



Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050

Ergebnisse der Evaluation

Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050

Ergebnisse der Evaluation

Thorsten Faas und Christian Huesmann

Inhalt

Vorwort	6
1. Projektsteckbrief	8
2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze	10
3. Hintergründe und Gründe für ein Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050	12
4. Die Organisation und Koordination des Projekts	14
5. Das Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050	15
6. Der zeitliche Ablauf des Bürgerbeteiligungsverfahrens zum Klimaschutzplan 2050	20
7. Die Daten und Meilensteine des Beteiligungsverfahrens	22
8. Das Evaluationskonzept	24
8.1 Die Kriterien der Evaluation	24
8.2 Instrumente und Datenbasis der Evaluation	25
9. Ergebnisse der Evaluation	27
9.1 Gute Gesamtbewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens	27
9.2 Evaluationsergebnisse im Detail: Reichweite und Vielfalt – Große Bandbreite an Teilnehmern und Meinungen	29
<i>Exkurs: Akzeptanz zufällig ausgewählter Bürger in Beteiligungsprozessen</i>	31
9.3 Hohe Prozessqualität, Transparenz und Fairness im Bürgerbeteiligungsverfahren	34
9.4 Hohe Ergebnisqualität	36
9.5 Wirksamkeit und Nachhaltigkeit – Partizipativer Fußabdruck erkennbar	37
9.6 Effizienz: Hoher Aufwand und hoher Nutzen	39
10. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Übertragbarkeit	41
Bürgerbeteiligung bringt Mehrwert und neue Impulse	
<i>Von Jochen Flasbarth</i>	44
Literatur und Links	46
Impressum	47

Vorwort

In Deutschland ist es gute Praxis, dass Verbände, Sozialpartner und Interessengruppen an zentralen Themen der Bundespolitik beteiligt werden. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung der Bundespolitik ist hingegen noch die Ausnahme.

Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 hat sich die Bundesregierung darauf geeinigt, den Klimaschutzplan 2050 in einem breiten Dialogprozess auszuarbeiten. Dieses Regierungsdokument enthält Klimaziele für einzelne Wirtschaftszweige und gibt so eine konkrete Orientierung für strategische Entscheidungen in den nächsten Jahren. Für das Bundesumweltministerium war es ein großes Anliegen, auch die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklungsphase eines konkreten Maßnahmenkataloges mit einzubeziehen.

Direktdemokratische und dialogorientierte Formen der Bürgerbeteiligung spielen in der deutschen Gesellschaft eine immer größere Rolle. Aus Sicht der Bertelsmann Stiftung ist das bessere Zusammenwirken der partizipativen Vielfalt eine zentrale Herausforderung für die Zukunft

unseres politischen Systems. Deshalb haben wir 2015 das Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“ initiiert, in dem Vordenker aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft gemeinsam an Innovationen für eine transparente und qualitativ hochwertige Bürgerbeteiligung arbeiten. Unser übergeordnetes Ziel dabei ist es, die Demokratie insgesamt zu stärken.

Mit dem Klimaschutzplan hat das Bundesumweltministerium einen wichtigen Schritt gewagt, Bürgerinnen und Bürger in die klassischen Arenen der Politikformulierung zu integrieren. Ich hoffe, dass die positiven Erfahrungen auch andere Bundesministerien dazu ermutigen, mehr Bürgerbeteiligung in die etablierten Formen der Politikgestaltung aufzunehmen. Dies gilt auch für konkrete Gesetzgebungsverfahren im Bund. Denn gerade in Zeiten des abnehmenden Vertrauens in Institutionen und des wachsenden Populismus brauchen wir die Bereitschaft der Politik, auf Bürgermeinungen zu hören und Bürgervorschläge zu berücksichtigen. Das Bundesumweltministerium hat in dieser Hinsicht ein Zeichen gesetzt.

Wir als Bertelsmann Stiftung sind der Auffassung, dass jeder Einzelne wichtige politische Impulse setzen kann, wenn er dazu die Gelegenheit hat. Das Vorgehen zur Erstellung des Klimaschutzplans 2050 hat dies bestätigt. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der entwickelte Maßnahmenkatalog durch den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger eindeutig an Qualität gewonnen hat. In Deutschland brauchen wir mehr solche praxisorientierten Lösungen, mit denen sich die etablierten Formen der Politikgestaltung mit den relativ neuen Formen der Bürgerbeteiligung verbinden lassen.

Wir sind gespannt auf Ihr Feedback zu dieser Studie und freuen uns auf Ihre Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis.



Aart De Geus
Vorsitzender des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

1. Der Projektsteckbrief



Tag des Bürgerdialogs am 14. November 2015 in Hamburg

Das Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050

INITIATOR	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
BETEILIGTE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ■ Bertelsmann Stiftung, Evaluation ■ Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Evaluation ■ IKU GmbH, Moderation Bürgerbeteiligung ■ IFOK GmbH, Moderation Stakeholder-Beteiligung ■ Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, fachwissenschaftliche Begleitung ■ Öko-Institut e. V., fachwissenschaftliche Begleitung
THEMA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050 ■ Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ■ Integration von Bürgerbeteiligung in ein erweitertes Beteiligungsverfahren („Stakeholder-Prozess“) mit Vertretern von Verbänden sowie von Ländern und Kommunen
HINTERGRÜNDE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Koalitionsvertrag 2013: Im Umfeld der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 soll ein nationaler Klimaschutzplan mit breiter Beteiligung auch von Bürgerinnen und Bürgern erstellt werden ■ Initiierung des Prozesses durch das BMUB ab Sommer 2015
ZIELE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erarbeitung strategischer Maßnahmen für den Klimaschutzplan, die dazu beitragen, die Treibhausgasemissionen Deutschlands bis 2050 um mindestens 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren ■ Verzahnung eines Kabinettsbeschlusses mit einer umfangreichen Beteiligung ■ Stärkung der Legitimität der politischen Entscheidung
ZEITRAUM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gesamtzeitraum: 6/2015 bis 2/2017 ■ Konkrete Beteiligungsphase der Bürger: 11/2015 (Tag des Bürgerdialogs) bis 3/2016 (Übergabe des Maßnahmenkatalogs)
PROZESSBAUSTEINE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stakeholder-Beteiligung und Bürgerbeteiligung ■ Auftakt- und Abschlussveranstaltungen ■ Tag des Bürgerdialogs – fünf Veranstaltungen in fünf deutschen Städten mit zufällig ausgewählten Bürgern ■ Online-Plattform ■ Bundesländerforen, Kommunenforen, Verbändeforen ■ Delegiertentreffen mit Teilnehmern des Stakeholder-Prozesses und der Bürgerbeteiligung
ERGEBNISSE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hohe Zufriedenheit der Bürger mit dem Beteiligungsprozess ■ Maßnahmenvorschläge der Bürger in den Klimaschutzplan 2050 aufgenommen
RESSOURCEN	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2,5 Millionen Euro geschätzte externe Gesamtkosten; inkl. Bürgerbeteiligungsprozess, Stakeholder-Beteiligung und wissenschaftlicher Begleitung <ul style="list-style-type: none"> ■ davon 540.000 komplette Sach-, Reise- und Personalkosten des Bürgerbeteiligungsprozesses ■ 40.000 Euro für die Evaluation
WEITERE INFORMATIONEN	<ul style="list-style-type: none"> ■ www.bertelsmann-stiftung.de/buergerdialog-klimaschutzplan-2050/ ■ www.klimaschutzplan2050.de

2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

Das Bundesumweltministerium hat ein umfangreiches Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung durchgeführt. Das informelle Verfahren umfasste die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie traditioneller Stakeholder und fand vor der Erstellung des Hausentwurfes und der folgenden Ressortabstimmungen zum Kabinettsbeschluss statt. Die Bertelsmann Stiftung und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz haben das Pilotprojekt begleitend evaluiert. Die wichtigsten Ergebnisse finden Sie hier im Überblick.

Bürgerbeteiligung auf Bundesebene bei gesellschaftlichen Zukunftsthemen sinnvoll

Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern¹ in die etablierten Strukturen der repräsentativen Demokratie auf Bundesebene ist sinnvoll gelungen. Insbesondere bei richtungsweisenden gesellschaftlichen Zukunftsthemen wie dem langfristigen Klimaschutz ist die Mitwirkung der Bürger positiv und als Stärkung der repräsentativen Demokratie zu bewerten. Vorbehalte gibt es gegen die Einbindung von Bürgern in Entscheidungsprozesse auf Bundesebene jedoch bei einzelnen Mitarbeitern der beteiligten Ministerialverwaltungen, die Parallelstrukturen befürchten.

Die Verknüpfung der Bürgerbeteiligung mit der Verbände-beteiligung ist lohnend, aber anspruchsvoll

Die Zusammenführung der etablierten Stakeholder mit den Bürgern als innovatives Merkmal des Prozesses wurde von Teilnehmern des Prozesses sowie den Initiatoren insgesamt positiv bewertet. Die Beteiligung der Bürger im Delegiertengremium sahen sowohl die Teilnehmer als auch

die Initiatoren als Bereicherung für die Qualität des Prozesses und die sich daraus ergebenden Diskussionen an. Insgesamt scheinen noch Vorbehalte auf Seiten einzelner Stakeholder zu bestehen, die den Verlust des exklusiven Zugangs zu Entscheidungsprozessen der Politik betreffen.

Gleiche Regeln für alle Beteiligten notwendig

Bei der Zusammenführung der Stakeholder-Beteiligung mit der Bürgerbeteiligung ist es essenziell, zwischen den unterschiedlichen Beteiligungssträngen Augenhöhe herzustellen. In Bezug auf das Delegiertengremium ist dies gelungen, etwa durch die paritätische Besetzung. Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei den Rahmenbedingungen, etwa durch eine gemeinsame Auftaktveranstaltung und ein besseres Schnittstellenmanagement.

Beachtliche Qualität der Bürgerbeiträge

Die Initiatoren, ein Großteil der Beteiligten und die fachwissenschaftliche Begleitung schätzen die Qualität der Bürgervorschläge als hoch ein.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Dokument nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

Sowohl die Bundesumweltministerin als auch das begleitende Öko-Institut äußern sich sehr positiv zur Qualität der Bürgerbeiträge: Qualitativ seien sie gleichwertig mit den Vorschlägen aus dem Prozess der Stakeholder-Beteiligung. In beiden Strängen sind Vorschläge zunächst unabhängig erarbeitet worden. Viele Maßnahmen der Bürger und der Stakeholder wurden zusammengeführt. 18 Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung waren so innovativ, dass sie separat in den abschließenden Maßnahmenkatalog aufgenommen wurden. Vereinzelt Kritik an der Qualität der Bürgerbeiträge wurde sowohl von Teilen der an der Ressortabstimmung beteiligten Ministerien, als auch von Teilen der Stakeholder geäußert.

Positive Bewertung der Dialogangebote durch die Teilnehmer

Die Teilnehmer sind mit den angebotenen Dialogveranstaltungen und den Ergebnissen des Prozesses insgesamt zufrieden. Dies gilt besonders für die Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs, die sehr gute Bewertungen zur Veranstaltung, zu den erarbeiteten Ergebnissen und zum Diskussionsverhalten abgaben.

Gute Deliberation führt zu qualitativ guten Ergebnissen

Insgesamt bewertet eine Mehrheit der Teilnehmer die Prozessqualität als sehr positiv. Sowohl die Bürger als auch die Initiatoren sowie die Vertreter der Verwaltung und der beteiligten Wissenschaft bescheinigten besonders der Deliberation am Tag des Bürgerdialogs eine (teils unerwartete) hohe Qualität. Die professionelle und neutrale Moderation während der Präsenzveranstaltungen gewährleistete sachliche Debatten, zufriedene Teilnehmer und gute Ergebnisse.

Online-Verfahren als Garant für Transparenz und Offenheit des Verfahrens

Die begleitende Online-Plattform war aus zweierlei Gründen unverzichtbar. Zum einen garantierte sie die Transparenz und Offenheit des Verfahrens, da zu den Präsenzveranstaltungen zufällig ausgewählte Bürger eingeladen wurden. Zum anderen ermöglichte sie den Teilnehmern des Tags des Bürgerdialogs eine Rückmeldung zu

den im Delegiertengremium erarbeiteten Ergebnissen. Die tatsächliche Nutzung der Plattform blieb in beiden Phasen gering.

Zufallsauswahl: Steigerung der Akzeptanz und der Vielfalt

Das Instrument der Zufallsauswahl der teilnehmenden Bürger hat sich bewährt. Damit ist es gelungen, sowohl die Vielfalt der im Prozess vertretenen Meinungen als auch die Akzeptanz gegenüber dem Prozess insgesamt zu steigern.

Bürger erwarten zeitnahes Feedback – Rechenschaftslegung trägt zur Zufriedenheit bei

Bürger erwarten verständliche und zeitnahe Informationen zur Verwendung ihrer Hinweise und erarbeiteten Ergebnisse. Durch die zeitnahe Veröffentlichung des Bürgerreports ist es gelungen, den Bürgern die Ergebnisse und deren potenzielle Weiterverwendung nahezubringen. Auch aufgrund des langwierigen und komplizierten Verfahrens ist die Qualität der Kommunikation in Richtung Bürger im weiteren Verlauf des Gesamtprozesses zurückgegangen.



Bürger erarbeiten gemeinsam Maßnahmen am Tag des Bürgerdialogs in Nürnberg

3. Hintergründe und Gründe für ein Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050

Der vermehrte Einsatz innovativer Bürgerbeteiligungsformate ist eine Möglichkeit, der weit verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen. Er ist zugleich eine Möglichkeit, wertvolle Erfahrungen der Bevölkerung bei der Politikgestaltung einzubeziehen. Einschlägige Umfragen zeigen: Dialogorientierte und direktdemokratische Verfahren stehen bei der Bevölkerung hoch im Kurs.

Die repräsentative Demokratie in Deutschland verliert an Rückhalt in der Bevölkerung: Wahlbeteiligungsraten heute liegen deutlich unter früheren Werten. Parteien, die eigentlichen Pfeiler der repräsentativen Demokratie, haben mit einem stetig wachsenden Mitglieder- und Ansehensschwund zu kämpfen. Das Vertrauen in die Institutionen und Akteure der parlamentarischen Demokratie geht zurück. Politische Ergebnisse werden nicht mehr automatisch von der Bevölkerung akzeptiert. Sinkende Zustimmungswerte und zunehmende Proteste sind die Folge.

Senkung der Politikverdrossenheit durch Ergänzung klassischer Verfahren mit Verfahren der Bürgerbeteiligung

Eine Möglichkeit, der weit verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu erhöhen, sehen Experten im vermehrten Einsatz innovativer Bürgerbeteiligungsformate. Aus den Institutionen der repräsentativen Demokratie heraus werden daher immer häufiger innovative Beteiligungsverfahren initiiert. Sie reichern Formen der Politikgestaltung, wie etwa die klassischen Gesetzgebungsverfahren, durch neue Elemente

der (Bürger-)Beteiligung an. Allerdings sind – wie bei allen Innovationen – noch viele Fragen offen: Wie verlaufen die Prozesse? Wie gut sind die Ergebnisse, die an ihrem Ende stehen? Wie gelingt die Verzahnung innovativer Beteiligungsverfahren mit den etablierten politischen Prozessen? Stehen Kosten und Nutzen in einem guten Verhältnis?

Möglichkeit zum Mitreden und Mitgestalten: Partizipative Verfahren der Politikgestaltung

Einen Teil dieser neuen, innovativen Verfahren bilden sogenannte partizipative Gesetzgebungsverfahren. Dabei werden die etablierten, in der Verfassung vorgesehenen Schritte parlamentarischer Gesetzgebung durch Bürgerbeteiligungsverfahren ergänzt. Die Logik solcher Verfahren ist aber keineswegs nur auf Gesetzgebungsverfahren beschränkt. Jedwede Form der Politikgestaltung in Parlamenten und Regierungen lässt sich entsprechend anreichern. Der vorliegende Bericht analysiert kein parlamentarisches, sondern ein regierungsseitiges Verfahren: die Erstellung und Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050.

Die Bundesregierung hatte 2013 im Koalitionsvertrag festgehalten, dass im Umfeld der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 ein nationaler Klimaschutzplan erstellt werden solle. Um das Erreichen langfristiger Klimaschutzziele möglich zu machen und auch mit der lebensweltlichen Expertise der Bürger zu bereichern, sollte dieser „in einem breiten Dialogprozess“ mit Maßnahmen unterlegt werden. Diese Verpflichtung stellte den Beginn für das hier evaluierte umfangreiche Beteiligungsverfahren dar.

Einbezug der Bürgerinnen und Bürger bei gesellschaftlichen Zukunftsthemen als Praxistest der Ergebnisse

Klimaschutz ist nicht nur ein für alle Bürger relevantes, greifbares Thema, sondern auch eines, das ohne die Bereitschaft zur Mithilfe auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger zum Scheitern verurteilt ist. Die Bürgerschaft über einen breiten Dialogprozess am Klimaschutzplan zu beteiligen, versprach gleich mehrere Vorteile: Sämtliche Maßnahmen werden automatisch im Prozess überprüft; potenziell kommen praxisnahe Vorschläge neu auf. So können Bürgervorbehalte rechtzeitig identifiziert und die Expertise der Bürger integriert werden. Die erarbeiteten Maßnahmen werden zudem über den Beteiligungsprozess von Beginn an von ganz verschiedenen Seiten – Bürgern, Kommunen, Verbänden – kritisch unter die Lupe genommen. Am Ende, so die Hoffnung der Bundesregierung, wird der Klimaschutzplan zugleich besser und stärker akzeptiert.

Wissenschaftliche Fragen: Wie gelingt die Integration von Bürgerbeteiligung bei der Politikgestaltung? Wann entsteht ein „partizipativer Fußabdruck“?

Nur wenn politische Eliten und vor allem die Bürgerinnen und Bürger von den neuen Verfahren überzeugt sind, sie als legitim und gut erachten und die hervorgebrachten Entscheidungen akzeptieren, wird die Demokratie insgesamt gestärkt. Umfangreiche Beteiligungsverfahren sind in der Politikgestaltung in Deutschland noch immer Neuland. Von Pilotprojekten wie dem vorliegenden erhoffen sich die Bertelsmann Stiftung und die Universität Mainz Erkenntnisse darüber, wie die Verzahnung von Bürgerbeteiligung mit



Bürgerinnen und Bürger tauschen sich über Maßnahmen aus – Tag des Bürgerdialogs in Leipzig

klassischen Prozessen der Politikherstellung in Politik und Verwaltung gestaltet werden kann, damit eine entscheidungsrelevante Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger gelingt. Die Evaluation soll u. a. Antworten auf die folgenden Fragen geben:

- Wie lassen sich Politikgestaltungsprozesse für Beteiligungsverfahren öffnen? Wie können die neuen Beteiligungsverfahren mit anderen Beteiligungselementen, etwa von Stakeholder-Seite, verknüpft werden?
- Wie gelingt es, die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, Interessen- und Betroffenengruppen zu motivieren und eine vielfältige und hohe Teilnahme zu erzielen?
- Wie gelingt es, dass die Vielfalt der Meinungen und Anliegen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses auch gehört wird? Sind am Ende „partizipative Fußabdrücke“ erkennbar?
- Inwieweit lässt sich das Beteiligungsverfahren auf andere Verfahren übertragen?

Eine gründliche wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Pilotprojekts ist in dreierlei Hinsicht von Bedeutung: Erstens können so Erfolgsfaktoren für partizipative Verfahren identifiziert und die Qualität der Verfahren verbessert werden. Zweitens lassen sich Ableitungen für die Übertragung auf andere partizipative Verfahren treffen. Drittens eröffnet sich die Chance, die Auswirkungen der partizipativen Verfahren auf die Einstellungen der Beteiligten zur Demokratie zu erforschen.

4. Die Organisation und Koordination des Projekts

Am Beteiligungsprozess zum Klimaschutzplan 2050 wirkte eine Vielzahl von Akteuren mit. Federführende Projektpartner waren das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie externe Moderatoren für die beiden Beteiligungsstränge. Die fachwissenschaftliche Begleitung des Prozesses erfolgte durch das Öko-Institut und das Wuppertal-Institut. Die externe Evaluation wurde von der Bertelsmann Stiftung und der Universität Mainz durchgeführt.

Im Detail waren die Projektpartner für den Bereich der Bürgerbeteiligung das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (insbesondere die Referate „Grundsatzangelegenheiten der Bürgerbeteiligung“ sowie „Grundsatzangelegenheiten des Klimaschutzes“), die IKU GmbH (als externer und damit neutraler Partner mit der Vorbereitung und Durchführung der Bürgerbeteiligung beauftragt) und die IFOK GmbH (als externer und damit neutraler Partner beauftragt mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Beteiligung der Verbände, Kommunen, Länder sowie des gemeinsamen Delegiertengremiums). Die Bertelsmann Stiftung und der Bereich „Empirische Politikforschung“ der Universität Mainz evaluierten den Prozess auf Initiative des

Bundesumweltministeriums; die fachwissenschaftliche Begleitung lag beim Öko-Institut und dem Wuppertal-Institut.

Das Ministerium richtete eine Begleitgruppe zur Begleitung der Evaluation des Bürgerbeteiligungsprozesses ein, die aus Vertretern der genannten Organisationen bestand. Die Begleitgruppe tagte in der Projektlaufzeit vom August 2015 bis Februar 2017 insgesamt fünf Mal. Neben der Prüfung der Qualität und Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens diente ihre Arbeit dazu, einen zeitnahen Informationsaustausch zu gewährleisten, um die beiden Stränge der Beteiligung zusammenzuführen und das innovative Beteiligungsverfahren mit den traditionellen Prozessabläufen zu verzahnen.



Arbeitsphase am Tag des Bürgerdialogs in Leipzig

5. Das Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050

Das Bürgerbeteiligungsverfahren war eine Säule des Beteiligungsprozesses, an dem neben den Bürgerinnen und Bürgern auch Vertreter aus Ländern, Kommunen und Verbänden beteiligt waren. Zusammengeführt im Delegiertengremium entwickelten sie einen Maßnahmenkatalog, der dem BMUB als wichtiger Impuls für den Hausentwurf zum Klimaschutzplan 2050 diente.

Bürger kommen neben etablierten Stakeholdern zu Wort

Ein umfänglicher, mehrstufiger Dialog- und Beteiligungsprozess flankierte die Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050. Die erste Säule umfasste dabei mit Ländern, Kommunen und Verbänden klassische und etablierte Interessengruppen. Dass diese Stakeholder an solchen Prozessen umfassend beteiligt werden, überrascht nicht: Sie werden traditionell angehört und beteiligt. Innovativ war die zweite Säule: Auch die Bürgerinnen und Bürger sollten direkt beteiligt werden. Durch diese innovative Art der Einbindung der Bevölkerung sollten alltagsnahe Klimaschutzmaßnahmen entwickelt, aber auch Öffentlichkeit und erhöhte Akzeptanz geschaffen sowie Multiplikatorwirkung erzielt werden.

Zunächst liefen die Beteiligungsprozesse in beiden Säulen unabhängig voneinander, wurden dann aber mit dem weiteren Fortschreiten des Prozesses zunehmend verzahnt. In der Endphase des Beteiligungsprozesses spielte vor allem das Delegiertengremium, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus beiden Säulen gleichberechtigt vertreten waren, eine zentrale Rolle. So waren in dem Gremium neben zwölf Vertretern des Stakeholder-Prozesses zwölf Bürgerdelegierte beteiligt. Sie erarbeiteten letztlich gemeinsam den vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog für den Klimaschutzplan 2050.

- Beginn der Stakeholder-Beteiligung mit der sogenannten „Aufgabetagung“ am 15. Juni 2015
- Beginn der Beteiligung der Bürger am 14. November 2015 mit dem Tag des Bürgerdialogs
- Ende des Arbeitsprozesses am 19. März 2016. Übergabe des erarbeiteten Maßnahmenkatalogs an Bundesumweltministerin Barbara Hendricks in Berlin
- Anschließend Entwicklung eines Hausentwurfs zum Klimaschutzplan 2050 und eine längere Phase der Ressortabstimmung
- Verabschiedung des Klimaschutzplans durch das Kabinett am 14. November 2016
- Abschluss des Verfahrens: Abschlussveranstaltung am 16. Februar 2017
- Politische Rahmenbedingungen: UN-Klimakonferenz in Paris im Dezember 2015; UN-Klimakonferenz in Marrakesch im November 2016

Der Tag des Bürgerdialogs: Die Phase der Deliberation – fünf Vor-Ort-Veranstaltungen in fünf Städten zur selben Zeit

Kern der Bürgerbeteiligung war vor allem der „Tag des Bürgerdialogs“, der am 14. November 2015 an fünf Orten in Deutschland gleichzeitig stattfand: in Essen, Frankfurt, Hamburg, Leipzig und Nürnberg. Insgesamt nahmen 472 Bürgerinnen und Bürger teil. Der Tag des Bürgerdialogs bot ihnen die Möglichkeit, sich vor Ort zu informieren, direkt miteinander zu diskutieren und gemeinsam Maßnahmenvorschläge zu entwickeln.



Plenumsphase am Tag des Bürgerdialogs in Essen

Zufallsauswahl als Garant für Vielfalt

Die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sollten eine große Bandbreite der Bevölkerung abbilden. Um diesem formulierten Anspruch gerecht zu werden, sollten sie im Vorfeld durch eine zufallsbasierte Telefonbefragung rekrutiert werden, 100 Teilnehmer für jeden der fünf Veranstaltungsorte. Im Zuge der telefonischen Rekrutierungsaktion wurden 76.451 Telefonnummern angerufen. 2.454 Personen zeigten sich interessiert und erhielten daraufhin umfangreiches Informationsmaterial zum geplanten Bürgerdialog im Rahmen des Klimaschutzplans 2050. 555 Personen meldeten sich schließlich zum Tag des Bürgerdialogs an; am Ende nahmen 472 Bürgerinnen und Bürger teil (85 in Essen, 93 in Frankfurt, 97 in Hamburg, 97 in Leipzig und 100 in Nürnberg). Sie wurden jeweils durch ein Moderationsteam durch das Veranstaltungsprogramm geführt.

Insgesamt entwickelten die Bürgerinnen und Bürger an diesem Tag 77 Maßnahmen, die entlang von fünf Themenbereichen strukturiert waren: Verkehr, Landwirtschaft/Landnutzung, Industrie-Gewerbe-Handel und Dienstleistungen, Gebäude und Energiewirtschaft.

Die Online-Beteiligung: Phase 1 – Öffnung für alle Interessierten

Diese 77 Maßnahmen wurden im nächsten Schritt auf einer eigens eingerichteten Online-Plattform bereitgestellt, die neben dem Tag des Bürgerdialogs das zweite umfassende Element der Bürgerbeteiligung bildete. Neben der Möglichkeit, sich zum Thema Klimaschutzplan zu informieren, diente die Plattform der Diskussion für das zuvor erstellte Maßnahmenbündel. Diese erste Online-Phase stand allen Bürgerinnen und Bürgern – also nicht nur den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Tags des Bürgerdialogs – im Zeitraum zwischen dem 24. November 2015 und dem 21. Dezember 2015 offen.

Die Nutzer konnten sich durch einen kurzen erklärenden Text über die jeweilige Maßnahme informieren, diese kommentieren und auf Kommentare anderer Nutzer antworten. Die Kommentare wurden direkt unter dem Maßnahmen-

ABBILDUNG 1 Programm Tag des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050

PROGRAMM

Tag des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050

14. November 2015

- 09.30 Uhr Ankommen, Registrierung, Gespräche bei Kaffee und Tee
- 10.00 Uhr Begrüßung und Einführung in den Tag des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050 durch das Bundesumweltministerium
- 10.15 Uhr Überblick durch das Öko-Institut: Herausforderungen für den Klimaschutz in Deutschland in den nächsten 15 Jahren (Meilenstein 2030)
- 10.30 Uhr Gemeinsamer Einstieg und Kennenlernen
- 11.00 Uhr DIALOGRUNDE 1**
- „Gesellschaftlicher Rückenwind“ für einen erfolgreichen Klimaschutz 2030: Was sollte die Bundesregierung tun? Erste Ideensammlung
 - Infomarkt
 - Was sollte die Bundesregierung tun? Ausarbeitung von ein bis zwei Maßnahmenvorschlägen pro Tisch
- 12.30 Uhr Mittagessen
- 13.15 Uhr DIALOGRUNDE 2**
- Blick auf die ersten Maßnahmenvorschläge: Wie könnten die Vorschläge noch wirksamer gestaltet werden? Welche alternativen Lösungswege gibt es? Fehlen noch Maßnahmen?
 - Tischwechsel innerhalb des Handlungsfeldes möglich!
 - Galerierundgang mit Vorstellung der Maßnahmenvorschläge
- 14.30 Uhr Kaffeepause
- 15.00 Uhr Auslosung der Bürgerdelegierten
- 15.15 Uhr DIALOGRUNDE 3**
- Zu welchen Vorschlägen möchten Sie gemeinsam mit anderen konkrete Empfehlungen an die Bundesregierung adressieren?
 - Fertigstellung der Bürgerempfehlungen als „Kurzbeschreibungen“
Die Arbeit wird durch Vordrucke erleichtert!
- 16.40 Uhr Ausstellung der Ergebnisse, Ausblick, Ausfüllen der Evaluationsbögen und Verabschiedung
- 17.00 Uhr Ende der Veranstaltung

472 TEILNEHMER
IN FÜNF STÄDTEN

Bundesumweltministerin
Barbara Hendricks
bei der Übergabe des
Maßnahmenkatalogs
durch die Delegierten
in Berlin



text chronologisch angezeigt – beginnend mit dem ältesten Kommentar. Antwortkommentare waren direkt unter dem entsprechenden beantworteten Kommentar sichtbar. Alle Kommentare konnten zudem mit „der Kommentar gefällt mir“ oder „der Kommentar gefällt mir nicht“ bewertet werden. Insgesamt wurden 625 Kommentare verfasst und 17.569 Bewertungen abgegeben.

Delegierten-Phase: Zusammenführung der Beteiligungsstränge und Erarbeitung eines gemeinsamen Maßnahmensets

Um sicherzustellen, dass die Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger auch im weiteren Beteiligungsprozess Berücksichtigung fanden, wählten die Teilnehmer am Tag des Bürgerdialogs pro Veranstaltungsort aus ihrem Kreis jeweils zwei Bürgerdelegierte (und zwei Stellvertreter). Ebenso wurden zwei Bürgerdelegierte aus den Nutzern der Online-Plattform rekrutiert. Diese Bürgerdelegierten nahmen an den späteren Treffen des Delegiertengremiums teil, in dem neben den Bürgerdelegierten auch Vertreter aus Ländern, Kommunen und Verbänden saßen. Die Bürgerdelegierten vertraten dort die Interessen der Bevölkerung.

Das erste Treffen des Delegiertengremiums mit Bürgerbeteiligung fand nach der ersten Online-Phase statt. Produkt dieses Treffens war ein „Maßnahmenset“ von insgesamt 97 Maßnahmen, das die Vorschläge, die in den beiden Säulen der Beteiligung zunächst unabhängig voneinander entwickelt worden waren, integrierte und weiterentwickelte.

Die Online-Beteiligung: Phase 2 – Maßnahmen-Feedback der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs

Darauf aufbauend fand zwischen dem 10. Februar 2016 und dem 22. Februar 2016 eine zweite Online-Phase statt – die sogenannte „Feedback-Phase“. Innerhalb dieser Phase konnten die 472 Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs das erarbeitete „Maßnahmenset“ des Delegiertengremiums mit seinen 97 Maßnahmen beurteilen und die einzelnen Maßnahmen positiv oder negativ bewerten. 150 Bürgerinnen und Bürger machten davon Gebrauch.

Ziel dieser zweiten Phase war es, ein klares Feedback der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs zu jeder einzelnen Maßnahme einzuholen: für die Aufnahme in die finalen Empfehlungen, dagegen oder eine Enthaltung.

Delegierten- und Ministerialphase: Einigung auf gemeinsame Maßnahmenvorschläge, Verabschiedung des Klimaschutzplans

Die Abstimmungen und Bewertungen der zweiten Online-Phase gingen in die weitere Arbeit des Delegiertengremiums ein, das bis Mitte März 2016 den endgültigen Maßnahmenkatalog fertigstellte, der schließlich am 19. März 2016 an die Bundesumweltministerin übergeben wurde. Daran schloss sich eine Phase an, in der sich die Ministerialverwaltung, zunächst also das BMUB, anschließend die Ministerien insgesamt bis hin zum Kabinett mit dem Klimaschutzplan 2050 befassten. Das Kabinett verabschiedete den Plan am 14. November 2016.

Feedbackphase: Rückmeldung an Delegierte und Teilnehmer

Ein weiteres Delegiertentreffen, vor allem aber die Abschlusskonferenz des Beteiligungsprozesses im Februar 2017 dienten dem Bundesumweltministerium dazu, den Delegierten sowie den weiteren am Prozess Beteiligten eine Rückmeldung zum Klimaschutzplan, dem Beteiligungsverfahren und dem Umgang mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zu geben.

ABBILDUNG 2 Screenshot der Online-Plattform der Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050



[Startseite](#)
[Dialog vor Ort](#)
[Informationen](#)
[Online-Dialog](#)
[Klimaschutzplan 2050](#)

Online-Dialog

Hier sehen Sie die 77 Maßnahmen, die am Tag des Bürgerdialogs rund 500 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger erarbeitet haben. **Bis zum 21.12.2015 konnten alle Bürgerinnen und Bürger die Maßnahmen kommentieren.** Hinweis: Die Bürgerinnen und Bürger, die am Tag des Bürgerdialogs teilgenommen und an den 77 Maßnahmen mitgewirkt haben, stimmten über ihre Maßnahmen städteübergreifend ab (👍👎). Dieses Meinungsbild, das parallel zum Online-Dialog entsteht, ist für alle transparent und jeweils unter der Maßnahme sichtbar. **Herzlichen Dank an alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer.**

Hier finden Sie das abschließende **Feedback zum Gesamtmaßnahmenpaket.**

Alle Handlungsfelder ▾

Suche

Q

Anzahl Kommentare

Datum

Bewertung

Kommentare zeigen



Länderübergreifendes Netzwerk für erneuerbare Energien

Energiewirtschaft | E01 | Frankfurt

39 Kommentare
👍 57 stimme zu
👎 5 halte mich
👎 2 stimme nicht zu



Agrarwende jetzt – Regionale, ökologische Landwirtschaft = Schlüssel für erfolgreichen Klimaschutz

Landwirtschaft/Landnutzung | L04 | Nürnberg

17 Kommentare
👍 49 stimme zu
👎 3 halte mich
👎 0 stimme nicht zu



Klimafußabdruck bei Produkten und Dienstleistungen transparent machen

Industrie - Gewerbe - Handel und Dienstleistungen | I02 | Frankfurt

4 Kommentare
👍 25 stimme zu
👎 4 halte mich
👎 2 stimme nicht zu



Nachhaltige Baustoffe sichern den Klimaschutz!

Gebäude | G01 | Essen

2 Kommentare
👍 40 stimme zu
👎 1 halte mich
👎 1 stimme nicht zu



Öffentlichen Nahverkehr attraktiver und flächendeckend gestalten

Verkehr | V01 | Frankfurt

6 Kommentare
👍 30 stimme zu
👎 4 halte mich
👎 1 stimme nicht zu



Energie von hier! – Förderung der Nutzung lokal verfügbarer Energie*

Energiewirtschaft | E06 | Leipzig

13 Kommentare
👍 29 stimme zu
👎 5 halte mich
👎 5 stimme nicht zu



Transparenzzertifikat für Verbraucher auf Produkten

Industrie - Gewerbe - Handel und Dienstleistungen | I03 | Hamburg

2 Kommentare
👍 20 stimme zu
👎 8 halte mich
👎 1 stimme nicht zu

Schlagwortfilter

Andere Länder / Internationales
 Bürgerbeteiligung Erneuerbare Energien
 Finanzielle Anreize
 Forschung und Entwicklung
 Förderung Gerechtigkeit Gesetze
 Information und Aufklärung
 Innovation Jugend
 Konsum und Verbraucher
 Kosten / Nutzen Regionale Entwicklung
 Technologie Umweltbewusstsein
 Unternehmen Verbote und Gebote
 Verhaltensänderung Ökologie

Beispiele entnommen aus: <http://buergerdialog.klimaschutzplan2050.de/dito/explore?action=browserlistajax&id=86>. | BertelsmannStiftung

19

6. Der zeitliche Ablauf zum Klimaschutzplan 2050

ABBILDUNG 3 Zeitlicher Ablauf

**KOALITIONSVERTRAG:
KLIMASCHUTZ MIT
BREITEM DIALOGPROZESS**

**FRÜHZEITIGE BETEILIGUNG
ZUR VORBEREITUNG DES
KABINETTSBESCHLUSSES**

2013

Januar

2015

Juni Juli August September Oktober November Dezember

Formeller Prozess zum Klimaschutzplan 2050



Koalitionsvertrag:
Klimaschutz
mit breitem
Dialogprozess



Veröffentlichung
Impulspapier
durch das BMUB

Informeller Beteiligungsprozess zum Klimaschutzplan 2050



**Beteiligung von Kommunen,
Ländern und Verbänden**



Bürgerbeteiligung



Veröffentlichung
Impulspapier
durch das BMUB



Auftakt-
konferenz



Zwei Foren: für Länder, Verbände
für handlungsspezifische

ERGEBNIS: MAßNAHMENVORSCHLÄGE

**Delegierten-
gremium**

1. Sitzung

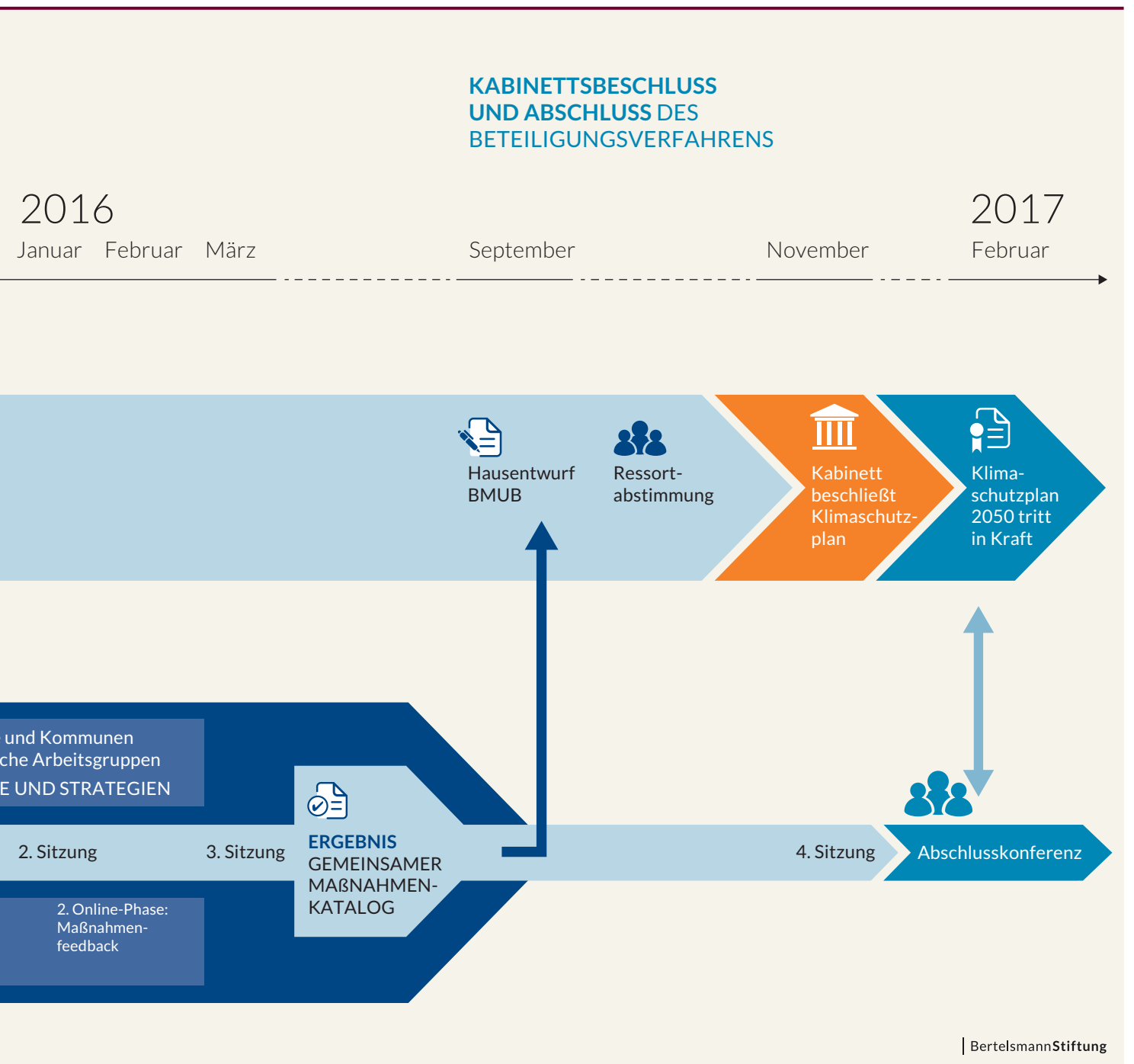


Tag des
Bürgerdialogs

ERGEBNIS: BÜRGERBERICHT

1. Online-Phase:
Öffnung für alle
Interessierten

Quellen: Eigene Darstellung.



7. Die Daten und Meilensteine des Beteiligungsverfahrens

ABBILDUNG 4 Daten und Meilensteine

ERSTE FORMELLE PHASE ▶

November 2013

● Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD

„In Deutschland wollen wir die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 festschreiben und in einem breiten Dialogprozess mit Maßnahmen unterlegen (Klimaschutzplan)“

Koalitionsvertrag, S. 37

ERSTE BETEILIGUNGSPHASE ▶

25. / 26. Juni 2015

● Auftaktveranstaltung des Beteiligungsprozesses

28. Oktober 2015

● 1. Sitzung des Delegiertengremiums (ohne Bürgerdelegierte)

14. Sept. – 12. Okt. 2015

● 1. Dialogrunde der Länder, Kommunen und Verbände

14. November 2015

● Tag des Bürgerdialogs

November / Dez. 2015

◀ UN-Klimakonferenz in Paris

30. Nov. – 3. Dez. 2015

● Handlungsspezifische Arbeitsgruppen

24. Nov. – 21. Dez. 2015

● 1. Online-Phase des Bürgerdialogs

16. Januar 2016

● Bürgerreport

23. Januar 2016

● 2. Sitzung des Delegiertengremiums (erstmalig mit den Bürgerdelegierten)

15. – 25. Februar 2016

● 2. Dialogrunde der Länder, Kommunen und Verbände

15. – 25. Februar 2016

● 2. Online-Phase des Bürgerdialogs

18. / 19. März 2016

● 3. Sitzung des Delegiertengremiums, Übergabe des Maßnahmenkatalogs an die Bundesumweltministerin

Quellen: Eigene Darstellung.

Die Teilnehmer
des Tag des
Bürgerdialogs
in Frankfurt



ZWEITE FORMELLE PHASE ▶

6. September 2016

- Hausentwurf des BMUB zum Klimaschutzplan 2050 und Start der Ressortabstimmung

November 2016

- **UN-Klimakonferenz Marrakesch**

14. November 2016

- Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050 im Bundeskabinett

ZWEITE BETEILIGUNGSPHASE ▶

27. Januar 2017

- 4. Sitzung des Delegiertengremiums

16. Februar 2017

- Abschlussveranstaltung des Beteiligungsprozesses

- Formelle Phase
- Bürgerbeteiligung
- Stakeholder-Beteiligung
- Gemeinsame Veranstaltungen
- UN-Klimakonferenzen

8. Das Evaluationskonzept

Evaluation wird hier verstanden als eine systematische Dokumentation einer unabhängigen, sach- und fachgerechten Analyse und Bewertung eines Prozesses nach vorher festgelegten Kriterien auf der Basis einer umfassenden Datenerhebung. Die Bewertung des Beteiligungsprojekts erfolgt zum einen anhand der Erwartungen und Ziele, die die maßgeblichen Akteure zum Prozessbeginn festlegen. Zum anderen erfolgt sie anhand allgemeiner Kriterien guter (Bürger-)Beteiligung, wie Reichweite und Vielfalt der Teilnehmer, Qualität des Beteiligungsprozesses, Qualität der Ergebnisse, Wirksamkeit und Effizienz. Für die Bewertung ist die Einschätzung der beteiligten Bürger und Stakeholder maßgeblich.

8.1 Die Kriterien der Evaluation

Das skizzierte Bürgerbeteiligungsverfahren wurde auf Anfrage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durch die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit dem Bereich „Empirische Politikforschung“ der Universität Mainz begleitend evaluiert. Evaluationsdaten wurden kontinuierlich entlang der skizzierten Phasen des Prozesses erhoben. Neben einer Bewertung des Prozesses insgesamt wurden die folgenden Kriterien der Evaluation (mit hier exemplarisch wiedergegebenen Leitfragen) definiert:

- **Reichweite und Vielfalt:** Bildeten die Teilnehmenden einen breiten Teil der Bevölkerung ab? Welche Reichweite hatte das Verfahren?
- **Prozessqualität, Transparenz und Fairness:** Wie ist die Qualität des Prozesses, vor allem mit Blick auf die Diskussion und Deliberation im Rahmen der Veranstaltungen einzuschätzen?

Waren die Ziele, Regeln und Prozesse des Beteiligungsverfahrens nachvollziehbar und transparent vermittelt?

- **Ergebnisqualität:** Sind die verschiedenen Akteure mit den produzierten Ergebnissen zufrieden? Ist ein Mehrwert des Verfahrens erkennbar?
- **Wirksamkeit und Nachhaltigkeit:** Ist ein „partizipativer Fußabdruck“ erkennbar – das heißt, wurden die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in den Klimaschutzplan aufgenommen? Welche Wirkungen entfaltete das Beteiligungsverfahren auf die Beteiligten?
- **Effizienz:** Welche Ressourcen wurden eingesetzt? Wie wird das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bewertet?
- **Übertragbarkeit:** Sind das Partizipationsverfahren oder einzelne Elemente davon wiederholbar und auf andere Kontexte übertragbar?

Angelegt war die Evaluation *akteurszentriert*. Sie orientierte sich an den Zielen und Erwartungen der Beteiligten. „Beteiligt“ waren sehr verschiedene Gruppen – mit mitunter sehr verschiedenen Perspektiven auf den Beteiligungsprozess. Die Initiatoren des Beteiligungsverfahrens, die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sowie die Delegierten der Verbände, Länder und Kommunen, die Ministerialverwaltung, die Politik und die Öffentlichkeit haben Erwartungen, Einstellungen und Einschätzungen zu einem solchen Beteiligungsprozess. Diese Breite der Beteiligten spiegelt auch die eingesetzten Instrumente wider.

8.2 Instrumente und Datenbasis der Evaluation

Um den verschiedenen Kriterien gerecht zu werden, wurde ein breites Set von Instrumenten eingesetzt. Diese waren weitestgehend standardisiert, um ein möglichst vergleichbares Vorgehen zu gewährleisten.

Befragungen der Teilnehmenden

In einem ersten Schritt wurden anhand eines einheitlichen Fragebogens die Teilnehmenden direkt nach den einzelnen Veranstaltungen des Tags des Bürgerdialogs befragt. Hierbei sollten sowohl die Erwartungen als auch die Bewertungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Bezug auf die jeweilige Veranstaltung erfasst werden.² Nach der Übergabe des Maßnahmenkatalogs im März 2016 an die Bundesumweltministerin wurden in einem zweiten Schritt alle Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs im April/Mai 2016 ein weiteres Mal zum gesamten Bürgerbeteiligungsverfahren befragt; diese Befragung wurde als Online-Befragung realisiert.³



Bürgerinnen diskutieren Maßnahmenvorschläge am Tag des Bürgerdialogs in Essen

Befragungen von Mitgliedern des Delegierten-gremiums

Im Nachgang zu zwei Treffen des Delegierten-gremiums im März 2016, bei dem das Gremium mit der finalen Ausarbeitung des Maßnahmenkatalogs beschäftigt war, sowie im Januar 2017, bei dem eine Rückschau auf den Prozess insgesamt im Fokus stand, wurden die Einstellungen und Meinungen von elf der insgesamt zwölf Bürgerdelegierten, aber auch von neun der insgesamt zwölf Delegierten aus der anderen Säule mithilfe eines schriftlichen Fragebogens erfasst (drei Delegierte der Kommunen, zwei Delegierte der Länder und vier Delegierte der Verbände).

Bevölkerungsbefragung

Mithilfe zweier repräsentativer Online-Umfragen⁴ wurden zusätzlich das Stimmungsbild und die Reichweite des Beteiligungsverfahrens in der deutschen Bevölkerung erhoben. Die erste Befragungswelle mit 822 Befragten erfolgte zu Beginn des Beteiligungsverfahrens, die zweite Welle, an der noch 527 der vorher Befragten teilnahmen, nach der Übergabe des Maßnahmenkatalogs an die Bundesregierung.

² Im Rahmen der fünf Veranstaltungen wurden insgesamt 437 Fragebogen ausgefüllt. Die Rücklaufquote lag somit bei 92,6 Prozent.

³ An dieser Befragung nahmen 175 Personen teil. Gegenüber den 437 Fragebögen, die wir am Tag des Bürgerdialogs erfassen konnten, ist dies zwar deutlich weniger, entspricht aber üblichen Rücklaufquoten für zeitversetzte Befragungen.

⁴ Diese Umfragen wurden durch das Meinungsforschungsinstitut YouGov realisiert.

Dokumenten- und Medienanalyse

Schließlich haben wir die mediale Berichterstattung online erfasst. Hierzu wurden Artikel mit Bezug zum Klimaschutzplan 2050 analysiert, die in der Presse und online erschienen waren. Ebenso haben wir die Kommentierung des Prozesses im sozialen Online-Netzwerk Twitter ausgewertet, indem alle Tweets mit dem offiziellen Hashtag der Beteiligung #klima2050 erfasst wurden. Zudem flossen die verschiedenen im Rahmen des Beteiligungsprozesses erstellten Dokumente (Bürgerbericht, Maßnahmenvorschläge des Delegiertengremiums, Hausentwurf, etc.) bis hin zum finalen Klimaschutzbericht 2050 in die Analyse ein.

Inhaltsanalyse des Online-Dialogs

Des Weiteren haben wir die Kommentare der ersten Phase des Online-Dialogs ausgewertet. Hierzu wurde eine Stichprobe ausgewählt und diese sowohl auf formale als auch auf inhaltliche Eigenschaften untersucht. Ziel dieser Inhaltsanalyse war es, einen tieferen Einblick in den Online-Diskurs zu bekommen und somit eine Beurteilung der Qualität zu ermöglichen.

Befragung von Initiatoren, Ministerialen und Abgeordneten

Um schließlich die Sichtweise der Initiatoren des Beteiligungsprozesses, aber auch anderer Personen in den Ministerialverwaltungen, die mit dem Klimaschutzplan 2050 und dem Beteiligungsprozess zu tun hatten, in die Evaluation einbeziehen zu können, wurden insgesamt 13 Leitfaden-gestützte Interviews zwischen Dezember 2016 und Februar 2017 realisiert. Die Sichtweise der Politik floss durch eine Befragung der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages ein. Von den 72 angeschriebenen Parlamentariern beteiligten sich allerdings nur neun.



Gruppenarbeitsphase
am Tag des
Bürgerdialogs
in Leipzig

9. Ergebnisse der Evaluation

9.1 Gute Gesamtbewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens

Große Zustimmung zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

Dass Bürgerinnen und Bürger – neben Kommunen, Ländern und Verbänden – am Entstehungsprozess eines solchen Klimaschutzplans beteiligt werden, ist keine Selbstverständlichkeit; sie trifft allerorten auf große Zustimmung. Die Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs, aber auch die Delegierten aus dem Delegiertengremium

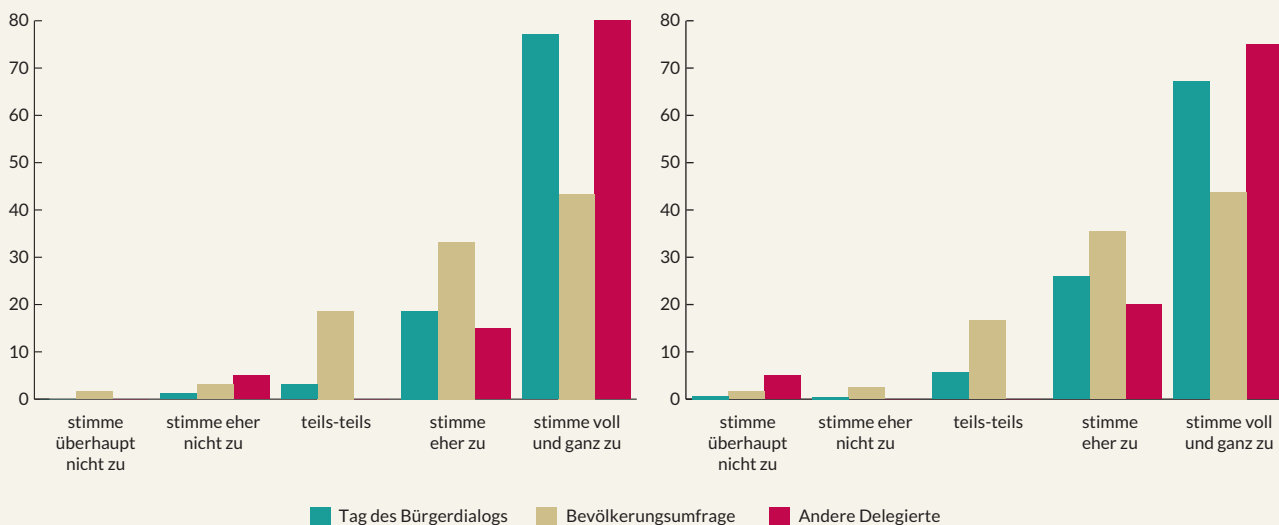
begrüßen Bürgerbeteiligung ausdrücklich und mit großer Mehrheit. Auch in der Bevölkerung stößt die Idee mehrheitlich auf Zustimmung. Bemerkenswert ist dabei, wie der Vergleich der rechten und linken Hälfte von Abbildung 5 zeigt, dass die Beteiligung der Bürger sogar auf größere Akzeptanz trifft als die Beteiligung klassischer Stakeholder (aus Ländern, Kommunen und Verbänden). In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Beteiligung der Bürger einem Verfahren mehr Akzeptanz verleihen kann als ein „klassisches“ Beteiligungs- oder Anhörungsverfahren, das auf Stakeholder begrenzt ist.

ABBILDUNG 5 Hohe Zustimmung zur Beteiligung von Bürgern und Stakeholdern

In Prozent

Aussage: Ich finde es gut, dass die Bürger an der Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 im Vorfeld beteiligt werden.

Aussage: Ich finde es gut, dass Verbände, Länder und Kommunen an der Erarbeitung im Vorfeld beteiligt werden.



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015 sowie einer parallelen Bevölkerungsumfrage; andere Delegierte im Februar 2016 befragt

| BertelsmannStiftung

Sehr gute Bewertung des gesamten Verfahrens durch die Beteiligten

Auch der Ablauf des Verfahrens fand Gefallen. Nach der Übergabe des Maßnahmenpakets im März 2016 an die Bundesumweltministerin haben wir die beteiligten Bürger nach ihrer Bewertung des Prozesses befragt. Ergebnis: Das Verfahren wurde überwiegend mit guten und sehr guten Noten bedacht. Dabei ragt besonders die Präsenzveranstaltung, also der Tag des Bürgerdialogs, positiv heraus. Schon am Tag des Bürgerdialogs im November 2015 gaben die Teilnehmer diesem Beteiligungstag im Durchschnitt die Note 2. In der Rückschau bewerteten sie den Tag des Bürgerdialogs sogar noch besser als am Tag selbst, gerade auch im Vergleich zu den beiden Phasen der Online-Beteiligung, für die sich auch einige wenige schlechtere Zensuren finden. Während etwa 40 Prozent der Befragten die Präsenzveranstaltung als „sehr gut“ bezeichneten, gaben nur etwa 15 Prozent der ersten Online-Phase diese Note, bei der zweiten waren es etwa zehn Prozent. Zwar prägen auch für die Online-Phasen im Durchschnitt gute Noten das Bild, die Unterschiede sind jedoch erkennbar.

Das Beteiligungsverfahren insgesamt liegt in der Bewertung zwischen Präsenz- und Online-Veranstaltung.

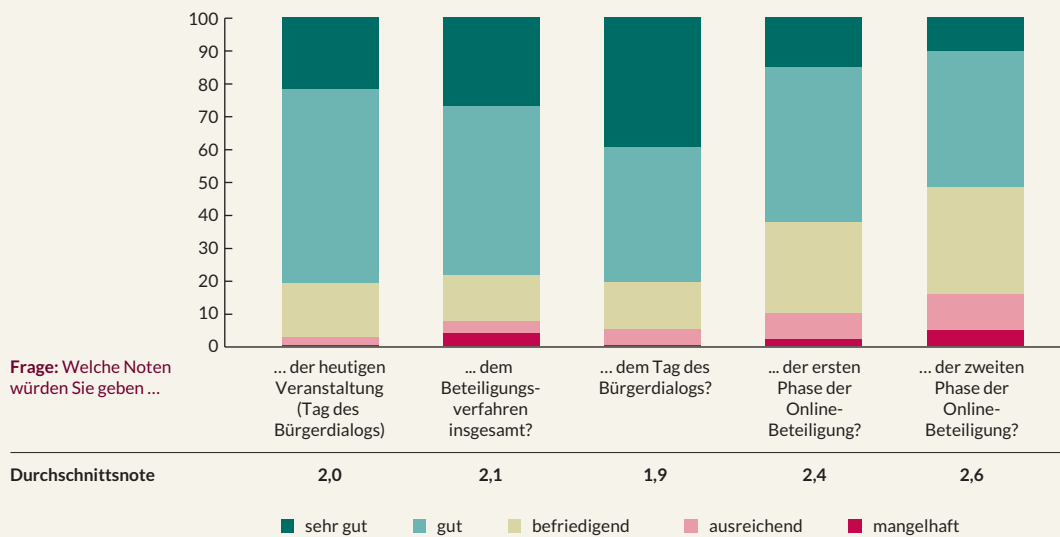
Zusammenführung von Bürgerbeteiligung und Stakeholder-Beteiligung: Delegierte bewerten die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Delegiertengremium positiv

Im Rahmen des Delegiertentreffens im März 2016 konnten wir die Delegierten dazu befragen, wie sie ihre Rolle in dieser Delegiertentrophase des Prozesses wahrgenommen haben. Die Bürgerdelegierten waren mit den Delegiertentreffen im Großen und Ganzen zufrieden, wobei die Mehrheit sie mit „gut“ bewertete. Die Erwartungen an die Gremientreffen wurden bei acht Bürgerdelegierten „eher“ oder „voll und ganz“ erfüllt, bei zwei Personen „zum Teil“; ein Bürgerdelegierter gab an, dass seine Erwartungen „eher nicht“ erfüllt wurden.

Im Zuge dieses Treffens haben wir auch die Delegierten von Kommunen, Ländern und Verbänden analog zu den Bürgerdelegierten befragt. Dabei zeigte sich, dass auch sie einer Beteiligung

ABBILDUNG 6 Hohe Prozessqualität – Bewertungen des Prozesses durch Teilnehmende

In Prozent



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015 bzw. im April 2016.

BertelsmannStiftung

der Bevölkerung im Delegiertengremium offen gegenüberstanden und das Verfahren insgesamt positiv bewerteten. Die Erwartungen an die Gremientreffen wurden bei vier der Delegierten „eher“ erfüllt, bei weiteren vier Personen „teils-teils“; ein Delegierter gab an, dass seine Erwartungen „eher nicht“ erfüllt wurden; die Bewertung fällt also alles in allem etwas negativer aus.

Auch die anschließende Phase, in der der Klimaschutzplan zwischen den Ressorts und schließlich im Kabinett verhandelt wurde, wurde weniger positiv bewertet. Dies zeigte die letzte Befragung der Delegierten im Februar 2017, wurde aber auch im Zuge der Abschlussveranstaltung deutlich. Vor allem mangelnde Transparenz und Information für diese Phase standen im Zentrum der Kritik.

9.2 Evaluationsergebnisse im Detail: Reichweite und Vielfalt – Große Bandbreite an Teilnehmern und Meinungen

Bei der detaillierten Betrachtung einzelner Aspekte rücken die definierten Evaluationskriterien in den Mittelpunkt des Interesses. Zunächst sind dies die Vielfalt und Reichweite des Beteiligungsverfahrens.

Tag des Bürgerdialogs: Meinungsvielfalt im Verfahren angelegt

Speziell im Prozess der Bürgerbeteiligung war Meinungsvielfalt explizit angelegt. Für die fünf Veranstaltungsorte wurden im Vorfeld Personen zufällig durch entsprechende telefonische Befragungen ausgewählt. Man wollte sich nicht allein darauf verlassen, dass diejenigen Personen kommen würden, die sich ohnehin schon für das Thema interessieren, sondern das Verfahren in die Bevölkerung hineintragen. Allerdings kann auch eine solche Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern nicht sicherstellen, dass die Teilnehmerschaft am Ende für die Bevölkerung repräsentativ ist. Den kontaktierten Personen stand es frei, am Beteiligungsverfahren teilzunehmen. Entsprechend ergeben sich trotz Zufallsauswahl bestimmte Abweichungen.

Zufallsauswahl führte zu einer hohen Bandbreite an Meinungen

Im Zuge des Bürgerbeteiligungsverfahrens wurden mit dem gewählten Vorgehen der Zufallsauswahl große Anstrengungen unternommen, eine möglichst große Bandbreite an Meinungen und Teilnehmern abzubilden. Das Einlösen von Vielfalt ist durchaus gelungen. Diese Einschätzung deckt sich mit den Eindrücken der Teilnehmer vom Tag des Bürgerdialogs selbst: 45 Prozent stimmten der Aussage „Bei der heutigen Veranstaltung war eine breite Mischung aus der Bevölkerung vertreten“ zu, nur 28 Prozent fanden, dass dies nicht der Fall war. Auch mit Blick auf die erarbeiteten Maßnahmen zeigen die Befunde, dass die Bürgerbeteiligung neue, vorher nicht bedachte Aspekte zu Tage treten ließ. Hierin sind sich Initiatoren, Delegierte (aus beiden Säulen) und die begleitenden Wissenschaftler einig.

472 ZUFÄLLIG AUSGEWÄHLTE BÜRGER

- 76.451** Haushalte aus den fünf Städten und dem Umland per Zufallsstichprobe wurden ausgewählt und kontaktiert
- 2.454 (3,2 %)** der Angerufenen zeigten sich interessiert und erhielten umfangreiches Infomaterial zum Bürgerdialog Klimaschutzplan 2050
- 555** Anmeldungen resultierten aus den Interessensbekundungen
- 472** Personen nahmen am Tag des Bürgerdialogs teil
- 77** Maßnahmen wurden am Tag des Bürgerdialogs erarbeitet

Quelle: Eigene Erhebung.

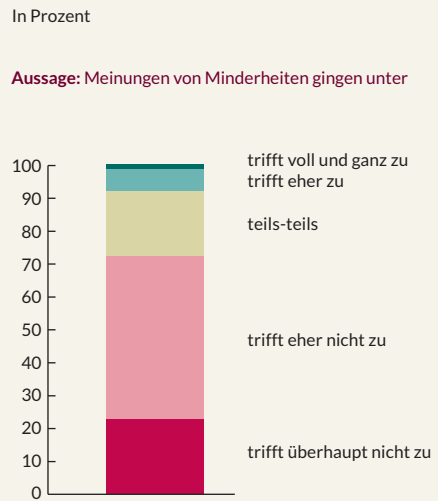
Die Zufallsauswahl von Teilnehmenden führt demnach dazu, das Verfahren auch in Kreise der Gesellschaft hineinzutragen, die sonst von einem solchen Verfahren kaum Kenntnis nehmen würden; auf diese Weise erhöht sich die Vielfalt verteilter Meinungen. Dass vielfältige Meinungen vor Ort präsent waren, zeigt sich auch bei der Betrachtung der Prozessqualität, Meinungen von Minderheiten wurden gehört und aufgenommen.

Vergleicht man die Struktur der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Tag des Bürgerdialogs mit der Gesamtbevölkerung, zeigen sich Unterschiede. War die Verteilung der Geschlechter vor Ort noch ausgewogen, zeigen sich in der Alters- und Bildungsstruktur Abweichungen. Gerade junge Leute bis 24 Jahre waren nur schwer für eine Teilnahme zu gewinnen. Auch mit Blick auf die formale Bildung treten deutliche Unterschiede zu Tage: Während in der gesamten Bevölkerung der Anteil der Bürgerinnen und Bürger mit Abitur bei rund 30 Prozent liegt, verfügen bei den Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs mehr als 80 Prozent über die allgemeine Hochschulreife. Genau umgekehrt ist es bei den Teilnehmern mit Haupt- bzw. Volksschulabschluss. Liegt dieser Anteil in der Gesamtbevölkerung bei knapp einem Fünftel, sind es bei den Teilnehmern des Beteiligungsverfahrens nicht einmal fünf Prozent.

Unterschiede treten trotz der aufwändigen, zufallsbasierten Rekrutierung auch zutage, wenn es um die Frage nach dem Interesse am Klimaschutz⁵ geht, das in der Bevölkerung generell hoch ist: Etwa 65 Prozent der Befragten interessiert das Thema stark oder sehr stark. Bei den Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs liegt dieser Anteil jedoch bei rund 95 Prozent.

Durch Nachrekrutierung gelang die Erhöhung des Anteils der weiblichen Teilnehmer.

ABBILDUNG 7 **Bewertung des Ablaufs des Tags des Bürgerdialogs im Detail – Minderheiten wurden gehört**



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2016.

BertelsmannStiftung

TEILNEHMER DES TAGS DES BÜRGERDIALOGS

Merkmal	Bevölkerung	Tag des Bürgerdialogs
Geschlecht weiblich	51 %	45 %
(Mittleres) Alter	59 Jahre	46 Jahre
Anteil mit Abitur/ Fachhochschulreife	29 %	82 %
Hohes Interesse für Klimaschutz	65 %	95 %

Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015, Referenzwerte vom Statistischen Bundesamt bzw. aus der Bevölkerungsumfrage (Interesse am Klimaschutz).

5 Wortlaut der Frage: „Die Idee eines ‚Klimaschutzplans 2050‘ finde ich sehr gut.“

EXKURS: Akzeptanz zufällig ausgewählter Bürger in Beteiligungsprozessen

Um Teilnehmende für den Tag des Bürgerdialogs gewinnen zu können, kam ein aufwändiges Verfahren zum Einsatz: Über 70.000 Haushalte wurden zufällig ausgewählt und telefonisch kontaktiert, um ein Mitglied zur Teilnahme einzuladen.

Die Idee, „Zufallsbürger“ in Bürgerbeteiligungsprozesse einzubinden, ist bislang nicht weit verbreitet. Ohne die Akzeptanz dieser Idee von „Zufallsbürgern“ würde dem Verfahren die zugesprochene Legitimität und Akzeptanz aus Sicht der Öffentlichkeit, aber auch anderer Verfahrensbeteiligter fehlen. Stößt die Idee der Zufallsbürger in verschiedenen Gruppen auf Akzeptanz? Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse unserer Befragungen.

Meinungsvielfalt durch zufällig ausgewählte Bürger

Deutlich wird: Insgesamt trauen die Teilnehmer einer Gruppe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger zu, die mit ihnen verbundene Erwartung an Meinungsvielfalt zu erfüllen. Wer selbst „Zufallsbürger“ ist oder mit Zufallsbürgern (etwa im Delegiertengremium) zusammengearbeitet hat, hat dabei ein deutlich positiveres Bild. Während etwa die Delegierten aus Kommunen, Ländern und Verbänden und noch viel weniger die Teilnehmenden des Bürgerdialogs selbst Bedenken gegen die eingesetzte Auswahllogik haben, gibt es in der Bevölkerung vorsichtige Vorbehalte. Dort würde man es auch als unfair empfinden, wenn Beteiligungsprozesse nicht allen Interessierten offen stehen. Wichtig erscheint hier, neben den Vor-Ort-Veranstaltungen weitere Kanäle zur Beteiligung anzubieten, um das Verfahren auch für nicht zufällig ausgewählte Bürger zu öffnen.

Akzeptanz auch von Ergebnissen, die der eigenen Meinung widersprechen

In Bezug auf die Akzeptanz der von den zufällig ausgewählten Bürgern erarbeiteten Ergebnisse zeigt sich, dass sich hier das Vertrauen der Bevölkerung auf einem ähnlichen Niveau befindet wie gegenüber der Politik. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger zeigen im Vergleich eine ähnlich hohe Bereitschaft, einem Ergebnis zuzustimmen, auch wenn es nicht ihrer Meinung entspricht, egal ob es von einer Gruppe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger oder von Politikern erarbeitet wurde.

Hohe Ergebnis- und Prozessakzeptanz durch Zufallsbürger

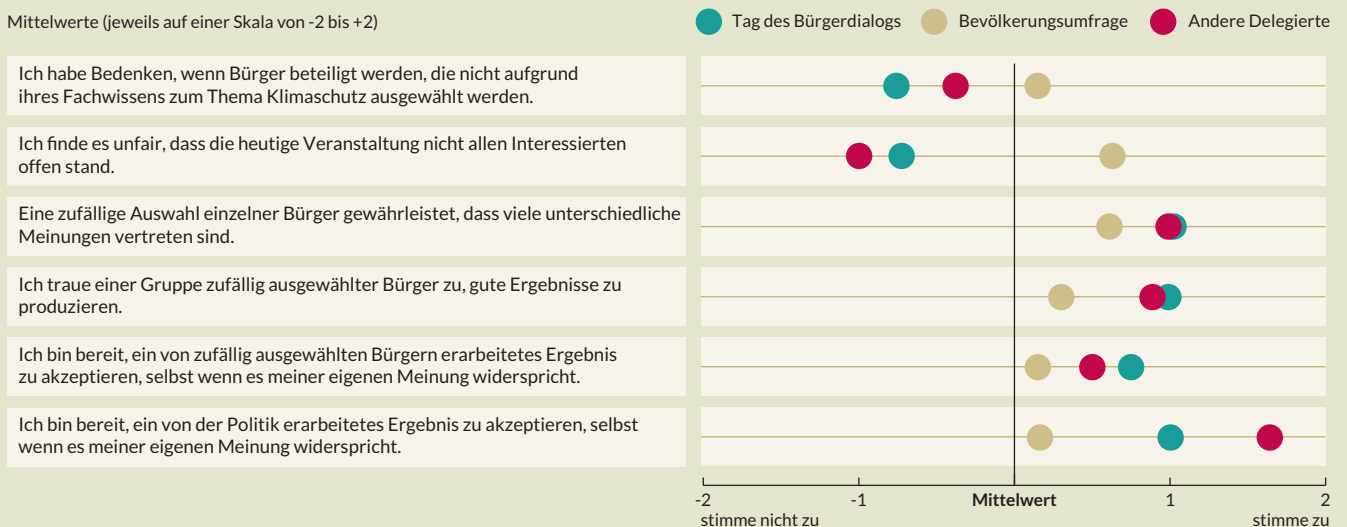
Insgesamt zeigen sich positive Effekte von Bürgerbeteiligung mithilfe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf Ergebnis- und Prozessakzeptanz politischer Entscheidungen. Auch in der Bevölkerung selbst findet die Idee durchaus Zustimmung. Hinzu kommt, dass konkrete Erfahrungen mit zufällig ausgewählten Bürgern zu einer gesteigerten Wertschätzung und Akzeptanz dieser Idee führen.

„Wenn ich nicht eingeladen worden wäre, wäre ich heute nicht hier.“

Eine Bürgerdelegierte

ABBILDUNG 8 Hohe Akzeptanz von Zufallsbürgern

Mittelwerte (jeweils auf einer Skala von -2 bis +2)



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015 sowie einer parallelen Bevölkerungsumfrage; andere Delegierte im Februar 2016 befragt.

Online-Phasen: Hohe Akzeptanz bei den beteiligten Bürgern

75 Prozent der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs standen einer Teilnahme am Online-Dialog aufgeschlossen gegenüber, nur rund zehn Prozent der Befragten waren skeptisch. Von den 472 Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs registrierten sich 207 Personen, um beim ersten Online-Dialog Kommentare und Bewertungen abgeben zu können. Dies entspricht etwa 44 Prozent. Insgesamt bestätigt dies, dass es eine große Herausforderung ist, selbst „willige“ Teilnehmer über eine längere Strecke hinweg für einen Beteiligungsprozess zu motivieren.

Der Hauptgrund für Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs, sich nicht an den Online-Phasen zu beteiligen, war mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit, Zeit für den Online-Dialog aufzubringen. Diese Tendenzen setzten sich nochmals bei der zweiten Online-Phase fort: Insgesamt ging ein Großteil der Teilnehmer am Tag des Bürgerdialogs in den weiteren (Online-)Phasen verloren.

Online-Beteiligung als Werkzeug der Öffnung für weitere Positionen

Weitere 222 Bürgerinnen und Bürger, die nicht am Tag des Bürgerdialogs teilgenommen hatten, registrierten sich ebenfalls, um sich an den Diskussionen und Bewertungen dort online beteiligen zu können. Diese recht geringe Zahl von 222 zusätzlichen Teilnehmenden – schließlich war ja an dieser Stelle die Bevölkerung insgesamt grundsätzlich eingeladen – ist ein Hinweis auf eine eher geringe Bekanntheit des Verfahrens in der Bevölkerung.

Starkes Vertrauen der Teilnehmer in Bürgerdelegierte

In den weiteren Phasen des Beteiligungsprozesses waren die Bürger durch Delegierte im entsprechenden Delegiertengremium vertreten, insgesamt zwölf an der Zahl. Für die fünf Orte des Bürgerdialogs sowie die Online-Nutzer wurden je eine Frau und ein Mann gewählt. Das Durchschnittsalter betrug 52 Jahre mit einer Spannweite von 30 bis 64 Jahren.

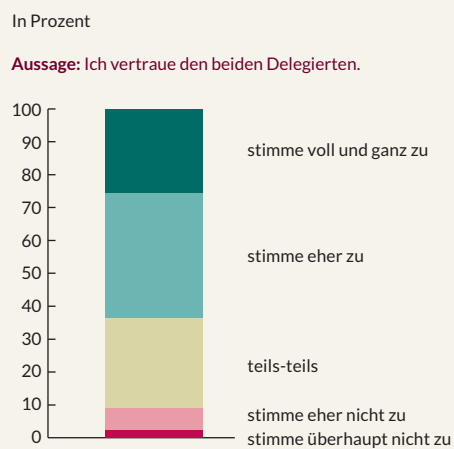
MEHR WERBUNG FÜR BÜRGERBETEILIGUNG!

- 555** Anmeldungen für den Tag des Bürgerdialogs
- 472** Teilnehmende vor Ort
- 207** Verbleibende Teilnehmer in Online-Phase I
- 150** Verbleibende Teilnehmer in Online-Phase II
- 222** Zusätzliche Teilnehmer in Online-Phase I

Quelle: Eigene Erhebung.

Da diese Personen im weiteren Prozess die Verantwortung dafür übernahmen, dass die am Tag des Bürgerdialogs erarbeiteten Inhalte in das finale Maßnahmenpaket für die Bundesumweltministerin eingingen, fragten wir auch danach, inwiefern die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihren Delegierten vertrauten. Ergebnis: Fast zwei Drittel der Befragten stimmten der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass sie den Delegierten vertrauen. Etwas anders hingegen war das Bild bei der Frage, ob zwei Delegierte je Ort genug sind, um die Interessen der Bürgerinnen und Bürger im weiteren Prozess zu

ABBILDUNG 9 Hohes Vertrauen in die Delegierten



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015.

vertreten. Die Anzahl derer, die dieser Aussage „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zustimmen, lag mit fast 40 Prozent leicht höher als die Anzahl derer, die dem „voll und ganz“ oder „eher“ zustimmten.

Medien- und Öffentlichkeitsarbeit elementar für Reichweite des Prozesses

Rund um die UN-Klimakonferenz in Marrakesch und insbesondere in deren Endphase berichteten und diskutierten die Medien intensiv über den Klimaschutzplan 2050. Das Beteiligungsverfahren, insbesondere die Beteiligung der Bürger, spielte dabei allerdings praktisch keine Rolle. Unsere Medienanalyse zeigt: Ein direkter Bezug zum Beteiligungsverfahren findet sich in kaum einem Artikel.⁶ Das Bundesumweltministerium verweist auf die Schwierigkeiten, ein solches Thema in den Medien zu verankern. Daher ist eine umfassende Medienstrategie für alte und neue Medien unabdingbar.

Eine Analyse von Tweets bestätigt die geringe Medienpräsenz des Klimaschutzplans und vor allem des Beteiligungsverfahrens. Unsere Analyse erfasste die Tweets mit dem einschlägigen Hashtag #klima2050 im Zeitraum von Juni 2015 bis Mai 2016. Insgesamt wurden 201 Tweets mit diesem Hashtag veröffentlicht; sie stammten von 102 verschiedenen Usern. Bei Twitter war eine wellenförmige Begleitung des Verfahrens erkennbar: Die Anzahl der Tweets nahm vor allem rund um die Auftaktkonferenz, den Tag des Bürgerdialogs und den Tag der Übergabe des Maßnahmenkatalogs an die Bundesumweltministerin zu (Spitze: 34 Beiträge). Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass sich relativ wenige Nutzer am Twitter-Diskurs zum Klimaschutzplan beteiligten.

Reichweite des Beteiligungsverfahrens in die Bevölkerung

Ohne mediale Berichterstattung ist es für die breite Öffentlichkeit – über die unmittelbar Beteiligten hinaus – kaum möglich, etwas über den Klimaschutzplan und den Beteiligungsprozess zu erfahren. Das bestätigen auch die Ergebnis-

ZAHLEN ZUR BEKANNTHEIT DES BETEILIGUNGSPROZESSES

201 Tweets mit Hashtag #klima2050 im Zeitraum von Juni 2015 bis Mai 2016

ca. 25 % der Bevölkerung haben schon vom Klimaschutzplan gehört.

ca. 10 % der Bevölkerung haben schon vom Beteiligungsprozess zum Klimaschutzplan gehört.

Quelle: Eigene Erhebung und Bevölkerungsumfrage im November 2015.

se unserer Bevölkerungsbefragung: Etwa ein Viertel der Befragten hatte schon einmal vom Klimaschutzplan 2050 gehört, vom zugehörigen Beteiligungsverfahren wussten jedoch nur etwa zehn Prozent. Das zeigt, dass die Reichweite des Beteiligungsprozesses und die Kenntnis über die Möglichkeit der Beteiligung eher gering war.

Darüber hinaus gaben auch die von uns befragten Abgeordneten des Deutschen Bundestags an, nicht sehr viel vom Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050 mitbekommen zu haben. Alles in allem ist festzuhalten, dass die mediale Berichterstattung zum Klimaschutzplan eher gering ausfiel. Speziell über das Beteiligungsverfahren wurde kaum berichtet. Die Prozessbeteiligten waren damit nicht zufrieden.

„Wenn unsere lokale Presse über das Bürgerbeteiligungsverfahren berichtet hätte, hätten sich sicherlich mehr Personen an den Online-Diskussionen beteiligt und das Verfahren würde noch stärker die Meinung der Bevölkerung widerspiegeln.“

Eine Bürgerdelegierte

⁶ Für eine seltene Ausnahme siehe: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/samstagsessay-unerhoert-1.3322616.

9.3 Hohe Prozessqualität: Transparenz und Fairness im Bürgerbeteiligungsverfahren

Wahrnehmungen des Tags des Bürgerdialogs: Respektvoll, sachlich und kompromissbereit

Gute bis sehr gute Noten für den „Tag des Bürgerdialogs“ wurden oben bereits deutlich. Schaut man sich den Prozess an diesem Tag genauer an, zeigt sich zudem: Die Zufriedenheit mit dem Tag des Bürgerdialogs reicht bis in Details hinein. Die Teilnehmenden beurteilten demnach den Umgang miteinander als überaus respektvoll, die Diskussionen als sachlich und die Kompromissbereitschaft als hoch.

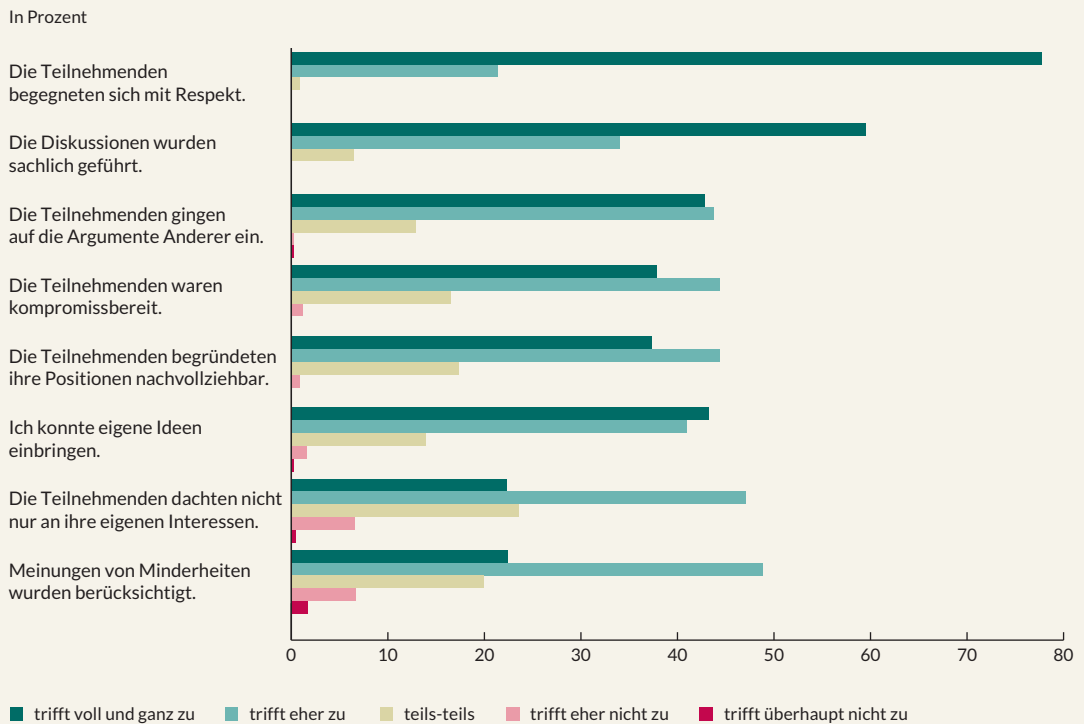
Die Teilnehmenden sind darüber hinaus der Meinung, dass die (anderen) Teilnehmenden nachvollziehbare Begründungen für ihre Positionen abgaben und gegenseitig auf ihre Argumente eingingen. Man habe sehr gut eigene Ideen ein-

bringen können, wohingegen die Aussagen, dass die Teilnehmenden nur an ihre eigenen Interessen dachten und Mindermeinungen untergingen, mehrheitlich abgelehnt wurden.

Umfassende Informationen als Basis für gute Arbeit

Der Erfolg dieser Präsenzveranstaltung beginnt schon im Vorfeld – die Vorbereitung ist durchaus entscheidend. Über die Hälfte der Teilnehmer fühlte sich „durch die vor der Veranstaltung bereitgestellten Informationen ... umfassend und ausgewogen informiert“. Die Informationen wurden einhellig als rechtzeitig genug versandt und verständlich angesehen. Mehr noch – und das ist wichtig, damit Chancen und Grenzen eines Beteiligungsverfahrens von Beginn an klar sind: Mit Blick auf den Tag des Bürgerdialogs geben 90 Prozent der Teilnehmenden an, ihnen sei klar gewesen, „was die Ziele der Veranstaltung seien“. 80 Prozent sagen, es sei sehr deutlich geworden, an welcher Stelle im Erarbeitungsprozess des Klimaschutzplans die Veranstaltung steht.

ABBILDUNG 10 Sehr gute Bewertung des Ablaufs des Tags des Bürgerdialogs im Detail



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015.

BertelsmannStiftung

KLARHEIT ÜBER ZIELE DES BETEILIGUNGSVERFAHRENS

90% der Teilnehmenden wussten, was die Ziele des Tags des Bürgerdialogs waren.

80% der Teilnehmenden wussten, an welcher Stelle im Erarbeitungsprozess des Klimaschutzplans 2050 der Tag des Bürgerdialogs steht.

Quelle: Befragung am Tag des Bürgerdialogs.

HOHE PROZESSQUALITÄT: ERGEBNISSE DER ANALYSE DES ONLINE-DIALOGS

Kommentar war ...	unhöflich	emotional	faktenorientiert	argumentativ
Ja	9	12	42	49
Nein	46	43	13	6

Quelle: Eigene Erhebung.

Der Online-Dialog: Inhaltsanalyse der Kommentare zeigt hohe Prozessqualität

Um diese subjektiven Eindrücke vom Tag des Bürgerdialogs zu spiegeln, wurden für die erste Online-Phase von Nutzern abgegebene Kommentare analysiert. Das Ergebnis unterstreicht die hohe Prozessqualität, die sich auch in der Analyse des Online-Dialogs zeigt. Auch hier gilt: Unhöfliche oder hoch emotionale Kommentare gab es kaum; es dominierte eine faktenorientierte, argumentative Ausrichtung.

Hohe Zustimmung zum Delegiertenprinzip: Bürger fühlen sich gut vertreten

Was die anschließende Phase des Delegiertenremiums betrifft, konnten wir bereits hohes Vertrauen in diese Phase (und die gewählten Delegierten) festhalten. Alle Delegierten – unabhängig davon, ob Bürger- oder andere Delegierte – äußern sich sehr zufrieden mit dem Format: Drei von vier halten das Delegiertenprinzip für gut geeignet, die Stimme der Bürgerschaft im weiteren Prozess zu sein. Von den Bürgerdelegierten stimmen zwei Drittel der Aussage zu, es sei ihnen gelungen, die Ansichten der Teilnehmenden des Bürgerdialogs zu vertreten; das restliche Drittel ist diesbezüglich unentschieden. Einzig eine gewisse Sorge, dass die Zahl der Delegierten zu gering bemessen sein könnte, um die Vielfalt der Interessen aller ursprünglichen Teilnehmenden zu repräsentieren, wurde artikuliert.

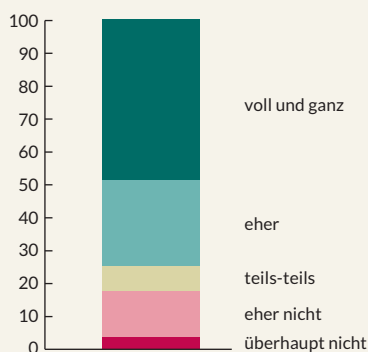
Bürger erwarten zeitnahes und klares Feedback

Mit der Übergabe des Maßnahmenpakets an die Bundesumweltministerin im März 2016 endete die Beteiligung. Im Anschluss wurden die Vorschläge in den politisch-administrativen Raum eingespeist und die Ressortabstimmung gestartet. Letztlich erfolgte die Verabschiedung im Kabinett. Für die beteiligten Bürger heißt das aber keineswegs, dass hiermit ihre eigene Rolle beendet ist: Drei Viertel von ihnen erwarten zumindest eine Rückmeldung des Bundesumweltministeriums zum weiteren Umgang mit dem Maßnahmenkatalog.

ABBILDUNG 11 Bürger erwarten Rückmeldung zu ihren Maßnahmen

In Prozent

Frage: Inwieweit erwarten Sie eine Rückmeldung des Umweltministeriums zum weiteren Umgang mit dem Maßnahmenkatalog (Stellungnahme Bundesregierung, Kabinettsbeschluss)?



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im April 2016

| BertelsmannStiftung

Positive Einschätzung des Feedbacks während der Erarbeitungsphase der Maßnahmen

Bis hin zum Maßnahmenkatalog fühlen sich die beteiligten Bürger „gut“ bis „sehr gut“ mitgenommen. Aus Sicht der Beteiligten ergibt sich mit der Übergabe des Maßnahmenpakets im März 2016 ein gewisser Bruch, was Transparenz und Offenheit betrifft. Die Interviews mit den Prozessbeteiligten sowie die Gespräche im Rahmen der Abschlussveranstaltungen weisen auf eine deutliche Abnahme der Zufriedenheit nach diesem Meilenstein hin. Von Seiten des BMUB im Zuge der Abschlussveranstaltung hieß es dazu, dass das geplante Feedback an die Teilnehmer des Prozesses in der gewünschten Form politisch nicht durchsetzbar gewesen sei.

Für die abschließende Phase, in denen der Klimaschutzplan zwischen den Häusern und schließlich im Kabinett verhandelt wurde, werden gerade aus anderen Ressorts vereinzelt kritische Stimmen laut: Es sei nicht wirklich transparent gewesen, was genau aus dem Beteiligungsprozess hervorgegangen und wie das Umweltministerium damit umgegangen sei – dies mit negativen Konsequenzen auch für

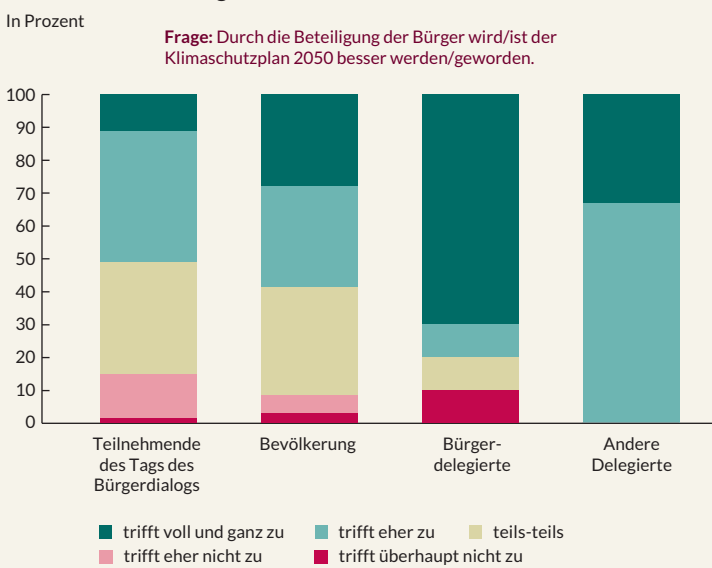
die Akzeptanz der Entscheidungen, die zum Teil nur als mäßig hoch angesehen wird. Indirekt wird dem BMUB hier unterstellt, eigene Ziele in den Prozess eingespeist zu haben und somit das Beteiligungsverfahren zu konterkarieren. Hier sehen gerade einzelne Personen aus anderen Ressorts Verbesserungspotenzial.

9.4 Hohe Ergebnisqualität: Bürgerinnen und Bürger erarbeiten Maßnahmen mit beachtlicher Qualität

Positive Einschätzung der Qualität durch die Prozessbeteiligten

Davon, dass die Beteiligung eine inhaltlich sinnvolle und gewinnbringende Sache gewesen ist, sind die Teilnehmenden überzeugt: Rund die Hälfte von ihnen glaubt, dass der Klimaschutzplan 2050 durch ihre Beteiligung besser wird, nur 15 Prozent glauben das nicht, der Rest ist unentschieden. Noch optimistischer sind die Einschätzungen in der Bevölkerung insgesamt

ABBILDUNG 12 Klimaschutzplan wird durch Beteiligung der Bürger besser



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im November 2015 sowie einer parallelen Bevölkerungsumfrage; Delegierte im Februar 2016 befragt | BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13 77 Klimaschutz-Maßnahmen in fünf Städten



Quelle: Bürgerreport. | BertelsmannStiftung

sowie bei den Bürger- und den anderen Delegierten. Gerade die Einschätzungen der Delegierten fallen dabei besonders ins Gewicht, haben sie sich doch am intensivsten mit den vorgeschlagenen Maßnahmen (und zwar auch von Seiten der Bürger) befasst. Das ist ein klares Indiz dafür, dass die Bürger Substanzielles zum Klimaschutzplan beigetragen haben.

Anerkennung der hohen Qualität der Bürgermaßnahmen durch die Bundesumweltministerin

Die Aussage „Die Bürger haben viele gute Vorschläge eingebracht“ findet sogar noch höhere Zustimmungswerte – und zwar erneut bei den Teilnehmern selbst, aber auch bei den Delegierten. Auch die Bundesumweltministerin zeigte sich bei der Abschlussveranstaltung des Beteiligungsprozesses sehr angetan: „Ich muss gestehen, dass ich verblüfft und erfreut war über die Qualität der Vorschläge, die die Bürgerinnen und Bürger erarbeitet haben. Einige der Vorschläge waren ähnlich auch von den Ländern, Kommunen oder Verbänden formuliert worden. 18 Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung aber waren so neu, dass sie separat stehen blieben und auch im abschließenden Maßnahmenkatalog erkennbar sind. Besonders bemerkenswert finde ich daran, dass neun dieser Vorschläge von allen vier Zielgruppen – also den Bundesländern, den Kommunen, den Verbänden und den Bürgerinnen und Bürgern selbst – ‚tendenziell, mehrheitlich oder überwiegend‘ und damit vom Delegierten-gremium zur Aufnahme in den Klimaschutzplan 2050 empfohlen wurden.“

Maßnahmen der Bürgerinnen und Bürger finden sich teilweise spiegelbildlich in den Beiträgen der Stakeholder-Beteiligung wieder

„Die Qualität der Beiträge der Bürgerinnen und Bürger war, besonders vor dem Hintergrund der knappen Zeit der Erarbeitung, beachtlich und beeindruckend.“

Julia Repenning, Öko-Institut

Diese Einschätzung wird von den Initiatoren des Prozesses geteilt, die die Vorschläge aus der Stakeholder-Beteiligung teilweise spiegelbildlich in den Beiträgen der Bürgerinnen und Bürger wiederfinden. Kritisch gesehen wird die Qualität der Beiträge der Bürgerinnen und Bürger vor allem von Teilen der an der Ressortabstimmung beteiligten Verwaltungen. Sowohl die Qualitätssteigerung als auch die Erarbeitung neuer Vorschläge wird hier teilweise nicht in gleichem Maße gesehen.

9.5 Wirksamkeit und Nachhaltigkeit – Partizipativer Fußabdruck erkennbar

Mehr als die Hälfte der Bürgermaßnahmen wurde in den Klimaschutzplan aufgenommen

Das Bundesumweltministerium zeichnete im Rahmen der Abschlussveranstaltung im Februar 2017 ein positives Bild: Mehr als die Hälfte der vorgeschlagenen 97 Maßnahmen fanden ihren Niederschlag im letztlich verabschiedeten Klimaschutzplan 2050, „wenn auch nicht immer sofort ersichtlich“, wie es der zuständige Unterabteilungsleiter formulierte.

Die Erwartungshaltungen im Vorfeld waren an dieser Stelle nicht nur optimistisch: Gerade die Einschätzungen, die die Teilnehmenden des Tags des Bürgerdialogs zu Protokoll gegeben haben, belegen ein gemischtes Bild. Die Hälfte beantwortete die Frage „Die Beiträge der Bürger werden im Klimaschutzplan 2050 berücksichtigt“ mit „teils-teils“, ein gutes Drittel zeigte sich optimistischer.

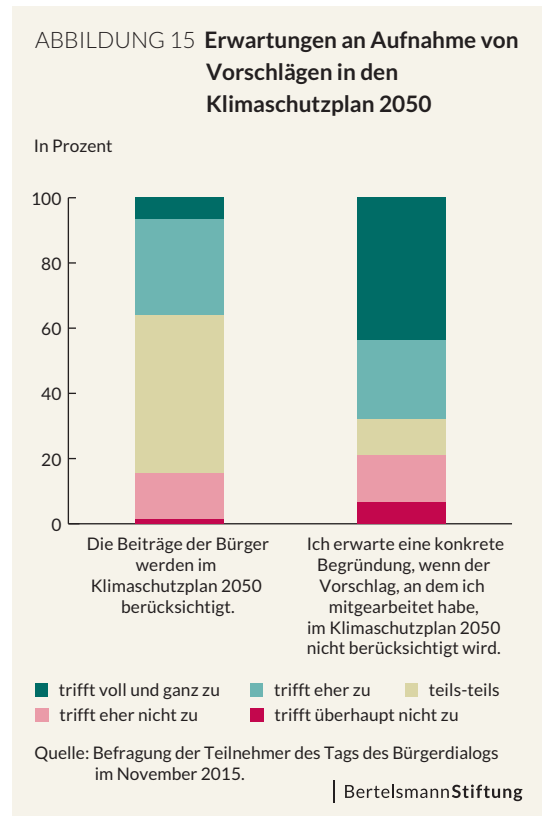
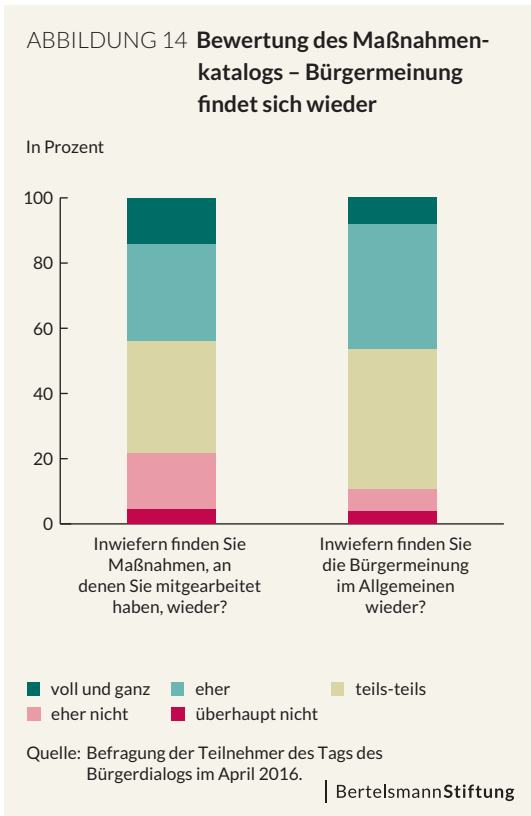
Mehrheit der Teilnehmer sieht Bürgervorschläge im Maßnahmenkatalog verankert

Ein großer Meilenstein der Bürgerbeteiligung war der Maßnahmenkatalog, der im März 2016 an die Bundesumweltministerin übergeben wurde. Gefragt danach, inwieweit die Teilnehmenden jene Maßnahmen, an denen sie selbst am Tag des Bürgerdialogs mitgearbeitet haben, dort wiederfinden, sind 44 Prozent optimistisch, 35 Prozent geben die Antwort „teils-teils“; skeptischer sind

22 Prozent. Insgesamt sind die Befragten optimistisch, was die Aufnahme von Bürgervorschlägen in den Maßnahmenkatalog angeht: 46 Prozent sind der Meinung, dass sich die Bürgermeinungen im Maßnahmenkatalog „eher“ oder gar „voll und ganz“ wiederfinden, 43 Prozent sagen „teils-teils“. Nur rund zehn Prozent sind auch bezüglich dieser allgemeinen Einschätzung skeptisch.

Bürger erwarten Feedback zu nicht aufgenommenen Maßnahmen

Dem gegenüber steht eine klare, selbstbewusste Erwartungshaltung der Bürger, die in Richtung „Aufnahme in den Plan“ deutet. Jede Abweichung davon wird zumindest als in hohem Maße begründungspflichtig gesehen. Fast 70 Prozent



PARTIZIPATIVER FUSSABDRUCK DER BÜRGERBETEILIGUNG IM KLIMASCHUTZPLAN 2050

- 77 Maßnahmen** wurden von den Bürgerinnen und Bürgern am Tag des Bürgerdialogs erarbeitet.
- 66 konsolidierte Maßnahmen** wurden von den Stakeholdern erarbeitet.
- 97 Maßnahmenvorschläge** wurden an Bundesministerin Barbara Hendricks im März 2016 übergeben. Diese resultieren aus der Konsolidierung und Fusion der Vorschläge aus beiden Säulen des Beteiligungsprozesses.
- **davon stammen 18 Maßnahmen** aufgrund ihres innovativen Charakters exklusiv aus den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung. Die restlichen Vorschläge wurden mit anderen Maßnahmen zusammengeführt. Nur vier Vorschläge der Bürger wurden nicht weiter verfolgt.

53 strategische Maßnahmen sind im Klimaschutzplan 2050 enthalten.

„Über 50 Prozent der erarbeiteten Maßnahmenvorschläge sind in die verabschiedete Version des Klimaschutzplans 2050 eingeflossen.“
 Unterabteilungsleiter Berthold Goeke, Bundesumweltministerium, Abschlusskonferenz am 16. Februar 2017

Quelle: Eigene Erhebung.

stimmen der Aussage zu: „Ich erwarte eine konkrete Begründung, wenn der Vorschlag, an dem ich mitgearbeitet habe, im Klimaschutzplan 2050 nicht berücksichtigt wird“.

Ressortabstimmung führt zu weiteren Veränderungen

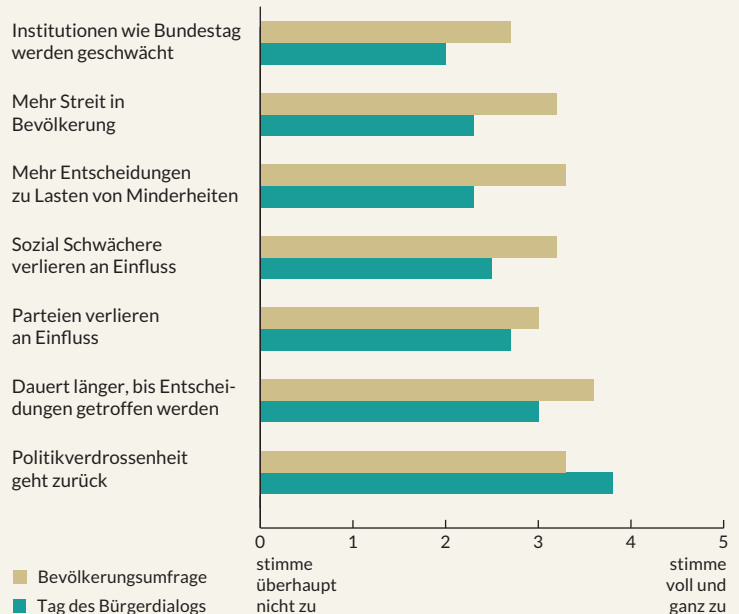
Wie sieht es schließlich im weiteren Verlauf – also in der Phase der Ressortabstimmung und danach bei der Beschlussfassung im Kabinett aus? Tatsächlich deutet sich in den Interviews mit den Initiatoren und anderen Beteiligten aus der Ministerialverwaltung an, dass die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in diesen späteren Phasen nur am Rande von Bedeutung waren. In dieser politischen Phase rückte der Beteiligungsprozess in den Hintergrund. In Interviews mit beteiligten Verwaltungsmitarbeitern wird zudem deutlich, dass in diesem eingespielten Verfahren der Entstehungsprozess des Klimaschutzplans durch einen breiten Beteiligungsprozess kaum eine Rolle gespielt hat. Eine höhere Legitimität und Akzeptanz des Hausentwurfs in Folge der umfangreichen Beteiligung war nicht gegeben. Vielmehr wurde mit dem Entwurf so verfahren, als wenn er wie im gewohnten Maße durch das Bundesumweltministerium erarbeitet worden wäre.

Großes Potenzial von Bürgerbeteiligung: Positive Folgen für die Wahrnehmung von Demokratie

Nachhaltige Effekte eines solchen Beteiligungsverfahrens werden keineswegs nur mit Blick auf den konkreten Gegenstand – im vorliegenden Fall also den Klimaschutzplan 2050 – erwartet. Mit der Öffnung solcher Prozesse für Bürgerbeteiligungselemente ist auch die Erwartung verbunden, dass sich damit das Bild von Politik ändert. Es zeigt sich: Konkrete Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung lassen diese mit Blick auf vermutete Folgen in einem positiveren Licht erscheinen. Weder zunehmendes Konfliktpotenzial in der Bevölkerung noch Entscheidungen zu Lasten von Minderheiten werden erwartet. Das positive Bild von Bürgerbeteiligung, das hier gezeichnet und aus der folgenden Abbildung ersichtlich wird, unterstreicht somit das große Potenzial, das solchen Verfahren innewohnt.

ABBILDUNG 16 Durch Bürgerbeteiligung geht Politikverdrossenheit zurück

Zustimmungsaussagen mit Antworten von 1 bis 5 „stimme überhaupt nicht zu“ (1) bis „stimme voll und ganz zu“ (5).



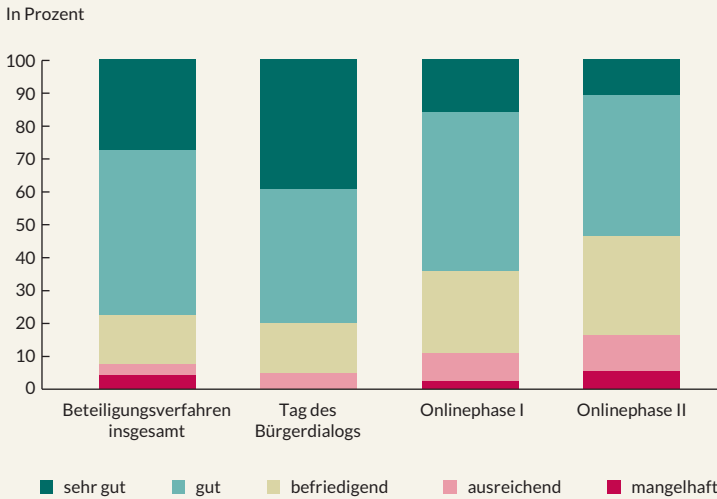
Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im April 2016 sowie einer parallelen Bevölkerungsbefragung. | BertelsmannStiftung

9.6 Effizienz: Hoher Aufwand und hoher Nutzen

Teilnehmer bewerten Aufwand und Ergebnis des Prozesses positiv

Unmittelbar nach dem Tag des Bürgerdialogs stimmen 75 Prozent der Teilnehmenden der Aussage zu, Aufwand und Ergebnis der Veranstaltung stünden in einem guten Verhältnis zueinander; nur acht Prozent bewerten dieses Verhältnis negativ. Im Verlauf des Prozesses werden die Einschätzungen dabei etwas skeptischer – im April/Mai 2016 nach Übergabe des Maßnahmenkatalogs sagen von diesen Teilnehmenden noch rund 55 Prozent, das Verhältnis von Aufwand und Ergebnis sei gut, ein gutes Viertel antwortet mit „teils-teils“, die restlichen Befragten zeigen sich skeptisch. Das insgesamt positive Urteil erstreckt sich auch bis zur Delegiertenphase, wobei sich die Bürgerdelegierten noch positiver äußern als die sonstigen Delegierten.

ABBILDUNG 17 Positive Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens



Quelle: Befragung der Teilnehmer des Tags des Bürgerdialogs im April 2016. | BertelsmannStiftung

Hoher Aufwand und großer Nutzen für die Initiatoren

Die Initiatoren bewerten das Ergebnis des Beteiligungsprozesses als sehr positiv. Für sie war der Prozess allerdings mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Dies lag nicht zuletzt daran, dass es sich um einen innovativen Pilotprozess und damit um eine nicht institutionalisierte Vorgehensweise handelte. Dies zog erheblichen

Abstimmungsaufwand, gerade bei der Verzahnung der beiden Beteiligungsstränge, nach sich.⁷

Geringer Aufwand für die beteiligten Verwaltungen

Wie sehen die Verantwortlichen den Prozess? In den beteiligten Ministerialverwaltungen gibt es hier unterschiedliche Wahrnehmungen, was den (zusätzlichen) Aufwand betrifft. Die beteiligten Ressorts schätzen den eigenen zusätzlichen Aufwand überwiegend als eher gering ein. Sie konnten den Prozess, im Wesentlichen die Ressortabstimmung, im Tagesgeschäft erledigen.

Die externen Kosten für den Bürgerbeteiligungsprozess belaufen sich auf ca. 540.000 Euro (komplette Sach-, Reise- und Personalkosten), inkl. Zufallsauswahl, fünf Präsenzveranstaltungen, Teilnehmer-/Eventmanagement, Bürgertelefon, Online-Dialog, Moderation, Vor- und Nachbereitung, Erstellung des Bürgerreports mit Bürgerdelegierten und der Projektsteuerung. Hinzu kommen die extern getragenen Kosten der Evaluation in Höhe von 40.000 Euro.

Aufgrund des hohen Aufwands wird das Bundesumweltministerium bei aller Zufriedenheit mit dem Prozess und seinen Ergebnissen vor der Fortführung des Dialogs zur Fortschreibung des Klimaschutzplans eine umfassende Gesamtevaluation beauftragen.

KOSTEN DES BETEILIGUNGSPROZESSES

2,5 Millionen Euro geschätzte externe Gesamtkosten; inkl. Bürgerbeteiligungsprozess, und Stakeholder-Beteiligung und wissenschaftlicher Begleitung

davon 540.000 Euro komplette Sach-, Reise- und Personalkosten des Bürgerbeteiligungsprozesses (inkl. Zufallsauswahl, 5 Präsenzveranstaltungen, Teilnehmer-/Eventmanagement, Bürgertelefon, Online-Dialog, Moderation, Vor- und Nachbereitung, Erstellung Bürgerreport mit Bürgerdelegierten und Projektsteuerung)

40.000 Euro für die Evaluation, getragen durch die Bertelsmann Stiftung

GESCHÄTZTER INTERNER ARBEITSAUFWAND

Ca. 50 Prozent-Stelle über 1,5 Jahre für beide Beteiligungsprozesse

3,5 Monate eine Vollzeitstelle für die Bürgerbeteiligung

Quelle: Interviews mit Initiatoren und Projektbeteiligten.

⁷ Der entstandene Aufwand für die Organisation des Prozesses – intern, aber auch extern, etwa durch Dienstleister – lässt sich nicht ganz exakt beziffern. Grundlage der präsentierten Zahlen sind Schätzungen aus dem BMUB bzw. Informationen der Dienstleister.

10. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Übertragbarkeit

Mehrheit der Beteiligten hält Kernelemente des Verfahrens für übertragbar

Die Mehrheit der befragten Initiatoren kann sich vorstellen, einen ähnlichen Prozess wieder zu initiieren. Die Mehrheit der beteiligten Verwaltungsmitarbeiter kann sich vorstellen, wieder an einem ähnlich strukturierten Beteiligungsverfahren teilzunehmen. Besonders die Zusammenführung von Bürgerinnen und Bürgern mit Vertretern von Verbänden, Ländern und Kommunen wurde mehrheitlich positiv aufgenommen und trug zur Qualität der gemeinsam vorgeschlagenen Maßnahmen bei. Ein Spannungsverhältnis deutet sich allerdings zwischen der klassischen Arena politischer und exekutiver Entscheidungen und diesen neuen Foren an: In Verwaltung und Politik werden Bedenken gegen Parallelstrukturen geäußert. Ähnliche Vorbehalte werden deutlich, wenn es um mögliche Verlagerungen von Einflussmöglichkeiten von klassischen Stakeholdern hin zu Bürgern geht. Dies sollte für zukünftige Verfahren stärker bedacht werden, um eine breite Akzeptanz nicht zu gefährden.

Pilotprojekt als Benchmark für zukünftige Vorhaben

Die Initiatoren und die Mehrheit der befragten Verwaltungsmitarbeiter sehen den Beteiligungsprozess als „Benchmark“ für zukünftige Prozesse. Besonders die generelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer Entscheidungsfindung im repräsentativen System wird dabei von Politik, Verwaltung und Initiatoren als positiv und innovativ hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund sind einige der skizzierten Probleme eher als „Kinderkrankheiten“ einzuschätzen, die durch stärkere Einbindung von

Bürgerbeteiligung in die etablierten Prozesse behoben werden können. Diese Probleme sind nicht zuletzt auch auf die Komplexität des Prozesses zurückzuführen. Auch der hohe Zeitdruck wird kritisch gesehen und sollte für zukünftige Verfahren entzerrt werden.

Hoher Aufwand des Verfahrens durch Institutionalisierung reduzierbar

Gerade aufgrund der komplexen Projektkonzeption und der Neuheit des Verfahrens wurde der interne Abstimmungsaufwand im Bundesumweltministerium als hoch eingeschätzt. Eine stärkere Standardisierung solcher Prozesse kann eine mögliche Lösung sein. Auch die Aufteilung des Beteiligungsprozesses auf zwei Abteilungen und zwei externe Dienstleister sehen die Initiatoren in Bezug auf den Aufwand der resultierenden notwendigen Abstimmung als verbesserungswürdig an.

Hohe Qualität der Bürgerbeiträge als übertragbares Kernelement

Besonders die hohe Qualität der Bürgerbeiträge ist ein Kernelement des Prozesses. Elementar hierfür war die Ermöglichung guter Deliberation am Tag des Bürgerdialogs, die nur durch die hohe Qualität des Prozesses realisiert werden konnte. Hilfreich dabei waren eine neutrale und professionelle Moderation, die intensive Arbeit in Kleingruppen, die zielgruppengerechte Vorbereitung der Teilnehmer sowie die wissenschaftliche Begleitung während der Präsenzveranstaltung und bei der Aufbereitung der erarbeiteten Maßnahmen. Auch für weitere Prozesse sind dies notwendige Bausteine.

Umfassende Medienarbeit essenziell für die Reichweite zukünftiger Prozesse

Die Außenwirkung und -darstellung des Prozesses ist kritisch zu sehen. Für die Reichweite von Bürgerbeteiligungsprozessen ist eine intensive und abgestimmte Medienarbeit notwendig. Aber auch gegenüber anderen Ressorts kann und sollte die Kommunikation verbessert werden, um Vorbehalten zu begegnen.

Rückkopplung in Richtung Bürger essenziell

Bürgerinnen und Bürger erwarten eine konkrete Rückmeldung der Initiatoren zur Verwendung ihrer Beiträge. Insgesamt zeigten sich die beteiligten Bürger zufrieden mit dem Feedback des Bundesumweltministeriums. Gerade in Bezug auf die etablierten, teilweise langfristigen politischen Abstimmungsprozesse auf Bundesebene, etwa in der Ressortabstimmung, wurde von Seiten der Bürger eine noch konsequentere Rückmeldung zur Ergebnisverwendung erwartet. Bei zukünftigen Prozessen ist daher die Planung der Rückkopplung zu den Bürgern für die Phase der politischen Verhandlungen noch stärker zu berücksichtigen.

Zusammenführung der etablierten Politikarenen mit Bürgerbeteiligung behutsam planen

Die Zusammenführung von Bürgerinnen und Bürgern mit Vertretern von Verbänden, Ländern und Kommunen sehen die Beteiligten insgesamt positiv. Sie hat auch im Delegiertengremium zu einer höheren Diskussions- und Konsensbereitschaft der beteiligten Stakeholder geführt. Einzelne Vorbehalte gegenüber der Öffnung des politischen Verfahrens, etwa aufgrund von Bedenken gegenüber dem Verlust des exklusiven Zugangs zur Politik oder gegenüber der Schaffung von Parallelstrukturen, äußerten Mitarbeiter an der Ressortabstimmung beteiligten Ministerien. Daher braucht es eine intensive und behutsame Planung, auch um die unterschiedlichen Ansprüche an Prozesse zusammenzuführen. Dies reicht von der klaren Benennung der einzelnen Treffen (so sahen Kritiker etwa den Begriff „Delegiertengremium“ kritisch) bis hin zur unterschiedlichen Einarbeitungszeit in Themen und Zusammenhänge.

Tipps für Initiatoren partizipativer Gesetzgebungsverfahren

Gute Beteiligung benötigt ausreichende Ressourcen: Gute Beteiligung benötigt ausreichende personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen. Für beide Verfahren sind mindestens fünf Monate Vorlaufzeit einzuplanen; zudem sollten sie zeitgleich beginnen. Mittels einer stärkeren Institutionalisierung können Ressourcen gespart werden.

Gute Ergebnisse durch gute Deliberation: Die Ergebnisse zeigen, dass gerade die Deliberation auf Präsenzveranstaltungen eine hohe Qualität der Ergebnisse erzeugt. Eine neutrale und professionelle Moderation, hohe Prozessqualität und gute inhaltliche Vorbereitung der Teilnehmer, etwa durch die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses, sind hierfür die Voraussetzungen.

Mischung von Präsenz-Veranstaltungen mit Online-Beteiligung: Transparenz und der offene Zugang zum Verfahren sind für einen Großteil der Bevölkerung wichtige Voraussetzungen zur Akzeptanz von Bürgerbeteiligung. Daher ist die Ergänzung durch Online-Beteiligung für erfolgreiche Verfahren notwendig.

Meinungsvielfalt durch Zufallsauswahl: Das Instrument der Zufallsauswahl ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer vielfältigen Teilnehmerschaft. Denn sie sorgt für eine große Bandbreite an Teilnehmern und vielfältige Meinungen. Es braucht jedoch eine Nachsteuerung, wenn die Teilnehmer an einem Beteiligungsverfahren die unterschiedlichen Sichtweisen einer pluralen Gesellschaft abbilden sollen.

Zusammenführung von Stakeholdern und Bürgern – Gleiche Spielregeln für alle:

Die Zusammenführung von zufällig ausgewählten Bürgern mit professionell tätigen Stakeholdern und Interessenvertretern bedarf der sorgfältigen Planung. Wichtig ist hier, dass gleiche Spielregeln und gleiche Augenhöhe zwischen den Beteiligten hergestellt werden. Hierzu ist etwa eine zusätzliche wissenschaftliche Begleitung der Bürger hilfreich. In Beteiligungsverfahren ist zudem ein gleichberechtigtes, prozessbezogenes Feedback an die Beteiligten wünschenswert.

Deutliche Kommunikation nach innen: Politische Verfahren auf Bundesebene sind in der Regel langwierig und produzieren kein unmittelbar sichtbares Ergebnis, wie den Bau einer Straße. Daher ist es umso wichtiger, die Ziele des Prozesses zu verdeutlichen und klar zu machen an welcher Stelle des Verfahrens die Ergebnisse eingespeist werden. Dies gilt nicht nur für die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für die beteiligten Ministerialverwaltungen. Zudem ist ein regelmäßiges Feedback in Richtung der Bürger wichtig, damit positive Ergebnisse des Verfahrens nicht verpuffen.

Deutliche Kommunikation nach außen: Mit Hinblick auf die Akzeptanz und Legitimität des Prozesses und der erarbeiteten Ergebnisse ist ein gelungenes Kommunikationskonzept von alten und neuen Medien notwendig, um ausreichende Bekanntheit und Mitwirkung an den offenen Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen.



Eindrücke vom Tag des Bürgerdialogs

Bürgerbeteiligung bringt Mehrwert und neue Impulse

Von Jochen Flasbarth

Bürgerinnen und Bürger wollen immer öfter bei grundlegenden politischen Weichenstellungen mitreden. Das gilt nicht nur auf kommunaler Ebene, wenn es zum Beispiel um die Planung einer Umgehungsstraße in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld geht. Wie wir festgestellt haben, funktioniert Bürgerbeteiligung auch dann, wenn es sich um übergeordnete politische Strategien oder Programme auf Bundesebene handelt.

Als Bundesumwelt- und -bauministerium bearbeiten wir eine Vielzahl von Themen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Lebensumfeld und den Alltag der Bürgerinnen und Bürger haben. Da ist es nur konsequent und sinnvoll, neben den Interessenvertreterinnen und -vertretern aus Politik, Wirtschaft und Verbänden auch Bürgerinnen und Bürger an politischen Gestaltungsprozessen zu beteiligen.

Das BMUB hat in dieser Legislaturperiode gute Erfahrungen – und große Fortschritte – mit informellen Bürgerbeteiligungsprozessen gemacht, zum Beispiel beim Ressourceneffizienzprogramm ProgRess II oder beim Integrierten Umweltprogramm 2030.

Der Beteiligungsprozess zur Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 sticht dabei besonders heraus: Neben den üblichen Gesprächen und Abstimmungen mit den Bundesländern, Kommunen und Verbänden haben wir gleichzeitig einen Bürgerdialog organisiert. Die Bürgerinnen und Bürger parallel, und damit auf einer Ebene mit den Verbänden einzubeziehen, hat dem Prozess eine ganz neue Qualität verliehen.

Innerhalb eines Tages entwickelten rund 500 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Maßnahmenvorschläge, wie die Bundesregierung ihre Langfristziele beim Klimaschutz erreichen kann. Diese Maßnahmenvorschläge wurden im Anschluss, wo möglich, mit jenen der Interessenvertreter und -vertreterinnen von Bundesländern, Kommunen und Verbänden zusammengeführt und in einem Delegiertengremium diskutiert. So haben wir Diskussionen in Konstellationen ermöglicht, die es vorher noch nicht gegeben hatte. In intensiven Auseinandersetzungen zwischen allen Beteiligten wurden Empfehlungen an die Bundesregierung verfasst. Dabei haben wir Einiges gelernt. Oft ähnelten die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger denen

der Länder, Kommunen und Verbände. Einige Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung waren aber auch völlig neu. Ein großer Teil davon war so überzeugend, dass auch die anderen Gruppen im Delegiertengremium – also Bundesländer, Kommunen und Verbände – empfahlen, die Vorschläge in den Klimaschutzplan 2050 zu übernehmen. Bürgerbeteiligung hat also tatsächlich einen Mehrwert und gibt neue Impulse.

Da wir mit der Durchführung eines so komplexen Beteiligungsprozesses Neuland betreten haben und natürlich daraus auch lernen wollen, war uns die Evaluierung des Prozesses durch die Bertelsmann Stiftung von vorneherein sehr wichtig. Wir freuen uns über das fundierte Feedback, das uns bestärkt, das aber auch wichtige Hinweise enthält, um für künftige Prozesse weiter zu lernen.

Unabhängig davon ist eines bereits jetzt klar geworden: Die breite und frühzeitige Beteiligung hat den Klimaschutzplan 2050 insgesamt besser gemacht. Ich gehe sogar noch weiter: Eine transparente Beteiligung aller relevanten Gruppen von Anfang an verbessert grundsätzlich politische

Strategien oder Programme. Und deshalb hat das BMUB in dieser Legislaturperiode verstärkt auf Bürgerbeteiligungsprozesse gesetzt und will das auch weiterhin tun.



Jochen Flasbarth

Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin

Literatur und Links

IKU_Die Dialoggestalter im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Bürgerreport. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/_BMUB___Buergerreport_zum_Klimaschutzplan_2050.pdf

Maßnahmenkatalog. Ergebnis des Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung. März 2016. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/_BMUB__Massnahmenkatalog_-_Ergebnis_des_Dialogprozesses_zum_Klimaschutzplan_2050_der_Bundesregierung.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.). Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050. Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/ksp_2050_dialog_bf.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.). Breiter Dialog zum Klimaschutzplan 2050. Dokumentation, Juni 2016. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_dokumentation_bf.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Erklärfilm zum Klimaschutzplan 2050. 31.10.2016. www.youtube.com/watch?v=WkNm5ZFzPhM

BMUB-Hausentwurf. Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. 6.9.2016. http://bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_entwurf_bf.pdf

Bundeskabinett. Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. 14.11.2016. www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf

Alle Links wurden am 2.6.2017 überprüft.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung
Juni 2017

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Anna Renkamp

Autoren
Prof. Thorsten Faas
Dr. Christian Huesmann

Wissenschaftliche Evaluation
Prof. Thorsten Faas
Dr. Christian Huesmann
Franziska Oppermann
Julia Range
Sebastian Block

Redaktion
Anna Renkamp

Lektorat
Sibylle Reiter

Fotonachweise
BMUB/Dirk Ewald (Titelseite, Seiten 8 und 43)
Jan Voth (Seite 7)
BMUB (Seite 11)
BMUB/Jürgen Stumpe (Seiten 13, 14, 26 und 43)
BMUB/Max Höllwarth (Seiten 16, 25 und 43)
BMUB/Thomas Köhler (Seite 18)
BMUB/Dirk Rose (Seite 23)
Bundesregierung/Sandra Steins (Seite 45)

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Hans Gieselmann Druck und
Medienhaus GmbH & Co. KG, Bielefeld

Weitere Informationen und Materialien zur
Evaluation des Bürgerbeteiligungsverfahrens
zum Klimaschutzplan 2050 der Bundes-
regierung gibt es auf den Internetseiten
der Universität Mainz



[http://methoden.politik.uni-mainz.de/
forschung/projekte/evaluation-des-beteiligungs-
verfahrens-zum-klimaschutzplan-2050/](http://methoden.politik.uni-mainz.de/forschung/projekte/evaluation-des-beteiligungsverfahrens-zum-klimaschutzplan-2050/)

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Anna Renkamp
Telefon +49 5241 81-81145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Christian Huesmann
Telefon +49 5241 81-81221
christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
55099 Mainz

Prof. Dr. Thorsten Faas
Institut für Politikwissenschaft
Bereich „Empirische Politikforschung“
Telefon +49 6131 3938466
thorsten.faas@uni-mainz.de

www.bertelsmann-stiftung.de/buergerdialog-klimaschutzplan-2050/

www.bertelsmann-stiftung.de