Bundesamt
für die Sicherheit
der nuklearen Entsorgung

Einordnung des Abschlussberichts „Externe Evaluation Fachkonferenz Teilgebiete“

Stand: Februar 2022

Die Fachkonferenz Teilgebiete ist ein Novum unter den Beteiligungsformaten. Die überregionale Ausrichtung und Heterogenität der Teilnehmenden, die Selbstorganisation eines auf mehrere Monate ausgelegten Formats, für das es keine Blaupause gibt, die Komplexität des Beratungsgegenstandes und die Einbettung in einen langfristigen, mehrstufigen und vielschichtigen Beteiligungsprozess machen dieses Format - wie das Partizipationsverfahren zur Endlagersuche insgesamt - einzigartig. Zur Weiterentwicklung und Stärkung des Verfahrens sind im Sinne eines lernenden Verfahrens Auswertungen und Evaluationen wichtige Instrumente.

Das BASE hat daher die Fachkonferenz Teilgebiete durch ein externes Unternehmen evaluieren lassen. Auftragnehmer war das *nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH Berlin (in Folge abgekürzt nexus).* Die ursprüngliche Projektlaufzeit von September 2020 bis Juli 2021 wurde aufgrund der Terminverlegung der Fachkonferenz Teilgebiete[1] auf Oktober 2021 verlängert.

Ziele der Evaluation waren gemäß Ausschreibung des BASE vom 06.08.2020:

a) Erkenntnisse über die Umsetzung der Fachkonferenz Teilgebiete, ihre Arbeitsweise, ihren Verlauf und über das Zustandekommen von Ergebnissen aus Sicht der Teilnehmenden sowie die Erfassung von intendierten und nicht-intendierten Wirkungen: Die Erkenntnisse aus der systematischen Bewertung der Untersuchungsergebnisse sollen dem BASE bei der Planung und Umsetzung weiterer Beteiligungsmaßnahmen im Rahmen des Standortauswahlgesetzes (StandAG) dienen.

b) Übergreifende wissenschaftliche Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren von Öffentlichkeitsbeteiligung als aktueller Beitrag zum wissenschaftlichen Diskurs der Beteiligungsforschung

c) Empfehlungen zur Evaluation des weiteren Beteiligungsprozesses im Rahmen des StandAG

Die quantitativen und qualitativen Erhebungen fanden begleitend zur Fachkonferenz Teilgebiete statt, beginnend mit dem Auftakttermin im Oktober 2020. Dies ermöglichte es, Entwicklungen im (Zeit-) Verlauf sichtbar zu machen. Neben den insgesamt vier Konferenzterminen wurden zusätzliche Arbeitsgremien und Diskussionsarenen berücksichtigt, beispielsweise die öffentlichen Sitzungen der Arbeitsgruppe Vorbereitung und der Themen-Arbeitsgruppen.

Die vorliegende Einordnung benennt zentrale Ergebnisse der Evaluation und Schlussfolgerungen sowie mögliche Handlungsoptionen aus Sicht des BASE.

[1] Auf Wunsch der Teilnehmer:innen der Fachkonferenz Teilgebiete hatte das BASE den zweiten und den dritten Termin verlegt: https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/Endlagersuche/DE/0303_neuterminierung_fachkonferenz.html

Übergeordnete Einschätzungen

Der Abschlussbericht gibt einen Einblick in die wahrgenommene Umsetzung der Fachkonferenz und die Möglichkeiten aber auch Grenzen der Beteiligung aus der Perspektive der befragten Teilnehmenden.

Insgesamt zieht nexus in seinem Bericht eine positive Bilanz der Fachkonferenz. Der Fachkonferenz sei es gelungen, den gesetzlichen Auftrag, die Erörterung des Zwischenberichts in eigenverantwortlicher Arbeitsweise, umzusetzen und umfangreiche Ergebnisse zu erarbeiten. Dabei hat die Zufriedenheit mit der Durchführung der Fachkonferenz und mit den Möglichkeiten des inhaltlichen Dialogs stetig zugenommen. Die Fachkonferenz habe dabei nicht nur zum überregionalen fachlichen Austausch und Wissenstransfer beigetragen. Die Evaluator:innen stellten zudem fest, dass das Vertrauen in das Standortauswahlverfahren unter den befragten Teilnehmenden insgesamt im Verlauf der Fachkonferenz gestiegen sei.

Hervorzuheben ist zudem die Anerkennung der Befragten für die Leistung der Arbeitsgruppe Vorbereitung (vgl. Kapitel 3.4.5), welche die drei Beratungstermine der Fachkonferenz inhaltlich und konzeptionell vorbereitete.

Vielfalt in der Beteiligung erhöhen

Der Abschlussbericht zeigt, dass die Zusammensetzung der Teilnehmenden gemäß der im Standortauswahlgesetz genannten Statusgruppen (Bürger:innen, Vertreter der Gebietskörperschaften, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft) über den Verlauf der drei Beratungstermine variierte: Nach Aussagen der Befragten hat die Anzahl der Bürger:innen über den Zeitraum der Veranstaltungen leicht abgenommen, während sie bei den Vertreter:innen der Gebietskörperschaften etwas anstieg. Darüber hinaus attestiert die Evaluation eine Unterrepräsentierung der Teilnehmenden der Altersgruppe unter 30 Jahren sowie von Teilnehmenden ohne (Fach-)Hochschulabschluss (vgl. Kapitel 3.1.). Zugleich identifizieren die Evaluator:innen einen „motivierten Kern“ (Abschlussbericht, S. 26), der sich bei der Fachkonferenz gebildet und aktiv in die Planung eingebracht habe.

Basierend auf diesen Erkenntnissen strebt das BASE an (1) zukünftige Formate sowohl zur Beteiligung als auch Information über die Endlagersuche noch stärker an den Zielen der Diversitätsförderung und Inklusion auszurichten sowie (2) das Engagement des „motivierten Kerns“ weiter zu fördern.

Im bereits begonnenen Dialog mit Vertreter:innen der jungen Generation hat das BASE erste Erfahrungen gesammelt, um zielgruppenspezifische Formate gemeinsam zu erarbeiten und umzusetzen. Der kontinuierliche Dialog war Grundlage dafür, schon jetzt in der Beteiligung junge Stimmen fest zu verankern.[2] Darüber hinaus werden im BASE Maßnahmen für eine zielgruppenorientierte cross-mediale Ansprache ausgebaut, nicht nur mit Blick auf die junge Generation, sondern auch, um bislang wenig erreichten Zielgruppen das Thema Endlagersuche näherzubringen. Zur Förderung des weiteren Engagements der Zivilgesellschaft hat sich das BASE bei der gemeinsamen Entwicklung von ergänzenden Beteiligungsformaten verstärkt für Mitgestaltungs – und Mitwirkungsmöglichkeiten eingesetzt.

[2] Informationen zur Beteiligung der jungen Generation und zu Möglichkeiten diese mitzugestalten finden sich unter diesem Link.

Die starke Präsenz von Vertreter:innen der Gebietskörperschaften ist ein Indiz für die besondere Rolle, die Kommunen im Verfahren spielen. Sie sind erste Ansprechpartner der Bürger:innen in den Regionen. Sie benötigen daher zielgruppengerechte Informationen zu Beteiligungsmöglichkeiten und zum Verlauf des weiteren Verfahrens. Hier wird das BASE konsequent den bereits eingeschlagenen Weg zum Dialog mit den Kommunen weiter verfolgen.

Eigenverantwortliche Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten fördern (vgl. Kapitel 3.4)

Die Evaluation zeigte auf, dass Befragte mehrheitlich nach eigener Aussage über inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Formate verfügten. Über aktive Formen der Mitwirkung (z.B. Planung der Arbeitsweise und Einbringen von Beiträgen) hätten sich Teilnehmende nicht nur in Diskussionen eingebracht, sondern darüber hinaus auch in die Ausgestaltung der Fachkonferenz. Auch der informelle Austausch sei nach Aussage einiger Befragter im digitalen Format ermöglicht worden, obgleich die Möglichkeiten dazu beim 3. (hybriden) Beratungstermin angestiegen seien.

Die eigenverantwortliche Gestaltung der Fachkonferenz sei von den Befragten überwiegend positiv wahrgenommen worden. Entgegen anfänglich geäußerter Kritik und Skepsis wurde die Selbstorganisation als Arbeitsweise im Laufe der Konferenz zunehmend als gelungen bewertet. Gleichzeitig hätten die befragten Teilnehmer:innen die Chancen eher als gering wahrgenommen, sich in die Planung der Arbeitsweise der Fachkonferenz einzubringen (vgl. Kapitel 3.4.4).

Im Beteiligungskonzept https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20211103_Beteiligungskonzept_bis_Regionalkonferenzen.html welches das BASE nach Ende der Fachkonferenz gemeinsam mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft erarbeitet hat, ist dieser Aspekt verankert. Das Praxiswissen aus der Partizipation zeigt, dass ko-kreativ und bottom up entwickelte Formate eine stärkere Verbindlichkeit und Legitimation entfalten können. Diese Möglichkeiten wird das BASE bei der Ausgestaltung zusätzlicher Beteiligungsformate weiter nutzen. Sie sollen helfen, das Standortauswahlverfahren als gemeinwohlorientierte und gesamtgesellschaftliche Zukunftsaufgabe zu stärken. Dabei gewährleistet die kooperative Arbeitsweise nicht nur ein gemeinsam getragenes Ergebnis, sondern führt zur frühzeitigen Identifizierung und Lösung möglicher Konflikte und Dissense.

Digitale Beteiligungsmöglichkeiten

Aus Sicht des BASE sind die Vielfalt an Tools und Formaten von Online-Veranstaltungen, die in den letzten Jahren bedingt durch die Pandemie-Situation verstärkt zum Einsatz kamen, eine potentielle Bereicherung für Beteiligungsmaßnahmen. Hier gilt es die digitalen Möglichkeiten mit Blick auf Chancen und auch Risiken zielgruppengerecht zu entwickeln und umzusetzen. Hierzu hat das BASE auch ein Forschungsvorhaben https://www.base.bund.de/DE/themen/fa/sozio/documents/DigiBeSt.html beauftragt.

Es ist unbestritten, dass die Möglichkeiten der Interaktion und Vernetzung im digitalen Raum Grenzen finden. Sie können die persönlichen Begegnungen, die entscheidend für den Vertrauensaufbau sind, nicht ersetzen. Gleichwohl nimmt das BASE aus den Erfahrungen der Fachkonferenz und der Evaluation mit, dass hier die Möglichkeiten der digitalen Formate verbessert werden können und sollten. Das BASE unterstützt den Hinweis von nexus, dass das Format der Beteiligung (online, offline, hybrid) sich in Abhängigkeit zum jeweiligen Gegenstand und Ziel ergeben sollte.

Schlussfolgerungen und Konsequenzen für weitere Evaluationen der Beteiligung

Ziel des BASE ist eine kontinuierliche Evaluation des Beteiligungsprozesses zur Standortauswahl. Evaluation ist ein relevanter Baustein des lernenden Verfahrens. Durch wissenschaftsbasierte Reflexion der durchgeführten Formate soll eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden. Angestrebt wird, dass Handlungsempfehlungen künftiger Evaluationen konkret am Standortauswahlverfahren ausgerichtet werden und zugleich auf aktuellen partizipationswissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Die dabei verwendeten Evaluationsansätze müssen zukünftig wesentlich stärker an den Beteiligungsformaten bzw. dem Beteiligungsziel ausgerichtet werden.

Die Evaluation der Fachkonferenz Teilgebiete, bei der standardisierte Fragebögen und stichprobenartige qualitative Interviews zum Einsatz kamen, bietet deskriptiv zuverlässige Erkenntnisse über die erreichten Zielgruppen oder Stimmungen. Sie bieten aber nur begrenzt Einsichten in differenzierte Wahrnehmungen und Meinungen zum Prozess. Auch gibt es wenige und begrenzt fassbare Aussagen über die Qualität der Arbeitsweise. Darüber hinaus fehlt ebenfalls ein eindeutiger Bezug zum Beteiligungsgegenstand, der Endlagersuche, die in ihren Bedingungen besondere Anforderungen an die Evaluation zum einen, und an die Beteiligung zum anderen stellt.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Punkte, die als *lessons learned* für weitere Evaluationen relevant sind:

- Die Evaluationsform ist passgenauer am Beteiligungsformat und seinen Besonderheiten sowie am Evaluationsgegenstand auszurichten.
- Bei der Methodik ist verstärkt ein Abgleich mit den aktuellen evaluations- und partizipationstheoretischen Grundlagen erforderlich.

Für den Beteiligungsprozess im Zeitraum bis zur Einrichtung der Regionalkonferenzen ist eine formative Evaluation geplant, die begleitend und partizipativ vorgeht. Gegenstand der Evaluation ist der Beteiligungs-Prototyp zur Begleitung der aktuellen Arbeiten der BGE mbH, welcher aus dem öffentlichen Fachforum und der Beratungs- und Planungsgruppe besteht. Der Prototyp ist per Definition noch unfertig und unvollständig. Das Erproben, das Iterieren und Weiterentwickeln des Beteiligungskonzepts, ist deshalb nicht zusätzlicher Aufwand, sondern vielmehr integraler Bestandteil des Prinzips. Durch das systematische Reflektieren ist gewährleistet, dass Vorschläge zur Veränderung und Anpassung noch im laufenden Prozess diskutiert werden und zur Anwendung kommen können.

Beim aktuell vorliegenden Beteiligungskonzept geht es darum, eine Arbeits- und Austauschweise zu probieren und zu etablieren, die tragfähig bis zur Einrichtung der Regionalkonferenzen ist. Ziel der Evaluation muss es daher sein, Hinweise und Erkenntnisse darüber zu generieren, ob die Arbeitsweise ihren jeweiligen Zweck für das Format erfüllt hat. Daraus ergeben sich folgende Schlussfolgerungen/Anforderungen an die Evaluation:

- Die Evaluation ist integraler Bestandteil der Arbeit in den konzipierten Formaten.
- Evaluatorische Maßnahmen sind daher fortlaufend, kontinuierlich, begleitend anzulegen.
- Die Evaluation des Prototyps sollte sich am Nutzen und am gemeinsam festgelegten Zweck der Formate ausrichten.

Um die Erkenntnisse der Evaluation Fachkonferenz Teilgebiete sowohl inhaltlich als auch methodisch für die Partizipation weiterzuentwickeln, plant das BASE im Rahmen der Beratungs- und Planungsgruppe im März 2022 ein Hearing mit Evaluationsexpert:innen und Wissenschaftler:innen.

Ziel ist es, Empfehlungen und Impulse für die Weiterentwicklung der Evaluation der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligungen im Rahmen der Endlagersuche zu formulieren.