeichnis	70

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Eigener Screenshot der Startseite der Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“, erreichbar unter der URL: https://dialog.bmu.de/bmu/de/home	35
Abbildung 2	Eigener Screenshot des Moduls „Themenspektrum“ auf der Startseite von „BMUV im Dialog“	37
Abbildung 3	Eigener Screenshot des „Begründungsmoduls“ auf „BMUV im Dialog“ während des Dialogs zur Nationalen Wasserstrategie	38
Abbildung 4	Eigener Screenshot Modul „Anmerkungen auf Textentwürfe“ auf „BMUV im Dialog“ während des Dialogs zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)	40
Abbildung 5	Eigener Screenshot „Umfragemodul“ auf „BMUV im Dialog“ .	41
Abbildung 6	Zeitliche Verortung der Onlinebeteiligung im Ablauf der Beteiligung „Nationaler Bürger*innendialog Wasser“	42
Abbildung 8	Untersuchungsdesign zur Identifikation von Kriterien guter Online- und hybrider Beteiligung	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 :	Übersicht des Kriterienkataloges und der Prozessvarianten (eigene Darstellung)	54
Tabelle 2 :	Übersicht der Handlungsempfehlungen zur Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund (eigene Darstellung) ...	67

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ANK	Aktionsprogramm für Natürlichen Klimaschutz
AI	Artificial Intelligence (= Künstliche Intelligenz)
AVV	Auftragsverarbeitungsvereinbarung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
bzw.	beziehungsweise
Dr.	Doktor
EGovG NRW	E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen
EU	Europäische Union
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
iur.	iuris, Doktor des Rechts
KI	Künstliche Intelligenz
NBS (2030)	Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Prof.	Professor
SLA	Service-Level-Agreement
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
UBA	Umweltbundesamt
URL	Uniform Resource Locator, Serveradresse
v. a.	vor allem

Zusammenfassung

Bürgerbeteiligung ist in den letzten Jahren ein fester Bestandteil der Umweltpolitik sowie der Arbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie des Umweltbundesamts (UBA) geworden. Das Umweltressort hat sich zum Ziel gesetzt, als Vorreiterressort eine neue Beteiligungskultur zu etablieren und fortzuentwickeln (Integriertes Umweltprogramm 2030). Im Januar 2019 folgte ein weiterer Meilenstein mit der Veröffentlichung der Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung (Bimesdörfer et al. 2023). Diese wurden als verpflichtender Standard für alle informellen Bürgerbeteiligungsverfahren des BMUV in dessen Geschäftsordnung aufgenommen. Entsprechend der Leitlinien bedeutet Bürgerbeteiligung für das BMUV, dass Bürger*innen beratend in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Die Beteiligung erfolgt über strukturierte, informelle Verfahren. Bürger*innen an politischen Prozessen und Entscheidungen teilhaben zu lassen, stärkt nicht nur das Demokratieverständnis, sondern kann auch zu nachhaltigeren Ergebnissen führen. Nun sind BMUV und UBA einen weiteren wichtigen Schritt hin zu einer modernen Verwaltung gegangen, die die Bürgerbeteiligung angemessen umsetzt und deren Ergebnisse verarbeitet: Den **(1) Aufbau und die Erprobung einer Bürgerbeteiligungsplattform für die Durchführung von Online-Beteiligungen**, die **(2) Modellhafte Konzeption von Bürgerbeteiligung bei einem Gesetzesvorhaben** und die Beantwortung der Fragestellung **(3) Welche Kriterien erfüllen gute Online- und hybride Beteiligung?** Zusätzlich wurden **(4) Lösungsansätze für die erfolgreiche Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund** untersucht, da sich wiederholt gezeigt hat, dass diese Zielgruppen in Bürgerbeteiligungen unterrepräsentiert sind.

(1) Aufbau und Erprobung einer Bürgerbeteiligungsplattform für die Durchführung von Online-Beteiligungen

Um die bestmögliche Einbindung auf einer Online-Plattform umfassend zu erproben, wurden drei Beteiligungsprozesse durchgeführt. Erfolgsfaktoren für die Beteiligungsprozesse waren hierbei neben der sorgfältigen Auswahl des Themas insbesondere Zeitpunkt, Rahmen und speziell auf das Thema zugeschnittene Formate der Beteiligung. Der Weg hin zu einem qualitativ hochwertigen Vorgehen orientierte sich an den vier Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV (Bimesdörfer et al. 2023): klare Ziel- und Rahmensetzung, durchdachtes Verfahrensdesign, hohe Verfahrensqualität und adäquater Umgang mit den Ergebnissen und der Evaluation.

Für einen erfolgreichen analogen und Online-Beteiligungsprozess ist, neben der Wahl des Beteiligungszeitpunktes, die Auswahl des Beteiligungsgegenstandes und die Definition des Gestaltungsrahmens zentral. Hier empfahl es sich, ein Programm zu identifizieren, das sich nah an der Lebensrealität der Bürger*innen orientierte. Eine direkte Betroffenheit oder konkrete Bezugspunkte zum Beteiligungsgegenstand erhöhen nicht nur die Beteiligung, sondern können auch zu einer längerfristigen Aktivierung der Akteure beitragen.

Es wurden drei politische Prozesse für die Beteiligung von Bürger*innen ausgewählt:

- ▶ Dialog Nationale Wasserstrategie
- ▶ Dialog Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz
- ▶ Dialog Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030

Nationaler Bürger*innendialog Wasser

Um den Herausforderungen rund um das Thema Wasser zu begegnen, erarbeitete das BMUV unter breiter Beteiligung von Experten*Expertinnen die **Nationale Wasserstrategie**. Bürger*innen konnten sich hierzu ebenfalls einbringen. Im Online-Dialog und den vier nachfolgenden Bürger*innenwerkstätten sowie dem digitalen Jugenddialog Wasser fand eine breite gesellschaftliche Diskussion zu den Themenfeldern Klimawandel, Wasserqualität, Sensibilisierung und Finanzierung statt.

Vom 27. Januar bis 10. Februar 2021 konnten alle Bürger*innen ihre Ideen und Anliegen zum zukünftigen Umgang mit Wasser und dem Schutz von Flüssen, Seen und Grundwasser in den Online-Dialog einbringen. Im Umfrage-Modul wurden Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten (Multiple-Choice) gestellt und Fragen, auf die komplett frei, in Textform geantwortet werden konnte. Erstere erfassten die Prioritäten der Befragten in mengenmäßiger Hinsicht, während letztere es den Befragten ermöglichten, neue Vorschläge einzubringen. Somit konnte das gesamte Spektrum der Meinungen der Befragten und deren Verteilung ermittelt werden.

Die Diskussionen mündeten in die Ausarbeitung eines Bürger*innenratschlags (BMUV 2021), welcher Empfehlungen an die Politik formuliert. Dieser wurde am 8. Juni 2021 der damaligen Umweltministerin Svenja Schulze überreicht.

Online-Dialog Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Das BMUV hat den Entwurf des **Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (ANK)** in einem breiten Beteiligungsprozess zur Diskussion gestellt. Länder, Verbände und die interessierte Öffentlichkeit waren aufgerufen, ihre Ideen und Vorschläge, Perspektiven und Erfahrungen im Rahmen eines Online-Dialogs einzubringen. Am 5. September 2022 eröffnete Steffi Lemke, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, in einer virtuellen Auftaktveranstaltung den Dialogprozess zum ANK. Der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz begann am 05.09.2022 und endete am 28.10.2022. In einem mehrstufigen Prozess (Eckpunktepapier, Entwurfsdokument, Online-Auftaktveranstaltung, Online-Dialog, Auswertung, Überarbeitung des Entwurfsdokuments, Ressortabstimmung, Kabinettsbeschluss, Umsetzung) wurde das ANK erarbeitet.

Der Online-Dialog zum ANK wurde auf der Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“¹ durchgeführt. Zwei Arten der Beteiligung wurden interessierten Teilnehmer*innen angeboten. Zum einen war es möglich, über die Webseite Textstellen aus dem Entwurf des ANK per Kommentarfunktion zu kommentieren. In sogenannten Unterkomentaren konnte Bezug zu Kommentaren, die andere Teilnehmer*innen abgegeben haben, genommen werden. Durch ein „Like“ war es möglich, Kommentaren und Unterkomentaren, die von anderen Personen eingebracht worden waren, zuzustimmen. Zum anderen konnten Stellungnahmen in Form von Textdateien eingereicht werden. Titel, Beschreibungstext und die optionale Eingabe einer URL waren frei wählbar. Zusätzlich war es möglich, die eigene Stellungnahme zu kategorisieren. So konnte dargelegt werden, auf welche Themen und Maßnahmen in der Stellungnahme Bezug genommen wird. Die Selbst-Kategorisierung orientierte sich an den zehn Handlungsfeldern des ANK. Die hochgeladenen Stellungnahmen (Dateien) konnten in einem Beitrag sowohl öffentlich als auch nur an das BMUV gerichtet hochgeladen werden.

¹ Die Beteiligungsplattform ist online erreichbar unter dieser URL: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

Nach Auswertung der eingegangenen Beiträge aus dem mehrwöchigen Online-Dialog wurde das ANK überarbeitet, danach folgte die Ressortabstimmung zwischen den Bundesministerien. Am 29. März 2023 erfolgte anschließend der Kabinettsbeschluss.

Dialog Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030

Die **Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030)** ist die zentrale Naturschutzstrategie der Bundesregierung und wesentliches Instrument zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen zum Schutz der Biodiversität in Deutschland. Mit der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt liegen seit 2007 Ziele der Bundesregierung für die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt sowie deren nachhaltige Nutzung vor.

Im Rahmen der Entwicklung der NBS 2030 hat das BMUV gemeinsam mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) und vielen weiteren Akteuren einen Vorschlag zu einem Ziele- und Maßnahmenkatalog erarbeitet. Kernstück des Vorschlags sind die Ziele, die zum Schutz der Biodiversität bis 2030 erreicht werden sollen, sowie die Maßnahmen eines ersten Aktionsplanes (2024-2026), die zu diesem Zweck ergriffen werden müssen. Das BMUV hat seinen Entwurf der NBS 2030 in einem Online-Beteiligungsprozess zur Diskussion gestellt. Vom 15. Juni bis zum 9. Juli 2023 waren Verbände, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, aber auch die interessierte Öffentlichkeit aufgerufen, die im Entwurf enthaltenen Ziele, Indikatoren und Maßnahmen im Rahmen eines Online-Dialogs zu diskutieren und um eigene Ideen und Vorschläge zu ergänzen.

Der Online-Dialog richtete sich sowohl an Fachexperten*Fachexpertinnen, Stakeholder sowie wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Institutionen als auch an die interessierte Öffentlichkeit. Der Online-Dialog zur NBS 2030 wurde auf der Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ durchgeführt. Drei verschiedene Arten der Beteiligung wurden interessierten Teilnehmer*innen angeboten.

Im Rahmen einer allgemeinen Umfrage konnten alle interessierten Bürger*innen ihre Meinungen zum Thema Biodiversität einbringen und Fragen zu den für sie wichtigsten Handlungsfeldern und Maßnahmen sowie praktischen Erfahrungen und Berührungspunkten in ihrem Alltag beantworten. Ferner war es den Nutzer*innen der Beteiligungsplattform möglich, per Kommentarfunktion Anmerkungen zum Ziele- und Maßnahmenkatalog zur NBS 2030 zu machen. Schließlich bestand die Möglichkeit der Einreichung von Stellungnahmen, die sich vor allem an Verbände, wissenschaftliche Institutionen, Unternehmen und die organisierte Zivilgesellschaft richtete. Zusätzlich war es den Teilnehmer*innen möglich, die eingereichte Stellungnahme zu kategorisieren, um die Bezugnahme auf bestimmte Themen zu verdeutlichen.

Aus den Erfahrungen, die beim Aufbau und der Erprobung der Beteiligungsplattform gemacht wurden, lassen sich Empfehlungen sowohl für Arbeits- und Abstimmungsprozesse im Projektteam als auch zur sinnvollen Einbettung der Beteiligungsplattform in zukünftige Beteiligungsprozesse ableiten.

Bezüglich der Arbeits- und Abstimmungsprozesse im Projektteam kann zunächst festgehalten werden, dass die verwaltungstechnischen Hürden sehr hoch sind. Vor Start der eigentlichen Beteiligung beanspruchten die Vorhaben umfassende zeitliche und personelle Ressourcen. Diese gilt es, unbedingt einzuplanen. Zudem ist ein Prozess mit Ergebnisprodukten zu verschiedenen Dokumenten mit Bezug zu Datenschutz und Urheberschutz zwingend notwendig, da u. a. Fragen

nach juristischen Zuständigkeiten geklärt werden müssen. Weiter sollten die jeweiligen Fachreferate frühzeitig und systematisch eingebunden werden, um eine verlässliche fachliche Aufbereitung der Themen und Auswertung der Beiträge zu gewährleisten. Zur Vereinfachung der vielfach nötigen Abstimmung von Inhalten für die Online-Dialoge empfiehlt sich die Etablierung einer klar definierten Feedbackstruktur, beispielsweise mittels eines digitalen Umlaufverfahrens mit allen im Projekt involvierten Partner*innen, insbesondere der Fachreferate. Darüber hinaus kann mit einer Übersicht, in der die verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten der Beteiligungsmodule dargestellt sind, die Auswahl der geeigneten und zielführenden Module für den jeweiligen Dialog deutlich vereinfacht werden. Bei der Gestaltung von Freitextfeldern muss beachtet werden, dass diese manuell ausgewertet und weiterverarbeitet werden müssen. Das kann ein Fachreferat ab einer bestimmten Menge an Beiträgen mitunter nicht mehr allein leisten. Weitere Fachdienstleister müssen hierfür ggf. einbezogen und mitgeplant werden. Um die Beteiligung zu erhöhen, ist es wichtig, die jeweiligen Dialoge bekannt zu machen und zu bewerben. Um eine höhere Beteiligungsrate durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten, sollten im Budget eines Beteiligungsprozesses ausreichend Mittel berücksichtigt werden. Um die Überführbarkeit der Inhalte eines Dialoges nach Abschalten der Plattform dauerhaft sicherzustellen, ist es wichtig, von einer projektbezogenen hin zu einer institutionell verankerten allgemeineren Form der Finanzierung zu kommen und somit eine Verstetigung der Beteiligungsplattform zu ermöglichen.

In Bezug auf die sinnvolle Einbettung der Beteiligungsplattform in Beteiligungsprozesse kann zunächst festgehalten werden, dass die Einbindung der Bürger*innen auch bei sehr komplexen und vielschichtigen Themen und Fragestellungen sinnvoll und wünschenswert ist. Die Kombination diverser Beteiligungsformate, zum Beispiel sowohl Online-Plattformen als auch Präsenz-Workshops mit zufällig ausgewählten Bürger*innen, hat sich als effektiv erwiesen. Eine Vielfalt an Formaten ermöglicht die Aufnahme von vielen unterschiedlichen Perspektiven und schafft so den Raum für eine facettenreiche Diskussion. Dabei muss allerdings eine gute Verknüpfung von Online- und Präsenzbeteiligung gewährleistet werden, um eine nahtlose Integration der Ergebnisse und bessere Verständlichkeit für alle Teilnehmer*innen sicherzustellen. Zudem sollten offene Beteiligungsformate mit einer Zufallsauswahl von Bürger*innen kombiniert werden. Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft die Verbindung von Bürgerdialogen mit der Konsultation von Experten*Expertinnen. Der Austausch mit Fachleuten sollte frühzeitig im Prozess initiiert und transparent gestaltet werden, um die verschiedenen Gruppen mit ihren jeweiligen Perspektiven besser zusammenzuführen. Eine klar verständliche Bezeichnung der verschiedenen Prozesse eines Beteiligungsverfahrens sowie die Schaffung von Raum für einen echten Dialog stellen entscheidende Faktoren für den Erfolg dar. Wie bei allen Bürgerbeteiligungsprozessen ist es zudem wichtig, dass mit den Ergebnissen des Dialogs transparent umgegangen wird, um Skepsis und Misstrauen seitens der Teilnehmer*innen zu minimieren. Die Kommunikation über etwaige, auf Basis der Ergebnisse getroffene Maßnahmen und Entscheidungen sollte klar und ausführlich auf der Beteiligungsplattform erfolgen, um sowohl der Öffentlichkeit als auch den Teilnehmer*innen einen umfassenden Überblick zu verschaffen. Mit Blick auf die Plattform sollte zudem eine dauerhafte Einbindung der Ergebnisse in den jeweiligen Beteiligungsprozess angestrebt und Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Bekanntheit in der breiten Öffentlichkeit eingeplant werden.

(2) Modellhafte Konzeption eines Bürgerbeteiligungsverfahrens zu einem Rechtsetzungsvorhaben

Während Bürgerbeteiligung bei Strategieprozessen und Bundesprogrammen im Umweltbereich zunehmend Praxis ist, gibt es dafür bei Rechtsetzungsprozessen in Deutschland noch keine etablierten Prozesse. Die Gemeinschaftliche Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt bei Regelungsvorhaben in §47 (3) lediglich die sogenannte Verbändeanhörung: „eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, [...]. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen“. In den letzten Jahren stieg der öffentliche Druck und das politische Interesse für mehr Transparenz (z. B. Kampagne „gläserne Gesetze“) und eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Konsultation von nicht-organisierten Bürger*innen sollte besser ermöglicht werden. Im November 2019 hat der „Bürgerrat Demokratie“ eine Reihe von Empfehlungen für die Erweiterung der Bürgerbeteiligung auf Bundesebene erarbeitet (Mehr Demokratie e.V.).² Erfolgreiche Verfahren auf Landesebene, wie das Transparenzgesetz aus Rheinland-Pfalz oder die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Umweltverwaltungsgesetz für Baden-Württemberg zeigen, dass die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei Gesetzgebungsverfahren qualitätssteigernd wirken kann. In anderen OECD-Ländern gibt es bereits etablierte Verfahren und zunehmend digitale Portale für öffentliche Konsultationen wie beispielsweise [regulation.gov](https://www.regulation.gov) in den Vereinigten Staaten oder [consult.gov.scot](https://www.consult.gov.scot) in Schottland. Das Umweltressort ging auch bei der Beteiligung zu Rechtsetzungsvorhaben als Vorreiter voran und hat ein modellhaftes Verfahren entwickelt, das Bürgerbeteiligung besser in den Gesetzgebungsprozess integrieren soll.

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurde im ersten Schritt in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Dr. iur. Volker M. Haug eine Vorstudie erstellt, die aus den drei Teilen Synopse, Kriterienkatalog und Prozessvarianten besteht. Die Synopse legt den Status quo dar und beleuchtet konkrete Fallbeispiele für Bürgerbeteiligung im In- und Ausland. Der Kriterienkatalog gibt eine Orientierung zur Auswahl eines für eine Beteiligung geeigneten Rechtsetzungsverfahrens. Die Vorstudie schließt mit der schematischen Darstellung von drei verschiedenen Prozessvarianten zur Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen. Während Prozessvariante 1 die Öffentlichkeitsbeteiligung parallel zur Verbändeanhörung mit Fokus auf Transparenz und Zugang vorsieht, geht Prozessvariante 2 von einer Einbindung vor dem Referentenentwurf mit verstärkter inhaltlicher Konsultation aus. Die dritte Prozessvariante umfasst schließlich die strukturierte Beteiligung mit einer kontinuierlichen Einbindung der Öffentlichkeit und stellt damit die umfangreichste und komplexeste der drei Varianten dar. Sie ist mit einem besonders hohen Einsatz von Zeit und Ressourcen verbunden und kombiniert asynchrone Online-Beteiligung mit Face-to-Face-Formaten.

Nach dieser allgemeinen Betrachtung von Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen wurde in einem ähnlichen mehrstufigen Verfahren in der Folge genauer untersucht, wie Bürgerräte als spezifisches Beteiligungsinstrument in Rechtsetzungsvorhaben der Exekutive einbezogen werden können. Dazu wurde das Diskussionspapier „Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive“ (Renschel et al., 2024) erstellt und im Zuge dessen ein entsprechender Fachworkshop durchgeführt. Dieses Papier diskutiert die möglichen Vorteile, aber auch Herausforderungen bei der Umsetzung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren. Es beschreibt unter der Prämisse der exekutiven Verfahrenshoheit konkrete Szenarien des Einbezugs

² Die Empfehlungen wurden im sog. Bürgergutachten Demokratie dokumentiert, einsehbar unter folgender URL: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf>

von Bürgerräten. Es basiert auf Fallbeispielen aus Deutschland und dem Ausland, auf politikwissenschaftlicher Fachliteratur sowie auf einem Workshop mit Beteiligungsexperten* Beteiligungsexpertinnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Am Fachworkshop nahmen unter anderem Rechts- und Sozialwissenschaftler*innen von verschiedenen deutschen Universitäten teil, ebenso wie Vertreter*innen aus diversen Ministerien und Staatskanzleien auf Bundes- und Landesebene. Auch die Organisationen „Mehr Demokratie e.V.“ und „Es geht LOS“ waren vertreten. Das Diskussionspapier entstand in enger Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Frank Brettscheider und Prof. Dr. iur. Volker M. Haug, die ihre sozialwissenschaftliche und juristische Fachperspektive auf das Thema einbrachten.

Den Ausgangspunkt bildeten Fragen zur institutionellen Verankerung von Bürgerräten auf Bundesebene, zu ihren Aufgaben und Kompetenzen sowie zu ihrem Verhältnis zu anderen demokratischen Institutionen. Darüber hinaus liefert das Diskussionspapier eine praxisorientierte Einschätzung unterschiedlicher Möglichkeiten des Einbezugs von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren. Damit leistet es einen Beitrag zur Debatte über die Institutionalisierung von Bürgerräten. Der Fokus liegt auf jenen Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens, die von der Exekutive veranlasst und gesteuert werden.

Im Folgenden handelt es sich um einen Auszug aus dem Diskussionspapier „Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive“ von Remschel et al. (2024), das vom BMUV veröffentlicht wurde (S. 16-17). Unter <https://www.bmu.de/download/buergerraete-und-ihre-einbeziehung-in-die-rechtsetzungsprozesse-der-exekutive> ist das Diskussionspapier online einsehbar.

Bürgerräte können als komplementäres Element zur repräsentativen Demokratie genutzt werden. Sie dienen der Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses und der Festigung des Vertrauens der Bürger*innen in demokratische Strukturen. Dabei bleibt die maßgebliche Entscheidungskompetenz weiterhin uneingeschränkt beim gewählten Parlament.

Die Einführung von Bürgerräten als Form deliberativer Bürgerbeteiligung auf Bundesebene ist ein vielversprechender Ansatz, um politische Partizipation zu fördern und das Vertrauen der Bürger*innen in die politischen Institutionen zu stärken. Die Erfahrungen aus anderen Staaten, aber auch von der regionalen und kommunalen Ebene zeigen, dass Bürgerräte ein effektives Instrument sein können, um eine breitere Vielfalt von Perspektiven und Meinungen in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Auf diese Weise können sie dazu beitragen, politische Entscheidungen besser auf die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung abzustimmen und so deren Akzeptanz zu verbessern. Die Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die Implementierung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive zeigen auf, wie Bürgerräte in der Praxis sinnvoll ausgestaltet und mit anderen Beteiligungsformaten verzahnt werden können.

Die Kombination von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten kann dabei helfen, die Vorteile verschiedener Ansätze zu nutzen und ihre Schwächen auszugleichen. So dient eine Online-Beteiligung über ein Beteiligungsportal in erster Linie dazu, Transparenz herzustellen und allen Menschen eine Beteiligungsmöglichkeit zu geben. Face-to-Face-Formate, d. h. Beteiligung und Diskussionen physisch vor Ort (wie beispielsweise Bürgerräte), führen hingegen zu substanziellen Verbesserungen an Gesetzentwürfen.

Eine klare Zielsetzung, die Einbindung von Stakeholdern und Entscheidungsträger*innen in die Tätigkeiten des Bürgerrates sowie die transparente Kommunikation der Arbeit und Ergebnisse sind essenziell, um die Effektivität und Akzeptanz von Bürgerräten zu gewährleisten.

Die Auswahl der Teilnehmer*innen muss nachvollziehbar sein und durch ausreichende Vielfalt unter den Teilnehmer*innen sicherstellen, dass verschiedenartige Stimmen gehört werden.

Jedwede formale Integration von Bürgerräten in die konventionellen (repräsentativ)demokratischen Entscheidungsprozesse erfordert jedoch klare Regelungen, um die Aufgaben und Befugnisse eines Bürgerrats zu definieren. Der Einbezug von Bürgerräten in politische Entscheidungsprozesse ist angesichts des fehlenden Regelungsrahmens kompliziert und erfordert Engagement, Ressourcen und Zeit von allen beteiligten Akteuren. Es ist wichtig, dass Entscheidungsträger*innen in Politik und Verwaltung die Ergebnisse von Bürgerräten ernst nehmen und ihre Empfehlungen sorgfältig prüfen. Transparenz und offene Kommunikation sind dabei entscheidend, um das Vertrauen der Bürger*innen in den Prozess zu stärken und sicherzustellen, dass die Ergebnisse angemessen berücksichtigt werden.

Es zeigt sich jedoch auch: Es gibt keine „one size fits all“-Lösung. So kann zum Beispiel die Frage nach dem besten Zeitpunkt für die Einsetzung eines Bürgerrates, also an welcher Stelle im politischen Prozess die Bürger*innen beteiligt werden, nicht eindeutig beantwortet werden, sondern ist unter anderem abhängig von dem zu regelnden Gegenstand sowie von weiteren Rahmenbedingungen.

(3) Welche Kriterien erfüllen gute Online- und Hybridbeteiligung?

Das Diskussionspapier „Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung“ (Tran-Karcher/Füllekrug, 2024) widmete sich dem Thema der Weiterentwicklung digitaler Formate.

Im Folgenden handelt es sich um einen Auszug aus dem Diskussionspapier „Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung“, das vom BMUV veröffentlicht wurde und online einsehbar ist.

Im Zuge der Corona-Pandemie haben sich seit 2020 die Bedingungen sowie die Wahrnehmung von Online-Beteiligung stark verändert. Viele Bürger*innen bewegen sich mittlerweile selbstverständlich durch den digitalen Raum. Derzeit ist zwar davon auszugehen, dass analoge Beteiligung weiterhin wichtig bleiben wird, doch die digitale Beteiligung hat stark „aufgeholt“: Sie ist aus dem Spektrum der Bürgerbeteiligung nicht mehr wegzudenken – auch nicht nach dem Ende der Corona-Pandemie.

Der Auf- und Ausbau digitaler Beteiligungsstrukturen, -formate und -tools ist noch im vollen Gange und wird sich in den kommenden Jahren weiterentwickeln. Mit dem Ziel, die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene weiter zu fördern, ist es für das Umweltressort unerlässlich, die neuen Potenziale und Chancen, aber auch mögliche Hürden und Risiken in den Blick zu nehmen und die Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV zukünftig auf digitale und hybride Beteiligungsformate und -methoden auszuweiten.

Wie bei allen Beteiligungsformaten hängt die konkrete Umsetzung auch bei digitalen und hybriden Formaten von den Rahmenbedingungen ab. Verfügbare Ressourcen (Zeit und Geld), Themenstellung, Ziel der Beteiligung und möglicherweise gesonderte Zielgruppen sind zu berücksichtigen und beeinflussen die Wahl und Ausgestaltung des Formates.

Folgende Bedingungen sind demnach essenziell für gute digitale und hybride Beteiligung:

- ▶ Gezielte Schulung der Moderation für digitale Formate ist für alle Formate essenziell. Ob im Umgang mit möglichen Konflikten in synchron stattfindenden Online-Formaten, der Gewährleistung von Kohärenz der Debattenbeiträge auf Online-Portalen oder der Asymmetrie bei synchron stattfindenden hybriden Formaten (also online und analog gemeinsam) – die Moderation steht vor neuen Ansprüchen und muss dementsprechend geschult sein.
- ▶ Der Bedarf an synchron stattfindenden hybriden Formaten ist gewachsen. Es gibt aber noch keine Lösung, die Asymmetrien zwischen digital zugeschalteten und vor Ort anwesenden Bürger*innen angemessen abzubauen. Solange es noch keine ausreichenden technischen Lösungen gibt, sollte in rein analoge und rein digitale Kleingruppen getrennt werden. Eine Zusammenführung erfolgt dann im Plenum.
- ▶ Als Standard scheint sich die Kombination von synchron stattfindenden analogen und digitalen Formaten etabliert zu haben. Dabei sind meist Auftakt- und Abschluss-Sitzungen vor Ort und die Sitzungen mit inhaltlichem Fokus dazwischen online konzipiert. Dies bietet die Vorteile eines Vertrauensaufbaus zu Beginn des Prozesses und eines gemeinsam erlebten Abschlusses. Durch digitale Formate reduziert sich der Reiseaufwand für die Teilnehmer*innen und senkt so die Teilnahmeschwelle, insbesondere bei geografisch ausgedehnter Beteiligung.
- ▶ Die Einsatzmöglichkeiten, aber auch Grenzen von Technologien wie der Künstlichen Intelligenz in Bezug auf Ergebnisse und Outcomes von Beteiligungsprozessen sind kritisch zu hinterfragen. Hierzu fehle es derzeit noch an empirischen Hinweisen: in welchen Fällen kann KI hilfreiche Beiträge leisten und in welchen verzerrt sie ggf. gar das Ergebnis? Erfahrungen und entsprechende Auswertungen stehen zu diesen Fragestellungen noch aus.

(4) Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund

Da entsprechende Auswertungen wiederholt zeigten, dass seitens des BMUV zwar erfolgreich Bürgerbeteiligungen durchgeführt werden, dabei aber Menschen mit Migrationshintergrund häufig nicht im für eine nachhaltige und umfassende Beteiligung ausreichenden Maße erreicht und einbezogen werden, sollten erste Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen für die Praktiker*innen im BMUV entwickelt werden.

Auf Basis einer Analyse des wissenschaftlichen Forschungsstands sowie durch den Austausch mit Vertreter*innen migrantischer Organisationen wurden konkrete Faktoren identifiziert, die als hinderlich oder förderlich für die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund einzustufen sind. Aus diesen Faktoren wurden schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für die Realisierung zukünftiger Beteiligungsprojekte des BMUV abgeleitet.

Die wichtigsten dieser Faktoren sind:

- ▶ Eine zielgruppenspezifische und verständliche Ansprache, die den Gedanken der Teilhabe betont, wird als förderlich für die Beteiligung identifiziert. Die Einladung zum Beteiligungsverfahren sollte idealerweise auch in Fremdsprachen zur Verfügung gestellt werden, um möglichst viele Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Ferner sollte die Ansprache der Bürger*innen über mehrere Kommunikationskanäle erfolgen, um eine breite Gruppe an Menschen zu erreichen.
- ▶ Bei der Auswahl von Themen und Beteiligungsgegenständen sollte vermieden werden, potenzielle Teilnehmer*innen durch Stereotypisierung abzuschrecken. Grundsätzlich gibt es keine Themen, die im besonderen Maße oder gar ausschließlich für Menschen mit Migrationshintergrund von Interesse sind. Wichtiger ist es, Beteiligungsgegenstände und Themen anhand konkreter Fallbeispiele auf die Lebenswelt der Bürger*innen zu beziehen und dabei zielgruppenspezifische Faktoren zu bedenken, beispielsweise kulturelle oder sozioökonomische Besonderheiten.
- ▶ In Bezug auf Methoden und Formate ist der Einsatz abwechslungsreicher und interaktiver Methoden bei der Durchführung von Veranstaltungen und Workshops von großer Bedeutung. Ferner sollte gewährleistet sein, dass alle Teilnehmer*innen zu Wort kommen und vom Mehrheitsdiskurs abweichende Meinungen gehört werden können. Digitale Veranstaltungen oder Verfahren haben sich insbesondere während der Corona-Pandemie als geeignetes Instrument der politischen Beteiligung erwiesen, gehen aber ebenso wie Präsenzveranstaltungen mit einer Reihe von Vor- und Nachteilen einher. Die Entscheidung für das geeignete Format hängt unter anderem von der Zielgruppe und dem räumlichen Bezug des Beteiligungsverfahrens ab. Ein digitales Format kann die Teilnahme insbesondere für Menschen erleichtern, die Angehörige pflegen, Kinder betreuen oder in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.
- ▶ Eine Sprachmittlung kann Menschen mit Migrationshintergrund die Teilnahme erleichtern.
- ▶ Die Zusammenarbeit mit migrantischen Organisationen zur Verbreitung von Informationen über den Beteiligungsprozess kann dazu beitragen, diejenigen zu erreichen, die sonst nur schwer zu erreichen sind.
- ▶ Die Aussicht auf eine finanzielle Entschädigung wird als Zeichen der Wertschätzung wahrgenommen und kann sich daher sehr positiv auf die Beteiligungsquote auswirken – auch wenn sie nur symbolischen Charakter hat.
- ▶ Zudem kann das Angebot einer Kinderbetreuung die Teilnahmequote bei Eltern mit jungen Kindern oder Alleinerziehenden erhöhen.

Summary

In recent years, citizen participation has become an integral part of environmental policy and the work of the Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection; BMUV) and the Umweltbundesamt (German Environment Agency; UBA). The BMUV has set itself the goal of establishing and further developing a new culture of participation as a pioneer ministry (Shaping Ecological Transformation – Integrated Environmental Programme 2030). Another milestone was reached in January 2019 with the publication of the guidelines for good citizen participation. These were incorporated into the BMUV's rules of procedure as a mandatory standard for all informal public participation procedures. According to the guidelines, citizen participation for the BMUV means that citizens are involved in decision-making processes in an advisory capacity. Participation takes place via structured, informal procedures. Allowing citizens to participate in political processes and decisions not only strengthens the understanding of democracy but can also lead to more sustainable results. The BMUV and UBA have now taken another important step towards a modern administration that appropriately implements citizen participation and utilises its results: The **(1) development and testing of a citizen participation platform for the implementation of online participation**, the **(2) model concept of citizen participation in a legislative project** and the answer to the question **(3) What criteria do good online and hybrid participation fulfil?** In addition, **(4) solutions for the successful involvement of people with a history of migration or a history of migration in their family** were analysed, as it has been repeatedly shown that these target groups are underrepresented in citizen participation.

(1) Development and testing of a citizen participation platform for the realisation of online participations

In order to comprehensively test the best possible involvement on an online platform, three participation processes were carried out. In addition to the careful selection of the topic, success factors for the participation processes included the timing, framework and participation formats specifically tailored to the topic. The path to a high-quality procedure was based on the BMUV's four guidelines for good citizen participation: clear objectives and framework, well thought-out process design, high process quality and adequate handling of the results and evaluation.

For a successful analogue and online participation process, the selection of the object of participation and the definition of the design framework are key, in addition to the choice of the time of participation. Here, it was advisable to identify a programme that was closely aligned with the reality of citizens' lives. Being directly affected or having concrete points of reference for the subject of participation not only increases participation but can also contribute to the long-term activation of the stakeholders.

Three political processes were selected for citizen participation:

- ▶ Dialogue on the National Water Strategy (Nationale Wasserstrategie)
- ▶ Dialogue on the Natural Climate Action Programme (Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz)
- ▶ Dialogue on the National Strategy on Biological Diversity 2030 (Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030)

Dialogue on the National Water Strategy

In order to meet the challenges surrounding the topic of water, the BMUV developed the **National Water Strategy (Nationale Wasserstrategie)** with the broad participation of experts. Citizens were also invited to contribute to this dialogue. A broad discussion on the topics of climate change, water quality, awareness-raising and financing took place in the online dialogue, in four subsequent citizen workshops and in the youth dialogue on water.

From 27th January to 10th February 2021, all citizens were able to contribute ideas and concerns about the future use of water and the protection of rivers, lakes, and groundwater to the online dialogue. The survey included questions with predefined answer options (multiple choice) and questions that could be answered freely in text form. The former captured the respondents' priorities in quantitative terms, while the latter allowed respondents to contribute new suggestions. This made it possible to capture the entire spectrum of respondents' opinions and their distribution.

The discussions led to the drafting of a citizens' council proposal, which formulated recommendations for politicians. This was presented to the then Federal Minister for the Environment Svenja Schulze on 8th June 2021.

Dialogue on the Natural Climate Action Programme (Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz)

The BMUV has put the draft of the **Natural Climate Protection Action Programme (Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz; ANK)** up for discussion in a broad participation process. The federal states, associations and interested members of the general public were invited to contribute their ideas and suggestions, perspectives, and experiences as part of an online dialogue. On 5th September 2022, Steffi Lemke, Federal Minister for the Environment, opened the dialogue process for the ANK in a virtual kick-off event. The public participation process for the ANK began on 5th September 2022 and ended on 28th October 2022. The ANK was set out as a multi-stage process (key issues paper, draft document, online kick-off event, online dialogue, evaluation, revision of the draft document, departmental coordination, cabinet decision, implementation).

The online dialogue on the ANK was conducted on the so called "BMUV im Dialog" participation platform. Two types of input were offered to interested participants. Firstly, it was possible to comment on text passages from the draft ANK via the website using the comment function. Comments could be referred to in so-called sub-comments. By clicking "Like", it was possible to approve comments and sub-comments submitted by other people. Secondly, comments could be submitted by uploading files to the website. The title, description text and the optional entry of a URL were freely selectable. It was also possible to categorise comments. This made it possible to categorise the topics and measures referred to in the statement. The self-categorisation was based on the ten fields of action of the ANK. The uploaded files could be posted both publicly and only addressed to the BMUV. After evaluating the feedback from the several weeks of online dialogue, the ANK was revised, followed by departmental coordination between the federal ministries. The cabinet decision was then subsequently made on 29th March 2023.

Dialogue on the National Strategy on Biological Diversity 2030 (Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030)

The **National Strategy on Biological Diversity 2030 (Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030; NBS 2030)** is the Federal Government's central nature conservation strategy and

a key instrument for implementing international agreements on the protection of biodiversity in Germany. Since 2007, the NBS 2030 has provided the German government with targets for the conservation and improvement of biological diversity and its sustainable use.

As part of the development of the NBS 2030, the BMUV, together with the Federal Agency for Nature Conservation (Bundesamt für Naturschutz; BfN) and many other stakeholders, has drawn up a proposal for a catalogue of targets and measures. At the heart of the proposal are the targets to be achieved for the protection of biodiversity by 2030 and the measures of an initial action plan (2024-2026) that must be taken to this end. The BMUV has submitted the NBS 2030 draft for discussion in an online participation process. From 15th June to 9th July 2023, associations, the scientific community, business, and civil society, as well as interested members of the general public, were invited to discuss objectives, indicators and measures contained in the draft in an online dialogue. They were also invited to add their own ideas and suggestions.

The focus of the dialogue was on associations and companies affected by the proposed measures as well as civil society organisations and experts who deal with the topic of biodiversity. Comments from associations and companies, civil society organisations and experts who deal with the topic of biodiversity as well as comments from citizens without proven expertise, were given equal consideration.

The online dialogue on the NBS 2030 was conducted on the "BMUV im Dialog" participation platform. Three different types of participation were offered to interested participants.

As part of a general survey, all interested citizens were able to contribute their perspective on the topic of biodiversity and answer questions on the most important fields of action and measures for them as well as practical experiences and points of contact with the subject of participation in their everyday lives. The survey contained multiple-choice questions in which several possible answers could be selected as well as free text fields in which participants could leave further thoughts or comments.

Users of the participation platform were also able to leave comments on the catalogue of objectives and measures for the NBS 2030 using the comment function. These comments could relate to individual objectives and measures as well as to specific passages in the text. Users were able to assign their comments to several predefined categories themselves. By "liking" comments, other users were able to approve comments submitted by other people.

Finally, it was possible to submit comprehensive comments, which was primarily aimed at associations, scientific institutions, companies, and organised civil society. It was also possible to categorise comments to clarify the reference to specific topics.

From the experience gained in setting up and trialling the participation platform, recommendations can be derived both for work and coordination processes within the project team and for the appropriate embedding of the participation platform in participation processes.

Regarding the work and coordination processes in the project team, it can first be noted that the administrative hurdles are very high. Before the start of the actual participation, the projects required extensive time and personnel resources. It is essential to plan for this. In addition, a clear process to produce various documents relating to data protection and copyright protection is absolutely necessary, as questions about legal responsibilities, among other things, must be clarified. Furthermore, the respective specialist departments ('Fachreferate') should be systematically involved at an early stage to ensure reliable technical preparation of the topics and evaluation of the contributions. To simplify the often-necessary coordination of content for the online

dialogues, the establishment of a clearly defined feedback structure is recommended, for example by means of a digital circulation procedure with all partners involved in the project, in particular the specialist departments. In addition, an overview of sound combinations of participation modules can significantly simplify the selection of suitable and target-oriented modules for the respective dialogue. When designing free text fields, it must be borne in mind that these must be analysed and processed manually. Above a certain quantity, a specialist department may no longer be able to do this. Other specialised service providers may need to be involved and planned for this. To increase participation, it is important to publicise and advertise the respective dialogues. In order to ensure an increased participation rate through extensive public relations work, participation processes should include sufficient funds in their budget. To ensure that the content of a dialogue can be transferred permanently after the platform has been switched off, it is important to move from a project-related to a more institutionally anchored, more general form of funding and thus enable the participation platform to become permanent.

Regarding the meaningful embedding of the participation platform in participation processes, it can first be stated that the involvement of citizens is also useful and desirable for very complex and multi-layered topics and issues. The combination of various participation formats, for example both online platforms and face-to-face workshops with randomly selected citizens, has proven to be effective. A variety of formats enables a broad inclusion of different perspectives and thus creates the space for a multi-faceted discussion. However, a good link between online and face-to-face participation must be ensured to guarantee seamless integration of the results and better comprehensibility for all participants. In addition, open participation formats should be combined with a random selection of citizens. Another key aspect concerns the combination of citizen dialogues with the consultation of experts.

The exchange with experts should be initiated early in the process and organised transparently in order to better bring together the various groups with their respective perspectives. A clearly understandable description of the various processes of a participation process and the creation of space for genuine dialogue are decisive factors for success. As with all citizen participation processes, it is also important that the results of the dialogue are handled transparently to minimise scepticism and mistrust on the part of the participants. Any measures and decisions taken on the basis of the results should be communicated clearly and in detail on the participation platform in order to provide both the public and the participants with a comprehensive overview. With a view to the platform, permanent involvement in participation processes should also be sought and measures should be planned to raise its profile among the general public.

(2) Model concept for a public participation process for a legislative proposal

While public participation is increasingly common in strategy processes and federal programmes in the environmental sector, there are still no established processes for regulatory projects and laws in Germany. Section 47 (3) of the Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (Gemeinschaftliche Geschäftsordnung der Bundesministerien; GGO) only regulates the so-called consultation of associations for regulatory projects: "timely participation of central and general associations as well as expert groups that exist at federal level [...]. The timing, scope and selection are left to the discretion of the lead federal ministry, unless special provisions exist". In recent years, public pressure, and political interest in greater transparency (e. g. the "transparent laws" campaign, Kampagne "gläserne Gesetze") and extended public participation have increased. Consultation with non-organised citizens should be made easier. In November 2019, the "Citizens' Council on Democracy" ("Bürgerrat Demokratie") drew up a series of recommendations for expanding citizen participation at federal level. Successful procedures at state level,

such as the Transparency Act in Rhineland-Palatinate or public participation as part of the legislative process for the Environmental Administration Act for Baden-Württemberg, show that extended public participation can also improve the quality of legislative procedures. In other OECD countries, there are already established procedures and increasingly digital portals for public consultations, such as regulation.gov in the United States or consult.gov.scot in Scotland. The environmental department has also taken a pioneering approach to participation in legislative projects and has developed a model procedure to better integrate citizen participation into the legislative process.

As part of this research project, a preliminary study consisting of three parts - a synopsis, a catalogue of criteria and process variants - was prepared in collaboration with Prof Dr Haug. The synopsis sets out the status quo and highlights specific case studies of citizen participation in Germany and abroad. The catalogue of criteria provides orientation for the selection of a legislative procedure suitable for participation. The preliminary study concludes with a schematic representation of three different process variants for citizen participation in legislative processes. While process variant 1 provides for public participation in parallel to consultation with associations with a focus on transparency and access, process variant 2 assumes involvement prior to the draft bill with increased substantive consultation. Finally, the third process variant involves structured participation with continuous involvement and is therefore the most extensive and complex of the three variants. It involves a particularly high investment of time and resources and combines asynchronous online participation with face-to-face formats.

Following this general examination of citizen participation in legislative processes, a similar multi-stage process was used to analyse in more detail how citizens' assemblies can be included as a specific participation instrument in legislative projects of the executive. For this purpose, the discussion paper "Inclusion of citizens' councils in legislative processes of the executive" was produced (orig.: "Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive"; Renschel et al., 2024). This paper discusses the potential benefits, but also the challenges, of implementing citizens' assemblies in legislative processes. It describes concrete scenarios for the inclusion of citizens' assemblies under the premise of executive procedural sovereignty. It is based on case studies from Germany and abroad, on specialised political science literature and on a workshop with participation experts from academia, administration, and civil society. The event was attended by legal and social scientists from various German universities, as well as representatives from various ministries and state chancelleries at federal and state level. The organisations "Mehr Demokratie e. V." and "Es geht LOS" were also represented. The discussion paper was developed in close collaboration with Prof Dr Frank Brettscheider and Prof Dr Volker M. Haug, who contributed their specialist social science and legal perspectives on the topic.

The starting point for the discussion paper were questions regarding the institutional anchoring of citizens' councils at federal level, their tasks and competences as well as their relationship to other democratic institutions. In addition, the discussion paper provides a practice-orientated assessment of different possibilities for including citizens' assemblies in legislative procedures. It thus contributes to the debate on the institutionalisation of citizens' assemblies. The focus is on those phases of a legislative process that are initiated and controlled by the executive.

The following is an extract from the discussion paper "Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozessen der Exekutive" by Renschel et al., which was published by the BMUV in March 2024 (pp. 16-17). The discussion paper can be viewed online at

<https://www.bmuv.de/download/buergerraete-und-ihre-einbeziehung-in-die-rechtsetzung-sprozesse-der-exekutive>

Citizens' councils can be used as a complementary element to representative democracy. They serve to improve the political decision-making process and strengthen citizens' trust in democratic structures. At the same time, the decisive decision-making authority remains unrestrictedly with the elected parliament.

The introduction of citizens' councils as a form of deliberative citizen participation at federal level is a promising approach to promote political participation and strengthen citizens' trust in political institutions. Experience from other countries, but also from the regional and municipal level, shows that citizens' assemblies can be an effective instrument for bringing a broader diversity of perspectives and opinions into political decision-making processes. Through this they can help to better align political decisions with the needs and interests of the population and thus improve their acceptance. The success factors and challenges for the implementation of citizens' assemblies in legislative procedures of the executive show how citizens' assemblies can be meaningfully organised in practice and combined with other participation formats.

The combination of citizens' councils with other participation formats can help to utilise the advantages of different approaches and compensate for their weaknesses. For example, online participation via a participation portal primarily serves to create transparency and give everyone an opportunity to participate. Face-to-face formats, i.e., participation and discussions physically on site (such as citizens' councils), on the other hand, lead to substantial improvements in drafts of laws.

A clear objective, the involvement of stakeholders and decision-makers in the activities of the citizens' assembly and transparent communication of the work and results are essential to ensure the effectiveness and acceptance of citizens' assemblies.

The selection of participants must be transparent and ensure that different voices are heard through sufficient diversity among the participants.

However, any formal integration of citizens' councils into conventional (representative) democratic decision-making processes requires clear regulations to define the tasks and powers of a citizens' council. The inclusion of citizens' assemblies in political decision-making processes is complicated due to the lack of a regulatory framework and requires commitment, resources and time from all actors involved. It is important that decision-makers in politics and administration take the results of citizens' assemblies seriously and examine their recommendations carefully. Transparency and open communication are crucial to strengthen citizens' trust in the process and ensure that the results are taken into account appropriately.

However, it is also clear that there is no "one size fits all" solution. For example, the question of the best time to set up a citizens' assembly, i.e., at what point in the political process citizens should be involved, cannot be answered unequivocally, but depends, among other things, on the subject matter to be regulated and other framework conditions.

(3) What criteria do good online and hybrid participation fulfil?

The discussion paper "Criteria for good online and hybrid participation" ("Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung", Tran-Karcher/Füllekrug, 2024) was dedicated to the topic of the further development of digital formats.

The following is an excerpt from the discussion paper "Criteria for good online and hybrid participation", which was published by the BMUV and can be viewed online at https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Buergerbeteiligung/online_hybride_beteiligung_kriterien_bf.pdf

In the wake of the coronavirus pandemic, however, the conditions and perception of online participation have changed significantly since 2020. Many citizens now navigate the digital space quite naturally. Although it can currently be assumed that analogue participation will remain important, digital participation has "caught up" considerably: it has become an integral part of the spectrum of citizen participation - even after the end of the coronavirus pandemic.

The development and expansion of digital participation structures, formats and tools is still in full swing and will continue to develop over the coming years. With the aim of further promoting citizen participation at federal level, it is essential for the BMUV to recognise new potential and opportunities, but also possible hurdles and risks. Accordingly, the BMUV's guidelines for good citizen participation to digital and hybrid participation formats and methods could be extended in the future.

As with all participation formats, the actual implementation of digital and hybrid formats also depends on the framework conditions. Available resources (time and money), the topic, the aim of the participation, and any specific target groups must be considered and influence the choice and design of the format.

The following conditions are therefore essential for good digital and hybrid participation:

- ▶ Targeted training of moderators for digital formats is essential for all formats. Whether dealing with potential conflicts in synchronous online formats, ensuring the coherence of debate contributions on online portals or asymmetry in synchronous hybrid formats (i.e. online and analogue together) - moderators are faced with new challenges and must be trained accordingly.
- ▶ The need for synchronous hybrid formats has grown. However, there is still no solution to adequately reduce the asymmetries between digitally connected citizens and those present on site. As long as there are still no adequate technical solutions, small groups should be divided into purely analogue and purely digital groups. They will then be brought together in the plenary session.
- ▶ The combination of a sequence of synchronous analogue and digital formats seems to have established itself as the standard. In most cases, kick-off and closing meetings are organised on site and the meetings with a content focus in between are held online. This offers the advantages of building trust at the start of the process and a jointly experienced conclusion. Digital formats reduce the amount of travelling required by participants and thus lower the participation threshold, especially in the case of geographically extended participation.
- ▶ The potential uses and limitations of technologies such as artificial intelligence in relation to the results and outcomes of participation processes must be critically scrutinised. There is currently still a lack of empirical evidence in this regard: in which cases can AI make helpful contributions and in which cases might it even distort the result? Experience and corresponding analyses of these questions are still pending.

4) Participation of people with a migration background

As corresponding evaluations have repeatedly shown that although the BMUV successfully organises public participation, people with a migration background are not reached and included to a sufficient extent for sustainable and comprehensive participation. Initial solutions and recommendations for action should be developed for practitioners in the BMUV.

Based on an analysis of the current state of scientific research and an exchange with representatives of migrant organisations, specific factors were identified that can be classified as hindering or promoting the participation of people with a migrant background. Finally, concrete recommendations for action for the realisation of future participation projects of the BMUV were derived from these factors.

The most important of these factors are:

- ▶ A target group-specific and comprehensible approach that emphasises the idea of participation is identified as conducive to participation. Ideally, the invitation to the participation process should also be made available in foreign languages to reach as many people with a migration background as possible. Furthermore, citizens should be approached via several communication channels to reach a broad group of people.
- ▶ When selecting topics and subjects for participation, potential participants should not be deterred by stereotyping. In principle, there are no topics that are of particular or even exclusive interest to people with a migration background. It is more important to relate subjects and topics of participation to the living environment of citizens based on specific case studies and to consider target group-specific factors, such as cultural or socio-economic characteristics.
- ▶ In terms of methods and formats, the use of varied and interactive methods is of great importance when organising events and workshops. It should also be ensured that all participants have their say and that opinions that differ from the majority discourse can be heard. Digital events or processes have proven to be a suitable tool for political participation, especially during the coronavirus pandemic, but they come with several advantages and disadvantages, just like face-to-face events. The decision on the appropriate format depends, among other things, on the target group and the geographical location of the participation process. In particular, a digital format can make it easier for people who care for relatives, look after children or have limited mobility to participate.
- ▶ Language mediation can make it easier for people with a migration background to participate.
- ▶ Partnering with migrant organisations to disseminate information about the participation process can help to reach the ones otherwise hard to reach.
- ▶ The prospect of compensation is perceived as a sign of appreciation and can therefore have a very positive effect on the participation rate - even if it is only of a symbolic nature.
- ▶ In addition, offering childcare can increase the participation rate of parents with young children or single parents.

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat es sich bereits 2016 zum Ziel gesetzt, als Vorreiterressort eine neue Beteiligungskultur zu etablieren und fortzuentwickeln (vgl. BMUB 2016, S. 8). Dabei meint Bürgerbeteiligung, dass Bürger*innen beratend in Entscheidungsprozesse eingebunden werden und die Beteiligung über strukturierte, informelle Verfahren erfolgt. Um dies dauerhaft erfolgreich umsetzen zu können, muss auch eine moderne Verwaltung und das Verwaltungshandeln dazu befähigt werden, Bürgerbeteiligung nicht nur angemessen umzusetzen, sondern auch zielführend in die Arbeitsprozesse integrieren und die Ergebnisse bestmöglich verarbeiten zu können.

Fokussierten frühere Vorhaben – wie etwa das Vorgängerprojekt „Vorbildliche Bürgerbeteiligung“ – darauf, eine Beteiligungspraxis zu etablieren, welche die Bürger*innen entsprechend der „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ des BMUV in laufende Vorhaben einbezieht (vgl. Fischer/Neumann 2020), wurde in diesem Forschungsvorhaben die Verzahnung mit dem Verwaltungshandeln stärker in den Blick genommen. Denn für den dauerhaften Erfolg von Bürgerbeteiligung ist es wesentlich, dass die Verwaltungs- und Beteiligungsprozesse so aufgesetzt sind, dass sie zeitlich und inhaltlich zielführend mit den Arbeitsprozessen verflochten sind, zuverlässig und Kriterien basiert umgesetzt werden und die Ergebnisse umfassend und strukturiert verarbeitet werden können.

Um einen Beitrag zu einer in diesem Sinne modernen Verwaltung und einer erfolgreichen Umweltpolitik zu leisten, waren die zentralen Gegenstände des Vorhabens zunächst:

- ▶ eine digitale Bürgerbeteiligungsplattform für das Umweltressort einzurichten, zu erproben und formativ zu evaluieren (1),
- ▶ ein Konzept für eine Bürgerbeteiligung zu einem Rechtsetzungsprozess unter Federführung des BMUV zu entwickeln und zu erproben. Besondere Aufmerksamkeit galt der Frage, wie das in den letzten Jahren immer häufiger genutzte Format des Bürgerrats zum Einsatz kommen könnte (2).

Auch unter dem Eindruck der Nachwirkungen der Corona-Pandemie wurde zudem untersucht, wie digitale und hybride Beteiligungsformate sinnvoll in die Beteiligungspraxis des BMUV integriert werden können (3). Darüber hinaus wurde die Vernetzung des BMUV mit entsprechenden Stakeholdern zum Thema Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund vorangetrieben und Empfehlungen für die Beteiligungspraxis des BMUV entwickelt (4).

Dieser Bericht ist dazu gedacht, als Grundlage für die Etablierung ähnlicher Vorhaben zu dienen. Er bietet einen kondensierten Überblick über die einzelnen Bestandteile des Vorhabens, seine Ziele sowie gesammelte Erfahrungen aus der Erprobungsphase. Zudem gibt er basierend auf den Projekterkenntnissen und den durchgeführten Evaluationen Empfehlungen für eine Verstärkung der erprobten Elemente.

In Kapitel 2 werden die einzelnen Bestandteile der Erprobungsphase der Beteiligungsplattform³ entlang ihres jeweiligen Hintergrunds und ihrer Ziele vorgestellt. Zudem wird die Plattform mit ihren Funktionen vorgestellt sowie das Vorgehen bei der Erprobung und Anpassungen im Prozess dargelegt. Das Kapitel gibt darüber hinaus erste Empfehlungen für die zukünftige Nutzung

³ Im Rahmen des Online-Dialogs zum Nationalen Bürger*innendialog Wasser, dem Online-Dialog Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) und dem Online-Dialog Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030)

der Plattform und ihrer Einbettung in Beteiligungsprozesse und schildert die Ergebnisse des Evaluationsberichts. Die genannten Dialoge und der Einsatz der Plattform wurden durch Prof. Dr. Frank Brettschneider begleitet und evaluiert.

In Kapitel 3 wird das begleitende Teilprojekt zu „Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsverfahren“ vorgestellt. Dieses hatte zum Ziel, die Verzahnung eines unter der Federführung des BMUV laufenden formalen Rechtsetzungsverfahrens mit einem Bürgerbeteiligungsverfahren zu konzipieren und zu erproben. Daran anknüpfend beschäftigt sich das Kapitel mit der möglichen Einbindung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren.

Abschließend folgen Kapitel 4 zu Kriterien guter online und hybrider Beteiligung und Kapitel 5 mit Kriterien für die erfolgreiche Einbindung migrantischer Gruppen.

Eine Schlussbetrachtung erfolgt in Kapitel 6.

2 Einrichtung und Erprobung der Online-Dialogplattform „BMUV im Dialog“

Das BMUV hat sich zum Ziel gesetzt, eine eigene Online-Beteiligungsplattform für Verfahren in seinem Zuständigkeitsbereich sowie für Gesetzesinitiativen zu testen. Die Plattform „BMUV im Dialog“ wurde entwickelt, um Beteiligungsverfahren zu vereinfachen, teilweise zu standardisieren und die Ergebnisse langfristig zugänglich zu machen.

Die Motivation für die Plattform entstand aus der zunehmenden Anzahl von Beteiligungsverfahren des BMUV, die bisher ohne eine gemeinsame digitale Grundlage durch verschiedene Dienstleister durchgeführt wurden. In Zusammenarbeit mit ifok wurden im Rahmen des Vorgängerprojektes Praxisbeispiele analysiert, Kriterien und Funktionsanforderungen abgeleitet und anschließend von polidia die Module für die Plattform entwickelt (Fischer/Neumann 2020, Kap. 2).

Im Rahmen des Modellprojektes „Vorbildliche Bürgerbeteiligung II“ hat das BMUV diese Beteiligungsplattform in Zusammenarbeit mit ifok und polidia weiter konzipiert, erprobt und regelmäßig aktualisiert. Nach Auswahl und Konfiguration geeigneter Beteiligungsmodul wurden drei Bürgerdialoge auf der Plattform durchgeführt.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über das Ziel, den Aufbau und die wichtigsten Funktionen der Plattform. Zudem fasst es die wichtigsten Erkenntnisse der Testphase zusammen und nennt abschließend erste Empfehlungen für die zukünftige Nutzung der Plattform und ihrer Einbettung in Beteiligungsprozesse. Diese Empfehlungen sollen als Leitfaden dienen, um ähnliche Verfahren und Vorgehensweisen in der Verwaltung und Politik auf Bundesebene umzusetzen und zu verstetigen.

2.1 Hintergrund und Ziele

Die Testphase der Beteiligungsplattform begann mit einer ersten Evaluation zu einem Zeitpunkt vor dem Live-Gang, als die Struktur der Plattform bereits vollständig aufgebaut, jedoch noch mit Dummy-Inhalten bestückt war. Mittels einer sogenannten heuristischen Evaluation mit zwei studentischen Evaluationsgruppen konnte Prof. Dr. Frank Brettschneider Empfehlungen für die Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit der Plattform formulieren, die bei der Realisierung des ersten Dialogs berücksichtigt wurden. Die Live-Erprobung startete mit dem Online-Dialog zum Nationalen Bürger*innendialog Wasser Ende Januar 2021, gefolgt vom Online-Dialog Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) 2022 und endete mit dem Online-Dialog Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030) im Jahr 2023. Seit Beginn des ersten Beteiligungsprozesses auf der Plattform „BMUV im Dialog“ kann sie unter folgender URL erreicht werden: <https://dialog.bmuv.de/bmu/de/home>.

Ziel des Modellprojektes „Vorbildliche Bürgerbeteiligung II“ war es, innovative digitale Verfahren zu erproben und weiterzuentwickeln und damit auch langfristig neue Formen der Online-Beteiligung zu ermöglichen. Bei der Einrichtung der **modular aufgebauten Beteiligungsplattform** wurden bewährte Lösungen, wie zum Beispiel das eingesetzte Umfragemodul mit innovativen Entwicklungen, wie einem Textkonsultationsmodul, zusammengebracht. Es galt, verschiedene Beteiligungsmodul zu entwickeln und zu erproben. Dies reichte von einem niedrigschweligen Einstieg in Form eines Ideenrankings im „**Themenspektrum**“ über eine vertiefende Diskussion der einzelnen Themen und Thesen im „**Begründungsmodul**“ hin zur komplexen Textkonsultation im „**Kommentierungsmodul**“ und wurde flankiert durch das „**Umfragemodul**“.

Die Module werden in Kapitel 2.2 genauer beschrieben. Zudem war es das Ziel, die Beteiligungsplattform als **zentrale Dialogplattform des BMUV** zu etablieren. Dies kann dabei helfen, den Bekanntheitsgrad und die Transparenz der Beteiligungsverfahren zu erhöhen und zu einer Standardisierung und technischen Vereinheitlichung beitragen.

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung (20. Legislaturperiode) wird eine Beteiligungsplattform für Gesetzesentwürfe angestrebt (SPD et al., 2021). Bereits vorher haben das BMUV und das UBA durch die Konzipierung und Realisierung ihrer eigenen Plattform wichtige Pionierarbeit geleistet. Diese Arbeit wurde nun durch die Erprobung der Plattform in konkreten Beteiligungsprozessen fortgesetzt. Alle Module wurden im Rahmen der drei durchgeführten Beteiligungsprozesse wahlweise einzeln oder in Kombination getestet und extern durch Prof. Dr. Frank Brettschneider evaluiert.

Im Folgenden werden vier Anforderungen vorgestellt, auf die bei der Konzeption und Weiterentwicklung der Plattform besonders Wert gelegt wurde. Diese wurden in Abstimmung mit dem BMUV zu Beginn des Projekts definiert:

1) Nutzerfreundlichkeit: Die Plattform ist flexibel einsetzbar, einfach zu nutzen und erlaubt es, schnell zu aktuellen politischen Themen zu beteiligen. Besonders wichtig ist es, einen niedrigschwelligen und intuitiven Einstieg zu gewähren, der die Bedürfnisse und Nutzungsgewohnheiten der unterschiedlichen Zielgruppen berücksichtigt. Es gilt, die Nutzer*innen schrittweise an inhaltlich komplexe, ausführliche und offene Formen der Beteiligung heranzuführen und sie währenddessen konstant zu informieren. Zudem soll ihnen einfach und nachvollziehbar die Möglichkeit zur vertiefenden Diskussion und zur Textkommentierung gegeben werden.

2) Einfache (Weiter-)Verarbeitung der Kommentare und Rückmeldungen: Die Verwaltung der Webseite ist leicht verständlich und kann auch von weniger erfahrenen Personen einfach betreut werden. Während der Live-Phase kann im Hintergrund bereits eine erste Kategorisierung, Bewertung und Moderation stattfinden. Des Weiteren werden die Ergebnisse in Format und Aufbereitung in einer Weise zur Verfügung gestellt, dass Fachpersonal gut damit weiterarbeiten kann.

3) Bekanntmachung: Damit die Beteiligungsplattform genutzt und von Interessierten gefunden wird, sollten Beteiligungsprozesse breit kommuniziert werden und zum Mitmachen motivieren. Mögliche Maßnahmen sind hier ein öffentlichkeitswirksamer Einbezug von Amts- und Mandatsträger*innen, ein gezielter Einsatz von Multiplikatoren*Multiplikatorinnen, eine gezielte multimediale Streuung von Information, z. B. über Newsletter, Social Media und Kampagnen. Die Beteiligungsplattform dient hier als zentraler Anlaufpunkt.

4) Verzahnung mit Vor-Ort-Veranstaltungen: Vor-Ort-Veranstaltungen sind ein wichtiger Baustein in Beteiligungsprozessen. Dort sind ein Diskurs und eine vertiefte Erörterung von Themen und Fragen möglich. Vor-Ort-Veranstaltungen und Online-Dialog werden inhaltlich und prozessual eng verzahnt und bauen aufeinander auf.

Im Folgenden ist der **Aufbau der Plattform** mit einem Fokus auf ihre vier Beteiligungsmodule dargestellt.

2.2 Vorgehen bei Aufbau und Erprobung der Plattform

2.2.1 Aufbau der Plattform und der Beteiligungsmodule

Gemäß dem ersten zuvor beschriebenen Kriterium soll die Nutzung der Plattform so einfach und intuitiv wie möglich gestaltet sein. Beim Navigieren auf der Plattform stehen den Nutzer*innen vier Beteiligungsmodule und weitere Hilfsmittel zur Verfügung, die je nach Zielstellung des jeweiligen Beteiligungsprozesses unterschiedlich kombiniert werden können. Die Beteiligungsmodule basieren auf der sogenannten DIALOG BOX von polidia. Ziel dieser Softwarelösung ist es, eine „sichere, zuverlässige und schnelle Infrastruktur“ für Dialog- und Beteiligungsprojekte zu schaffen.⁴ Die Plattform erfüllt folgende Kriterien:

- ▶ Sie orientiert sich an wichtigen Anforderungen aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft.
- ▶ Sie ist klar und offen gestaltet, mit einem anpassbaren Design und ist auch für den Einsatz auf Tablet und Smartphone optimiert.
- ▶ Sie ist schnell einsetzbar.
- ▶ Sie ist erprobt und funktioniert zuverlässig.
- ▶ Sie ist technisch sicher, aktuell und datenschutz- sowie rechtskonform (Hosting und Betrieb in BSI-zertifiziertem Rechenzentrum).
- ▶ Sie lässt sich einfach bedienen über ein benutzerfreundliches Verwaltungsbackend.

Im Folgenden werden die **Startseite** sowie die **vier Module** und ihre Funktionalitäten dargestellt.

⁴ Genauere Informationen zur DIALOG BOX finden sich bei Technologiestiftung Berlin (2023), zu erreichen unter: <https://www.berlin-innovation.de/innovationen/detail.php?s=dialog-box-buergerbeteiligung-innovativ-gestalten>

Dialog-Startseite: Einfacher und nutzerfreundlicher Einstieg

Abbildung 1 Eigener Screenshot der Startseite der Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“, erreichbar unter der URL: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

Im Sinne der Nutzerfreundlichkeit soll die Dialog-Startseite einen **niederschweligen Einstieg** in den Beteiligungsprozess und eine **Übersicht der jeweiligen Partizipationsmöglichkeiten** sowie weiterer **relevanter Informationen zum Projekt** oder Vorhaben bieten. Je nach Beteiligungsprozess und Beteiligungsgegenstand können verschiedene Elemente auf der Startseite integriert werden. Möglich sind hier u. a. Verweise auf aktuelle und bereits abgeschlossene Beteiligungsprozesse, die Einbindung von Videos oder weiterer Informationen mit externer Verlinkung. Auch einzelne Beteiligungsmodulare können auf der Startseite dargestellt und frei positioniert werden, sodass eine maximale Flexibilität gewährleistet wird. Über die Navigation oder weitere Verlinkungen auf der Startseite gelangen die Teilnehmer*innen zum jeweiligen Dialog und damit zu den Beteiligungsmodulen. Die Dialog-Startseite bietet dementsprechend folgende Funktionalitäten:

- ▶ Inhalte können flexibel eingestellt und angeordnet werden.
- ▶ Es können unterschiedliche Formate, z. B. Videos eingebettet werden.
- ▶ Sie ermöglicht einen intuitiven und niederschweligen Einstieg für Bürger*innen.

- ▶ Über flexibel gestaltbare Navigationselemente und Verlinkungen werden Teilnehmer*innen zielgenau weitergeführt.

Modul 1: Themenspektrum

Das Modul „**Themenspektrum**“ dient als niedrighschwelliger inhaltlicher Einstieg in ein spezifisches Beteiligungsthema und -verfahren. Es kann sowohl direkt über die Startseite der Plattform als auch über den Navigationspunkt „Mitmachen“ angesteuert werden. Es eignet sich im Besonderen auch als sogenannte Landingpage, auf die Nutzer*innen als Erstes gelangen und kann somit für die Aktivierungsmaßnahmen zu einem Beteiligungsprojekt bspw. in den sozialen Netzwerken verlinkt werden. Im Sinne der Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV (Bimesdörfer et. al 2023) hilft das Modul gleichzeitig dabei, **Hintergrundinformationen zu den einzelnen Themen** zu vermitteln und die Teilnehmer*innen in die Lage zu versetzen, sich informiert in einen Prozess einzubringen. Jedes Themenfeld wird als einzelne Kachel mit einem Bild oder einem Icon, d. h. einem Symbol, und einem Titel dargestellt. Gleichzeitig können weitere Informationen durch einen Informationsbutton den Nutzer*innen nähergebracht werden.

Die Nutzer*innen können zudem als Option bereits hier eine **Priorisierung der definierten Themenfelder** eines Beteiligungsprozesses vornehmen und damit ein erstes Stimmungsbild abgeben. Durch einen Klick auf das Bild, das Icon oder den Titel werden ein oder mehrere Themen ausgewählt. Mit Klick auf den Button „Abstimmen“ fließt die Themenauswahl in die Ergebnisstatistik ein, die nach Abschluss eines Projekts öffentlich einsehbar ist. Das Modul steht registrierten Teilnehmer*innen ebenso wie Gästen ohne Anmeldung zur Verfügung. Die Teilnahme von Gästen wird über einen „Double-opt-in“, d. h. durch Versenden einer Bestätigungsmail abgesichert, sodass Mehrfachteilnahmen technisch unterbunden werden.

Das Modul „Themenspektrum“ erfüllt folgende Funktionalitäten:

- ▶ Nutzer*innen können sich einen ersten Überblick über die Themen des Beteiligungsprozesses verschaffen.
- ▶ Sie haben die Möglichkeit, eine erste Vorauswahl bzw. Priorisierung von Themen vorzunehmen.
- ▶ Es steht sowohl registrierten Teilnehmer*innen des jeweiligen Beteiligungsprozesses als auch Gästen offen.
- ▶ Es lässt sich einfach und flexibel gestalten und mit unterschiedlichen Informationsmengen füllen.

Das Modul kann auf der Startseite an beliebiger Stelle eingesetzt werden. Die Inhalte werden wie folgt dargestellt:

Abbildung 2 Eigener Screenshot des Moduls „Themenspektrum“ auf der Startseite von „BMUV im Dialog“



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

Modul 2: Begründung

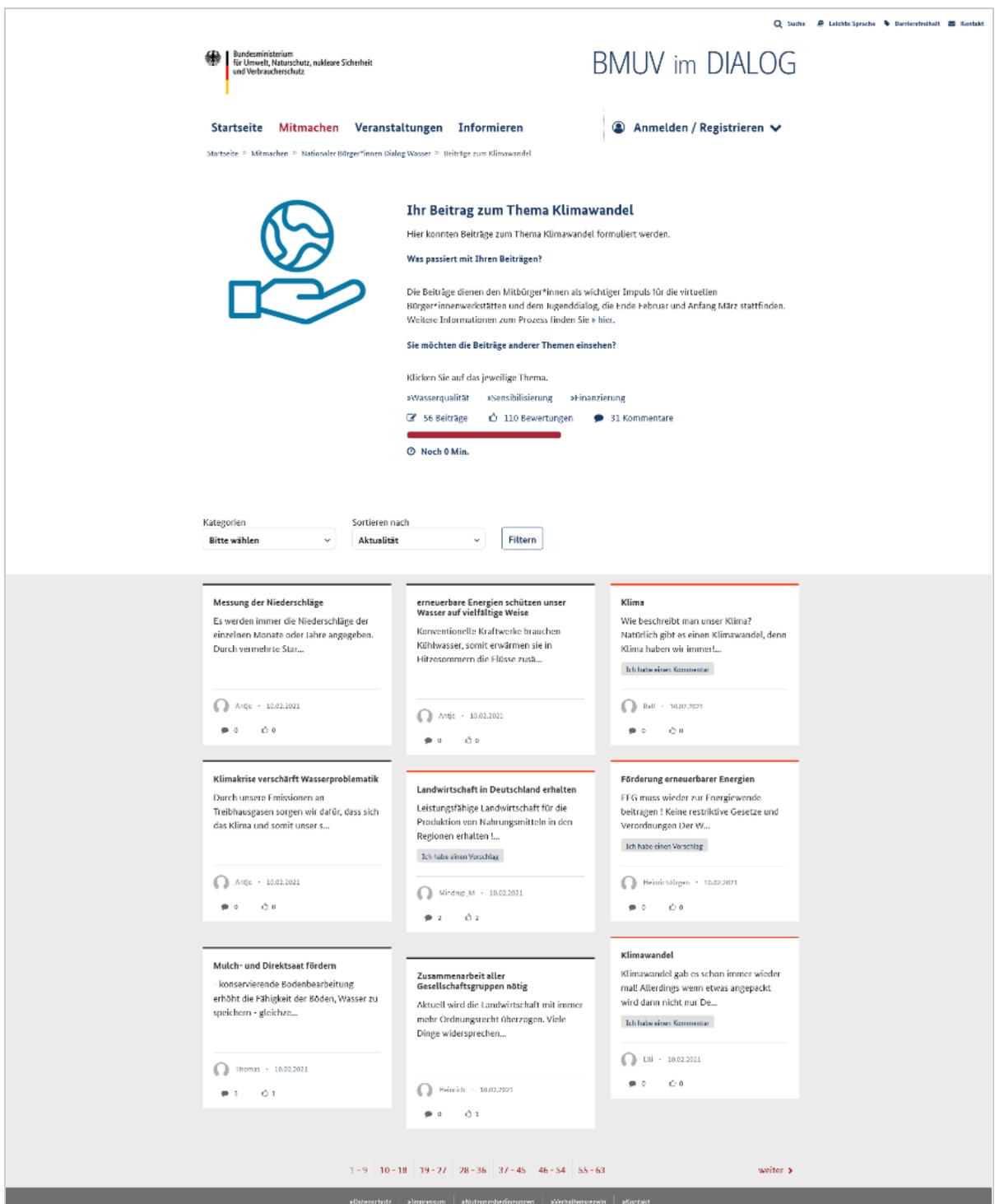
Für die Konzipierung und Umsetzung eines **Begründungsmoduls** wurde das erprobte Modul „Ideenwettbewerb“ der DIALOG BOX von polidia genutzt. Ziel dieses Moduls ist es, eine **vertiefte Diskussion** über spezifische Themen, Thesen und Maßnahmen zu ermöglichen. Dies geschieht durch eine themenbezogene Kommentardiskussion, in der Nutzer*innen ihre Ideen und Meinungen einfließen lassen können. Darüber hinaus kann das Begründungsmodul dafür genutzt werden, die Abgabe von **übergreifenden, strukturierten Stellungnahmen** zu einem Gesamtentwurf-dokument zu ermöglichen. Die Darstellung der von den Nutzer*innen hochgeladenen „Begründung“, das können Ideen, Vorschläge oder auch Stellungnahmen sein, erfolgt jeweils als eigene Kachel, die mit einem Titel und mit einer maximalen Dateigröße versehen ist.

Das Begründungs-Modul der Plattform bietet folgende Funktionalitäten:

- ▶ Nutzer*innen können Beiträge hochladen und diese optional mit angehängten Dateien und weiterleitenden URLs (optional) ergänzen.
- ▶ Beiträge anderer Nutzer*innen können bewertet und kommentiert werden. So wird die Interaktion zwischen ihnen unterstützt.
- ▶ Die Beiträge werden durch Kategorien übersichtlich geordnet.
- ▶ Alle Beiträge und Kommentare können vorher oder auch nachträglich moderiert werden.
- ▶ Auch ein geschlossener Ideenwettbewerb ist möglich. In diesem werden alle Beiträge ausschließlich durch die Redaktion eingestellt.

Die nachfolgende Abbildung zeigt exemplarisch die Übersichtsseite dieses Moduls:

Abbildung 3 Eigener Screenshot des „Begründungsmoduls“ auf „BMUV im Dialog“ während des Dialogs zur Nationalen Wasserstrategie



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

Modul 3: Anmerkungen auf Textentwürfe

Dieses Modul dient zur **Konsultation von Textdokumenten** (z. B. Entwürfe politischer Programme, die Entwurfsfassung eines Eckpunktepapiers oder eines Referentenentwurfs). Es bietet

die Möglichkeit, Anmerkungen direkt an der entsprechenden Textstelle zu vermerken, wie es Nutzer*innen auch von Textverarbeitungsprogrammen kennen. Diese Anmerkungen werden durch eine gelbe Markierung der jeweiligen Textstelle visualisiert. Eine Textstelle kann mindestens einen Buchstaben oder eine Zahl groß sein und kann bis zu 500 Zeichen umfassen. Gibt es zu einer Textstelle mehr als eine Anmerkung, wird der Farbton dunkler und die Anzahl der Anmerkungen wird über eine Zahl am Ende der Zeile abgebildet. Um eine barrierefreie Darstellung sicherzustellen, wurde darauf geachtet, dass sich verschiedene Farben nicht überlappen.

Auch dieses Modul wurde auf Basis der DIALOG BOX erstellt. In der Beteiligungspraxis wurde das bestehende Modul der DIALOG BOX-Software bereits in unterschiedlichen Beteiligungsverfahren sowohl für die Programmplanung als auch für die Konsultation von Gesetzesentwürfen und für Gesetzesnovellen erprobt – so z. B. in Nordrhein-Westfalen zur Novellierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in NRW (EGovG NRW). Die Funktionen ermöglichen:

- ▶ die zielgerichtete Abgabe von Rückmeldungen durch die Teilnehmer*innen
- ▶ eine schnellere Navigation zwischen den einzelnen Kapiteln und Paragraphen
- ▶ eine erleichterte Konfiguration der Inhalte für Redakteure*Redakteurinnen und damit ein effizientes Arbeiten mit dem System.

Abbildung 4 Eigener Screenshot Modul „Anmerkungen auf Textentwürfe“ auf „BMUV im Dialog“ während des Dialogs zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

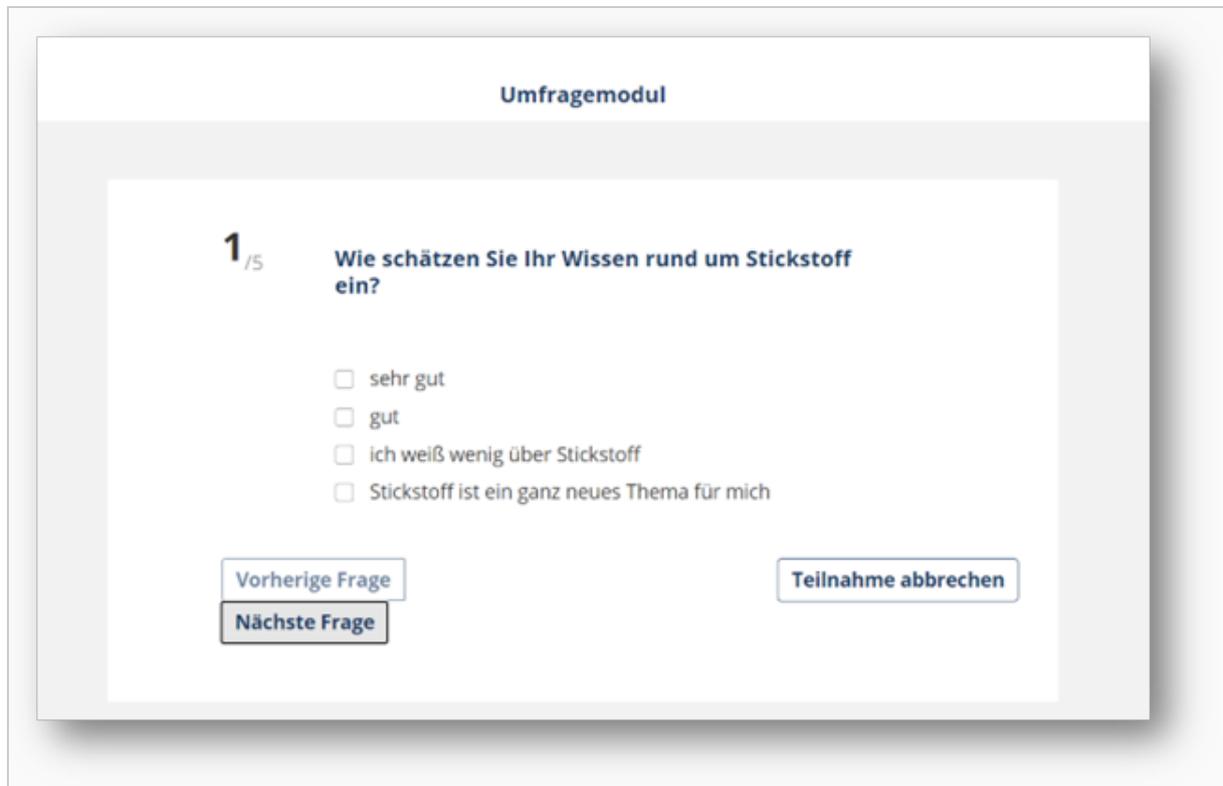
Modul 4: Umfrage

Das **Umfragemodul** dient der Durchführung einfacher Umfragen. Es kann grundsätzlich mit allen voranstehenden **Beteiligungsmodulen kombiniert** oder **alleinstehend** umgesetzt werden. Im Ergebnis liefert das Modul zunächst quantitative Daten. Der Zeitpunkt für den Einsatz ist variabel, z. B. in einer fortgeschrittenen Phase eines Erarbeitungs- oder Beteiligungsprozesses, wenn bspw. die Akzeptanz für verschiedene Szenarien abgefragt werden soll, oder im Anschluss an einen Dialogprozess, wenn die Evaluation der Beteiligung durch Rückmeldungen der Teilnehmer*innen zur Nutzerqualität unterstützt werden soll.

Die Umfrage kann auf der Startseite der Plattform als niedrigschwelliger Einstieg in ein Beteiligungsverfahren genutzt werden. Die Darstellung des Umfragemoduls fokussiert auf den Titel des Moduls und auf einen Fragenkatalog mit einem sog. Wizard (Vor, Zurück, Abbrechen). Vor dem Absenden des ausgefüllten Fragebogens erhalten Nutzer*innen die Möglichkeit, ihre Angaben in einer Vorschau mit der Taste „Zur Vorschau“ zu überprüfen. In der Vorschauansicht am

Ende des Fragebogens erscheint der Button „Absenden“, mit dem der ausgefüllte Fragebogen eingereicht werden kann.

Abbildung 5 Eigener Screenshot „Umfragemodul“ auf „BMUV im Dialog“



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

2.2.2 Erprobung der Plattform in drei Beteiligungsverfahren

Die Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ mit den zuvor beschriebenen Funktionen und Weiterentwicklungen wurde im Rahmen des Projekts „Vorbildliche Bürgerbeteiligung II“ in insgesamt **drei Beteiligungsverfahren** erprobt:

- ▶ Online-Dialog zum Nationalen Bürger*innendialog Wasser
- ▶ Online-Dialog zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)
- ▶ Online-Dialog zur Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030)

Die Bandbreite dieser Beteiligungsformate erforderte eine flexible Anpassung der Module an die jeweiligen Anforderungen der Prozesse (siehe folgende Kurzbeschreibungen) und ermöglichte eine Erprobung seitens unterschiedlicher Akteursgruppen:

- ▶ Bürger*innen (Wasser-Dialog),
- ▶ Jugendliche (Jugendwerkstatt im Wasser-Dialog),
- ▶ Stakeholder und Bürger*innen (ANK und NBS 2030).

Online-Dialog zum Nationalen Bürger*innendialog Wasser

Der Online-Dialog war eingebettet in den übergreifenden **Nationalen Bürger*innendialog Wasser**, der über das in diesem Bericht dargestellte Projekt hinausgehende Beteiligungsformate umfasste. Inhaltlich ging es darum, wie sich die Lebensgrundlage Wasser angesichts vieler Herausforderungen nachhaltig sichern lässt. Die Bürger*innen waren entsprechend dazu eingeladen, sich mit ihren Ideen und Anliegen zum zukünftigen Umgang mit Wasser und dem Schutz von Flüssen, Seen und Grundwasser einzubringen und damit zur Entwicklung der „Nationalen Wasserstrategie“ (BMUV, 2023) beizutragen. Auf dem Beteiligungsportal konnten sie hierzu ihre Anregungen und Ansichten formulieren. Zudem wurden 240 zufällig ausgewählte Bürger*innen in vier digitalen Werkstätten sowie 34 Jugendliche in einer digitalen Jugendwerkstatt beteiligt. Sie waren anschließend dazu aufgerufen, ihre Ergebnisse online zu bewerten.

Folgende Grafik zeigt, wie der Online-Dialog und die zugehörige Jugendwerkstatt in den Gesamt- ablauf des in der ersten Jahreshälfte 2021 stattgefundenen Bürgerbeteiligungsprozesses eingebunden waren.

Abbildung 6 Zeitliche Verortung der Onlinebeteiligung im Ablauf der Beteiligung „Nationaler Bürger*innendialog Wasser“



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

Der Ergebnisbericht zum Online-Dialog kann auf „BMUV im Dialog“ unter folgender URL öffentlich eingesehen werden: https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/447/name/VBBII_Ergebnisse_Online-Dialog_final.pdf.

Online-Dialog zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Im März 2022 stellte Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerin Steffi Lemke das Eckpunktepapier zum **Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)** vor. Es folgte im Sommer 2022 der Entwurf des Aktionsprogramms, das 64 vorgeschlagene Maßnahmen zur Stärkung, Wiederherstellung und Bewahrung von Ökosystemen umfasst (BMUV, 2022).

Zu diesem Entwurf führte das BMUV in der zweiten Jahreshälfte 2022 einen Online-Dialog durch. In einer virtuellen Auftaktveranstaltung am 5. September 2022 stellte Steffi Lemke, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, die Ziele des Programms vor. Die Auftaktveranstaltung richtete sich in erster Linie an Stakeholder aus Bund, Ländern, Verbänden und an zivilgesellschaftliche Akteure.

Die Online-Beteiligung war entlang der vier Themen „Wasserqualität“, „Finanzierung“, „Klimawandel“ und „Sensibilisierung“ strukturiert. Neben dem Modul „Umfrage“ mit insgesamt sieben Multiple-Choice-Fragen und vier offenen Fragen kam das Modul „Ideenwettbewerb“ zum Einsatz, bei dem Bürger*innen dazu aufgerufen waren, konkrete Ideen zum Umgang mit den Herausforderungen in den vier Themen einzubringen. In den zwei Wochen der Beteiligung nahmen insgesamt 2.680 Personen an der Umfrage teil. Zudem wurden 350 Kommentare im Ideenwettbewerb-Modul abgegeben.

Im September und Oktober 2022 hatten Stakeholder und zivilgesellschaftliche Akteure sowie alle interessierten Bürger*innen die Möglichkeit, ihre Anregungen, Ideen und Kommentare im Rahmen des Online-Dialogs einzubringen. Dafür wurde die Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ genutzt. Dort werden die Zielgruppen des Online-Dialogs zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz wie folgt beschrieben: „Der Online-Dialog richtete sich primär an Fachexperten*Fachexpertinnen und Verbände, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Institutionen sowie Vertreter*innen der Länder und Kommunen. Der Fokus lag hierbei auf Verbänden, Vertreter*innen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie weiteren Experten*Expertinnen, die sich mit den Themen des Natürlichen Klimaschutzes befassen. Kommentare von Bürger*innen ohne ausgewiesene Fachexpertise wurden gleichwertig berücksichtigt.“ (Fuhrmann et al. 2023, S. 2)

Der Ergebnisbericht zum Online-Dialog kann auf „BMUV im Dialog“ unter folgender URL öffentlich eingesehen werden: https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/889/name/230327_Bericht_Beteiligungsprozess_ANK.pdf

Online-Dialog Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030

Am 15. Juni 2023 eröffnete Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerin Steffi Lemke im Rahmen einer virtuellen Auftaktveranstaltung den Online-Dialog zur „**Nationale(n) Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS 2030)**“, der zentralen Naturschutzstrategie der Bundesregierung. Die Auftaktveranstaltung richtete sich vor allem an Vertreter*innen von Interessensgruppen. Sie wurden über die Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ um Kommentare zum Entwurf des Ziel- und Maßnahmenkatalogs der NBS 2030 gebeten. Er umfasst 21 Handlungsfelder, u. a.: Zustand der Biodiversität in allen Lebensräumen in Deutschland, Artenschutz, Boden, Wälder, Agrarlandschaften, Gebirge, Klimawandel, Verkehrsinfrastruktur und Handel (BMUV, o. D.). Es wurden insgesamt 913 Kommentare über das Modul „Textkonsultation“ abgegeben, die transparent und übersichtlich auf der Beteiligungsplattform dargestellt sind.

Der Ergebnisbericht zum Online-Dialog kann auf „BMUV im Dialog“ unter folgender URL öffentlich eingesehen werden: www.bmu.de/DL3271

2.3 Erkenntnisse und Empfehlungen

2.3.1 Wichtige Erkenntnisse aus den Arbeits- und Abstimmungsprozessen im Projektteam

Im Rahmen des Modellprojekts wurden die Erfahrungen kontinuierlich ausgewertet und der Prozess entsprechend angepasst. Folgende Punkte erwiesen sich als besonders wichtig:

- ▶ Die verwaltungstechnischen Hürden sind sehr hoch. Vor Start der eigentlichen Beteiligung beanspruchte das Vorhaben umfassende zeitliche und personelle Ressourcen. Diese gilt es unbedingt einzuplanen.
- ▶ Ein Prozess mit Ergebnisprodukten zu folgenden Dokumenten ist zwingend notwendig, da u. a. Fragen nach juristischen Zuständigkeiten geklärt werden müssen:
 - Datenschutzkonzept v. a. mit Blick auf Social Media-Plattformen
 - Impressum für die Webseite der Plattform
 - Datenschutzerklärung
 - Nutzungsbedingungen
 - Auftragsverarbeitungsvereinbarung (AVV)
 - Netiquette
 - Service-Level-Agreements (SLA)
- ▶ In der Auswertung von Beiträgen im Austausch mit den Bürger*innen braucht es Unterstützung durch die Fachreferate. Denn der Einsatz der Teilnehmungsplattform „BMUV im Dialog“ erforderte eine **verlässliche fachliche Aufbereitung** der Themen und **Auswertung der Beiträge**. Um dies sicherzustellen, war eine frühzeitige und systematische Einbindung der jeweiligen Fachreferate des BMUV unerlässlich. Diese erhielten eine Zusammenfassung des Teilnehmungskonzeptes und der Funktionalität der Plattform, um so eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem Teilnehmungsreferat zu schaffen und die gemeinsame Abstimmung und Koordination zu erleichtern. Die Netiquette gilt es vorab zu formulieren und an die Bürger*innen zu kommunizieren.
- ▶ Insgesamt stellt das Projekt über die drei Online-Beteiligungen hinweg einen „lernenden Prozess“ dar. Vor diesem Hintergrund hat das BMUV eine **Feedbackstruktur** etabliert, um intern die Abstimmung von Inhalten zukünftiger Dialoge zu ermöglichen. Über ein digitales Umlaufverfahren wurde sichergestellt, dass alle ins Projekt involvierten Partner*innen, insbesondere die Fachreferate, in das umfassende und übergreifende Wissensmanagement eingebunden waren.

- ▶ Es hat sich gezeigt, dass die Auswahl geeigneter Module aufgrund der völligen Flexibilität auch eine große Herausforderung sein kann. Daher wurde eine Übersicht geeigneter **Kombinationsmöglichkeiten der Beteiligungsmodule** erstellt, um für jeden Dialog geeignete und zielführende Module einfacher auswählen zu können.
- ▶ Bei der Wahl für Freitextfelder muss bedacht werden, dass diese manuell ausgewertet und weiterverarbeitet werden müssen. Das kann ein Fachreferat ab einer bestimmten Menge an Beiträgen mitunter nicht mehr allein leisten. Die auszuwertenden Datenmengen und der damit einhergehende Aufwand steigen bei mehreren Freitextfeldern sehr schnell an und können im schlimmsten Fall zu einer erheblichen Auswertungszeit oder entsprechendem nicht kalkulierbaren Personalaufwand führen. Weitere Fachdienstleister müssen hierfür ggf. einbezogen und mitgeplant werden.
- ▶ Um die Beteiligung zu erhöhen, war es wichtig, die jeweiligen Dialoge **bekannt zu machen und zu bewerben**. Dies geschah mittels Beiträge im Newsletter des BMUV, einem gut sichtbaren Hinweis auf der Startseite des BMUV mit einem Direktlink zur Beteiligungsplattform, über die Social Media-Kanäle des Umweltministeriums sowie über die gezielte Zusendung von Informationsmaterialien an Multiplikatoren*Multiplikatorinnen. Um eine erhöhte Beteiligungsrate durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten, sollten im Budget eines Beteiligungsprozesses ausreichend Mittel berücksichtigt werden.
- ▶ Es wurde ein Konzept erstellt, das die **Überführbarkeit eines Dialoges** nach Abschalten der Beteiligungsplattform gewährleistet. Um diese Überführbarkeit dauerhaft sicherzustellen, ist es wichtig, von einer projektbezogenen hin zu einer institutionell verankerten allgemeineren Form der Finanzierung zu kommen, um eine Verstetigung der Beteiligungsplattform zu ermöglichen.

2.3.2 Empfehlungen zur sinnvollen Einbettung der Beteiligungsplattform in Beteiligungsprozesse

Die hier abgeleiteten Empfehlungen zur Nutzung der Plattform richten sich in erster Linie an das BMUV, aber auch an andere Ressorts, die ähnliche Beteiligungsprozesse unter Einbezug einer Beteiligungsplattform planen. In Abhängigkeit von Beteiligungsgegenstand und involvierten Akteuren wurde die Beteiligungsplattform in den drei Online-Beteiligungen in jeweils unterschiedlicher Art und Weise eingesetzt. Bei der Ableitung allgemeiner Handlungsempfehlungen ist daher der Kontext des spezifischen Falls zu berücksichtigen.

Mit dem vielschichtigen Beteiligungsprozess zur Nationalen Wasserstrategie wurden klare Ziele verfolgt: Sowohl Experten*Expertinnen als auch Bürger*innen sollten informiert und konsultiert werden. Zudem wurden mit einem Jugenddialog und den Bürger*innenwerkstätten (die nicht Teil des in diesem Bericht dargestellten Projekts waren) innovative Formate ausprobiert. In beiden Fällen wurden die Teilnehmer*innen jeweils per Zufallsprinzip ausgewählt, um nicht nur Personen anzusprechen, die zu einem Thema bereits eine verfestigte Position haben.

Bei den Online-Dialogen zum ANK und zur NBS 2030 kamen im Vergleich dazu weniger Beteiligungsformate zum Einsatz. Aber auch hier wurden klare Ziele verfolgt: Mögliche Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz bzw. zur Sicherung der biologischen Vielfalt wurden zur Diskussion gestellt, um Feedback von Organisationen und Personen mit fachlicher Expertise zu erhalten. Darüber hinaus konnten Bürger*innen ohne profundes Fachwissen ihre Ansichten einbringen. Im Rahmen dieser Beteiligungsprozesse wurde nicht mit zufällig ausgewählten Teilnehmer*innen gearbeitet.

Die nachfolgend vorgestellten Erkenntnisse und Empfehlungen basieren auch auf einem **Evaluationsbericht** von Prof. Dr. Frank Brettschneider, der die drei Dialoge und den Einsatz der Online-Beteiligungsplattform wissenschaftlich begleitete.

Im Folgenden handelt es sich um einen redaktionell überarbeiteten Auszug aus dem Evaluationsbericht „Zusammenfassende Evaluation der Online-Dialoge zum „Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser“, zum „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ und zur „Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)“, 2021-2023“ (Brettschneider 2024), der auf der Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ unter der folgenden URL einsehbar ist: www.bmu.de/DL3280

1. Bürgerbeteiligung auch bei komplexen Fragestellungen vorsehen

Die Beteiligung der Bürger*innen war auch im Rahmen komplexer Themen wie der Nationalen Wasserstrategie, dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) und der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030) erfolgreich. Die dialogische Beteiligung wurde von den Bürger*innen ausdrücklich unterstützt und gewünscht. Die Anmerkungen und Kommentare waren für die politische Arbeit am jeweiligen Thema relevant und gehaltvoll. Dies bescheinigt die wissenschaftliche Evaluation sowohl der Online-Beteiligungsplattform als auch der Werkstätten für Bürger*innen und für Jugendliche.

Empfehlung: Auch künftig sollte bei bundespolitischen Themen eine dialogische Beteiligung der Bürger*innen stattfinden. Das gilt auch für komplexe Fragestellungen.

2. Offene Beteiligungsformate mit Zufallsauswahl von Bürger*innen kombinieren

Beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie bewährte es sich, sowohl ein offenes Beteiligungsformat für alle Bürger*innen (Online-Plattform) als auch ein Beteiligungsformat für zufällig ausgewählte Bürger*innen, wie zum Beispiel die Bürger*innen- und Jugendwerkstätten im Rahmen des Wasser-Dialogs, anzubieten. Die Zufallsauswahl bringt Menschen und ihre Sichtweisen in den Dialog, die sich an anderen Formaten nicht von sich aus beteiligen würden.

Empfehlung: Auch künftig sollte bei relevanten Themen und Fragen eine dialogische Beteiligung aller Bürger*innen mittels einer Online-Plattform ermöglicht werden. Zusätzlich sollten Formate mit zufällig ausgewählten Bürger*innen stattfinden.

3. Verzahnung von Online-Beteiligung und Beteiligung in Präsenz verbessern

Beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie war die Verzahnung der Online-Beteiligung mit der Beteiligung der zufällig ausgewählten Bürger*innen in Präsenz noch nicht optimal. Der Stellenwert der beiden Beteiligungsformate war nicht allen Teilnehmer*innen klar. Auch die inhaltliche Bezugnahme der Bürger*innenwerkstätten auf die Ergebnisse aus der Online-Beteiligung hätte systematischer ausfallen können und intensiver kommuniziert werden müssen.

Empfehlung: Online-Beteiligung und Formate mit zufällig ausgewählten Teilnehmer*innen sollten eng und systematisch miteinander verknüpft werden.

4. Verzahnung von Bürgerbeteiligung mit Experten-Konsultation vorsehen

Der Entwurf der Nationalen Wasserstrategie folgte zeitlich sehr kurz nach der Fertigstellung des Bürger*innen-Ratschlags. Der Bürgerdialog hat vor allem im Vergleich zum Nationalen Wasserdiallog der Experten*Expertinnen eher spät begonnen. Zudem waren Bürgerdialog und Expertendialog nicht systematisch miteinander verknüpft. Inhaltlich war der Nationale Wasserdiallog

der Experten*Expertinnen aufgrund seiner vorstrukturierenden Aufgabe jedoch wichtig für den nachfolgenden Bürgerdialog.

Der Online-Dialog zum ANK und zur NBS richtete sich eher an Experten*Expertinnen als an Menschen ohne profundes Fachwissen. Aber auch Letztere waren angesprochen. Daraus ergab sich ein gewisses Spannungsfeld: Die Experten*Expertinnen wurden erreicht. Sie wünschten sich aber mehr als den Online-Dialog, z. B. eine anschließende Diskussion über die Vorschläge, die im Online-Dialog unterbreitet wurden. Die Laien hingegen wurden kaum erreicht. Um sie besser zu erreichen, hätte der Online-Dialog umfassender beworben werden und weniger Detailtiefe aufweisen müssen. Alternativ hätten weitere Formate ergänzend angeboten werden können, die bspw. Laien mit einem eher informierenden Charakter erreicht hätten.

Dass es sich bei den Online-Dialogen zum ANK und der NBS eher um eine Stakeholder- und Interessengruppenbeteiligung handelte, die auch für interessierte Bürger*innen offenstand, war in dieser Form nicht optimal. Die unterschiedlichen Gruppen gingen mit unterschiedlichem Vorwissen an die zu beratenden Themen heran und es blieb im Rahmen des Beteiligungsprozesses nicht genug Zeit, auch Teilnehmer*innen mit geringen Vorkenntnissen thematisch einzuführen.

Empfehlung: Bei künftigen Beteiligungsverfahren unter Einbezug von Bürger*innen und Stakeholdern sollte der Bürgerdialog möglichst frühzeitig und parallel zur Beteiligung von Stakeholdern und Experten*Expertinnen ablaufen. Beide Beteiligungsformate sollten klarer miteinander verknüpft werden, beispielsweise durch die Kombination verschiedener Module der Beteiligungsplattform.

5. Bezeichnungen des Beteiligungsprozesses und seiner Teilprozesse klarer wählen

Beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie hat die Vielfalt der Namen für die Teilprozesse die Klarheit und die Verständlichkeit des gesamten Prozesses reduziert: „Nationaler Wasserdiallog“, „Nationaler Bürger*innendialog Wasser“ (mit „Online-Dialog“ und „Bürger*innenwerkstätten“), „Jugendwerkstatt“. Zum Beispiel hätte „Nationaler Wasserdiallog“ als Dach-Name für den gesamten Prozess fungieren können. Einzelne Teilprozessbezeichnungen hätten sich dann stärker auf diesen beziehen können: „Nationaler Wasserdiallog: Experten*Expertinnen“, „Nationaler Wasserdiallog: Bürger*innen“, „Nationaler Wasserdiallog: Jugend“.

Bei den Online-Dialogen zum ANK und zur NBS hat die Bezeichnung „Online-Dialog“ zudem Erwartungen geweckt, die teilweise enttäuscht wurden – Raum für einen echten Dialog, für einen Austausch von Argumenten, gab es nicht. Dafür war der alleinige Einsatz der Online-Beteiligungsplattform nicht ausreichend.

Empfehlung: Es sollte auf eindeutige und selbsterklärende Namen geachtet werden, die direkte Bezüge herstellen. Wenn von einem „Dialog“ gesprochen wird, sollte zudem tatsächlich ein Dialog stattfinden. Dies könnte beispielsweise durch ein nachgeschaltetes, moderiertes Format sichergestellt werden, in dem Vorschläge aus dem Online-Dialog zur Diskussion gestellt werden.

6. Online-Beteiligungsplattform dauerhaft einbinden

Wie die wissenschaftliche Evaluation der Beteiligungsverfahren zeigt, hat sich die Beteiligungsplattform bewährt. Sie genügte den Anforderungen an eine gute Nutzungsfreundlichkeit (Usability) und wurde von den Nutzer*innen angenommen. Auch die technische Qualität wurde auffallend häufig positiv hervorgehoben. Zahlreiche Nutzer*innen äußerten explizit den Wunsch, dass das Portal bei vielen weiteren Themen eingesetzt werden sollte. Die Weiterentwicklung über die

drei Beteiligungsprozesse hinweg war ein wichtiger Schritt zur kontinuierlichen Verbesserung der Online-Beteiligungsplattform. Dabei zeigte sich, dass die Gestaltung es nicht allen Nutzergruppen gleichermaßen recht machen kann: Experten*Expertinnen wünschten sich eher eine feinere Untergliederung der Themen, während Menschen ohne profundes Fachwissen eine grobe Unterteilung bevorzugten.

Empfehlung: Die Beteiligungsplattform sollte auch bei weiteren Online-Dialogen zum Einsatz kommen. Sie weist einen sehr guten Entwicklungsstand auf und sollte zu einem umfassenden Beteiligungsinstrument weiterentwickelt werden. Die Aufteilung in Themenfelder sollte unbedingt beibehalten werden. Dies fördert die Qualität der Beiträge und erhöht den Ertrag für die Mitarbeiter*innen im BMUV.

7. Bekanntheit der Beteiligungsplattform erhöhen

Die Online-Beteiligungsplattform ist nur wenigen Menschen bekannt. Viele der Teilnehmer*innen sind entweder durch Empfehlung von Multiplikatoren*Multiplikatorinnen und Stakeholder oder aber durch Zufall zur Beteiligungsplattform gelangt. Typisch ist folgender Kommentar von Teilnehmer*innen: „Die Beteiligungsmöglichkeit ist sehr gut, dies sollte häufiger erfolgen und durchaus verstärkter beworben werden.“

Empfehlung: Das Beteiligungsportal sollte intensiver und unter Nutzung unterschiedlicher Kommunikationskanäle beworben werden. Vor allem für junge Menschen sind Social Media-Plattformen wichtig.

8. Transparenten Umgang mit den Ergebnissen sicherstellen

Teilnehmer*innen aller Beteiligungsverfahren beschäftigte besonders die Frage nach dem Umgang mit den Ergebnissen. Oft war ein Misstrauen gegenüber dem Ministerium erkennbar. Umso wichtiger ist es, den Umgang mit den Ergebnissen transparent und ausführlich zu kommunizieren – für die allgemeine Öffentlichkeit, vor allem aber für die Teilnehmer*innen direkt. Hierfür kann auch die Beteiligungsplattform genutzt werden.

Empfehlung: Die Ergebnisse künftiger Dialoge sowie der Umgang von Politik und Verwaltung mit ihnen sollten transparent und ausführlich kommuniziert werden. Hierfür sollten sowohl die Zuständigkeit für einzelne Empfehlungen als auch der jeweilige Umsetzungsstand über die Beteiligungsplattform kommuniziert werden: Welche Empfehlungen wurden vollständig oder teilweise umgesetzt und welche wurden nicht umgesetzt – und warum?

Fazit

Zusammenfassend lässt sich auf Basis einer Analyse der drei durchgeführten Beteiligungsprozesse festhalten, dass sich die Beteiligungsplattform konzeptionell wie technisch grundsätzlich bewährt hat und Online-Beteiligung auch zukünftig zum Formatportfolio des BMUV gehören sollte. Um die Reichweite der Dialoge noch weiter zu steigern und die Plattform langfristig als zentrale Anlaufstelle für Online-Beteiligungen des BMUV zu etablieren, empfiehlt es sich, mehr Mittel für die Bewerbung von Plattform und Beteiligungsprozessen einzuplanen und die Finanzierung der Plattform insgesamt unabhängig von Einzelprojekten sicherzustellen. Durch eine noch engere Einbindung der jeweils relevanten Fachreferate könnte zudem die Qualität und Geschwindigkeit der Kommunikation zum Umgang mit den Beteiligungsergebnissen weiter erhöht werden.

3 Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen der Exekutive

3.1 Hintergrund und Ziele

Bislang erfolgte die Beteiligung von Bürger*innen an der Erarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen lediglich auf Landesebene. In den vergangenen Jahren rückte auch die Gesetzgebung, bzw. im Weiteren die Rechtsetzung auf Bundesebene, in den Fokus der Diskussionen über Transparenz, die Weiterentwicklung demokratischer Verfahren und besserer Rechtsetzung.

Daran anknüpfend war es Ziel des hier beschriebenen Projekts ein Konzept zu entwickeln, das einen formalen Rechtsetzungsprozess der Exekutive mit einem Bürgerbeteiligungsverfahren verzahnt. In diesem Rahmen sollten verschiedene mögliche Prozessvarianten ausgearbeitet werden. Die ursprünglich vorgesehene Erprobung dieser Beteiligungsprozesse in der Praxis konnte in Ermangelung eines geeigneten Rechtsetzungsvorhabens unter Federführung des BMUV nicht durchgeführt werden.

Stattdessen wurde der Fokus in der Folge auf das spezifische Beteiligungsinstrument der Bürgerräte verschoben. Ebenso wie bei der Betrachtung von Bürgerbeteiligung im Allgemeinen wurde auch hier das Ziel verfolgt, ein Konzept zur Verzahnung mit einem Rechtsetzungsvorhaben der Exekutive zu entwickeln, in dem verschiedene Verfahrensarten modellhaft ausgearbeitet werden.

Bei allen Arbeitsschritten dieses Teilprojektes wurde ifok von Herrn Prof. Dr. iur. Volker M. Haug und Herrn Prof. Dr. Frank Brettschneider unterstützt. Die Einbindung der beiden Wissenschaftler stellte zum einen sicher, dass die ausgearbeiteten Konzepte und Beteiligungsverfahren juristisch einwandfrei waren und gewährleistete zum anderen die Berücksichtigung der neuesten sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse zur Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsverfahren. Wichtige Hinweise und Vorschläge kamen zudem von den involvierten Mitarbeiter*innen des BMUV und des UBA.

Das grundlegende theoretische Fundament für dieses Teilprojekt und das im nächsten Abschnitt genauer beschriebene Vorgehen lieferten die in einem Vorgängerprojekt entwickelten „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ des BMUV sowie ein Fachgespräch zur „Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsverfahren“. Daran waren neben Beteiligungs- und Rechtsetzungsexperten*Rechtsetzungsexpertinnen aus BMUV und UBA auch Experten*Expertinnen des FÖV Speyer und der ifok GmbH beteiligt.

3.2 Vorgehen bei Vorstudie, Workshops und Diskussionspapier

Den Start dieses Teilprojekts markierte ein **Auftaktworkshop**, der zunächst der Vermittlung der grundlegenden Ziele und Inhalte des Vorhabens diente. Darüber hinaus wurde das Ziel verfolgt, teilnehmende Rechtsetzungsexperten*Rechtsetzungsexpertinnen aus den Fachreferaten und Fachgebieten des BMUV und des UBA für eine dauerhafte Mitwirkung am Projekt zu gewinnen, um die erarbeiteten theoretischen Konzepte und Verfahren perspektivisch auch aus Praxis-sicht bewerten zu können.

Danach wurde im ersten Schritt in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Dr. iur. Haug eine **Vorstudie** erstellt, die aus drei Teilen besteht, nämlich **Synopse**, **Kriterienkatalog** und **Prozessvarianten**:

- ▶ Die **Synopse** legt den Status quo dar und beleuchtet konkrete Fallbeispiele für Bürgerbeteiligung im In- und Ausland. Dabei wurden Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für Bürgerbeteiligung analysiert.
- ▶ Der **Kriterienkatalog** gibt eine Orientierung zur Auswahl eines für eine Beteiligung geeigneten Rechtsetzungsverfahrens. Dieser Katalog basiert neben den zuvor identifizierten Erfolgsfaktoren und Hemmnissen auf mehreren leitfadengestützten Interviews mit Rechtsetzungsexperten*Rechtsetzungsexpertinnen des BMUV, in deren Rahmen diese über Möglichkeiten der Verzahnung von Rechtsetzungsverfahren mit Bürgerbeteiligung aus Praxissicht befragt wurden.
- ▶ Die Vorstudie schließt mit der schematischen Darstellung von drei verschiedenen **Prozessvarianten** zur Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen.

Im zweiten Schritt dieses Teilprojekts wurde ein **Online-Fachworkshop „Verfahrenswahl“ mit Rechtsetzungsexperten*Rechtsetzungsexpertinnen aus BMUV und UBA** durchgeführt, in dessen Rahmen der Kriterienkatalog und die Prozessvarianten aus der Vorstudie präsentiert wurden. Hierbei standen die Diskussion und Bewertung der Ergebnisse der Vorstudie aus Sicht der Praktiker*innen im Vordergrund.

Nach der allgemeinen Betrachtung von Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen wurde in einem ähnlichen mehrstufigen Verfahren in der Folge genauer untersucht, wie Bürgerräte als spezifisches Beteiligungsinstrument in Rechtsetzungsvorhaben der Exekutive einbezogen werden können. Hierfür wurde zunächst ein **Inputpapier** verfasst, das auf den Ergebnissen der Vorstudie sowie einer umfassenden Recherche des wissenschaftlichen Forschungsstandes aufbaut und verschiedene Varianten und Möglichkeiten zur Einbeziehung von Bürgerräten skizziert.

Im nächsten Schritt wurden im Rahmen eines **Workshops mit Experten*Expertinnen** aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder die zentralen Ergebnisse des Inputpapiers vorgestellt und über Möglichkeiten der Verzahnung von Bürgerräten und Rechtsetzungsprozessen diskutiert. Auf Basis der im Workshop gewonnenen Erkenntnisse wurde das Inputpapier überarbeitet, ergänzt und so schließlich zu einem Diskussionspapier weiterentwickelt, das auf den Seiten des BMUV unter dem Titel „Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive“ (Remschel et al., 2024) veröffentlicht wurde und hier zugänglich ist: <https://www.bmuv.de/download/buergerraete-und-ihre-einbeziehung-in-die-rechtsetzungsprozesse-der-exekutive>.

3.3 Erkenntnisse und Empfehlungen

3.3.1 3.3.1 Vorstudie zur Durchführung von Bürgerbeteiligung bei einem Rechtsetzungsverfahren des BMUV

Die **Vorstudie** gliedert sich in drei Teile: eine Synopse, einen Kriterienkatalog sowie die Beschreibung verschiedener Prozessvarianten in Rechtsetzungsprozessen.

Synopse

Für den ersten Teil der Vorstudie, die **Synopse**, wurden 14 Fallbeispiele aus Deutschland und dem europäischen Ausland betrachtet, um die Bürgerbeteiligung an Rechtsetzungsverfahren zu untersuchen. Die Beispiele wurden jeweils anhand verschiedener Kriterien analysiert: Initiator*in des Verfahrens, Zeitpunkt, Format und Ablauf, Art und Inhalt der Beteiligung, Einbindung der Institutionen, politischer Kontext und Verwendung der Ergebnisse.

Die Beispiele aus dem europäischen Ausland wurden ausgewählt, da sie einen besonders innovativen Ansatz aufwiesen oder sich durch einen hohen Grad der Institutionalisierung der Bürgerbeteiligungspraxis auszeichneten. Bei den internationalen Verfahren wurden jedoch keine einzelnen Gesetzgebungsverfahren beleuchtet, sondern vielmehr der Ansatz insgesamt. Die folgenden Beispiele werden in der Synopse analysiert:

14 Fallbeispiele aus Deutschland und dem europäischen Ausland

Baden-Württemberg:

- ▶ Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz
- ▶ Nachbarrechtsgesetz
- ▶ Erneuerbare-Wärme-Gesetz
- ▶ Hochschulrechtsänderungsgesetz
- ▶ Nationalpark Schwarzwald

Nordrhein-Westfalen:

- ▶ Novellierung des E-Government-Gesetzes
- ▶ Hochschulgesetz
- ▶ Landesmediengesetz

Rheinland-Pfalz:

- ▶ Transparenzgesetz

Thüringen:

- ▶ Diskussionsforum des Thüringer Landtags (Online-Portal)

Europäisches Ausland:

- ▶ Vernehmlassungsverfahren, Schweiz
- ▶ Convention Citoyenne pour le Climat, Frankreich
- ▶ Convention on the Constitution und Citizens' Assembly, Irland
- ▶ Die Konsultationsprozesse der EU-Organe

Die Synopse zeigt insgesamt, dass die Integration von Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsverfahren sinnvoll ist. Die Qualität und Verwertbarkeit der Ergebnisse hängen dabei von einer sorgfältigen Planung, Durchführung und Nachbereitung ab. Dabei kommt vor allem der **frühzeitigen Beteiligung** eine große Bedeutung zu, da so ein größerer Einfluss auf die Ergebnisse ermöglicht wird und die Anregungen der Bürger*innen grundsätzlich noch Berücksichtigung finden können.

Synchrone **Face-to-Face-Formate** liefern meist qualitativ hochwertigere Ergebnisse als asynchrone Online-Formate, wobei die **Kombination verschiedener Beteiligungsformate** als besonders zielführend identifiziert wird. Ferner sind auch eine **aktive Öffentlichkeitsarbeit** und Bewerbung der Beteiligungsangebote sowie die **Einbindung von anderen am Rechtsakt beteiligten Institutionen** von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung. Schließlich wird auch **Transparenz und Klarheit im Umgang mit den Ergebnissen** des Beteiligungsprozesses als Erfolgsfaktor identifiziert.

Kriterienkatalog

Der auf die Synopse folgende zweite Teil der Vorstudie stellt einen **Kriterienkatalog für die Auswahl von Rechtsetzungsverfahren** vor, die sich im besonderen Maße für einen Beteiligungsprozess eignen. Der Katalog umfasst prozessbezogene und inhaltliche Kriterien, die für die Mitarbeiter*innen des BMUV und des UBA in einer übersichtlichen Checkliste zusammengefasst wurden. Zur Bewertung der Eignung der jeweiligen Kriterien für Beteiligungsverfahren wird dabei eine leicht verständliche „Ampellogik“ verwendet, wobei eine rote Farbgebung ein Hemmnis markiert, gelbe Kriterien als neutral und grüne als förderlich eingestuft werden.

Die prozessbezogenen Kriterien umfassen den Gestaltungsspielraum, Ressourcen und Kompetenzen, die zeitliche Integration in das Gesetzgebungsverfahren sowie inhaltliche Kriterien:

- ▶ Der **Gestaltungsspielraum** bezieht sich auf die Federführung des BMUV im Gesetzgebungsprozess, das Fehlen europarechtlicher Überformung, den Grad der Regulierung im Rechtsbereich und den politischen Handlungsspielraum. Dabei wird betont, dass die Klarheit über Zuständigkeiten und politische Entscheidungsprozesse essenziell ist.
- ▶ Die Sicherstellung ausreichender Mittel und externer Unterstützung für die Planung, Organisation und Durchführung der Bürgerbeteiligung steht im Zentrum des Kriteriums **Ressourcen und Kompetenzen**.
- ▶ Die **zeitliche Integration** beinhaltet die Berücksichtigung des aktuellen Stadiums des Gesetzesentwurfs und etwaigen externen Zeitdrucks. Förderliche **inhaltliche Kriterien** konzentrieren sich auf den Bezug zur Lebensrealität der Bürger*innen und die gesellschaftliche Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens:
 - Ein direkter Bezug zur Lebensrealität kann beispielsweise durch spürbare Veränderungen im Berufsleben, beim Konsum von Waren und Dienstleistungen sowie bei der Freizeitgestaltung gegeben sein.
 - Allgemeine gesellschaftliche Bedeutung kann dagegen auch bei Themen ohne direkte Auswirkungen auf potenzielle Teilnehmer*innen vorliegen, sofern weitreichende Konsequenzen für die Gesellschaft insgesamt zu erwarten sind.
- ▶ **Diskutierbares Material für Bürger*innen** ist ein weiteres inhaltliches Kriterium. Dabei sollten komplexe technische Fragen vermieden werden und stattdessen Themen mit deutlich unterscheidbaren Meinungen in Politik und Gesellschaft im Vordergrund stehen.

Prozessvarianten für Bürgerbeteiligung

Im dritten und letzten Teil der Vorstudie werden modellhaft drei verschiedene **Prozessvarianten für Bürgerbeteiligung bei Rechtsetzungsverfahren der Exekutive** vorgestellt, die sich

hinsichtlich des Zeit- und Ressourcenaufwands, des Abstimmungsbedarfs mit anderen Institutionen und vor allem hinsichtlich ihrer Funktion unterscheiden.

- ▶ Die Prozessvariante 1 umfasst die **Öffentlichkeitsbeteiligung parallel zur Verbändeanhörung mit Fokus auf Transparenz und Zugang**. Um dies zu erreichen, wird eine für alle Bürger*innen offene, asynchrone Online-Beteiligung zeitgleich zur Verbändeanhörung empfohlen. Dabei ist die Kommentierung eines Referentenentwurfs über ein offenes Online-Portal möglich. Diese Kommentarfunktion geht über die bisher bestehende Möglichkeit zur Einsicht der Rechtsetzungsentwürfe hinaus. Zur Durchführung dieser ersten Variante ist ein geringer Einsatz an Zeit und Ressourcen nötig.
- ▶ Die Prozessvariante 2 sieht die **Einbindung vor dem Referentenentwurf mit verstärkter inhaltlicher Konsultation** vor. Hierbei wird eine synchrone Face-to-Face-Beteiligung der Bürger*innen in einer frühen Phase des Rechtsetzungsverfahrens empfohlen. Der Beteiligungsprozess kann online oder in Präsenz mit einer begrenzten Anzahl von Bürger*innen durchgeführt werden, welche durch eine Selbst- oder Zufallsauswahl rekrutiert werden. Die Funktion dieser Prozessvariante ist zuvorderst die inhaltlich-beratende Einbindung von Bürger*innen.
- ▶ Die dritte Prozessvariante umfasst die **strukturierte Beteiligung mit einer kontinuierlichen Einbindung** und stellt damit die umfangreichste und komplexeste der drei Varianten dar. Sie ist mit einem besonders hohen Einsatz von Zeit und Ressourcen verbunden und kombiniert asynchrone Online-Beteiligung mit Face-to-Face-Formaten. Dabei wechseln sich Phasen inhaltlicher Mitarbeit mit Informationsphasen ab. Bei diesem Vorgehen erstreckt sich die Bürgerbeteiligung über die gesamte Dauer des Rechtsetzungsverfahrens, inklusive der parlamentarischen Phase. Diese Prozessvariante stellt eine Erweiterung der Prozessvarianten 1 und 2 dar, die hier durch einen konstanten Informationsfluss und weitere Beteiligungsmöglichkeiten ergänzt werden. Eine konstante Information der Bürger*innen soll in Form von Status-Berichten über die Fortschritte des Verfahrens während der Beratungen in Bundestag und Bundesrat erfolgen sowie mithilfe von Informationen zum Ergebnis des Verfahrens. Gegebenenfalls könnten die Bürger*innen zusätzlich an der Implementierung oder Evaluation der Rechtsetzung beteiligt werden.

Eine Übersicht des Kriterienkatalogs und der Prozessvarianten ist in Abbildung 7 auf der nächsten Seite dargestellt.

Tabelle 1 : Übersicht des Kriterienkataloges und der Prozessvarianten

Tabellenkopf		Prozessvariante 1 Öffentlichkeitsbeteiligung parallel zu Verbändeanhörung (Fokus auf Transparenz und Zugang)	Prozessvariante 2 Frühzeitige Einbindung mit verstärkter inhaltlicher Konsultation	Prozessvariante 3 Strukturierte Beteiligung mit kontinuierlicher Einbindung
Abstimmungsbedarf		gering , § 48 Absatz 3 GGO ist zu beachten	mittel , § 48 Absatz 3 und evtl. § 45 Absatz 5 GGO sind zu beachten	hoch , § 48 Absatz 3 und evtl. § 45 Absatz 5 der GGO sowie die Pflicht zur Verfassungsorgantreue ggü. Bundestag und Bundesrat sind zu beachten
Zeit- und Ressourcenaufwand	Ressourcenaufwand	gering , insbesondere vor dem Hintergrund einer bestehenden Online-Beteiligungsplattform	mittel , abhängig von Dauer und Größe der Face-to-Face-Veranstaltung	hoch , insbesondere durch zusätzlichen Abstimmungs- und Koordinationsaufwand; bei Einbindung von Bürger*innen in ex-post Gesetzesevaluation zusätzliche Aufwände
	Zeitaufwand	gering , kann auch im laufenden Gesetzgebungsverfahren gestartet werden	mittel , muss bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens mitgeplant werden	hoch , muss bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens mitgeplant werden und erstreckt sich über den gesamten Gesetzgebungsprozess inkl. der parlamentarischen Phase
Funktion	Inhaltliche Beratung	teilweise erfüllt , da inhaltliche Qualität von Online-Beteiligung nicht immer sehr hoch ist im Vergleich zu den anderen Varianten	erfüllt , insbesondere bei Durchführung gemäß Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung	voll erfüllt , insbesondere bei zusätzlicher Einbindung von Bürger*innen in Gesetzesevaluation
	Transparenz	erfüllt , da prinzipielle Offenheit für alle Bürger*innen	erfüllt , da prinzipielle Offenheit der Online-Beteiligung für alle Bürger*innen	voll erfüllt , sogar über die im BMUV verorteten Prozessschritte hinaus

Quelle: Eigene Darstellung, ifok GmbH

Die Schlussbetrachtung der Vorstudie betont, dass keine einzelne Prozessvariante als optimale Lösung für alle Fälle empfohlen werden kann. Vielmehr müssen alle drei Varianten im Kontext des konkreten Rechtsetzungsverfahrens, der verfügbaren Ressourcen und der angestrebten Ziele abgewogen werden.

3.3.2 Online-Fachworkshop „Verfahrenswahl“

Im Rahmen des Workshops wurden der Kriterienkatalog und die Prozessvarianten der Vorstudie einer Gruppe von Mitarbeiter*innen des BMUV und des UBA vorgestellt. Ziel war die Finalisierung der Kriterien sowie die Bewertung der drei Prozessvarianten aus Sicht der Experten*Expertinnen.

Die Diskussion des Kriterienkatalogs fokussierte sich auf die Frage, ob die Kriterien sich eher auf die **grundsätzliche Eignung eines Verfahrens (Ob-Frage)** oder aber die **Auswahl der am besten geeigneten Prozessvariante (Wie-Frage)** beziehen sollten. Insgesamt sahen die Teilnehmer*innen eine **integrierte Lösung** als die beste Variante an und kamen zu dem Ergebnis, dass der Kriterienkatalog idealerweise sowohl bei der Entscheidung über das „Ob“ der Beteiligung als auch bei der über das „Wie“ helfen sollte.

Einig war man sich darüber, dass Bürgerbeteiligung nur bei Verfahren mit **ausreichendem Gestaltungsspielraum** und unter **Federführung des BMUV** möglich ist. Jedoch wurde darauf hingewiesen, dass in vielen Fällen enormer politischer Druck bestehe, der den Gestaltungsspielraum einschränkt. Dieses Kriterium sollte bei der Planung berücksichtigt und im Katalog ergänzt werden.

Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen wurden von den Rechtsetzungsexperten*Rechtsetzungsexpertinnen als zentrale Hindernisse für erfolgreiche Bürgerbeteiligung identifiziert. Die Diskussion der Prozessvarianten ergab tendenziell eine Präferenz für Prozessvariante 1 (Öffentlichkeitsbeteiligung parallel zur Verbändeanhörung). Diese wurde aufgrund des geringen notwendigen Einsatzes von Zeit und Ressourcen als besonders gut umsetzbar bewertet. Prozessvariante 2 (Einbindung vor dem Referentenentwurf) wurde als aufwändiger, grundsätzlich aber noch machbar betrachtet, während Prozessvariante 3 (Strukturierte Beteiligung mit kontinuierlicher Einbindung) als zu aufwändig einhellig abgelehnt wurde.

Auf Basis des finalen Kriterienkatalogs sowie der Prozessvarianten wurde ein Entscheidungshilfe-Instrument entwickelt, das es den Mitarbeiter*innen aus den Fachreferaten und Fachgebieten des BMUV und UBA erlaubt, ein Rechtsetzungsverfahren anhand einer Reihe von verschiedenen Fragen auf dessen Eignung für Bürgerbeteiligung zu überprüfen und eine geeignete Prozessvariante auszuwählen.

Tabelle 2 : Exemplarischer Ausschnitt aus dem Entscheidungshilfe-Instrument

Entscheidungshilfe		
Frage	Antwort	Empfehlung
1. Liegt die Federführung beim BMUV?	Ja	Weiter mit Frage 2
2. Sind ausreichend Ressourcen für interne Begleitung oder externe Unterstützung vorhanden?	Ja	Weiter mit Frage 3
3. Besteht kein besonderer politischer (Zeit-)Druck und ein ausreichender inhaltlicher Gestaltungsspielraum?	Ja	Weiter mit Frage 4
4. Liegt bereits ein Referentenentwurf vor?	Ja	Weiter mit Frage 5
5. Ist die Verbände- und Länderanhörung hinreichend lang für einen parallelen Beteiligungsprozess?	Ja	Prozessvariante 1: Beteiligung parallel zur Verbände- und Länderanhörung
	-	

Quelle: Eigene Darstellung, ifok GmbH

3.3.3 Einbindung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse

Inputpapier

Im weiteren Verlauf dieses Teilprojekts wurde der Fokus von Bürgerbeteiligung im Allgemeinen auf das Instrument der Bürgerräte im Speziellen verschoben. Ein eigens von ifok erstelltes, unveröffentlichtes **Inputpapier** in dem analog zu den Prozessvarianten der Vorstudie verschiedene Varianten für die Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren skizziert werden, lieferte die Diskussionsgrundlage für einen Workshop mit Experten*Expertinnen.

Das Papier diskutiert verschiedene, für die Konzeption eines Bürgerrates zentrale Aspekte, darunter Zufallsauswahl von Teilnehmer*innen, Implementierung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Einbeziehung politischer Entscheidungsträger*innen sowie die Möglichkeiten der institutionellen Verankerung von Bürgerräten in die politischen Entscheidungsprozesse Deutschlands. Weiterhin werden Vorschläge zur Einberufung und Themenfindung von Bürgerräten präsentiert. Schließlich skizziert das Papier einen Musterprozess für die Einbeziehung eines Bürgerrats in ein Rechtsetzungsverfahren der Exekutive.

Zunächst wird die **Einberufung und Themenfindung** für Bürgerräte beleuchtet. Dabei werden verschiedene Möglichkeiten zur Initiierung von Bürgerräten erörtert, einschließlich der Einberufung durch politische Akteure oder durch eine Mindestanzahl an Unterschriften. Es wird auch die Option der Auswahl und Priorisierung von Themen durch Umfragen oder Referenden vorgestellt, wie es beispielsweise im Britischen Bürgerrat zu Gesundheit und Pflege der Fall war.

Des Weiteren werden die **Aufgaben und Verantwortung** von Bürgerräten in politischen Entscheidungsprozessen erörtert. Im Vordergrund steht dabei die Definition klarer Vorgaben, wie Bürgerräte mit der Entscheidungsfindung anderer demokratischer Institutionen interagieren und wie ihre Empfehlungen in politische Maßnahmen dieser Institutionen einfließen können. Es wird betont, dass die Transparenz und Verständlichkeit des Mandats gewährleistet sein müssen, um die Legitimität und Effektivität des Bürgerrats zu stärken.

Schließlich werden anhand unterschiedlicher Zeitpunkte im Rechtsetzungsverfahren **verschiedene Möglichkeiten der Einbeziehung** von Bürgerräten vorgestellt, beispielsweise die Beteiligung an der Themenidentifikation und dem Agenda-Setting oder parallel zur Anhörung von Ländern und Verbänden. Es wird betont, dass die Einbeziehung von Bürgerräten in diese Phasen eine direkte Beteiligung der Bürger*innen am politischen Prozess ermöglicht und die Legitimität und Akzeptanz von politischen Maßnahmen stärkt.

Workshop mit Experten*Expertinnen

Ziel des **Workshops mit Experten*Expertinnen** aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Ministerialverwaltung war es, einen Musterprozess für die Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive zu entwickeln. Unter Mitwirkung von Prof. Brettschneider und Prof. Haug wurden dafür die im Inputpapier skizzierten Varianten des Einbezugs präsentiert und intensiv diskutiert.

Der Austausch startete mit einer Diskussion des Begriffs „**Repräsentativität**“. Die Transparenz bei der Zufallsauswahl wurde kontrovers hinterfragt, wobei die Experten*Expertinnen eine klare Definition der Auswahlkriterien sowie eine transparente Kommunikation zur Vermeidung von Manipulationsvorwürfen empfahlen.

Die Debatte über die **Funktionen von Bürgerräten** verdeutlichte die fehlende demokratische Legitimation dieser Gremien. Die Diskussion konzentrierte sich darauf, ob Bürgerräte **rein beratende Funktionen** übernehmen sollten oder auch **Entscheidungsbefugnisse** erhalten könnten. Dabei wurde betont, dass Bürgerräte nicht demokratisch legitimiert seien und keine gesetzliche Grundlage für die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse auf Bundesebene bestehe. Ein Konsens bestand darin, Bürgerräte konzeptionell nicht mit dem Konzept der direkten Demokratie durcheinander zu bringen.

Die Diskussion über die Varianten des Einbezugs von Bürgerräten konzentrierte sich auf die **verschiedenen Zeitpunkte im Rechtsetzungsprozess**: „Themenfindung“, „Erarbeitung des Referentenentwurfs“ und „Anhörung von Ländern und Verbänden“. Die Experten*Expertinnen stimmten überein, dass Bürgerräte idealerweise das gesamte Rechtsetzungsverfahren begleiten sollten, um eine kontinuierliche Einbindung zu gewährleisten.

Die Frage eines möglichen **Musterprozesses** zum Einbezug von Bürgerräten stand im Fokus der weiteren Diskussion. Die Experten*Expertinnen betonten, dass nicht alle Gesetze für die Einbindung von Bürgerräten geeignet seien. Als Kriterien für die Entscheidung über das geeignete Beteiligungsformat wurden die **gesellschaftliche Bedeutung**, das **Polarisierungspotenzial**, der **zeitliche Aufwand** und der **Konkretisierungsgrad des Gesetzes** genannt. Die Teilnehmer*innen waren einstimmig der Ansicht, Bürgerräte sollten idealerweise stets nur ein Teil eines größeren Beteiligungsprozesses sein, bei dem Bürger*innen auch andere Partizipationsformen angeboten werden.

So kristallisierten sich in der weiteren Diskussion zwei Musterprozess-Varianten heraus: Zum einen der frühzeitige Einbezug eines Bürgerrats **während der Erarbeitung des Referentenentwurfs** mit anschließender Online-Beteiligung einer breiteren Öffentlichkeit; zum anderen eine öffentliche Online- und Stakeholder-Beteiligung **zu Beginn der Arbeit am Referentenentwurf** mit anschließendem Einbezug eines Bürgerrats parallel zur Anhörung von Ländern und Verbänden.

Zum Ende des Workshops wurde die Frage einer möglichen **Evaluation von Gesetzen und Beteiligungsverfahren** unter Einbezug von Bürgerräten erörtert. Die Expert*innen waren sich nicht einig, ob Bürgerräte für die Evaluation von Gesetzen infrage kämen – die Mehrheit von ihnen bewertete andere Instanzen als besser geeignet.

Zusammenfassend betonten die Teilnehmer*innen des Workshops die **Wichtigkeit klarer Vorgaben und Regelungen** für den Einbezug von Bürgerräten in den Rechtsetzungsprozess im Allgemeinen und für die Zufallsauswahl im Speziellen. Hier könnten etwa Regelungen auf Landesebene Modellcharakter haben und als Vorbild für die Bundesebene dienen. Die Entwicklung von Musterprozessen, die als Blaupause für eine Vielzahl von Beteiligungsprozessen dienen könnten, gestaltete sich aufgrund der Komplexität und Dynamik von Beteiligungsverfahren als schwierig. In jedem Fall, so die Experten*Expertinnen, sollten Bürgerräte aber als Teil eines umfassenden Beteiligungsprozesses betrachtet und mit anderen Formaten verzahnt werden.

4 Analog, digital oder hybrid – neue Vielfalt in der Bürgerbeteiligung

4.1 Hintergrund und Ziele

Das BMUV und das UBA haben sich zum Ziel gesetzt, die Beteiligungskultur und Beteiligungspraxis auf Bundesebene weiter voranzubringen. Dazu wurde in diesem Forschungsvorhaben ergänzend ein Papier mit Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung für die Mitarbeiter*innen des BMUV entwickelt, das unter folgender URL abgerufen werden kann:

<https://www.bmuv.de/download/leitlinien-fuer-gute-buergerbeteiligung-qualitaetssicherung>.

Bei den folgenden Textstellen handelt es sich um einen redaktionell angepassten Auszug aus dem Papier „Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung“ (Tran-Karcher/Füllekrug, 2024).

Mit den im Januar 2019 erstmals veröffentlichten und 2024 neu aufgelegten „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ hat das Ministerium bereits eine umfassende Grundlage für Qualitätskriterien gelegt. Die Leitlinien und ihre vier Qualitätskriterien (Klare Ziel- und Rahmensetzung, Durchdachtes Verfahrensdesign, Hohe Verfahrensqualität, Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation) beziehen sich jedoch hauptsächlich auf analoge Beteiligungsverfahren, also auf Verfahren, bei denen die Deliberation der Teilnehmer*innen physisch vor Ort stattfindet.

Im Zuge der Corona-Pandemie haben sich seit 2020 die Bedingungen sowie die Wahrnehmung von Online-Beteiligung jedoch stark verändert. Viele Bürger*innen bewegen sich mittlerweile selbstverständlich durch den digitalen Raum. Es ist zwar davon auszugehen, dass analoge Beteiligung weiterhin wichtig bleiben wird, doch die digitale Beteiligung hat stark „aufgeholt“. Sie ist aus dem Spektrum der Bürgerbeteiligung nicht mehr wegzudenken – auch nicht nach dem Ende der Corona-Pandemie.

4.2 Vorgehen bei Workshops und Diskussionspapier

Der Auf- und Ausbau digitaler Beteiligungsstrukturen, -formate und -tools ist in vollem Gange und wird sich in den kommenden Jahren weiterentwickeln. Das Umweltressort hat das Ziel, die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene weiter zu fördern. Daher ist es unerlässlich, die neuen Potenziale und Chancen, aber auch die möglichen Hürden und Risiken in den Blick zu nehmen. Zudem sollten die „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV“ auf digitale und hybride Beteiligungsformate und -methoden angewendet werden. Die Leitfrage der Untersuchung lautet daher:

- ▶ Wie kann gute Online- und hybride Beteiligung vor dem Hintergrund ihrer Stärken und Schwächen gelingen?

Um Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung zu identifizieren, wurden empirische Daten mit **qualitativen sowie quantitativen Methoden** erhoben und zusammengeführt. Zunächst wurde die **Fachliteratur** mithilfe einer Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) qualitativ ausgewertet. Dies ermöglichte eine systematische Verarbeitung großer Materialmengen. Daraus resultierten induktiv vier Qualitätskriterien für gute Online- und hybride Beteiligung:

- ▶ Dialogqualität

- ▶ Inklusivität
- ▶ Nutzerfreundlichkeit / Praktikabilität
- ▶ Transparenz

Mit Blick auf die 2019 formulierten Qualitätskriterien der Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV ergeben sich durch die Digitalisierung Veränderungen entsprechend vor allem im Hinblick auf die Kriterien „Durchdachtes Verfahrensdesign“ und „Hohe Verfahrensqualität“, in geringerem Ausmaße auch für „Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation“ und kaum bis gar nicht bei „Klare Ziel- und Rahmensetzung“.

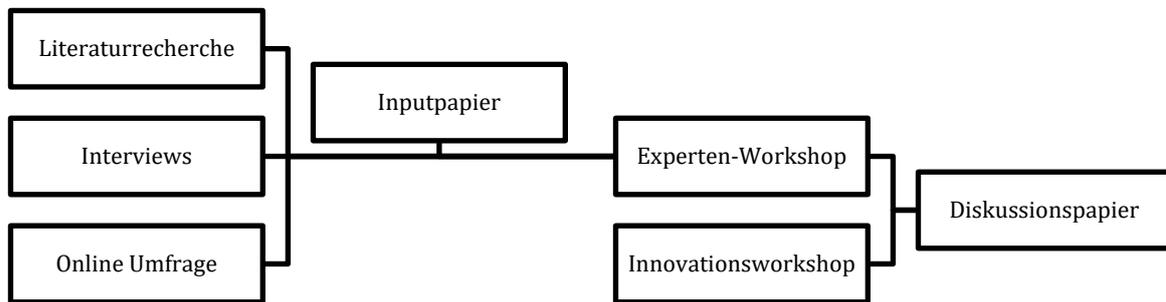
Die vier Qualitätskriterien (Dialogqualität, Inklusivität, Nutzerfreundlichkeit/Praktikabilität, Transparenz) bildeten inhaltlich den Ausgangspunkt für die darauf aufbauende, an Experten*Expertinnen gerichtete Online-Umfrage, die 28 Fragen umfasste, von denen ein Großteil geschlossene Fragen mit Einfach- und Mehrfachauswahl waren. Die Befragung wurde über die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ umgesetzt. 80 Experten*Expertinnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis wurden um ihre Teilnahme gebeten. Die Umfrage lief im Zeitraum 22.05.2023 bis 11.06.2023. 23 Personen beantworteten die Fragen (Rücklaufquote 28,8 %). Der so erhobene Datensatz wurde quantitativ ausgewertet, wobei die Hinweise aus den Freitextfeldern ebenfalls qualitativ analysiert wurden.

Fünf **Interviews** mit Experten*Expertinnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis ergänzten, validierten und vertieften die Zwischenergebnisse.

Ein von ifok erstelltes, unveröffentlichtes **Inputpapier** fasste die Zwischenergebnisse zusammen und bildete die Grundlage für einen **Expertenworkshop**. Ziel des Workshops war es, die ermittelten Indikatoren für gute Online- und hybride Beteiligung zu diskutieren und zu vertiefen. Außerdem sollten offene Fragen, „Trade-Offs“ und Thesen formuliert werden, die das BMUV und das UBA bei der Umsetzung ihrer künftigen Online- und hybriden Beteiligungsformate berücksichtigen sollten. Aus dem Expertenworkshop konnten konkrete, praktische Bausteine in Form von „Anwendungs-Formaten“ für gute Online- und hybride Beteiligung entwickelt werden.

Darüber hinaus wurde ein **Innovationsworkshop** durchgeführt, in dem Bürger*innen diese Anwendungs-Formate testeten und weiterentwickelten. Sie reflektierten, welche Ideen und Innovationen vermutlich umsetzbar sind und welche Schwächen Online- und hybride Beteiligung haben. Dabei spielten auch hier ein durchdachtes Verfahrensdesign und eine hohe Verfahrensqualität eine wichtige Rolle. Die beiden Workshops wurden umfassend dokumentiert und flossen in die Gesamtauswertung mit ein. Die vorläufigen Ergebnisse der Untersuchung wurden am 29. November 2023 auf dem **D3-Kongress** im Rahmen einer sogenannten Keynote präsentiert und mit der Fachcommunity diskutiert. Das abschließend erstellte **Diskussionspapier** von Tran-Karcher und Füllekrug bündelt die Ergebnisse der Untersuchung für die weitere Verwendung.

Abbildung 7 Untersuchungsdesign zur Identifikation von Kriterien guter Online- und hybrider Beteiligung



Quelle: Eigene Darstellung, ifok GmbH

4.3 Erkenntnisse und Empfehlungen

Folgende Thesen haben sich als übergreifende Faktoren für gute Online- und hybride Beteiligung ergeben (wörtliche Wiedergabe des o. g. Diskussionspapiers, S. 12/13):

- ▶ Eine gezielte Schulung der Moderation für Online- und hybride Beteiligung ist essenziell. Ob im Umgang mit Tendenzen zur Konfliktvermeidung in synchronen Online-Formaten, bei der Gewährleistung von Kohärenz in Debattenbeiträgen auf Online-Portalen oder im Falle von Asymmetrie bei synchronen hybriden Beteiligungsformaten (digital und analog gemeinsam): Die Moderation steht vor neuen Anforderungen und muss entsprechend geschult sein.
- ▶ Synchron digitale Formate bieten den Vorteil, dass sich der Reiseaufwand für die Teilnehmer*innen reduziert und so die Teilnahmeschwelle, insbesondere bei geografisch ausgehnter Beteiligung sinkt. Sie ermöglichen auch kürzere, fokussiertere Arbeitssitzungen.
- ▶ Online- und hybride Beteiligung gilt es dabei aber passgenau einzusetzen, damit ihre Stärken optimal genutzt werden können. Dazu müssen Prioritäten gesetzt und der Ablauf durchdacht werden. Der Einsatz eines Formats muss zusätzlich um die jeweils identifizierten Stärken und Schwächen ausgestaltet und weiterentwickelt werden (z. B. Schulung der Moderation), denn der Ausgleich von fehlender Gestik und Mimik ist bei allem technischen Fortschritt immer noch begrenzt.
- ▶ Die Anpassung an die Ziele der Deliberation sowie die Ausgestaltung des Formats sollten daher im Vordergrund stehen. Bspw. wird die niedrigschwellige Nutzung einer Online-Plattform zum Vorteil, wenn eine große Zielgruppe teilnehmen soll – die Wirkung kann aber durch z. B. unzureichend aktivierende Moderation, Intransparenz oder uneindeutige Fragestellungen wieder abgeschwächt werden.
- ▶ Der Bedarf an synchronen hybriden Beteiligungsformaten ist gewachsen. Es gibt aber noch keine Lösung, die Asymmetrien zwischen digital zugeschalteten und vor Ort anwesenden Bürger*innen angemessen abzubauen. Solange es noch keine ausreichenden technischen Lösungen gibt, sollte die Deliberation in rein analogen und rein digitalen Kleingruppen stattfinden. Die Zusammenführung der Diskussionsergebnisse kann anschließend hybrid im Plenum erfolgen.
- ▶ Als Standard scheint sich laut den Experten-Interviews und dem -Workshop der crossmediale Beteiligungsprozess etabliert zu haben, also die Kombination von analogen und digitalen

Formaten. Dies ist insbesondere auf nationaler Ebene erkennbar. Dabei sind meist Auftakt- und Abschlusssitzungen vor Ort analog und die Sitzungen dazwischen online konzipiert. Dies bietet die Vorteile eines Vertrauensaufbaus zu Beginn des Prozesses und eines gemeinsam erlebten Abschlusses.

- ▶ Empirische Hinweise auf Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von Künstlicher Intelligenz in Bezug auf Ergebnisse und Outcomes von Beteiligungsprozessen fehlen derzeit noch. In welchen Fällen kann KI hilfreiche Beiträge leisten und in welchen verzerrt sie ggf. das Ergebnis? Erfahrungen und Auswertungen zu diesen Fragen stehen noch aus.

5 Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund

5.1 Hintergrund und Ziele

Obwohl durch das BMUV Beteiligungen erfolgreich durchgeführt werden, zeigten Auswertungen wiederholt, dass bestimmte Zielgruppen nicht bzw. weniger erreicht werden: Personen mit Migrationshintergrund. Die Einbindung auch dieser Zielgruppen ist für eine nachhaltige, intensive Bürgerbeteiligung jedoch maßgeblich. Aus diesem Grund wurde dieses Teilprojekt vom BMUV und dem UBA umgesetzt, um erste Lösungsansätze zu erarbeiten.

Mit den Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung (Bimesdörfer et al. 2023) hat sich das BMUV Standards für die Durchführung von Beteiligungsverfahren gesetzt. Für zukünftige Beteiligungsprozesse definieren sie Erfolgsvoraussetzungen in den Bereichen Ziel- und Rahmensetzung, Verfahrensdesign, Verfahrensqualität, Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation. Die Leitlinien gehen auch auf die zielgruppengerechte Ansprache und Betreuung von sowie die Kommunikation mit Bürger*innen ein. Dabei muss darauf geachtet werden, Beteiligungshürden kontinuierlich mitzudenken und abzubauen. Hier helfen:

- ▶ Eine motivierende, respektvolle und persönliche Ansprache
- ▶ Die gezielte Unterstützung der Bürger*innen
- ▶ Eine zielgruppenspezifische Information und Kommunikation von der Erstansprache bis zur Abschlussveranstaltung
- ▶ Eine kontinuierliche Prozess-Transparenz und der frühzeitige Abgleich von möglichen Erwartungen und tatsächlichen Gestaltungsspielräumen
- ▶ Eine professionelle und sensible Moderation

Mit Blick auf oftmals schwer zu erreichende Zielgruppen gewinnen diese Aspekte nochmals an Bedeutung. Sie machen eine spezifische und sensible Herangehensweise notwendig, die die Perspektiven und besonderen Anforderungen schwer erreichbarer und/oder benachteiligter Gruppen berücksichtigt. Das können zum Beispiel sozial schwache Gruppen, bestimmte Altersgruppen, bildungsferne Milieus oder Menschen mit Behinderung sein. Um diese Gruppen zu erreichen und im Beteiligungsverfahren gut zu begleiten, müssen ausreichend Kapazitäten und spezifisches Wissen eingeplant werden.

Neben diesen Gruppen hat es sich das BMUV zum Ziel gesetzt, eine höhere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an den Beteiligungsverfahren des Ministeriums zu erreichen. Dieses Teilprojekt verfolgte deshalb das Ziel, auf Basis einer Analyse des wissenschaftlichen Forschungsstands sowie durch den Austausch mit Vertreter*innen migrantischer Organisationen konkrete Faktoren zu identifizieren, die als hinderlich oder förderlich für die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund einzustufen sind. Aus diesen Faktoren wurden schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für die Realisierung zukünftiger Beteiligungsprojekte des BMUV abgeleitet.

5.2 Vorgehen bei der Entwicklung von Empfehlungen und Vernetzung mit migrantischen Organisationen

Im ersten Schritt erfolgte eine gründliche Literaturrecherche, die durch die Analyse des wissenschaftlichen Forschungsstands die Basis für die Identifikation förderlicher und hinderlicher Fak-

toren bildet. Dabei wurden unterschiedliche Bereiche beleuchtet: Themenstellung und Beteiligungsgegenstand, Ansprache der Zielgruppe, eingesetzte Formate und Methoden sowie allgemeine organisatorische Faktoren.

Weiterhin wurden drei abgeschlossene Bürgerbeteiligungsverfahren des BMUV analysiert, wobei Dokumentationen und Evaluationsberichte herangezogen wurden, um konkrete Erkenntnisse über die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen dieser Beteiligungsverfahren zu gewinnen.

Schließlich wurden drei leitfadengestützte Interviews mit Vertreter*innen migrantischer Verbände und Organisationen geführt. Diese Interviews dienten dazu, die in der Literaturrecherche und der Analyse der Evaluationen identifizierten Faktoren zu spiegeln, zu diskutieren und gegebenenfalls anzupassen und zu ergänzen.

Die Ergebnisse der Literaturrecherche, der Analyse vergangener Beteiligungsverfahren sowie der Interviews flossen schließlich in ein Inputpapier (nicht veröffentlicht) ein, welches das Ergebnis dieses Arbeitspakets darstellt. Es listet förderliche und hinderliche Faktoren auf und diente als Diskussionsgrundlage für den anschließenden Workshop mit Experten*Expertinnen.

Teilnehmer*innen dieses Online-Workshops waren Vertreter*innen von Vereinen und Verbänden, die entweder selbst als Teil der migrantischen Community und insofern als „Experts by Experience“ oder als Repräsentanten*Repräsentantinnen der Zielgruppe anzusehen sind, oder aber Projekte umgesetzt haben, mit denen gezielt Menschen mit Migrationshintergrund aktiviert und zur Beteiligung motiviert werden sollten. Der Workshop diente dazu, die in den vorherigen Schritten identifizierten förderlichen und hinderlichen Faktoren zu validieren, weiterzuentwickeln und erste Ideen für Handlungsempfehlungen zu generieren. Abschließend wurde auf Basis aller gesammelten Erkenntnisse eine Handreichung erstellt, die konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund enthält, wiederum aufgeteilt auf die Bereiche Thema & Beteiligungsgegenstand, Ansprache, Methoden & Formate sowie Organisatorisches.

Alle genannten Arbeitsschritte wurden beratend begleitet durch Prof. Dr. Magdalena Nowicka, Leiterin der Abteilung Integration am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung.

5.3 Erkenntnisse und Empfehlungen

Literaturstudie/Inputpapier

In dem Papier mit dem Titel „Politische Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund“ (unveröffentlicht, für den internen Gebrauch) aus dem im Folgenden redaktionell angepasste Auszüge wiedergegeben werden, sind verschiedene Faktoren aufgelistet, die als förderlich oder hinderlich für die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Beteiligungsverfahren anzusehen sind. Die wichtigsten dieser Faktoren sind:

- ▶ Eine zielgruppenspezifische und verständliche Ansprache, die den Gedanken der Teilhabe betont, wird als förderlich für die Beteiligung identifiziert. Die Einladung zum Beteiligungsverfahren sollte idealerweise auch in Fremdsprachen zur Verfügung gestellt werden, um möglichst viele Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Ferner sollte die Ansprache der Bürger*innen über mehrere Kommunikationskanäle erfolgen, um eine breite Gruppe an Menschen zu erreichen.
- ▶ Bei der Auswahl von Themen und Beteiligungsgegenständen sollte vermieden werden, potenzielle Teilnehmer*innen durch Stereotypisierungen abzuschrecken. Grundsätzlich gibt es

keine Themen, die in besonderem Maße oder gar ausschließlich für Menschen mit Migrationshintergrund von Interesse sind. Wichtiger ist es, Beteiligungsgegenstände und Themen anhand konkreter Fallbeispiele auf die Lebenswelt der Bürger*innen zu beziehen und dabei zielgruppenspezifische Faktoren zu bedenken, beispielsweise kulturelle oder sozioökonomische Besonderheiten.

- ▶ In Bezug auf Methoden und Formate ist der Einsatz abwechslungsreicher und interaktiver Methoden bei der Durchführung von Veranstaltungen und Workshops von großer Bedeutung. Ferner sollte gewährleistet sein, dass alle Teilnehmer*innen zu Wort kommen und vom Mehrheitsdiskurs abweichende Meinungen gehört werden können. Digitale Veranstaltungen oder Verfahren haben sich insbesondere während der Corona-Pandemie als geeignetes Instrument der politischen Beteiligung erwiesen, gehen aber ebenso wie Präsenzveranstaltungen mit einer Reihe von Vor- und Nachteilen einher. Die Entscheidung für das geeignete Format hängt unter anderem von der Zielgruppe und dem räumlichen Bezug des Beteiligungsverfahrens ab.
- ▶ Eine Sprachmittlung kann Menschen mit Migrationshintergrund die Teilnahme erleichtern.
- ▶ Die Aussicht auf eine Entschädigung wird als Zeichen der Wertschätzung wahrgenommen und kann sich daher sehr positiv auf die Beteiligungsquote auswirken – auch wenn sie nur symbolischen Charakter hat.
- ▶ Zudem kann das Angebot einer Kinderbetreuung die Teilnehmerquote bei Eltern mit jungen Kindern oder Alleinerziehenden erhöhen.

Expertenworkshop

Im Rahmen des Online-Workshops tauschten die Teilnehmer*innen ihre Perspektiven und Erfahrungen aus und diskutierten vor diesem Hintergrund die im Input-Papier aufgelisteten förderlichen und hinderlichen Faktoren.

Der Expertenworkshop begann mit einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und Erwartungsabfrage der Teilnehmer*innen. Es wurde betont, dass eine fehlende Begegnung auf Augenhöhe und die unzureichende Nutzung vorhandener Potentiale die politische Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund aktuell beeinträchtigen. Die Teilnehmer*innen erwarteten einen gegenseitigen Austausch auf Augenhöhe, die Vernetzung und zukünftige Zusammenarbeit mit dem BMUV sowie die Entwicklung konkreter Maßnahmen zur Stärkung der politischen Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund.

In den Diskussionsblöcken zu förderlichen Faktoren wurde die Bedeutung einer mehrsprachigen Ansprache, der thematischen Anknüpfung an den Alltag der Zielgruppe, die Vielfalt von Formaten und Methoden sowie die Schaffung geeigneter organisatorischer Rahmenbedingungen hervorgehoben. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die bereits identifizierten förderlichen Faktoren von den Vertreter*innen der Vereine und Verbände bestätigt wurden. Darüber hinaus wiesen die Teilnehmer*innen auf die kulturelle Vielfalt innerhalb der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund und auf die daraus resultierenden unterschiedlichen Zugänge zu den Themen Umwelt, Nachhaltigkeit und Naturschutz hin. Über den gesamten Workshop hinweg wurde deutlich, dass die Organisationen sich einen regelmäßigen Austausch mit dem BMUV, zum Beispiel in Form einer Dialogrunde, wünschen und dass sie bereit wären, zukünftige Beteiligungsverfahren in die migrantischen Communities zu kommunizieren. Damit könnten sie die für politische Beteiligung zentrale sprachliche, inhaltliche und kulturelle Übersetzungsarbeit leisten, die das BMUV und das UBA selbst nicht übernehmen können.

Handreichung

Die in der Handreichung (für den internen Gebrauch) dargelegten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in zukünftigen Beteiligungsverfahren fußen im Wesentlichen auf dem Inputpapier, dessen Inhalte auf Basis der Ergebnisse des Expertenworkshops leicht überarbeitet und ergänzt wurden. Im Folgenden werden Auszüge daraus redaktionell angepasst wiedergegeben.

Hervorgehoben wird zunächst, dass eine persönliche und motivierende Ansprache die Partizipation erhöht. Der Fokus liegt auf der Teilhabe aller Bürger*innen, wobei ein verständlicher Sprachstil und die Vermeidung von akademischem Jargon als essenziell gelten. Die Empfehlungen unterstreichen die Wichtigkeit von mehrsprachigen Ansprachen, Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle und die Einbeziehung vertrauter Multiplikatoren*Multiplikatorinnen.

In Bezug auf Formate und Methoden betont die Handreichung die Notwendigkeit, die Zugangsschwelle niedrig zu halten. Abwechslungsreiche und interaktive Methoden bei Dialogveranstaltungen werden empfohlen, ebenso wie eine hohe interkulturelle Kompetenz der Organisator*innen bei Präsenzveranstaltungen. Digitale Formate können insbesondere Migranten*Migrantinnen der ersten Generation ohne familiäres Netz vor Ort erreichen, die beispielsweise nicht auf Unterstützung bei der Kinderbetreuung zurückgreifen können. Sie erfordern jedoch technische Unterstützung und eine möglichst barrierearme Kommunikation.

Die Auswahl von Themen und Beteiligungsgegenständen sollte inklusiv gestaltet werden. Persönliche Betroffenheit ist dabei ein zentraler Faktor, jedoch dürfen keine Zielgruppen aus Angst vor geringer Beteiligung bei bestimmten Themen ausgeschlossen werden. Die Handreichung betont die Verbindung von abstrakten Themen mit anschaulichen Fallbeispielen und die Verwendung zielgruppenadäquater Bildmaterials.

Abschließend rücken organisatorische Rahmenbedingungen in den Fokus. Kinderbetreuung, flexible Termine und Uhrzeiten sowie die Möglichkeit von Aufwandsentschädigungen werden als Maßnahmen genannt, die die Teilnehmerquote erhöhen können. Eine barrierearme Kommunikation inklusive Sprachmittlung wird als unterstützend für Menschen mit Migrationsgeschichte herausgestellt.

Die Handlungsempfehlungen werden abschließend in einer Tabelle dargestellt.

Tabelle 3 : Übersicht der Handlungsempfehlungen zur Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund (eigene Darstellung)

	Vertrauensbildung	Motivation	Hilfestellung	Selbstwirksamkeit
Ansprache	<ul style="list-style-type: none"> • Ansprache über Multiplikator*innen • Mehrsprachige Einladungen • Nutzung zielgruppenadäquaten Bildmaterials 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse wecken • Teilhabe betonen • Verständlicher Sprachstil • Interesse an Meinungen der Teilnehmer*innen glaubhaft versichern 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrsprachige Einladung • Verständlicher Sprachstil • Hilfe anbieten, z. B. Kinderbetreuung oder Sprachmittlung • Nutzung vielfältiger Kommunikationskanäle, z. B. Messenger 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse an Meinungen der Teilnehmer*innen glaubhaft versichern • Transparenz über Verfahren und Verwendung der Ergebnisse
Methoden und Formate	<ul style="list-style-type: none"> • Geschulte Moderation • Diverses Team • Vertrauensvolle und wertschätzende Atmosphäre 	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktive und abwechslungsreiche Formate • Methodenmix 	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel, Verfahren und Methoden erklären • Digitale Formate anbieten • Gemeinsame Wissensbasis und Diskussionsgrundlage schaffen, z. B. durch Expert*innen-Inputs 	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktive und abwechslungsreiche Formate • Transparenz über Verfahren und Verwendung der Ergebnisse • Ausreichend Zeit für Diskussionen einplanen
Themen	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über Auswahl der Themen • Teilnehmer*innen in Themenauswahl einbeziehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezug zur Lebenswelt • Betroffenheit anhand konkreter Beispiele verdeutlichen 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Informationen anbieten, z. B. Faktenblätter • Nutzung zielgruppenadäquater Bildmaterials 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnehmer*innen in Themenauswahl einbeziehen • Betroffenheit anhand konkreter Beispiele verdeutlichen
Organisatorisches	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über Verfahren und Verwendung der Ergebnisse • Multiplikator*innen und Vertrauenspersonen einbinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwandsentschädigung oder symbolische Anerkennung, z. B. Urkunde oder Dankesbrief • Sprachmittlung • Teilnahme niedrigschwellig ermöglichen 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionelles Teilnehmendenmanagement • Hilfe anbieten, z. B. Kinderbetreuung, Sprachmittlung, Aufwandsentschädigung, Unterstützung bei Freistellung von Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse an Meinungen der Teilnehmer*innen glaubhaft versichern • Transparenz über Verfahren und Verwendung der Ergebnisse

6 Schlussbetrachtung

Insgesamt hat sich das umfängliche Forschungsvorhaben zur vorbildlichen Bürgerbeteiligung als Erfolg erwiesen.

Beim **Aufbau und der Erprobung der Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“** hat sich gezeigt, dass diese technisch hervorragend funktioniert. Die drei durchgeführten Dialoge zur Nationalen Wasserstrategie, zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz und zur Nationalen Biodiversitätsstrategie haben eine hohe Aufmerksamkeit erzeugt und große Beteiligung erfahren. Die Beteiligungsplattform bietet vielfältige Möglichkeiten zur freien Konfiguration und Flexibilität bei verschiedenen Themen. Wichtig im Forschungsprojekt war die externe, performative Evaluation. Die Erkenntnisse aus der Evaluation wurden konstruktiv und zeitnah im laufenden Prozess umgesetzt; bspw. sei die Verbesserung der Kommentar-Fähigkeit durch die Nutzer*innen gut realisiert worden. Dabei war es bei jedem Dialog stets erforderlich, Komplexität und Tiefe der Beteiligung mit der Nutzerfreundlichkeit in Einklang zu bringen. Bei der Auswertung des Wasserdialogs hat sich gezeigt, dass der Auswertungsaufwand durch viele Freitextfelder in der Umfrage sehr stark anstieg. Die Auswertung konnte daher nicht in der Form wie ursprünglich geplant durchgeführt werden. Auch wenn dies in den Folgedialogen berücksichtigt wurde, hat sich gezeigt, dass externe Fachdienstleister*innen entscheidend für die fachlich-inhaltliche Auswertung der Beiträge sind, da sie auch die Fachreferate bei der inhaltlichen Bearbeitung der eingegangenen Kommentare und Stellungnahmen unterstützen können. Eine weitere Herausforderung für das Projektteam ergab sich aus der mehrmaligen Verschiebung der 15. Biodiversitätskonferenz der Vereinten Nationen, die dazu führte, dass auch der Online-Dialog zur Nationalen Biodiversitätsstrategie (NBS 2030) mehrmals verschoben werden musste. Dadurch entstanden erhebliche Abstimmungs- und (Neu-)Planungsaufwände bei allen beteiligten Akteuren.

Das BMUV hat sich mit der Online-Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ innerhalb des Ressortkreises auf Bundesebene insgesamt als Vorreiter etabliert. Überlegungen zur weiteren Nutzung und Weiterentwicklung der Plattform werden folgen. Laut Evaluationsbericht sollte dabei jedoch über eine Umbenennung der Online-Plattform nachgedacht werden. Der Name „BMUV im Dialog“ kann falsche Erwartungen wecken, da hauptsächlich die Möglichkeit bestehe, Statements zu Fragen oder Entwurfstexten abzugeben. Einigkeit besteht auch darin, dass mehr Aufmerksamkeit für die Plattform geschaffen werden muss, wofür größere Budgets für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit notwendig wären. Darüber hinaus bräuchte es in der Zukunft eine andere Finanzierung der Online-Beteiligungsplattform, um eine Verstetigung zu fördern und die Plattform nicht von der Finanzierung einzelner Projekte abhängig zu machen.

Im Teilprojekt zur **Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsprozessen** wurden wichtige Grundlagen für die Verzahnung von Bürgerbeteiligung und Rechtsetzung allgemein und speziell zu Bürgergeräten erarbeitet und mit der Fachcommunity diskutiert. Bezüglich der Erprobung dieser theoretischen Grundlagen gab es jedoch verschiedene Herausforderungen, aus denen wichtige Schlüsse für weitere Vorhaben gezogen werden konnten. Da der Übergang von der 19. in die 20. Legislaturperiode in die Laufzeit des Projekts fiel, konnte kein geeignetes Rechtsetzungsverfahren zur Erprobung einer der entwickelten Prozessvarianten erprobt werden. So gab es zum Ende der 19. Legislaturperiode schlicht kaum noch Rechtsetzungsverfahren unter Federführung des BMUV, bei denen größerer inhaltlicher Gestaltungsspielraum für Bürgerbeteiligung bestand. Der Beginn der 20. Legislaturperiode war von enormem zeitlichen Druck gekennzeichnet, unter

dessen Eindruck es nicht möglich war, Fachreferate für weitere Beteiligungen zu gewinnen. Aufgrund der Neuartigkeit des Vorhabens fehlte es an etablierten Prozessen der Zusammenarbeit innerhalb des BMUV und es erwies sich als schwierig, hausintern Kooperationspartner für die Erprobung im Rahmen eines tatsächlichen Rechtsetzungsverfahrens zu gewinnen.

Das Projekt „Vorbildliche Bürgerbeteiligung II“ ist ein Projekt, in dem unterschiedliche Forschungsschwerpunkte betrachtet und Maßnahmen umgesetzt werden. Das Ziel: Die Qualität von Bürgerbeteiligungen zu sichern und fortlaufend zu verbessern. Die Untersuchungen zu **Analog, digital oder hybrid – neue Vielfalt in der Bürgerbeteiligung** sind ein gutes Beispiel, wie damit auf aktuelle Entwicklungen reagiert wird. Das daraus entstandene Diskussionspapier leistet nun einen Beitrag zur aktuellen Debatte rund um Qualitätskriterien für hybride und Online-Beteiligung. Es soll als solches weniger einen umfänglichen Wissenschaftsbeitrag leisten, sondern vielmehr auch für Optimierungen innerhalb des BMUV genutzt werden. Der Austausch mit anderen nachgeordneten Behörden ist dabei sinnvoll, insbesondere mit dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), da dort in der Vergangenheit bereits viele Erfahrungen mit hybriden Beteiligungsformaten gesammelt wurden.

Bezüglich der **Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund** hat sich im Rahmen der Untersuchung gezeigt, dass hierbei grundsätzlich die gleichen Qualitätskriterien gelten wie für gute Bürgerbeteiligung allgemein und eine Stereotypisierung dieser Zielgruppen vermieden werden sollte. Jedoch können insbesondere der Einsatz von Mehrsprachigkeit bei Einladung und Informationsmaterialien und bei den Beteiligungsformaten selbst sowie der Einsatz eines möglichst diversen Teams bei der Durchführung eben dieser Formate helfen, etwaige Zugangshürden abzubauen. Darüber hinaus empfiehlt sich die Zusammenarbeit mit migrantischen Organisationen, zunächst dafür, Themen zu identifizieren, die einen Bezug zu den Lebenswirklichkeiten der Zielgruppen haben, und anschließend dafür, diese Organisationen als Multiplikatoren für die Verbreitung von Informationen zum jeweiligen Beteiligungsprozess zu nutzen.

7 Quellenverzeichnis

Bimesdörfer, Kathrin; Gobert, Jonas; Keil, Silke; Ziekow, Jan (2023, 2. Auflage): Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMUV, Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmuv_bf.pdf (27.03.2024)

BMUB (2016): Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Berlin, Bonn. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf (27.03.2024)

BMUV (2021): Bürger*innenratschlag zur Nationalen Wasserstrategie. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Dortmund, Darmstadt. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/wasserforum_buergerinnenratschlag_bf.pdf (31.05.2024)

BMUV (2022): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/aktionsprogramm_natuerlicher_klimaschutz_entwurf_bf.pdf (27.03.2024)

BMUV (2023): Nationale Wasserstrategie, Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/BMUV_Wasserstrategie_bf.pdf (27.03.2024)

BMUV (o.D.): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030 - Diskussionsvorschläge des BMUV, Berlin, Bonn. <https://dialog.bmuv.de/bmu/de/home/file/fileId/810/name/Ziele-%20&%20Ma%C3%9Fnahmenkatalog%20zur%20NBS%202030.pdf> (31.05.2024)

Brettschneider, Frank (2024): Zusammenfassende Evaluation der Online-Dialoge zur „Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser“, zum „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ und zur „Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)“, 2021-2022, Hohenheim. www.bmuv.de/DL3280 (31.05.2024)

Fischer, Sarah; Neumann, Irene (2020): Vorbildliche Bürgerbeteiligung stärken und ausbauen – ein Modellprojekt. Abschlussbericht. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA), Berlin, Bonn. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_05_texte_175_2020_vorbildliche_buergerbeteiligung_0.pdf (27.03.2024)

Fuhrmann, Tristan; Kühnle, Hannah; Trendow, Sven; Wolf, Megan (2023): Online-Dialog Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/ank_onlinedialog_beteiligungsprozess_bf.pdf

Mayring, Philipp (2010, 12. Auflage): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Verlag: Beltz Verlagsgesellschaft

Mehr Demokratie e.V. (2019): Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig, Berlin. <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf> (31.05.2024)

Remschel, Tobias; Fuhrmann, Tristan; Kühnle, Hannah (2024): Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. www.bmuv.de/DL3204

SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Hg. v. Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) Berlin, Bonn. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (27.03.2024)

Technologiestiftung Berlin (2023): DIALOG BOX - Bürgerbeteiligung innovativ gestalten, Berlin.

<https://www.berlin-innovation.de/innovationen/detail.php?s=dialog-box-burgerbeteiligung-innovativ-gestalten> (03.03.2024)

Tran-Karcher, Huy; Füllekrug, Alina (2024): Kriterien für gute Online- und hybride Beteiligung. Hinweise für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Berlin, Bonn. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Buergerbeteiligung/online_hybride_beteiligung_kriterien_bf.pdf (31.05.2024)