

TEXTE 00/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 11 104 0

Vorbildliche Bürgerbeteiligung stärken und ausbauen – ein Modellprojekt

Abschlussbericht

von

Sarah Fischer, Irene Neumann

unter Mitarbeit von


Theresa Dorn, Carolin Holzer, Inga Stern
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

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung des Forschungsvorhabens:
IFOK GmbH
Reinhardtstr. 58
10117 Berlin

Abschlussdatum:
Mai 2020

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

Publikationen als pdf:
<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Mai 2020

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

Kurzbeschreibung: Vorbildliche Bürgerbeteiligung stärken und ausbauen

Die frühzeitige Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in umwelt- und stadtentwicklungspolitische Prozesse wird zusätzlich zur gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung immer öfter eingefordert und praktiziert. Ziel des Modellprojekts war es, die Qualität von Beteiligungsprozessen zu verbessern und die Beteiligungspraxis im Bundesumweltministerium zu stärken. Dazu gehörte es, Bürgerinnen und Bürger über die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu informieren, gute Beteiligungsprojekte sichtbar zu machen und einen Austausch zwischen Beteiligungsakteuren über Erfolgsfaktoren zu fördern. Dies gelang durch die Anwendung verschiedener Instrumente. Zum einen wurden zwei Wettbewerbe zu vorbildlicher Bürgerbeteiligung durchgeführt. Mit ihnen wurden deutschlandweit vorbildliche Projekte und Institutionen identifiziert und ausgezeichnet, die eine positive Beteiligungskultur vorlebten und zur Verstetigung von Beteiligungsprozessen beitragen. Zum anderen wurde mit drei Fachtagungen in den Jahren 2017, 2018 und 2020 das Engagement im Beteiligungsbereich sichtbar gemacht und der Austausch innerhalb der Beteiligungs-Community im Umweltbereich gefördert. Begleitet wurden diese Aktivitäten durch die Konzeption und Umsetzung einer Dokumentation und zweier Kurzfilme, die einen einfachen Einstieg in das Beteiligungsthema ermöglichen. Um auch die wichtige Zielgruppe der jungen Menschen zu aktivieren und zu beteiligen, wurde des Weiteren ein Planspiel zum Insektenschutz umgesetzt. Mit dem Ziel Bürgerinnen und Bürger den Weg für eine direkte Beteiligung an bundespolitischen Entscheidungen zu ermöglichen, wurde darüber hinaus ein Online-Beteiligungstool für den Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums konzipiert. Die im Rahmen dieses Modellprojektes durchgeführten Maßnahmen trugen dazu bei, die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene voranzubringen.

Abstract: Strengthening and enhancing exemplary citizens' participation

In addition to the public participation already prescribed by law, the early involvement of citizens¹ in environmental and urban development policy processes is being called for and practised more and more often. The aim of this model project was to improve the quality of participation processes and strengthen the practice of participation in the Federal Ministry of the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. That entailed informing citizens about participation in political decision-making processes, visualising good participation projects, and calling for an exchange between participation protagonists about success factors. This was achieved by the use of various instruments. On the one hand, two competitions on exemplary citizens' participation were run. In these, exemplary projects and institutions which demonstrated a positive culture of participation and made a contribution to the institutionalisation of participation processes, were identified Germany-wide and honoured with an award. On the other, three specialist conferences in 2017, 2018 and 2020 helped to visualise commitment in the participation sector and promoted the exchange within the participation community in the environmental sector. These activities were accompanied by the conception and implementation of a documentation and two short films, which facilitated an introduction to the topic of participation. In order also to stimulate and involve the important target group of young people, a simulation game about insect protection was also realised. With the aim of making it possible for citizens to find their way to direct participation in federal policy decisions, an on-line participation tool for the portfolio of the

¹ *Translator's note: the German original catered to gender equality by using both a masculine and a feminine form at every opportunity. This being neither feasible nor usual in English texts, it should be pointed out here that each time such a term is used (citizens, experts, staff members, users, applicants, winners, favourites, jurors, multipliers, representatives, viewers), it indicates men and women in equal measure and makes no distinction between them.*

Federal Environment Ministry was also designed. The measures carried out in this model project have made a contribution to advancing citizens' participation at federal level.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Zusammenfassung.....	11
Summary.....	18
1 Einleitung.....	25
2 Konzeption eines Beteiligungsportals auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums.....	26
2.1 Hintergrund und Ziele.....	26
2.2 Identifizierung und Analyse von erfolgreichen Praxisbeispielen der E-Partizipation.....	26
2.2.1 Untersuchung der Praxisbeispiele.....	26
2.2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung.....	29
2.3 Konzeption eines Beteiligungsportals und Entwicklung von Online-Tools.....	31
2.3.1 Durchführung eines Anforderungsworkshops für das Beteiligungsportal.....	31
2.3.2 Erstellung von drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate und eines Anforderungskatalogs.....	31
2.3.3 Erstellung von klickbaren Prototypen für drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate.....	32
2.3.4 Erstellung einer Machbarkeitseinschätzung für die drei Konzeptvarianten.....	32
2.4 Arbeitsschritte und Ergebnisse.....	34
2.4.1 Arbeitsschritte.....	34
2.4.2 Ergebnisse Konzept.....	35
2.4.3 Ergebnisse Prototyp.....	35
2.4.4 Ergebnisse Anforderungskatalog.....	36
2.4.5 Ergebnisse Machbarkeitseinschätzung.....	36
3 Wettbewerbsverfahren für Beteiligungsprozesse mit modellhafter Wirkung.....	37
3.1 Hintergrund und Ziele.....	37
3.2 Wettbewerb 2017/2018: Identifizierung von vorbildlichen, modellhaften Verfahren durch einen Wettbewerb.....	37
3.2.1 Identifizierung von Wettbewerbskategorien und -kriterien für eine gute Bürgerbeteiligung.....	37
3.2.2 Wettbewerbs-Jury.....	40
3.2.3 Ablauf des Wettbewerbs.....	41

3.2.4	Online-Befragung als zusätzliches Element im Wettbewerb.....	44
3.2.5	Öffentlichkeitsarbeit	44
3.3	Wettbewerb 2019/20: Identifizierung von vorbildlicher, modellhafter Verstetigung von Bürgerbeteiligung durch einen Wettbewerb.....	45
3.3.1	Identifizierung von Wettbewerbskategorien und -kriterien für eine vorbildliche Verstetigung von Bürgerbeteiligung	45
3.3.2	Wettbewerbs-Jury	47
3.3.3	Ablauf des Wettbewerbs	48
3.3.4	Öffentlichkeitsarbeit	51
3.4	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	52
4	Fachtagungen	53
4.1	Hintergrund und Ziele	53
4.2	Fachtagung „Bürgerbeteiligung auf Bundesebene“	53
4.3	Fachtagung und Preisverleihung des Wettbewerbs 2018	55
4.4	Fachtagung und Preisverleihung des Wettbewerbs 2020	56
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	57
5	Planspiel „Bienen, Schmetterlinge und Co – Insekten schützen“	59
6	Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation.....	61
6.1	Aufarbeitung der Ergebnisse des Wettbewerbs in einer Dokumentation	61
6.2	Informationsfilm: Wie funktioniert Bürgerbeteiligung im BMU?	61
6.3	Informationsfilm: Politische Mitbestimmung – Bürgerbeteiligung im Bundesumweltministerium.....	62
7	Resümee und Fazit	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ (eigene Darstellung)	41
Abbildung 2: Überblick über die Kriterien guter Bürgerbeteiligung mit Unterkriterien (eigene Darstellung)	46
Abbildung 3: Zeitplan des Wettbewerbs 2019/20 im Überblick (eigene Darstellung)	49
Abbildung 4: Screenshot zum Informationsfilm (Minute 0:18)	62
Abbildung 5: Screenshot einer Szene im Erklärfilm (Minute 0:04)	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über die analysierten Praxisbeispiele (eigene Darstellung)	27
Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse mit Fokus auf die jeweiligen Besonderheiten der Praxisbeispiele (eigene Darstellung)	29
Tabelle 3: Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Machbarkeitseinschätzung (eigene Darstellung)	33
Tabelle 4: Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb 2018 (eigene Darstellung)	43
Tabelle 5: Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb 2019/20 (eigene Darstellung)	50

Abkürzungsverzeichnis

BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
UBA	Umweltbundesamt
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
z.B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Hintergrund und Ziele des Modellprojekts

Bürgerbeteiligung gehört in vielen Bereichen der Umweltpolitik bereits zur gelebten Praxis. In vielen Verfahren werden Bürgerinnen und Bürger neben weiteren Stakeholdern in die Beratung von Entscheidungsprozessen einbezogen. Die Qualität der Beteiligungsverfahren variiert jedoch noch stark.

Mit diesem Modellprojekt haben sich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit² (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) daher zum Ziel gesetzt, zur Verbesserung der Qualität von Beteiligungsprozessen auf allen politischen Ebenen beizutragen. Gleichzeitig wurde angestrebt, die Beteiligungspraxis des Bundesumweltministeriums zu stärken und mit gutem Beispiel im Bereich der Bürgerbeteiligung voranzugehen. Diese Ziele sollten durch die Anwendung verschiedener Instrumente und Maßnahmen erreicht werden: Durch die Sichtbarmachung vorbildlicher Praxisbeispiele sollte der Erfahrungsaustausch von Vorhabenträgern und Durchführenden angeregt und ermöglicht werden. Außerdem sollte die Transparenz im Bereich der Bürgerbeteiligung erhöht werden. Um die Beteiligungspraxis im BMU zu stärken, strebten BMU und UBA zum einen an, Bürgerinnen und Bürger über Beteiligungsprozesse des BMU systematisch und gebündelt zu informieren und einzubinden. Zum anderen sollten konzeptionelle Ansätze zur Einrichtung eines Online-Tools den Grundstein für eine zukünftige direkte Online-Beteiligung legen und zusätzlich gezielt junge Erwachsene einbinden. Um auch die Anzahl an Beteiligungsprozessen zu erhöhen, sollten Akteure wie beispielsweise Kommunen, Vorhabenträger und Umweltverbände mit Hilfe konkreter, modellhafter Beispiele dazu motiviert werden, die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten der Beteiligung zu nutzen.

Um die genannten Ziele zu erfüllen und Instrumente umzusetzen, hat das BMU gemeinsam mit dem UBA in den Jahren 2017 bis 2020 verschiedene Maßnahmen durchgeführt: So wurden zwei Wettbewerbe ausgerufen, um modellhafte Beteiligungsprojekte und Verstetigungsmaßnahmen von Bürgerbeteiligung in öffentlichen Organisationen zu identifizieren. Die Organisation und Durchführung von drei Fachtagungen diente dem Erfahrungsaustausch von Erfolgsfaktoren guter Bürgerbeteiligung. Darüber hinaus wurde eine Online-Beteiligungsplattform konzipiert, um zukünftig direkte Beteiligung im BMU ermöglichen zu können. Die Produktion und Veröffentlichung von zwei Kurzfilmen haben dem Thema Bürgerbeteiligung sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Verwaltung selbst zu mehr Sichtbarkeit verholfen. Die Durchführung eines Planspiels diente der Einbindung junger Erwachsener in umweltpolitische Entscheidungsprozesse. Im Folgenden werden die einzelnen Projekte und Maßnahmen kurz zusammengefasst.

Konzeption eines Beteiligungsportals auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums

Ein relativ neues Feld der Bürgerbeteiligung stellt die Online-Beteiligung dar, welche sich erst in den letzten Jahren mehr und mehr etabliert hat. Ihr Potenzial, den Austausch zwischen Politik und Bürgerschaft zu verbessern, wird jedoch immer deutlicher von Expertinnen und Experten

² Seit dem 14. März 2018 steht mit dem Erlass der Bundeskanzlerin der neue Name des Ministeriums „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ (BMU) fest. Zuvor waren dem BMU im Dezember 2013 zusätzlich die Zuständigkeiten für Stadtentwicklung, Wohnen, ländliche Infrastruktur, öffentliches Baurecht, Bauwesen, Bauwirtschaft sowie Bundesbauten übertragen worden und das BMU zum BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, geworden.

sowie von Beteiligungskateuren hervorgehoben. So sammelten bereits viele Kommunen und Bundesländer in Deutschland Erfahrungen in diesem Bereich. Auf Bundesebene gab es dazu bisher keine umfassende Expertise. Vor dem Hintergrund, die Beteiligungspraxis im Geschäftsbereich des BMU zu stärken und Bürgerinnen und Bürger direkt an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, hat sich das Bundesministerium daher entschieden, die Chancen und Potenziale einer eigenen Online-Beteiligungsplattform zu prüfen. Hierfür untersuchte IFOK in einem ersten Schritt 15 bereits bestehende Praxisbeispiele von Online-Plattformen auf ihre Erfolgsfaktoren. Die Analyse der Beispiele sollte aufzeigen, welche Funktionen für die erfolgreiche Durchführung eines Online-Verfahrens wichtig sind.

Als Erkenntnisse aus der Gesamtbewertung der Praxisbeispiele wurden folgende vier Erfolgsfaktoren von Online-Beteiligungsplattformen gewonnen:

- ▶ Die Vorteile von zentralen Beteiligungsportalen
- ▶ Die Text-Kommentierung als Standard für E-Partizipation
- ▶ Die Funktionen für Nutzeraktivierung und Benutzerfreundlichkeit
- ▶ Die Bewerbung und Themenauswahl als wichtige Bausteine für hohe Beteiligungszahlen

Die Ergebnisse der Untersuchung der Praxisbeispiele wurden im Anschluss im Rahmen eines **Workshops** 17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Abteilungen des BMUB und des UBA vorgestellt. Auf dieser Basis diskutierten und erarbeiteten sie die funktionalen Anforderungen für ein Beteiligungsportal im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums. Zusammen mit den Ergebnissen aus der Praxisuntersuchung wurde ein **Konzept für ein Beteiligungsportal des Bundesumweltministeriums** entwickelt. Das Konzept legte dar, wie E-Partizipation in den Verfahren im Geschäftsbereich des BMUB sowie zu entsprechenden Gesetzesinitiativen konkret aussehen könnte. Es beschreibt drei unterschiedliche Beteiligungsmodule, die je nach Einsatzfeld (Gesetzgebung oder politische Programme und Pläne) angewandt werden können. Das niedrigschwellige Modul *Themenspektrum* ermöglicht den Nutzerinnen und Nutzern, ohne eine Registrierung ihre Lieblingsthemen auszuwählen und sich dabei über den jeweiligen Beteiligungsgegenstand zu informieren. Das Modul *Meinungen finden und austauschen* richtet sich an Zielgruppen, die eine inhaltlich offenere Beteiligung fordern. Das dritte Modul *Kommentierungsmodul* eignet sich für die Konsultation bereits vorhandener, konkreter Texte, wie bei einem Gesetzgebungsprozess. Die Nutzerinnen und Nutzer können die Inhalte abschnittsweise bewerten und kommentieren sowie Stellungnahmen hochladen. Durch eine Kombination der Module kann eine breite Zielgruppe informiert und beteiligt werden. Um das Konzept und den damit verbundenen Beteiligungsverlauf zu visualisieren, wurde ein dazugehöriger **Prototyp** erstellt. Mit ihm konnte die Beteiligung entlang der drei Module und ihr Zusammenspiel getestet und Feedback von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMUB zur Nutzerführung erhoben werden. Anschließend entwickelte der Auftragnehmer einen **Anforderungskatalog** für eine Beteiligungsplattform. Dieser beschreibt ausführlich die technischen Anforderungen an ein mögliches Portal. In einer abschließenden **Machbarkeitseinschätzung** wurde aufgeführt, welche Aufwände die drei konzipierten Module in den verschiedenen Prozessphasen eines Beteiligungsverfahrens verursachen. Die Studie zeigt, dass das Modul *Themenspektrum* im Vergleich zu den anderen Modulen am wenigsten Aufwand bedarf. Das *Kommentierungsmodul* wird als durchschnittlich bis relativ stark aufwändig bewertet und das Modul *Meinungen finden und austauschen* stellte sich als relativ hoch bis stark aufwändig heraus. Die Machbarkeitsstudie legte damit zusammen mit den Ergebnissen den

Grundstein für die Umsetzung eigener Online-Beteiligungsformate im Geschäftsbereich des BMUB.

Wettbewerbsverfahren für Beteiligungsprozesse mit modellhafter Wirkung

Um modellhafte Beteiligungsverfahren zu identifizieren und deren Sichtbarkeit zu erhöhen, riefen das BMUB/BMU und UBA in den Jahren 2017 und 2019 einen Wettbewerb zu vorbildlichen Bürgerbeteiligungsprozessen und deren Verstetigung aus. Hierfür stellten die Organisatoren auf der Beteiligungs-Website des Bundesumweltministeriums Informationen rund um die Wettbewerbe und die Bewerbung ein. So konnten sich Bewerberinnen und Bewerber über die Zusammensetzung der Jury, die Kategorien und Auswahlkriterien im Wettbewerb sowie über das Bewerbungsverfahren informieren. Die Website ist unter diesem [Link](#) abrufbar.

Der erste Wettbewerb „**Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung**“ startete im November 2017. Sein Ziel war es, deutschlandweite Beispiele und Projekte guter Beteiligung zu identifizieren und diese sowohl im Rahmen einer Fachtagung als auch auf der Website des BMUB sichtbar zu machen.

Insgesamt gingen 158 Bewerbungen in den vier Wettbewerbskategorien ein. In der Kategorie **Vorhaben** konnten sich Projekte bewerben, die einen klaren und räumlichen Bezug aufwiesen, z.B. lokale Bau-, Raumordnungs- und Naturschutzvorhaben. In der Kategorie **Strategien** konnten Bewerberinnen und Bewerber Verfahren einreichen, bei denen Positionen, Ideen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger zur zukünftigen Politikgestaltung gesammelt wurden. Zu der Kategorie **Regelung** gehörten Beteiligungsverfahren, die zur Erarbeitung von Verordnungen, Einholung von Anregungen zu Regelungsvorhaben und Gesetzesentwürfen dienten. Zusätzlich wurde ein **Sonderpreis** für besonders innovative Bürgerbeteiligungsprojekte ausgelobt.

Bereits der Wettbewerb selbst war ein partizipativer Prozess. Denn neben einer Fach-Jury hatten zufallsausgewählte Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, ihre Meinung bei der Auswahl der Gewinnerinnen und Gewinner einzubringen. Die Jury kürte nach drei Sitzungen auf Basis der Bewertungskriterien vier Gewinnerinnen und Gewinner, die mit einer adäquaten **Ziel- und Rahmensetzung**, einem stringenten und aktivierenden **Prozessdesign**, einer hochwertigen **Prozessqualität** durch professionell moderierte Dialoge sowie durch den Einbezug und transparenten **Umgang mit den Ergebnissen** überzeugten. In der Kategorie Vorhaben wurde die **Stadt Gunzenhausen** mit dem Projekt **Hochwasserschutz der Altstadt und Gestaltung der Altmühlau** ausgezeichnet. Das Projekt überzeugte u.a. damit, dass mit der Rückverlegung der Altmühl in ihr ursprüngliches Flussbett durch die Beteiligung ein Ergebnis erzielt wurde, das in dieser Weise zu Beginn des Prozesses nicht denkbar gewesen wäre. In der Kategorie Strategien wurde der **Landkreis Marburg-Biedenkopf** ausgezeichnet, der mit seinem **Bürgerdialog Biodiversität** vor allem durch die Entwicklung des Projekts aus der Bürgerschaft hervorstach. In der Kategorie Regelung erhielt das **Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** mit dem Projekt **Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg** eine Auszeichnung. Besonders vorbildlich war hier, dass ein Viertel der Empfehlungen aus der Bürgerschaft aus dem Dialog positiv berücksichtigt wurden und zudem transparent begründet wurde, warum Vorschläge auf- oder nicht aufgenommen wurden. Die Stadt **Halle (Saale)** wurde mit dem Projekt **Bürgerschaftliches Quartierskonzept Freimfelde** unter anderem deshalb mit dem Sonderpreis ausgezeichnet, weil Zielgruppen sehr niedrigschwellig angesprochen und aktiviert werden konnten.

Im zweiten **Wettbewerb „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung 2019/20“** lag der Fokus auf der Identifizierung von Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen, die erfolgreiche Beteiligungsprozesse verstetigt haben. Der Wettbewerb nahm damit sowohl die konkrete Beteiligungspraxis als auch die Maßnahmen zur Verstetigung in den Blick.

Auch in diesem Wettbewerb sichtete die Jury, bestehend aus Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Patinnen und Paten aus dem letztjährigen Gewinnerprojekten, die Einreichungen und wählte ihre Favoritinnen und Favoriten aus. Durch die Durchmischung von neuen und ehemaligen Jury-Mitgliedern wurde auch bei der Zusammensetzung der Jury Wert auf Verstetigung gelegt. Insgesamt gingen 21 Bewerbungen zu den drei Wettbewerbs-Kategorien ein, von denen 18 formal gültig waren. In der Kategorie **Von Verwaltung vorangetrieben** konnten sich Organisationen bewerben, bei denen die öffentliche Verwaltung selbst den Prozess vorangebracht hat. Die Kategorie **Von öffentlichen Unternehmen vorangetrieben** war offen für Institutionen, bei denen öffentliche Unternehmen ein Beteiligungsprojekt erfolgreich durchgeführt und auf Grundlage dessen eine Verstetigung durch z.B. Leitlinien erarbeitet haben. In der Kategorie **Von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben** konnten Institutionen ihre Bewerbung einreichen, bei denen der maßgebliche Impuls für den Verstetigungsprozess von Seiten der Bürgerinnen und Bürgern kam. Darüber hinaus hatte die Jury die Möglichkeit je einen Sonderpreis für besonders innovative und kooperative Konzepte zu vergeben.

Die Jury wählte in zwei Sitzungen die Gewinnerinnen und Gewinner aus, die sich mit ihren Verstetigungsprozessen und ihren Beteiligungsprozessen hervortaten. Die Kriterien für gute Bürgerbeteiligung wurden aus dem letzten Wettbewerb herangezogen: adäquate **Ziel- und Rahmensetzung**, stringentes und aktivierendes **Prozessdesign**, hohe **Prozessqualität** durch professionell moderierte Dialoge sowie Einbezug und transparenter **Umgang mit den Ergebnissen**. Diese wurden um das Kriterium **Verstetigung** ergänzt, auf welches in diesem Jahr ein besonderes Augenmerk gelegt wurde. Hier prüften die Jurorinnen und Juroren, ob institutionelle, finanzielle und organisatorische Veränderungen vorgenommen wurden (z.B. die Einrichtung eines Beteiligungsreferats, Schaffung einer Stelle für Beteiligungsverfahren oder die Bereitstellung eines gesonderten Beteiligungsbudgets). In der Kategorie „Von Verwaltung vorangetrieben“ gewann die **Hochrheinkommission** den Wettbewerb und überzeugte die Jury mit ihrer sehr guten grenzüberschreitenden Kooperation und der Art und Weise, wie in den Prozessen Intellekt und Gefühle aktiviert und angesprochen wurden. In der Kategorie „Von öffentlichen Unternehmen vorangetrieben“ wurde keine Auszeichnung vergeben, da laut der Jury keine der Bewerberinnen und keiner der Bewerber alle erforderlichen Kriterien im Bereich der Verstetigung von Bürgerbeteiligung erfüllte, um als vorbildliches Beispiel zu gelten. Die **Lokale Agenda 21 - für ein zukunftsfähiges Augsburg** wurde in der Kategorie „Von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben“ ausgezeichnet, da das Projekt durch einen Bottom-up-Ansatz stetig gewachsen ist und dadurch kooperatives Denken in der Stadtgesellschaft vorangebracht hat. Der Sonderpreis für Innovation ging an die Stadt **Konstanz**, die sich besonders durch die Anwendung sehr vieler verschiedener innovativer Formate in ihrem Beispielprojekt hervorgetan hat. Zusätzlich verlieh die Jury an die Stadt **Hoyerswerda** den Sonderpreis für Kooperation, da die Menschen aus einer konfliktären, schwierigen Lage durch gelungene Kooperation positive Anreize und eine beginnende Verstetigung für Bürgerbeteiligung entwickelt haben.

Fachtagungen als Erfahrungsaustausch zur vorbildlichen Bürgerbeteiligung

Um die Qualität von Beteiligungsprozessen im Bundesgebiet zu verbessern, sollte im Modellprojekt der Erfahrungsaustausch über Erfolgsfaktoren guter Bürgerbeteiligung

ermöglicht werden. Dafür wurden im Rahmen des Modellprojekts drei Fachtagungen zu vorbildlicher Bürgerbeteiligung durchgeführt. Sie richteten sich sowohl an Fachakteure aus der Wissenschaft und Praxis als auch an die interessierte Öffentlichkeit. Die Fachtagungen fanden in den Räumlichkeiten des BMU in Berlin statt. Die erste Fachtagung im Jahr 2017 hatte zum Ziel, Erfolge guter Bürgerbeteiligungsprojekte auf Bundesebene zu diskutieren und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Die beiden folgenden Fachtagungen im Jahr 2018 und 2020 dienten neben dem fachlichen Austausch der Präsentation der herausragenden Projekte und Institutionen aus den jeweiligen Wettbewerben.

Die erste Fachtagung „Bürgerbeteiligung auf Bundesebene“ führten das BMUB und das UBA am 11. Juli 2017 durch. Angesichts des Endes der Legislaturperiode wurde zusammen mit den Teilnehmenden zunächst ein Rückblick auf bereits erfolgte Bürgerbeteiligungsprozesse auf Bundesebene geworfen. Darauf aufbauend zogen die Teilnehmenden eine kritische Bilanz, was Herausforderungen und Erfolgsfaktoren guter Bürgerbeteiligung waren und wie die Bürgerbeteiligung in Zukunft gestärkt werden könnte. In den unterschiedlichen Foren und Diskussionsrunden arbeiteten die Teilnehmenden Herausforderungen der Beteiligung auf Bundesebene heraus. Dabei wurde die teilweise hohe Komplexität von Themen diskutiert, wie beispielsweise bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche für hochradioaktive Abfälle in Deutschland. Des Weiteren können das Zusammenspiel von verschiedenen beteiligten Akteuren, das Erreichen von organisierten und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern sowie die geforderte Verbindlichkeit im Umgang mit den Ergebnissen, die beim Treffen von politischen Entscheidungen schwer zu gewährleisten sei, Herausforderungen für die Bürgerbeteiligung darstellen. Als Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung auf Bundesebene identifizierten die Teilnehmenden die Ernsthaftigkeit des Vorhabens, den internen Rückhalt zur Durchführung der Beteiligung sowie eine breite interne Einbindung in die Erarbeitung des Prozesses. Wichtig seien außerdem geregelte Rahmenbedingungen, die Bereitstellung von ausreichend Ressourcen und Kompetenzen, die Auswahl passender Beteiligungsformate, z. B. den Mix aus Online- und Offline-Formaten zur Beteiligung und der Präsenz vor Ort. Ein gutes Erwartungsmanagement, Transparenz, die zeitnahe Rückkopplung der Ergebnisse sowie eine Einbindung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zur Aktivierung sahen die Teilnehmenden außerdem als erfolgskritisch an. Auf den Podien und in den Foren wurden darüber hinaus folgende Schlussfolgerungen für die zukünftige Bürgerbeteiligung auf Bundesebene gezogen: Die Bürgerbeteiligung bräuchte einen Mentalitätswechsel, hin zur Suche nach Beteiligungsmöglichkeiten durch Bürgerinnen und Bürger. Beteiligung sollte zudem weniger projektgetrieben stattfinden; vielmehr sollte eine kontinuierliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Verwaltungshandeln und Politikgestaltung ermöglicht werden.

Am 21. November 2018 fand die zweite Fachtagung mit Prämierung zum Abschluss des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ statt, der 2017/18 durchgeführt wurde. Die Veranstaltung vermittelte dem Publikum einen Eindruck des Wettbewerbs aus unterschiedlichen Perspektiven. Vertreterinnen und Vertreter aus der Fach- und Bürgerjury berichteten auf dem Podium über ihre Erlebnisse im Auswahl- und Entscheidungsprozess. In den anschließenden Fachforen trugen Vertreterinnen und Vertreter der Projekte sowie der Expertenjury themenspezifische Kurzinputs vor. Zum Thema der inklusiven Beteiligung arbeiteten die Teilnehmenden heraus, dass die Anwendung aufsuchender Formate und die Ansprache durch eine Zufallsauswahl hilfreiche Mittel seien, um beteiligungsferne Gruppen zu erreichen. Aufwandentschädigungen und entgegengebrachte Wertschätzung würden zudem motivierend auf die potenziellen Beteiligten wirken. Beim Foren-Thema E-Partizipation stellten die Teilnehmenden Vorteile der Online-Beteiligung fest: So böte diese eine gute Lösung für die Darstellung komplexer Probleme, ermögliche spielerische Ansätze und einen niedrigschwelligen Zugang. Zudem könne durch E-Partizipation eine höhere

Reichweite erzielt und dadurch eine größere Legitimationsbasis geschaffen werden. Als Herausforderungen stellten die Teilnehmenden die geringen Kontrollmöglichkeiten im Internet fest. Außerdem würden auch hier beteiligungsferne Gruppen eher schwer erreicht. Die Teilnehmenden im Forum zu Bürgerbeteiligungsverfahren bei Gesetzgebungen stellten als große Herausforderung die Übersetzung von Gesetzesentwürfen fest. Diese bestünde darin, die Texte in allgemeinverständliches Deutsch zu übersetzen und dabei gleichzeitig die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Zudem sei die oftmals lange Dauer der Beteiligungsverfahren für die Rechtssetzungs-Praxis herausfordernd. Auch bei diesem Thema sei eine frühe Einbindung wichtig sowie die Präsenz eines „neutralen Wächters“. Am Ende der Fachtagung zeichnete Staatssekretär Jochen Flasbarth die Gewinnerinnen und Gewinner des Wettbewerbs aus. Die Veranstaltung war gut besucht; sie bot neben Austausch und Vernetzung den Nominierten die Möglichkeit, ihre Arbeit der Öffentlichkeit in einer Ausstellung zu präsentieren. Durch Medienberichte und die Veröffentlichung auf der Website des BMU erlangten die vorbildlichen Projekte zur Bürgerbeteiligung über die Veranstaltung hinaus Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit.

Im Rahmen der Fachtagung am 25. Februar 2020 wurden die vorbildlichsten Institutionen des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung 2019/2020“ vorgestellt, ausgewählt und prämiert. Die nominierten Institutionen konnten sich der Jury und der Öffentlichkeit präsentieren und ihre Projekte zur Verstetigung von Bürgerbeteiligung näher erläutern. Die Gewinnerinnen und Gewinner wurden von der interdisziplinären Jury im Anschluss ausgewählt und von Bundesumweltministerin Svenja Schulze auf der Fachtagung ausgezeichnet. Zusätzlich fand unter dem Fachpublikum ein reger Austausch in Workshops zu Themen der Bürgerbeteiligung und Verstetigung statt. Im ersten Workshop erarbeiteten die Teilnehmenden Faktoren, welche die Verstetigung von Bürgerbeteiligung begünstigen. Dazu zählten die Bereitstellung von Personal und Budget, die Qualifikation der Mitarbeitenden und bestenfalls die Errichtung einer Stabstelle zur Koordination und Steuerung von Bürgerbeteiligungsprozessen. Eine Willkommenskultur für neue Ideen in der Verwaltung und die Vermeidung von Informationsverlusten zwischen den Ämtern durch klare Zuständigkeiten trüge ebenfalls positiv bei. Letztendlich bräuchte es einen Kulturwandel innerhalb der Institutionen. Als Hindernisse für Verstetigung wurden von den Teilnehmenden unwichtige Themen, geringer Beteiligungsspielraum und eine schlechte Qualität von Beteiligungsprozessen angeführt. Im zweiten Workshop entwickelten die Teilnehmenden eine Vision für Bürgerbeteiligung im Jahr 2050. Diese besagte, dass sowohl Bevölkerung als auch Politik Verantwortung für eine lebendige Demokratie übernehmen und Bürgerbeteiligung dazu als wichtiges Instrument eingesetzt werden sollte. Durch Beteiligung könnten eine offene Diskussionskultur, soziales Lernen und informierte Entscheidungsvorbereitungen erzielt werden. Beteiligungsmöglichkeiten würden 2050 auf allen Ebenen geboten, barrierefrei sein und alle Bevölkerungsinteressen ansprechen. Administrative Hindernisse würden bis dahin abgebaut und die direkte Demokratie gestärkt. Im dritten Workshop der Fachtagung wurden die Leitlinien guter Bürgerbeteiligung des BMU³ thematisiert. Kernelemente der Leitlinien sind Ziel- und Rahmensetzung, Prozessdesign, Prozessqualität sowie die Ergebnissicherung. Wichtig war es laut der Diskutierenden, den Prozess der Erarbeitung solcher Leitlinien selbst zu durchlaufen, um Akzeptanz und ein gemeinsames Verständnis zu sichern. Zudem sollte bereits vorhandenes Wissen einbezogen werden. Leitlinien könnten Transparenz erzeugen und zur Versachlichung von Dialogen beitragen.

³ Verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf (26.03.2020)

Planspiel „Bienen, Schmetterlinge und Co – Insekten schützen“

Das BMU beabsichtigte im Rahmen der Stärkung der eigenen Beteiligungspraxis gezielt junge Menschen in aktuelle umweltpolitische Prozesse einzubeziehen. Dafür ist oftmals eine besondere Ansprache durch besondere Methoden notwendig. Daher wurde das Planspiel zum Thema „Bienen, Schmetterlinge und Co – Insekten schützen“ konzipiert und umgesetzt. Für zwei Tage schlüpfen 24 zufällig ausgewählte junge Menschen zwischen 16 und 25 Jahren in die Rolle von Mitarbeitenden des BMU und diskutierten ihre Ideen zum Insektenschutz. Am Ende des Planspiels stellten die Teilnehmenden ihre finalen Maßnahmenpläne der zuständigen Unterabteilungsleiterin des BMU vor und diskutierten die ausgearbeiteten Ansätze zum Insektenschutz. Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Themen Forschung und Bildung, Zulassungskriterien für Pflanzenschutzmittel und die Gestaltung des urbanen Raums. Das Planspiel war Teil einer breiten öffentlichen Diskussion zu den Maßnahmenvorschlägen des BMU zum „Aktionsprogramm Insektenschutz“, welches unter Einbezug der Anregungen aus dem Dialog 2019 fertiggestellt wurde. Dadurch fand zum einen die sehr wichtige Stimme von jungen Menschen Eingang in die Politik, zum anderen konnte ihnen das Thema Insektenschutz sowie der Politikbetrieb und die Arbeitsweise des Ministeriums spielerisch nähergebracht werden.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Ergebnisse des ersten Wettbewerbs „Ausgezeichnet! Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ wurden in einer **Dokumentation** aufbereitet und auf der Website des Wettbewerbs veröffentlicht. Die Dokumentation richtet sich an die Beteiligten des Wettbewerbs, interessierte Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt an die Mitarbeitenden des Geschäftsbereichs des BMU. Sie informiert über den Ablauf des Wettbewerbs und regt interessierte Bürgerinnen und Bürger zur Auseinandersetzung mit dem Thema Bürgerbeteiligung an. Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der Fachtagungen ebenfalls in einer Dokumentation aufbereitet, veröffentlicht und an die Teilnehmenden versandt.

Mit dem Ziel, das Thema vorbildliche Bürgerbeteiligung crossmedial sichtbar und bekannt zu machen, wurden zwei **Informationsfilme für Bürgerinnen und Bürger konzipiert und auf die Beteiligungs-Website des BMU** gestellt. Ein „**Erklärfilm**“ visualisiert, wie Bürgerinnen und Bürger in Beteiligungsprozessen ihre Empfehlungen zu umweltpolitischen Entscheidungsprozessen abgeben und dadurch Einfluss nehmen können. Darüber hinaus erklären die Film-Charaktere, wie der Auswahlprozess von Bürgerinnen und Bürgern für eine Beteiligung funktionieren kann, um einen möglichst genauen Querschnitt der Bevölkerung zu erreichen.

Der zweite **Informationsfilm** bringt den Zuschauerinnen und Zuschauern näher, wie Bürgerbeteiligung im Umweltbereich funktioniert und was Menschen, die beteiligt wurden, darüber denken. Er macht sichtbar, wie Bürgerbeteiligung im BMU umgesetzt wird und welche Bedeutung das Bundesumweltministerium dem Thema Bürgerbeteiligung beimisst.

Resümee und Fazit

Die im Rahmen des Modellprojekts umgesetzten Maßnahmen wie die Durchführung der zwei Wettbewerbe, der drei Fachtagungen und des Planspiels sowie die Konzeption eines Online-Beteiligungstools zusammen mit den erbrachten Kommunikationsleistungen trugen dazu bei, die Beteiligungskultur im Umweltbereich zu stärken und die Qualität von Beteiligungsprozessen zu steigern. So wurden wichtige Grundlagen zur Stärkung und Verstärkung der Beteiligungskultur geschaffen und die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene vorangebracht.

Summary

Background and aims of the model project

In many areas of environmental policy, citizens' participation is already part of established practice. In numerous procedures, citizens and other stakeholders are engaged in consultancy on decision-making processes. Having said that, the quality of these participation procedures still varies greatly.

With this model project, the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety⁴ (BMU) and the German Environment Agency (UBA) have thus set themselves the target of contributing to the improvement of the quality of participation processes at all political levels. At the same time, efforts have been made to strengthen the participation practice of the Federal Environment Ministry and set a good example in the area of citizens' participation. The aim is to achieve these objectives by using various different instruments and measures: the visualisation of meritorious practical examples was intended to stimulate and enable the exchange of experiences had by those who commissioned projects and those who implemented them. Another aim was to improve transparency in the area of citizens' participation. To strengthen participation practice in the BMU, the BMU and the UBA on the one hand endeavoured to inform and integrate citizens in a systematic and focused manner via BMU participation processes. On the other, conceptional approaches to the configuration of an on-line tool were intended to lay the foundation stone for direct on-line participation in the future and also specifically integrate young adults. To increase the number of participation processes as well, the aim was to motivate protagonists such as municipalities, project sponsors and environmental associations to avail themselves of the existing statutory possibilities for participation with the aid of actual, model-like examples.

To achieve the above-mentioned objectives and implement instruments, the BMU, together with the UBA, carried out various different measures in the years 2017 to 2020: for example, two competitions were announced with the aim of identifying model participation projects and institutionalisation measures for citizens' participation in public organisations. The organisation and holding of three specialist conferences served to provide a platform for the exchange of experiences relating to success factors in good citizens' participation. Furthermore, an on-line participation platform was designed in order to make direct participation in the BMU possible in the future. The production and release of two short films helped the topic of citizens' participation to become more visible, both in the public eye and in the administration itself. A simulation game served to integrate young adults in environmental policy decision-making processes. The sections that follow provide a brief summary of the individual projects and measures.

Conception of a participation portal at federal level in the portfolio of the Federal Environment Ministry

A relatively new field of citizens' participation is on-line participation, which has only begun to establish itself increasingly in the last few years. However, its potential to improve the exchange between politics and the citizens has been emphasised more and more clearly by experts and participation protagonists. Many municipalities and federal states in Germany, for example, have already had some experience in this area, though this has not yet been the case comprehensively

⁴ Since 14 March 2018, by decree of the Federal Chancellor, the new name of the ministry – 'Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety' (BMU) – has been established. Before that, in December 2013, the BMU had also been assigned responsibility for urban development, living, rural infrastructure, public building law, the construction sector, the construction industry and federal buildings, and thus become the BMUB, i.e. the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety.

at federal level. Against the backdrop of strengthening participation practice in the BMU portfolio and involving citizens directly in decision-making processes, the federal ministry has therefore decided to investigate the opportunities and potentials of an on-line participation platform of its own. In a first step, IFOK examined 15 existing practical examples of on-line platforms to see what their success factors were. The analysis of the examples is intended to show which functions are important for the successful implementation of an on-line procedure.

From the overall assessment of those practical examples, insights were gained revealing the following four success factors of on-line participation platforms:

- ▶ the advantages of central participation portals
- ▶ text commentary as a standard feature for e-participation
- ▶ functions for user activation and user-friendliness
- ▶ application and topic selection as important elements for high participation figures

Subsequently, at a **workshop**, the results of the investigation of the practical examples were presented to 17 staff members from various different departments of the BMUB and the UBA. On that basis, they discussed and drew up the functional requirements for a participation portal in the portfolio of the Federal Environment Ministry. Together with the results from the practical investigation, a **concept was developed for a participation portal of the Federal Environment Ministry**. That concept clarified what e-participation might actually look like in the procedures in the BMUB portfolio and in respect of relevant legislative initiatives. It describes three different participation modules which can be applied depending on the area of deployment (legislation or political programmes and plans). The low-threshold module *Range of Topics* enables users to select their favourite topics and obtain information about the respective participation item without having to register. The module *Read and Exchange Opinions* is directed at target groups which require more open participation in terms of content. The third module – *Commentary Module* – is suitable for the consultation of existing, actual texts, as in a legislative process. Users can assess and remark on the contents section by section and upload comments. With a combination of these modules, a broad target group can be kept informed and involved. To visualise the concept and the participation progress associated with it, a **prototype** was created. With it, it was possible to test participation in relation to the three modules and the way they interact, and gather feedback from staff members of the BMUB on user guidance. After that, the contractor developed a **requirements catalogue** for a participation platform. The catalogue describes the technical requirements for a possible portal in detail. A concluding **feasibility assessment** itemised what resources the three module designs require in the various different process phases of a participation procedure. The study shows that the module *Range of Topics* requires fewer resources than the other modules. The resources required by the *Commentary Module* were assessed as average to relatively high, whilst those required by the module *Read and Exchange Opinions* turned out to be relatively high to major. Thus, together with the results, the feasibility study laid the foundation stone for the BMUB to implement its own on-line participation formats in the portfolio.

Competition procedure for participation processes with a model impact

To identify model participation procedures and enhance their visibility, the BMUB/BMU and the UBA announced a competition for exemplary citizens' participation processes and their institutionalisation in 2017 and 2019. For this, the organisers posted information on all aspects of the competitions and application on the participation website of the Federal Environment

Ministry. It was thus possible for applicants to obtain information about the way the jury was put together, the categories and selection criteria in the competition, and the application procedure. The website can be accessed via this [link](#).

The first competition, "**Award-winning! – Competition for Exemplary Citizens' Participation**", began in November 2017. Its aim was to identify examples and projects with good participation Germany-wide and visualise them, both at a specialist conference and on the BMUB website.

Altogether, 158 applications were received in the four competition categories. In the **Projects** category, projects could apply which had a clear and spatial relevance, e.g. local building, town and country planning and nature conservation. In the **Strategies** category, applicants were able to submit procedures in which citizens' positions, ideas and suggestions for future policy-making had been gathered. The **Regulation** category comprised participation procedures which served the preparation of ordinances, the gathering of suggestions for planned regulations and draft legislation. A **special award** was also offered for citizens' participation projects that were particularly innovative.

The competition itself, indeed, was already a participative process. Alongside an expert jury, randomly selected citizens also had the possibility of contributing their opinion on the selection of the winners. After three sessions, on the basis of the assessment criteria, the jury chose four winners who had convinced them with adequate **objectives and political setting**, a stringent, activating **process design**, high **process quality** thanks to professionally moderated dialogues, and by incorporating and **dealing with the results** in a transparent way. In the Projects category, the **town of Gunzenhausen received an award** for its project **Flood Defence for the Old Town and Design of the Altmühl Riverside**. What convinced the jury here, among other things, was that the result of the project as achieved with the aid of participation, i.e. the diversion of the Altmühl back into its original river bed, would not have been imaginable in that form at the beginning of the process. In the Strategies category, the **rural district of Marburg-Biedenkopf** received an award. It had stood out with its **citizens' dialogue on biodiversity**, above all because the project had been developed from among the citizens. In the Regulation category, the **Ministry of the Environment, Climate and Energy Management of Baden-Württemberg** received an award with its project **Public Participation in the Integrated Energy and Climate Protection Concept of Baden-Württemberg**. Particularly exemplary here was the fact that a quarter of the recommendations made by citizens in the dialogue were accepted as positive contributions and, moreover, transparent reasons were given as to why suggestions had or had not been accepted. The city of **Halle (Saale)** was awarded a special prize for the project **Freiimfelde Civic Neighbourhood Concept**, among other things because the target groups could be addressed and activated over a very low threshold.

In the second **competition "Award-winning! – Competition for Exemplary Citizens' Participation 2019/20"**, the focus was on the identification of administrations and public enterprises which had institutionalised successful participation processes. The competition thus took account of both actual participation practice and measures for institutionalisation.

In this competition too, the jury, consisting of experts, citizens and representatives from last year's winning projects, went through the submissions and selected their favourites. By the interspersing of new and former jury members, the way the jury was put together showed that importance was being attached to institutionalisation. Altogether, 21 applications were received in the three competition categories, 18 of which were formally valid. Organisations able to apply in the category **Driven by Administration** were those in which the public administration itself had driven the process forward. The category **Driven by Public Enterprises** was open to

institutions in which public enterprises had successfully implemented a participation project and developed a degree of institutionalisation on the basis of it, for example through guidelines. In the category **Driven by Citizens**, institutions were able to submit applications in which the main stimulus for the institutionalisation process had come from the citizens. Apart from that, the jury also had the option of awarding two special prizes, one for a particularly innovative concept and one for a particularly cooperative one.

In two sessions, the jury selected the winners who had stood out with their institutionalisation and participation processes. The criteria for good citizens' participation from the last competition were applied here too: adequate **objectives and political setting**, stringent, activating **process design**, high **process quality** thanks to professionally moderated dialogues, and incorporating and **dealing with the results** in a transparent way. These criteria were complemented by the criterion **institutionalisation**, on which there was a special focus this year. Here, the members of the jury checked to see whether institutional, financial or organisational changes had been made (e.g. establishment of a participation department, creation of an entity for participation procedures or provision of a separate participation budget). In the category 'Driven by Administration', the **High Rhine Commission (Hochrheinkommission)** won the competition, convincing the jury by its very good cross-border cooperation and by the way intellect and feelings were activated and addressed in the processes. No prize was awarded in the category 'Driven by Public Enterprises', because according to the jury none of the applicants met all the necessary criteria in the area of institutionalisation of citizens' participation in a way that could have been considered exemplary. The **Local Agenda 21 – for a Sustainable Augsburg (Lokale Agenda 21 – für ein zukunftsfähiges Augsburg)** received an award in the category 'Driven by Citizens', because the project has grown continuously thanks to a bottom-up approach and thus fostered cooperative thinking in urban society. The special award for innovation went to the city of **Constance**, which has distinguished itself notably by the use of a very large number of different innovative formats in its example project. Furthermore, the jury awarded the special prize for cooperation to the town of **Hoyerswerda**, where thanks to successful cooperation the people have been able to develop positive incentives and the beginnings of some institutionalisation for citizens' participation out of a situation which was difficult and conflict-laden.

Specialist conferences as platforms for an exchange of experiences in exemplary citizens' participation

To improve the quality of participation processes on federal territory, the model project should make it possible to exchange experiences regarding success factors for good citizens' participation. To that end, in the model project, three specialist conferences on exemplary citizens' participation were held. They were geared both toward experts from science and practice and toward the interested public. The conferences were held on the premises of the BMU in Berlin. The aim of the first, in 2017, was to discuss the success of good citizens' participation projects at federal level and promote the exchange of experiences. The two subsequent conferences, in 2018 and 2020, provided a platform not only for that expert exchange, but also for the presentation of outstanding projects and institutions from the respective competitions.

The first specialist conference, "Citizens' Participation at Federal Level", was held by the BMUB and the UBA on 11 July 2017. Given that this was the end of the legislative term, the conference began by joining the participants in a review of citizens' participation processes that had already taken place at federal level. Building on that, the participants took stock critically, looking at what the challenges and success factors in good citizens' participation were and how that participation could be strengthened in the future. In the various forums and discussion groups, the participants mapped out challenges to participation at federal level. The complexity of topics, high in some areas, was discussed, for example in the case of public participation in the search for a final

repository for highly radioactive waste in Germany. Furthermore, the interaction of the various protagonists, the ability to reach organised and non-organised citizens, and the required degree of bindingness in dealing with the results, which was difficult to guarantee when making political decisions, were also challenges to citizens' participation. As success factors in citizens' participation at federal level, the participants identified the earnestness of the project, internal support for implementing the participation, and broad internal integration in the development of the process. Apart from that, well ordered framework conditions were important, as were the provision of sufficient resources and skills and the selection of appropriate participation formats, for example the mixture of on- and off-line formats for participation and presence on location. Good expectation management, transparency, prompt feedback of the results and the integration of multipliers for activation were also items the participants considered critical to success. On the panels and in the forums, furthermore, the following conclusions were drawn for future citizens' participation at federal level: that citizens' participation needed a change of mentality, more towards a search for participation options by the citizens themselves. Participation, furthermore, ought to take place in a less project-driven way; instead, it should be possible to have ongoing citizens' participation in administrative action and policy-making.

On 21 November 2018, concluding the competition "Award-winning! – Competition for Exemplary Citizens' Participation", which had been run in 2017/18, the second specialist conference was held with an awards ceremony. The event gave the public an impression of the competition from various different viewpoints. On the podium, representatives of the expert and citizens' juries reported on the experiences they had had in the selection and decision-making process. In the specialist forums that followed, representatives of the projects and the expert jury presented brief, subject-specific inputs. On the subject of inclusive participation, the participants came to the conclusion that the use of outreach formats and approaches using a random selection procedure were helpful means of reaching groups who were otherwise unlikely to participate. Apart from that, expense allowances and appreciation shown were thought to have a motivating effect on those potentially participating. In the forum topic of e-participation, the participants saw some advantages in on-line participation: it offered a good solution for the presentation of complex problems, and it made playful approaches and low-threshold access possible. In addition to that, e-participation had a wider range, and that meant that a broader basis of legitimation could be established. Among the challenges, the participants cited the lack of opportunities for monitoring on the Internet. Apart from that, they said, it was more difficult to reach groups who were unlikely to participate here too. The participants in the forum on citizens' participation procedures in legislation viewed the translation of draft laws as a major challenge. The challenge, they said, consisted in translating the text into plain German, while ensuring legal compliance at the same time. In addition to that, they said, the fact that the participation procedures for legislation practice often took a long time was also a challenge. Here too, early integration was important, as was the presence of a 'neutral guardian'. At the end of the specialist conference, Undersecretary of State Jochen Flasbarth honoured the winners of the competition. The event was well attended; apart from giving the nominees the possibility to exchange views and information and make contact with one another, it enabled them to present their work to the public in an exhibition. Thanks to media reports and publication on the BMU website, the exemplary projects on citizens' participation were able to made visible beyond the event itself, i.e. in the public eye.

At the specialist conference on 25 February 2020, the most exemplary institutions of the competition "Award-winning! – Competition for Exemplary Citizens' Participation 2019/2020" were presented, selected and honoured with an award. The institutions thus nominated were able to present themselves to the jury and the public, and explain their projects for the institutionalisation of citizens' participation in greater detail. The winners were subsequently selected by the interdisciplinary jury and honoured by Federal Minister of the Environment

Svenja Schulze at the specialist conference. In addition, among members of the expert audience, there was a keen exchange in workshops on the topics of citizens' participation and institutionalisation. In the first workshop, the participants mapped out factors conducive to the institutionalisation of citizens' participation. These included the provision of staff and a budget, the qualification of those collaborating and, in the best case, the establishment of a specialist team for the coordination and control of citizens' participation processes. They also said that a welcoming culture for new ideas in administration and the prevention of losses of information between departments by ensuring clear areas of responsibility also made a positive contribution. Finally, there needed to be a change of attitudes within the institutions. As hindrances to institutionalisation, the participants listed unimportant topics, too little room for participation, and poor-quality participation processes. In the second workshop, the participants developed a vision of citizens' participation in the year 2050. This saw both the population and politics assuming responsibility for a living democracy, and citizens' participation being deployed for that purpose as an important instrument. Participation could help to bring about an open culture of discussion, social learning and informed decisional research. Opportunities for participation in 2050 would be available at all levels. They would be barrier-free, and they would address all the interests of the population. Administrative obstacles would have been dismantled by then, and direct democracy fortified. The third workshop at the specialist conference looked at the BMU's guidelines⁵ for good citizens' participation. Core elements of the guidelines are objectives and political setting, process design, process quality, and the safeguarding of the results obtained. Those engaged in the discussion considered it important to go through the process of drawing up such guidelines themselves to ensure acceptance and a common understanding. Moreover, existing knowledge should be integrated. Guidelines could create transparency and contribute to the objectification of dialogues.

Simulation game 'Bees, Butterflies and Co. – Protecting Insects'

In the context of strengthening its own participation practice, the BMU aimed to involve young people specifically in ongoing environmental policy processes. To do that, it is often necessary to find a good way of addressing them by special methods. Thus the simulation game 'Bees, Butterflies and Co. – Protecting Insects' was designed and realised. For two days, 24 randomly selected young people aged between 16 and 25 stepped into the shoes of BMU staff and discussed their ideas on insect protection. At the end of the game, the participants presented their final plan of action to the responsible sub-department head at the BMU and discussed the approaches they had developed for insect protection. The discussion centred around the topics of research and education, licensing criteria for pesticides and the configuration of urban space. The simulation game was part of a broad public discussion on the BMU's proposals for measures for the 'Action Programme for Insect Protection', which had been completed incorporating the ideas from the dialogue in 2019. On the one hand, this enabled the very important voice of the young to find its way into politics; on the other, it helped them to get an understanding of the subject of insect protection and the political machinery and *modus operandi* at the ministry in a playful way.

Public relations work

The results of the first competition "Award-winning! – Competition for Exemplary Citizens' Participation" have been put together in a **documentation** and published on the competition website. The documentation is aimed at those who took part in the competition, interested citizens, and, last but not least, the staff of the BMU portfolio. It provides information about the

⁵ Available at https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf (26.03.2020)

progress of the competition and encourages interested citizens to come to terms with the topic of citizens' participation. The results of the specialist conferences were also put together in a documentation, published and sent to the participants.

With the aim of rendering the topic of exemplary citizens' participation cross-medially visible and more widely known, two **information films for citizens were designed and put on the participation website of the BMU**. An **explanatory film** visualises how citizens in participation processes submit their recommendations for environmental policy decision-making processes and thus have some influence on them. The characters in the film also explain how the selection process for citizens in participation can work so as to reach a cross-section of the population which is as representative as possible.

The second **information film** gives viewers an understanding of how citizens' participation works in the environmental sector and what people who have participated think about it. It visualises how citizens' participation is realised in the BMU and how much importance the Federal Environment Ministry attaches to the subject.

Résumé and conclusions

The measures implemented in the model project, i.e. the holding of the two competitions, the three specialist conferences and the simulation game, and the conception of an on-line participation tool together with the communication services provided, have made a contribution to strengthening the culture of participation in the environmental sector and improving the quality of participation processes. Important groundwork has thus been done to strengthen and institutionalise the culture of participation, and citizens' participation at federal level has been brought forward a step further.

1 Einleitung

Seit mehreren Jahren hat sich Bürgerbeteiligung als fester Bestandteil in einer Vielzahl von politischen Prozessen etabliert. Dabei helfen die Perspektive und das Wissen der Bürgerinnen und Bürgern nicht nur die Qualität der Ergebnisse zu steigern, sondern sie können auch zur größeren Akzeptanz von Veränderungen beitragen. Institutionen wie das Netzwerk Bürgerbeteiligung und der Verein Deutscher Ingenieure (VDI)⁶ haben Kriterien für eine gelungene Beteiligung aufgestellt. Jörg Sommer vereint in seinem „Kursbuch Bürgerbeteiligung“⁷ Beiträge renommierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie erfahrener Akteure. Trotzdem variiert die Qualität der Beteiligungsverfahren noch stark. Vorhabenträger und Durchführende kommen bei Beteiligungsverfahren immer wieder an ihre Grenzen: Oft fehlt der Fokus auf realistische und praxisnahe Lösungen, und Verfahren können in der Praxis nicht wie geplant umgesetzt werden. Zudem werden die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen häufig aufgrund von Ressourcenmangel oder mangelnder Vorplanung bei der weiterführenden Entscheidung nicht berücksichtigt.

Neben der stark variierenden Qualität von Beteiligungsverfahren kommt hinzu, dass Verwaltungen und Politik auf Bundesebene im Vergleich zur Kommunal- und Landesebene bisher weniger Erfahrungen zur Einbindung der Bürgerschaft in Entscheidungsprozesse gesammelt haben. Dies bezieht sich besonders auf die Möglichkeit der Online-Partizipation, die mehr und mehr berücksichtigt wird, auf Bundesebene jedoch bisher wenig erprobt ist.

Vor diesem Hintergrund haben sich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit⁸ und das Umweltbundesamt zum Ziel gesetzt, zur Verbesserung der Qualität von Beteiligungsprozessen in den Themenbereichen des Bundesumweltministeriums beizutragen. Gleichzeitig strebten sie an, die Beteiligungspraxis des Bundesumweltministeriums zu stärken und mit gutem Beispiel im Bereich der Bürgerbeteiligung voranzugehen.

Um diese Ziele zu erfüllen und die Instrumente umzusetzen, hat das BMU gemeinsam mit dem UBA in den Jahren 2017 bis 2020 verschiedene Projekte durchgeführt. So wurden zwei Wettbewerbe ausgerufen, um modellhafte Beteiligungsprojekte und Verstetigungsmaßnahmen von Bürgerbeteiligung in öffentlichen Organisationen zu identifizieren. Die Organisation und Durchführung von drei Fachtagungen diente dem Erfahrungsaustausch von Erfolgsfaktoren guter Beteiligung. Darüber hinaus wurde eine Online-Beteiligungsplattform konzipiert, um im Bedarfsfall eine direkte Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen des BMU ermöglichen zu können. Die Produktion und Veröffentlichung von zwei Kurzfilmen sollten dem Thema Beteiligung sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Verwaltung selbst zu mehr Sichtbarkeit verhelfen. Die Durchführung eines Planspiels diente der Einbindung junger Menschen in einen umweltpolitischen Entscheidungsprozess. Im Folgenden werden die einzelnen Projekte detailliert dargestellt.

⁶ VDI-Gesellschaft Bauen und Gebäudetechnik (2014): VDI 7001 - Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten - Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. o.O.

⁷ Sommer, Jörg (2019): Kursbuch Bürgerbeteiligung #3. Berlin

⁸ Seit dem 14. März 2018 steht mit dem Erlass der Bundeskanzlerin der neue Name des Ministeriums „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ (BMU), fest. Zuvor waren dem BMU im Dezember 2013 zusätzlich die Zuständigkeiten für Stadtentwicklung, Wohnen, ländliche Infrastruktur, öffentliches Baurecht, Bauwesen, Bauwirtschaft sowie Bundesbauten übertragen worden und das BMU zum BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

2 Konzeption eines Beteiligungsportals auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums

2.1 Hintergrund und Ziele

Die Potenziale des Internets für einen verbesserten, intensivierten und effizienteren Austausch zwischen Politik und Bürgerschaft werden seit Jahren gesehen. Zum einen liegt eine Hoffnung von Seiten der Verwaltung darin, durch neue Angebote dem gestiegenen Wunsch nach mehr Partizipationsmöglichkeiten in der Bevölkerung gerecht zu werden. Zum anderen führt die stark wachsende Nutzung von Online-Angeboten dazu, dass bestimmte Teile der Bevölkerung, z. B. Jugendliche oder Menschen mit häuslicher Gebundenheit vornehmlich durch Möglichkeiten der Online-Beteiligung in politische Prozesse eingebunden werden können.

In vielen Kommunen in Deutschland sowie auf Ebene der Bundesländer sammeln Politik und Verwaltung bereits Erfahrungen mit der Online-Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Meist wurden im Zuge von Einzelverfahren zu einem bestimmten Thema Web-Formate geschaffen, um Meinungen und Ideen aus der Öffentlichkeit in die politischen Verfahren einfließen zu lassen. Wenige Bundesländer wie z.B. Baden-Württemberg, richteten darüber hinaus bereits zentrale Online-Beteiligungsplattformen ein, um die Online-Formate häufiger und standardisiert durchführen zu können.

Das BMUB hat sich dazu entschieden, die Chancen und Potenziale einer eigenen Online-Beteiligungsplattform zu prüfen. Dafür war zunächst ein Konzept erforderlich, das klärt, wie E-Partizipation in den Verfahren im Geschäftsbereich des BMUB sowie zu entsprechenden Gesetzesinitiativen aussehen kann. Welche Ansätze sind denkbar und welche Funktionen werden dafür benötigt?

Zur Erarbeitung eines solchen Konzepts für eine BMUB-Beteiligungsplattform führte IFOK in einem ersten Schritt eine Untersuchung von 15 Praxisbeispielen durch. Die Analyse der Beispiele sollte aufzeigen, welche Funktionen für die erfolgreiche Durchführung eines Online-Verfahrens wichtig sind. Sowohl zentrale Beteiligungsplattformen als auch Websites für die Durchführung oder Begleitung eines einmaligen Beteiligungsprozesses wurden dafür entlang eines Steckbriefs beschrieben und bewertet. Am Ende der Untersuchung wurde in einer Zusammenfassung aufgezeigt, welche Erkenntnisse für die BMUB-eigene Online-Plattform gesammelt werden konnten und für die anstehende Erarbeitung der Verfahrensansätze zentral sind.

Aufbauend auf der Analyse der erfolgreichen Beteiligungsportale wurde ein Konzept für ein BMUB-Beteiligungsportal entwickelt. Ziel war es, einen konkreten Entwurf zum Rahmen und zu den Umsetzungsmöglichkeiten eines Beteiligungsportals zu definieren. Dies wurde in einem Dreischritt, bestehend aus Anforderungsworkshop, Entwicklung von Prototypen und Machbarkeitseinschätzung, aufgesetzt.

2.2 Identifizierung und Analyse von erfolgreichen Praxisbeispielen der E-Partizipation

2.2.1 Untersuchung der Praxisbeispiele

Bei der Auswahl der 15 Praxisbeispiele wurde vor allem auf folgende Kriterien geachtet:

- ▶ Die Beispiele sollten sich in ihren Anwendungsfeldern unterscheiden, sodass beispielsweise sowohl Erkenntnisse über gute Beteiligung im Zuge einer Online-Debatte zu Regulierungsvorhaben wie auch Hinweise zum Einsatz von interaktiven Karten in der Planung gesammelt werden können.
- ▶ Die Beispiele sollten die Themen des BMUB-Geschäftsbereichs im Fokus haben. Gleichzeitig sollten auch erfolgreiche Beispiele aus anderen Themenbereichen betrachtet werden, die aufgrund ihrer technischen Realisierung erkenntnisreich sein können.
- ▶ Die Beispiele sollten möglichst viele unterschiedliche technische Dienstleister abdecken, da sich dieselben technischen Ansätze eines bestimmten Dienstleisters in den meisten durch ihn bereitgestellten Plattformen wiederfinden.
- ▶ Die Beispiele sollten einerseits divers hinsichtlich der Anwendungsfelder, thematischen Bereiche, politischen Ebenen und technischen Dienstleister sein – gleichzeitig aber auch Vergleichsfälle beinhalten, sodass bei Online-Angeboten, die vergleichbare Ziele mit einem ähnlichen Ansatz verfolgen, Unterschiede, die zum Erfolg beitragen können, identifiziert werden können.

In Absprache mit BMUB und UBA wählte IFOK die folgenden 15 Beispiele für Online-Beteiligung aus.

Tabelle 1: Überblick über die analysierten Praxisbeispiele (eigene Darstellung)

	Titel	Grund für Auswahl	Anwendungsfeld	Politische Ebene	Link
Ständige Online-Beteiligungsportale					
1	Beteiligungsportal Baden-Württemberg	Online-Angebot mit beispielgebendem Portal-Charakter, das unterschiedliche Verfahren für verschiedene Ministerien ermöglicht (Evaluation vorhanden)	Agenda- und Politikfeldgestaltung, Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Land	Link
2	Beteiligungsportal Sachsen	Online-Angebot mit beispielgebendem Portal-Charakter, das unterschiedliche Verfahren für verschiedene Ministerien und Kommunen ermöglicht	Raumordnung und Stadtplanung, Agenda- und Politikfeldgestaltung, Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Land, Kommune	Link
3	Beteiligungsportal Thüringer Landtag	Ständiges Beteiligungsportal mit Online-Diskussionen zu Gesetzgebungsprozessen	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Land	Link

4	meinBerlin	Ständiges Beteiligungsportal der Stadt	Raumordnung und Stadtplanung, Agenda- und Politikfeldgestaltung	Land	Link
5	Frankfurt fragt mich	Ständiges Beteiligungsportal der Stadt	Raumordnung und Stadtplanung, Agenda- und Politikfeldgestaltung	Kommune	Link
6	Stuttgart - meine Stadt	Ständiges Beteiligungsportal der Stadt	Raumordnung/ Stadtplanung, Agenda- und Politikfeldgestaltung	Kommune	Link
7	Online-Beteiligung der Stadt Friedrichshafen	Ständiges Beteiligungsportal der Stadt	Raumordnung und Stadtplanung, Agenda- und Politikfeldgestaltung	Kommune	Link
8	Beteiligungsportal zu US-Gesetzgebung	Ständiges Beteiligungsportal zu Gesetzgebungsprozessen	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Bundesebene (USA)	Link
9	Öffentliche (Online-) Konsultationen der EU	Ständiges Beteiligungsportal zu Regulierungsvorhaben	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	EU-Ebene	Link

Online-Beteiligungsangebote zu Einzelverfahren

10	Bürgerdialog Klimaschutzplan 2050	Beteiligungsverfahren im Geschäftsbereich des BMUB (Evaluation vorhanden)	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Bundesebene	Link
11	Bürgerräte zum Umweltprogramm	Beteiligungsverfahren im Geschäftsbereich des BMUB	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Bundesebene	Link
12	Endlagerbericht	Thema im Geschäftsbereich des BMUB	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Bundesebene	Link
13	Entwurf der Leitentscheidung Braunkohle	Thema im Geschäftsbereich des BMUB, große Reichweite für Einzelverfahren	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Land/Region	<i>Link er- losch- en</i>
14	Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz	Beispielgebendes Verfahren für Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren, (Evaluation vorhanden)	Regulierungsvorhaben und Gesetzentwürfe	Land	Link
15	Radverkehrdialog in Berlin/NRW	Thema im Geschäftsbereich des BMUB, große Reichweite für Einzelverfahren	Raumordnung/Stadt- planung	Land	<i>Link er- losch- en</i>

In der Untersuchung werden auf rund 50 Seiten die genannten Beispiele entlang des Steckbriefs beschrieben und herausstechende Funktionen benannt und bewertet.

2.2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung

Die Erkenntnisse aus der Untersuchung bildeten die Grundlage für die anschließende Konzeption eines möglichen BMUB-Beteiligungsportals und wurden als niedrigschwelliger Einstieg für Teilnehmende eines Anforderungsworkshops zum Thema Beteiligungsportal genutzt. Dafür hat IFOK u.a. eine zusammenfassende Darstellung der Besonderheiten der Praxisbeispiele erarbeitet, die im Folgenden zu sehen ist.

Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse mit Fokus auf die jeweiligen Besonderheiten der Praxisbeispiele (eigene Darstellung)

Nr.	Titel	Was das Praxisbeispiele jeweils auszeichnet
Ständige Online-Beteiligungsportale		
1	Beteiligungsportal Baden-Württemberg	Übersichtliches Online-Angebot trotz Bündelung aller Beteiligungsverfahren der Landesregierung Baden-Württembergs auf einer Plattform: Realisiert durch Unterbereiche mit mehreren Seiten und interaktiver Prozessgrafik für jedes Verfahren.
2	Beteiligungsportal Sachsen	Großer „Beteiligungsplattform-Verbund“ für die Landesregierung und Kommunen in Sachsen, der aus einem zentralen System kostengünstig betrieben wird (realisiert durch sog. Mandantenfähigkeit). Hinzu kommen zahlreiche, benutzerfreundlich umgesetzte (Standard-)Funktionen für Online-Beteiligung.
3	Beteiligungsportal Thüringer Landtag	Verschiedene Filter- und Sortiermöglichkeiten schaffen eine transparente Übersicht über Gesetzgebungsverfahren. Die auf das jeweilige Gesetz bezogene Fragen erleichtern die Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren für Nicht-Juristen und Nicht-Juristinnen.
4	meinBerlin	Online-Beteiligungsangebot, das als „Fenster“ (als sog. „iframe“) auf jeder beliebigen Website eingebunden werden kann, kann E-Partizipation dort ermöglichen, wo die Nutzerinnen und Nutzer bereits online unterwegs sind.
5	Frankfurt fragt mich	Verknüpfung von mehreren Online-Angeboten auf einer Plattform schafft zentrale Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger. Daneben führen die große Verbindlichkeit des Online-Angebots und regelmäßige Aktivitäten von Seiten der Verwaltung zu einem nachhaltigen Beteiligungsangebot.
6	Stuttgart - meine Stadt	Beteiligungsportal mit einer besonders mobilfreundlichen Benutzeroberfläche und generell vergleichsweise sehr übersichtlichem Design.
7	Online-Beteiligung der Stadt Friedrichshafen	Rückmeldungen von Seiten der Verwaltung direkt im Kommentar-Bereich, in dem Ideen und Meinungen von der Öffentlichkeit formuliert wurden, schaffen (Online-)Dialog auf Augenhöhe. Darüber hinaus erlaubt eine Suchfunktion innerhalb des Kommentarbereichs, leicht (thematischen) Anschluss an die Debatte zu finden.
8	Beteiligungsportal zu US-Gesetzgebung	Online-Portal mit großer Informationsdichte, „Erklär“-Pop-Up-Fenstern sowie E-Mail-Benachrichtigungen, um zu einem bestimmten Verfahren auf dem Laufenden zu bleiben.
9	(Online-) Konsultationen der EU	Vielseitiger Online-Fragebogen, der auf bestehenden Websites als Verlinkung eingefügt wird. In der Regel werden die Ergebnisse im Anschluss an die Beteiligung als interaktive Tabelle veröffentlicht.

Online-Beteiligungsangebote zu Einzelverfahren

10	Bürgerdialog Klimaschutzplan 2050	Online-Dialogangebot mit zahlreichen Sortier- und Filterfunktionen. Außerdem konnten einigen Nutzerinnen und Nutzern zusätzliche Rechte für bestimmte Funktionen im System zugewiesen werden (Hintergrund: Teilnehmende von Vor-Ort-Veranstaltungen konnten ihre Ergebnisse bewerten bzw. weiter vorantreiben).
11	Bürgerräte zum Umweltprogramm	Beteiligungsverfahren, das Kategorien für Kommentare (Zustimmung, Ergänzung, Kritik) zuließ und dadurch die Online-Diskussion verbessern und die Auswertung der Ergebnisse erleichtern kann. Teil des Verfahrens war auch die geschlossene Forendiskussion eines repräsentativ zusammengesetzten „Online-Rats“.
12	Endlagerbericht	Beteiligungsangebot mit Kommentier- und Bewertungsmöglichkeit für jeden Absatz des Textentwurfs: Diese ungewöhnlich kleinteilige Strukturierung des Beteiligungsgegenstands kann präzise Rückmeldungen fördern und die Auswertung ggf. erleichtern. Daneben können Inhaltsfenster zu den „aktivsten Nutzerinnen und Nutzern“, den „neuesten Kommentaren“ oder den „am meisten diskutierten Absätzen“ dazu animieren, sich ebenfalls zu äußern.
13	Entwurf der Leitentscheidung Braunkohle	Online-Dialog, bei dem trotz emotionalem Thema durch Moderation ein angenehmes und konstruktives Gesprächsklima geschaffen werden konnte. Daneben zeigt das Verfahren, dass die Auswahl des Themas bzw. akute Betroffenheit die Reichweite und die Aktivitäten von Seiten der Öffentlichkeit stark beeinflussen können.
14	Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz	Online-Verfahren, für das in erster Linie das Vorhaben – die Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung – hervorzuheben ist. Benutzerfreundliche Kommentarmöglichkeiten entlang von Leitfragen machten das Angebot niedrigschwellig.
15	Radverkehrsdialog in Berlin	Online-Verfahren, das größtenteils auf der Eingabe von Gefahrenstellen in einer digitalen Karte beruhte – wodurch vergleichsweise viele Rückmeldungen eingeholt werden konnten.

In der Gesamtbewertung der Erkenntnisse aus den Praxisbeispielen werden abschließend vier Aspekte nochmals hervorgehoben:

- ▶ Die Vorteile von zentralen Beteiligungsportalen
- ▶ Die Text-Kommentierung als Standard für E-Partizipation
- ▶ Die Funktionen für Nutzeraktivierung und Benutzerfreundlichkeit
- ▶ Bewerbung und Themenauswahl als wichtige Bausteine für hohe Beteiligungszahlen

Die Untersuchung gibt außerdem einen deutlichen Hinweis darauf, dass allein die konkreten Online-Formate nicht darüber entscheiden, ob die Beteiligungsmöglichkeiten von vielen Bürgerinnen und Bürgern angenommen werden. Das Thema der Beteiligung, die Aktivierung der Teilnehmenden sowie eine transparente und nachvollziehbare Prozessgestaltung bleiben für die Gestaltung der Verfahren zentral. Darüber hinaus bieten klug konzipierte Online-Angebote zur Beteiligung eine wertvolle Ergänzung, die mit einem BMUB-Beteiligungsportal optimal genutzt werden können.

2.3 Konzeption eines Beteiligungsportals und Entwicklung von Online-Tools

2.3.1 Durchführung eines Anforderungsworkshops für das Beteiligungsportal

Aufbauend auf den Ergebnissen aus der Untersuchung der Praxisbeispiele wurde ein Workshop mit insgesamt 17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Abteilungen des BMUB und aus dem UBA durchgeführt. Die Ziele des Workshops waren:

1. Vorstellung und Diskussion der grundlegenden Erkenntnisse aus der Untersuchung der 15 Praxisbeispiele (insb. Verständnis für Funktionen und deren Auswirkungen auf das Verfahren sowie das konkrete Beteiligungsergebnis und voraussichtliche Aufwände).
2. Erarbeitung und Diskussion von (nicht-)funktionalen Anforderungen sowie anschließender Ableitung von konkreten Ansätzen für ein Beteiligungsportal im Geschäftsbereich des BMUB. Die Workshop-Ergebnisse bildeten somit die Grundlage für die Konzeption des Beteiligungsportals.

Damit die Nutzerinnen und Nutzer der Online-Plattform von Anfang an im Fokus der Konzeption stehen, wurden im halbtägigen Workshop die Ergebnisse anhand von archetypischen Zielgruppen, sog. „Personas“⁹, erarbeitet. Mit Hilfe dieser Methode wurden in mehreren Kleingruppen die Bedürfnisse und Motivationen unterschiedlicher Zielgruppen in den Blick genommen und anschließend in einen ersten Katalog an (nicht-)funktionalen Anforderungen für die Beteiligungsplattform überführt.

Die Arbeit mit den Personas machte eine starke Divergenz in den Anforderungen und Erwartungen an eine Bürgerbeteiligung auf Nutzerseite deutlich. Während einzelne Nutzergruppen unter Bürgerbeteiligung primär das Abgeben und Vergleichen von Meinungen verstehen, wird von anderen Nutzerinnen und Nutzern mit Bürgerbeteiligung ein offener Austausch von Informationen, Meinungen und Ideen verbunden.

Jedoch gab es auch einige gemeinsame Erwartungen: So wurde von allen Personas ein niedrigschwelliger und intuitiver Einstieg gewünscht. Für weitergehend interessierte Nutzerinnen und Nutzer sollten die Module einen unterschiedlich hohen Grad an Beteiligung ermöglichen. Ziel ist es, die Nutzerin oder den Nutzer schrittweise an inhaltlich komplexere, ausführlichere und offenere Formen der Beteiligung heranzuführen und sie oder ihn währenddessen konstant zu informieren. So entstehen im Ergebnis Beiträge, die sich stärker inhaltlich mit dem Beteiligungsgegenstand auseinandersetzen. Weitere Erwartungen waren eine mobiloptimierte Gestaltung der Benutzeroberfläche und ein Rückkanal für Antworten und Informationen durch das BMUB.

2.3.2 Erstellung von drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate und eines Anforderungskatalogs

Die Ergebnisse des Workshops wurden im Anschluss vom Auftragnehmer dafür genutzt, erste detaillierte Verfahrensansätze zu konzipieren. Neben den Workshop-Ergebnissen wurden auch die Vorarbeiten aus der Praxisstudie, die gelungene Beteiligungsprojekte beschrieben und relevante Funktionalitäten für ein Bürgerbeteiligungsportal identifiziert hat, bei der Konzepterstellung berücksichtigt.

⁹ Bei „Personas“ bzw. der Persona-Methode handelt es sich um die Konstruktion von fiktiven Zielgruppen mit bestimmten Merkmalen, wie z.B. Alter, Bildungsstand, Konsumverhalten, Einkommen. Diese „Personas“ orientieren sich meist an den Sinus-Milieus und helfen, Fragestellungen aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten.

Das erarbeitete Konzept beschreibt drei unterschiedliche Beteiligungsmodulen, die in Abhängigkeit des gewählten Handlungsfeldes (Gesetzgebung oder politische Programme und Pläne) durch das BMUB eingesetzt werden können:

- ▶ **Modul 1: Themenspektrum.** Das Modul dient als Informations- und „Erklärinstrument“ und erleichtert den Teilnehmenden den Einstieg in ein Beteiligungsverfahren. In der Beteiligungspraxis sollte das Modul nie isoliert verwendet werden, sondern stets in Verbindung mit Modul 2 und/oder Modul 3.
- ▶ **Modul 2: Prioritäten finden und darüber austauschen.** Das Modul unterstützt inhaltlich offenere Beteiligungsprojekte z. B. bei der Ausarbeitung politischer Programme oder Pläne. Die Teilnehmenden stellen ihre eigenen Positionen zur Diskussion und entwickeln diese zusammen mit anderen Nutzerinnen und Nutzern sowie dem BMUB weiter.
- ▶ **Modul 3: Textkommentierung.** Das Modul unterstützt bei der Diskussion bestehender Textentwürfe, wie z. B. der Kommentierung eines Referentenentwurfs.

Das Konzept beschreibt zu den einzelnen Modulen zunächst jeweils die geeigneten Handlungsfelder, deren Beteiligungsintensität als auch einen Vorschlag für ein Praxisbeispiel als Reality Check. Außerdem stellt es in einem Überblick dar, welche Ergebnisse das Modul erzeugt und ob es sich bereits in der Praxis bewährt hat oder neu entwickelt wurde. Anschließend geht das Konzept auf die Zielgruppen und die Ziele des jeweiligen Moduls ein und beschreibt den Modulumfang sowie den Ablauf der Beteiligung im jeweiligen Modul.

Zusammen mit dem Konzept wurde ein Anforderungskatalog erarbeitet, der die Anforderungen an ein Beteiligungsportal des BMUB in einer Übersicht darstellt. Der Anforderungskatalog berücksichtigt funktionale (z. B. Dialogfunktionen) und nicht-funktionale (Barrierefreiheit etc.) Aspekte unter Wahrung eines technologieneutralen Ansatzes. Diese Übersicht erläutert die einzelnen Anforderungen näher, führt auf, woraus sich die jeweilige Anforderung ergibt – der Praxisstudie, dem Workshop und/oder dem Konzept – und auf welches der drei Module oder gar auf das gesamte Beteiligungsportal sich die Anforderung bezieht.

2.3.3 Erstellung von klickbaren Prototypen für drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate

Auf Basis des abgestimmten Konzeptes erstellte der Auftragnehmer polidia schließlich klickbare Prototypen zu den drei verschiedenen Beteiligungsmodulen. Die Prototypen dienen dazu, die Nutzerführung und die Klickwege nachvollziehen zu können; sie waren also kein komplett designtes Beteiligungsportal. Sie veranschaulichten, wie die Teilnehmenden durch den jeweiligen Beteiligungsprozess geführt werden. Als lokal gespeicherte HTML-Dateien können sie in jedem Browser und mit verschiedenen Endgeräten geöffnet werden.

2.3.4 Erstellung einer Machbarkeitseinschätzung für die drei Konzeptvarianten

Abschließend erstellte der Auftragnehmer eine Machbarkeitseinschätzung und legte diese dem Auftraggeber vor. Sie gibt einen Überblick darüber, welche Aufwände die drei Module in den verschiedenen Prozessphasen eines Beteiligungsverfahrens verursachen und welche Art von Ressourcen dafür eingesetzt werden sollten.

Folgende Phasen waren Gegenstand dieser Machbarkeitseinschätzung:

- ▶ Die Entwicklung des jeweiligen Moduls

- ▶ Die Vorbereitung der entsprechenden Beteiligungsphase
- ▶ Die Betreuung während der aktiven Beteiligungsphase
- ▶ Die Auswertung der während der Beteiligungsphase gesammelten Nutzerbeiträge

Die Machbarkeitseinschätzung untersuchte die drei Module jeweils im Hinblick auf die zu erwartenden organisatorischen und technischen Aufwände sowie die damit verbundenen personellen Aufwände.

Bei den organisatorischen Aufwänden wurde jedes Modul bzgl. der Aufwände in den drei Phasen „Vor der aktiven Beteiligungsphase“, „Während der aktiven Beteiligungsphase“ und „Nach der aktiven Beteiligungsphase“ untersucht.

Bzgl. der technischen Aufwände wies die Machbarkeitseinschätzung darauf hin, dass im Rahmen der Entwicklung die drei skizzierten Module unterschiedliche Aufwände verursachen und unterschiedliche Grade der Mitwirkungen seitens verschiedener Akteure benötigen. Die Aufwände in der Entwicklung der einzelnen Module konnten in Form eines groben Richtwerts geschätzt werden, da sie stark von den vorhandenen Komponenten in dem vom BMUB verwendeten System abhängen. Welche Komponenten im Rahmen dieser Schätzung vorausgesetzt wurden, wurde in der Machbarkeitseinschätzung näher ausgeführt.

Die nachfolgende Tabelle fasst die zentralen Ergebnisse der Machbarkeitseinschätzung im Überblick zusammen:

Tabelle 3: Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Machbarkeitseinschätzung (eigene Darstellung)

	Modul 1 – Themenspektrum	Modul 2 – Themenauswahl mit Begründungen unterfüttern	Modul 3 – Kommentiermodul
Organisatorische Aufwände			
Vor der Beteiligung	Hohe Aufwände in Rahmen der Erstellung der redaktionellen Inhalte	Hohe Aufwände in der Erstellung der redaktionellen Inhalte und des Fragebogens zur Abgabe der Begründungen	Geringe Aufwände in der Erstellung der redaktionellen Inhalte, eventuell hohe Aufwände beim Einstellen der redaktionellen Inhalte bei umfangreichen Dokumenten
Während der Beteiligung	Keine bis geringe Aufwände. Erreichbarkeit für Fragen der Nutzerinnen und Nutzer sollte gewährleistet werden	Moderation der eingehenden Begründungen und der Kommentare notwendig	Moderation der eingehenden Kommentare und Stellungnahmen notwendig
Nach der Beteiligung	Geringe Aufwände in der Auswertung, da lediglich eine quantitative Analyse möglich ist	Relativ hohe Aufwände, Inhaltsanalyse der Nutzerbeiträge notwendig	Relativ hohe Aufwände, Inhaltsanalyse der Nutzerbeiträge notwendig.

Technische Aufwände

Gestaltung	Relativ aufwändig, da die Umsetzung einer Drag & Drop-Funktion eine hohe Komplexität aufweist	Relativ aufwändig, da eine Gestaltung vieler Sichten erforderlich ist	Durchschnittliche Aufwände sind zu erwarten
Datenmodell	Geringe Aufwände	Aufwändig	Aufwändig

Die Machbarkeitsstudie ergab, dass die organisatorischen Aufwände für das Modul Themenspektrum vor einer Beteiligung hoch, jedoch während und nach der Beteiligung gering sind. Die technischen Aufwände sind dabei für die Gestaltung aufwändig, jedoch für das Datenmodell gering. Für Modul 2, Themenauswahl mit Begründungen, sind die organisatorischen Aufwände in allen Phasen relativ hoch. Die technischen Aufwände in Bezug auf Gestaltung und Datenmodell ebenso. Modul 3, Kommentierung, ist organisatorisch vor der Beteiligung gering, während je nach Aufkommen und im Nachhinein relativ hoch. Auf technischer Seite ist das Kommentierungsmodul in Bezug auf Gestaltung mittelmäßig aufwändig und das Datenmodell betreffend eher aufwändig. Die Machbarkeitsstudie legte damit zusammen mit den Ergebnissen den Grundstein für die Umsetzung eigener Online-Beteiligungsformate im Geschäftsbereich des BMUB.

2.4 Arbeitsschritte und Ergebnisse

2.4.1 Arbeitsschritte

Im Jahr 2017 begann das BMUB, die Chancen und Potenziale einer eigenen Online-Beteiligungsplattform für das Haus zu untersuchen.

In einem ersten Arbeitsschritt wurden 15 erfolgreiche Praxisbeispiele der E-Partizipation aus Kommunen, Ländern und Bund in einer vergleichenden Praxisstudie analysiert. Anschließend wurden die hausinternen Bedarfe des BMUB im Rahmen eines Anforderungsworkshops gesammelt und gemeinsam besprochen. Diese beiden Schritte bildeten die Basis für verschiedene Produkte, die das geplante Beteiligungsportal des Hauses detailliert beschreiben und als technologieneutrale Basis für die anschließende Umsetzung fungieren. In diesem Rahmen wurden die folgenden Arbeitsschritte umgesetzt:

- ▶ Entwicklung einer Arbeitsdefinition von „erfolgreicher Beteiligung“ für die Untersuchung von Praxisbeispielen
- ▶ Ausarbeitung eines Steckbriefes zur vergleichbaren Analyse erfolgreicher Beteiligungsportale
- ▶ Identifikation von 15 erfolgreichen Praxisbeispielen
- ▶ Untersuchung von 15 Praxisbeispielen: Analyse von Verfahren der elektronischen Bürgerbeteiligung und Entwicklung von Empfehlungen
- ▶ Zusammenfassende Darstellung der Erfolgsfaktoren und Implikationen für eine technologieneutrale Konzeption eines Beteiligungsportals
- ▶ Vorbereitung, Durchführung und Auswertung eines Anforderungsworkshops

- ▶ Erstellung und Abstimmung von drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate
- ▶ Erstellung von klickbaren Prototypen für drei Konzeptvarianten für E-Partizipationsformate
- ▶ Erstellung eines Anforderungskatalogs für ein BMUB-Beteiligungsportal unter Berücksichtigung von funktionalen (z. B. Dialogfunktionen) und nicht-funktionalen (Barrierefreiheit etc.) Aspekten unter Wahrung eines technologieneutralen Ansatzes
- ▶ Erstellung einer Machbarkeitseinschätzung für die drei Konzeptvarianten

2.4.2 Ergebnisse Konzept

Das entwickelte Konzept skizziert detailliert drei verschiedene Module für ein mögliches Bürgerbeteiligungsportal des BMUB. Das niedrigschwellige Modul *Themenspektrum* ermöglicht es den Nutzerinnen und Nutzern, ohne eine Registrierung ihre Lieblingsthemen auszuwählen und sich dabei über den jeweiligen Beteiligungsgegenstand zu informieren. Es spricht Nutzergruppen an, die einen schnellen Einstieg in ein Thema fordern, führt sie schrittweise auch an komplexere Gegenstände heran und eignet sich so für den Einstieg in breitere politische Programme des BMUB.

Das Modul *Meinungen finden und austauschen* richtet sich an Zielgruppen, die eine inhaltlich offenere Beteiligung fordern. Die Teilnehmenden stellen ihre eigenen Positionen in Form von Meinungen zur Diskussion und entwickeln diese zusammen mit anderen Nutzerinnen und Nutzern sowie dem BMUB weiter. Dieser intensivere Dialog hilft dem BMUB in einer frühen Prozessphase dabei, eventuell noch nicht berücksichtigte Inhalte für ein politisches Programm zu identifizieren und etwaige Konfliktlinien zu erkennen.

Das dritte Modul *Kommentierungsmodul* eignet sich für die Konsultation bereits vorhandener konkreter Dokumente und Entwürfe, beispielsweise im Gesetzgebungsprozess. Die Nutzerinnen und Nutzer können die Inhalte abschnittsweise bewerten, kommentieren und Stellungnahmen hochladen. Somit erhält das BMUB Feedback zu einzelnen Textabschnitten und Hinweise zu möglicherweise noch fehlenden Themen und Aspekten. Durch die strukturierte Form der Beteiligung mit Textabschnitten und Kategorien reduzieren sich auch die Aufwände in der anschließenden Auswertung.

Durch eine Kombination der Module kann eine breite Zielgruppe informiert und beteiligt werden. So wurde von nahezu allen untersuchten Nutzergruppen ein niedrigschwelliger und intuitiver Einstieg gewünscht. Ziel des Konzepts war es, die Nutzerin oder den Nutzer nach diesem Einstieg schrittweise an inhaltlich komplexere, ausführlichere und offenere Formen der Beteiligung heranzuführen und sie oder ihn währenddessen konstant zu informieren. So entstanden im Ergebnis Beiträge, die sich stärker inhaltlich mit dem Beteiligungsgegenstand auseinandersetzen.

2.4.3 Ergebnisse Prototyp

Um das Konzept und den damit verbundenen Beteiligungsverlauf zu visualisieren, wurde ein dazugehöriger Prototyp erstellt. Mit ihm kann die Beteiligung durch die drei Module und deren Zusammenspiel getestet werden, beispielsweise das Bewerten oder Kommentieren. Die klickbaren Wireframes dienen dazu, die Nutzerführung und die Klickwege der Nutzerinnen und Nutzer nachvollziehbar zu machen. Mit Hilfe des Prototypens konnte Feedback von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Nutzerführung erhoben werden. Der Prototyp wurde mit Hilfe der Software Axure RP umgesetzt und kann mit jedem gängigen Browser geöffnet werden.

2.4.4 Ergebnisse Anforderungskatalog

Der Anforderungskatalog ist als eine technische Konkretisierung des Konzepts zu verstehen. Er beschreibt ausführlich die technischen Anforderungen an das zu entwickelnde Portal. Diese Anforderungen betreffen beispielsweise die Funktionen für die Nutzerinnen und Nutzer, aber auch für die Redakteurinnen und Redakteure sowie für die Administratorinnen und Administratoren. Neben einer Beschreibung der Anforderungen enthält das Dokument Erläuterungen der jeweiligen Anforderungen und nennt auch, wann diese entstanden sind, beispielsweise aus dem Anforderungsworkshop oder der vergleichenden Praxisstudie. Dies ermöglicht dem BMUB im Rahmen einer möglichen Umsetzung des Portals, die Anforderungsliste zu erweitern und die einzelnen Anforderungen zu priorisieren.

2.4.5 Ergebnisse Machbarkeitseinschätzung

In der Machbarkeitseinschätzung wird ausgeführt, welche Aufwände die drei konzipierten Module in den verschiedenen Prozessphasen eines Beteiligungsverfahrens verursachen. Hierbei wird zwischen der Vorbereitung einer Beteiligung, der Betreuung während der aktiven Beteiligungsphase und der Auswertung der Beteiligungsergebnisse unterschieden. Für alle Phasen wird aufgeführt, wie groß die zu erwartenden Aufwände sind und ob diese auch von externen Akteuren, beispielsweise Dienstleistern, durchgeführt werden können.

Zusätzlich gibt das Dokument eine Indikation, wie umfangreich die Entwicklung des beschriebenen Portals mit den konzipierten Modulen ist.

3 Wettbewerbsverfahren für Beteiligungsprozesse mit modellhafter Wirkung

3.1 Hintergrund und Ziele

Das BMU möchte gemeinsam mit dem UBA dazu beitragen, vorbildhafte Bürgerbeteiligungsprozesse zu identifizieren, sichtbar zu machen und damit einen Impuls zu geben, um die Qualität von Bürgerbeteiligungsprozessen zu steigern. BMUB und UBA riefen deshalb zweimal, 2017 und 2019, gemeinsam einen Wettbewerb zu vorbildlichen Bürgerbeteiligungsprozessen aus. Der erste Wettbewerb im Jahr 2017, „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“, machte es sich zur Aufgabe, deutschlandweite Beispiele guter Beteiligungspraxis zu identifizieren und diese im Rahmen einer Siegerehrung, auf der Website des BMUB sowie durch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sichtbar zu machen.

Der Fokus des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung 2019/20“ lag auf der Identifizierung erfolgreicher Verstetigung von Beteiligungsprozessen. Es ging darum Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Verstetigung von Bürgerbeteiligung im öffentlichen Sektor sichtbar zu machen und somit zur langfristigen Implementierung von Bürgerbeteiligungsprozessen und zu einem dauerhaften Wandel im Handeln der öffentlichen Hand beizutragen. Der Wettbewerb nimmt damit sowohl die konkrete Beteiligungspraxis als auch die Maßnahmen zur Verstetigung in den Blick: Inwieweit entsprechen die Verfahren den Anforderungen an gute Bürgerbeteiligung? Wie wird sichergestellt, dass Beteiligung in der Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen verstetigt wird? Herausragende Verstetigungsprozesse wurden bei einer Siegerehrung im Februar 2020 ausgezeichnet und können als orientierungsgebende Best-Practice-Beispiele dienen.

3.2 Wettbewerb 2017/2018: Identifizierung von vorbildlichen, modellhaften Verfahren durch einen Wettbewerb

3.2.1 Identifizierung von Wettbewerbskategorien und -kriterien für eine gute Bürgerbeteiligung

Zur Umsetzung des Wettbewerbs wurde ein umfassendes Konzept erarbeitet, das das Wettbewerbsdesign (u.a. Angaben zu Zielgruppen, Ablauf, Teilnahmeanforderungen), die Darstellung des Auswahlprozesses sowie das Konzept zur Kommunikation rund um den Wettbewerb beinhaltet.

Die IFOK GmbH hat auf Basis einer umfassenden Literaturanalyse Kriterien für gute Bürgerbeteiligung erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Analyse wurden um Wissen und Erfahrungen in der praktischen Konzeption und Umsetzung solcher Bürgerbeteiligungsverfahren ergänzt, die sich IFOK durch langjährige Kerntätigkeit in der Bürgerbeteiligung angeeignet hat. Darüber hinaus hat IFOK Kategorien für Bürgerbeteiligungsprozesse erarbeitet. Die identifizierten Kriterien und definierten Kategorien bildeten den Ausgangspunkt für die Konzeption des Wettbewerbs zur Auszeichnung vorbildlicher Bürgerbeteiligungsprojekte. Das Konzept einschließlich der Wettbewerbskategorien und Kriterien für gute Bürgerbeteiligung wurde anschließend in einer Jurysitzung mit Beteiligungsexpertinnen und Beteiligungsexperten diskutiert. Diese fand am 21. September 2017 statt, gemeinsam mit der Jury wurden die Kriterien und Kategorien finalisiert.

Die Jury orientierte sich für die Auswahl der Gewinnerprojekte an folgenden Wettbewerbskriterien:

Ziel- und Rahmensetzung

- ▶ *Ziele und Gestaltungsrahmen festlegen*
Ziele, Gestaltungsspielräume, Zeitplan und Funktion der Beteiligung sind zu Beginn des Prozesses klar definiert und kommuniziert.
- ▶ *Beteiligung zum „richtigen“ Zeitpunkt durchführen*
Die Beteiligung wurde rechtzeitig gestartet, um bestehende Gestaltungsmöglichkeiten optimal zu nutzen oder mit anderen Prozessen (z.B. Planung, Entscheidungen) zu verzahnen.
- ▶ *Adäquate Ressourcen und Kompetenzen sicherstellen*
Für die Durchführung des Beteiligungsprozesses sind ausreichend Ressourcen (finanziell, zeitlich und personell) und Kompetenzen bei den durchführenden Organisationen vorhanden.

Prozessdesign

- ▶ *Teilnehmende identifizieren*
Die richtige(n) Akteursgruppe(n) des Beteiligungsprozesses wurden entsprechend des spezifischen Kontextes und abhängig von der Zielsetzung identifiziert (z.B. unmittelbar Betroffene, allgemein Interessierte, möglichst diverse Zusammensetzung).
- ▶ *Zur Teilnahme mobilisieren und Teilnahme ermöglichen*
Die identifizierten Zielgruppe(n) wurden über geeignete Kanäle und in geeigneter Art und Weise angesprochen (z.B. über passende Multiplikatoren, den Einsatz neuer Medien, Werbemaßnahmen, aufsuchende Beteiligung, direkte Ansprache) und zur Teilnahme befähigt.
- ▶ *Geeignetes Beteiligungsformat und Methoden für maßgeschneidertes Verfahren wählen*
Die Beteiligungsformate und Methoden wurden passend zur Zielgruppe und den Zielen ausgewählt und sind in einem schlüssigen Prozess miteinander verzahnt.

Prozessqualität

- ▶ *Prozess professionell durchführen*
Der Prozess wurde professionell umgesetzt (z.B. verlässliche und gute Organisation, neutrale Moderation, begleitende Dokumentation der Ergebnisse und eine zielgruppengerechte Ausgestaltung der Veranstaltungen).
- ▶ *Gute oder verbesserte Gesprächs- und Diskursqualität herstellen*
Die Kommunikation mit den Beteiligten war verständlich, transparent und nachvollziehbar gestaltet. Es wurde ein Dialog auf Augenhöhe ermöglicht (z.B. durch entsprechende Informationen, Vernetzung, Bereitstellung von Expertise). Alle Beteiligten hatten die Chance, sich einzubringen und gehört zu werden.

► *Transparente Informationen für die Öffentlichkeit bereitstellen*

Über den Beteiligungsprozess und die Ergebnisse wurde öffentlich nachvollziehbar informiert.

Ergebnisse

► *Positive Wirkung der Beteiligung*

Der Beteiligungsprozess hat zu einer wahrnehmbaren, positiven Veränderung beigetragen (z.B. wurde die Planung eines Bauprojektes verbessert, ein Konflikt um ein Projekt wurde gelöst, neue Ideen für die Stadtentwicklung oder einen Klimaschutzplan wurden gesammelt, ein Gesetz konnte inhaltlich verbessert werden, es wurde mehr Akzeptanz durch den Beteiligungsprozess erreicht oder die Zusammenarbeit der Akteure und Vertrauen in die Demokratie wurde gestärkt).

► *Anschlussfähigkeit der Ergebnisse herstellen*

Die erarbeiteten Ergebnisse sind anschlussfähig an weitere Prozessschritte oder haben eine konkrete Wirkung.

► *Transparenten Umgang mit den Ergebnissen sicherstellen*

Die Ergebnisse werden entsprechend der Rahmensetzung berücksichtigt und transparent kommuniziert.

Im Rahmen des Wettbewerbs wurden Leitfragen zur Abfrage der Erfüllung der Kriterien formuliert und offengelegt, welche Unterpunkte bei der Betrachtung der Kriterien einfließen, sodass die Wettbewerbsteilnehmenden darauf eingehen konnten. Die Teilnehmerunterlagen wurden niedrigschwellig angelegt, um die Bewerbung so leicht wie möglich zu gestalten.

Neben der Identifizierung von Kriterien guter Bürgerbeteiligung wurden **Kategorien** für Beteiligungsprozesse definiert. Dies diente in erster Linie der Vorbereitung des Wettbewerbes, um daraus Preiskategorien abzuleiten, in denen die Wettbewerbsteilnehmenden Beiträge einreichen konnten.

Bürgerbeteiligungsprojekte konnten in drei Kategorien eingereicht werden:

► **Kategorie „Vorhaben“:** In diese Kategorie fielen Bürgerbeteiligungsprojekte mit einem klaren und definierbaren räumlichen Bezug, wie zum Beispiel konkrete Bau-, Raumordnungs- und Naturschutzvorhaben vor Ort. Die Kategorie gliederte sich in zwei Unterkategorien:

- Verfahren von privaten Vorhabenträgern
- Verfahren von öffentlichen Vorhabenträgern.

► **Kategorie: „Strategien“:** Zu dieser Kategorie gehörten zum Beispiel Verfahren, bei denen Positionen, Ideen und Vorschläge von Bürgerinnen und Bürgern zur zukünftigen programmatischen oder strategischen Politikgestaltung gesammelt werden. Dies umfasste unter anderem Verfahren zur Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes oder konkreten Maßnahmen oder Verfahren zur Sammlung von Vorschlägen für ein politisches Programm (zum Beispiel Beteiligungsprojekte zu Klimaschutzplänen, zu Mobilitätskonzepten, zu

Leitbildern für die Quartiersentwicklung oder zur Entwicklung von Leitlinien zu einem Thema).

- ▶ **Kategorie „Regelungen“:** Diese Kategorie bezog sich auf Beteiligungsverfahren zu Regelungsvorhaben und Gesetzesentwürfen. Hierbei wurden beispielsweise Hinweise und Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern zur Gesetzesgestaltung eingeholt. Das Verfahren konnte sich aber etwa auch auf die Abschätzung von Folgen oder die Prüfung der Akzeptanz von Regelungsentwürfen beziehen.

Ein Sonderpreis zeichnete besondere Ansätze aus

Außerdem wurde ein Sonderpreis für Leuchtturmprojekte vergeben, die sich durch besonders innovative Ansätze (zum Beispiel Einsatz neuer Methoden, besondere Verzahnung von Online- und Offline-Formaten oder von formeller und informeller Beteiligung, ein innovatives Anwendungsfeld oder Inklusion) auszeichnen.

3.2.2 Wettbewerbs-Jury

Eine Fach-Jury aus Beteiligungsexpertinnen und -experten begleitete diesen Wettbewerb, brachte ihre Expertise bei der Definition von Kriterien für gute Bürgerbeteiligung ein und wählte aus den eingereichten Bewerbungen die auszuzeichnenden Vorhaben guter Bürgerbeteiligung aus. Dafür tagte die Jury drei Mal.

Folgende Personen waren in der Fach-Jury vertreten:

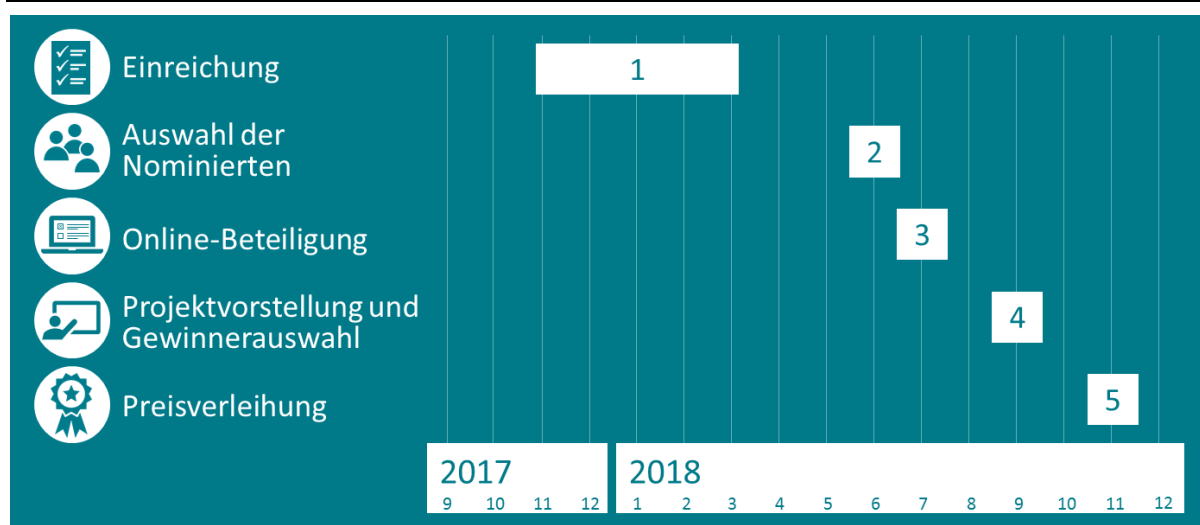
- ▶ **Dr. Volker Brennecke**, Koordinator, Verein Deutscher Ingenieure
- ▶ **Dr. Brigitte Dahlbender**, Landesvorsitzende BUND Baden-Württemberg
- ▶ **Franz- Reinhard Habel**, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- ▶ **Prof. Dr. Moreen Heine**, Juniorprofessorin für Wirtschaftsinformatik, insbesondere Soziale Medien, Potsdam
- ▶ **Petra Laitenberger**, Referentin Bürgergesellschaftliches Engagement/Ehrenamt, Deutscher Städtetag
- ▶ **Claudine Nierth**, Mehr Demokratie e.V.
- ▶ **Dr. Klaus Ritgen**, Referent des Deutschen Landkreistages
- ▶ **Hanns-Jörg Sippel**, Stiftung Mitarbeit
- ▶ **Apl. Prof. Dr. Jutta Stender-Vorwachs**, LL.M. (Virginia), Juristische Fakultät, Leibniz Universität Hannover

Die Jury bestand somit aus Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Bereichen (u.a. Naturschutz/Umwelt, Bau, kommunale Ebene, Wissenschaft, E-Government/Soziale Medien, Beteiligungspraxis, Wissenschaft). Diese Zusammensetzung zahlte sich auch im Hinblick auf die Multiplikatoren-Funktion der Jurymitglieder aus. Die Jury wurde des Weiteren durch eine Bürger-Jury ergänzt, die einmal zusammenkam und zur finalen Jurysitzung Repräsentantinnen und Repräsentanten entsandte. Damit wurde sichergestellt, dass Stimmen von Bürgerinnen und Bürgern in die Auswahl der Modellprojekte einfließen.

3.2.3 Ablauf des Wettbewerbs

Nach der Erstellung des Wettbewerbskonzepts und der Auswahl der Jurymitglieder startete die Einreichungsphase des Wettbewerbs. Diese wurde vorher intensiv in der Öffentlichkeit beworben. Nach Ende der verlängerten Einreichungsfrist arbeitete die Koordinierungsstelle des Wettbewerbs die Unterlagen für die Jury auf und gab eine erste Voreinschätzung zur Einstufung der Bewerbungen auf Basis der Bewertungskriterien. Daraufhin folgten die Jurysitzungen, in der zunächst die Nominierten und dann final die Gewinnerinnen und Gewinner ausgewählt wurden. Eine flankierende Online-Beteiligung unterstützte diese Auswahl. Im November 2018 fand eine Fachtagung inkl. Preisverleihung statt, bei der die Jurymitglieder die Gewinnerinnen und Gewinner prämierten. Der zeitliche Verlauf des Wettbewerbs wird in folgender Abbildung dargestellt.

Abbildung 1: Ablauf des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ (eigene Darstellung)



Im Folgenden wird der Verlauf der Jurysitzungen und die begleitende Kommunikation im Wettbewerbsprozess näher beschrieben.

3.2.3.1 Erste Sitzung der Fach-Jury am 21. September 2017

Die erste Jurysitzung fand am 21. September 2017 statt und diente dazu, die Jury mit dem Wettbewerb vertraut zu machen, gemeinsam die Wettbewerbskriterien und -kategorien zu finalisieren und die Mitglieder als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zu gewinnen.

3.2.3.2 Zweite Sitzung der Fach-Jury am 13. Juni 2018

Die zweite Jurysitzung diente dazu, aus den 158 Einreichungen die vorbildlichsten Projekte zu identifizieren. Anhand der von IFOK aufbereiteten Shortlist diskutierte die Experten-Jury innerhalb der einzelnen Kategorien die Qualität der Beteiligungsprozesse und entschied sich mit Hilfe der Punkte-Methode für zwölf nominierte Projekte:

Strategien:

- ▶ Hameln 2030
- ▶ Bürgerdialog Biodiversität Marburg-Biedenkopf
- ▶ Reallabor Schorndorf

Vorhaben:

- ▶ Hochwasserschutz Altmühlau
- ▶ Maximale Transparenz: Bürgerbeteiligung bei Deutschlands größtem Netzausbauprojekt
- ▶ Wir in Winzerla

Regelungen:

- ▶ Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzplan
- ▶ Ein Klick – ein Blick. Beteiligungsverfahren am Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

Sonderpreis:

- ▶ Bürgerschaftliches Quartierskonzept Freiimfelde
- ▶ Bürgergutachten zum Masterplan 100 % Klimaschutz um Großraum Braunschweig
- ▶ Bürgermitwirkungsprozess „Deine Geest“
- ▶ Radschnellweg Euregio

3.2.3.3 Sitzung der Bürger-Jury am 1. September 2018

Die Fach-Jury wurde durch eine Bürger-Jury bestehend aus zwölf Personen ergänzt. Die Bürger-Jury erhielt die Möglichkeit, die finale Auswahl der Gewinner-Projekte mit vorzubereiten und sich durch die Entsendung von drei Vertreterinnen und Vertretern zur dritten Sitzung der Fach-Jury in die Auswahl der Gewinner und Gewinnerinnen einzubringen. Außerdem war die Bürger-Jury bei der Preisverleihung anwesend. Die Auswahl der Mitglieder der Bürger-Jury erfolgte durch eine Zufallsauswahl entlang verschiedener Kriterien wie Alter, Geschlecht, regionaler Verteilung und höchster Bildungsabschluss in Kooperation mit dem „uzbonn – Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation“.

Am 1. September 2018 kam die Bürger-Jury zusammen, um über die von der Jury nominierten Projekte abzustimmen und ihre Favoriten zu wählen. Die Bürgerinnen und Bürger setzten sich konstruktiv mit den Projekten auseinander und hatten sich größtenteils umfangreich über die Projekte informiert.

Die Bürger-Jury wählte im Rahmen der Sitzung ihre Repräsentanten und Repräsentantinnen für die finale Sitzung der Fach-Jury am 28. September 2018. Diese Repräsentanten und Repräsentantinnen hatten die Aufgabe, die Diskussion und die Empfehlungen der Bürger-Jury in die finale Auswahl der Gewinnerprojekte einzubringen.

3.2.3.4 Dritte Sitzung der Fach-Jury am 28. September 2018

Die Preisträgerinnen und Preisträger wurden in der dritten Jurysitzung am 28. September 2018 ermittelt. In Berlin kam die Expertenjury mit den Repräsentanten und Repräsentantinnen der Bürger-Jury zusammen, um sich auf die Gewinnerprojekte zu einigen. Hierfür wurden die zwölf nominierten Projekte eingeladen. In einer kurzen Pitch-Präsentation konnten sie die vorbildlichen Aspekte ihres Beteiligungsprojektes darlegen. Anschließend hatte die Jury Zeit, Fragen zum Projekt zu stellen.

Folgende Projekte gingen als Gewinnerinnen und Gewinner in den jeweiligen Kategorien aus dem Wettbewerb hervor:

Tabelle 4: Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb 2018 (eigene Darstellung)

Kategorie	Institution	Name des Projekts	Ziele des Projekts
Strategien	Landkreis Marburg-Biedenkopf	Bürgerdialog Biodiversität	Bürgerinnen und Bürger befähigen, Tier- und Pflanzenschutz-Projekte in ihrem Umfeld zu realisieren. Das Projekt widmet sich der Erarbeitung von konkreten Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität sowie der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit.
Vorhaben	Stadt Gunzenhausen	Hochwasserschutz der Altstadt und Gestaltung der Altmühlaue	Beteiligung der Anlieger, der Gesamtbevölkerung sowie des Stadtrates und des Wasserwirtschaftsamtes bei der Suche nach einer baulichen Lösung für den häufig von Hochwasser betroffenen Bach Altmühl. Das Ergebnis ist die Rückverlegung der Altmühl in ihr ursprüngliches Flussbett, das vor 50 Jahren verlegt und begradigt worden war, und die Schaffung einer stadtnahen Erholungs- und Freizeitlandschaft.
Regelungen	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg	Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg	Entwicklung eines Gesetzentwurfs für ein Landes-Klimaschutzgesetz unter Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden und Politik. Ergebnis waren über 1.000 Empfehlungen zu den 110 klimaschutz- und energiepolitischen Maßnahmen, von denen rund ein Viertel positiv berücksichtigt wurden.
Sonderpreis	Stadt Halle (Saale)	Quartierskonzept Freifelde	Das vom Stadtzentrum abgeschnittene Quartier Freifelde in Halle (Saale) war bis 2011 dem Verfall preisgegeben. Ausgehend vom Engagement der Anwohnerinnen und Anwohner wurde das „Bürgerschaftliche Quartierskonzept Freifelde“ im Rahmen eines partizipativen Ansatzes nach dem Motto „Planen und Lenken von unten“

von der Bürgerschaft
erarbeitet.

Die Stadt Gunzenhausen gewann mit dem Projekt **Hochwasserschutz der Altstadt und Gestaltung der Altmühl** in der Kategorie Vorhaben die Auszeichnung. Das Projekt überzeugte u.a. damit, dass mit der Rückverlegung der Altmühl in ihr ursprüngliches Flussbett durch die Beteiligung ein Ergebnis erzielt wurde, das in dieser Weise zu Beginn des Prozesses nicht denkbar gewesen wäre. Der **Landkreis Marburg-Biedenkopf** wurde für seinen **Bürgerdialog Biodiversität** in der Kategorie Strategien ausgezeichnet, da er durch die Entwicklung des Projekts aus der Bürgerschaft hervorstach. Das **Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** glänzte mit dem Projekt **Öffentlichkeitsbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg** und bekam die Auszeichnung der Kategorie Regelung, weil es sich damit hervortat, dass ein Viertel der Empfehlungen aus der Bürgerschaft aus dem Dialog positiv berücksichtigt wurden und transparent begründet wurde, warum Vorschläge auf oder nicht aufgenommen wurden. Das Projekt **Bürgerchaftliches Quartierskonzept Freiimfelde der Stadt Halle (Saale)** gewann den Sonderpreis unter anderem dadurch, dass die Zielgruppen sehr niedrigschwellig angesprochen und aktiviert werden konnten.

Die Preisträgerinnen und Preisträger des Wettbewerbs wurden bei einer Preisverleihung im Rahmen der Fachtagung zur Vorbildlichen Bürgerbeteiligung am 21. November 2018 im BMU ausgezeichnet. Diese wird in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** näher beschrieben.

3.2.4 Online-Befragung als zusätzliches Element im Wettbewerb

Als weiteres Element unterstützte eine Online-Befragung den Auswahlprozess. Die Online-Befragung bot Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, online Bewertungen zu den nominierten Projekten abzugeben. Die Ergebnisse sollten als zusätzlicher Impuls für die finale Entscheidung der Jury dienen. Durch die Online-Befragung wurde ein weiterer Partizipationskanal für Bürgerinnen und Bürger und Transparenz im Rahmen des Projektes geschaffen. Das Tool wurde im Juli 2018 gestartet und lief für einen Monat. Interessierte hatten die Möglichkeit, die nominierten Projekte zu bewerten. Die Auswertung der Beteiligung wurde im August 2018 von IFOK vorgenommen. Insgesamt nahmen 233 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Online-Befragung teil.

3.2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Wichtiger Bestandteil des Wettbewerbs war neben der engmaschigen Betreuung der Interessierten und der Jurymitglieder die Öffentlichkeitsarbeit zum Wettbewerb. Ziel war es, Beispiele vorbildlicher Bürgerbeteiligung sichtbar zu machen und somit eine gute Beteiligungspraxis in Deutschland zu stärken. Hierfür wurden verschiedene Kanäle bespielt.

Der Wettbewerb wurde auf der BMUB-Website unter www.vorbildliche-buergerbeteiligung.de eingebunden. Auf der Website fanden Teilnehmende und Interessierte alle Informationen zum Wettbewerb, seinem Ablauf, den Kriterien und Kategorien, dem Bewerbungsverlauf, Jurymitgliedern und den nominierten Projekten. Damit konnte sichergestellt werden, dass sowohl die nominierten Projekte als auch die Gewinnerprojekte eine öffentliche Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit erfuhren.

Ein Wettbewerbsflyer, eine Pressemitteilung, ein Informationspapier mit allen zentralen Informationen zum Wettbewerb im Überblick sowie ein Multiplikatorenpaket dienten zur

Bewerbung des Wettbewerbs. Letzteres beinhaltete Textbausteine für verschiedene Kommunikationskanäle sowie hilfreiche Materialien und Hintergrundinformationen, um die Kommunikation zum Wettbewerb durch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zu unterstützen. Der Flyer wurde in einer barrierefreien Online-Version erstellt, die auf der Wettbewerbswebsite eingebunden wurde, und in einer Auflage von 1.000 Stück gedruckt. Exemplare des gedruckten Flyers wurden den Jurymitgliedern sowie dem BMUB zur weiteren Verteilung an Interessierte zur Verfügung gestellt. Zudem erhielten die Jurymitglieder das Multiplikatorenpaket mit der Bitte, über ihre Kanäle und in ihrem Netzwerk auf den Wettbewerb aufmerksam zu machen. Diese Initiative war erfolgreich, die Koordinierungsstelle erreichte eine hohe Zahl an Wettbewerbseinreichungen.

Für den Wettbewerb wurde eine Koordinierungsstelle mit eigener E-Mail-Adresse und Telefonnummer eingerichtet. Von Beginn des Wettbewerbs an diente die Koordinierungsstelle unter anderem dazu, Anfragen zum Wettbewerb zu beantworten. Die Koordinierungsstelle nahm über den gesamten Verlauf des Wettbewerbs telefonische und schriftliche Rückfragen entgegen. Sie stand des Weiteren durchgängig für Rückfragen der Experten- und Bürgerjury zur Verfügung. Im Laufe des Wettbewerbs erreichten die Koordinierungsstelle 158 Beiträge, die für die Jury in Form einer Long- und Shortlist aufbereitet wurden.

3.3 Wettbewerb 2019/20: Identifizierung von vorbildlicher, modellhafter Verstetigung von Bürgerbeteiligung durch einen Wettbewerb

Mit dem Wettbewerb 2019/20 setzten sich BMU und UBA das Ziel, Strategien und Maßnahmen zur Verstetigung von Bürgerbeteiligung im öffentlichen Sektor sichtbar zu machen und damit zur Verstetigung guter Beteiligung beizutragen. Es ging in der Neuauflage des Wettbewerbs also nicht nur um vorbildlich durchgeführte Beteiligungsverfahren, sondern um die langfristige Implementierung von Bürgerbeteiligungsprozessen und einen dauerhaften Wandel im Handeln der öffentlichen Hand. Der Wettbewerb nahm daher sowohl die konkrete Beteiligungspraxis als auch die Maßnahmen zur Verstetigung in den Blick: Inwieweit entsprechen die Verfahren den Anforderungen an gute Bürgerbeteiligung? Wie wird sichergestellt, dass Beteiligung in der Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen verstetigt wird?

Grundlage für die Auswahl der Gewinnerinnen und Gewinner war ein vorab erarbeiteter Kriterienkatalog für die Verstetigung guter Beteiligungsprozesse. Darüber hinaus definierten die Durchführer Gewinnkategorien anhand der verschiedenen Akteursgruppen, die als Treiber des jeweiligen Verstetigungsprozesses auftraten. Herausragende Institutionen, die Verstetigung von Bürgerbeteiligung vorangetrieben haben, wurden schließlich in einem Wettbewerb ermittelt und bei der Fachtagung 2020 ausgezeichnet. Diese Institutionen können als orientierungsgebende Best-Practice-Beispiele dienen. Das Wettbewerbskonzept die Wettbewerbsbedingungen sowie der Auswahlprozess des Wettbewerbs werden in den folgenden Kapiteln detailliert beschrieben.

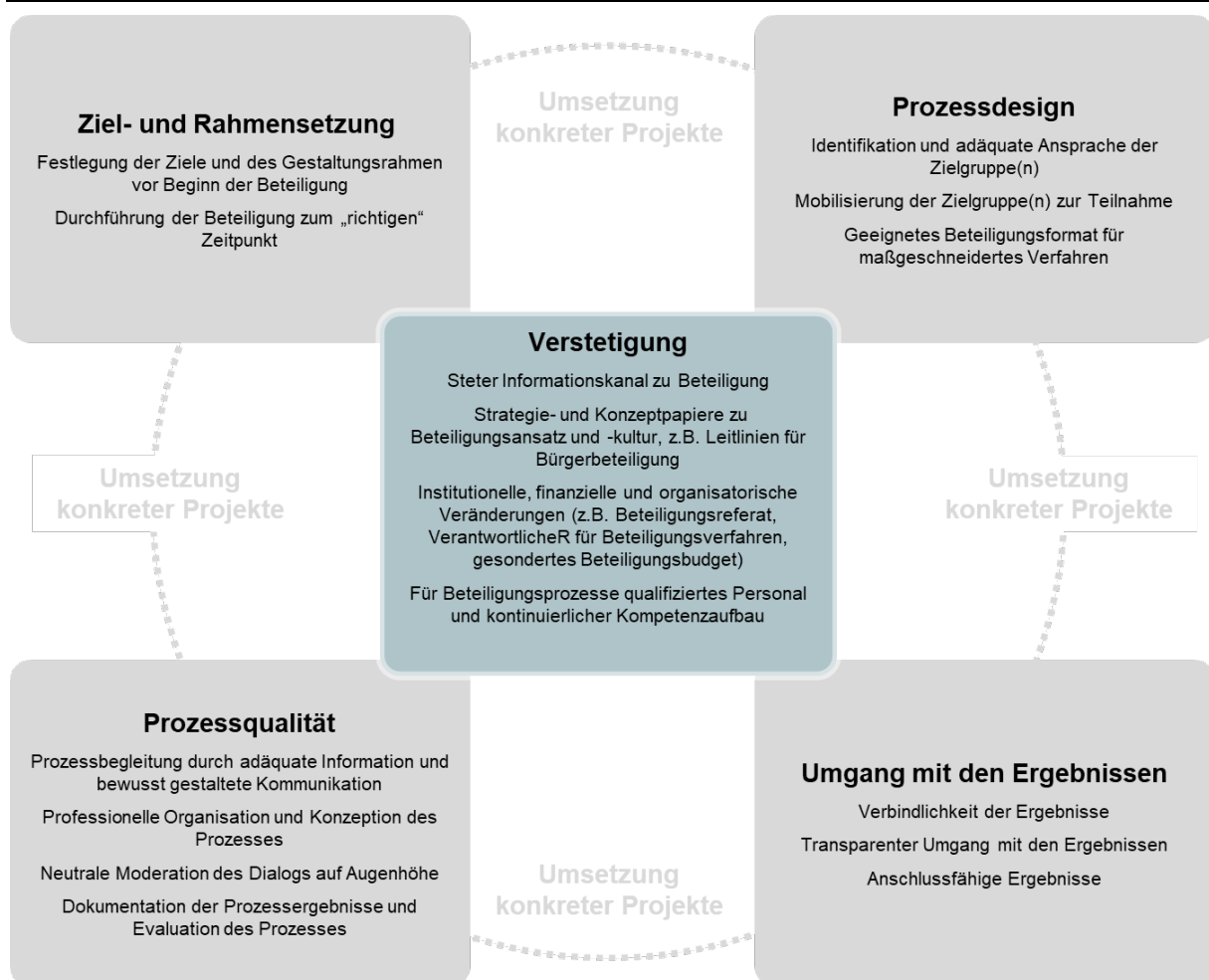
3.3.1 Identifizierung von Wettbewerbskategorien und -kriterien für eine vorbildliche Verstetigung von Bürgerbeteiligung

Zum Auftakt des Wettbewerbs wurde ein Konzept für das Wettbewerbsverfahren erstellt, welches das Wettbewerbsdesign (Zielgruppen, Ablauf, Teilnahmeanforderungen) und den Auswahlprozess sowie die Kommunikation festlegte.

Um die Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb stringent und nachvollziehbar auswählen zu können, wurde mit einem fünfteiligen Kriterienkatalog gearbeitet. Dieser nahm sowohl die Verstetigung von Bürgerbeteiligung der Bewerberinnen und Bewerber als auch die Qualität der

konkret durchgeführten Beteiligungsprojekte in den Blick. Die finalen Wettbewerbskriterien stellten sich wie folgt dar: Die für den vorherigen Wettbewerb entwickelten Kriterien „Ziel- und Rahmensetzung“, „Prozessdesign“, Prozessqualität“ und „Umgang mit Ergebnissen“ wurden um das Kriterium „Verstetigung“ ergänzt. Für die Operationalisierung der Kriterien wurden jeweils verschiedene Unterkriterien herangezogen. Dies diente dazu, der Jury ihre Einschätzung der Einreichungen zu erleichtern und die Bewertung für die Bewerberinnen und Bewerber besser nachvollziehbar zu machen. Folgende Abbildung zeigt die Wettbewerbskriterien mit ihren jeweiligen Unterkriterien im Überblick.

Abbildung 2: Überblick über die Kriterien guter Bürgerbeteiligung mit Unterkriterien (eigene Darstellung)



Darüber hinaus wurde im Konzept festgelegt, dass im Wettbewerb die Gewinnerinnen und Gewinner innerhalb verschiedener Kategorien ausgezeichnet werden. Hierzu wurden **drei Hauptkategorien** identifiziert, welche sich nach den Akteursgruppen unterscheiden, die die Verstetigungsprozesse vorangetrieben haben. Sie erlaubten zum einen eine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen, zum anderen boten sie den Teilnehmenden verständliche und nachvollziehbare Kategorien, denen sie ihre Vorhaben gut zuordnen konnten und die somit zum Mitmachen motivierten.

Darüber hinaus wurden **zwei Sonderkategorien** definiert, in denen keine direkte Bewerbung möglich war, sondern bei denen die Jury entscheiden konnte, an wen die entsprechenden Preise vergeben wurden.

Die Hauptkategorien im Wettbewerb waren:

- ▶ **Kategorie „Von Verwaltung vorangetrieben“:** Hier hat die Verwaltung selbst den Prozess vorangetrieben. Beispielsweise gab es nach der erfolgreichen Durchführung eines oder mehrerer Beteiligungsverfahren den Beschluss, Beteiligungsbeauftragte zu benennen oder ein Beteiligungsreferat einzurichten.
- ▶ **Kategorie „Von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben“:** Diese Kategorie beschreibt den Fall, bei dem etwa Stadt- und Gemeindewerke oder andere öffentliche Unternehmen ein Beteiligungsprojekt erfolgreich durchführten und auf Grundlage dessen Leitlinien für Bürgerbeteiligung formulierten.
- ▶ **Kategorie „Von öffentlichem Unternehmen vorangetrieben“:** In diese Kategorie fielen Verstetigungsprozesse, bei denen der maßgebliche Impuls von den Bürgerinnen und Bürgern kam. Dies war z. B. der Fall, wenn zunächst auf zivilgesellschaftlicher Ebene ein Beteiligungsrat eingerichtet wurde, dem die Verwaltung im weiteren Verlauf beitrug und aktiv mitgestaltete.
- ▶ **Sonderkategorie „Innovation“:** In diese Kategorie fielen Vorhaben, bei denen Bürgerbeteiligung auf besonders innovative Weise oder mithilfe von innovativen Methoden etabliert und institutionalisiert wurde (wie z. B. durch eine Beteiligungs-App).
- ▶ **Sonderkategorie „Kooperation“:** Arbeiten Akteure verschiedener Organisationen oder Organisationseinheiten in vorbildlicher Weise als Team an der Verstetigung von Beteiligung zusammen, konnten sie in dieser Kategorie ausgezeichnet werden. (Dies wäre z.B. der Fall, wenn Umweltämter verschiedener Städte oder Kommunen gemeinsam an Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung gearbeitet haben.)

3.3.2 Wettbewerbs-Jury

Die Wettbewerbs-Jury erfüllte im Wettbewerbsprozess zwei Funktionen. Zum einen war ihr Auftrag, im Rahmen von zwei Sitzungen die Finalistinnen und Finalisten und anschließend die Gewinnerinnen und Gewinner auszuwählen. Zum anderen machten die Jurymitglieder als „Botschafterinnen“ und „Botschafter“ des Wettbewerbs in ihren Netzwerken auf den Wettbewerb aufmerksam. Somit trugen sie als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren dazu bei, über den Wettbewerb hinaus eine Debatte zu guter Bürgerbeteiligung und deren Verstetigung anzustoßen.

Die Wettbewerbs-Jury bestand insgesamt aus 17 Personen, die sich aus sieben Expertinnen und Experten von Bürgerbeteiligung, sieben Bürgerinnen und Bürgern sowie drei Patinnen und Paten aus den Gewinnerprojekten des Wettbewerbs 2017/2018 zusammensetzten. Sowohl zur Gruppe der Expertinnen und Experten als auch zur Gruppe der Bürgerinnen und Bürger gehörten jeweils zwei Personen, die bereits im letzten Wettbewerbsverfahren als Jurorinnen und Juroren teilgenommen hatten. Durch die Einladung der ehemaligen Teilnehmenden wurde die Kontinuität des Prozesses gewährleistet. Die hohe Bereitschaft seitens der Expertinnen und Experten sowie der Bürgerinnen und Bürger zur erneuten Teilnahme bestätigte die überzeugende Qualität des ersten Wettbewerbs.

Die Fach-Jury bestand aus den untenstehenden Mitgliedern:

Expertinnen und Experten

- ▶ **Hanns-Jörg Sippel**, Stiftung Mitarbeit
- ▶ **Prof. Dr. Moreen Heine**, Universität zu Lübeck
- ▶ **Prof. Dr. Patrizia Nanz**, IASS Potsdam
- ▶ **Prof. Dr. Ines Mergel**, Universität Konstanz
- ▶ **Jörg Sommer**, Deutsche Umweltstiftung
- ▶ **Prof. Dr. Jens Newig**, Leuphana Universität Lüneburg
- ▶ **Prof. Dr. Hans J. Lietzmann**, Bergische Universität in Wuppertal

Patinnen und Paten aus den letzten Gewinnerprojekten

- ▶ **Ruth Glörfeld**, Landkreis Marburg-Biedenkopf
- ▶ **Ingeborg Herrmann**, Stadt Gunzenhausen
- ▶ **Rainer Carius**, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

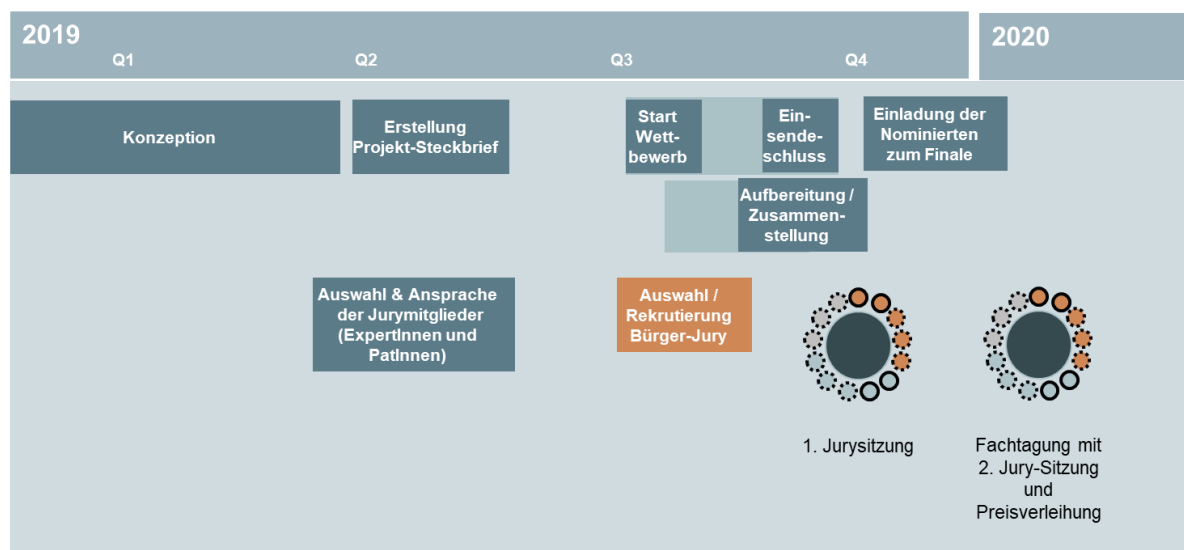
Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Jury

Die Fach-Jury wurde durch sieben Jurymitglieder aus der Bürgerschaft ergänzt. Ziel war es, vorbildliche Bürgerbeteiligung auch im Wettbewerbsprozess vorzuleben und Stimmen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürgern in die Bewertung und Auswahl der vorbildlichen Institutionen einfließen zu lassen. Die Auswahl der Jurymitglieder erfolgte in Zusammenarbeit mit einem Sozialforschungsinstitut durch eine Zufallsauswahl entlang der Kriterien Alter, Geschlecht, Wohnort und höchster Bildungsabschluss. Dadurch wurde eine gute Durchmischung der Zusammensetzung der Teilnehmenden sichergestellt.

3.3.3 Ablauf des Wettbewerbs

Nach der Erstellung des Wettbewerbskonzepts und der Auswahl der Jurymitglieder starteten die Organisatoren mit der Bewerbung des Wettbewerbs, die mit dem Wettbewerbsstart im September 2019 ihren Höhepunkt nahm. Die sechswöchige Einreichungsphase der Bewerbungen wurde im Verlauf um eine Woche verlängert, um die Anzahl der Einreichungen zu erhöhen. Nach Ende der verlängerten Einreichungsfrist arbeitete die Koordinierungsstelle des Wettbewerbs die Unterlagen für die Jury auf und gab eine erste Voreinschätzung zur Einstufung der Bewerbungen auf Basis der Bewertungskriterien. Daraufhin folgte die erste Jurysitzung im November 2019, bei der die Jurymitglieder die Finalistinnen und Finalisten gemeinsam auswählten. Diese präsentierten dann ihre Bewerbungen auf der zweiten Jurysitzung im Rahmen der Fachtagung und Preisverleihung im Februar 2020. Am gleichen Tag wählten die Jurymitglieder die Gewinnerinnen und Gewinner aus, welche im Anschluss von der Bundesumweltministerin prämiert wurden. Folgende Abbildung zeigt den Überblick der Phasen im Wettbewerb in Verbindung mit der Zeitachse.

Abbildung 3: Zeitplan des Wettbewerbs 2019/20 im Überblick (eigene Darstellung)



Im Folgenden werden der Verlauf der beiden Jurysitzungen und die begleitende Kommunikation im Wettbewerbsprozess näher beschrieben.

3.3.3.1 Erste Jurysitzung am 21. November 2019

Die erste Jurysitzung fand am 21. November 2019 im BMU in Berlin statt. Ziel der Jurysitzung war es, aus den Einreichungen die maximal zwölf Favoriten zu identifizieren und für das Finale zu nominieren. Anhand der von der Koordinierungsstelle aufbereiteten Shortlist diskutierte die Jury entlang der einzelnen Kategorien die Qualität der Bewerbungen und entschied sich für folgende elf Projekte für den Einzug ins Finale:

Von Verwaltung vorangetrieben:

- ▶ Stadt Karben
- ▶ Stadt Weinstadt
- ▶ Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Stadt Hamburg
- ▶ Stadt Konstanz
- ▶ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
- ▶ Hoahrheinkommission
- ▶ Stadt Hoyerswerda
- ▶ Stadt Köln

Von öffentlichen Unternehmen vorangetrieben

- ▶ Zweckverband Stadt-Umland-Bahn Nürnberg-Erlangen-Herzogenaurach

Von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben:

- ▶ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin

► Stadt Augsburg

3.3.3.2 Zweite Jurysitzung und Auswahl der Gewinnerinstitutionen

Die Auswahl der Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb fand im Rahmen einer ganztägigen Fachtagung statt, welche in Kapitel 4.4 näher beschrieben wird. Am Vormittag bekamen die Finalistinnen und Finalisten in kurzen Pitch-Präsentation die Möglichkeit, die vorbildlichen Aspekte ihres Verstetigungsprozesses der Bürgerbeteiligung für die Jury und das Publikum darzulegen. Im Anschluss hatte die Jury Zeit, den Vortragenden Fragen zu stellen. Nach Ende der Präsentationen zog sich die Jury gemeinsam zur Beratung zurück und wählte in ihrer zweiten Jurysitzung die Erstplatzierten aus. Folgende Institutionen gingen als Gewinnerinnen und Gewinner aus dem Wettbewerb hervor.

Tabelle 5: Gewinnerinnen und Gewinner im Wettbewerb 2019/20 (eigene Darstellung)

Kategorie	Institution	Ziele der Verstetigung
Von Verwaltung vorangetrieben	Hochrheinkommission	Mit der Entwicklung der neuen Strategie der Hochrheinkommission wurde das Themenfeld Begegnung, zu welchem Beteiligung gehört, als Schwerpunkt definiert. Ziel der Beteiligung ist, eine nachfrageorientierte Leistung zu erbringen, die sich an den Nutzerinnen und Nutzern der Leistungen der Hochrheinkommission ausrichtet; seien es Bürgerinnen und Bürger oder Kolleginnen und Kollegen aus diversen Fachstellen. Ergebnis ist, dass die Dienstleistungen und Angebote von Bürgerinnen und Bürgern in der Form von „Prototyping“ entwickelt werden und die jeweilige Zielgruppe in der Entstehung miteinbezogen wird.
Von Bürgerinnen und Bürger vorangetrieben	Lokale Agenda 21 - für ein zukunftsfähiges Augsburg	In Augsburg ging die Initiative zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 von der Zivilgesellschaft aus und holte dann Stadtrat und Stadtverwaltung mit ins Boot. Es wurde eine städtische Geschäftsstelle für einen Nachhaltigkeitsbeirat aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft eingerichtet. Die Steuerung des Prozesses lag und liegt im Agenda Team, dem monatlichen Treffen der Vertreterinnen und Vertreter der (aktuell 30) Agenda Foren mit der städtischen Geschäftsstelle. In den Agenda Foren sind zahlreiche Bürgerinnen und Bürger aktiv, aber auch einige Unternehmen und Verwaltungsstellen. Hier wurden 2014 und 2015 die „Zukunftsleitlinien für Augsburg“ entwickelt, die als orientierende Grundlage für Augsburgs Stadtentwicklung vom Stadtrat beschlossen wurden und von vielen Akteuren der Stadtgesellschaft umgesetzt werden.
Sonderpreis Innovation	Stadt Konstanz	Die Erfahrungen aus vielen Bürgerbeteiligungsprozessen führten in der Stadt Konstanz zu der Erkenntnis, dass es eine Verständigung über Rahmenbedingungen, Begrifflichkeiten, Prozess- bzw. Ergebnisqualität und insbesondere über Informationsverhalten gegenüber der Öffentlichkeit geben muss. Aus diesem Grund wurde 2013 die Stelle eines Beauftragten für Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement geschaffen. Die beiden Arbeitsfelder bilden eine strategische Einheit, da klassisches, freiwilliges Engagement (Vereine, Nachbarschaften) zur Ermächtigung der Bürgerschaft führt und somit mittelbar die Bürgerbeteiligung

		ertüchtigt. Der Oberbürgermeister beauftragte 2014 die Erstellung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung für die Stadt Konstanz.
Sonderpreis Kooperation	Stadt Hoyerswerda	Im Jahr 2019 wurde erstmalig für die Stadt Hoyerswerda ein Bürgerhaushalt aufgestellt. Der Stadtrat beschloss am 27.11.2018 die Gelder, die Hoyerswerda aus dem Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020 in einer Höhe von insgesamt 140.000 € erhält, zum Bürgerhaushalt zusammenzufassen. Für die konzeptionelle Umsetzung des Gesamtverfahrens Bürgerhaushalt wurde die Stelle „Sachbearbeitung Bürgerbeteiligung“ innerhalb der Stadtverwaltung geschaffen. Hier ist ebenfalls die Aufgabe der Einbeziehung der Bürgerschaft in die Konzept- und Leitbilderstellungen der Stadt sowie bei Vorhaben zur strukturellen Weiterentwicklung der Stadt angesiedelt.

Die Hochrheinkommission gewann in der Kategorie „Von Verwaltung vorangetrieben“ den Wettbewerb und überzeugte die Jury mit ihrer sehr guten grenzüberschreitenden Kooperation und der Art und Weise, wie in den Prozessen Intellekt und Gefühle aktiviert und angesprochen wurden. In der Kategorie „Von öffentlichen Unternehmen vorangetrieben“ wurde keine Auszeichnung vergeben, da laut der Jury keines der Projekte alle erforderlichen Kriterien für die Verstetigung von Bürgerbeteiligung erfüllte, um als vorbildliches Beispiel zu gelten. Die „Lokale Agenda 21 – für ein zukunftsfähiges Augsburg“ gewann in der Kategorie „Von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben“, weil das Projekt durch einen Bottom-up-Ansatz stetig gewachsen ist und dadurch kooperatives Denken in der Stadtgesellschaft vorangebracht hat. Der Sonderpreis für Innovation ging an die Stadt Konstanz, die sich besonders durch die Anwendung sehr vieler verschiedener innovativer Formate in ihrem Beispielprojekt hervorgetan hat. Zusätzlich verlieh die Jury an die Stadt Hoyerswerda den Sonderpreis für Kooperation, da die Menschen aus einer konfliktären, schwierigen Lage durch gelungene Kooperation positive Anreize und eine beginnende Verstetigung für Bürgerbeteiligung entwickelt haben.

Als Höhepunkt der Veranstaltung wurden die Preisträgerinnen und Preisträger nach der Bekanntgabe der Entscheidung von Bundesumweltministerin Svenja Schulze ausgezeichnet.

3.3.4 Öffentlichkeitsarbeit

Die Informationen zum Wettbewerb wie Ablauf, Teilnahmebedingungen und Bewertungskriterien sowie das Bewerbungsformular waren auf der BMU-Website eingebunden. Diese bot eine etablierte Plattform zur Bewerbung und Bereitstellung der Informationen. Zur Umsetzung auf der BMU-Website legte IFOK ein Konzept vor und erstellte anschließend die Texte für die Website sowie die Materialien zur Befüllung der Seite. Die wurde am 16. August 2019 live geschaltet: Seitdem fanden Interessierte unter www.vorbildliche-buergerbeteiligung.de alle Informationen rund um den Wettbewerb.

Um zur Teilnahme am Wettbewerb aufzurufen, erstellte IFOK in der Vorbereitung verschiedene Materialien. Dazu gehörten Texte und Materialien für die Website, ein Wettbewerbsflyer, eine Pressemitteilung, ein Informationspapier mit allen zentralen Informationen zum Wettbewerb im Überblick sowie ein Multiplikatorenpaket für die Mitglieder der Jury. Letzteres beinhaltete

Textbausteine für verschiedene Kommunikationskanäle sowie hilfreiche Materialien und Hintergrundinformationen. Die Jurymitglieder erhielten das Multiplikatorenpaket mit der Bitte in ihren Netzwerken auf den Wettbewerb aufmerksam zu machen und die Kommunikation zum Wettbewerb zu unterstützen. Der Flyer wurde in einer barrierefreien Online-Version erstellt, die auf der Wettbewerbswebsite eingebunden wurde.

Die Durchführer des Wettbewerbs haben eine Koordinierungsstelle für den Wettbewerb mit eigener E-Mail-Adresse und Telefonnummer eingerichtet. Die Koordinierungsstelle nahm über den gesamten Verlauf des Wettbewerbs telefonische und schriftliche Rückfragen entgegen.

3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziel der 2017/2018 und 2019/2020 durchgeführten Wettbewerbe war die Identifizierung von vorbildlichen Beteiligungsprojekten und Verstetigungsprozessen sowie die Erhöhung deren Sichtbarkeit. Während der erste Wettbewerb in einem breiteren Ansatz deutschlandweit vorbildliche Beteiligungsprojekte identifizierte, fokussierte der zweite Wettbewerb insbesondere auf die Verstetigung guter Beteiligungsprojekte. Die Durchführung der Wettbewerbe zeigte, dass im Zuständigkeitsbereich des BMU (bzw. BMUB) viele gute Beteiligungsprojekte existierten. Dem ersten Wettbewerbsaufruf folgten rund 160 Projekte in den Bereichen Bau, Städtebau, Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Im zweiten Wettbewerbsaufruf 2019/2020, nun im Zuständigkeitsbereich Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, belief sich die Zahl der Einreichungen auf 21. In beiden Wettbewerben wurden Institutionen mit Vorbildcharakter identifiziert und im Rahmen einer Fachtagung ausgezeichnet. Die geringere Anzahl an Einreichungen zum zweiten Wettbewerb ließ sich zum einen auf den enger gefassten Themenbereich als auch auf das Fokusthema „Verstetigung von Bürgerbeteiligung“ zurückführen. Es zeigte sich, dass Verstetigung von Beteiligung, z.B. durch Leitlinien oder die Bereitstellung von Ressourcen, in Institutionen noch ausbaufähig ist, wengleich es auch hier herausragende Ansätze zu verzeichnen gab. Die Gewinnerinnen und Gewinner der Wettbewerbe wurden bei den jeweiligen Siegerehrungen sowie auf der Website des BMU öffentlichkeitswirksam präsentiert. Durch eine Einbindung in die begleitenden Fachtagungen zu guter Beteiligungspraxis in den Jahren 2018 und 2020 wurde des Weiteren die Anschlussfähigkeit und Streuung der Best-Practices in der Beteiligungscommunity gewährleistet.

4 Fachtagungen

4.1 Hintergrund und Ziele

Im Rahmen des Modellprojekts wurden drei Fachtagungen zu vorbildlicher Bürgerbeteiligung durchgeführt, die sich sowohl an Fachakteure aus der Wissenschaft und Praxis richteten als auch an die interessierte Öffentlichkeit. Die Fachtagungen fanden im BMU in Berlin statt. Die erste Fachtagung im Jahr 2017 hatte zum Ziel, Erfolge guter Bürgerbeteiligung sichtbar zu machen und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Die beiden folgenden Fachtagungen im Jahr 2018 und 2020 nahmen gezielt die Präsentationen der herausragendsten Projekte und Institutionen aus den jeweils vorgeschalteten Wettbewerben in den Fokus. Somit wurden auch hier herausragende Prozesse der Bürgerbeteiligung und deren Verstetigung in Deutschland sichtbar gemacht. Darüber hinaus boten sie dem Publikum durch thematische Inputs und Workshops die Möglichkeit zur Know-how-Vermittlung zum Thema vorbildliche Bürgerbeteiligung und deren Verstetigung. Die drei Fachtagungen werden im Folgenden einzeln beschrieben.

4.2 Fachtagung „Bürgerbeteiligung auf Bundesebene“

Um die Etablierung der Bürgerbeteiligung auf Bundesebene weiter voranzutreiben, führten das BMUB und das UBA am 11. Juli 2017 die Fachtagung „Bürgerbeteiligung auf Bundesebene – Erfolge und Perspektiven“ durch. Angesichts des Endes der Legislaturperiode sollte auf dieser Fachtagung zunächst ein Rückblick auf bereits erfolgte Bürgerbeteiligungsprozesse auf Bundesebene geworfen werden. Darauf aufbauend sollten die Teilnehmenden eine kritische Bilanz ziehen, wie Bürgerbeteiligung gestärkt wurde und welche Perspektiven es für die Zukunft geben würde. Folgende Fragen wurden behandelt: Welche Beteiligungsverfahren wurden auf Bundesebene durchgeführt? Wie wurde die Beteiligung durchgeführt und gestaltet? Wie waren Resonanz und Ergebnisse? Welche Schlüsse sind daraus zu ziehen für das weitere politische Handeln?

Zum Auftakt der Veranstaltung gaben drei Vertreterinnen und Vertreter aus Bundeskanzleramt, Bundesumweltministerium und dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (neu: Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung) Impulse zu guter Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. Die Vorträge zeigten die Vielfalt an Beteiligungsprozessen auf Bundesebene auf und lieferten einen gelungenen Auftakt der Veranstaltung. Anhand des Dialogs des Bundeskanzleramtes „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ wurden verschiedene Erfolgsfaktoren dargelegt: Förderlich war, dass der Prozess vom Kabinett mitgetragen wurde und eine breite Einbindung der Ressorts in die Erarbeitung des Prozesses erfolgte. Für einen Ausbau der Reichweite half die Einbindung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Zudem wurde ein Mix an Online- und Offline-Formaten zur Beteiligung angeboten, um möglichst viele Menschen zu erreichen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie führte den Bürgerdialog Stromnetz zur Akzeptanzsteigerung beim Netzausbau durch. Die Erfolgsfaktoren waren hier die Präsenz vor Ort durch Bürgerbüros, ein Dialog-Mobil und Dialogveranstaltungen mit verschiedenen Zielgruppen. Außerdem wurde die komplexe Informationslage zielgerichtet und verständlich aufbereitet und konnte so zu einer Versachlichung der Debatten beitragen. Der letzte Impuls erfolgte zur Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche für hochradioaktive Abfälle in Deutschland und präsentierte dabei einen noch jungen Prozess. Herausfordernd dabei seien die Langwierigkeit und Komplexität des Themas. Ein unabhängiges Gremium, u.a. mit Bürgerinnen und Bürgern, soll den Prozess begleiten und eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit die Akzeptanz der Bürgerschaft steigern.

Darüber hinaus bot die Tagung den Besucherinnen und Besuchern die Möglichkeit, in verschiedenen Foren über Themen wie E-Partizipation, Übertragung lokaler Formate auf die Bundesebene oder partizipative Gesetzgebung auf Bundesebene zu diskutieren. Im Forum zu innovativen Formaten lokaler Beteiligung wurde diskutiert, dass es einer neuen Perspektive, nämlich „Bürgerinnen und Bürger suchen Beteiligung“ statt „Beteiligung sucht Bürgerinnen und Bürger“, bedarf. Nicht immer müssten Formate neu sein; auch bodenständige Prozesse könnten Innovationen hervorbringen. Herausforderungen stellten das Zusammenspiel von Akteuren im Beteiligungsbereich sowie das Erreichen von organisierten und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern dar. Fazit war, dass die lokale Ebene ein Experimentierfeld für Bürgerbeteiligung sei, von der die Landes- und Bundesebene lernen könnten.

Im Forum zu partizipativer Gesetzgebung auf Bundesebene wurde angeregt, die Rolle der Bürgerinnen und Bürger in parlamentarischen Prozessen zu klären. Eine Herausforderung sei die geforderte Verbindlichkeit im Umgang mit Erkenntnissen aus der Beteiligung: Diese könnte nur zur Ausgestaltung des Verfahrens, nicht aber zu den Entscheidungen gewährleistet werden. Bei E-Partizipationsprozessen in der Gesetzgebung sei es wichtig, Bürgerinnen und Bürger adressatengerecht einzubeziehen und Kontext, Rahmen sowie politische Einbettung der Themen zu vermitteln. Dennoch herrschte eine Skepsis gegenüber Online-Verfahren und der Komplexität von Inhalten und Auswertungsprozessen. Wichtig sei auch hier Transparenz, eine klare Zieldefinition und die allgemeinverständliche Aufbereitung von Informationen, um Akzeptanz, Legitimation und Verstehen zu fördern.

Im Forum zu E-Partizipation und Open Government wurden als Erfolgsfaktoren diskutiert, dass auch innerhalb der durchführenden Organisation eine offene Beteiligungskultur und Partizipationsfähigkeit vorhanden sein müsse. Verstärkt müsste aber die Nutzerperspektive in den Fokus gerückt werden. Ein kontinuierlicher Dialog zwischen Initiatoren und Beteiligten sei dazu nötig. Herausforderungen der E-Partizipation seien Angst vor Kontrollverlust. Grundsätzlich sollte Online-Beteiligung zukünftig weniger projektgetrieben sein, sondern eine kontinuierliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Verwaltungshandeln und Politikgestaltung ermöglichen.

Zusätzlich präsentierte der Markt der Möglichkeiten den Teilnehmenden Informationen zu verschiedenen Bürgerbeteiligungsprozessen und bot ihnen eine weitere Austauschplattform. Diese Informations- und Netzwerkmöglichkeiten stießen bei den Beteiligten auf großes Interesse und positives Feedback.

Zum Abschluss der Veranstaltung leitete die Moderatorin eine angeregte Podiumsdiskussion zum Thema „Placebo oder Gewinn? – Wie kann Bürgerbeteiligung die parlamentarische Demokratie sinnvoll stärken?“. Als Kernelemente der Diskussion wurden genannt, dass für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung Ernsthaftigkeit, geregelte Rahmenbedingungen, Ressourcen und Kompetenzen vorhanden sein müssten. Außerdem seien ein passendes Beteiligungsformat, Erwartungsmanagement, Transparenz und eine zeitnahe Rückkopplung der Ergebnisse grundlegende Regeln, die zum Gelingen beitragen würden. Eine „Citizen Jury“ könnte zur Neutralität der Debatte beitragen.

Die Veranstaltung traf auf großes Interesse – dies zeigte auch die Teilnehmeranzahl von insgesamt ca. 160 Personen.

Die Ergebnisse der Fachtagung wurden in einer Veranstaltungs-Dokumentation¹⁰ zusammengefasst.

4.3 Fachtagung und Preisverleihung des Wettbewerbs 2018

Die Fachtagung am 21. November 2018 mit Prämierung der Gewinnerinnen und Gewinner fand zum Abschluss des Wettbewerbs „Ausgezeichnet -Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ statt, der 2017/18 durchgeführt wurde.

Die Veranstaltung sollte dem Publikum einen Eindruck des Wettbewerbs aus unterschiedlichen Perspektiven vermitteln. Deshalb wurden neben der Expertenjury auch Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerjury und der Projekte für eine Mitwirkung angefragt: Auf dem Podium gab die Jury Erlebnisse aus dem Auswahl- und Entscheidungsprozess wieder. Dabei wurde die Wichtigkeit einer frühen Beteiligung betont. Außerdem müsste die Relevanz der Ergebnisse bei Behörden erwirkt werden, z. B. durch Einfluss auf die Rechtssetzungsabteilungen. Die Inklusion vieler Gesellschaftsgruppen, insbesondere der jungen, in die Projekte durch kreative Vorgehensweisen wurde positiv hervorgehoben. Zudem könnten komplexe Sachverhalte mit Hilfe digitaler Unterstützung und Informationsbereitstellung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

In den Foren trugen Vertreterinnen und Vertreter der Projekte und der Expertenjury themenspezifische Kurzinputs vor. Dieses Zusammenspiel von Theorie und Praxis nahmen die Teilnehmenden als positiv wahr. Forum 1 beschäftigte sich mit Ansätzen und Erfolgsfaktoren einer inklusiven Beteiligung. Kernelemente der Diskussion waren z. B. die Einbindung beteiligungsferner Menschen durch aufsuchende Formate. Zur Ansprache wurde eine Zufallsauswahl der Teilnehmenden empfohlen – die jedoch eine Aktivierung der Zielgruppe nicht ersetze. Ein unterstützendes Mittel sei hier die Aufwandsentschädigung und Wertschätzung für die Beteiligten. Einblicke in die Praxis lassen erkennen, dass ein Bottom-up-Ansatz, flache Hierarchien zwischen Organisatoren und Teilnehmenden sowie das Erzielen schneller Erfolge besondere Erfolgsfaktoren darstellen. Forum 2 behandelte Möglichkeiten, die durch die Digitalisierung im Bereich der E-Partizipation geboten werden. Beim Praxiseinblick fiel auf, dass die E-Partizipation eine gute Lösung für die Darstellung komplexer Probleme bot. Durch einen spielerischen Ansatz und niedrigschwelligen Zugang könne Reichweite erhöht und somit eine größere Legitimationsbasis geschaffen werden. Jedoch würden beteiligungsferne Gruppen auch hier schwer erreicht. Das Internet berge aber nicht nur Chancen; denn wenig Kontroll-, Eingriffsmöglichkeiten und Regelungen seien Herausforderungen für die heutige Demokratie. Es wurde das Resümee gezogen, dass Online-Formate zwar Reichweite generierten, jedoch nicht den vertrauensvollen persönlichen Diskurs ersetzen könnten. Im Forum 3 wurden Bürgerbeteiligungsverfahren bei Gesetzgebungen diskutiert. Eine große Herausforderung sei hier, Gesetzesentwürfe in allgemeinverständliches Deutsch zu übersetzen und trotzdem Rechtssicherheit zu gewährleisten. Auch bei diesem Thema sei eine frühe Einbindung wichtig sowie die Präsenz eines „neutralen Wächters“. Eine Herausforderung für diese Prozesse sei auch die Dauer der Beteiligungsverfahren; die Welt drehe sich weiter, neue Gesetze und Richtlinien würden entstehen.

Aus den Praxisberichten konnten die Teilnehmenden Lerneffekte für ihr eigenes Handeln ziehen. Zusätzlich bekamen die nominierten Bewerberinnen und Bewerber die Möglichkeit, sich und ihre Projekte mit einem Infostand in einem Wandelgang vorzustellen. Insgesamt folgten

¹⁰ Die Dokumentation ist verfügbar unter:
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/fachtagung_buergerbeteiligung_dokumentation_bf.pdf (26.03.2020)

neun der zwölf nominierten Projekte dieser Einladung und gestalteten ihre Präsentationsfläche teils sehr aufwändig und interaktiv, standen dort für Rückfragen und zum Austausch zur Verfügung. Staatssekretär Jochen Flasbarth nahm sich die Zeit, jedes Projekt des Wandelganges einzeln zu würdigen. Dies wurde durch alle Beteiligten als sehr wertschätzend aufgenommen.

Insgesamt nahmen rund 110 Personen an der Tagung teil. Ursprünglich wurde mit einer Teilnehmezahl von 120 bis 170 Personen gerechnet. Die tatsächliche Anzahl blieb demnach hinter den Erwartungen zurück, die u. a. durch die sehr gut besuchte letztjährige Veranstaltung entstand. Dieser Umstand war darauf zurückzuführen, dass es sich um eine stark auf den Wettbewerb fokussierte Veranstaltung handelte, die den Teilnahmekreis dadurch bereits einschränkte; auch wenn die Foren und generellen Eindrücke der Jury- und Projektmitglieder an ein breites Publikum gerichtet waren. Dennoch zeigten sich sowohl die Mitwirkenden als auch die Nominierten und Gewinnerprojekte am Ende der Veranstaltung sehr zufrieden.

Die Ergebnisse der Fachtagung wurden in einer Veranstaltungs-Dokumentation zusammengefasst und allen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt.

4.4 Fachtagung und Preisverleihung des Wettbewerbs 2020

Im Rahmen der Fachtagung am 25. Februar 2020 wurden die besten Beiträge des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung 2019/2020“ von einer interdisziplinären Jury ausgewählt und von Bundesumweltministerin Svenja Schulze ausgezeichnet. Die Jury setzte sich aus Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Patinnen und Paten aus den Gewinner-Projekten des vorangegangenen Wettbewerbs zusammen.

Insgesamt wurden 21 Wettbewerbsbeiträge eingereicht (18 formal gültig) von denen elf von der Jury in drei Kategorien nominiert wurden. Bewerben konnten sich Verwaltungen und öffentliche Unternehmen, die vorbildliche Prozesse der Verstetigung von Bürgerbeteiligung durchführten.

Neben der Prämierung und drei Fach-Workshops zu den Themen Verstetigung, Beispiele aus dem Ausland und Leitlinien guter Bürgerbeteiligung konnten die Teilnehmenden der Fachtagung 2020 auch an den Pitch-Präsentationen der Finalistinnen und Finalisten beiwohnen. Die Teilnehmenden erhielten dadurch vielzählige Eindrücke aus gelebten Maßnahmen und Strategien zur Verstetigung von Bürgerbeteiligungsprozessen auf kommunaler, regionaler und Landesebene. Fragen aus der Jury und aus dem Publikum ergänzten die Präsentationen und bereiteten die Jury auf ihre Entscheidung vor. Diese zog sich für die Auswahl der Gewinnerinnen und Gewinner in eine geschlossene Sitzung zurück.

In den drei parallel stattfindenden Fach-Workshops leiteten Impulsvorträge die anschließenden Diskussionen bzw. Arbeitsphasen ein. Dabei wurden verschiedene Methoden und Formate gewählt. Die Workshops boten dadurch die Möglichkeit zum intensiven Austausch innerhalb der für die Teilnehmenden relevanten Themenfelder. Der erste Workshop widmete sich dem Thema Verstetigung von Bürgerbeteiligung in der Verwaltung. Als Impuls diente der Prozess zum Standortauswahlverfahren zur Endlagersuche für hochradioaktive Abfälle in Deutschland. Der Kulturwandel innerhalb von Institutionen wurde als wichtiger Einfluss auf Verstetigung festgestellt. Um den Kulturwandel anzustoßen könnte ein Experimentierraum dienen, z. B. mit bestimmten Personengruppen innerhalb der Institution. Als Hindernisse für Verstetigung wurden unwichtige Themen, geringer Beteiligungsspielraum und schlechte Beteiligungsprozesse angeführt. Um Verstetigung von Bürgerbeteiligung zu stärken, müssten Personal, Budget, eine Qualifikation der Mitarbeitenden und bestenfalls eine Stabstelle zur

Koordination und Steuerung gesichert sein. Eine Willkommenskultur für neue Ideen in der Verwaltung und die Vermeidung von Informationsverlusten zwischen Ämtern durch klare Zuständigkeiten trüge ebenfalls positiv bei. Außerdem wurde ein Gütesiegel für gute Beteiligungsprozesse vorgeschlagen.

Im zweiten Workshop wurde der Blick ins Ausland geworfen und thematisiert, wie Bürgerbeteiligung im Jahr 2050 aussehen könnte. Dazu gab es einen Impulsvortrag zu dem Praxisbeispiel des Bürgerrats der deutschsprachigen Minderheit in Belgien. Die Diskussionen der Teilnehmenden zeigten, dass Verantwortung für die Vision der Bürgerbeteiligung in Deutschland eine große Rolle spiele: die Bevölkerung müsse für eine lebendige Demokratie selbst Verantwortung übernehmen, ebenso wie die politischen Institutionen, indem sie Bürgerbeteiligung als wichtiges Instrument einsetzen. Durch Beteiligung könnten eine offene Diskussionskultur, soziales Lernen und informierte Entscheidungsvorbereitungen erzielt werden. Beteiligungsmöglichkeiten würden 2050 auf allen Ebenen geboten, barrierefrei sein und alle Bevölkerungsinteressen ansprechen. Administrative Hindernisse würden bis dahin abgebaut und die direkte Demokratie gestärkt. Bestenfalls sollten diese Forderungen bereits jetzt umgesetzt werden - und nicht erst im Jahr 2050.

Im dritten Workshop wurden die Leitlinien guter Bürgerbeteiligung des BMU¹¹ thematisiert. Kernelemente der Leitlinien sind Ziel- und Rahmensetzung, Prozessdesign, Prozessqualität sowie die Ergebnissicherung. Wichtig sei es, den Prozess der Erarbeitung selbst zu durchlaufen, um Akzeptanz und ein gemeinsames Verständnis zu sichern. Trotzdem sollte auch bereits vorhandenes Wissen einbezogen werden. Leitlinien könnten Transparenz erzeugen und zur Versachlichung von Dialogen beitragen.

Die Moderatorin eröffnete die Prämierung der Gewinnerinnen und Gewinner durch ein Kurzinterview mit Bundesumweltministerin Schulze, die allen Wettbewerbsteilnehmerinnen und -teilnehmern gegenüber ihre Wertschätzung ausdrückte. Eine Laudatio ausgewählter Jury-Mitglieder leitete die Bekanntgabe der Gewinnerinnen und Gewinner in den jeweiligen Kategorien ein. Die Ministerin verlieh Urkunden an die Prämierten und sprach ihren Dank aus.

Trotz der Fokussierung auf das Thema der Verstetigung von Bürgerbeteiligung konnte mit insgesamt 115 Teilnehmenden die ursprünglich anvisierte Zahl von 120 annähernd erfüllt werden. Im Unterschied zur vorherigen Fachtagung und Prämierung wurden die 10 Pitch-Präsentationen der Finalistinnen und Finalisten in die Veranstaltung integriert. Das Publikum konnte so Einblicke in die Verstetigungspraxis und in die Jury-Arbeit erlangen. Zum anderen führte dies dazu, dass die Veranstaltung umfassender als im Vorjahr wurde. Diesem Umstand wurde mit einem abwechselnden Programm begegnet, zu dem sich die Teilnehmenden zufrieden äußerten.

Die Ergebnisse der Fachtagung wurden in einer Veranstaltungs-Dokumentation zusammengefasst.¹²

4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der Durchführung der drei Fachtagungen wurde das übergeordnete Ziel des Modellprojekts, die Qualität von Beteiligungsprozessen im Themenbereich des BMU zu steigern, verfolgt, umgesetzt und nach einer ersten Einschätzung erreicht. Ein wichtiger Schritt dabei war es,

¹¹ Verfügbar unter

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf (26.03.2020)

¹² Zum Zeitpunkt der Erstellung des Abschlussberichtes befand sich die Dokumentation in der Finalisierung und wurde noch nicht veröffentlicht.

Beispiele guter Beteiligungspraxis sichtbar zu machen. Auf allen Fachtagungen wurden demnach konkrete, vorbildliche Beispiele von Bürgerbeteiligung einem breiteren Publikum vorgestellt. Der thematische Schwerpunkt wurde dabei immer unterschiedlich gesetzt. In der ersten Veranstaltung legten ihn die Organisatoren auf die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. In den Folgeveranstaltungen nahmen die Fachtagungen die Themen einer vorbildlichen Beteiligungspraxis sowie die langfristige Verstetigung von Bürgerbeteiligung in Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen in den Blick.

Den Erfahrungsaustausch unter den Akteuren in der Beteiligungs-Community und das gegenseitige Lernen zu fördern, war eine weitere Maßnahme, um die Qualität von Bürgerbeteiligung zu steigern. Das ermöglichten die Veranstalter den Besucherinnen und Besuchern der Tagungen durch diverse Formate. Dies waren zum einen themenbezogene Workshops sowie ein Wandelgang zu verschiedenen Projekten und zum anderen Diskussionsformate, in denen sich das Fachpublikum austauschen und vernetzen konnte.

5 Planspiel „Bienen, Schmetterlinge und Co – Insekten schützen“

Ziel des Planspiels „Bienen, Schmetterlinge und Co – Insekten schützen“ war es, junge Menschen am „Aktionsprogramm Insektenschutz“ des BMU zu beteiligen. Dadurch fand zum einen die sehr wichtige Stimme von jungen Menschen Eingang in die Politik, zum anderen konnte ihnen das Thema sowie der Politikbetrieb spielerisch nähergebracht werden. Am 6. und 7. November 2018 schlüpfen dazu 24 junge Menschen zwischen 16 und 25 Jahren für zwei Tage in die Rolle von Mitarbeitenden des Bundesumweltministeriums und diskutierten ihre Ideen zum Insektenschutz. Das Planspiel war Teil einer breiten öffentlichen Diskussion zu den Maßnahmenvorschlägen des BMU zum „Aktionsprogramm Insektenschutz“, welches 2019 fertiggestellt wurde.

Die Teilnehmenden wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dafür wurden 10.000 junge Menschen in Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt über Ziehungen bei den Einwohnermeldeämtern angesprochen. Die jungen Erwachsenen hatten die Möglichkeit über ein Online-Tool ihr Interesse an der Teilnahme zu bekunden. Basierend auf den Auswahlkriterien Alter, Geschlecht und Wohnort wurden 30 junge Menschen eingeladen.

Die jungen Erwachsenen erhielten durch eine Mitarbeiterin des BMU einen fachlichen Einstieg in das Thema Insektenschutz und vertieften diese Einblicke mit einem Brainstorming zur zukünftigen Insektenvielfalt. Im Anschluss teilten sich die Teilnehmenden in Fachreferate auf. Mentorinnen bzw. Mentoren des BMU oder UBA führten sie in die Arbeit der jeweiligen Fachreferate mit einem kurzen Input ein und betreuten sie während ihrer Diskussionen zu Maßnahmen für den Insektenschutz. Die Teilnehmenden erhielten dadurch neben fachlichen Einblicken auch Hintergründe zur Referats-Arbeit eines Ministeriums. In einer nachgespielten Verbändeanhörung stellten die jungen Menschen ihren ausgearbeiteten Maßnahmenplan den anderen Referaten vor, diskutierten diesen gemeinsam und überarbeiteten die Pläne im Anschluss nochmals auf Grundlage der Diskussionen. Ihre finalen Maßnahmenpläne stellten die jungen Fachreferate am Ende des Planspiels der zuständigen Unterabteilungsleiterin des BMU vor und diskutierten die Ansätze gemeinsam.

Der Maßnahmenplan enthielt Vorschläge zum Ausbau finanzieller Förderungen verschiedener Akteure. So schlugen die Entwicklerinnen und Entwickler Forschungsprämien vor, insbesondere für die Beforschung der ökologischen Lebensgrundlagen der Insekten, zur Ursachenermittlung des Insektensterbens, der Bestandsüberwachung sowie der Optimierung des Düngemiteleinsatzes. Die Teilnehmenden schlugen als Maßnahme zum einen eine Kooperation zwischen BMU und der chemischen Industrie vor. Zum anderen empfahlen sie die Weiterentwicklung von Alternativen zu Pflanzenschutzmitteln und deren verbesserte Wirkung auf Insekten. Insektenfreundliche Strukturen in der Agrarlandschaft sollten laut Maßnahmenplan ebenfalls gefördert werden, z. B. Blühflächen und Ackerrandstreifen. Die Maßnahmen bezogen sich aber auch auf Schaffung insektenfreundlicher Strukturen außerhalb der Agrarlandschaft, z. B. der Begrünung von Infrastrukturen. Um Bewusstsein für das Thema zu schaffen, schlugen die Teilnehmenden Bildungskampagnen und schulische Aufklärungs- und Projektarbeit vor. Aber auch Kindergartenkinder, Kommunen, Gärtnerinnen und Gärtner sollten bei der Aufklärungsarbeit berücksichtigt werden. Beratungsleistungen für Landwirte wurden vorgeschlagen, die Alternativen zu bzw. den verminderten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln behandeln sollten. Eine Maßnahme bezog sich auf die Durchführung eines Wettbewerbs zum Insektenschutz. Für eine Vernetzung der Akteure schlugen die Verantwortlichen eine Plattform zum Austausch und Veröffentlichung neuester Forschungsergebnisse vor. Dabei sollen auch internationale Ansätze zum Insektenschutz berücksichtigt werden. Eine weitere Maßnahme

betrifft die strengere Regulierung von Pflanzenschutzmitteln. Außerdem wurden Maßnahmen zum Boden- und Gewässerschutz sowie zur Vermeidung von Verunreinigungen in Naturschutzgebieten durch Schadstoffe und Chemikalien angemerkt. In Naturschutzgebieten sollte der Vollzug strenger durchgeführt und Pufferzonen ausgedehnt werden.

Das Planspiel steht exemplarisch für die Beteiligungspraxis des BMU. Die Ansprache der jungen Menschen per Zufallsauswahl funktionierte sehr gut. Von den 10.000 Angeschriebenen meldeten sich ca. 270 Interessierte zurück. Insgesamt war zu beobachten, dass sich der Großteil der jungen Menschen sehr gut in die Diskussionen einbrachte und bereits über die zwei Tage eine inhaltliche Weiterentwicklung stattfand – trotz der relativ großen Altersspanne. Wichtig für den Erfolg des Planspiels war des Weiteren, dass die Anschlussfähigkeit der Ergebnisse im Rahmen des Insektenschutzprogramms klar von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMU kommuniziert wurden. Die Anwesenden empfanden die Möglichkeit, am Planspiel teilzunehmen, als sehr positiv: sie konnten dadurch ein besseres Verständnis über die Arbeit eines Ministeriums sowie über das Thema Insektenschutz erlangen. Einige der Teilnehmenden wünschten sich eine tiefgreifendere Diskussion.

6 Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

6.1 Aufarbeitung der Ergebnisse des Wettbewerbs in einer Dokumentation

Mit dem Ziel, die Ergebnisse des ersten Wettbewerbs „Ausgezeichnet! Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“, der 2017/2018 durchgeführt wurde, aufzubereiten und zu dokumentieren, wurde eine Dokumentation erstellt und publiziert. Diese richtet sich vordergründig an BMU-interne Zielgruppen sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger. Mit der Veröffentlichung der Dokumentation beabsichtigte die Projektgruppe zum einen über die Arbeit hinter dem Wettbewerb zu informieren sowie die Preisträgerinnen und Preisträger vorzustellen und zum anderen die Auseinandersetzung mit dem Thema Bürgerbeteiligung anzuregen.

Die Inhalte des Dokuments wurden so strukturiert, dass der Mehrwert und das Alleinstellungsmerkmal des Projekts deutlich und die Leserinnen und Leser zu einer tiefergehenden Beschäftigung mit dem Thema angeregt wurden. Um die Leserefreundlichkeit zu erhöhen, wurden neben ansprechenden Texten und Bildern, auflockernde Elemente wie Infografiken und Illustrationen genutzt.

Herzstück der Publikation ist die Beschreibung des Wettbewerbs 2017/2018 und die Vorstellung der Gewinnerprojekte. Um die Inhalte der Publikation in einen Kontext mit der Arbeit des BMU zu setzen, wurden zwei „Exkurs-Kapitel“ eingefügt, die einen Blick auf Bürgerbeteiligung beim BMU werfen. Die Dokumentation trägt somit dazu bei, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs weiterverwertet werden können und ein möglichst großer Personenkreis von den vorbildlichen Projekten lernen kann.

Die Dokumentation ist unter diesem [Link](#) auf der BMU Website abzurufen.

6.2 Informationsfilm: Wie funktioniert Bürgerbeteiligung im BMU?

Im Rahmen des Projekts wurde ein Kurzfilm für das BMU konzipiert und produziert. Mit der Botschaft „Beteiligung ist für alle! Beteiligung ist möglich!“ platziert das BMU mit dem Film das Thema Bürgerbeteiligung in der Öffentlichkeit. Der Zweiminüter macht sichtbar, welche Bedeutung das Bundesumweltministerium dem Thema Bürgerbeteiligung beimisst.

Bürgerbeteiligung ist vielfältig, bunt und trägt dazu bei, politische Programme, Strategien und Gesetze zu verbessern. Wie Bürgerbeteiligung aussieht und was Menschen, die beteiligt wurden, darüber denken, zeigt der Film. Folgender Screenshot vermittelt einen Eindruck darüber.

Abbildung 4: Screenshot zum Informationsfilm (Minute 0:18)



Der Film stellt dabei eine unterhaltsame Mischung aus Impressionen der Veranstaltung „Planspiel zur Rettung der Insekten“, der Veranstaltung „Fachtagung und Prämierung der Gewinnerprojekte des Wettbewerbs „Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung“ sowie aus Veranstaltungen des Bürgerdialogs „ProgRes II“ dar. An allen drei Tagen war ein Filmteam zugegen, führte Interviews und sammelte O-Töne. Ein Sprecher führt durch das Video und setzt so den Schwerpunkt des Videos.

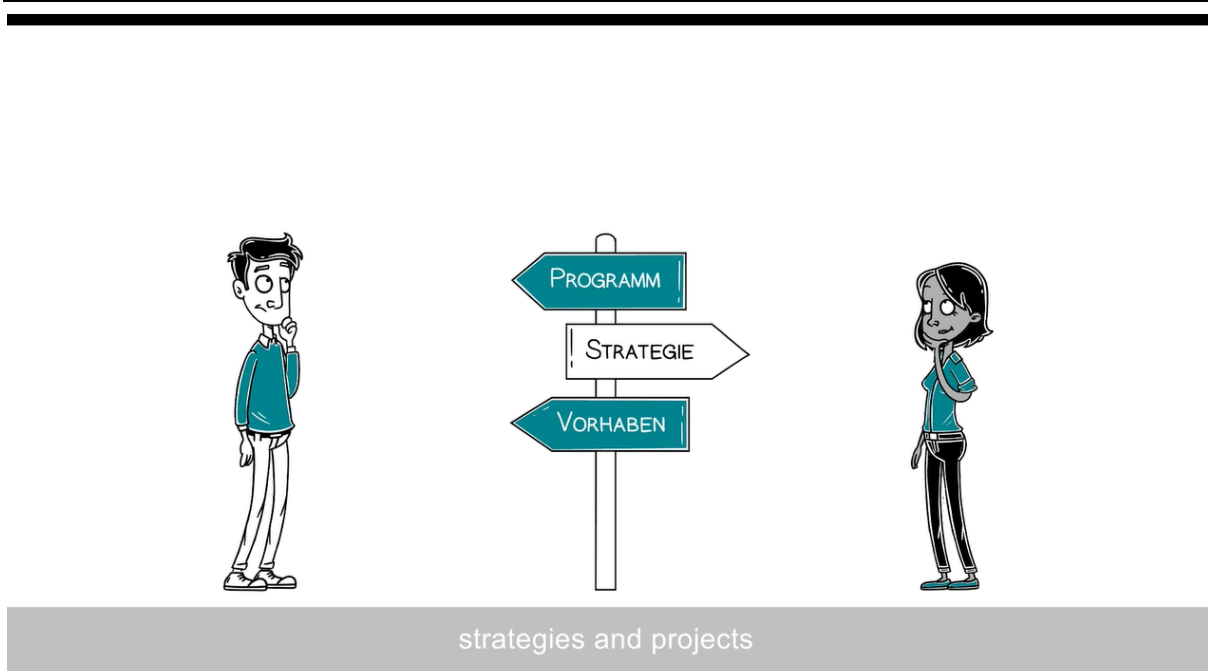
Der Film bringt den Zuschauern und Zuschauerinnen Beteiligung näher und macht Beteiligungsprozesse im Umweltbereich greifbarer.

Auf der Website des BMU ist der Film unter diesem [Link](#) zu finden.

6.3 Informationsfilm: Politische Mitbestimmung – Bürgerbeteiligung im Bundesumweltministerium

Mit dem Ziel, die politische Anschlussfähigkeit der Projektergebnisse zu gewährleisten und das Thema vorbildliche Bürgerbeteiligung crossmedial sichtbar und bekannt zu machen, wurde zusätzlich zur Dokumentation und dem Informationsfilm ein Erklärfilm produziert. Er soll den Zuschauern verdeutlichen, was Bürgerbeteiligung ist und wie sie aussehen kann. Sympathische Charaktere und passende Icons veranschaulichen auf einfach verständliche Weise die oft komplexen Prozesse der Bürgerbeteiligung. Diese sind im folgenden Screenshot einer Anfangsszene des Films zu sehen.

Abbildung 5: Screenshot einer Szene im Erklärfilm (Minute 0:04)



Die Botschaft des Films lautet: Bürgerbeteiligung ist einfach und trägt dazu bei, unsere Demokratie zu verbessern. Im Film wird dabei auf das Thema allgemein eingegangen: Was bedeutet Bürgerbeteiligung und warum profitiert das BMU davon? Zusätzlich beschreibt und veranschaulicht der Film einzelne Aspekte von Bürgerbeteiligung näher, wie z.B. die Online-Beteiligung, Zufallsauswahl oder den Umgang mit Ergebnissen eines Bürgerdialoges.

Das Format eignet sich vor allem, um allgemein über das Thema Bürgerbeteiligung aufzuklären – und das in einer interessanten und kurzweiligen Art und Weise. Zusätzlich kann es durch den Einsatz in den Sozialen Medien wie YouTube, Facebook, Twitter oder Instagram eine große Reichweite erzielen und die vorbildliche Bürgerbeteiligung des BMU auf nationaler Ebene sichtbar machen. Durch die zusätzliche Ergänzung mit englischen Untertiteln kann hier auch eine Wirkung im internationalen Raum erzielt werden.

Der Erklärfilm ist auf der Website des BMU unter folgendem [Link](#) eingebettet.

7 Resümee und Fazit

Die im Rahmen des Modellprojekts umgesetzten Maßnahmen, wie die Durchführung der zwei Wettbewerbe, der drei Fachtagungen und des Planspiels sowie die Konzeption eines Online-Beteiligungstools in Kombination mit den erbrachten Kommunikationsleistungen trugen dazu bei, die Beteiligungskultur im Umweltbereich zu stärken und die Qualität von Beteiligungsprozessen zu steigern. Dies gelang zum einen, indem die Sichtbarkeit von vorbildlichen Beteiligungsprojekten erhöht wurde. Zum anderen konnten Institutionen und Akteure durch den Aufruf zu und die Teilnahme an den Wettbewerben motiviert werden, selbst Beteiligungsprozesse aufzusetzen und zu verstetigen. Darüber hinaus gelang es durch die Durchführung der Fachtagungen, die Fach-Community im Bereich der Bürgerbeteiligung in Deutschland zu vernetzen und den Austausch über gelungene Beteiligungspraxis zu fördern. Neben der Fach-Community wurde durch das Planspiel für junge Menschen auch eine Gruppe adressiert und erfolgreich in die Beteiligung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse eingebunden, die oft für die Bürgerbeteiligung schwer zu erreichen ist. Zudem gelang es durch die Veröffentlichung der beiden Informationsfilme auf der Beteiligungs-Website des BMU das Thema Beteiligung für beteiligungsferne Gruppen oder interessierte Bürgerinnen und Bürger sichtbarer zu machen. Mit der technischen Konzeption für eine mögliche Online-Beteiligungsplattform hat das Bundesumweltministerium ein Fundament für die digitale Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Bundesebene geschaffen. Von 2017 bis 2020 wurden daher im Rahmen des Modell- und Forschungsprojekts zu vorbildlicher Bürgerbeteiligung durch das BMU und das UBA wichtige Grundlagen zur Stärkung und Verstetigung der Beteiligungskultur geschaffen sowie die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene vorangebracht.