

# Kurzzusammenfassung der Evaluation der BEKO-Beteiligung



**BEKO**



Bürger- und Öffentlichkeits-  
beteiligung am integrierten  
Energie- und Klimaschutzkonzept

erstellt von:

O. Scheel, S.-K. Wist

ZIRIUS - Uni Stuttgart

Seidenstraße 36

70174 Stuttgart

oliver.scheel / sarah-kristina.wist @sowi.uni-stuttgart.de

für:

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden Württemberg

Referat für Grundsatzfragen des Klimaschutzes und Recht

## Kurzzusammenfassung des Berichts

Um es dem Leser zu ermöglichen sich einen schnellen Überblick über die Ergebnisse dieses Berichts zu machen, werden die wichtigen Ergebnisse in diesem Kapitel zusammengefasst dargestellt. Einen genaueren Blick auf die Ergebnisse vermitteln die jeweiligen „Fazit“-Abschnitte am Ende jedes Auswertungskapitels. Für den kompletten Überblick über verwendete Methoden und der Messkonzepte lesen Sie bitte den Text des jeweiligen Kapitels. *Kursive* Begriffe werden dort auch näher erläutert.

Die Überprüfung der Soziodemographie unter allen Befragten ergab drei Unterschiede zwischen den BEKO-Teilnehmenden und der durchschnittlichen Bevölkerung: Mit drei Vierteln waren die Männer überrepräsentiert und um 3 bis 9 Jahre älter als der Bundesdurchschnitt. Besonders auffällig war die Verschiebung hin zu hochgebildeten Teilnehmenden – alle drei Verzerrungen sind allerdings typisch für intensive Beteiligungsformate bei komplexen Themen.

Das im Verlauf der BEKO erste Beteiligungsangebot war die **Webseite** (<http://www.beko.baden-wuerttemberg.de/>) auf der vom 17.12.2012 bis 31.1.2013 die IEKK-Maßnahmen kommentiert und bewertet werden konnten. Über die BEKO-Webseite wurden 6.742 Kommentare und 82.205 Bewertungen verteilt über die 110 Maßnahmen von Bürgern eingegeben.

Weniger Besuche pro Tag dafür längere Nutzung der Seiten trat während der Wochenenden und über die (Weihnachts-) Feiertage auf. Daraus leitet sich die Empfehlung ab, dass deliberative Formate, die auf breite Beteiligung besonderen Wert legen, ihre Feldphase auf Arbeitswochen legen sollten, Formate mit dem Anspruch intensiver Nutzung und / oder komplexen Themenstellungen eher in Ferien planen sollten.

Die gleichmäßige Verteilung der online Nutzer über die vier Regierungsbezirke Baden-Württemberg hat positiv überrascht, da auf die Selbstrekrutierung der Nutzer einer offenen Internetseite nicht steuernd eingegriffen werden kann.

Insgesamt werden die Maßnahmen befürwortet, keine im arithmetischen Mittel abgelehnt. Besonders positiv wurden Maßnahmen bewertet, die sich mit Themen wie dem konsequenten Weiterverfolgen des Atomausstiegs, der Weiterentwicklung von Stromspeichertechnologien und Steigerungen der Energieeffizienz im Bereich der Kommunen beschäftigen. Kritisch sehen die Bürger vor allem den Ausbau der Geothermie: der blick auf die Kommentare zeigt, dass die Mehrheit (61%) der Bürger risikobedingt Tiefenbohrungen klar ablehnen.

78% der befragten Online-Nutzer *akzeptieren* es dass nicht alle Bürgervorschläge umgesetzt werden können – ein wichtiger Punkt der dem Bild des uneinsichtigen „Wutbürgers“ widerspricht. Ebenso verstehen 85% der Befragten, dass nur die Maßnahmen des IEKK in der BEKO zur Debatte standen, nicht etwa die Klimaziele.

Insgesamt sieht die starke Mehrheit von 84% ein Onlineangebot als effizienten Teil einer Beteiligung an. Dies ist eine zentrale Erkenntnis für online-vermittelte Beteiligungsformate. Die Personen, die diese nutzen, sind klar der Meinung, dass sie ohne großen Aufwand ihre Meinung artikulieren können. Erkennbar ist auch, dass die BEKO in diesem zentralen Bereich punkten konnte: Jeweils über 93% der Befragten waren mit der Ausgestaltung des Angebots Maßnahmen zu bewerten und zu kommentieren zufrieden.

Zweiter Bereich des Berichts sind die schriftlichen Befragungen unter den **Bürgern und Verbändevertretern**, die an **Diskussionstischen** über die Maßnahmen jeweils eines Themenbereichs diskutierten.

Die Motivation zur Teilnahme ist bei Bürgern vor allem ein starkes Umweltbewusstsein gepaart mit der Hoffnung von der Politik „gehört“ zu werden. Verbände geben als Teilnahmemotivation an, sich Einblick in die Positionen anderer Fachverbände zu verschaffen vor der eigentlichen Anhörung.

Für beide Gruppen, Verbände und Bürger, ist a) die Ergebnisoffenheit des Beteiligungsverfahrens und b) das Versprechen, dass die Beteiligungsergebnisse ernsthafte Wirkung auf die politische Entscheidung haben, die absolut wichtigsten Qualitätskriterien für die BEKO und Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt. Ebenfalls für beide Gruppen ist ein transparenter Umgang mit den erzielten Ergebnissen und eine transparente Kommunikation des Mandats sehr wichtig (dies erreicht die BEKO bei 75-80% der Befragten – ein guter Wert), Bürger erhoffen sich zusätzlich von Beteiligungsformaten auch einen Informationsgewinn über das Thema.

Auch die *Akzeptanz* mit der bei der BEKO gewählten Vorgehensweise (Verfahrensgerechtigkeit) zur Findung gemeinsamer Empfehlungen wurde in den Befragungen bei beiden Teilnehmendengruppen nachgewiesen.

Die Veranstaltungen werden von den Bürgern sehr gut, von den Vertretern der Verbände gut bewertet, ebenso wie die wahrgenommene *Fairness* der Argumentaustauschs, der Gesprächsatmosphäre an den Tischen.

Etwas schwächer wird die *Effektivität* bewertet, da die eigentliche Ergebnisqualität oftmals an die Umsetzung der Ergebnisse in der Zukunft gekoppelt wird.

Die BEKO wird von drei Vierteln der Befragten als *effizient* bewertet. Die Gegenstimmen führen vor allem organisatorische Hemmnisse wie zu kurze Diskussionszeiten und zu volle Räume an. Insgesamt ist die Zufriedenheit größer, wenn es um die Bewertung des Prozesses der BEKO geht als um deren Ergebnisse. Die *Effizienz* wird also besser bewertet als *Effektivität*.

Die bilanzierende *Zufriedenheitsmessung* unter den Teilnehmenden stellt der BEKO bei den Bürgern hervorragende, bei den Verbänden gute Noten aus. Die Bürger begründen ihre positive Bewertung auffallend häufig mit der großen Freude darüber an den Entscheidungen der Politik durch die Öffentlichkeitsbeteiligung direkt Mitsprache üben zu können.

Methodische Verbesserungsvorschläge, wie mehr Zeit zur Debatte der Themen stehen im Mittelpunkt der wenigen kritischen Anmerkungen der Bürger sowie der Verbändevertreter. Jenseits methodischer und organisationaler Anmerkungen wird die Beteiligung auch bei den Verbänden klar begrüßt.

Bei der **Nachbefragung** (Februar 2014), die eine Replikation bereits durchgeführter Befragungen darstellte, wurden keine Hinweise auf ein grundsätzliches Umdenken, einer neuen Bewertung der BEKO durch den Abstand der Zeit beobachtet. Die Messungen wurden allesamt nach fast einem Jahr bestätigt, wenn auch nur eine kleine Gruppe der Befragten erneut zur Verfügung standen.

Die in der Konzeption angestrebte Transparenz der Ziele und Methoden der BEKO konnte nachgewiesen werden. Die Zufriedenheit mit dem Umgang der BEKO-Ergebnisse ist verhalten positiv: Äußerungen der Befragten zeigen, dass diese sich mehr und für sie konkreter nachvollziehbare Änderun-

gen am IEKK-Entwurf gewünscht haben. Auch eine schnellere Umsetzung der Empfehlungen wird gewünscht oder erhofft.

Da die BEKO als ehrlichgemeinte Einladung zur Politik-Mitbestimmung seitens der Bürger verstanden wurde, konnten auch Hinweise auf einen geringen Vertrauenszuwachs gegenüber der Verwaltung (und Politik) gefunden werden.

Den Diskussionstischen folgten zeitlich sogenannte **Reflexionssitzungen** in denen Vertreter der Bürgertische mit Vertretern der Verbändetische gemeinsam die BEKO-Empfehlungen diskutierten. Mit jedem Teilnehmenden dieser Veranstaltungen wurden daher zwei Interviews geführt.

In diese Sitzungen gingen die beiden Parteien mit Vorurteilen: Die Verbände erwarten mangelndes Fachwissen und -verständnis der Bürger, die Bürger erwarten klaren Interessenslobbyismus und harte Verhandlungstaktik seitens der Verbände. Beide Seiten zeigen sich (abzüglich vereinzelter Gegenstimmen) in der Nachbefragung (Interviews und schriftliche Befragung – hier liegt eine doppelte Messung vor) über den Verlauf der Reflexion positiv überrascht. Die Positionen waren näher beieinander als erwartet und durch die positive, respektvolle Diskussion miteinander wurden bestehende Vorurteile abgebaut. Es konnten erstaunlich viele gemeinsame Positionen als Empfehlung formuliert werden.

Die Reflexion stellt sich damit als Überraschungserfolg der BEKO-Beteiligung heraus, da nicht nur erfolgreich gemeinsame Kommunikation über das Thema erzielt wurde, sondern auch ein deutlicher Abbau von Vorurteilen und ein Verständnis der anderen Seite in strittig gebliebenen Punkten erreicht wurde. Dieses Ergebnis unterstreicht auch die Bedeutung von Beteiligungsverfahren als Kommunikationsplattform für Gesellschaftsgruppen, die sich sonst nicht begegnen. Diese positive vertrauensbildende Wirkung erfolgt unabhängig von dem eigentlichen Ergebnis einer Beteiligung.

Die **Befragung der Vertreter der Verwaltung** zeigt, dass selbst anfangs skeptische Befragte ein positives Gesamtfazit der BEKO ziehen. Dabei wird der Prozess der BEKO positiver eingeschätzt, als die Ergebnisse. Ein Großteil der Befragten hebt die gelungene Involvierung von Verbänden und Bürgerschaft sowie die offene Atmosphäre der Diskussionstische hervor. Die Ergebnisfunktionalität wird an den Tischen, an denen vorher von der Verwaltung nicht bedachte Aspekte Eingang fanden, positiver bewertet, als an Tischen, an denen dies nicht der Fall war.

Fast alle Befragten betonen den erheblichen Zeitaufwand, der durch die Bearbeitung der Empfehlungen entstanden ist. Alles in allem dürfen Beteiligungsverfahren nicht dazu führen, dass der Verwaltung weitere Ressourcen, namentlich Zeit und Personal, genommen werden.

Die **Befragung der Politiker** ergab vor der BEKO eine offene Haltung gegenüber des Beteiligungsformats. Nach der Beteiligung kann ein Unterschied zwischen Regierungsseite und Opposition gefunden werden: die Regierungsseite bewertet die BEKO durchweg positiv, die Opposition sieht die weiteren Schritte zur Erstellung des IEKK kritisch (fehlende Anhörung im Parlament) und äußert sich nicht zur BEKO, die nicht weiter beobachtet wurde.

Die begleitende **Medienanalyse** ergab, dass die BEKO trotz hohem Aufwand (zwei Landespressekonferenzen) kaum Resonanz in der Berichterstattung der Lokal- und Regionalpresse erzielte. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Aussagen einiger Teilnehmender, die bemängelten erst durch den Rekrutierungsanruf über das Vorhaben informiert worden zu sein.

Im Gegensatz dazu wurde im Internet über den Zeitpunkt der zweiten Landespressekonferenz hinaus berichtet, da sowohl Interessengruppen als auch Verbände aufgrund ihrer persönlichen Betroffenheit größeres Interesse an der BEKO aufweisen. Es überwiegt dabei eine sachlich-neutrale und informierende Berichterstattung. Die BEKO wurde also nicht als konfliktbehaftetes Thema in der Öffentlichkeit kommuniziert.

- ➔ Die BEKO wurde von allen Teilnehmenden in allen Befragungen (vorher, während der Beteiligung und danach, sowie mit einem halben bis einem Jahr Abstand) durchweg und in allen erfassten Unteraspekten im Durchschnitt immer positiv bewertet. Auch die Offenen Abfragen und Interviews ergaben immer einen Überhang positiver Kommentare und Äußerungen gegenüber den Kritikpunkten. Daraus ergibt sich das Gesamtfazit, dass die BEKO aus Sicht der Teilnehmenden, der Initiatoren und Adressaten sowie den Medien als Spiegel der öffentlichen Meinung erfolgreich war.
- ➔ Trotz der methodischen Komplexität des Beteiligungsformats (unterschiedliche Rekrutierungen, unterschiedliche Sitzungsformate oder Beteiligungsmedien, etc.) und des großen Umfangs des Mandates konnten jenseits einzelner Organisatorischer Kritikpunkte kein das Gesamtprojekt gefährdendes Problem identifiziert werden.
- ➔ Die Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Verfahren der BEKO ist sehr groß, die Zufriedenheit mit den Ergebnissen und deren Verwendung ist schwächer, aber deutlich positiv.

Dies führt zu folgenden Schlüssen für zukünftige Beteiligungsprojekte:

- **Öffentliche Kommunikation:** Eine größere Berichterstattung in der Öffentlichkeit soll zukünftig helfen, die Verfahren einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Gerade in Verbindung mit der hohen Prozesszufriedenheit, die die BEKO bei allen Teilnehmenden erreichen konnte wäre hier eine Ausstrahlungsmöglichkeit in die Gesellschaft gegeben. Da unter allen Teilnehmenden die deutliche Mehrzahl in den Schlussbefragungen die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsanspruchs erkennt, ist hier durch eine breitere Bekanntheit (und höhere online Teilnehmerzahlen) mehr vertrauensstiftendes Wirkpotential für zukünftige Beteiligungsprojekte aktivierbar.

- **Onlineteilnahme als Angebot:** Diskussionstische werden aus Kosten- und Organisationsgründen immer einem kleinen Teil der Bürgerschaft vorbehalten sein. Hier hat sich das Angebot Online eigene Kommentare und Bewertungen abzugeben als sinnvolle Erweiterung von Beteiligungen gezeigt. Nur wenige Nutzer eines solchen Online-Angebots sehen diese Form als klare Benachteiligung (ca. 20 %) an, die meisten loben es als zeiteffiziente Möglichkeit der Beteiligung großer Bevölkerungsteile.

- **Transparenz der Ziele und Mandate von Beteiligung:** Auch schon kleinste Ungenauigkeiten in die Vermittlung von Sinn und Zweck einer Beteiligung führen zu einer Überschätzung des Mandats der Beteiligung durch die Bürger. Beim Vergleich der Ergebnisse mit den Erwartungen entsteht dann eine Enttäuschung, die zu einer Verschärfung der Probleme führt, die mit Beteiligung zu bekämpfen versucht wurden.

- **Strukturelle Verankerung:** Wird auf allen Seiten als wichtigen Schritt der Verankerung von Beteiligung gesehen. Hier werden je nach Akteur unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen, hier einige Beispiele:

- Schaffung von hausinternen, den Referaten übergeordneten Stellen, In der Verwaltung die speziell für das Thema Beteiligung zuständig sind. Schulungen über den Umgang mit Beteiligungsergebnissen sind hier ebenfalls wichtig.
- Etablierung kommunaler oder regionaler Bürgerverbände, die als Äquivalent zu bestehenden Verbänden die Bürgerinteressen vertreten und in Anhörungen eingeladen werden.
- Klare, verbindliche Regeln für den Ablauf und Umfang von Beteiligung um die Planbarkeit großer Projekte für die private Wirtschaft und öffentliche Hand nicht weiter zu erschweren.

- **Zuspitzung der Fragestellung:** Bei zukünftigen Verfahren ist zu bedenken, die Fragestellung zu fokussieren. Hier kann die Größe des Themas einer Beteiligung zu einer Überforderung der Befragten führen oder der Überblick verloren gehen.