



## Praxistipps für eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verordnungsgebungsverfahren

Erfahrungen aus dem Beteiligungsverfahren „Dialog Endlagersicherheit“

**Empfehlungen für verfahrensführende Behörden**

Erstellt im Auftrag des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit

**zebralog**

 **Öko-Institut e.V.**  
Institut für angewandte Ökologie  
Institute for Applied Ecology



**Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit**

## **Impressum**

### **Herausgeber:**

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn  
Telefon: 0228 99305-0  
E-Mail: [poststelle@bmu.bund.de](mailto:poststelle@bmu.bund.de)  
Internet: [www.bmu.de](http://www.bmu.de)

### **Autorinnen:**

Heike Augustin und Julia Fielitz, Zebralog GmbH

### **Redaktion:**

Daniel Hanzlik, Referat G III 3, Nachhaltigkeitspolitik, Bürgerbeteiligung  
Robert Harbers, Referat S III 2, Grundsatzangelegenheiten der nuklearen Entsorgung, Standortauswahl, Endlagerung

### **Gestaltung:**

GIPFELGOLD WERBEAGENTUR GmbH, Bonn  
Zebralog GmbH, Berlin/Bonn  
Foto auf Titelseite: Juliane Henn

### **Stand:**

September 2020

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Einstieg ins Thema

4

### Grundlagen

4

1.1 Praxistipps: Woher wir wissen was wir wissen

4

1.2 Verordnungen – worum geht es genau?

6

1.3 Beteiligung ist wichtig – aber warum beteiligen wir zu Verordnungen?

6

1.4 Grundlagen der Praxistipps: die Evaluationskriterien

8

## 2. Tipps & Erkenntnisse

10

### Ein Praxisblick

10

2.1 Haltung des Verfahrensführers

10

2.2 Kommunikation

12

2.3 Umgang mit Zeit

18

2.4 Zielgruppen

24

2.5 Erwartungsmanagement

28

2.6 Beteiligungsformate

30

2.7 Umgang mit Ergebnissen

38

2.8 Literaturempfehlungen

39

2.9 Literaturverzeichnis

40

# 1. Einstieg ins Thema

## Grundlagen

### 1.1 Praxistipps: Woher wir wissen was wir wissen

Mehr Mitsprache, größere Transparenz bei Entscheidungsprozessen sowie eine generelle Aufgeschlossenheit gegenüber innovativen Formaten – in den vergangenen Jahren hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) in verschiedenen Dialog- und Beteiligungsprozessen zu Umweltthemen bereits Erfahrungen mit der Einbeziehung von Bürger\*innen sowie Interessengruppen gesammelt. Mit dem „Dialog Endlagersicherheit“ betrat es im Jahr 2019 jedoch Neuland: Erstmals ermöglichte das Bundesumweltministerium der breiten Öffentlichkeit, sich an der Ausgestaltung und Optimierung eines Verordnungsentwurfs zu beteiligen: Die gesetzlich vorgeschriebene klassische Verbändebeteiligung wurde um eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit erweitert.

Im Rahmen einer mehrmonatigen Onlinebeteiligung sowie einer Vor-Ort-Veranstaltung wurde es interessierten Bürger\*innen ermöglicht, gemeinsam mit Stakeholdern (Expert\*innen aus Behörden, Verbänden, Wissenschaft und Wirtschaft) den vorgelegten Entwurf der Verordnung über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Im Kontext des gesellschaftlich voraussichtlich kontroverser werdenden Standortauswahlverfahrens definiert diese Verordnung, die gemäß §§ 26 und 27 Standortauswahl-Gesetz (StandAG) vom BMU zu erlassen war, substanzielle

Rahmenbedingungen für das weitere Suchverfahren. Inhaltlich behandelt die Verordnung in zwei Artikeln die Sicherheitsanforderungen, die ein geplantes Endlager für hochradioaktive Abfälle zu erfüllen hat und die bereits während des Standortauswahlverfahrens fortwährend in Form von vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen als Prüfmaß angelegt werden.

Eine Besonderheit dieses Verfahrens war, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieselbe Stufe mit der Experten- und Verbändebeteiligung gestellt wurde. Konkret bedeutet dies, dass die klassische Möglichkeit der Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen um Elemente niedrigschwelliger Beteiligung wie Online-Kommentierung des Verordnungsentwurfs sowie einem Online-Dialogformat ergänzt wurde. Zentrales Beteiligungsformat war das Symposium „Endlagersicherheit. Der Weg zum sicheren Einschluss“ am 14./15. September 2019 in Berlin, das eine obligatorische Verbändeanhörung mit der Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit verband.

Als verfahrensführende Behörde hat das Bundesumweltministerium mit dem „*Dialog Endlagersicherheit*“ nicht nur Neuland betreten, sondern mit diesem medienübergreifenden Beteiligungsverfahren zu einem Verordnungsentwurf zugleich einen markanten Referenzpunkt geschaffen. Obwohl oder gerade auch weil es ein hochkomplexes und nicht minder konfliktträchtiges Thema behandelte, spiegelte das

durchgeführte Beteiligungsverfahren die Anforderungen und Herausforderungen der konkreten Ausgestaltung und praktischen Umsetzung einer engen Verzahnung von Verbände- und Öffentlichkeitsbeteiligung beispielhaft wider. Diese Erkenntnisse, die im Rahmen des „*Dialogs Endlagersicherheit*“ gesammelt werden konnten, trägt die vorliegende Publikation zusammen. Die Basis hierfür bilden – neben persönlichen Rückmeldungen von Teilnehmenden und den ganz praktischen Erfahrungen der Durchführenden – insbesondere die Ergebnisse der Verfahrensevaluation<sup>1</sup>. Als weitere Grundlage dient der Schlussbericht<sup>2</sup> „*Dialog Endlagersicherheit*“: *Neue Beteiligungskonzepte zur Verordnung zu Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen für die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen*“, der das Beteiligungsverfahren noch einmal in Gänze darstellt und aufbereitet.

Destilliert, aufbereitet und weiterentwickelt fließen diese Erkenntnisse und Empfehlungen, Kritik und Lob, Wirksames und weniger Wirksames als Learnings in diese Zusammenstellung von Praxistipps für verfahrensführende Behörden ein. Ziel ist es, dieses Erfahrungswissen für zukünftige vergleichbare Verordnungsgebungsverfahren auch über die Thematik der Endlagersuche hinaus nutzbar zu machen. Daher wurde ein Kompendium von Praxistipps mit starkem Anwendungsbezug gestaltet, der den Nutzer\*innen praxisnahe Planungskompetenzen für eine gelingende erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung an die Hand geben möchte – und künftig um weitere erfahrungsbasierte Kenntnisse ergänzt werden darf.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Mbah et al. 2019

<sup>2</sup> Siehe hierzu BMU (Hg.) (2020)

## 1.2 Verordnungen – worum geht es genau?

Rechtsverordnungen sind ein wesentliches Element in der Normenhierarchie der Bundesrepublik Deutschland. Im Gegensatz zu den Gesetzen, die der Deutsche Bundestag<sup>3</sup> beschließt, stehen sie jedoch gemeinhin weit weniger im Fokus des öffentlichen Interesses. Dies liegt daran, dass sie einen anderen Charakter haben als Gesetze: Gesetze formulieren, in einem öffentlichen Ringen der politischen Parteien mit- und gegeneinander, das „große Ganze“ für das Land – also: **was** passieren soll. Rechtsverordnungen schreiben anschließend die Ausgestaltung dieser Gesetze vor – also: **wie** etwas passieren soll.

Der Ablauf eines Verordnungsgebungsverfahrens ist formal geregelt. In der Regel werden Expert\*innen sowie Verbände beispielsweise aus der Wirtschaft, dem Umweltschutz oder anderen Bereichen angehört, bevor eine Verordnung rechtskräftig erlassen wird. Das heißt, diese Stakeholder geben Stellungnahmen zu dem jeweils vorliegenden Entwurf ab. Diese werden dann entsprechend in dem noch unfertigen Referentenentwurf berücksichtigt. Die Beteiligung einer breiteren Öffentlichkeit ist nicht vorgesehen.

Gesellschaftlich ist der Ruf nach Mitsprache und Beteiligung bei Entscheidungen von Politik und Verwaltung jedoch immer deutlicher vernehmbar. Die Erwartung der Zivilgesellschaft wächst, sich in relevante gesellschaftliche Fragestellungen und Entscheidungen einzubringen. Das gilt vorrangig für Planungsverfahren mit einer hohen Betroffenheit, es kann aber vermehrt auch die Ausgestaltung einer Verordnung betreffen – insbesondere sofern diese ein öffentlich breit diskutiertes Gesetz hinsichtlich seiner Umsetzung konkretisieren soll.

## 1.3 Beteiligung ist wichtig – aber warum beteiligen wir zu Verordnungen?

Öffentlichkeit und Verbände gemeinsam über einen fachspezifischen bis hochkomplexen Referentenentwurf einer künftigen Verordnung mitreden zu lassen, stellt solche neuartigen, verzahnten Beteiligungsverfahren vor Herausforderungen. Es gilt, vielfältige Aspekte und Bedarfe zu berücksichtigen, will man Bürger\*innen befähigen, in einen gemeinsamen Austausch mit Expert\*innen zu gehen. Schließlich soll trotz unterschiedlicher Fachkenntnisse ein inhaltlicher Dialog auf Augenhöhe ermöglicht werden. Und dennoch gibt es – das zeigt nicht zuletzt die Erfahrung aus dem „*Dialog Endlagersicherheit*“ – gute Gründe, zukünftig vermehrt den klassischen Personen- und Teilnehmerkreis einer Verbändebeteiligung um Bürger\*innen zu erweitern:

---

<sup>3</sup> Bei Landesgesetzen sind dies entsprechend die Landtage beziehungsweise Senate.

- **Optimierung eines Verordnungsentwurfs:** Eine Verordnung wird in der Regel von fachlich versierten Referent\*innen unter Hinzuziehung weiterer, externer Expert\*innen erstellt. Daher ist aus Sicht eines Regierungs- oder Verwaltungsorgans, dem das Ordnungsverfahren obliegt, die fachliche Belastbarkeit seiner Verordnung gewährleistet. Die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit mit ihrem lebensalltäglichen Wissen trägt jedoch oftmals zu einer Steigerung der Expertise in Bezug auf ein konkretes Thema bei. Das heißt, mit der Öffentlichkeitsbeteiligung kann eine inhaltliche Qualitätssicherung und sogar Qualitätssteigerung eines Verordnungsentwurfs ermöglicht werden. Durch Rückmeldungen und das kritische Hinterfragen der zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen kann der Verordnungsentwurf konkretisiert und optimiert werden.
- **Ergebnisakzeptanz durch Verfahrensakzeptanz:** Soll eine Verordnung (beziehungsweise ihre praktischen Implikationen) nach dem Erlass auf breite öffentliche Akzeptanz stoßen, ist ihr Entstehungsprozess zunehmend von Bedeutung. Ergebnisse von Exekutivhandeln werden nicht mehr per se als gegeben hingenommen. Ist der Prozess, der zu einer Verordnung führt, hingegen transparent und nachvollziehbar, steigert dies das Vertrauen in das Erlassverfahren. Eine Verbändebeteiligung ist in der Regel nicht öffentlich. Öffnet man die Verbändebeteiligung, indem man interessierte und/oder betroffene Bürger\*innen einbezieht, so kann es gelingen, ein Verständnis für die Rahmenbedingungen und Spielräume eines Ordnungsverfahrens zu erzeugen. Auf diese Weise kann eine höhere Akzeptanz der finalen Verordnung gefördert werden.
- **Wachsende Beteiligungskultur versus Expertenentscheidung:** Ganz gleich, um welches Vorhaben es sich handelt, eines ist offensichtlich: Die gesamtgesellschaftliche Erwartungshaltung gegenüber politischen Entscheidungen und dem Handeln der Verwaltung hat sich verändert. Etablierte Mechanismen einer expertenzentrierten Entscheidungskultur werden zunehmend durch eine wachsende zivilgesellschaftliche Beteiligungskultur infrage gestellt. Die wirksame Einbeziehung von Bürger\*innen in Entscheidungen von Politik und Verwaltung wird daher immer mehr zum Schlüssel, um angemessene Lösungen für diesen wachsenden Bedarf der Öffentlichkeit nach Gehörtwerden und Mitsprache zu finden.

## 1.4 Grundlagen der Praxistipps: die Evaluationskriterien

Das Beteiligungsverfahren „*Dialog End-lagersicherheit*“ verfolgt -wie das Standortauswahlverfahren - insgesamt den Anspruch, auf der Basis eines transparenten, wissenschaftsbasierten, lernenden und partizipativen Verfahrens Akzeptabilität für den Gesamtprozess und dessen Etappenentscheidungen zu erzeugen. Um diesem Anspruch – insbesondere in Hinblick auf ein lernendes Verfahren – gerecht zu werden, führte das Öko-Institut eine wissenschaftliche Evaluation durch<sup>4</sup>. Um die Schlussfolgerungen dieser Evaluation auf eine robuste Daten- und Beobachtungsbasis zu stellen, wurde ein Mixed-Methods-Design angelegt. Es besteht aus Befragung der Symposiumsteilnehmenden mittels Fragebogen (quantitative Methode), nachgelagerten qualitativen Leitfadeninterviews mit ausgewählten Symposiumsteilnehmenden<sup>5</sup> per Telefon sowie einer kursorischen teilnehmenden Beobachtung mittels eines standardisierten Beobachtungsbogens. Für ein valides Vorgehen wurden vorab sechs Kriterien, die im wissenschaftlichen Diskurs anerkannt sind, als besonders relevant identifiziert und der Evaluation zugrunde gelegt.

Aus den Evaluationsergebnissen auf Grundlage dieser Kriterien lassen sich Empfehlungen für künftige Ordnungsverfahren ableiten, hier formuliert als Praxistipp. Auf die ein oder andere Art eingewebt sind zudem, wie bereits erwähnt, die Erfahrungen der Durchführenden sowie Rückmeldungen aus einem direkten Austausch mit Teilnehmenden vor Ort.

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu Mbah et al. 2019. Weitergehende Informationen finden Sie auf <https://www.dialog-end-lagersicherheit.de/>

<sup>5</sup> Die Auswahl der Interviewten erfolgte anhand zuvor festgelegter Kriterien wie Geschlecht, Alter und Akteursgruppe sowie ihrer Wahrnehmung der Veranstaltung als eher positiv oder negativ, um nach Möglichkeit die Heterogenität der Teilnehmenden abzudecken.

Tabelle 1: Kriterien für die Evaluation

Kriterien	Erläuterung	Subkriterien
<b>Verfahrensrationalität</b>	Rahmenbedingungen des Beteiligungsformats	Zeitpunkt der Bekanntmachung und Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren Dauer und Struktur der Veranstaltung Einladung der Teilnehmer*innen
<b>Machtbalance</b>	Rollen, strukturelle Voraussetzungen, gleiche Rechte und Pflichten, Kommunikation auf Augenhöhe versus Hierarchien	Ressourcen der Beteiligten (finanziell, zeitlich) Rollenverteilung Verteilung der Rechte und Pflichten Entscheidungsmacht
<b>Inklusion</b>	Repräsentation aller Akteursgruppen, alle finden Gehör, respektvoller Umgang	Anzahl erreichter Personen Erreichung spezifischer Zielgruppen Regeln der Gesprächsführung Neutralität der Moderation Neutralität des Formats
<b>Empowerment</b>	Informations- und Wissenszugang und -zuwachs	Zugang zu Dokumenten und Informationen Verständlichkeit der Information Neutralität der Information Offenheit des Beteiligungsformats (im Sinne von Mitgestaltungsmöglichkeiten und Anpassungsmöglichkeiten des Formats selbst durch die Teilnehmenden)
<b>Transparenz</b>	Nach außen und im Prozess	Ziele der Beteiligung Handlungsspielräume der Beteiligten Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung
<b>Effizienz</b>	Anschlussfähigkeit	Einbettung des Beteiligungsformats in den politischen Entscheidungsprozess Ergebnisse des Beteiligungsformats finden Eingang in das Gesamtverfahren

Quelle: Darstellung des Öko-Instituts auf Basis von Fachliteratur (Alcantara et al. 2016; BMU 2019; Domasch und Zschiesche 2017; Renn 2013.) im Evaluationsbericht zum Projekt „Neue Beteiligungskonzepte zu den nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen“ (Dezember 2019)

## 2. Tipps & Erkenntnisse

### Ein Praxisblick

Der „Dialog Endlagersicherheit“ stellt den Versuch einer erstmaligen Einbeziehung einer interessierten, durchaus kritischen Öffentlichkeit in einen Verordnungsgebungsprozess dar. Obwohl diese Form der Beteiligung neu und anders ist, behält eine Grundregel auch hier Gültigkeit: Für eine gelingende Beteiligung, das heißt eine Partizipation, die als erfolgreich und sinnstiftend wahrgenommen wird, sind die Qualität und die Rahmenbedingungen entscheidend. In diesem Sinne finden Sie nachfolgend zentrale „Lessons Learned“ auf Basis der Evaluationsergebnisse. Manche werden Ihnen selbstverständlich vorkommen, andere wiederum auf den ersten Blick vernachlässigbar erscheinen. Sie alle jedoch haben sich im Rahmen des hier zugrunde liegenden Verfahrensprototypen als relevante Faktoren erwiesen. Daher soll ihre Berücksichtigung dazu dienen, die neue Form der parallelen Beteiligung von Verbänden mit der Öffentlichkeit bei Verordnungsgebungsverfahren zukünftig erfolgreich in die Praxis umzusetzen und zu ihrer kontinuierlichen Optimierung beizutragen.

### 2.1 Haltung des Verfahrensführers

Ein Hinweis vorab: Beteiligung lohnt sich! Beteiligung kann Sie aber auch sehr fordern. Für einen Beteiligungsprozess sollten Sie den Mut mitbringen, neue Wege zu gehen. Als durchführende\*r Akteur\*in brauchen Sie die Bereitschaft, die eigenen Perspektiven infrage zu stellen und sich für die Argumente der Beteiligten zu öffnen. Bedenken Sie, dass es erforderlich sein wird, dass Sie sich mit verschiedenen Akteur\*innen abstimmen müssen, was Zeit und manchmal auch Nerven kosten kann. Der Prozess braucht Ihr Engagement und Ihr Vertrauen, damit er gut gelingen kann.

Besonders wichtig dabei ist Ihre Haltung – d. h. wie Sie auf den Prozess und die beteiligten Akteur\*innen zugehen. Die Erfahrung zeigt, dass sich eine offene und wertschätzende Haltung von Seiten der durchführenden Akteur\*innen (z. B. Bundesministerium, Fachreferate, untergeordnete Behörden, Fachexpert\*innen, Dienstleister\*innen) direkt auf das Gelingen eines Beteiligungsprozesses auswirkt. Diese wertschätzende Haltung ist wichtiger als die Frage der Methodik. In der Regel werden Sie diese Wertschätzung wiederum auch von den Beteiligten erfahren, wenn Sie Ihnen in einem Dialog auf Augenhöhe begegnen. Bestehende Hierarchien sollten Sie bewusst reflektieren und einen Umgang mit ihnen finden. Dies wird Ihnen helfen die Verordnung auch mit kritischen bzw. „unbequemen“ Akteur\*innen zu diskutieren und dabei offen für ihre Argumente und Perspektiven zu sein, um einen konstruktiven

Umgang mit den Kritikpunkten zu finden. Für das Gelingen des Prozesses ist es auch wichtig, dass Sie ein wahres Interesse an den Rückmeldungen und Beiträgen der Beteiligten haben und die Ergebnisse der Beteiligung in die Verordnung einfließen. Für das gemeinsame Verständnis ist es auch hilfreich, wenn Sie den Beteiligten am Ende des Prozesses darlegen, warum bestimmte Ergebnisse ggf. nicht aufgegriffen werden konnten.

siehe  
Kapitel 2.3

Es hilft Ihnen und dem gesamten Prozess, wenn Sie ausreichend **zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen** für die Öffentlichkeitsbeteiligung einplanen. Gerade bei komplexen und konfliktären Verfahren ist dies wichtig, da Zeitdruck oder zu fehlendes Personal zu Stress führen, der sich auf alle Beteiligten auswirkt und leicht dazu führen kann, dass die wertschätzende Haltung und damit der gesamte Prozess leidet.

Eine Beteiligung kann im ersten Schritt aufwendiger erscheinen, sie kann aber auch das Ergebnis deutlich verbessern, Lösungsansätze für komplexe Fragen hervorbringen und die Akzeptanz für die Verordnung erhöhen.

## 2.2 Kommunikation

Kommunikation ist einer der Schlüssel zu einer gelingenden Beteiligung. Dies gilt umso mehr für Beteiligungsprozesse zu Verordnungsgebungsverfahren. Zum einen bedürfen Verordnungen ob ihrer inhaltlichen Komplexität und ihres verwaltungstechnischen Duktus einer besonderen Informationsvermittlung, zum anderen stehen Verordnungen selten im Zentrum öffentlichen Interesses. Sie sind zu verwaltungsbezogen, ihre Inhalte wirken oftmals zu abstrakt, um eine unmittelbare Betroffenheit auszulösen.

Um dem Anspruch einer Beteiligung einer breite(re)n Öffentlichkeit nachzukommen, Interesse über den Kreis der professionellen Stakeholder hinaus zu wecken, sowie Vertrauen in die Ernsthaftigkeit eines Beteiligungsprozesses aufzubauen, ist eine fundierte Informationsvermittlung sowie eine strategische und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar.

### 2.2.1 Informationsvermittlung

*frühzeitig    transparent    sachlich    allgemeinverständlich*

Fakten, Fakten, Fakten – ist nicht nur ein altbekannter Werbespruch für ein Nachrichtenmagazin, sondern sollte Prämisse einer jeden Beteiligung sein. Das gilt insbesondere auch für Verordnungsgebungsverfahren, die bislang ausschließlich Verbändeanhörungen als etablierten Mitsprachemechanismus vorsahen. Mit der Erweiterung hin zu einer Einbindung der interessierten Öffentlichkeit wird dies anders und – ist der Gegenstand doch oftmals inhaltlich spezifisch und verwaltungstechnisch formuliert – durchaus anspruchsvoller. Doch nur wer frühzeitig offen und transparent über das Thema und die einzelnen geplanten Verfahrensschritte informiert, befähigt Teilnehmende zugunsten einer gelingenden Beteiligung. Maßgeblich hierfür ist die Berücksichtigung von folgenden Empfehlungen.

---

#### **Empfehlung:**

*Transparenz und Zugänglichkeit*

---

Grundsätzlich gilt hier wie in jedem Beteiligungsverfahren, dass Interessierte und von einer künftigen Verordnung Betroffene ein ähnlich starkes Interesse und einen mindestens ebenso großen Bedarf an Informationen haben wie offizielle Verbandsvertreter\*innen und Expert\*innen. Die Verfügbarkeit und der Austausch von Informationen sollte daher elementare Grundvoraussetzung eines solch verzahnten Beteiligungsverfahrens sein. Erfolgt die Informationsvermittlung bei Stakeholdern, die mit den politischen Gepflogenheiten einer Verbändeanhörung zu einer Verordnung qua Beruf vertraut sind, zu meist über ihre jeweilige Institution, bedarf es bei einer Beteiligungsverzahnung mit Laien eines anderen Kommunikationsbewusstseins. Wichtig ist hierbei, dass insbesondere bei konfliktträchtigen Themen möglichst früh und transparent informiert wird. Denn der Faktor „Transparenz“ kann Vertrauen in das geplante Verfahren und letztlich auch in Sie als verfahrensführende Behörde befördern.

In diesem Sinne sollten angebotene Informationen nicht nur leicht zugänglich sein, sondern vor allem auch umfassend antizipieren, welche Informationen für die beteiligten Zielgruppen relevant sind und/oder **erwartet werden**:

- 
- Informationen zum Verordnungsgebungsverfahren**
    - Inhalte der Verordnung
    - Nennung der bei der Erstellung des Referentenentwurfs beteiligten Expert\*innen
    - Ankündigung eines Verfahrens, seiner konkreten Schritte (z. B. Ressortabstimmung) sowie der geplanten erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung
    - Zeitpunkt der Erstveröffentlichung des Referentenentwurfs
  - Informationen zum Beteiligungsverfahren und der Einbindung verschiedener Akteursgruppen**
    - Start und geplanter Ablauf (Fristen)
    - Entscheidungsprozess und Zielsetzung
    - Handlungsspielräume
  - Informationen zur Ergebnisverwertung**
    - Weiterer Umgang mit den Beteiligungserkenntnissen
    - Prozedere der Entwurfserarbeitung, weiterer Entscheidungsprozess

### **Praxistipp**

*Vermeiden Sie eine Überfrachtung der Beteiligten mit zu vielen und zu detaillierten Informationen. Kommunizieren Sie nur, was für die Akteursgruppen relevant ist, damit sie sich einbringen können.*

Ziel ist es, bei den Teilnehmenden einen Informations- und Wissenszuwachs zu schaffen, auf dessen Basis eine fundierte Beteiligung stattfinden kann. Dies gilt in Bezug auf Stakeholder, vor allem jedoch auf Teilnehmende ohne fachlichen Hintergrund. Um eine fundierte Qualifikation zu schaffen, mittels derer nichtfachliche Teilnehmende zu einem gemeinsamen Beteiligungsprozess mit Expert\*innen befähigt werden und sich auch subjektiv befähigt fühlen, muss der Zugang zu allen Dokumenten und Hintergrundmaterialien, die für das partizipativ angelegte Verordnungsgebungsverfahren relevant sind, gewährleistet sein.

---

### **Empfehlung:**

*Allgemeinverständlichkeit*

---

Frühzeitig, umfassend und leicht zugänglich – dies sind wichtige Kriterien der Informationsvermittlung. Dies alleine reicht aber noch nicht! Wichtig ist auch die Allgemeinverständlichkeit!

Erst eine Allgemeinverständlichkeit sichert die inhaltliche und prozessuale Nachvollziehbarkeit und folglich das Verstehen des Verordnungsgebungsverfahrens, inklusive seiner Bedingungen. Eine Erkenntnis, die insbesondere in Hinblick auf die neuartige Verzahnung von Öffentlichkeits- mit Verbändebeteiligung bei Verordnungen umso augenfälliger wird und die Informationsvermittlung vor Herausforderungen stellt.

## **Praxistipp**

*Die allgemeinverständliche Aufbereitung von Informationen für die einzubindenden nicht-fachlichen Zielgruppen scheint häufig simpel, ist aber herausfordernd. Externe Berater\*innen, können – so die Empfehlung – hierbei hilfreiche Unterstützungsleistungen bieten.*

Denn: Je komplexer und abstrakter der Gegenstand – wie bei Verordnungen oftmals gegeben – desto durchdachter und verständlicher müssen Informationen zum Beteiligungsgegenstand, aber auch zu dem Verfahren selbst für Prozessbeteiligten aufbereitet werden. Dabei gilt es, insbesondere auch das

Wissensgefälle zwischen den beiden großen Akteursgruppen (Expert\*innen – nichtfachliche Personen) abzumildern, um eine gemeinsame Arbeits- und Diskussionsbasis zu ermöglichen. Um verschiedenen Zielgruppen einen Zugang zu einem Verordnungsgebungsverfahren zu ermöglichen, ist die Erstellung von Informationsmaterialien zu empfehlen. Ganz im Sinne der Allgemeinverständlichkeit kommt diesen Materialien die Aufgabe einer „Übersetzungsarbeit“ zu: Als sachlich aufbereitete Informationen, die Sachverhalte auf den Erfahrungshorizont der Zielgruppe herunterzubrechen verstehen, gleichen sie mangelndes Wissen und gegebenenfalls kursierende Fehlinformationen aus. Sie „übersetzen“ die oftmals in den Augen der Öffentlichkeit sperrigen Inhalte einer Verordnung und reduzieren ihre Komplexität ohne zu verfälschen. Idealerweise geschieht dies in Form unterschiedlicher medialer Aufbereitung – abhängig von der jeweils intendierten Zielgruppe.

Ganz gleich, ob Sie für die Erstellung der Publikationen einen Dienstleister beauftragen oder die Redaktion selbst übernehmen, sollten Sie jede Publikation vor Veröffentlichung auf die goldenen Regeln einer allgemeinverständlichen Informationsaufbereitung hin überprüfen. Wenig ist nämlich frustrierender als Materialien, die ihren Zweck nicht erfüllen und für die gewünschten Zielgruppen nicht hilfreich oder gar irrelevant sind.

---

## **Empfehlung:**

### *Neutralität*

---

Maßgeblich, um gerade auch nicht fachliche Interessierte für eine Beteiligung zu „empowern“, das heißt, zu befähigen, ist auch die Neutralität von Informationen und Informationsmaterialien. Nutzen Sie nur Informationen, deren Aussagen belastbar sind, und machen Sie stets Ihre Quellen deutlich. Nur so schaffen Sie die Basis, um als zentrale\*r Akteur\*in innerhalb des Beteiligungsgefüges wahrgenommen zu werden, dessen Informationen verlässlich und damit vertrauenswürdig sind.

### Goldene Regel der Informationsaufbereitung

- Kurze, einfache Sätze
- Fachbegriffe in Alltagssprache übersetzen
- Kurze statt lange Erklärtexte
- Abstrakte Sachverhalte möglichst bildhaft herunterbrechen

### Mögliche Formate für Informationsmaterialien

- Broschüre 
- Flyer
- Postkarte 
- Poster
- Erklärvideos 
- „3-Fragen-an“-Videos mit Expert\*innen

### Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]

Manchmal sind es die Kleinigkeiten, die eine starke Wirkung hervorrufen. So sahen einige Teilnehmende des Symposiums bei den drei präsentierten Erklärvideos die Neutralität nicht gewahrt, da Hintergrundmusik und die Stimme des Sprechers einen gewissen Werbeeindruck bei ihnen erzeugt haben.

(vgl. auch Mbah et al. S. 22)

### 2.2.2 Öffentlichkeitsarbeit

*frühzeitig*   *kontinuierlich*   *strategisch*   *zielgerichtet*

Vielleicht möchten Sie zu einer sehr fachspezifischen Verordnung beteiligen, die nur schwer kommunizierbar ist? Oder im Gegenteil, Sie planen eine Partizipation zu einer Rechtsverordnung, die schon im Vorfeld öffentlichen Widerstand hervorruft oder zumindest erwarten lässt? Ganz gleich, mit welchen Ausgangsbedingungen Sie konfrontiert sind: Eine strategische Öffentlichkeitsarbeit ist ein Muss, sofern Sie die obligatorische Verbändebeteiligung erweitern möchten. Und dies will gut geplant sein. Dabei gilt: Viel Kommunizieren ist nicht gleich gut kommunizieren. Zwar ermöglicht die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle ge-

wünschte Zielgruppen unmittelbarer zu erreichen, jedoch birgt sie zugleich die Gefahr einer ungesteuerten Informationsflut für Beteiligte sowie eine Überlastung der eigenen Ressourcen bei den Ausführenden. Zu empfehlen ist daher, die Öffentlichkeitsarbeit noch während der Konzeption einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung mitzudenken.

Datenschutz spielt eine immer größere Rolle. Deshalb ist es wichtig, sich im Vorfeld eines Beteiligungsverfahrens Gedanken bezüglich eines geeigneten Adress- und E-Mail-Verteilers zu machen. Dies gilt nicht nur für Verteiler, um die gewünschten

**Akteursgruppen** zielgenau einzuladen, sondern auch für die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Sorgen Sie dafür, dass Sie frühzeitig einen aktuellen, umfassenden und dabei passgenau zugeschnittenen Verteiler mit allen für Ihr Vorhaben relevanten Akteur\*innen zur Verfügung haben. Das erspart Zeit und ermöglicht Ihnen die frühzeitige und zielgenaue Ansprache. Sprechen Sie daher Ihre Pressestelle an. Aus Datenschutzgründen kann eine selbst zusammengestellte Verteilerliste nämlich schnell zur Stolperfalle werden. Fügen Sie niemals ohne Rückfrage Kontaktdaten von Personen ein, vor allem keine privaten Mail- und Postadressen. Möchten Sie eine bestimmte Akteur\*in unbedingt mit Ihrer Kommunikation erreichen, besteht die Möglichkeit, ihn zu kontaktieren und mit Verweis auf Ihr Vorhaben in Ihren Verteiler einzuladen. Wesentlich einfacher ist hingegen der Umgang mit einem Newsletter. Hier willigen die Abonnenten in die jeweils geltenden Datenschutzbestimmungen ein.

#### ... und welche Medien sind zu empfehlen?

Empfehlenswert ist eine strategische Mischung ausgewählter Medien, die gut und kontinuierlich bespielt werden können, ohne die zeitlichen und personellen Ressourcen auf Seiten der zuständigen Behörde zu überreizen. Im Durchschnitt sind drei Medien eine bewährte Anzahl. Zu beachten gilt: Um eine erfolgreiche Beteiligung zu einem Verordnungsgebungsverfahren zu erreichen, ist Kommunikation nicht nur ein Muss, sie muss vielmehr als Daueraufgabe gesehen werden.

Zu empfehlen ist, dass sie **frühzeitig** vor dem eigentlichen Beteiligungsverfahren einsetzt und nach Abschluss noch eine Weile fort-dauert. Je nach Phase des Prozesses sollte sie dabei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen:

- **Im Vorfeld:** Information, Aktivierung von Interesse, Mobilisierung für aktive Beteiligung (zur Förderung einer ausgewogenen und repräsentativen Beteiligung)
- **Während des Prozesses:** Information, Aufrechterhaltung von Aufmerksamkeit, öffentliche Einordnung von (Gegen-) Argumenten, informative Einbindung von nicht involvierten Teilen der Öffentlichkeit
- **Nach Abschluss:** Darstellung der Ergebnisse, Nachverfolgung des weiteren Umgangs mit diesen Ergebnissen

Wenn Sie eine solche Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit planen, werden Sie schnell merken, wie komplex die Mechanismen und wie vielfältig die Möglichkeiten sind. Dies führt uns zu folgender Empfehlung.

---

**Empfehlung:****Professionelle Unterstützung**

---

Machen Sie es nicht allein! Suchen Sie sich professionelle Unterstützung! Wenden Sie sich für einen punktuellen Rat oder Abstimmungen an Ihre Pressestelle. Da Beteiligungsverfahren wie oben aufgefächert, jedoch mehrere Phasen umfassen und daher einen gut auf die übergeordnete Prozessarchitektur abgestimmten Informations- und Kommunikationsplan benötigen, ist die Unterstützung durch einen erfahrenen Dienstleister empfehlenswert. Unabhängig davon sollte Ihnen als Durchführende stets bewusst sein: Kommunikation kostet Zeit und Ressourcen. Sind die eingeplanten finanziellen, personellen und monetären Ressourcen zu gering, als dass eine konsistente Öffentlichkeitsarbeit über die gesamte Prozessdauer möglich ist, kann das negative Folgen für den gesamten Prozess haben – und letztlich die Ergebnisakzeptanz mindern.

**Praxistipp:**

*Gezielt beteiligte und/oder interessierte Akteursgruppen in die Bewerbung und Kommunikation einzubeziehen, ist zu empfehlen. Es gilt jedoch zu beachten: Je reduzierter die Anzahl der gewählten Kommunikationskanäle und je begrenzter ihr Verbreitungsradius ist, desto schwierig gestaltet sich die Erschließung neuer Zielgruppen jenseits der „üblichen Verdächtigen“, die bereits in bestehende Netzwerke eingebunden sind.*

Tabelle 2: Geeignete Medien für Öffentlichkeitsarbeit bei Verordnungsgebungsverfahren

Analog
lokale, regionale oder überregionale Medien (Zeitungen, Radio, Fernsehen)
Postwurfsendungen, Postkarten
Publikationen (Broschüren, Flyer, Plakate)
Digital
Eigene Website (Projektwebsite)
Fremde Websites (von wissenschaftlichen Einrichtungen, Organisationen, Verbänden)
Newsletter
Interaktiv
Facebook
Twitter
Instagram

**Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-/+]**

Auch in Zeiten von Social Media sollten informelle Netzwerke und Mund-zu-Mund-Propaganda nicht unterschätzt werden. So zeigte Social Media beim „Dialog Endlagersicherheit“ kaum Wirkung, wohingegen Weiterleitungen per E-Mail innerhalb

und zwischen Interessengruppen die Informationen breit streuten. Dafür genügte es, die Ankündigung über den geplanten Partizipationsprozess an zentrale zivilgesellschaftliche Akteure zu übersenden.

*(vgl. auch Mbah et al. S. 13)*

## 2.3 Umgang mit Zeit

Öffentlichkeitsbeteiligung kostet Zeit. Und verlangt daher eine sorgfältige Zeitplanung. Denn wo Mangel an Zeit, da ist oftmals Mangel an frühzeitiger Information, notwendiger Wissensaneignung, intensivem Austausch sowie sorgfältiger Auswertung. Eine Kritik-Liste, die sich sicherlich nach Belieben noch deutlich erweitern lassen dürfte. Auch angerissen verdeutlicht sie jedoch bereits, dass „Zeit“ eine wertvolle Ressource und ein machtvoller Faktor im Rahmen von Beteiligungsverfahren ist.

In Bezug auf Verordnungsgebungsverfahren mit einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung kommt ihr mitunter eine noch gewichtigere, gar entscheidende Rolle zu, denn hierbei werden fachlich nichtversierte Bürger\*innen in einen Beteiligungskontext mit Stakeholdern eingebunden. Dies bedeutet besondere Herausforderungen, beispielsweise bei der Informationsvermittlung und Qualifizierung, um einen Austausch auf Augenhöhe trotz fachspezifischem, oftmals komplexem Gegenstand zu ermöglichen. Dies steht immer auch in enger Wechselwirkung mit dem Faktor „Zeit“. Für Ihre Planung zu berücksichtigen sind daher zwei Zeitdimensionen, die wir Ihnen hier aufschlüsseln.

### 2.3.1 Zeiträumen

Im Gegensatz zu Beteiligungsvorhaben, die beispielsweise von der Wirtschaft oder Wissenschaft initiiert werden, wird der Zeiträumen bei Verordnungsgebungsverfahren weniger durch finanzielle Vorgaben bestimmt als durch verwaltungsinterne Vorgänge und Fristen sowie den Kalendern der jeweiligen Legislative. Dies schränkt Behörden in ihrer Gestaltungsfreiheit ein. Gerade daher ist ein realistisches Zeitbudget, das angemessen auf die äußeren Bedingungen abgestimmt ist, ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Beteiligung. Nur wenn die Beteiligten den Eindruck gewinnen, ausreichend Zeit zu haben, um sich zu informieren, zu qualifizieren und einen eigenen Standpunkt zu entwickeln, kann Vertrauen in das Verfahren entstehen; dies gilt insbesondere bei der neuartigen erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verordnungsgebungsverfahren, die für zivilgesellschaftliche Teilnehmende ohne Fachkenntnisse deutliche Hürden mit sich bringen.

#### Sie sollten Ihr Konzept daraufhin prüfen, ob Sie ...

- ausreichend Zeit für die Information und die Qualifizierung der Bürger\*innen im Vorfeld,
- eine ausreichende Zeitspanne für eine Online-Beteiligung,
- einen ausreichenden Zeiträumen für eine Vor-Ort-Veranstaltung,
- ausreichend zeitliche Abstände zwischen den einzelnen Meilensteinen,
- ausreichend Zeitpuffer für Unvorhergesehenes und
- ausreichend Zeit für Ihre eigenen Arbeitsschritte, wie die Organisation einer Veranstaltung und die Auswertung von Beiträgen,



eingepplant haben. Bleiben Sie hierbei realistisch und lieber ein bisschen großzügiger in Bezug auf Ihre veranschlagte Zeit – wenngleich dies der Ideal-, aber nicht der Regelfall ist. Frei zu agieren und losgelöst von Restriktionen zu handeln, erhöht die Qualität des Beteiligungsprozesses. In der Realität jedoch ist hoher Zeitdruck ein Faktor, mit dem Sie voraussichtlich regelmäßig konfrontiert werden. Hier gilt: Durch ein enges Zeitkorsett und/oder sonstige Beschränkungen limitiert, sollten Sie die Bedingungen der Beteiligung und die Gründe für diese Bedingungen sehr transparent kommunizieren.

### **Praxistipp**

*Umsichtige Zeitplanung kann Verfahrenskritik abwehren.*

### **Empfehlung:**

*Verständnis für Abläufe in Verwaltung und Politik*

Vielfach entsteht bei Beteiligten während eines laufenden Beteiligungsverfahrens Missmut aus einem Unverständnis für verwaltungsinterne Abläufe und Mechanismen des politischen Systems. Es treffen hohe **Erwartungen** auf unverständene Vorgaben. Nutzen Sie die neuartige Öffentlichkeitsbeteiligung zu Verordnungsgebungsverfahren, um bei den Beteiligten ein Bewusstsein hierfür zu schaffen. Diese Nachhilfe in eigener Sache kann beispielsweise en passant in einem Pausengespräch passieren – selbstverständlich immer auf **Augenhöhe** und nie belehrend.

siehe  
Kapitel 2.5

siehe  
Kapitel 2.1

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-/+]**

Der Zeitrahmen für den Gesamtprozess sowie für bestimmte Beteiligungselemente (v. a. die Fristsetzung für die Textkommentierung und der Erarbeitungszeitraum für Stellungnahmen) waren einer der Hauptverfahrenskritikpunkte beim „Dialog Endlagersicherheit“. Eine Befassung mit der Thematik sei angesichts der nicht frühzeitig genug erfolgten Bekanntmachung für Privatpersonen und ehrenamtlich Engagierten nicht möglich. Ähnlich sahen es auch einige der beruflich involvierten Personen. Letztlich schuf das BMU Abhilfe, indem es die Fristen für Online-Kommentierung und Einreichung von Stellungnahmen um zwei Monate verlängerte. Dies ist von den Teilnehmenden als konstruktives Signal der Verantwortlichen im BMU gewertet worden. (vgl. auch Mbah et al. S. 13)

### 2.3.2 Zeitpunkt

Eng mit dem Zeitrahmen verknüpft ist der Faktor „Zeitpunkt“. Aus langjähriger Beteiligungserfahrung weiß wohl jeder Durchführende zu berichten: Den idealen Zeitpunkt gibt es nicht. Oder zumindest kann er, abhängig vom Blickwinkel der jeweiligen Akteursgruppe, deutlich variieren. Daher entzündet sich nicht selten Kritik an den gewählten Zeitpunkten für einzelne Beteiligungsmaßnahmen oder das Verfahren insgesamt. Wichtig ist jedoch, zumindest einen bestmöglichen Zeitpunkt anzustreben.

Bedenken Sie stets, dass Interessierte sich oftmals aus einer persönlichen Betroffenheit in ein Beteiligungsverfahren einbringen. Daher ist es für sie essenziell, dass die Zeitpunkte all Ihrer geplanten Prozessschritte und Kommunikationsmaßnahmen für diese Personen nachvollziehbar, machbar oder zumindest nicht nachteilig sind. Dies gilt bei einer verzahnten Beteiligung zu Verordnungsgebungsverfahren umso stärker, da bedacht gewählte Zeitpunkte die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zwischen Bürger\*innen sowie beruflich involvierten Stakeholdern abmildern können. Andernfalls kann sich dieses Gefälle zwischen den beiden Teilnehmendengruppen weiter verstärken.

Zum einen können Stakeholder, weil gemeinhin mit den Gepflogenheiten von Verbändeanhörungen zu Verordnungen vertraut, vorausschauend agieren und somit Friktionen im zeitlichen Ablauf besser abfedern; zum anderen sind sie in Rückgriff auf eine professionelle Arbeitsstruktur, die ihnen Informationen gewährleistet, in der Lage, auch ad hoc sprechfähig zu sein. Dies alles fällt Privatpersonen deutlich schwerer, ihr benötigter Zeitvorlauf ist größer und ihre zeitliche Flexibilität durch berufliche und familiäre Verpflichtungen eingegrenzter.

Um eine Verfahrenskritik in Bezug auf den Faktor „Zeitpunkt“ möglichst zu minimieren, gelten daher folgende Empfehlungen:

- Der Prozessbeginn sollte erfolgen, sobald der Referentenentwurf vorliegt und es noch ausreichend Gestaltungsspielräume für die Beteiligung, d.h. Möglichkeiten für eine Anpassung des Referentenentwurfs gibt.
- Umsichtigkeit bei der Terminplanung
- frühe Terminbekanntgabe (Save-the-Date: mindestens 2-3 Monate im Voraus für Präsenzveranstaltung und Kommentierungs-/Stellungnahmeprozess)
- frühzeitige Bereitstellung von Informationen
- exakte und transparent kommunizierte Zeitpunkte (z. B. Entstehungszeitpunkt einer Verordnung, Einsehbarkeit des ersten Textentwurfs, Anmeldefristen, Beginn der Beteiligung)
- keine zeitliche Verschleppung von angekündigten Verfahrensschritten
- Zeitpunkt von Online-Beteiligung und insbesondere Präsenzveranstaltungen auf zeitliche Verfügbarkeit der avisierten Zielgruppen abstimmen



---

#### **Empfehlung:**

##### *Zeitpunkt*

---

Antizipieren Sie, an welchen Wochentagen und zu welchen Tageszeiten die gewünschten Zielgruppen am besten verfügbar wären, um an einer Präsenzveranstaltung teilzunehmen.

### Gute Zeiten...

in den Abendstunden (nach Feierabend)  
für Veranstaltungen mit lokalen  
Akteur\*innen

am Wochenende (insbesondere für Ver-  
anstaltungen mit Akteuren aus dem gan-  
zen Bundesgebiet – mit langer Anreise)

flexible Wochentage und/oder  
Tageszeiten anbieten

### ...Schlechte Zeiten

Ferien (z.B. Sommerpause,  
Weihnachtsferien)

Brückentage

Feiertage (z. B. Maifeiertage, je nach Ziel-  
gruppe neben den gesetzlichen ggf. auch  
regionale wie konfessionelle Feiertage)

Große Parallel-Veranstaltungen vor Ort  
(z.B. Messen)

Populäre Sportevents (z.B. Fußballwelt-  
meisterschaft)

Parallel stattfindende Veranstaltungen,  
Prozesse etc. mit ähnlichen Akteursgruppen

Eine der Herausforderungen bei einer parti-  
zipativen Verzahnung von Stakeholdern mit  
Bürger\*innen ist, eine passende zeitliche  
Schnittmenge für Präsenzveranstaltungen  
zu finden. Während Stakeholder, bedingt  
durch ihre berufliche Beschäftigung, mit  
dem Verordnungsgegenstand bevorzugt  
werktags tagsüber verfügbar sind, erleich-  
tert ein Termin abseits der klassischen  
Arbeitszeiten Privatpersonen eine Teil-  
nahme, andere Zeiten wiederum stellen für  
sie eher eine Partizipationshürde dar (z. B.  
Urlaubsbeantragung notwendig).

### Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+/-]

Laut Evaluation hat sich Folgendes bewährt:

- Zeitpunkt des Symposiums (Wochenende statt Werktag)
- Dauer des Symposiums (2 x 0,5 Tage)

... hingegen bei Teilnehmenden aus allen Akteursgruppen nicht gut angekommen ist:

- der Zeitpunkt für die Bekanntmachung der Beteiligung und Kommentierungs-/  
Stellungnahmefrist, weil beides in die Ferienzeit fiel (Stichwort: Sommerpause)

(vgl. auch Mbah et al. S. 13, S. 24)

## Ist Online-Beteiligung weniger zeitgebunden?

Eine Vielzahl der Beteiligungsverfahren kombinieren Präsenzveranstaltungen mit einer digitalen Beteiligung. Ein adäquater Umgang mit Zeit – und damit einhergehend eine vorausschauende und konsistente Zeitplanung – ist jedoch auch hier nicht zu vernachlässigen. Zwar ist eine Online-Beteiligung, die für Interessierte komfortabel von jedem Ort und das sieben Tage die Woche rund um die Uhr zur Verfügung steht, zeitlich deutlich flexibler als eine einmalig stattfindende Präsenzveranstaltung mit festem Termin, der richtige Zeitpunkt ist aber auch hier wichtig. So bietet eine Online-Beteiligung, die über sechs Wochen läuft, einen ausreichenden Zeitrahmen für eine Teilnahme, fällt sie jedoch zeitlich auf die Sommerferien, beeinträchtigt dies die Beteiligungsbedingungen. Daher gilt: Eine Online-Beteiligung sollte genauso professionell und umsichtig geplant sowie auf den Gesamtprozess abgestimmt werden, wie eine Vor-Ort-Partizipation.

---

### **Empfehlung des Öko-Instituts e.V. aus**

#### **Evaluationsbericht:**

„In Verordnungsgebungs-verfahren könnte eine frühzeitige Information über das anstehende Verfahren und einen geplanten Beteiligungsprozess ergänzt werden durch ein frühes Screening kritischer Punkte. Konkret könnte dies beispielsweise erfolgen, indem verschiedene Akteursgruppen zu einem Brainstorming kritischer Punkte oder aber zur Diskussion eines Verordnungsentwurfs in einem frühen Stadium eingeladen werden. Hierzu müssten aber vermutlich strukturelle und prozessuale Abläufe innerhalb institutioneller Vorgaben verändert werden.“

Quelle: Mbah et al. (2019), S. 27

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Der „Dialog Endlagersicherheit“ war ein Baustein im Kontext des Standortauswahlverfahrens, aber nicht der einzige. Und so gab es eine zeitliche Überschneidung mit dem Geologiedatengesetz. Folglich hatten teilnehmende Akteur\*innen gleich zwei Verfahren parallel zu bearbeiten. Das bedeutete insbesondere für Teilnehmende der interessierten Öffentlichkeit eine Überlastung ihrer zeitlichen Kapazitäten, so die Kritik.

(vgl. auch Mbah et al. S. 13)

## Die Frage aller Fragen der Beteiligung: Wie früh ist „frühzeitig“?

Es gibt gemeinhin wenig Fragen, die Durchführende mehr beschäftigt, als die Frage nach dem „Wann?“. Dabei wird Ihnen ein Begriff immer wieder begegnen, denn keiner bringt den optimalen Zeitpunkt Ihres Handelns und zugleich die grundsätzliche **Erwartungshaltung** der breiten Öffentlichkeit kompakter auf den Punkt: frühzeitig. Häufig wird darunter aus Sicht der zu Beteiligenden jedoch etwas anderes verstanden als von Verantwortlichen eines Vorhabens. Erschwerend für eine anwendungsorientierte Definition des Begriffs kommt hinzu, dass Frühzeitigkeit je nach Art des Vorhabens abweichende Bedeutungen haben kann.

Verallgemeinernd formuliert steht der Begriff laut den Leitlinien für Bürgerbeteiligung des Bundesumweltministeriums<sup>6</sup> dafür, dass eine Bürgerbeteiligung zeitlich so angesetzt werden sollte, dass ein möglichst großer Gestaltungsspielraum besteht. Die Realität gibt Ihnen als verfahrensführende Behörde jedoch oft einen anderen Rahmen vor. So setzt die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verordnungsgebungsverfahren – wie im „*Dialog Endlager-sicherheit*“ – zum Zeitpunkt der klassischen Verbändeanhörung ein. Eine frühere Beteiligung ist von Seiten des Verfahrensträgers nicht möglich, da der Referentenentwurf erst mit den Ressorts abgestimmt und anschließend – oder mit Zustimmung der Ressorts parallel – in die Länder- und Verbändeanhörung gegeben wird. Eine Einbindung der Öffentlichkeit vor der Ressortabstimmung wäre nicht mit der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung“ kompatibel.

Vor diesem Hintergrund kann die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung erst dann beginnen, wenn der Entwurf schon vergleichsweise weit gereift ist. Für Sie als Verfahrensträger mag es sich um einen frühen Zeitpunkt handeln, Beteiligte hingegen können kritisieren, dass der Gestaltungsspielraum durch die umfangreichen Vorarbeiten bereits zu gering ist. Stellen Sie sich daher auf den kritischen Wunsch von Seiten zu Beteiligender ein, zu einem früheren Zeitpunkt, nämlich bereits bei der Entstehung der Entwurfsfassung eingebunden sein zu wollen. Eine Kommentierung oder Stellungnahme zu einem vorgelegten Entwurf kann, so zeigt die Erfahrung aus dem „Dialog Endlager-sicherheit“, gerade von Akteur\*innen aus der Zivilgesellschaft als nicht ausreichend deklariert werden. Ein früherer Einbezug verschiedener Perspektiven ist aus Akteur\*innenlogik nachvollziehbar und in Bezug auf die Qualität einer künftigen Verordnung durchaus in Erwägung zu ziehen.

siehe  
Kapitel 2.5

<sup>6</sup> Siehe hierzu BMU (2019)

## 2.4 Zielgruppen

Bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Verordnungsgebungsverfahrens ist die Auswahl und Einbindung der Zielgruppen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Im Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren ist ein Verordnungsgebungsverfahren jedoch ein sehr komplexer Beteiligungsgegenstand, der es erschwert eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Zwischen den verschiedenen Zielgruppen sollten Sie demnach unterscheiden:

- **Information:** Welche Zielgruppen möchten Sie über das Verordnungsgebungsverfahren und seine Hintergründe informieren?
- **Konsultation:** Welche Zielgruppen sollen sich darüber hinaus im Rahmen des Beteiligungsverfahrens auch im Sinne einer Konsultation einbringen? (Zum Beispiel: Betroffene, Bürgerinitiativen und weitere zivilgesellschaftliche Gruppen, fachlich interessierte Privatpersonen, Vertreter\*innen einer wichtigen gesellschaftlichen Gruppe – zum Beispiel Jugendliche als Vertreter\*innen der zukünftigen Generation)

Wir gehen im Folgenden auf den letztgenannten Punkt ein: Die Beteiligung im Sinne einer Konsultation.

### 2.4.1 Einbindung der Zielgruppen in die Konzeption

Je nach Fragestellung muss identifiziert werden, welche Zielgruppen beteiligt werden sollten. Welche Zielgruppen sind betroffen oder welche können einen wichtigen Beitrag für die Diskussion liefern? Die Wahl der Zielgruppe entscheidet wiederum, welche Formate im späteren Beteiligungsprozess sinnvoll sind und wie das Beteiligungskonzept ausgestaltet sein sollte. Erfahrungsgemäß ist es hilfreich, bereits bei der Feinkonzeption des Prozesses Vertreter\*innen der Zielgruppen einzubinden. Auf diese Weise kann beispielsweise besser eingeplant werden, unter welchen Voraussetzungen sich eine Zielgruppe überhaupt beteiligen kann.

#### **Praxistipp**

*Klären Sie vorab, wie viel Zeit die Vertreter\*innen der Zielgruppe realistisch für den Prozess aufbringen können. Welche Zeiträume eignen sich für eine Beteiligung der Akteur\*innen? Berufstätige, Jugendliche, Rentner\*innen – jede Gruppe wird unterschiedliche Zeitfenster als geeignet ansehen!*

#### 2.4.2 Ausgewogene Zusammensetzung der Akteur\*innen

In der Regel wird in Beteiligungsprozessen eine heterogene Teilnehmerschaft angestrebt, damit eine Vielfalt an Perspektiven in den Prozess eingebracht werden kann. Je nach Ausgangslage können verschiedene Arten der Teilnehmerrekrutierung gewählt werden: Per Zufall über Meldeämter angeschriebene Bürger\*innen, persönliche Ansprache von Initiativen und Netzwerken über Multiplikator\*innen bis hin zur öffentlichen Bekanntmachung von Dialogforen. Eine Zufallsauswahl kann ein geeignetes ergänzendes Instrument sein, um die Zielgruppe der allgemeinen Öffentlichkeit anzusprechen, die Heterogenität der Teilnehmerschaft damit zu erhöhen und Personen anzusprechen, die sich normalerweise nicht beteiligt hätten.

#### 2.4.3 Geeignete Ansprache und Methoden je nach Zielgruppe

Über eine Zielgruppenanalyse können Multiplikator\*innen identifiziert werden, über welche die Kontaktaufnahme zu den verschiedenen Zielgruppen vereinfacht wird. Wichtig ist eine zielgruppengerechte Ansprache: Jugendliche werden z. B. durch eine andere Ansprache und über andere Medien angesprochen als Fachexpert\*innen oder andere Stakeholder. Multiplikator\*innen in Netzwerken sind eine gute Möglichkeit, um Jugendliche über eine persönliche Ansprache einzubinden.

#### **Praxistipp**

*Ermöglichen Sie es den Interessierten, sich bereits vor der Durchführung von Veranstaltungen zum Thema zu qualifizieren. Bei Verordnungen oder anderen komplexen Themen müssen die Inhalte leicht verständlich vermittelt werden.*

Je nach Beteiligungsgegenstand sind die konkreten Zielgruppen zu identifizieren. Insbesondere bildungsferne Schichten und Menschen mit Migrationshintergrund sollten durch leicht verständliche Sprache und angemessene Formate adressiert werden.

#### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Die Rekrutierung der breiten Öffentlichkeit im „Dialog Endlagersicherheit“ gestaltete sich als schwierig – dies hatte verschiedene Gründe: Die wenigsten Bürger\*innen beschäftigen sich in der Freizeit mit der Ausgestaltung von komplexen Verordnungen. Der Beteiligungsgegenstand in seiner fachlichen Tiefe und Komplexität war weniger geeignet Laien für den Prozess zu gewinnen. Zu gering war zu diesem Zeitpunkt die Aufmerksamkeit für das Thema in den Medien. Auch die wahrgenommene persönliche Betroffenheit war zu diesem Zeitpunkt niedrig. Es kann davon ausgegangen werden, dass zu einem späteren Zeitpunkt – wenn über konkrete Regionen für einen Standort gesprochen wird – sich deutlich mehr Bürger\*innen in die Diskussion einbringen werden.

*(vgl. auch Mbah et al. S. 11)*

#### 2.4.4 Anreize für Beteiligung schaffen

Alle Zielgruppen brauchen einen Anreiz sich zu beteiligen. Ein entscheidender Anreiz ist der Nutzen der Beteiligung. Dieser kann zwischen den verschiedenen Akteuren unterschiedlich sein. Vorteile können darin liegen, Pläne, Programme oder Verordnungen mitgestalten zu können. Die eigenen Wertvorstellungen, Ideen und Interessen können eingebracht und umgesetzt werden. Bürger\*innen sehen in der Beteiligung ggf. auch eine Möglichkeit, neue Handlungsspielräume zu schaffen und zivilgesellschaftliche Interessen zu vertreten. Interessenverbänden kann es auch darum gehen, den Einfluss der Organisation hervorzuheben.

Finanzielle Anreize sind in Beteiligungsverfahren eher selten. Nichtsdestotrotz kann es angemessen sein, eine Aufwandsentschädigung an die Teilnehmenden zu zahlen.

---

#### **Empfehlung:**

##### *Aufwandsentschädigung*

---

Planen Sie, wenn möglich – gerade bei Dialogen auf Landes- oder Bundesebene – ein Budget für Reise, Unterkunft und Verpflegung für externe Teilnehmende mit ein. Die Teilnahme an einer Veranstaltung sollte nicht an den Kosten für ein Zugticket scheitern. Dies kann auch als eine Form der Wertschätzung für das Engagement der Teilnehmenden gewertet werden.

Durch das Zahlen einer Aufwandsentschädigung werden Standards für folgende Veranstaltungen gesetzt. Bedenken Sie deshalb bereits im Vorfeld, ob die finanziellen Ressourcen vorhanden sind, um über den gesamten Prozess Aufwandsentschädigungen zu zahlen.

#### 2.4.5 Aufwand anpassen an die Möglichkeiten der Zielgruppe

Für interessierte Privatpersonen fallen bei Präsenzveranstaltungen, die nicht in ihrem Heimatort stattfinden, oftmals Kosten für Reise und Unterkunft an. Hinzu kommen zeitliche Aufwände, um sich in die Thematik einzuarbeiten und vor Ort teilzunehmen.

Anders als bei Fachexpert\*innen oder Vertreter\*innen von Verbänden, müssen Privatpersonen diese Kosten selbst tragen. Es sollte versucht werden dieses Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Teilnehmergruppen ein Stück weit auszugleichen. Es sollte vor einem Beteiligungsprozess abgewogen werden, inwieweit eine Aufwandsentschädigung, Reisekosten oder die Unterkunft für die Privatpersonen übernommen werden können. Dabei ist das Bundesreisekostengesetz zu beachten.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Da bei der Veranstaltung im „Dialog Endlagersicherheit“ zahlreiche Behördenvertreter\*innen teilnahmen, wurde davon abgesehen, eine Aufwandsentschädigung zu zahlen. Denn auch bei den anderen Teilnehmenden war es in vielen Fällen (z.B. bei Vertreter\*innen von Umweltverbänden) nicht eindeutig, ob die Person beruflich oder privat an der Veranstaltung teilnahm. Für die Jugendlichen – bei denen die Teilnahme eindeutig privat erfolgte – wurden die Reisekosten erstattet.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Die Ansprache der Jugendlichen im „Dialog Endlagersicherheit“ wurde dadurch erschwert, dass das BMU über kein entsprechendes Netzwerk hin zu Jugendvertretungen verfügte. Nichtsdestotrotz war die Anzahl der teilnehmenden Jugendlichen höher als in anderen vergleichbaren Verfahren.

Einladung wurden über Ausrichter des Freiwilligen ökologischen Jahres gestreut und es wurde für eine Kostenübernahme beworben. Die teilnehmenden Jugendlichen wurden durch einen Multiplikator erreicht.

*(vgl. auch Mbah et al. S. 11)*

Keine Beteiligung ohne Erwartungen. Ganz gleich, ob diese angemessen, kritisch, nachvollziehbar, überzogen oder völlig unrealistisch sind, eines haben all diese Erwartungen gemein: Sie als verfahrensführende Behörde müssen mit ihnen umgehen. Daher ist ein gutes, selbstreflektierendes Erwartungsmanagement essentiell. Dieses zielt darauf ab, Enttäuschungen und Frustration vorzubeugen und Blockadehaltungen gar nicht erst entstehen zu lassen, indem es neben den Zielen auch die Möglichkeiten und die Grenzen der Beteiligung klar kommuniziert.

### 2.4.6 Der Blick nach außen

Beim Erwartungsmanagement nach außen ist Ihre Fähigkeit als Prozessverantwortlicher gefragt, im Vor-

#### **Praxistipp**

*Behördenvertreter\*innen sind manchmal nicht sofort sprechfähig, eine Ad-Hoc-Reaktion auf Kritik schwierig. Dies sollte – mit Begründung – offen kommuniziert werden, z. B. im Zuge der generellen Spielregelerläuterung durch die Moderation zu Veranstaltungsbeginn.*

aus Erwartungen und Perspektiven möglicher Akteurs- und Zielgruppen in die Planung der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung einzubeziehen. Um diese Erwartungen und ihre dahinterliegenden Interessen und Bedürfnisse sowie die sich daraus ergebenden Intentionen der zu Beteiligten antizipieren zu können,

ist es daher in einem ersten Schritt notwendig, die Akteurslandschaft im Vorfeld zu analysieren. Versetzen Sie sich hierfür in die zu Beteiligten hinein, indem Sie sich von fünf Fragen leiten lassen<sup>7</sup>:

- Welche Ziele könnten die Akteur\*innen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens verfolgen?
- Welche Gestaltungs-/Entscheidungsspielräume werden von ihnen möglicherweise erwartet?
- Sind die Gestaltungs-/Entscheidungsspielräume hinreichend groß, damit eine Beteiligung für Akteur\*innen attraktiv erscheint?
- Ist die gewählte Fragestellung für die Akteur\*innen nachvollziehbar und von Interesse?
- Was könnten ihnen in Bezug auf das geplante Beteiligungssetting wichtig sein?

In einem nächsten Schritt legen Sie fest, welche potenziellen Erwartungen erfüllt werden können und welche nicht. An dieser Stelle ist Erwartungsmanagement immer auch Informationsmanagement. Es gilt vorausschauend zu planen und gut über diese Planung zu kommunizieren. Nur so gelingt es, eine solide Vertrauensbasis in die geplante Beteiligung sowie in Sie als glaubwürdige Ansprechpartner aufzubauen.

<sup>7</sup> Bertelsmann Stiftung; Allianz Vielfältige Demokratie (2017)

## **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Laut Evaluation des „Dialogs Endlagersicherheit“ ist die Positionierung des BMU zu Stellungnahmen und Redebeiträgen während des Symposiums aus Sicht einiger Teilnehmenden nicht so konkret und umfassend ausgefallen wie erwartet. Statt einer inhaltlichen Positionierung sei eher juristisch argumentiert worden. Damit sei Dialog und Diskussion erschwert worden. Entstanden waren diese Erwartungen aufgrund der Fristsetzung für die Stellungnahmen.

(vgl. auch Mbah et al. S. 15, S. 18)

---

### **Empfehlung:**

*Grenzen der Beteiligung kommunizieren*

---

Wecken Sie keine falschen Erwartungen. Je transparenter und klarer Sie die Rahmenbedingungen und die Zielsetzung der Beteiligung, aber auch ihre Grenzen kommunizieren, desto besser können sich Beteiligungsinteressierte daran orientieren.

#### **2.4.7 Der Blick nach innen**

Ebenso wie ein Blick auf die Erwartungen der Teilnehmenden, sollte ein Blick nach innen auf die Erwartungen von Ihnen als verfahrensführende Behörde gerichtet sein. Dies hilft, potenzielle Fehlerquellen in der Beteiligungsumsetzung zu erkennen, um professionell und zielgerichtet agieren zu können. Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch die Definition der eigenen Rolle und Ihrer Handlungsspielräume. Mögliche Fragen, die Sie in allen Phasen des Prozesses immer wieder reflektieren sollten, sind:

- Wie stehen Sie einer Erweiterung der Verbändebeteiligung um eine breite Öffentlichkeit bei Verordnungsgebungsverfahren gegenüber?

- Welche Erwartungen verbinden Sie als Behörde mit der Durchführung einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung?
- Steht das intendierte Resultat in einem akzeptablen Verhältnis zum geleisteten Aufwand? Werden Ihre Kräfte zielorientiert eingesetzt?
- Wie gehen Sie und Ihr Team mit Kritik und Ihren eigenen in den Prozess gesetzten Erwartungen, die sich möglicherweise nicht erfüllen, um?
- Empfehlung: Erwartungsmanagement
- Grundsätzlich ist zu empfehlen, ein solches Beteiligungsverfahren nicht mit zu hohen eigenen Erwartungen zu überlasten. Bleiben Sie in Ihrer Erwartungshaltung realistisch – und zwar insbesondere in Hinblick darauf, am Ende den Erwartungen aller Teilnehmenden gerecht werden zu können.

## 2.5 Beteiligungsformate

Das Beteiligungsformat bzw. die eingesetzten Methoden stehen nicht am Anfang einer Konzeption. Denken Sie den Prozess von hinten: Was ist Ziel der Beteiligung? Wie soll das Ergebnis konkret aussehen? Geht es z.B. um Empfehlungen der Zivilgesellschaft zu einer bestimmten Frage? Soll ein Plan erstellt oder ein Text überarbeitet werden? Erst wenn genau geklärt ist, wie unser Ergebnis aussehen soll, können wir das Beteiligungsformat bzw. die Methode wählen – sei es online, vor Ort oder eine Kombination aus beidem.

### 2.5.1 Beteiligung online

Bei der neuartigen Erweiterung eines Verordnungsgebungsverfahren um die Komponente „Bürger\*innen“, ist es geboten, auch das Format der klassischen Verbändebeteiligung aufzubrechen und zu erweitern – beispielsweise in den digitalen Raum hinein. Im Rahmen des mit dem „Dialog Endlagersicherheit“ etablierten Verfahrensprototypen hat sich eine crossmediale Ausrichtung als geeignet und zielführend erwiesen. Mit der Projektwebsite [www.dialog-endlagersicherheit.de](http://www.dialog-endlagersicherheit.de) wurde ein Ankerpunkt für das gesamte Verfahren rund um den zu diskutierenden Verordnungsentwurf geschaffen. Eine solche Website sollte als zentraler Ort erste Anlaufstelle sowie ein wesentliches Informationsinstrument sein, und zwar nicht nur für Stakeholder, sondern gerade auch für ein interessiertes Nicht-Fachpublikum. Daher sind sowohl die Konzeption der Website insgesamt als auch ihre Inhalte ein wesentlicher Baustein für eine gelingende Beteiligung.

Ihr Aufbau sollte übersichtlich, nutzerfreundlich und selbsterklärend sein. Oder anders: Inhalt geht vor technische Spielereien. Die Inhalte einer solchen Website können dabei sehr unterschiedlich, jeweils auf die Besonderheiten der zu behandelnden Verordnung abgestimmt sein. Zu empfehlen ist unter anderem ein FAQ zum Beteiligungsprozess sowie – in Hinblick auf die **Informationsvermittlung** – die Einrichtung einer Mediathek.

Eine besondere Herausforderung und gleichzeitig eine naheliegende Option ist es, die Website nicht nur als Informationsplattform anzulegen, sondern sie zugleich als Plattform für eine Online-Beteiligung zu nutzen. Im Fall eines Verordnungsgebungsverfahrens, das eine Optimierung des diskutierten Referentenentwurfs intendiert, bietet sich an, den Text im Entwurfsstadium öffentlich zugänglich zu machen und eine Kommentierung entlang des Textes zu ermöglichen.

siehe  
Kapitel 2.2

#### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+]**

Die Projektwebsite [www.dialog-endlagersicherheit.de](http://www.dialog-endlagersicherheit.de) wurden von Beteiligten wie der breiten Öffentlichkeit sehr gut angenommen und verzeichnete hohe Zugriffszahlen. Generell wurde das Online-Format laut Evaluation als sinnvoll erachtet.

(vgl. auch Mbah et al. S. 21)

Beachtet werden sollte jedoch stets, dass – ähnlich einer Veranstaltung vor Ort – zwei Akteursgruppen mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen, Erwartungen und fachlicher Expertise die Website gemeinsam optimal nutzen können. Grundlegend ist daher, dass auch hier die **goldenen Regeln der Kommunikation** angewandt werden.

Darüber hinaus jedoch sollte die Website beiden Akteursgruppen einen niedrigschwelligen Zugang gewährleisten, sich zu beteiligen. Insofern ist zu überlegen, die Textannotation um ein anderes, parallel angebotenes Dialog-Tool zur Meinungsäußerung zu ergänzen. Damit ist gewährleistet, dass Personen, denen die Textkommentierung zu spezifisch und komplex ist, dennoch mit ihrer Alltagsexpertise, ihren Fragen und auch ihrer Kritik Gehör finden können. Zugleich bietet es sich an, die eingereichten Stellungnahmen, sofern die Zustimmung des jeweiligen Stellungnahmegebers vorliegt, auf der Website im Sinne des Transparenzanspruches zu veröffentlichen.

### **Praxistipp**

*In Bezug auf die Online-Beteiligung ist gut abzuwägen, ob Sie sich für eine User\*innen-Registrierung oder einen niedrighschweligen Gast-Zugang entscheiden.*

Bei all diesen gebotenen Mitmach-Möglichkeiten ist es für die Nutzerfreundlichkeit und auch die Nahbarkeit zu Ihnen als Durchführende empfehlenswert, eine Kontaktmöglichkeit auf der Website anzubieten. Die Möglichkeit, Lob und Kritik zu übersenden oder schlicht Fragen zu stellen, kann Ihnen zudem helfen, einen Eindruck der Stimmung der Teilnehmenden zu bekommen. Mehr notwendig denn ratsam hingegen ist eine Online-Moderation, sofern eine Textkommentierung sowie weitere digitale Partizipationsmöglichkeiten wie beispielsweise eine Ideensammlung angeboten werden.

Hier gilt die Regel: Je konfliktärer ein Gegenstand, desto sinnvoller ist eine moderierte Beteiligung.

Je nach Online-Plattform lässt sich konfigurieren, ob Eingaben von Nutzer\*innen sofort öffentlich sichtbar sein sollen, oder erst – und dies empfiehlt sich bei umstrittenen Themen – durch eine Online-Moderation auf Inhalte und Einhaltung der Netiquette geprüft und anschließend freigeschaltet werden. Unbedingt zu beachten ist, dass sich die Online-Moderation ihrer Neutralität bewusst ist und keine inhaltlichen Eingriffe vornimmt.

---

### **Empfehlung:**

*Frühzeitig Informationen online bereitstellen*

---

Bedenken Sie, dass die Einrichtung einer Website Zeit benötigt. Dies gilt auch für einen erfahrenen Dienstleister; dieser ist grundsätzlich zu empfehlen. Setzen Sie die Website möglichst frühzeitig auf, auf jeden Fall jedoch vor Beginn des Beteiligungsverfahrens. Sofern Zeitdruck besteht, kann dieser dadurch abgefedert werden, die Website zunächst nur mit wenigen, zentralen Informationen und Texten online zur Verfügung zu stellen und sukzessive um weitere Inhalte und Elemente zu erweitern. Zudem sollte ein Zugriff auf die Website auch nach Abschluss der Beteiligung noch weiter möglich sein.

## 2.5.2 Beteiligung vor Ort

Gerade bei komplexen Themen und bei Diskussion von tiefgehenden Fragestellungen, bei denen ein gemeinsames Verständnis aufgebaut werden soll, ist die persönliche Begegnung vor Ort sinnvoll und ist eine wichtige Ergänzung zu Online-Formaten. Im direkten, persönlichen Austausch können Nachfragen gestellt, Kontroversen diskutiert und Missverständnisse geklärt werden.

Um einen Dialog in Augenhöhe zu ermöglichen und eine gute Gesprächsatmosphäre zu schaffen, sollten bereits bei der Suche nach einem geeigneten Raum wichtige Details bedacht werden. Der Ort prägt die Veranstaltung maßgeblich und hat oftmals einen entscheidenden Einfluss auf das Gelingen der Veranstaltung.

### Größe des Raumes, Setting & Akustik

Ein großer Raum bietet ihnen mehr Flexibilität für die Gestaltung der Veranstaltung. Häufig sind Räume nur auf eine Kinobestuhlung ausgelegt. Um den Dialog zu fördern, ist ein anderes Setting, zum Beispiel im „Kaffeehaus-Stil“, hilfreich. Sitzen die Teilnehmenden an gemeinsamen Tischen und können sich gegenseitig anschauen, kommen sie automatisch ins Gespräch. Das lockert die Atmosphäre auf, bringt Menschen zusammen und fördert den Dialog.

---

### **Empfehlung:**

#### *Raum und Akustik*

---

Denken Sie daran, ausreichend Arbeitsgruppenräume zu buchen, um die Gruppe aufteilen zu können. Selbst wenn der Plenarsaal theoretisch groß genug ist, um mehrere Gruppen parallel an Fragestellungen arbeiten zu lassen, so ist die Geräuschkulisse bei gleichzeitig stattfindenden Gesprächen sehr hoch.

Eine gute Akustik ist enorm wichtig: Wer Schwierigkeiten hat, sich akustisch zu verstehen, wird auch Schwierigkeiten haben sich inhaltlich zu verstehen.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+]**

Um die Veranstaltung auch Personen zugänglich zu machen, die nicht vor Ort teilnehmen können, wurden Vorträge und Diskussionen im Plenum gefilmt und live gestreamt. Es wurde jedoch davon abgesehen, dass Diskussionen innerhalb der einzelnen Sessions (Kleingruppen) gefilmt werden, um hier einen geschützten Raum für den offenen Austausch zu bieten.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+/-]**

Für die Präsenzveranstaltung wurden Räumlichkeiten angemietet, mit denen in der Vergangenheit bereits gute Erfahrungen gemacht wurden. Neben einem großen Saal existieren diverse Seminarräume und auch ausreichend Flächen für Pausen und Garderobe. Nichtsdestotrotz war der Saal nicht groß genug, um die Teilnehmenden in einem kommunikativen Setting zu platzieren. Die Kinobestuhlung ließ die Veranstaltungsteile im Plenum frontal erscheinen und unterstützte eine „Blockbildung“ – Vertreter\*innen des Ministeriums und Teilnehmende saßen getrennt voneinander, was die inhaltlichen Fronten noch einmal visuell zum Ausdruck brachte. (vgl. auch Mbah et al. S. 28]

### **Atmosphäre & Catering**

In hellen, einladenden Räumen fühlen wir uns wohl – das ist kein Geheimnis. Manchmal ist es jedoch schwierig diesen perfekten Ort für eine Veranstaltung zu finden. Versuchen Sie dennoch eine angenehme Atmosphäre zu schaffen: Durch eine kommunikative Sitzordnung, einladende Plakate, Blumen oder andere Dekoration auf Tischen oder dem Podium, durch Musik während der Registrierung und in Pausen sowie durch ein angemessenes Catering! Bieten Sie nach Möglichkeiten ein gutes Catering an: Gutes Essen erfreut die Seele und hebt die Stimmung. Die Gäste werden eine gastfreundliche Atmosphäre zu schätzen wissen.

### **Anmeldung & Orientierung**

Je nach Veranstaltungsort macht es Sinn, Hinweisschilder und Wegweiser aufzuhängen, um den Teilnehmenden Orientierung zu bieten.

- Ein einladender und gut organisierter Anmeldecounter vermeidet Wartezeiten zum Beginn der Veranstaltung. Denken Sie an Teilnehmerliste, Namensschild (mit Institution) Einverständniserklärung zu Foto- oder Filmaufnahmen

(im Sinne der Datenschutzgrundverordnung), eine aussagekräftige Agenda mit kurzen Beschreibungen zu den Arbeitsgruppen und ggf. eine Tagungsmappe mit weiteren Unterlagen.

- Die Moderation sollte zu Beginn der Veranstaltung die wesentlichen Orte und Zeiten benennen, die die Teilnehmenden für ihre Orientierung auf der Veranstaltung brauchen. Sind alle Fragen zu Ort, Zeit, Organisation und Ablauf geklärt, können sich die Teilnehmenden besser auf die Inhalte der Veranstaltung einlassen.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+]**

Um den Wunsch mancher Teilnehmenden, keine Fotorechte abtreten zu wollen, entsprechen zu können, wurden ihre Namensschilder bei der Registrierung vor Ort mit einem blauen Klebepunkt versehen. Dies ermöglichte dem Fotografen bereits vor Ort seine Fotomotive daran auszurichten. Zudem konnten jene Fotos mit „markierten“ Personen bei der weiteren Nutzung, beispielsweise für die öffentlich zugängliche Dokumentation, zielsicher aussortiert und Beschwerden damit vermieden werden.

### **Ablauf & Pausen**

Ermöglichen Sie eine Veranstaltung mit einem abwechslungsreichen Programm:

- Lassen Sie gleich zu Beginn durch niedrigschwellige Formate wie soziometrische Abfragen oder einen zweiminütigen Austausch mit einer Sitznachbar\*in auch die Teilnehmenden zu Wort kommen. Das aktiviert die Teilnehmenden und lässt sie gedanklich in der Veranstaltung ankommen.
- Mischen Sie Vorträge mit Diskussionsrunden, nutzen Sie Arbeitsphasen in parallel stattfindenden Sessions um einen Orts- und Perspektivwechsel zu ermöglichen. Verschiedene Moderationsmethoden (Fish Bowl, Inverted Panel) oder die Nutzung von digitalen, interaktiven Tools (z.B. zum Einholen von Stimmungsbildern oder Abfragen von Ideen in einer großen Gruppe) helfen, um eine Diskussion zu strukturieren und möglichst viele verschiedene Personen zu Wort kommen zu lassen.
- Planen Sie ausreichend Pausen in ihr Programm ein. Die freien Gespräche in diesen Pausen ermöglichen es den Teilnehmenden untereinander in den Austausch zu kommen, sich zu vernetzen und Diskussionspunkte der Veranstaltung zu reflektieren. Oftmals helfen die Pausen aber auch Ihnen als Veranstalter, z.B. um die Ergebnisse einer Arbeitsphase zu clustern und für den nächsten Programmpunkt aufzubereiten.
- Besprechen Sie sich bereits in der Vorbereitung auf die Veranstaltung mit den Vortragenden und verständigen Sie sich über Thema und Ziel zum Vortrag sowie hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Zeit. Viele Vortragende tendieren dazu eher länger zu sprechen als eigentlich vorgesehen. Planen Sie ggf. fünf Minuten mehr in der Agenda ein, um eine Verzögerung im Programmablauf zu vermeiden. Machen Sie mit den Vortragenden ein Zeichen aus, wenn Sie zum Ende kommen sollen (z.B. wenn sich Moderation an einen bestimmten Punkt im Raum stellt) und stellen Sie eine gut sichtbare Uhr am Rednerpult zur Verfügung. Besprechen Sie auch vorab, ob die Teilnehmenden im Anschluss Fragen stellen können oder ob eine Diskussion vorgesehen ist, damit sich die Vortragenden darauf einstellen können.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [+/-]**

Im „Dialog Endlagersicherheit“ konnten sich Teilnehmende vorab für das Halten von Impulsvorträgen melden. Positiv war, dass die Teilnehmenden auf diese Weise die Gestaltung der Veranstaltung prägen konnten. Dies wurde gut aufgenommen.

Als schwierig gestaltete sich, dass sich ein Vortragender nicht an die vorgegebene Zeit halten wollte. Für den Programmfluss und die Ausgewogenheit der Beiträge ist es jedoch wichtig, dass die eingeplanten Zeiten eingehalten werden. Abweichungen vom Zeitplan können von der Moderation dann vorgenommen werden, wenn dies für das Gelingen der Veranstaltung sinnvoll erscheint.

### **Moderation & Gesprächsführung**

Gerade bei konfliktären und emotional vorbelasteten Themen – wie im „*Dialog Endlagersicherheit*“ – ist es unabdingbar, dass Sie eine externe und allparteiliche Moderation hinzuziehen. Wichtig ist, dass alle Akteur\*innen die Moderation in ihrer Rolle akzeptieren.

Ohne die externe Moderation würden verschiedene Rollen bei Ihnen als verfahrensführende Behörde zusammenlaufen: Sie wären beispielsweise zuständig für den zeitlichen und ergebnisorientierten Ablauf der Veranstaltung, die Präsentation von Inhalten, die Gesprächsführung, die fachliche Diskussion und die Ergebnissicherung. Eine externe Moderation hingegen sorgt für eine Rollenklarheit und dadurch auch für eine Entlastung des Prozesses:

Die verfahrensführende Behörde kann sich als Veranstalterin auf die Inhalte konzentrieren. Bei kontroversen Diskussionen vermittelt die Moderation, nimmt die Perspektiven auf und unterstützt einen konstruktiven Dialog.

## Kleidung

### **Kleider machen Leute**

... und bestimmen Ihre Wahrnehmung als offizielle Vertreter\*in der verfahrensführenden Behörde. So oberflächlich die Frage nach einem angemessenen Kleidungsstil bei einer öffentlichen Veranstaltung auch scheinen mag, ist sie doch alles andere als marginal. Gerade bei einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung mit Bürger\*innen erzeugt ein sehr formelles Erscheinungsbild den Eindruck von Distanz, Hierarchie und Förmlichkeit. Teilnehmende neigen, ob bewusst oder unbewusst, dazu, von Ihrem Auftreten auf Ihre Haltung zu schließen. Dies verstärkt – nicht nur optisch – das Gefälle zwischen Expert\*innen sowie Nichtfachleuten und bedeutet einen hemmenden Faktor für eine gelingende Verzahnung von Verbändebeteiligung mit Vertreter\*innen aus einer nichtfachlichen Öffentlichkeit.

---

### **Empfehlung:**

*Durch Kleidungsstil Distanz verringern*

---

Um Offenheit zu signalisieren und Distanz abzubauen, sollten Sie als Verfahrensführer\*in bei öffentlichen Präsenzveranstaltungen darauf achten, in Ihrem Erscheinungsbild und Auftreten möglichst wenig hierarchieerzeugend zu erscheinen. Ziel ist vielmehr ein Distanzabbau zu beziehungsweise zwischen den Teilnehmenden. Zu empfehlen ist daher ein alltäglicher, eher nonkonformer Kleidungsstil.

### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ [-]**

Die Vertreter\*innen des Bundesumweltministeriums sowie ihr zugeordnete Experten entschieden sich beim Symposium „Dialog Endlagersicherheit“ einheitlich für einen formellen Kleidungsstil in gedeckten Farben. Verstärkt noch durch die Entscheidung, im vorderen Teil des Plenums als Gruppe zusammen zu sitzen, entstand so der Eindruck eines „schwarzen Blocks“, wie ein Vertreter einer Bürgerinitiative kommentierte. (vgl. auch Mbah et al. S. 19, S. 25)

### 2.5.3 Beteiligung online und vor Ort verbinden

Bei einem medienübergreifenden Ansatz ist es elementar, die unterschiedlichen Beteiligungsformate beziehungsweise ihre Ergebnisse sinnvoll miteinander zu verknüpfen, um die Synergien im Sinne des Verfahrens gewinnbringend zu nutzen. Können Teilnehmenden beispielsweise einige Wochen vor der Veranstaltung in einem Online-Dialog Stellungnahmen oder Änderungsvorschläge einreichen, so sollten diese Ergebnisse auf der Veranstaltung präsentiert werden. Die Präsentation der Ergebnisse aus dem Online-Dialog sollte idealerweise für die Teilnehmenden der Präsenzveranstaltung anschaulich und gut nachvollziehbar sein. Die Rückmeldungen sollte in die weitere Diskussion vor Ort einfließen und verknüpft werden. Denkbar ist im Umkehrschluss auch, dass die Ergebnisse der Veranstaltung wiederum in den noch laufenden Online-Dialog eingespeist werden.

Auf diese Weise können Nutzer\*innen des Online-Dialogs nachvollziehen, was auf der Präsenzveranstaltung erarbeitet wurde und diese Ergebnisse in der weiteren Diskussion berücksichtigen. Am Ende der Beteiligungsphase sollten die Ergebnisse des Online-Dialogs sowie der Präsenzveranstaltungen systematisch aufbereitet und im Sinne der Transparenz veröffentlicht werden.

#### **Praxistipp:**

*Achten Sie bei der Sitzordnung darauf, sich während der Veranstaltung zwischen die Teilnehmenden zu setzen. So kommen Sie leichter ins Gespräch und ein der Gedankenaustausch wird gefördert. Nutzen Sie auch die Pausen, um mit den Teilnehmenden ins Gespräch zu kommen.*

#### **Erfahrungen aus dem „Dialog Endlagersicherheit“ (+)**

Um beabsichtigte bzw. bereits vorliegende Eingaben adäquat in das Symposium einspeisen zu können, wurde im Vorfeld klar kommuniziert, bis zu welcher Frist Kommentierungen und Stellungnahmen eingegangen sein müssen, um für die Diskussion aufbereitet werden zu können (Zehn Tage vor der Veranstaltung).

Anschließend wurden alle vorliegenden Rückmeldungen durch das Öko-Institut und einen Beteiligungsdienstleister gut lesbar auf Postern aufbereitet und als Diskussionsgrundlage zu Beginn der jeweils thematisch passenden Arbeitsgruppe präsentiert.

## 2.6 Umgang mit Ergebnissen

Nachdem wir Sie durch eine umfangreiche Zusammenstellung von Erkenntnissen und daraus abgeleiteten Handlungstipps für Ihre zukünftige Praxis als verfahrensführende Behörde geleitet haben, schließt sich mit diesem Kapitel der Kreis zum Auftakt dieser Praxisempfehlungen. Anknüpfend an die obenstehenden Aussagen gilt es, noch einmal den Anlass für eine Erweiterung von Verordnungsgebungsverfahren um eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Erinnerung zu rufen: Diese soll interessierten Bürger\*innen ermöglichen, gemeinsam mit Stakeholdern (Expert\*innen aus Behörden, Verbänden, Wissenschaft und Wirtschaft) einen vorliegenden Verordnungsentwurf zu diskutieren und weiterzuentwickeln, um letztlich zu seiner Optimierung beizutragen. Daher stellt die Verwertung und Verwendung der inhaltlichen Ergebnisse einen besonders relevanten Aspekt innerhalb der Prozessarchitektur dar.

Die Entscheidung darüber, welche Aspekte und Ergebnisse in den Verordnungsentwurf integriert werden und ihm somit seine zukünftige Gestalt geben und welche Ergebnisse hingegen nicht berücksichtigt werden, liegt grundsätzlich und allein bei der jeweiligen Behörde als verfahrensführende Institution. Nichtsdestotrotz gibt es in der Regel eine hohe Erwartungshaltung der Teilnehmenden, transparent nachvollziehen zu können, welche ihrer Ergebnisse wie integriert wurden beziehungsweise welche Ergebnisse es nicht wurden – und zugleich auch die jeweiligen Gründe dafür zu erfahren.

Bislang mangelt es an etablierten Kommunikationsregeln ebenso wie an Erfahrungswerten, in welcher Form eine Nachvollziehbarkeit auch für die interessierte nichtfachliche Öffentlichkeit einfach zu gewährleisten ist. Eine Möglichkeit, wenngleich recht aufwändig, könnte sein, alle Ergebnisse nach Berücksichtigung/Nichtberücksichtigung aufzuschlüsseln und überdies die entsprechend modifizierten Passagen im Verordnungstext kenntlich zu machen.

---

### ***Eine Überlegung zum Ergebnisumgang formulierte das Öko-Institut beispielhaft für den Prototypen „Dialog Endlagersicherheit“:***

*„[...] würde es sich beispielsweise anbieten, die zusammengefassten Ergebnisse der Beteiligungsformate zunächst nochmals den Teilnehmenden zur Kommentierung vorzulegen und dann ggf. modifizierte Ergebnisse bei der Überarbeitung der Verordnung entweder zu berücksichtigen oder ggf. begründet abzulehnen.“*

*Quelle: Mbah et al. (2019), S. 5*

## 2.7 Literaturempfehlungen

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2018): Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Allianz Vielfältige Demokratie (Hg.) (2018): Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2012): Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neue Beteiligungsmodelle, Gütersloh.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.) (2011): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Wien.

Funcke, Amelie; Havenith, Eva (2017): Moderations-Tools

Holstenkamp, Lars; Radke, Jörg (Hg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden.

Hoppe, Marie (2014): Wertewelt Bürgerbeteiligung. Eine Studie zu den Einstellungen von Politik, Verwaltungen und Bürger/innen. Bonn.

Nanz, Patricia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.

Schreiber, Annika (2020): Mediation als Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 25 Abs. 3 VwVfG. Baden-Baden.

Sommer, Jörg (Hg.) (2015): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Band 1. Berlin

Sommer, Jörg (Hg.) (2017): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Band 2. Berlin

Sommer, Jörg (Hg.) (2019): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Band 3. Berlin

Stiftung Mitarbeit & ÖGUT (Hg.) (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch. Bonn.

Veciana, Stella; Neubauer, Claudia (2016): Demokratisierung der Wissenschaft. Anforderungen an eine nachhaltigkeitsorientierte partizipative Forschung. Bonn

## 2.8 Literaturverzeichnis

Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): *Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. 1. Auflage. Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung; Allianz Vielfältige Demokratie (Hg.) (2017): *Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen*. Gütersloh.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hg.) (2019): *Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*. Berlin.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hg.) (2020): *Dialog Endlagersicherheit: Neue Beteiligungskonzepte zur Verordnung zu Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen*. Schlussbericht. Berlin.

Domasch, Silke; Zschesche, Michael (2018): *Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren*. Gutachten für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE). Berlin.

Renn, Ortwin (2013): *Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf*. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*. Wiesbaden. S. 71–96.

Mbah, Melanie; Spieth-Achtnich, Angelika; Chaudry, Saleem (2019): *Evaluationsbericht zum Projekt „Neue Beteiligungskonzepte zu den nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen“*. Anlage zum Schlussbericht „Dialog Endlagersicherheit“ für das BMU (interner Bericht, nicht veröffentlicht). Öko-Institut e.V.

