

Konzeption und Erprobung eines Modellprojektes „Vorbildliche Bürgerbeteiligung“ II – auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung;
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Zusammenfassende Evaluation der Online-Dialoge zur „Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser“, zum „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)“ und zur „Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)“, 2021-2023

Prof. Dr. Frank Brettschneider
22. Dezember 2023

frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

Umwelt
Bundesamt

ifok.
A CADMUS COMPANY

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Hintergrund der Evaluation | 2 |
| 2. Beschreibung der drei Online-Dialoge | 5 |
| 2.1. Online-Dialog zum <i>Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser</i> , 2021 | 5 |
| 2.2. Online-Dialog zum <i>Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)</i> , 2022 | 7 |
| 2.3. Online-Dialog zur <i>Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)</i> , 2023 | 8 |
| 3. Evaluation der Nutzer*innenfreundlichkeit des Beteiligungsportals | 10 |
| 4. Zusammensetzung der Teilnehmenden an den Online-Dialogen und Motive für die Teilnahme | 15 |
| 5. Bewertung der Online-Dialoge (durch die Teilnehmenden) | 22 |
| 5.1. Gesamt-Bewertung der Online-Dialoge | 22 |
| 5.2. Bewertung von Teilaspekten der Online-Dialoge | 31 |
| 5.3. Bewertung der Qualität von Kommentaren im <i>Online-Dialog Wasser</i> | 36 |
| 5.4. Bewertung der Formate für Jugendbeteiligung | 39 |
| 6. Zusammenfassung und Empfehlungen | 40 |

1. Hintergrund der Evaluation

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz setzt bei zahlreichen seiner Programme auf Stakeholder- und auf Bürger*innen-Beteiligung. Dabei orientiert es sich an den eigenen Leitlinien aus dem Jahr 2019 (siehe Abbildung 1).¹ Sie wurden auch beim Projekt „Konzeption und Erprobung eines Modellprojektes Vorbildliche Bürgerbeteiligung II – auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung“ berücksichtigt.

Abbildung 1: Checkliste aus den Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2019, S. 23)

CHECKLISTE FÜR GUTE BÜRGERBETEILIGUNG

Klare Ziel- und Rahmensetzung

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

Durchdachtes Verfahrensdesign

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

Hohe Verfahrensqualität

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

Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation

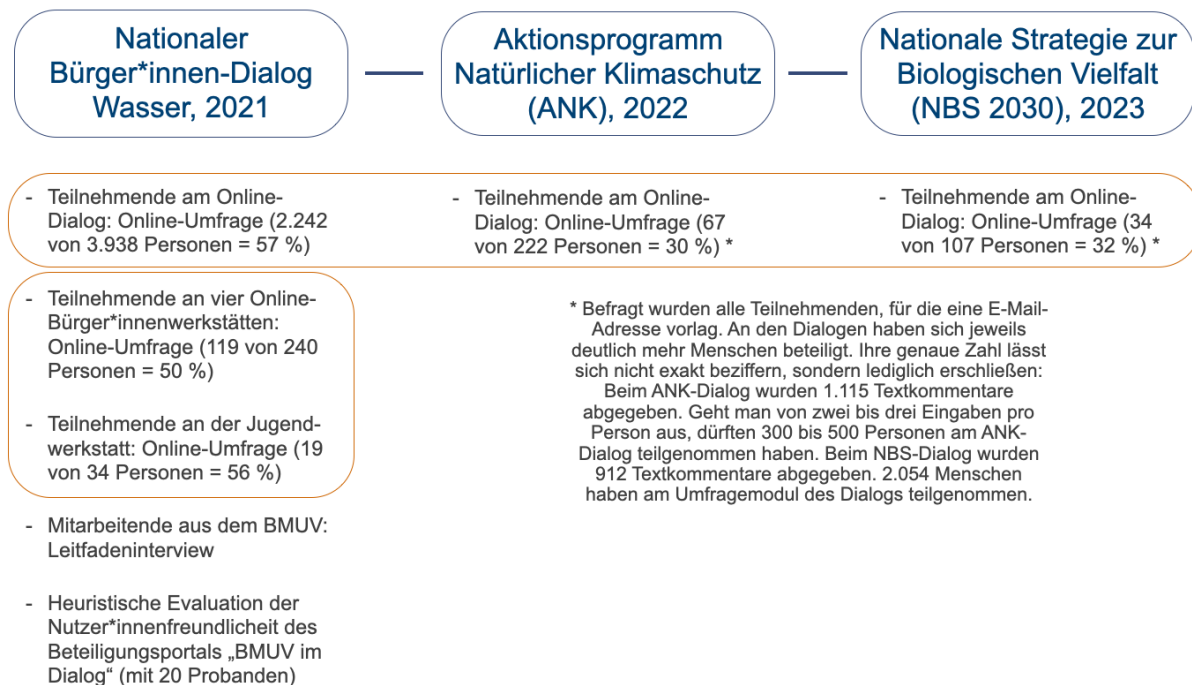
- Verfahrensschritte und Ergebnisse dokumentieren
- Verwertbare Ergebnisse bereitstellen
- Bürgerergebnisse verarbeiten, ihre Verwendung begründen und über Folgeprozesse informieren
- Beteiligungsverfahren evaluieren

¹ IFOK GmbH, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), 2019: Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Berlin, Speyer.

Im *Modellprojekt Vorbildliche Bürgerbeteiligung II – auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung* wurden drei Online-Dialoge durchgeführt und evaluiert (siehe Abbildung 2):

- 2021 der Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser*,
- 2022 der Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*,
- 2023 der Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*.

Abbildung 2: Überblick über die Evaluations-Bausteine bei den drei Online-Dialogen



Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Evaluation der Online-Dialoge aus Sicht der Nutzer*innen zusammengefasst. Für die Evaluation wurden Teilnehmende an den Online-Dialogen mittels eines standardisierten Fragebogens (mit offenen und geschlossenen Fragen) befragt. Die Befragungen fanden online nach Beendigung des jeweiligen Dialogs statt. Die Teilnahme an den Befragungen war freiwillig und anonym. Die Rücklaufquote liegt zwischen 30 und 57 Prozent.

Beim *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* kamen noch die Online-Befragungen der 240 zufällig ausgewählten Teilnehmenden an den vier virtuellen Bürger*innenwerkstätten sowie der 34 ebenfalls zufällig ausgewählten Teilnehmenden an der *Jugendwerkstatt im Rahmen des Nationalen Bürger*innen Dialogs Wasser* hinzu. Auch sie werden in der vorliegenden Zusammenfassung berücksichtigt.

Zum Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* wurden zwei zusätzliche Evaluationsmethoden eingesetzt, die hier nicht im Mittelpunkt stehen:

- Analyse der Nutzer*innenfreundlichkeit des Beteiligungsportals „BMUV im Dialog“ (<https://dialog.bmuv.de>), auf dem die Online-Beteiligungen stattfanden. Die Nutzer*innenfreundlichkeit dieses Portals wurde bereits vorab von der Universität Hohenheim evaluiert.² Dem Beteiligungsportal wurde eine insgesamt große Nutzer*innenfreundlichkeit bescheinigt. Zudem wurden konkrete Vorschläge für eine weitere Optimierung der Nutzer*innenfreundlichkeit unterbreitet. Davon wurden zahlreiche Vorschläge umgesetzt.
- Befragung von Mitarbeitenden des BMUV. Um die Sicht der Verwaltung auf den Beteiligungsprozess sowie auf den Umgang mit den Ergebnissen aus dem *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* zu erfahren, wurde im Februar 2022 ein leitfadengestütztes Intensivinterview mit zwei Mitarbeitenden des Ministeriums durchgeführt. Dabei wurde darüber gesprochen, wie schnell in der Verwaltung auf aktuelle Entwicklungen reagiert werden kann, wie zufrieden die Mitarbeitenden mit dem Beteiligungsprozess sind und was konkret mit den Ergebnissen passiert. Alles in allem ziehen die beiden Mitarbeitenden ein positives Fazit: Es habe sich um einen sehr sinnvollen Prozess gehandelt. Allerdings ist auch klar, dass dies auf Seiten des Ministeriums einen nicht unerheblichen Aufwand bedeutet. Bürger*innenbeteiligung sei nicht „nebenher“ zu bewerkstelligen, sondern benötige Zeit und Ressourcen. Die Mitarbeitenden betonen, dass die Einbeziehung der Bürger*innen „unglaublich viel Arbeit“ zusätzlich zur eigentlichen Strategie-Erstellung bedeutet. Diese Arbeit habe sehr frühzeitig begonnen – als Vorbereitung der Themen für den Bürger*innen-Dialog. Diese Vorbereitung sei erfolgskritisch – aber es wäre ein echter „Kraftakt“ gewesen, dies zu tun. Als sehr wichtig habe sich das sehr gute Team innerhalb des Ministeriums, die sehr gute interne Zusammenarbeit und die sehr gute Zusammenarbeit mit den externen Dienstleistern erwiesen.³

Bevor die Evaluations-Ergebnisse für die Online-Dialoge im Folgenden zusammengefasst werden, werden zunächst die drei Online-Dialoge beschrieben.

² Frank Brettschneider, 2021: Beteiligungsportal: Heuristische Evaluation. Stuttgart.

³ Frank Brettschneider, 2022: Evaluation des Jugend-Dialogs und des Online-Dialogs zum Nationalen Bürger:innen-Dialog Wasser. Stuttgart. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nationaler_buergerdialog_wasser_evaluation_bf.pdf. Dort finden sich auch Angaben, wer 2021 die Umfragen zum Online-Dialog durchgeführt hat.

2. Beschreibung der drei Online-Dialoge

2.1. Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser*, 2021

Im Sommer 2021 legte die damalige Bundesumweltministerin Svenja Schulze den Entwurf einer *Nationalen Wasserstrategie* vor. Die Ziele formulierte sie wie folgt: „Die Nationale Wasserstrategie soll dazu beitragen, uns besser auf die anstehenden Veränderungen einzustellen – etwa, wenn aus regenreichen Regionen regenarme werden. Sie soll außerdem den besonderen Wert des Wassers stärker ins Bewusstsein der Gesellschaft rücken. Es geht außerdem darum, wie wir in Deutschland zu einem nachhaltigen Umgang mit Wasser und Gewässern in anderen Ländern beitragen können und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf sauberes Wasser und Sanitärversorgung.“⁴ Die *Nationale Wasserstrategie* hat Anregungen aus dem *Nationalen Wasserdiallog* aufgegriffen. Dieser wurde zwischen Oktober 2018 und Oktober 2020 vom BMU und vom UBA durchgeführt. Im *Nationalen Wasserdiallog* wurden Themenbereiche rund um die Nationale Wasserstrategie „mit Fachleuten der betroffenen Sektoren diskutiert, strategische Ziele formuliert und erste Ideen für Lösungen entwickelt“⁵: „Mehr als 200 Teilnehmende aus Wasserwirtschaft, Wissenschaft, Landwirtschaft und Forschung sowie von Verbänden, Ländern und Kommunen haben in einem zweijährigen Konsultationsprozess die wesentlichen Herausforderungen, Ziele und mögliche Maßnahmen für die nachhaltige Sicherung der Wasserressourcen erarbeitet. Die Kernbotschaften ... wurden am 8. Oktober 2020 auf der Abschlussveranstaltung, dem 2. Nationalen Wasserforum, vorgestellt“.⁶

Anschließend fand der *Nationale Bürger*innen-Dialog Wasser* inklusive des *Jugend-Diallogs Wasser* statt (siehe Abbildung 3). Der *Nationale Bürger*innen-Dialog Wasser* fand vom Februar 2021 bis zum Juni 2021 statt. Er bestand aus drei Komponenten:

- *Komponente 1*: Vom 27. Januar bis zum 10. Februar 2021 konnten alle Bürger*innen auf dem eigens dafür entwickelten Beteiligungsportal „BMU im Dialog“, heute „BMUV im Dialog“ (<https://dialog.bmu.de>) ihre Anregungen und Ansichten zum Thema Wasser formulieren.
- *Komponente 2*: Gut 240 zufällig ausgewählte Bürger*innen aus vier Regionen Deutschlands (Raum Cottbus, Oldenburg, Mannheim und Würzburg) haben „in einem Bürgerratsschlag Forderungen und Empfehlungen an die Bundespolitik formuliert, die im Zuge der

⁴ BMU (Hrsg.), 2021: Nationale Wasserstrategie. Entwurf des Bundesumweltministeriums. Bonn, S. 6

⁵ BMU (Hrsg.), 2021: Nationale Wasserstrategie. Entwurf des Bundesumweltministeriums. Bonn, S. 9.

⁶ <https://www.bmu.de/themen/wasser-ressourcen-abfall/binnengewasser/der-weg-zur-nationalen-wasserstrategie>. Die Kernbotschaften sind hier dokumentiert: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nationaler_wasserdiallog_kernbotschaften_bf.pdf

Nationalen Wasserstrategie aufgegriffen und umgesetzt werden sollen... Zu den Themenfeldern Sensibilisierung, Klimawandel, Wasserqualität und Finanzierung haben sie Handlungsfelder und Maßnahmenvorschläge identifiziert und entsprechende Texte in einer Redaktionssitzung gemeinsam und im Konsens formuliert. Viele dieser Forderungen und Empfehlungen sind im Zuge der Strategieerstellung aufgenommen worden und finden sich auch im Aktionsprogramm wieder.“⁷ Die vier virtuellen Bürger*innenwerkstätten fanden gantztägig am 20. und am 27. Februar 2021 statt. Die Bürger*innen „brachten detailreiche, vielseitige und regionalspezifische Vorschläge ein“.⁸ Zudem fand im März 2021 eine Online-Umfrage unter den Teilnehmenden an den vier virtuellen Bürger*innenwerkstätten statt. Darin haben sie die Ergebnisse der Beteiligung bewertet.

- **Komponente 3:** Am 6. März 2021 fand von 10:00 und 14:30 Uhr eine virtuelle Jugendwerkstatt) mit 34 Jugendlichen im Alter von 16 bis 27 Jahren aus dem gesamten Bundesgebiet statt. Die Jugendlichen wurden per Zufallsauswahl bestimmt.

Abbildung 3: Ablauf des *Nationalen Bürger*innen-Dialogs Wasser*

So läuft der Nationale Bürger*innen Dialog Wasser ab:



Quelle: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/process/54586>.

⁷ BMU (Hrsg.), 2021: Nationale Wasserstrategie. Entwurf des Bundesumweltministeriums. Bonn, S. 9. Der Prozess ist hier dokumentiert: <https://dialog.bmu.de/bmu/de/process/54586>.

⁸ <https://www.bmu.de/themen/wasser-ressourcen-abfall/binnengewasser/der-weg-zur-nationalen-wasserstrategie>

Die Vorschläge aus dem Bürger*innen-Dialog und aus dem Jugend-Dialog wurden „zunächst noch einmal von allen Teilnehmenden bewertet. In einem zweiten Schritt bereitete ein Redaktionsteam aus gewählten Jugend- und Bürgerbotschafter*innen die Ergebnisse auf und erarbeitete daraus den Bürger*innenratschlag“.⁹ Der Bürger*innenratschlag wurde am 8. Juni 2021 „beim 3. Nationalen Wasserforum zusammen mit dem Entwurf der Nationalen Wasserstrategie Bundesumweltministerin Schulze überreicht“.¹⁰

2.2. Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*, 2022

Im März 2022 stellte Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerin Steffi Lemke das Eckpunktepapier zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* vor. Ihm folgte im Sommer 2022 der Entwurf *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz*. Der Inhalt wird auf der Webseite des Ministeriums beschrieben: „Der Entwurf des "Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz" (ANK) sorgt dafür, dass Ökosysteme wie Wälder und Meere gestärkt, wiederhergestellt und bewahrt werden. Damit bleiben sie gleichzeitig Klimaschützer und Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Bis 2026 stehen für die verschiedenen Maßnahmen insgesamt vier Milliarden Euro zur Verfügung. Ein wesentlicher Bestandteil ist unter anderem die Wiederherstellung und Wiedervernässung von Mooren“.¹¹ Der Entwurf umfasst 64 Maßnahmen und ist online abrufbar.¹²

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

Vom 5. September bis zum 28. Oktober 2022 hatten diese Akteure sowie alle interessierten Bürger*innen die Möglichkeit, ihre Anregungen, Ideen und Kommentare im Rahmen des Online-Dialogs einzubringen. Dafür wurde die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“¹³ genutzt. Dort wurden die Zielgruppen des Online-Dialogs wie folgt beschrieben: „Der Online-Dialog

⁹ <https://www.bmu.de/themen/wasser-ressourcen-abfall/binnengewasser/der-weg-zur-nationalen-wasserstrategie>

¹⁰ <https://www.bmuv.de/themen/wasser-ressourcen-abfall/binnengewasser/nationale-wasserstrategie>

¹¹ <https://www.bmuv.de/natuerlicher-klimaschutz>

¹² https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/aktionsprogramm_natuerlicher_klimaschutz_entwurf_bf.pdf

¹³ <https://dialog.bmuv.de/bmu/de/home>

richtet sich primär an Fachexperten und Fachexpertinnen als Einzelpersonen und als Sprecherinnen und Sprecher für Verbände und Verwaltungen der Länder und Kommunen. Der Fokus liegt hierbei auf Umweltverbänden, Bauernverbänden, Forstverbänden, Wasserverbänden, den Kirchen, der Zivilgesellschaft, Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und weiteren Expertinnen und Experten, die sich mit Themen des Natürlichen Klimaschutzes befassen. Kommentare von Bürgerinnen und Bürgern ohne Fachexpertise können ebenfalls eingebracht werden und werden gleichwertig berücksichtigt!“¹⁴

Auf „BMUV im Dialog“ wurden insgesamt 1.115 Kommentare abgegeben. Nach Kapiteln gegliedert werden die Kommentare transparent und übersichtlich dargestellt.¹⁵ Das Gleiche gilt für die 133 Stellungnahmen von Verbänden und anderen verfassten Akteuren.

2.3. Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*, 2023

Am 15. Juni 2023 eröffnete Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerin Steffi Lemke die virtuelle Auftaktveranstaltung zum Online-Dialog „Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)“. „Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) ist die zentrale Natur-schutzstrategie der Bundesregierung und wesentliches Instrument zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen zum Schutz der Biodiversität in Deutschland“, heißt es auf der Webseite des Ministeriums. Und weiter: „Mit der NBS 2030 will die Bundesregierung ihrer Verantwortung für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in Deutschland und weltweit nachkommen sowie einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des GBF sowie der EU-Biodiversitätsziele für 2030 leisten“.¹⁶ Die Auftaktveranstaltung richtete sich vor allem an Vertreter*innen von Interessensgruppen. Sie wurden um Kommentare zum Entwurf des Ziele- und Maßnahmenkatalogs der NBS 2030 gebeten. Er umfasst 21 Handlungsfelder, unter anderem: Zustand der Biodiversität in allen Lebensräumen in Deutschland, Artenschutz, Boden, Wälder, Agrarlandschaften, Gebirge, Klimawandel, Verkehrsinfrastruktur und Handel.¹⁷ Der Entwurf ist online abrufbar.¹⁸

¹⁴ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/process/57895/singleContent/53>

¹⁵ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/draftbill/57896>

¹⁶ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/events/53485/event/8>

¹⁷ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/process/58604/singleContent/63>

¹⁸ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/810/name/Ziele-%20&%20Ma%C3%9Fnahmenkatalog%20zur%20NBS%202030.pdf>

Vom 15. Juni bis zum 9. Juli 2023 hatten die Stakeholder sowie alle interessierten Bürger*innen die Möglichkeit, ihre Anregungen, Ideen und Kommentare im Rahmen des Online-Dialogs einzubringen. Dafür wurde erneut die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“¹⁹ genutzt.

Auf „BMUV im Dialog“ wurden insgesamt 912 Kommentare abgegeben. Nach Handlungsfeldern gegliedert werden die Kommentare transparent und übersichtlich dargestellt.²⁰

Zusammenfassend lässt sich zum Design der Online-Dialoge feststellen:

1. Bei den Beteiligungen zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* finden sich große Ähnlichkeiten. Beide Beteiligungen kombinieren a) eine Informations- bzw. Auftaktveranstaltung mit Stakeholdern bzw. Interessengruppen mit b) einer an diese Gruppen gerichteten Konsultation auf der Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“. Diese Konsultation steht zusätzlich allen interessierten Bürger*innen offen. Von einem Dialog im engeren Sinne kann jedoch nicht die Rede sein, da für den direkten, zeitgleichen Austausch von Argumenten kein Raum vorhanden war. Der Schwerpunkt lag stattdessen auf dem Konsultieren, also auf dem Aufnehmen von Sichtweisen und Anregungen – nicht auf deren Diskussion.
2. Die Beteiligung im Rahmen des *Nationalen Bürger*innen-Dialogs Wasser* war deutlich umfassender und vielschichtiger. Hier fand zunächst eine umfangreiche Stakeholder-Konsultation statt, bevor anschließend eine vielschichtige Bürger*innen-Beteiligung durchgeführt wurde. Diese beinhaltete – wie beim *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und bei der *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* – eine Online-Konsultation der Stakeholder bzw. Interessengruppen sowie der interessierten Bürger*innen. Zusätzlich wurden jedoch auch zwei Kooperationsformate mit zufällig ausgewählten Bürger*innen und Jugendlichen erprobt. Bei diesen Workshop-Formaten kann tatsächlich von einem Dialog im Sinne eines gemeinsamen Arbeitens an möglichen politischen Maßnahmen gesprochen werden. Zudem haben diese Workshop-Formate unter erschwerten Bedingungen stattgefunden: Die Corona-Pandemie hat die Veranstalter gezwungen, die Workshops, anders als geplant, online durchzuführen. Ob sie dennoch von den Teilnehmenden als „gelingen“ betrachtet wurden, wird weiter unten analysiert. Zuvor soll zunächst ein Blick auf die in allen drei Verfahren eingesetzte Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ geworfen werden.

¹⁹ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/home>

²⁰ <https://dialog.bmu.de/bmu/de/process/58604/singleContent/63>

3. Evaluation der Nutzer*innenfreundlichkeit des Beteiligungsportals

Die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ wurde erstmalig im *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* erprobt (damals noch unter dem Namen „BMU im Dialog“). Die Beta-Version des Beteiligungsportals wurde von *polidia* im vierten Quartal 2020 fertiggestellt. Sie umfasste die geplante Struktur, nicht jedoch die abschließenden Inhalte zum Wasser-Dialog. Die Nutzer*innenfreundlichkeit der geplanten Struktur wurde noch vor dem Freischalten des Portals von der Universität Hohenheim mittels zweier Methoden getestet: Zum einen wurde eine heuristische Evaluation durchgeführt (Expert*innen-Methode entlang von Leitfäden und Checklisten). Dabei standen folgende Dimensionen im Mittelpunkt: Erkennbarkeit, Benutzbarkeit, Effizienz, Robustheit, Sicherheit und Zufriedenheit.²¹

Zum anderen wurde ein User-Test durchgeführt. An ihm haben 20 zufällig ausgewählte Proband*innen teilgenommen. Corona-bedingt konnten sie für die Blickverlaufsanalyse nicht in das Eyetracking-Studio der Universität Hohenheim eingeladen werden. Stattdessen wurde die weniger präzise, webbasierte Cloud-Eyetracking-Software *Eyevido* verwendet, die ein Eyetracking am eigenen Endgerät ermöglicht. Zudem wurden die Proband*innen im Anschluss an das Eyetracking strukturiert befragt. Den Kern des User-Tests bildete die Arbeit mit Szenarien. Insgesamt mussten die Nutzer*innen sechs Szenarien durchspielen, die sich an den wesentlichen Funktionen des Beteiligungsportals orientierten: Registrierung, Kommentierungs- und Anmerkungsfunktion, Ideeneinreichung sowie Suche nach beteiligungsrelevanten Informationen auf dem Beteiligungsportal. Für jedes Szenario wurden die Bereiche des Portals festgelegt, die für die Lösung der Aufgabe relevant sind (Areas of Interest, AOI). Sodann wurden folgende Variablen für alle Proband*innen festgehalten: Blickverläufe, Time to First Fixation, Time to First Mouse Click, Verweildauer, Anzahl der Fixationen.

Die Daten wurden unter anderem mittels Heatmaps und Gazeplots ausgewertet (siehe Abbildung 4). Bei der Darstellung als Heatmap informieren die Einfärbungen der Webseiten-Bereiche darüber, ob viele Proband*innen lange auf den entsprechenden Bereich geschaut haben. Rot gefärbte Bereiche wurden demnach am häufigsten und am längsten angeschaut. Bei der Darstellung als Gazeplot wird pro Proband*in aufgezeichnet, in welcher Reihenfolge er oder sie die Webseite beim Lösen einer Aufgabe betrachtet hat. Die Kreise geben Fixationen an. Je größer der Kreis, desto länger ist die Fixation. Die Zahl in den Kreisen gibt die Position im Blickverlauf an. Bei dem Kreis mit der „7“ handelt es sich also um die siebte Fixation. Sowohl

²¹ Details finden sich im Evaluationsbericht zur Nutzer:innenfreundlichkeit. Frank Brettschneider, 2021: Beteiligungsportal: Heuristische Evaluation. Stuttgart.

Heatmaps als auch Gazeplots helfen dabei, eine Webseite nutzer*innenfreundlicher zu gestalten.

Abbildung 4: Heatmap der Dummy-Startseite des Beteiligungsportals und Gazeplot bei der Erstellung eines Kommentars (Ausschnitt; 10.1.2021)

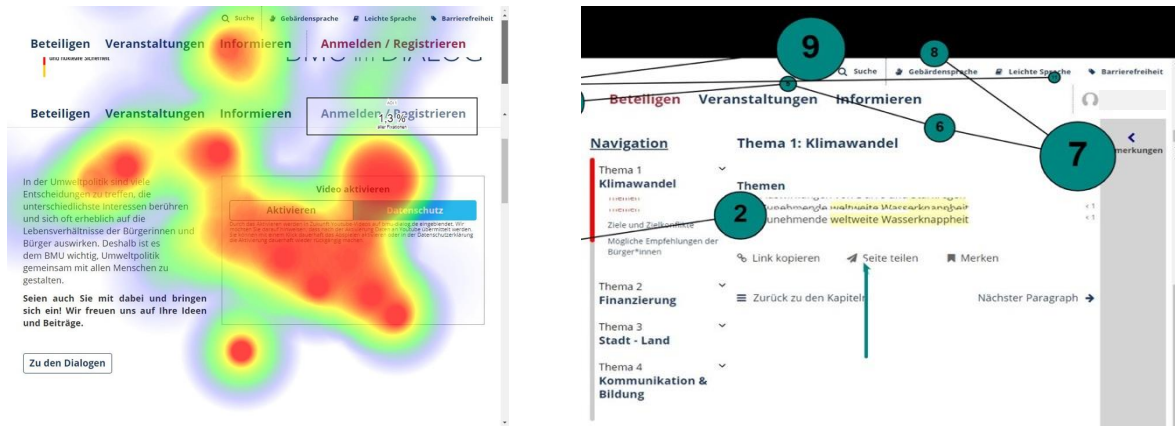


Abbildung 5: Startseite des Beteiligungsportals zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* (Ausschnitt; 20.12.2021)



Alles in allem wurde der Beta-Version des Beteiligungsportals eine gute Nutzer*innenfreundlichkeit (Usability) attestiert. Gleichwohl waren auch einige Usability-Hürden vorhanden. Sie

wurden im Evaluationsbericht zunächst für die Startseite, die Registrierung und das Nutzungsprofil beschrieben. Darauf folgten Hürden im Bereich der Beteiligung und Veranstaltungen sowie der Navigation und Orientierung. Abschließend wurden auch visuelle Usability-Hürden kurz angesprochen. Die damit verbundenen Handlungsempfehlungen wurden bei der Überarbeitung der Beta-Version berücksichtigt, so dass zum Start am 27. Januar 2021 eine gute Nutzer*innenfreundlichkeit des Beteiligungsportals vorlag (siehe Abbildung 5). Die vorgezogene Evaluation der Nutzer*innenfreundlichkeit hat sich sehr bewährt.

Auch für die Online-Dialoge zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* wurde die Beteiligungsplattform „BMUV im Dialog“ genutzt. Für die beiden Online-Dialoge wurde sie weiterentwickelt. Im Wesentlichen wurde das Kommentieren durch eine klare Strukturierung der zu kommentierenden Bereiche mit einer einfachen Nutzer*innenführung erleichtert. Dazu lässt sich vorab feststellen: Je gröber die thematische Untergliederung, desto leichter fällt den Nutzer*innen die Navigation. Es gibt dann aber auch relativ viele Kommentare, die inhaltlich nicht sehr spezifisch sind. Statt auf Teilaspekte der zu kommentierenden Programme, bezieht sich der Input auf den Themenbereich insgesamt. Das erschwert den Mitarbeitenden im Ministerium die Sichtung der Kommentare. Aus der Vielzahl der Kommentare müssen sie erst einmal jene herausfinden, die spezifische Angaben enthalten. Ist die thematische Unterteilung hingegen sehr feingliedrig, fällt einigen Nutzer*innen die Navigation schwer. Dafür sind aber die Kommentare sehr spezifisch und damit für die Mitarbeitenden im Ministerium sinnvoll nutzbar.

Jedoch lassen sich nicht alle Bedürfnisse aller Teilnehmenden gleichermaßen befriedigen. Beispielsweise lobten einige Befragte am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* die technische Umsetzung des Online-Dialogs als einfach und vielfältig. Auf die Frage, was ihnen am Online-Dialog gefallen hat, antworteten sie beispielsweise:

- „Die verschiedenen Arten der Online-Beteiligung in Form von einer Umfrage, der Kommentierung der einzelnen Abschnitte (inkl. Bewertung) und grundsätzlichen Stellungnahmen.“ // „Die Möglichkeit, die verschiedenen Themen und Inhalte zu kommentieren und damit mitzuwirken und auch mit anderen Kommentatoren in einen Dialog zu treten.“ // „verschiedene Formate, wie man Feedback zur NBS einreichen kann: Kommentare und in sich geschlossene Stellungnahmen“ // „Möglichkeit, zwischen Kommentieren und Stellungnahme zu entscheiden“ // „einzelne Kommentarfunktionen zu jedem Ziel, Indikator und Maßnahme“
- „Problemlose Teilnahme. Sehr gut verständlich.“ // „Möglichkeit für detailliertes Feedback. Einfache Bedienbarkeit.“ // „Gute Gliederung; das Einreichen von Kommentaren einfach gemacht“
- „Einsicht in die Kommentare Dritter, gute Hinweise einfach mit einem Like verstärken anstatt dasselbe noch mal zu schreiben“ // „Reaktionen auf Kommentare (dadurch schreibt man nicht das Doppelte)“ // „Kommentare anderer zu sehen“ // „Gefällt-mir-Knopf“

Andere Befragte bemängelten hingegen, dass das Kommentieren umständlich gewesen sei und dass schnell die Übersicht verloren gegangen wäre. Einige Befragte thematisierten Aspekte der Nutzer*innenfreundlichkeit (Usability) und unterbreiteten teilweise auch Vorschläge, was künftig noch optimiert werden könnte. Typisch sind folgende Aussagen:

- „Ich finde es unübersichtlich.“ // „Umständliche Navigation durch die einzelnen (Unter-)Punkte.“ // „Der Aufbau der Seiten war sehr komplex und ich musste mich durch die Ebenen klicken. Da verliert man leicht den Überblick über das große Ganze... Mir hat die Möglichkeit gefehlt, ein weiteres übergeordnetes Thema zu benennen. Deshalb haben wir zusätzlich einen Brief eingestellt.“ // „Navigation Kommentarfunktion: Wenn man viele Kommentare zu verschiedenen Stellen abgeben wollte, war die Navigation im gesamten Dokument (vor/zurück) und innerhalb der Handlungsfelder (unübersichtlich) sehr mühsam.“
- „Kommentieren war etwas umständlich. Man wurde stets wieder auf die Ausgangsmaske/Webseite zurückgeschickt, nachdem man ein Kommentar abgegeben hatte.“ // „Schwierige Handhabung / viel Rumgeklicke anstatt direkt im Dokument zu arbeiten - ist eher kompliziert, wenn man das Dokument prüft.“
- „Es gab keine Übersicht über alle Ziele und Indikatoren. Man musste sich viel durch die einzelnen Seiten klicken. Da hätte ich es übersichtlicher gefunden, nur nach Handlungsfeld zu strukturieren und dann einen zusammenhängenden Text zu haben. So musste man ständig zwischen Seiten hin und her springen und hatte keinen Überblick, wo man war, was man vorher gelesen hatte...“
- „Nicht befriedigend war, dass nur Ziele, Indikatoren und Maßnahmen kommentiert wurden konnten, nicht aber z. B. Erläuterungen zu einem Ziel.“ // „Die einleitenden Paragraphen waren nicht direkt kommentierbar.“

Auch beim Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* gab es unter den Befragten teilweise uneinheitliche Einschätzungen. Zahlreiche Befragte lobten insbesondere die Möglichkeit, direkt im Text zu kommentieren. Auch lobten sie die technische Umsetzung des Online-Dialogs als einfach und innovativ. Es sei sehr einfach und positiv, direkt im Text Anmerkungen formulieren zu können:

- „Die Möglichkeiten der Stellungnahme waren gut möglich, entweder durch direkte Kommentare und das Hochladen einer Gesamtstellungnahme. Die Sichtbarkeit anderer Stellungnahmen war gut.“ // „verschiedene Möglichkeiten, den Kommentar abzugeben, direkt am Dokument oder als Statement“ // „verschiedene Möglichkeiten, Input beizutragen“ // „die Flexibilität: zwei verschiedene Möglichkeiten, kommentieren oder eine Stellungnahme abgeben zu können; die Flexibilität für die Form der Stellungnahme“
- „Kommentieren direkt im Text, alles offen zugänglich.“ // „die direkte Möglichkeit, einzelne Sätze zu kommentieren oder Änderungen anzuregen“ // „die Möglichkeit, unmittelbare textbezogene Anregungen beizutragen und damit sehr konkrete Vorschläge zu unterbreiten“ // „die verschiedenen Möglichkeiten der Online-Kommentierung und -Stellungnahmen“ // „die Kommentierungsfunktionen entsprechend zu den Passagen“ // „die Möglichkeit, direkt im Text zu kommentieren“ // „dass man konkret einzelne Sätze/Wörter/Passagen kommentieren konnte“ // „die Möglichkeit, Kommentare direkt an den konkreten Textstellen einzufügen“ // „die Möglichkeit, den Text an beliebigen Stellen zu kommentieren“
- „Layout“ // „einfacher Aufbau“ // „organisatorisch war das sehr einfach“ // „übersichtlich, flexibel, nicht zu lang“ // „technisch war das gut realisiert“ // „klar strukturiert, einfach auszufüllen“
- „Der Online-Dialog war einfach und unkompliziert.“

Zudem haben Befragte die Transparenz des Online-Dialogs gelobt. Diese Transparenz käme vor allem dadurch zustande, dass man die Kommentare anderer Personen lesen kann:

- „die Transparenz des Verfahrens“ // „die Transparenz und die Möglichkeit, detailgenau zu antworten“ // „Transparenz, Zeitrahmen, Eingabemaske, zur Verfügung gestellte Informationen“
- „dass andere Kommentare zu sehen waren und man darauf eingehen konnte“ // „dass Kommentare anderer angezeigt wurden“ // „dass man die Kommentare der anderen Personen sehen konnte“ // „Man konnte die Kommentare der anderen lesen, Verfahren bis hierher transparent.“

Deutlich seltener nannten Befragte bei diesem Dialog Aspekte, die ihnen nicht so gut gefallen haben. Die Kommentare dazu waren fast ausschließlich konstruktiv. Relativ häufig wurde bemängelt, dass angesichts der vielen Kommentare etwas die Übersicht verloren gegangen sei.

Typisch sind folgende Aussagen:

- „Navigation im Text nicht so einfach, da Text sehr kleinteilig untergliedert. Nicht so gut für den Überblick“ // „Stellungnahmen waren unstrukturiert und ließen sich weniger gut in Untergruppen aggregieren“ // „Die Vielzahl der Kommentare hat es zumindest am Ende etwas unübersichtlich gemacht“ // „Durch die Vielzahl der Kommentare war die Webseite ein bisschen unübersichtlich.“ // „Komplexitätsbedingt war die Beschäftigung mit der Einlassungsmöglichkeit sehr zeitaufwändig. Ich habe zu spät angefangen.“ // „Unübersichtlichkeit der Kommentare, sowohl bei Anklicken einer ausgewählten Passage als auch im gesamten Text. Eine visuell deutliche Zuordnung der Kommentare zu den Passagen wäre schön.“

Und auch hier thematisierten einige Befragte Aspekte der Nutzer*innenfreundlichkeit. Sie wünschten sich vor allem eine Editierbarkeit der eigenen Kommentare:

- „Ich brauchte eine Weile, um die Benutzeroberfläche zu verstehen und die Funktionen richtig einzusetzen.“ // „Das vorgegebene Muster der Stellungnahme und die Empfehlungen zur elektronischen Teilnahme waren für (IT-)Laien nicht einfach zu verstehen.“
- „Kommentar-Spalten erlauben zu kurze Texte“ // „Für Kommentare, aber insbesondere für Stellungnahmen waren die maximal 500 möglichen Zeichen zu wenig. Zudem hätte es gut getan, wenn zu den Stellungnahmen mehrere Anlagen hochgeladen hätten werden können.“ // „die Zeichenbegrenzung und die fehlende Editierfunktion bei der Kommentierung“ // „Die Zeichenzahl war zu gering; bei dem Bemühen, sich kurz zu fassen, musste man schon stark abstrahieren.“ // „Mit meiner begrenzten Zeit konnte ich nur meine Gedanken zu dem Papier zusammentragen und nicht auf die Kommentare anderer eingehen. Möglicherweise ließen sich über eine begleitende Moderation die eingereichten Hinweise strukturiert zur Verfügung stellen, um schnell erfassen zu können, wo Verbesserungsvorschläge bestehen, um diese z. B. zu bekräftigen (z. B. Mag ich-Button).“
- „technische Schwierigkeiten: Ich konnte Kommentare im Nachhinein nicht löschen.“ // „Kommentare müssten nach dem Absenden noch eine kurze Zeit editierbar bleiben, um Fehler zu korrigieren.“ // „Kommentare konnten nicht editiert werden (das wäre zumindest kurz nach dem Abschicken nett gewesen, damit man übersehene Textfehler oder so direkt hätte verbessern können).“

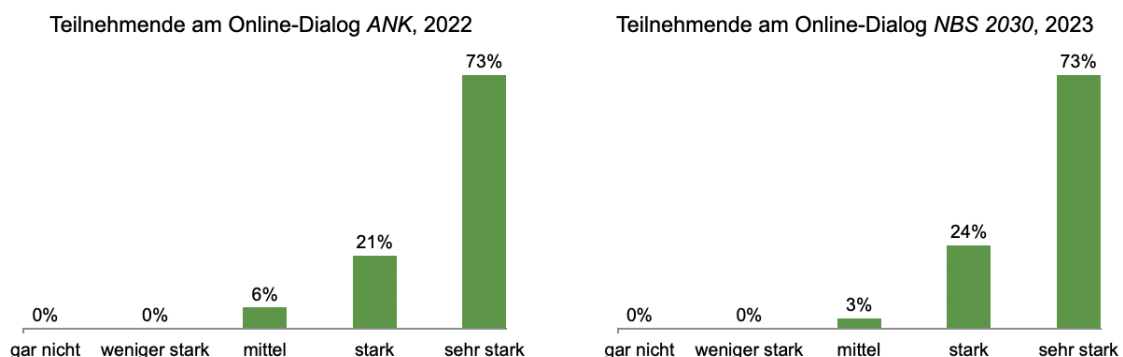
Insgesamt kann man festhalten: Das Beteiligungsportal hat sich bewährt. Es genügt den Anforderungen an eine gute Nutzer*innenfreundlichkeit (Usability). Es wurde von den Nutzer*innen angenommen. Auch die technische Qualität wurde auffallend häufig positiv hervorgehoben. Dabei wurde insbesondere die Möglichkeit gelobt, Anmerkungen direkt im Text zu formulieren. Es zeigt sich aber auch: Nicht allen Wünschen der Nutzer*innen kann entsprochen

werden. Denn wenn man die Kommentar-Möglichkeiten differenziert und thematisch feingliedrig ermöglicht, fällt einigen die Navigation schwer. Und gestaltet man die Kommentar-Möglichkeiten thematisch zu grob, ist das anderen Nutzer*innen zu oberflächlich. Die Entscheidung für den einen oder anderen Weg sollte daher immer auch davon abhängen, für welche Personengruppen der Online-Dialog gedacht ist. Wenn er sich eher an Interessengruppen mit spezifischen Anliegen wendet, ist die feingliedrige Variante vorzuziehen. Richtet sich der Online-Dialog hingegen eher an Laien, so ist die thematisch gröbere Variante vielversprechender. Im Folgenden wird daher betrachtet, wer sich überhaupt an den Online-Dialogen beteiligt hat: Expert*innen oder Bürger*innen ohne großes Vorwissen? Dabei konzentriert sich die Darstellung auf die Beteiligungsformate zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*. Sie wurden nach einer einheitlichen Methoden evaluiert. Der größte Teil des *Nationalen Bürger*innen-Dialogs Wasser* wurde hingegen von BACES (s. o.) mit anderen Fragen evaluiert. Die Teile des Wasser-Dialogs, die Gegenstand der hier vorgelegten Evaluation sind, werden jeweils an passenden Stellen eingefügt.

4. Zusammensetzung der Teilnehmenden an den Online-Dialogen und Motive für die Teilnahme

Wie bereits erwähnt, haben sich die Beteiligungsformate zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* eher an Interessengruppen und Stakeholder gerichtet – zumindest die Auftaktveranstaltungen –, als an die breite Öffentlichkeit. Nichtsdestotrotz hatte auch die breite Öffentlichkeit die Möglichkeit, an den beiden Online-Dialogen teilzunehmen.

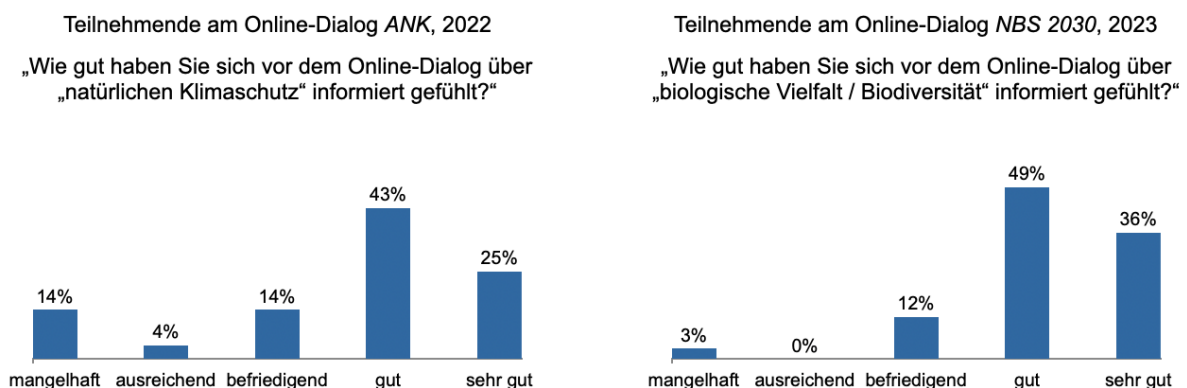
Abbildung 6: Interesse der Befragten an Umweltpolitik („Wie stark interessieren Sie sich für Umweltpolitik?“)



Den Teilnehmenden an den Online-Dialogen lässt sich eher ein Expert*innen-Status als ein Laien-Status zuschreiben. So ist beispielsweise ihr Interesse an Politik allgemein groß und an Umweltpolitik sogar sehr groß (siehe Abbildung 6). Die Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* unterscheiden sich diesbezüglich kaum von den Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*. Dementsprechend häufig nutzen die Befragten sowohl klassische Massenmedien als auch Online-Medien und persönliche Gespräche, um sich über Politik zu informieren (Daten hier nicht dargestellt).

Das große Interesse und die intensive Mediennutzung spiegeln sich auch im Informiertheitsgefühl der Befragten wider. So fühlten sich gut zwei Drittel der Befragten bereits vor dem Online-Dialog gut oder sehr gut über das Thema *Natürlicher Klimaschutz* informiert; beim Thema *biologische Vielfalt* waren es vor dem Online-Dialog sogar 85 Prozent (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Informiertheitsgefühl zu den Themen der Online-Dialoge



Auch die sozio-demographische Zusammensetzung der Befragten ist sehr ähnlich. Bei beiden Online-Dialogen sind etwa zwei Drittel der Befragten Männer, ein Drittel sind Frauen. Und das Durchschnittsalter beträgt bei beiden Online-Dialogen 50 Jahre.

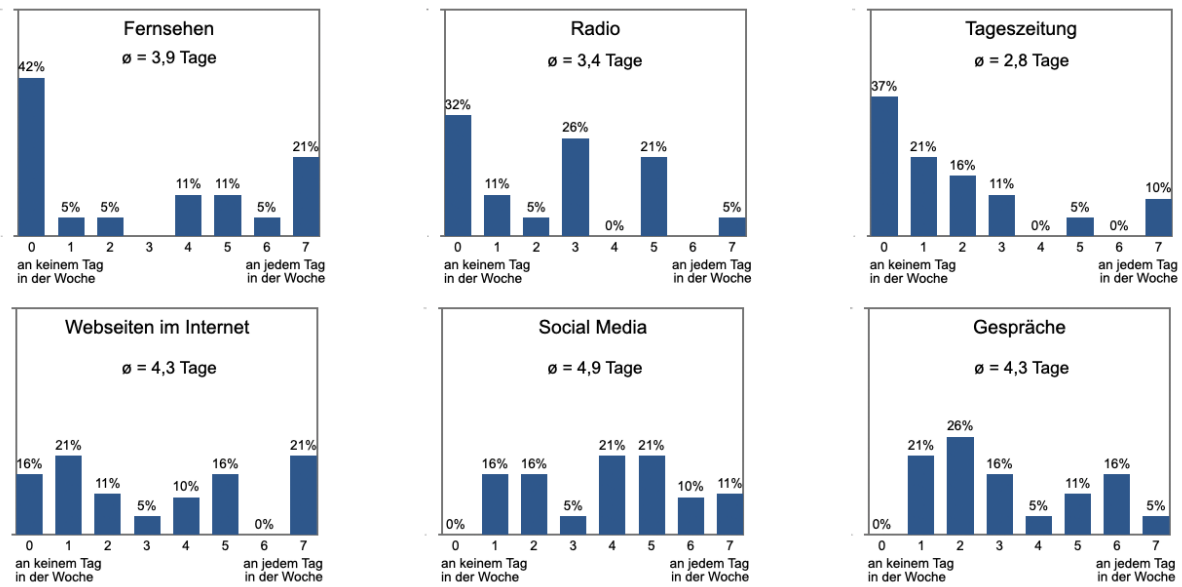
Zum politischen Interesse und zur sozio-demografischen Zusammensetzung der Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* sowie an den vier Werkstätten mit zufällig ausgewählten Bürger*innen liegen keine Daten vor.²² Dafür ist das Interesse der ebenfalls zufällig ausgewählten Teilnehmenden an der virtuellen *Jugendwerkstatt Wasser* bekannt.

²² Die Befragungen unter diesen Teilnehmenden wurde von BACES durchgeführt. Für die ausführliche Auswertung der Umfragen unter den Teilnehmenden an den virtuellen Bürger*innenwerkstätten im Februar 2021 sowie an der Online-Abstimmung im März 2021 siehe: Zoltán Juhász, 2021: Nationaler Bürger*innen Dialog Wasser. Evaluation.

Abbildung 8: Informationsquellen über Politik

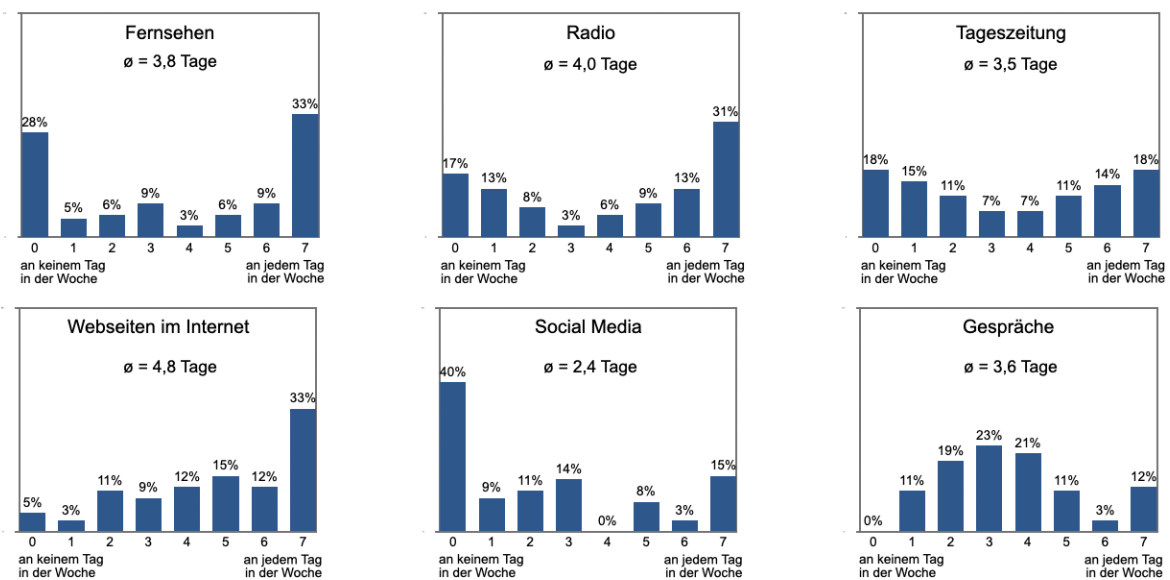
Teilnehmende an der *Jugendwerkstatt Wasser*, 2021

„Und an wie vielen Tagen in der Woche informierst Du Dich über Politik?“



Teilnehmende am Online-Dialog ANK, 2022

„Und an wie vielen Tagen in der Woche informieren Sie sich über Politik?“



Drei Viertel der 19 Jugendlichen interessieren sich stark oder sehr stark für Umweltpolitik; ein Viertel „mittel“. Im Vergleich zum Querschnitt der Bevölkerung weisen die befragten Jugendlichen ein deutlich anderes Informationsverhalten über Politik auf: Über Politik informieren sie sich seltener als andere Erwachsene aus den klassischen Massenmedien (Fernsehen, Radio, Zeitung) sowie über Webseiten im Internet. Dafür nutzen sie häufiger als andere Erwachsene Social Media und Gespräche, um sich über Politik zu informieren (siehe Abbildung 8).

Die unterschiedliche Art der Mediennutzung gilt es auch zu bedenken, wenn Menschen auf Online-Dialoge aufmerksam gemacht werden sollen. Von den Befragten wurde häufig der Wunsch geäußert, die Online-Dialoge stärker zu bewerben, damit mehr Menschen daran teilnehmen. Deutlich wird dies bei der Frage danach, was den Teilnehmenden an den Online-Dialogen nicht so gut gefallen hat. Hier unterscheiden sich die Antworten kaum voneinander, wie folgende Beispiele zeigen.

Typische Aussagen von Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*:

- „Die Teilnahme wurde zu wenig beworben.“ // „Dass es diesen Dialog gab, wurde zu wenig publik gemacht.“ // „Es macht den Eindruck, dass der Dialog nicht sehr bekannt ist.“
- „Etwas mehr mediale Aufmerksamkeit zu der Tatsache, dass man sich beteiligen kann, wäre vielleicht schön gewesen, um mehr (verschiedene) Leute zum Mitmachen zu bekommen.“
- „Ich habe nur durch einen sehr großen Zufall vom Online-Dialog erfahren. Derartige Formate müssen viel stärker beworben werden, damit jede:r, die/der möchte, auch davon erfährt und teilnehmen kann. Außerdem wäre zusätzlich ein Format gut, bei dem auch Menschen teilnehmen können, die den Textentwurf nicht im Detail lesen wollen oder können (nicht jede:r hat die Zeit oder die nötige akademische Bildung, derartige Texte im Detail zu lesen). Eine Art Fragebogen oder auch ein Hervorheben der wichtigsten Bausteine. Also ein niedrigschwelliges Angebot.“

Typische Aussagen von Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*:

- „Zu wenig Bewerbung des Dialogs. Ich glaube, es haben zu wenige mitbekommen.“ // „Ziemlich unbekannt. Sollte besser bekannt gemacht werden.“ // „Leider war die Bekanntmachung der Kommentierung nicht so breit gestreut. Das könnte verbessert werden.“ // „Die Möglichkeiten zur (Online-)Beteiligung muss mehr bekannt gemacht werden, die Kommunikation muss verbessert werden.“

Ein Befragter, der dem Verfahren eher skeptisch gegenüberzustehen scheint, kritisiert ebenfalls die geringe Teilnahme und die sich daraus ergebenden Probleme für die mangelnde Repräsentativität der Kommentare:

- „Dass nur so wenige teilnehmen, dass nie ein repräsentativer Querschnitt aus allen "Stakeholdern" oder Interessenvertretern entsteht, sondern nur ein sehr einseitiges Bild, welches dann in die Überlegungen für neue Richtlinien einfließt und die Grundlage für politische Entscheidungen bildet, die dann oft falsch sind. Die Politiker haben ja meist keine Ahnung und sind auf diese Vorlagen angewiesen.“

In eine ähnliche Richtung gehen typische Aussagen von Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser*:

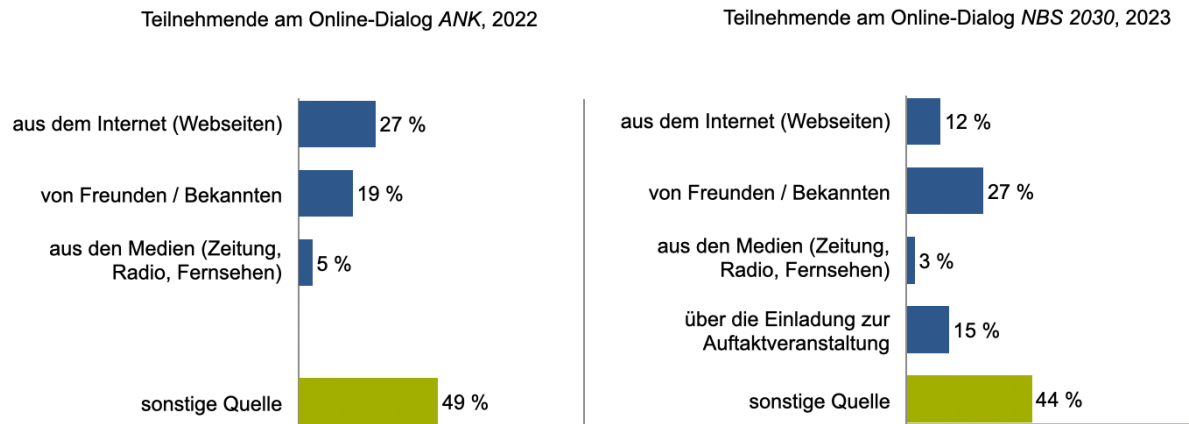
- „Online-Beteiligung kann ein Weg sein, bereits vorhandenes Expertenwissen zu ergänzen. Allerdings sind Online-Beteiligungen nie repräsentativ.“ // „Mir gefällt die Online-Beteiligung sehr gut und ich hoffe, dass ein breites Spektrum der Bevölkerung daran teilnimmt. Da ich jedoch keine Werbung für die Umfrage wahrgenommen habe gehe ich davon aus, dass nur die Fridays for Future Bewegung und NGOs daran teilnehmen, schade.“
- „Super, aber viel zu wenig bekannt / publik. Gezielte Werbung wäre wichtig, um repräsentative Umfrage aus allen Gesellschaftsschichten herzustellen.“ // „Sehr gut, doch leider wissen nur wenige davon.“ // „Gute Idee, aber zu wenig bekannt.“ // „Die Online-Beteiligung ist grundsätzlich gut, aber es wird viel zu wenig Werbung dafür gemacht, ich bin nur durch Zufall darauf gestoßen.“ // „Leider nur durch Zufall von dieser Umfrage gehört. Eine größere Bürgerbeteiligung durch mehr Medienpräsenz (Social Network, TV, Radio etc.) wäre wünschenswert.“ // „Bin nur durch Zufall darauf gestoßen.“
- „So versteckt, dass sie niemand findet!“ // „Zu wenig bekannt gemacht“ // „Müsste mehr publik gemacht werden.“ // „Sie sollte kommuniziert werden, so dass man nicht nur durch Zufall darauf stößt.“ // „Leider wird kaum Werbung für diese Umfrage betrieben.“
- „Gefällt mir gut. Der Aufruf dazu sollte breiter v.a. über öffentliche Medien stattfinden. ARD, ZDF, Radio und Zeitung. Der Staat muss Vorbild sein, dann muss er auch "Werbung" dafür machen, wo sich der Bürger beteiligen kann. Ich habe diese Möglichkeit "nur" über eine Privatperson erfahren.“

Bei der soeben geschilderten offenen Frage nach Schwächen der jeweiligen Online-Dialoge wurde häufig die Ansicht geäußert, der Online-Dialog sei in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt gewesen – er hätte stärker beworben werden müssen. Daher ist die Frage von Interesse, wie die Teilnehmenden von der Möglichkeit erfahren haben, an dem Online-Dialog teilnehmen zu können.

Nur sehr wenige Menschen haben am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* teilgenommen, weil sie von dieser Möglichkeit aus den klassischen Massenmedien erfahren haben. Von den Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* gibt sogar nur eine Befragte an, teilgenommen zu haben, weil sie von dieser Möglichkeit aus den klassischen Massenmedien erfahren hat. Daher sollte geprüft werden, inwiefern die Verbreitung von Informationen über das Stattfinden eines Online-Dialogs stärker durch Pressearbeit begleitet werden kann (zumindest dann, wenn sich der Dialog an das große Laien-Segment in der Bevölkerung richten soll).

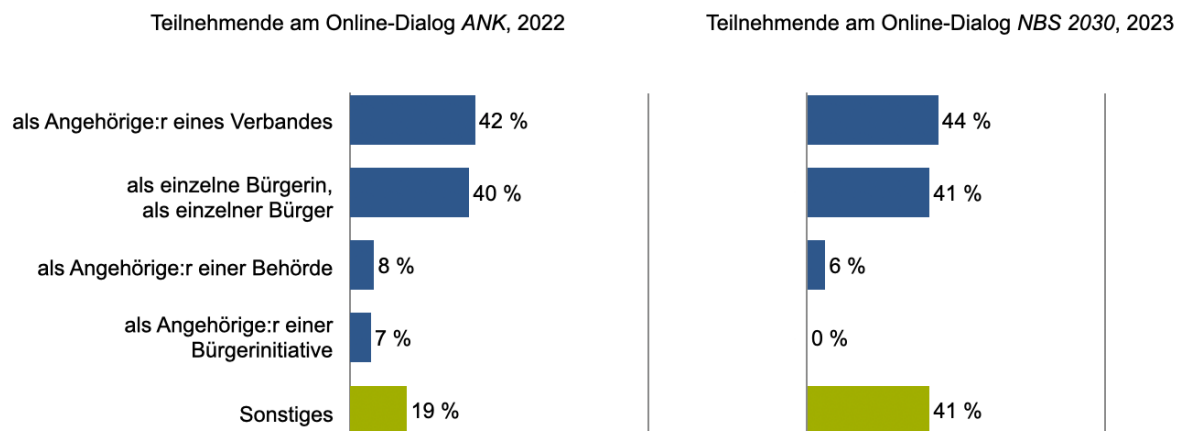
Häufiger haben die Teilnehmenden aus dem Internet oder durch Gespräche mit anderen Menschen etwas über den Online-Dialog erfahren (siehe Abbildung 9). Fast die Hälfte der Teilnehmenden nennt andere Quellen. Darunter stehen a) das eigene berufliche Umfeld, b) Verbände und c) Informationen aus dem Umweltministerium oder Vorträge von Ministerin Lemke hervor. Dies spricht erneut dafür, dass es sich überdurchschnittlich oft um Teilnehmende aus einem Expert*innen-Kontext handelt.

Abbildung 9: Informationsquelle über die Online-Dialoge („Wie haben Sie von der Möglichkeit erfahren, an dem Online-Dialog teilzunehmen?“)



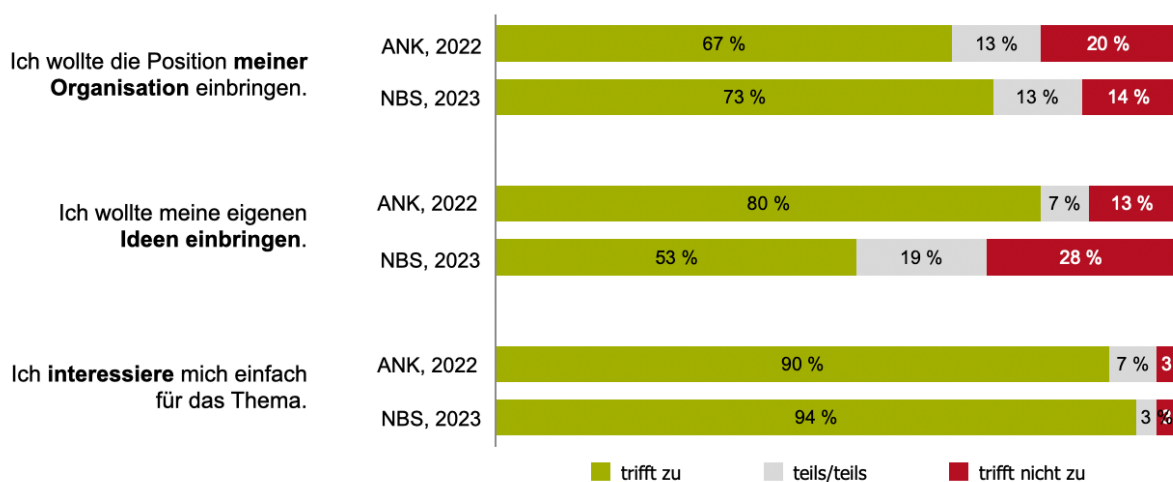
Diese Einschätzung wird teilweise durch die Frage gestützt, in welcher „Funktion“ die Befragten an den Online-Dialogen teilgenommen haben. Hier halten sich die Antworten „als einzelne Bürgerin, als einzelner Bürger“ sowie „als Angehöriger eines Verbandes“ mit jeweils etwa 40 Prozent fast die Waage (siehe Abbildung 10). Eine weitere Teilnehmenden-Gruppe stellen die Angehörigen einer Behörde. Am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* haben Personen auch als Vertreter*innen einer Bürgerinitiative teilgenommen. Unter „Sonstiges“ finden sich unter anderem Personen, die als Wissenschaftler*innen am Online-Dialog teilgenommen haben.

Abbildung 10: „Funktion“ der Teilnehmenden an den Online-Dialogen („In welcher ‚Funktion‘ haben Sie an dem Online-Dialog teilgenommen?“ Mehrfachnennungen sind möglich)



Dies spiegelt sich auch in den Motiven für die Teilnahme an den Online-Dialogen wider: Nahezu alle Befragten geben an, dass sie sich für das Thema interessieren (siehe Abbildung 11). Dies darf als Grundvoraussetzung für die Teilnahme gelten. Dabei handelt es sich aber nicht nur um eine eher passive Teilnahme aus Interesse, sondern etwa 70 Prozent wollten die Position ihrer Organisation – Verband, Behörde oder Bürgerinitiative – einbringen. 80 Prozent (ANK) bzw. 53 Prozent (NBS 2030) wollten ihre eigenen Ideen einbringen.

Abbildung 11: Gründe für die Teilnahme an den Online-Dialogen („Warum haben Sie an dem Online-Dialog teilgenommen? Bitte kreuzen Sie auf der 5er-Skala an, wie stark der jeweilige Grund auf Sie zutrifft.“)



Anmerkung: Antwortskala: 1 = „Trifft voll und ganz zu.“ bis 5 = „Trifft überhaupt nicht zu.“ In der Grafik sind die Anteile der Antworten 1 und 2 sowie 4 und 5 zusammengefasst.

Etwas anders sahen die Motive der zufällig ausgewählten Jugendlichen für ihre Teilnahme an der *Jugendwerkstatt Wasser* aus: Der häufigste Grund, warum die Befragten an der Jugendwerkstatt teilgenommen haben, war ihr Interesse an den Positionen anderer Menschen (100 %). Auch das generelle Interesse am Thema „Wasser“ war wichtig (95 %). Ebenfalls wichtig – aber unwichtiger als die beiden anderen Motive – war der Wunsch, eigene Ideen einzubringen (84 %).

5. Bewertung der Online-Dialoge (durch die Teilnehmenden)

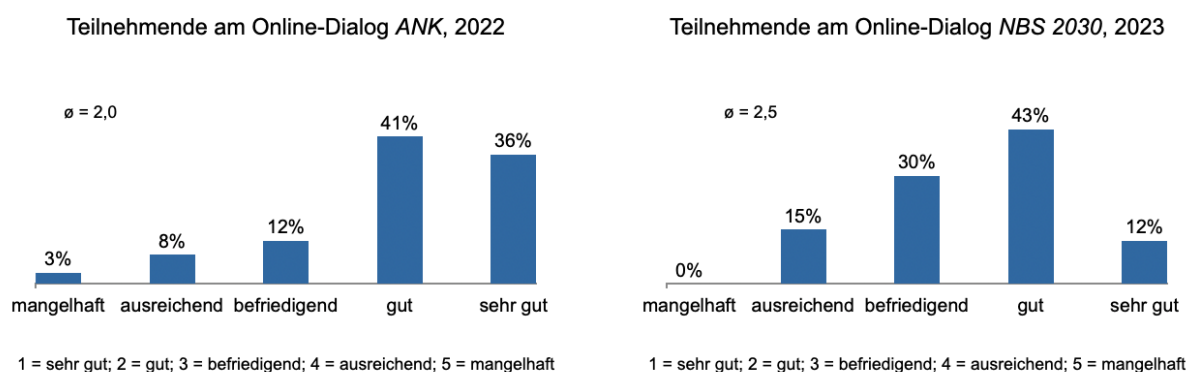
Im Folgenden wird zunächst ein Blick auf die Gesamt-Bewertung der Online-Dialoge durch die befragten Teilnehmenden geworfen. Anschließend werden Teilaspekte der Online-Dialoge betrachtet.

5.1. Gesamt-Bewertung der Online-Dialoge

Alles in allem sind die Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* etwas zufriedener mit diesem Dialog als die Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* mit „ihrem“ Dialog (siehe Abbildung 12). Den Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* fand ein Drittel der Befragten „sehr gut“, 41 Prozent fand ihn „gut“. Eine Person vergab ein „mangelhaft“. Ein Fünftel gab die Noten 3 bzw. 4. Insgesamt ergibt sich daraus eine Durchschnittsnote von 2,0.

Den Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt in Deutschland (NBS 2030)* fanden zwölf Prozent der Befragten „sehr gut“, 43 Prozent fanden ihn „gut“. Keine Person vergab ein „mangelhaft“. Insgesamt ergibt sich eine Durchschnittsnote von 2,5.

Abbildung 12: Gesamt-Bewertung der Online-Dialoge durch die Teilnehmenden („Einmal ganz allgemein gesprochen: Wie bewerten Sie den Online-Dialog zum ‚Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz‘ // zur ‚Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt‘ insgesamt?“)

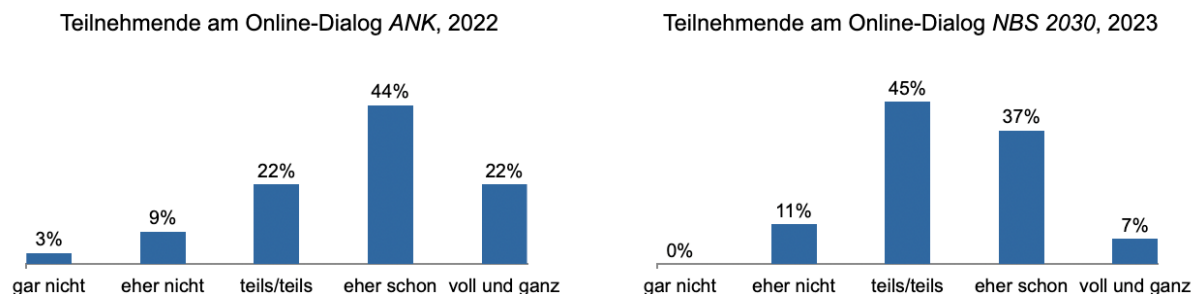


Die Gesamtbewertung der Online-Dialoge hängt stark davon ab, ob die Erwartungen der Befragten an den jeweiligen Online-Dialog erfüllt wurden: Je besser die Erwartungen erfüllt wurden, desto besser wurde der Online-Dialog bewertet (beim ANK beträgt $r^2 = 0.56$; beim NBS beträgt $r^2 = 0.30$). Der Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)*

wurde nicht nur besser bewertet als der Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*, die Teilnehmenden sahen beim Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* auch eher ihre Erwartungen als erfüllt an: Zwei Drittel der Befragten sahen ihre Erwartungen als „eher schon“ oder als „voll und ganz“ erfüllt an (siehe Abbildung 13). Unter den befragten Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* waren es hingegen nur 44 Prozent.

Bei beiden Online-Dialogen gilt: Jeweils 94 Prozent der Befragten würden erneut an einem solchen Dialog teilnehmen. Die sechs Prozent, die nicht erneut teilnehmen würden, stammen aus der Gruppe der Personen, deren Erwartungen durch den Online-Dialog enttäuscht wurden.

Abbildung 13: Erfüllte Erwartungen bei den Online-Dialogen aus Sicht der Teilnehmenden („Wie stark wurden Ihre Erwartungen an den Online-Dialog zum ‚Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz‘ // zur ‚Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt‘ insgesamt erfüllt?“)



Bei beiden Online-Dialogen wurden die Teilnehmenden offen danach gefragt, a) was ihnen am jeweiligen Online-Dialog besonders gut gefallen hat und b) was ihnen am Online-Dialog nicht so gut gefallen hat.

Die Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* hoben zwei Aspekte besonders hervor: Positiv bewerteten viele von ihnen die pure Existenz des Dialogs, kritisch betrachteten einige von ihnen die Unklarheit darüber, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird. Einige Teilnehmende hatten die Erwartung, dass auf ihre Kommentare hin unmittelbar eine Antwort des Ministeriums kommen würde.

Beispielhaft für diese beiden Aspekte stehen die folgenden Aussagen.

Die Existenz des Dialogs:

- „die Idee, Bürger:innen einzubinden und Teilnahme an Dialog zu ermöglichen“ // „die Möglichkeit, mitreden zu können“ // „dass ich mitwirken kann“ // „dass er stattfindet“ // „dass er überhaupt stattfinden konnte!“
- „So ist es möglich, im Vorfeld sehr viele Meinungen bundesweit einzuholen.“ // „freie Zugänglichkeit – fachliche Offenheit – Möglichkeit der Mitwirkung“ // „Mir hat gefallen, dass alle Interessierten sich zu Wort melden können, nicht nur Verbände, Großindustrie etc.“
- „dass grundsätzlich angeboten wurde, dass sich Menschen aus allen Bereichen an der Kommentierung und Erweiterung des Aktionsprogramms beteiligen. Nur so besteht die Möglichkeit, Wissen aus Praxis und anderen Bereichen mit den bekannten Thesen und Ansätzen zu verknüpfen“
- „Es ist eine Möglichkeit, mit den politischen Entscheidungsträgern in Kontakt zu treten. Lobbyisten und Interessenverbände haben da bekanntlich einen besseren Zugang als interessierte Bürger. Was die Anmerkungen dann bewirken, ist allerdings eine andere Sache“ // „dass es so was gibt; die Frage ist ob es etwas bewirkt“
- „dass man überhaupt gefragt wird – und dass man einen Eindruck der Komplexität bekam. Selbst für breit aufgestellte Menschen waren bestimmt nicht alle genannten Teilaspekte selbst-erklärend. Das ermuntert mich, deutlich weiter über den Tellerrand zu schauen.“
- „Überhaupt die Möglichkeit zu haben, das Programm kommentieren zu können, fand ich sehr toll. Der Diskussionston der Teilnehmer*innen war (soweit ich mitgelesen habe) vorbildlich freundlich.“
- „Ihr Dialogkonzept erscheint mir geeignet, interessierte Bürger auch dann zu beteiligen, wenn sie nicht in Parteien oder Verbänden aktiv sind oder nur zeitweise mitwirken wollen oder können. Das kann in der Bevölkerung vorhandenes Know-how für das Gemeinwesen erschließen, ohne die repräsentative Demokratie funktional einzuschränken. Danke dafür!“

Feedback / Umgang mit Ergebnissen:

- „Der Fortgang ist relativ intransparent und wenig konkret beschrieben. Mir ist nicht klar, ob ich ein Feedback erhalte oder die eingebrachten Punkte wirklich ernsthaft und zeitnah geprüft werden.“ // „Unklar, wie es weiter geht > Expertengespräch, Auswertung der Einträge und Aufnahme der vorgeschlagenen Maßnahmen“
- „kann ich erst sagen, wenn ich sehe, was von meinen Vorschlägen berücksichtigt wird“ // „Wie gut ein Online-Dialog ist, zeigt sich erst nachher am Ergebnis. Daher kann ich dazu noch nichts sagen.“ // „Wann es weitere Informationen zum Programm gibt; wann und ob es eine öffentliche Auswertung des Online-Dialoges gibt“
- „Keine Reaktion auf meinen Beitrag erhalten zu haben (was aber auch Zufall sein kann).“
- „Wir haben Ihnen konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, die sofort jährlich 52.500 Tonnen CO₂ einsparen können. Wir haben Ihnen konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von 1 Mio. Tonnen CO₂ vorgeschlagen mit einer Einmal-Investition von 50 Mio. Euro. Wir schlagen Ihnen ein System vor, das ähnlich wie die Anschubfinanzierung der Solar- und Windenergie-Produktion eine Anfangsunterstützung erhält und dann zum Selbstläufer wird. Und wie reagieren Sie darauf??? Ich habe noch keinen konkreten Hinweis darauf, dass dies von Interesse wäre. Ist das nur ein Feigenblatt? Ich vermisse bei den anderen Punkten eine konkrete Linie zur Umsetzung, die überprüfbar ist und verfolgt werden kann.“
- „Ich bin nun gespannt, inwieweit die Stellungnahmen und Kommentare nun tatsächlich in das finale Aktionsprogramm einfließen und inwieweit transparent dargestellt wird, ob und warum bestimmte Aspekte berücksichtigt werden und andere vielleicht nicht. Wegen der hohen Anzahl der Stellungnahmen ist dies sicherlich eine große Herausforderung.“ // „Unklar, wie genau mit

den Kommentaren umgegangen wird und inwieweit diese Berücksichtigung finden. Gibt es Antworten auf die Kommentare?“ // „Wie geht es weiter?“

- „Es gibt hier natürlich keine Antwort zu den Äußerungen, daher ist es eigentlich kein Dialog, sondern eher eine Meinungsäußerung. Ob die Erwartung an die Umsetzung der angesprochenen Verhältnisse sich erfüllen wird, kann ich nicht nachprüfen.“ // „Es ist aus meiner Sicht zu früh, den Online-Dialog zu bewerten, weil nicht klar ist, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird. Gibt es eine individuelle Rückinformation, ob Vorschläge umgesetzt werden oder nicht? Wer bearbeitet das? Gibt es Rückfragen durch die Bearbeiter an die Kommentierenden? Bisher habe ich den Dialog eher als Monolog empfunden. Das kann sich natürlich noch ändern. Erst dann würde ich eine Bewertung des Prozesses abgeben.“ // „Es bleibt abzuwarten, inwieweit der Online-Dialog letztlich von der Politik berücksichtigt wird. Bei ähnlichen Dialogen oder Beteiligungsverfahren war die Erfahrung leider schon oft, dass die Eingaben nichts bewirkt haben.“

Ähnliche Punkte wurden von den Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* angesprochen: Positiv bewerteten viele von ihnen die pure Existenz des Dialogs:

- „Schön, dass man als Bürger gefragt wird und Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden!“ // „Dass es überhaupt einen Dialog gibt und wesentliche Stakeholder beteiligt waren.“ // „Gut ist, dass hierzu überhaupt ein Dialog stattfindet.“ // „Besonders erfreulich war, dass die Partizipationsmöglichkeit in Form des Online-Dialogs überhaupt angeboten wurde.“ // „Die Idee an sich. Also dass es überhaupt eine Möglichkeit gibt, einen Dialog zu führen bzw. seine Meinung kundzutun.“ // „Dass der Dialog öffentlich geführt wird und dass die Möglichkeit zu Stellungnahmen bestand.“ // „Dass er überhaupt stattfindet; ich finde das Format sehr gut; es sollte noch bekannter gemacht werden.“

Kritisch betrachteten einige Teilnehmende die Unklarheit darüber, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird:

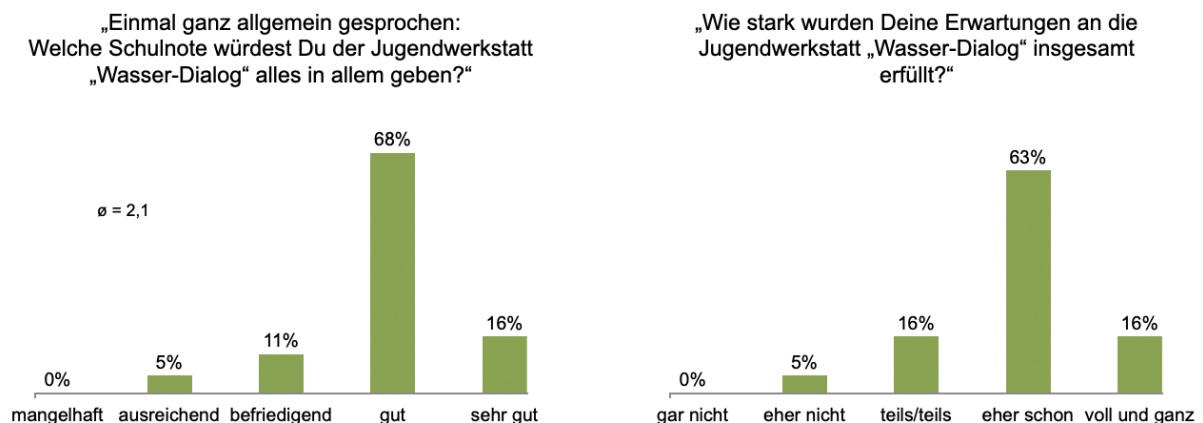
- „Was mich am meisten stört, ist, dass nicht kommuniziert wird, was mit dem ganzen Feedback und den Stellungnahmen passieren wird. Wie werden sie mit aufgegriffen? Werden sie aufgegriffen? In welchem Prozess? War der Aufwand der ganzen Organisationen, die sehr viel Zeit und Mühe investiert haben, es wert? Das Verfahren sollte in Zukunft klar kommuniziert werden. Und vor allem sollten die (jetzigen) Kommentare angemessen berücksichtigt werden. Eine Idee wäre sich z.B. an IPBES zu orientieren. Dort erhalten die Autor*innen auch viele Kommentare. Auf jeden muss geantwortet werden.“

Ferner kritisierten einige Teilnehmende die Kurzfristigkeit. Das komplexe Thema erfordere mehr Bearbeitungs- und Beratungszeit – unter anderem innerhalb von Verbänden.

- „Dass der Rückmeldezeitraum viel zu kurz bemessen war, um eine gute Kommentierung vornehmen zu können. So konnte ich nur zu einzelnen, mir besonders wichtigen Punkten kommentieren.“ // „Zeitraum für Kommentierung etwas zu kurz; muss lange genug sein, dass die Information durch Netzwerke weiter verbreitet werden kann und trotzdem noch Zeit für die späteren Kommentierenden bleibt.“ // „Bei sehr umfangreichen Strategie-Konzepten ist eine konzertierte Online-Durcharbeitung notwendig, um alles durcharbeiten und hierzu seinen Beitrag zu leisten.“ // „Kurzer Zeitraum - kaum jemand, der nicht hauptberuflich Reviewer für die NBS ist, hat Zeit, innerhalb von drei Wochen die doch sehr lange Strategie zu lesen und dann auch noch Kommentare auszuformulieren.“ // „Kurzfristigkeit: Als Verband hat man keine Gelegenheit, sich tiefer mit und fundiert mit allen Ressorts auseinanderzusetzen.“

Ähnlich stellt sich die Situation bei den zufällig ausgewählten Teilnehmenden an der *Jugendwerkstatt Wasser* dar (siehe Abbildung 14): Im Durchschnitt haben die befragten Jugendlichen der *Jugendwerkstatt Wasser* die Note „gut“ gegeben. Zwei Drittel haben sich für diese Note entschieden, 16 Prozent sogar für „sehr gut“. Ein Großteil der Teilnehmenden gab zudem an, dass die Veranstaltung ihre Erwartungen erfüllt hat. 80 Prozent der Jugendlichen würden erneut an einem solchen Workshop teilnehmen, 20 Prozent waren sich diesbezüglich noch nicht ganz sicher.

Abbildung 14: Gesamt-Bewertung und Erwartungserfüllung bei der *Jugendwerkstatt Wasser*



Auch die Jugendlichen wurden offen danach gefragt, was ihnen a) besonders gut gefallen hat und b) was ihnen nicht so gut gefallen hat. Unter den Positiv-Punkten fallen drei Aspekte besonders auf:

1) *Gefragt zu werden*: Am häufigsten wurde positiv hervorgehoben, dass dieser Dialog überhaupt stattgefunden hat. Gelobt wurde, dass Jugendliche gefragt wurden und dass sie mit anderen zusammen diskutieren konnten. Die folgenden Zitate stehen beispielhaft für zahlreiche positive Nennungen:

- „Dass er überhaupt stattfindet und wir die Möglichkeit haben, mitwirken zu können.“ // „Besonders gut fand ich, dass so viele unterschiedliche Jugendliche daran teilnehmen durften. Nicht nur geographisch gesehen, sondern auch vom Alter und Ausbildungsstand.“ // „Das Mitspracherecht bei einer wichtigen Thematik.“
- „Gemeinsames Diskutieren unter jungen Leuten mit Ergebnissen, die sich sehen lassen und gesehen werden.“ // „Dass wir angehalten wurden, unsere ganz eigenen Ideen in den Raum zu werfen und weiterentwickeln zu können.“ // „Mir hat es gefallen, dass ich die Gelegenheit hatte, Vorschläge in Gruppenarbeiten zu machen und Infos zu erhalten.“

2) *Organisation und Team*: Häufig wurden die gute Organisation und das freundliche und kompetente Team hervorgehoben. Auch die Beteiligung von Experten wurde oft positiv angemerkt.

- „Generell der Aufbau und die Durchführung des Dialogs: die Ausrichtung durch Ifok (alles primär jüngere Personen); die Anwesenheit des Profs sowie der Mitarbeiter*innen vom Ministerium.“ // „Alles war organisiert und alle waren so nett!!!“ // „Dass die Veranstaltung sehr gut geplant war. Außerdem waren Experten mit dabei, was dem Ganzen noch mehr Seriosität verschafft hat.“ // „Zudem fand ich auch die digitale Umsetzung sehr gut gelungen.“ // „Interaktive Arbeiten in der Plattform Mural.“

3) *Austausch und Umgangsformen*: Ebenfalls häufig gelobt wurden die Umgangsformen – oft in Verbindung mit der guten Moderation – sowie der Austausch untereinander.

- „Wie offen alle miteinander umgegangen sind.“ // „Das Team, welches auf Alle geachtet hat und jeden berücksichtigt hat, sowie unterstützt und bei Fragen geholfen.“ // „Es war eine sehr offene Diskussion, so dass alle ihre Ideen und Anregungen einbringen konnten.“ // „Der Austausch mit den anderen Teilnehmern.“ // „Zum einen die interessanten Gespräche der Experten und zum anderen den Austausch mit den anderen Teilnehmern.“

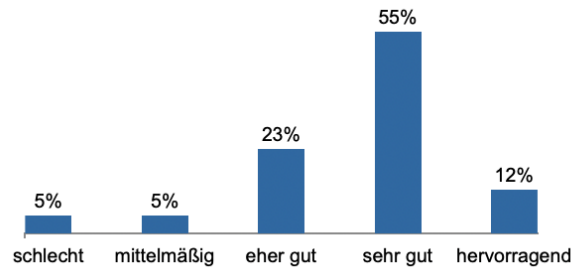
Ein Aspekt wurde von vielen Teilnehmenden kritisiert: der Zeitmangel. Die folgenden Zitate stehen beispielhaft für diese Kritik:

- „Die begrenzte Zeit.“ // „Es war insgesamt etwas kurz, sodass einige Diskussionen beendet werden mussten, obwohl es noch Wortmeldungen gab.“ // „Die Diskussionszeiten waren teilweise etwas knapp bemessen.“
- „Teils zu lange Redezeiten der Teilnehmer*innen (beispielsweise eine Redezeitbegrenzung einführen).“ // „Die Vorbereitung hätte ich mir sparen können, es wurde ja eh alles wiederholt. Mansplaining der Teilnehmer wurde von der Moderation unterstützt.“
- „Das Zeitmanagement war sehr knapp geplant, sodass nicht wirklich Zeit war, sich mit anderen auszutauschen oder kennenzulernen und verschiedene/viele Standpunkte zu diskutieren und am Ende alles etwas gehetzt war. Eine längere Veranstaltung hätte gegebenenfalls für mehr Tiefe gesorgt.“ // „In meinen Augen hat man zu Beginn zu viel Zeit „verschwendet“, um sich mit nicht unbedingt relevanten Themen (Kennenlernrunde) zu beschäftigen, da es bei der Vielzahl an Teilnehmenden für den Einzelnen nicht möglich war, dort genannte Infos zu behalten.“
- „Teilweise war bei der zweiten, moderierten Diskussionsrunde zu wenig Zeit, um jede Maßnahme nochmal genauer zu diskutieren.“ // „Zu wenig Zeit, um tiefgreifende Diskussionen (auch mit den Experten) zu führen.“ // „Gerne mehr fachliche Betreuung durch das BMU oder Professor Mauser, inwieweit die Ideen umsetzbar sind.“

Wie bei der *Jugendwerkstatt Wasser* fiel die Gesamtbewertung auch im zweiten Format mit zufällig ausgewählten Bürger*innen überwiegend positiv aus: bei den vier Bürger*innenwerkstätten des Wasser-Dialogs. Zwei Drittel bewerteten die Bürger*innenwerkstätten als „hervorragend“ oder „sehr gut“ (siehe Abbildung 15). 23 Prozent antworteten mit „eher gut“. Lediglich jeweils fünf Prozent bewerteten die Bürger*innenwerkstätten als „mittelmäßig“ oder als „schlecht“.²³

²³ Die *Bürger*innenwerkstätten Wasser* wurden von BACES evaluiert. Für die ausführliche Auswertung der Umfragen unter den Teilnehmenden an den Bürger*innenwerkstätten im Februar 2021 sowie an der Online-Abstimmung im März 2021 siehe: Zoltán Juhász, 2021: Nationaler Bürger*innen Dialog Wasser. Evaluation. Dort wurde ein anderer Fragewortlaut verwendet als bei den Umfragen zu den Online-Dialogen ANK und NBS sowie bei der *Jugendwerkstatt Wasser*.

Abbildung 15: Gesamt-Bewertung der Bürger*innenwerkstätten durch die Teilnehmenden („Wie bewerten Sie alles in allem die virtuellen Bürger*innenwerkstätten des Bürger*innen Dialogs Wasser?“)



Die Teilnehmenden an den Bürger*innenwerkstätten wurden nicht offen nach Vor- und Nachteilen des Formats gefragt. Aber die Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* wurden danach gefragt. Deren Aussagen beziehen sich teilweise auf ähnliche Punkte, wie sie auch von den Teilnehmenden an den Online-Dialogen zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* sowie zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* geäußert wurden: Gelobt wurde die Existenz des Dialogs, kritisiert wurde die Ungewissheit hinsichtlich des Umgangs mit den Ergebnissen. Einige Teilnehmende kritisierten zudem grundsätzlich diese Art der Bürger*innenbeteiligung.

Zahlreiche Teilnehmende formulierten von sich aus, dass Bürgerbeteiligung wichtig und zu begrüßen sei. Oft wurde geschrieben, der Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* sei ein erster Schritt, dem weitere folgen sollten. Viele Befragte verwiesen darauf, dass Bürgerbeteiligung bei zahlreichen weiteren Themen umgesetzt werden sollte. Einige fanden es positiv, dass sie selbst mal ihre Meinung äußern konnten. Andere stellten den gesellschaftlichen Nutzen von Beteiligung in den Mittelpunkt. Zum Beispiel hoben sie hervor, dass durch die Beteiligung Menschen anfangen, über ein Thema nachzudenken. Die folgenden Aussagen stehen beispielhaft für die lobenden Kommentare von Nutzer*innen:

- „Bürgerbeteiligung ist wichtig und richtig. Ich würde mir das für viele Bereiche wünschen!“ // „Gut, sollte zu wichtigen Themen immer gemacht werden.“ // „Prima! Sollte man öfter so machen.“ // „Sehr gut. Die Bevölkerung sollte mehr beteiligt werden.“ // „Sehr gut, dass nach der Meinung der Bürger gefragt wird.“ // „Schön, dass ich die Möglichkeit habe, meine Meinung kund zu tun.“ // „Solche Beteiligungen sind schon längst überfällig gewesen.“ // „Super! Endlich habe ich die Möglichkeit mich zu beteiligen ...“ // „Das ist eine gute Idee, um auch die Belange und Ideen der Bürger zu nutzen. Bitte mehr davon.“ // „Es ist gut, die Bürger an solchen Prozessen zu beteiligen.“ // „Sehr gut, dass auch der normale Bürger zu Wort kommt!“ // „Es ist wichtig, dass man sich hier beteiligen kann.“ // „Gefällt mir gut. Keiner ist allein so schlau, wie wir alle zusammen.“ // „Mitsprache ist immer positiv für die Demokratie.“ // „Bürgerbeteiligung brauchen wir für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.“ // „Gut. Ich wünsche mir viele Formate der Bürgerbeteiligung und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit dafür.“ // „Sehr gut, finde ich

klasse. Partizipation ist der beste Weg.“ // „Ich finde es gut, dass der Bürger eine Stimme bekommt.“ // „So etwas sollte in einem demokratischen Staat selbstverständlich sein.“ // „Durch die Online-Beteiligung beschäftigen sich die Teilnehmer zwangsläufig mit dem Thema und werden für die Problematik sensibilisiert. Außerdem empfinde ich eine Mitsprachemöglichkeit als gelebte Demokratie. Gute Sache - weiter so.“

Hinsichtlich des Umgangs mit den Ergebnissen waren mehrere Kritik-Grade vertreten – von der neutralen Frage danach, was mit den Ergebnissen geschehen wird, bis hin zur Unterstellung, das gesamte Verfahren diene nur dazu, die Öffentlichkeit hinter das Licht zu führen und die Landwirtschaft zum „Sündenbock“ zu machen. Zahlreiche Befragte formulierten explizit die Frage, was mit den Beiträgen aus dem Online-Beteiligungsportal geschieht. Die Bewertung des Beteiligungsverfahrens durch zahlreiche dieser Befragten hängt davon ab, ob Anregungen aufgegriffen werden. Beispielhaft kommt das in folgenden Aussagen zum Ausdruck:

- „Sehr sehr gut, sofern daraus Maßnahmen abgeleitet und umgesetzt werden.“ // „Wenn sie auch Beachtung findet.. sehr gut!“ // „Wenn sie einen Nutzen für eine bessere und fairere Politik hat. Dann ja.“ // „Wenn diese Beteiligung auch in künftige Entscheidungen miteinfließt, finde ich sie gut.“ // „Hoffentlich bewirkt es auch etwas.“ // „Bin gespannt was daraus gemacht wird.“ // „Kommt auf das Ergebnis an.“ // „Hoffentlich wird ehrlich mit den Antworten umgegangen“ // „Hoffentlich kommt etwas von der Befragung im BMU an...“ // „Abwarten, wie es weitergeht. Die Kernfrage: Welche Konsequenzen werden gezogen?!“ // „Die Frage ist, ob solche Befragungen in die Entscheidungsfindung mit einfließen. Die Erfahrungen sind hier eher negativ.“ // „Gut – nur ob sie hilft?“ // „Gut, aber es muss sich auch etwas tun.“ // „Schöner Ansatz, sofern die Ergebnisse transparent veröffentlicht werden“ // „Sehr gut. Besser wäre es, zu wissen, ob die kritischen Meinungen auch berücksichtigt werden.“ // „Es ist nicht ganz klar, wie die Eingebungen in der nationalen Wasserstrategie Berücksichtigung finden.“ // „Ich finde das sehr gut! Hoffentlich findet es auch Gehör in der Politik.“ // „Ich bin mir nicht sicher, ob meine Antworten überhaupt wahrgenommen werden und zu Entscheidungen beitragen.“ // „Es ist gut, seine Meinung äußern zu können; aber im Augenblick weiß ich nicht, wie meine Meinung im weiteren Prozess berücksichtigt wird.“

Nicht nur im Hinblick auf diese Kommentare wäre es gut, noch eindeutiger zu kommunizieren, was mit den Ergebnissen geschieht. Auch ein noch deutlicherer Hinweis auf die geplante Dokumentation des „partizipativen Fußabdrucks“ wäre hier hilfreich.

Einige Befragte waren nicht nur skeptisch, was die Berücksichtigung von Anregungen aus der Online-Beteiligung durch das Ministerium betrifft, sondern sie formulierten ihre Ablehnung teilweise sehr drastisch, wie einige der folgenden Beispiele zeigen:

- „Wird nicht viel bringen.“ // „Wird eh nix bringen.“ // „Die Sinnhaftigkeit dieser Aktion finde ich zweifelhaft.“ // „Ich habe zur Zeit keine Ahnung für was das jetzt gut war??“ // „Komische Art der Entscheidungsfindung!!!!“ // „Kommt mir vor wie Verarsche.“ // „Reine Geldverschwendung!!!!“ // „Wer denkt sich solche Sachen aus? Habt ihr wirklich Interesse daran die Probleme zu lösen? Oder ist dies Beteiligung auch wieder nur eine Alibi-Aktion. Hauptsache alle haben ein gutes Gewissen, während sie unser Land zugrunde richten. Eine wirkliches Engagement, um das Problem Wasser zu lösen, kann ich nicht ansatzweise erkennen. Aber ich würde gerne dazuhelfen. Meldet euch.“ // „Hat eh kein Wert! Kein Vertrauen ins BMU.“ // „Ich habe dieses blöde Gefühl, dass es nicht viel bringt, weil bisher Ideologien vor wissenschaftliche Fakten gehen.“ // „Grundsätzlich gut, ich vermute allerdings, dass es sich hierbei nur um eine Show handelt und es keinen relevanten Auswirkungen auf die dann getroffenen Bestimmungen hat.“ // „Ich denke, das Ganze ist eher für die Katz, da Politiker, die hier über sinnvolle Gesetze was richten könnten, meist von Tuten und Blasen keine Ahnung haben und sich von Lobbys wie

Auto-, Chemie- und Pharmaindustrie vorführen und erpressen lassen.“ // „Ihr macht eh was ihr wollt... Nahrungsmittelproduktion ins Ausland verlagern, um ein gutes Gewissen zu haben, aber die eigene Scheiße ungeklärt in unser Flüsse ablassen. Schämt euch...“

Die Antworten auf die offenen Fragen zum Online-Dialog zum *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* waren teilweise deutlich „ablehnender“ oder „aggressiver“ als bei den Online-Dialogen zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* sowie zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*. Die Themenbereiche rund um die Wasserstrategie schienen stärker zu polarisieren – vor allem zwischen Landwirtschaft und Naturschützer*innen. Gelegentlich wurde auch die Position vertreten, dass komplexe Themen nicht von Laien, sondern von Expert*innen und Praktiker*innen diskutiert werden sollten. So würden beispielsweise Expert*innen faktenbasiert diskutieren – statt emotional. Folgende Aussagen stehen beispielhaft für diese – allerdings selten vertretene – Sicht:

- „Das Thema ist zu komplex für den mündigen Bürger. Gefährliches Halbwissen.“ // „Ersetzt nicht das fachliche Wissen.“ // „Thema sollte besser von unabhängigen Fachleuten diskutiert werden.“ // „Eine wissenschaftliche Bearbeitung ohne die Emotionen der Bürger wäre sinnvoller.“ // „Das Thema Wasser ist eher etwas für ausgewiesene Fachleute. Online befragte Bürger werden über Medien beeinflusst somit sind diese Befragungen eher überflüssig.“ // „Schlecht. Hiermit kann eine Bevölkerungsgruppe eine einseitige Meinung äußern und dies wird dann als durchschnittliche Meinung dargestellt. Außerdem haben wir in der Politik schon zu viel Meinung und zu wenig Ahnung.“ // „Würden Entscheidungen der Politik auf wissenschaftlichen Daten und Fakten beruhen, wäre eine solche Befragung, in der 8.000.000 Bundestrainer es besser wissen, nicht notwendig.“ // „Bürgerbeteiligung an sich ist gut. Gerade beim wichtigen Thema sollte die Diskussion allerdings faktenbasiert geführt werden und nicht auf Grundlage von Meinungen. Es ist fraglich, inwiefern dafür Bürgerbeteiligung das richtige Instrument ist.“ // „Expertenebene wäre vermutlich besser.“ // „Eine Expertenrunde wie den nationalen Wasserdiallog halte ich für wesentlich geeigneter.“ // „Ich frage mich, was diese Umfragen bringen sollen? Wir sollten auf die Wissenschaft vertrauen und nicht auf Umfragen unwissender Bürger!“ // „Gefällt mir nicht. Der normale Bürger hat viel zu wenig Einblick in Sachen wie Wassernutzung, Abwasserreinigung, Einleitung in öffentliche Gewässer, Landwirtschaft, Industrie.“ // „Persönliche Meinungen sind mit Fachkompetenz nicht zu verwechseln“ // „Fragen Sie lieber Fachleute, was Sinn macht, und keine Ahnungslosen.“ // „Laien sollten nicht teilnehmen.“ // „Nein, denn Sie beteiligen alle möglichen Menschen, ohne deren Fachwissen zu prüfen.“ // „Es ist nicht die Aufgabe zufällig ausgewählter Bürger, Entscheidungen zu treffen. Die Aufrechterhaltung der Wasserqualität und Quantität sollte aufgrund sachlicher Expertise erfolgen. Dazu ist es notwendig, eine verlässliche Datengrundlage zu erstellen (Messstellen in ausreichender Zahl) und daraus auch die richtigen Schlüsse zu ziehen.“ // „Es ist wichtig, Leute zu beteiligen, aber Entscheidungen sollten dennoch nach wissenschaftlichen Ergebnissen getroffen werden und nicht anhand von durch die Medien beeinflussten Meinungen der Bürger.“

Die letzten beiden Aussagen stehen prototypisch für ein Missverständnis, was die Rolle des Beteiligungsportals betrifft: Hier sollen Bürger*innen ja keine Entscheidung treffen, sondern Verwaltung und Politik mit ihren Sichtweisen konfrontieren. Möglicherweise wäre ein noch deutlicheres Erwartungs-Management über die Möglichkeiten und die Grenzen des Beteiligungsportals einerseits sowie des gesamten Wasser-Dialogs andererseits hilfreich.

5.2. Bewertung von Teilaspekten der Online-Dialoge

Ein ähnliches Bild wie bei der offenen Abfrage von positiven und von verbesserungsbedürftigen Punkten der untersuchten Online-Dialoge, ergibt sich bei der geschlossenen Abfrage zu Teilaspekten dieser Dialoge: zur Struktur, zu den Inhalten und zu den Ergebnissen der Dialoge.

Struktur der Online-Dialoge: Sowohl die Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* als auch die Teilnehmenden am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*, bewerten die Struktur des jeweiligen Dialogs (sehr) positiv. Erneut werden die meisten Aspekte des Online-Dialogs zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* etwas besser bewertet als der Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* (siehe Abbildung 16).

- 79 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* gaben an, dass ihnen das Ziel des Online-Dialogs völlig klar war. Unter den befragten Teilnehmenden am *Online-Dialog NBS* waren dies 64 Prozent.
- 76 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* fanden den Online-Dialog sehr gut strukturiert. Beim *Online-Dialog NBS* waren es 53 Prozent.
- 74 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* fanden den Online-Dialog interessant. Beim *Online-Dialog NBS* waren es 64 Prozent.
- 82 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* fanden die Informationen auf der Webseite sehr verständlich. Beim *Online-Dialog NBS* waren es 69 Prozent.
- 85 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* gaben an, dass es gut möglich war, Kommentare abzugeben. Beim *Online-Dialog NBS* waren es 72 Prozent.
- Und 86 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* gaben an, die Möglichkeit, die eigene Meinung einzubringen, war gut gegeben. Beim *Online-Dialog NBS* waren es 79 Prozent.

Trotz der Unterschiede in den Bewertungen der Teilaspekte kann für beide Online-Dialoge festgestellt werden, dass sie eine wesentliche Aufgabe erfüllt haben: Menschen konnten sich informieren und ihre eigene Meinung einbringen.

Inhalte der Online-Dialoge: Die inhaltlichen Aspekte der Online-Dialoge wurden von den jeweiligen Teilnehmenden weniger einheitlich bewertet. Das gilt für beide Dialoge (siehe Abbildung 17). Es gibt bei beiden Dialogen eine Ausnahme: Mehr als 80 Prozent der Teilnehmenden bewerteten in beiden Fällen die Informationen auf der Webseite als sachlich.

Abbildung 16a: Aussagen zur Struktur des Online-Dialogs ANK

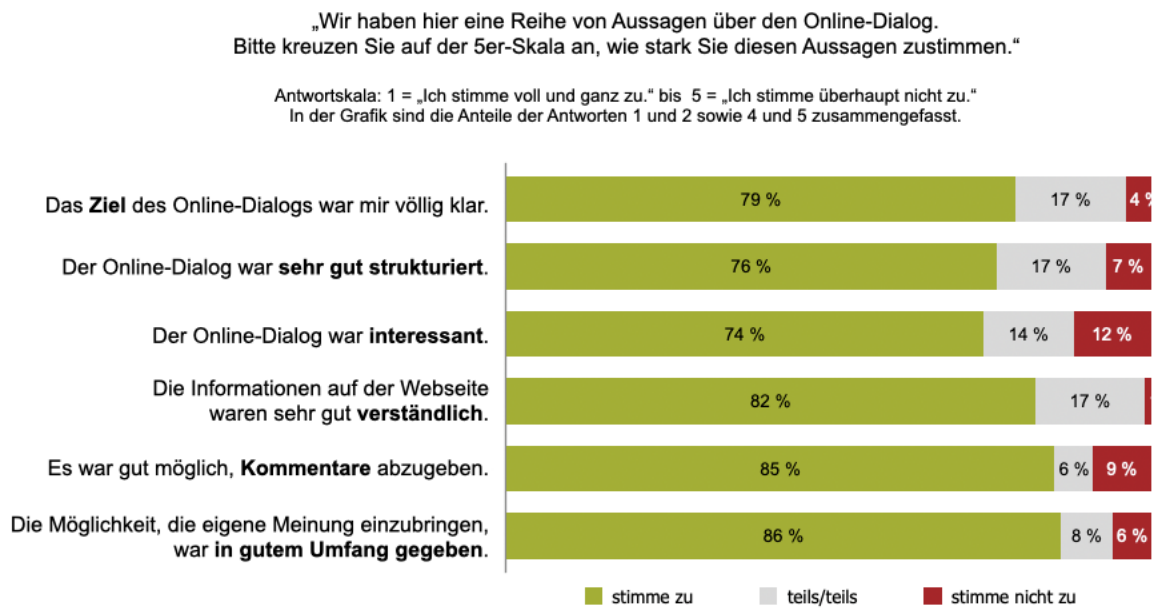


Abbildung 16b: Aussagen zur Struktur des Online-Dialogs NBS 2030

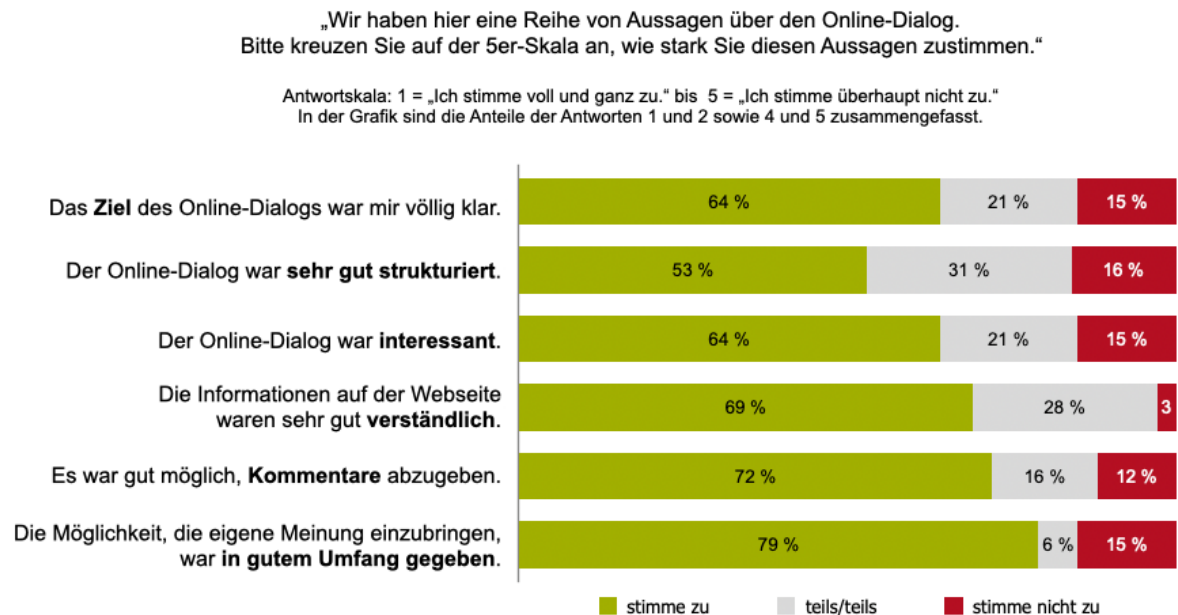
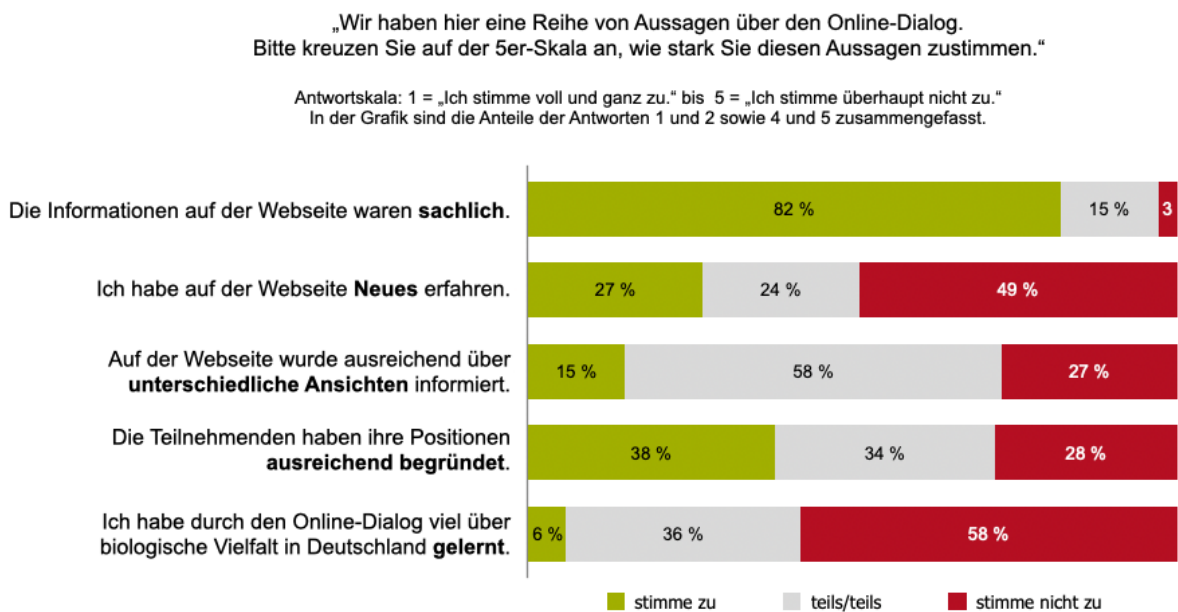


Abbildung 17a: Aussagen zu den Inhalten des Online-Dialogs ANK



Abbildung 17b: Aussagen zu den Inhalten des Online-Dialogs NBS 2030



Zwei Antworten bestätigen die bereits mehrfach geäußerte Vermutung, dass die Teilnehmenden eher dem Expert*innen-Segment als den Bürger*innen ohne tiefes Fachwissen zugeordnet werden können – und dies gilt für den Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* noch stärker als für den Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)*. So gaben weniger als die Hälfte der Befragten an, auf der

Webseite Neues über das jeweilige Thema erfahren zu haben. Weniger als ein Viertel der Befragten gab an, durch den Online-Dialog viel über das jeweilige Thema erfahren zu haben.

Uneinigkeit herrscht unter den Teilnehmenden, ob auf der Webseite ausreichend über unterschiedliche Ansichten informiert wurde. Beim *Online-Dialog ANK* bejahte dies ein Drittel, ein Drittel verneinte es und ein Drittel antwortete mit „teils/teils“. Beim *Online-Dialog NBS* bejahten dies sogar nur 15 Prozent, 27 Prozent verneinten dies und 58 Prozent antworteten mit „teils/teils“.

Dass die Teilnehmenden ihre Positionen ausreichend begründet haben, sehen 30 Prozent der Teilnehmenden am *Online-Dialog ANK* so, 59 Prozent antworten hier mit „teils/teils“ und elf Prozent verneinen die ausreichende Begründung. Beim *Online-Dialog NBS* ist die Verteilung ähnlich: 38 Prozent der Teilnehmenden sehen eine ausreichende Begründung, 34 Prozent antworten hier mit „teils/teils“ und 28 Prozent verneinen die ausreichende Begründung. Also: Immer wenn es um inhaltliche Positionen geht, finden sich unter den Teilnehmenden auch unterschiedliche Wahrnehmungen. Dies ist auch aus anderen Zusammenhängen bekannt: Immer wieder haben Menschen den Eindruck, dass ihre eigene Position zu kurz gekommen sei, während die anderen Positionen ein zu großes Gewicht gehabt hätten.

Ergebnisse der Online-Dialoge: Sehr ähnlich fallen die Aussagen der Teilnehmenden am Online-Dialog zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* bzw. am Online-Dialog zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* aus (siehe Abbildung 18). In beiden Fällen hätten sich etwas mehr als 40 Prozent der Teilnehmenden mehr Diskussion gewünscht. Und etwa 30 Prozent fanden die Auswahl der Fragen, die im Online-Dialog kommentiert werden konnten, nicht umfassend genug. Es gibt also bei beiden Dialogen eine signifikant große Gruppe, die sich einen stärkeren Dialog-Charakter gewünscht hätte. Das heißt aber nicht, dass diese Gruppe mit den Kommentierungsmöglichkeiten unzufrieden ist. Das sieht man auch an dem sehr geringen Anteil der Befragten (11 % bzw. 7 %), die der Meinung sind, der jeweilige Online-Dialog sei eine Zeitverschwendung gewesen. Zwei Drittel (*NBS*) bzw. drei Viertel (*ANK*) der Befragten halten den jeweiligen Online-Dialog hingegen nicht für eine Zeitverschwendung.

Dass unterschiedliche Menschen sich einen stärkeren Dialog-Charakter des jeweiligen Online-Dialogs wünschen, ist ebenso legitim wie die Auffassung, dass dies nicht nötig sei. Das Ausmaß des Dialogs ist bei jedem Beteiligungsprojekt stets neu festzulegen. Eines sollte aber immer gleich sein: Eine klare und unmissverständliche Information darüber, was mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens passiert. Im Falle des Online-Dialogs zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz* war dies nach Auffassung der Befragten nicht ausreichend der Fall. 71 Prozent der Teilnehmenden gaben an, dass es ihnen nicht völlig klar ist, wie mit den

Ergebnissen umgegangen wird. Und beim Online-Dialog zur *NBS 2030* gaben 52 Prozent der Teilnehmenden an, dass es ihnen nicht völlig klar ist, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird. In beiden Fällen wurde auch bei der weiter oben geschilderten offenen Frage nach den Schwächen des jeweiligen Online-Dialogs die Unklarheit über den Umgang mit den Ergebnissen genannt. Hier besteht also eindeutig Verbesserungsbedarf.

Abbildung 18a: Aussagen zu Ergebnissen des Online-Dialogs ANK



Abbildung 18b: Aussagen zu Ergebnissen des Online-Dialogs NBS 2030



Immerhin: Die Online-Dialoge bleiben nicht auf die Teilnehmenden begrenzt. Ein Fünftel (*NBS*) bis ein Viertel (*ANK*) der Teilnehmenden geben an, aufgrund ihrer Teilnahme am Online-Dialog mit Freunden oder Bekannten intensiv über das Thema des jeweiligen Online-Dialogs gesprochen zu haben. Es ist also durchaus ein Multiplikatoreffekt festzustellen.

5.3. Bewertung der Qualität von Kommentaren im *Online-Dialog Wasser*

Bei den Online-Dialogen zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* bzw. zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* wurden die inhaltlichen Aspekte und die Ergebnisse der Online-Dialoge durch die Teilnehmenden bewertet. Beim Online-Dialog zur Wasserstrategie wurde ein anderer Evaluationsansatz gewählt. Hier wurden mittels einer Inhaltsanalyse der Kommentare der Teilnehmenden zwei Fragen beantwortet: Wie viele Teilnehmende haben die Mühe auf sich genommen, auf offene Fragen zu inhaltlichen Aspekten der Wasserstrategie zu antworten? Und: Wie ist es um die Qualität der Antworten bestellt? Die auf Wasser bezogenen Inhalte von 350 Antworten wurden vom Bamberger Centrum für Empirische Studien (BACES) analysiert²⁴ und sind nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation, in der es nicht um den substantiellen Inhalt, sondern um den Stil der Antworten sowie deren (potenziellen) Nutzen für Verwaltung und Politik geht.

Im Online-Dialog zur Wasserstrategie wurde zum Abschluss eines jeden Themenfeldes jeweils gefragt, wo die Teilnehmenden den größten Handlungsbedarf sehen:

- „Klimawandel und Wasser: Wo sehen Sie hier den größten Handlungsbedarf?“
- „Wasserqualität: Wo sehen Sie hier den größten Handlungsbedarf?“
- „Finanzierung der Wasserversorgung: Wo sehen Sie hier den größten Handlungsbedarf?“
- „Gesellschaftliche Sensibilisierung zum Thema Wasser: Wo sehen Sie hier den größten Handlungsbedarf?“

Von den 2.680 Personen, die an dem Online-Dialog teilgenommen haben, haben viele Befragte auf diese Fragen geantwortet. Dies ist ein Hinweis auf eine starke Motivation und/oder ein starkes Bedürfnis, sich zu den jeweiligen Aspekten zu äußern. Die häufigsten Aussagen fanden sich zu der Frage, wo bei Klimawandel und Wasser der größte Handlungsbedarf besteht. Hier haben 2.525 der 2.680 Teilnehmenden eine Antwort gegeben. Es folgen die Themenfelder „Wasserqualität“ (2.520 Teilnehmende), „Gesellschaftliche Sensibilisierung“ (2.366 Teilnehmende) sowie „Finanzierung der Wasserversorgung“ (2.110 Teilnehmende).

²⁴ https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/447/name/VBBII_Ergebnisse_Online-Dialog_final.pdf.

Wichtiger als die Quantität der Kommentare ist aber ihre Qualität. Schließlich haben die Kommentare mehrere Funktionen: Für die Kommentierenden bieten sie eine Möglichkeit, sich zu äußern. Alleine die Existenz dieser Möglichkeit ist positiv zu bewerten. Für die Verwaltung und die Politik sind die Kommentare hingegen vor allem dann wichtig, wenn sich aus ihnen Hinweise für mögliche Handlungsschwerpunkte ergeben. Damit die Kommentare diese Funktion erfüllen können, müssen sie aber eine entsprechende Qualität aufweisen.

Dabei geht es um die Frage, ob sich die Kommentare inhaltlich auf den Gegenstand des Themas „Wasser“ bzw. der vier Themenfelder beziehen. Hier bietet sich eine Einteilung der Kommentare in drei Kategorien an:

- Kommentare, die einen konkreten inhaltlichen Beitrag zum Thema liefern.
- Kommentare, die ein allgemeines Statement mit Bezug zum Thema, sich aber nicht konkret auf den Inhalt beziehen.
- Kommentare, die keinen Bezug zum Thema aufweisen.

Diese Unterteilung wurde bereits bei Inhaltsanalysen der Kommentare auf dem Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg angewendet.²⁵ Dabei ging es um Kommentare zu Gesetzentwürfen. Über alle Gesetzentwürfe hinweg wiesen 53 Prozent der Kommentare einen konkreten Bezug zum Gesetzentwurf auf. 33 Prozent der Kommentare bezogen sich zwar auf das Thema des Gesetzentwurfs, aber nicht auf den Gesetzentwurf selbst. Und 14 Prozent der Kommentare bezogen sich auf die Landesregierung allgemein, aber nicht auf den Gesetzentwurf oder das Thema des Gesetzentwurfes. Meistens wird die Landesregierung darin beschimpft (z. B. „Ihr Öko-Talibane.“).

Kommentare dieser dritten Kategorie finden sich auf dem Online-Beteiligungsportal zum Thema Wasser in keinem der vier Themenfelder. Dass auf dem Beteiligungsportal zum Thema Wasser sachbezogen kommentiert wird, erhöht grundsätzlich den Nutzen der Kommentare für Verwaltung und Politik. Allerdings ist diese Sachorientierung auch das Ergebnis der aktiven Moderation durch die Mitarbeitenden aus dem Ministerium im Zusammenspiel mit *ifok* und *polidia*. So sei durchaus „Frust über lokale Situationen“ in dem Portal formuliert worden. Gelegentlich sei auch von einzelnen Personen versucht worden, das Portal für ihre Zwecke „zu

²⁵ Kai Masser, Franziska Fischer und Tobias Ritter, 2015. Evaluation des Kommentieren-Bereichs des Beteiligungsportals des Landes Baden-Württemberg. Speyerer Forschungsberichte 284. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Frank Brettschneider, 2019. Partizipative Landesgesetzgebung. Nutzung und Wirkung informeller Beteiligungsverfahren. In: Ders. (Hrsg.): Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung. Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-77. Isabel Rackow, 2019. Die Diskurs-Qualität von Online-Kommentaren in der partizipativen Gesetzgebung. Eine Analyse des Beteiligungsportals Baden-Württemberg. In: Frank Brettschneider (Hrsg.): Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung. Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg. Wiesbaden: Springer VS, S. 153-210.

kapern“. Darauf habe man jedoch umgehend per E-Mail reagiert und den Kontakt zu den Urheber*innen der Aussagen gesucht – „offen und fair“. Dies sei zwar ein sehr aufwändiges Verfahren, es habe sich aber vollständig bewährt. Oft hätten die Kontaktierten überrascht darauf reagiert, dass sie überhaupt kontaktiert wurden und dass ihrem Unmut zunächst einmal mit grundsätzlichem Verständnis begegnet wurde. Daraus hätten sich zum Teil umfangreiche Dialoge entwickelt.

Der weitaus größte Teil der Kommentare entfällt also auf die sachbezogenen Kategorien 1 und 2. Da es sich beim Wasser-Dialog nicht um die Diskussion über einen Gesetzentwurf handelt, müssen die Kategorien 1 und 2 leicht angepasst werden: Nicht der konkrete Gesetzesbezug steht im Mittelpunkt (denn alle Kommentare beziehen sich auf das Thema Wasser), sondern der Detaillierungsgrad der Kommentare.

Insgesamt finden sich Kommentare, die in ihrer inhaltlichen Tiefe und in ihrem inhaltlichen Bezug eine große Bandbreite aufweisen. Das sei am Beispiel der folgenden Frage illustriert: „Finanzierung der Wasserversorgung: Wo sehen Sie hier den größten Handlungsbedarf?“ Auf diese Frage haben 2.110 Teilnehmende eine Antwort in das Freitextfeld geschrieben. Sie haben die Frage allerdings durchaus unterschiedlich verstanden, denn der inhaltliche Bezug variiert erheblich. Einige Teilnehmende nennen Akteure, für die sie bei der Finanzierung Handlungsbedarf sehen: Kommunen, Kläranlagen, Industrie, Wirtschaft, Bevölkerung, Landwirtschaft etc. Andere Teilnehmende nennen Themenbereiche, die im Hinblick auf die Finanzierung aus ihrer Sicht relevant sind, zum Beispiel: „Marode Kanalisation modernisieren“, „Wasserverbrauch“ oder „Trinkwasser-Fernleitungen“. Und eine dritte Gruppe nennt Maßnahmen, die für sie im Zusammenhang mit der Finanzierung der Wasserversorgung wichtig sind, zum Beispiel: „generelle Anhebung des Wasserpreises“, „Abwassersteuer“, „1 Euro für 1000 Liter Trinkwasser ist ja nicht viel. Da kann der Verbraucher ruhig mehr für bezahlen. Das würde das Wassersparen auch mehr belohnen!“, „Verursacherprinzip“ oder „Zisternenpflicht für alle Eigenheime und Miethäuser“.

Neben dem inhaltlichen Bezug variiert auch die inhaltliche Tiefe erheblich. Zahlreiche Teilnehmende antworten mit lediglich einem oder wenigen Worten. Beispielsweise sind 600 der 2.110 Antworten – also 28 Prozent – maximal drei Worte lang. Andere Teilnehmende schreiben ganze Sätze oder sogar mehr. Aber auch die Länge der Antworten alleine ist nicht aussagekräftig. So enthält die Antwort „keine Privatisierung“ eine klare Position, die Antwort „Kläranlagen“ hingegen nicht und die Antwort „Kläranlagen modernisieren“ wiederum doch.

Die beiden befragten Mitarbeitenden aus dem Ministerium verwiesen jedenfalls auf den großen Nutzen der meisten Antworten. Dabei seien auch einzelne Begriffe hilfreich gewesen, um ein Gespür für zu behandelnde Schwerpunkte aus Sicht der Teilnehmende zu entwickeln.

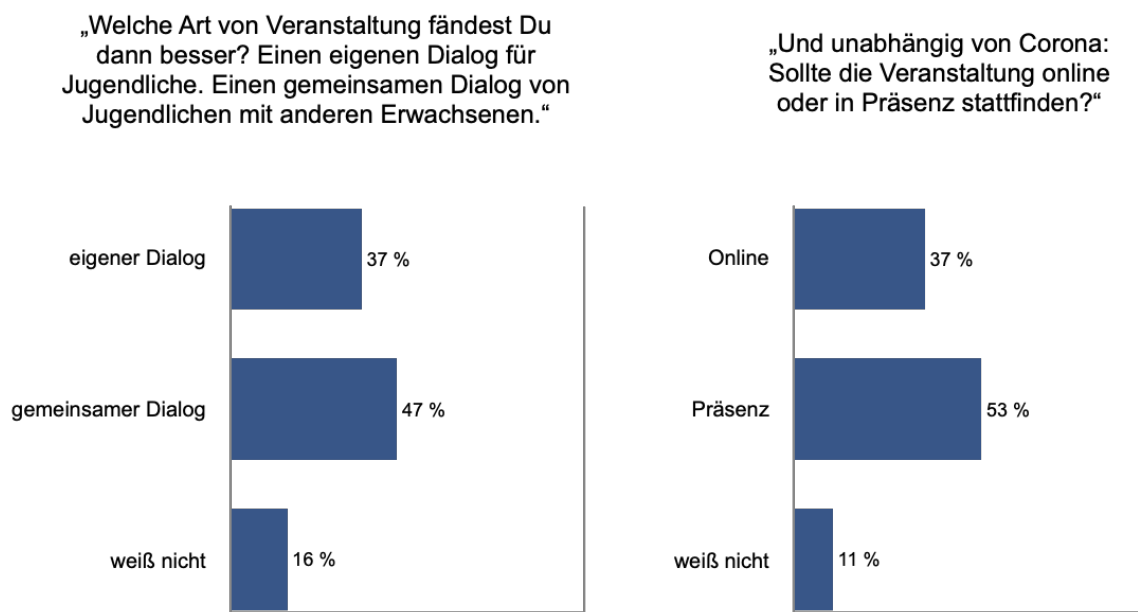
Die längeren Antworten hätten darüber hinaus auch Hinweise auf inhaltliche Maßnahmen geliefert.

Und auch die Verwendung zahlreicher offener Fragen habe sich bewährt. Vor allem habe sich bewährt, keine allgemeine, unspezifische Frage zum Thema „Wasser“ zu stellen. Das hätte wahrscheinlich auch Antworten provoziert, die nicht auf das Thema bezogen gewesen wären. Stattdessen habe die Aufteilung in Themenfelder den spezifisch inhaltlichen Bezug sichergestellt.

5.4. Bewertung der Formate für Jugendbeteiligung

In der politischen und in der öffentlichen Debatte wird immer häufiger die Notwendigkeit betont, Jugendliche an gesellschaftlich relevanten Diskussionen zu beteiligen. Die Anforderungen an Jugendbeteiligung sind deutlich gestiegen. Aber es herrscht Unklarheit darüber, in welcher Form Jugendbeteiligung sinnvoll ist – entweder als eigene Veranstaltungen für und mit Jugendlichen (wie im Fall der *Jugendwerkstatt Wasser*), oder als gemeinsame Veranstaltung mit anderen Erwachsenen.

Abbildung 19: Von Jugendlichen präferierte Veranstaltungs-Formate



Auch unter den hier befragten Teilnehmenden an der *Jugendwerkstatt Wasser* sind beide Präferenzen vertreten (siehe Abbildung 19): 47 Prozent der befragten Jugendlichen bevorzugen eine gemeinsame Dialog-Veranstaltung mit anderen Erwachsenen, 37 Prozent bevorzugen eine eigene Dialog-Veranstaltung. Und auch bei der Frage nach Online- oder Präsenz-Veranstaltungen finden sich für beide Varianten Anhänger*innen: 53 Prozent bevorzugen Präsenz-

Veranstaltungen, 37 Prozent bevorzugten Online-Veranstaltungen. Die Jugendlichen, die sich eigene Dialog-Veranstaltungen wünschen, sind auch eher für Online-Formate. Und diejenigen Jugendlichen, die gemeinsame Veranstaltungen mit anderen Erwachsenen wünschen, präferieren leicht Präsenz-Formate.

6. Zusammenfassung und Empfehlungen

Mit dem vielschichtigen Beteiligungsprozess zur Nationalen Wasserstrategie wurden klare Ziele verfolgt: Sowohl Expert*innen als auch Bürger*innen sollten informiert und konsultiert werden. Zudem wurde mit der *Jugendwerkstatt Wasser* und mit den *Bürger*innenwerkstätten Wasser* innovative Formate ausprobiert: Hier wurden die Teilnehmenden jeweils zufällig ausgewählt, um nicht nur Personen anzusprechen, die zu einem Thema bereits eine verfestigte Position haben.

Die Online-Dialoge zum *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und zur *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* waren im Vergleich dazu konventioneller. Aber auch hier wurden klare Ziele verfolgt: Mögliche Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz bzw. zur Sicherung der biologischen Vielfalt sollten zur Diskussion gestellt werden. Der Fokus richtete sich vor allem auf Personen mit einer fachlichen Expertise. Aber auch Bürger*innen ohne tiefes Fachwissen sollten sich mit ihren Ansichten einbringen können. Mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden wurde hier jedoch nicht gearbeitet. Dafür wurde die Beteiligungsplattform, die bereits beim *Nationalen Bürger*innen-Dialog Wasser* eingesetzt wurde, weiterentwickelt, um das Kommentieren von Maßnahmen zu erleichtern.

Um die jeweiligen Ziele der drei Dialog-Prozesse zu erreichen, wurde neben der hausinternen auch externe Kompetenz hinzugezogen (vor allem für die Durchführung der verschiedenen Teilprozesse der Bürger*innenbeteiligung). Auch wurden dafür ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Die Evaluation der drei Dialog-Prozesse lässt sich wie folgt zusammenfassen. Daraus ergeben sich jeweils Empfehlungen für künftige dialogische Bürger*innenbeteiligungen.

1. Bürger*innenbeteiligung

Die Beteiligung der Bürger*innen im Zusammenhang mit der *Nationalen Wasserstrategie*, dem *Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)* und der *Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS 2030)* ist sinnvoll. Die dialogische Beteiligung wird von den Bürger*innen

gewünscht. Die Kommentare der Bürger*innen waren sowohl auf dem Online-Beteiligungsportal als auch – bei der Nationalen Wasserstrategie – in den virtuellen Werkstätten für Bürger*innen und für Jugendliche gehaltvoll.

*Empfehlung: Es sollte auch künftig bei nationalen Themen eine dialogische Beteiligung der Bürger*innen stattfinden.*

2. Beteiligungsformate für alle und für zufällig ausgewählte Bürger*innen kombinieren

Beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie hat es sich bewährt, sowohl ein Beteiligungsformat für alle Bürger*innen anzubieten (Online-Plattform), als auch ein Beteiligungsformat für zufällig ausgewählte Bürger*innen. Die Zufallsauswahl bringt auch Menschen und ihre Sichtweisen in den Dialog, die sich an anderen Formaten nicht von selbst beteiligen würden.

*Empfehlung: Es sollte auch künftig bei nationalen Themen eine dialogische Beteiligung aller Bürger*innen mittels einer Online-Plattform geben. Zusätzlich sollten Werkstätten mit zufällig ausgewählten Bürger*innen stattfinden. Dies erfordert die dafür notwendigen Ressourcen.*

3. Verzahnung von Online-Beteiligung und Bürger*innenwerkstätten

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

*Empfehlung: Online-Beteiligung und Bürger*innenwerkstätten mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden sollten eng und systematisch miteinander verknüpft werden.*

4. Verzahnung von Bürger*innen-Dialogen mit Expert*innen-Konsultation

Der Entwurf der Nationalen Wasserstrategie folgte zeitlich sehr kurz nach der Fertigstellung des Bürger*innen-Ratschlags. Der Bürger*innen-Dialog hat vor allem im Vergleich mit dem *Nationalen Wasserdiallog* der Expert*innen eher spät angefangen. Zudem waren Bürger*innen-Dialog und Expert*innen-Dialog nicht von außen erkennbar und systematisch miteinander verknüpft. Inhaltlich war der Nationale Wasserdiallog aufgrund seiner vorstrukturierenden Aufgabe jedoch wichtig für den nachfolgenden Bürger*innen-Dialog.

Der Online-Dialog beim ANK und beim NBS richtete sich eher an Expert*innen statt an Bürger*innen mit profunden Vorkenntnissen. Aber auch Letztere waren angesprochen. Daraus ergab sich ein gewisses Spannungsfeld: Die Expert*innen wurden erreicht. Sie wünschten sich aber mehr als den Online-Dialog; sie wünschten sich eine anschließende Diskussion über die Vorschläge, die im Online-Dialog unterbreitet wurden. Die Bürger*innen ohne profunde Vorkenntnisse hingegen wurden kaum erreicht. Um sie zu erreichen, hätte der Online-Dialog umfassender beworben werden müssen. Oder es hätten ergänzend weitere Formate angeboten werden müssen (für Laien eher informierende Formate).

Dass es sich beim ANK und beim NBS eher um eine Stakeholder- und Interessengruppenbeteiligung handelte, die auch für interessierte Bürger*innen offen stand, war suboptimal, da die unterschiedlichen Gruppen mit unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichem Vorwissen an die zu beratenden Themen herangehen.

*Empfehlung: Bei künftigen Dialogen sollte a) der Bürger*innen-Dialog früh anfangen und b) sichtbar mit dem Expert*innen-/Stakeholder-Dialog verknüpft werden. Sinnvoll kann eine Parallelität der Bürger*innen- und der Expert*innen-/Stakeholder-Dialoge sein. Beispiele für eine solche systematische Verknüpfung finden sich in Baden-Württemberg mit dem Beteiligungsprozess zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) in den Jahren 2012 und 2013 sowie auf Bundesebene mit dem Dialog zum Klimaschutzplan 2050 des BMU aus dem Jahr 2015.*

5. Namen für den Beteiligungsprozess und die Teilprozesse

Beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie hat die Vielfalt der Namen für die Teilprozesse die Klarheit und die Verständlichkeit des gesamten Prozesses reduziert: „Nationaler Wasserdiallog“, „Nationaler Bürger*innen-Dialog Wasser“ (mit „Online-Dialog“ und „Bürger*innenwerkstätten“), „Jugendwerkstatt Wasser“. Und beim ANK und beim NBS hat der Name „Online-Dialog“ Erwartungen geweckt, die teilweise enttäuscht wurden – Raum für einen echten Dialog, für einen Austausch von Argumenten, hat es kaum gegeben. Dafür ist der alleinige Einsatz des Beteiligungsportals nicht ausreichend.

*Empfehlung: Es sollte auf klare und selbsterklärende Namen geachtet werden. Zum Beispiel „Nationaler Wasserdiallog“ als Dach-Name für den gesamten Prozess. Dann zusätzliche Namen für die Teilprozesse: „Nationaler Wasserdiallog: Expert*innen“, „Nationaler Wasserdiallog: Bürger*innen“, „Nationaler Wasserdiallog: Jugend“. Und: Wenn von einem „Dialog“ gesprochen wird, sollte auch tatsächlich ein Dialog stattfinden. „Wo Dialog draufsteht, sollte auch Dialog drin sein.“ Die Dialog-Komponente sollte gestärkt werden. Ein solcher Dialog könnte zustande kommen durch ein nachgeschaltetes, moderiertes Format, in*

dem die Vorschläge, die im Online-Dialog genannt wurden, diskutiert werden. Dieser benötigt dann auch Raum und Zeit.

6. Beteiligungsportal „BMUV im Dialog“ als Beteiligungsformat

Das Beteiligungsportal „BMUV im Dialog“ hat sich bewährt. Es genügt den Anforderungen an eine gute Nutzer*innenfreundlichkeit (Usability). Es wurde von den Nutzer*innen angenommen. Auch die technische Qualität wurde auffallend häufig positiv hervorgehoben. Zahlreiche Nutzer*innen haben explizit den Wunsch geäußert, dass das Portal bei vielen weiteren Themen eingesetzt werden sollte. Die Weiterentwicklung über die drei Beteiligungsprozesse hinweg war sinnvoll und hat sich bewährt. Dabei hat sich auch gezeigt, dass die Gestaltung es nicht allen Nutzer*innengruppen gleichermaßen recht machen kann: Expert*innen wünschen sich eher eine feinere Untergliederung der Themen, Laien wünschen sich eher eine grobe Untergliederung.

Empfehlung: Das Beteiligungsportal sollte auch bei weiteren Online-Dialogen zum Einsatz kommen. Es weist einen sehr guten Entwicklungsstand auf. Es sollte als dauerhaftes Portal etabliert werden, das bei zahlreichen Themen standardmäßig zum Einsatz kommt. Bei der Kommentierung hat sich die Aufteilung in mehrere Themenfelder sehr bewährt. Sie sollte beibehalten werden. Dies fördert die Qualität der Beiträge und erhöht den Ertrag für die Mitarbeitenden im Ministerium.

7. Bekanntheit des Beteiligungsportals

Das Beteiligungsportal ist nur wenigen Menschen bekannt. Viele Teilnehmende sind eher durch Zufall oder durch Empfehlung zum Beteiligungsportal gelangt. Typisch ist folgender Kommentar eines Teilnehmers: „Die Beteiligungsmöglichkeit ist sehr gut, dies sollte häufiger erfolgen und durchaus verstärkter beworben werden.“

Empfehlung: Das Beteiligungsportal sollte intensiver beworben werden. Dafür sollten zahlreiche unterschiedliche Kommunikationskanäle eingesetzt werden. Vor allem für Jugendliche sind Social Media-Plattformen besonders wichtig.

8. Verfahrensqualität beim Jugenddialog zur Nationalen Wasserstrategie

Der Jugenddialog hatte eine große Qualität und wurde von den Teilnehmenden sehr positiv bewertet. Jugendliche haben vor allem begrüßt, dass sie zur Teilnahme an dem Dialog eingeladen wurden. Kritisiert wurde lediglich die aus Sicht der Teilnehmenden zu geringe Zeit für Diskussionen.

*Empfehlung: Auch künftig sollten Jugendliche explizit zur Teilnahme an Bürger*innen-Dialogen eingeladen werden. Die Veranstaltungen können durchaus einen ganzen Tag umfassen. Zu der Frage, ob es eigene Jugenddialoge oder gemeinsame Dialoge mit anderen Erwachsenen geben sollte, gab es unter den Teilnehmenden keine klare Meinung.*

9. Umgang mit den Ergebnissen

Große Skepsis herrschte – vor allem beim Dialog zur Nationalen Wasserstrategie, aber auch bei den anderen Dialogen – bei einigen Teilnehmenden im Hinblick auf den Umgang mit den Bürger*innen- und den Stakeholder-Empfehlungen. Oft war ein Misstrauen gegenüber dem Ministerium erkennbar. Umso wichtiger ist es, den Umgang mit den Ergebnissen transparent und intensiv zu kommunizieren – für die Öffentlichkeit insgesamt, aber auch für die Teilnehmenden direkt.

*Empfehlung: Die Ergebnisse künftiger Dialoge sowie der Umgang von Politik und Verwaltung mit den Ergebnissen sollte transparent und intensiv kommuniziert werden. Ein erster Schritt wäre es, für die Empfehlungen aus einem Bürger*innen-Dialog auf einer Webseite deutlich zu machen, welche Maßnahmen umgesetzt wurden, welche Umsetzungen begonnen haben und welche Maßnahmen (warum) nicht umgesetzt werden. So wäre beispielsweise zu erwägen, den Teilnehmenden direkt Informationen (etwa in Form eines kurzen Newsletters) über den Bearbeitungs- und Umsetzungsstand anzubieten. Zuvor sollte klar sein, wann wer über die Vorschläge berät und entscheidet. Hierfür sollte die Online-Plattform „BMUV im Dialog“ genutzt werden.*

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare
Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)

11055 Berlin

<https://www.bmu.de/>

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Frank Brettschneider

Forschungskennzahl

3719 11 104 0

Stand

Dezember 2023

Publikation als pdf:

<https://www.bmu.de/WS5011>

Im Auftrag des:

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

Referat G III 4

Bürgerkommunikation, Bürgerbeteiligung

-Bereich Bürgerbeteiligung-