

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 164

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtteils zu Teil A – Kapitel 1.4 (Arbeitsweise der Kommission)

Entwurf der Geschäftsstelle für die 20./21. Sitzung der Kommission am 21./22. Januar 2016

BEARBEITUNGSSTAND: 18.01.2016

1.4 Arbeitsweise der Kommission

1.4.1 Drei Phasen der Kommissionsarbeit

1.4.2 Wichtige Schritte und Zwischenergebnisse der Kommissionsarbeit

1 1.4 Arbeitsweise der Kommission

2 Aufgabe der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe war es, die Auswahl eines
3 Standorts vorzubereiten, der für die Lagerung insbesondere für hoch radioaktive Abfälle „die best-
4 mögliche Sicherheit für eine Millionen Jahre gewährleistet“. Dazu hat die Kommission die Regeln
5 des Standortauswahlgesetzes für die Standortsuche einer kritischen Prüfung unterzogen und vor
6 allem die Vorschriften für die Beteiligung der Bürger an der Standortauswahl, für die Partizipation,
7 fortentwickelt. Sie hat einen Weg ausgearbeitet, wie radioaktive Abfallstoffe dauerhaft mit best-
8 möglicher Sicherheit und zugleich mit Möglichkeiten der Fehlerkorrektur gelagert werden können.
9 Zudem hat sie sich auf Kriterien verständigt, mit deren Hilfe der Standort mit bestmöglicher Si-
10 cherheit ausgewählt werden kann. Auf Grundlage ihrer Vorschläge zu diesen Hauptaufgaben und
11 zu ihren weiteren Aufgaben nach dem Standortauswahlgesetz hat die Kommission Empfehlungen
12 an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung formuliert, die nun durch Änderung gesetzlicher
13 Vorschriften oder auch durch Verwaltungshandeln umzusetzen sind.

14 Die dauerhaft sichere Lagerung radioaktiver Abfallstoffe ist eine staatliche Aufgabe. Damit die
15 Suche nach einem Standort gelingt, der bestmögliche Sicherheit gewährleisten kann, braucht der
16 Staat allerdings Unterstützung durch die Wissenschaft und aus der Gesellschaft. Die Vielschich-
17 tigkeit der Aufgabe Standortsuche spiegelte sich bereits in der Zusammensetzung der Kommission
18 Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe wider. Der Standort für eine dauerhafte Lagerung mit
19 bestmöglicher Sicherheit soll in einem wissenschaftsbasierten Verfahren gefunden werden. Ein
20 Viertel, 8 von 32 Mitgliedern, wurden als Wissenschaftler in die Kommission berufen: fünf Na-
21 turwissenschaftler, zwei Juristen und ein Technikphilosoph. Acht weitere Mitglieder zogen als
22 Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, der Gewerkschaften, der Industrie, der Religionsgemein-
23 schaften und der Umweltverbände, in das Gremium ein. Acht Vertreter der Bundestagsfraktionen
24 und acht Ländervertreter repräsentierten in der Kommission verschiedene politische Ebenen. Eine
25 dauerhafte bestmöglich sichere Lagerung radioaktiver Abfallstoffe erfordert ein konstruktives Zu-
26 sammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen. Auch das zeigen bisherige deutsche Endlager-
27 vorhaben, mit denen sich die Kommission im Bestreben daraus zu lernen auseinandergesetzt hat.

28 Zu gleichberechtigten Vorsitzenden der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
29 wurden Ursula Heinen-Esser und Michael Müller berufen, beide ehemalige Parlamentarische
30 Staatssekretäre und langjährige Bundestagsabgeordnete. Sie leiteten abwechselnd die Sitzungen
31 des Gremiums. Die Kommission konnte ihre Arbeitsschritte selbst festlegen, sich selbst eine Ar-
32beitsstruktur geben und auch die Regeln ihrer Arbeit in einer Geschäftsordnung soweit bestimmen,
33 wie sie nicht durch das Standortauswahlgesetz vorgegeben waren. Das Gesetz siedelte die Kom-
34 mission beim Umweltausschuss des Deutschen Bundestages an, verlieh ihr eine eigene Rechtsna-
35 tur. Die Kommission sollte zugleich wissenschaftlichen Sachverstand bündeln, gesellschaftliche
36 Gruppen repräsentieren und Empfehlungen für die Gesetzgebung und die Exekutive erarbeiten.

1 Zeitnah zur Wahl ihrer Mitglieder durch Bundestag und Bundesrat¹ traf die Kommission unter
2 dem Vorsitz von Ursula Heinen-Esser und von Michael Müller am 22. Mai 2014 zum ersten Mal
3 zusammen. Die ersten Sitzungen waren bestimmt von Beratungen über die Geschäftsordnung² und
4 über ihr Arbeitsprogramm³. Ihre Geschäftsordnung beschloss die Kommission in ihrer 3. Sitzung
5 am 8. September 2014 einstimmig. Anknüpfend an die Bestimmungen des Standortauswahlge-
6 setzes zur Kommissionsarbeit und auch an den Beschluss, den der Deutsche Bundestag mit breiter
7 Mehrheit bei der Einsetzung der Kommission gefasst hat⁴, betonte sie den Willen zum Konsens.
8 Die Kommission bemühe sich „zu allen Fragen eine einvernehmliche Lösung zu finden, da der
9 Erfolg der Kommissionsarbeit letztlich davon abhängt, dass ein breiter Konsens zustande
10 kommt“⁵, hieß es in der Geschäftsordnung.

11 Dieser Abschlussbericht, über den die Kommission [vollständiges / bis auf einige wenige Punkte]
12 Einvernehmen erzielen konnte, erreicht dieses selbst gesetzte Ziel. Wie es das Standortauswahl-
13 gesetz vorsieht, waren bei der Schlussabstimmung über den Bericht lediglich die 16 Kommissi-
14 onsmitglieder, die Wissenschaft und gesellschaftliche Gruppen repräsentieren, stimmberechtigt.
15 Alle Kommissionmitglieder hatten aber die Möglichkeit durch Sondervoten vom Bericht abwei-
16 chende Auffassungen zu Protokoll zu geben. Dass der Bericht [nur wenige/keine/praktisch keine]
17 Sondervoten enthält, zeigt, dass die Kommission tatsächlich einen Konsens erreicht hat und ihre
18 Empfehlungen einmütig ausspricht.

19 In ihrer Geschäftsordnung verpflichtete sich die Kommission vor allem zu einer transparenten Ar-
20beitsweise und räumte ihren Mitgliedern weite Minderheitenrechte ein. Bereits 6 der 32 Kommis-
21sionsmitglieder erhielten das Recht, Aufträge an externe Gutachter oder eine Anhörung externer
22 Sachverständiger durchzusetzen. Im Sinn einer transparenten Arbeit tagten die Kommission selbst
23 und auch von ihr eingerichtete Arbeits- oder Ad-hoc-Gruppen grundsätzlich öffentlich. Nur soweit
24 Beratungen Rechte Dritter berührten, war die Öffentlichkeit von Teilen von Sitzungen ausge-
25schlossen. Dies war der Fall, wenn sich die Kommission mit Angeboten von Dienstleistern oder
26 Gutachtern zu Ausschreibungen zu befassen hatte, die aus Gründen des Geschäftsgeheimnisses
27 nicht öffentlich erörtert werden konnten.

28 Die Sitzungen der Kommission wurden live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen,
29 Videomitschnitte der Sitzungen anschließend auf der Internetseite der Kommission veröffentlicht.
30 Dort wurden auch Audio-Aufzeichnungen der Sitzungen der Arbeits- und Ad-hoc-Gruppen zum
31 Download bereitgestellt. Auf der Internetseite waren zudem alle relevanten Beratungsunterlagen,
32 soweit dem keine Rechte Dritter entgegenstanden, als Kommissions-Drucksachen oder Kommis-
33sions-Materialien der Öffentlichkeit zugänglich. Die Kommission richtete zudem im Frühjahr
34 2015 ein Internetforum ein und ließ ihren Internetauftritt so umgestalten, dass Interessierte die

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1070 und 1071 mit Plenarprotokoll 18/30 sowie Bundesratsdrucksache 143/14; für die zwei Vertreter der Umweltver-
bände gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 StandAG: Bundestagsdrucksache 18/1452 mit Plenarprotokoll 18/35 und Bundesratsdrucksache 215/14.

² Siehe Anhang,

³ Vgl. insbesondere K-Drs. 10 und 17

⁴ Vgl. hierzu den Antrag der Fraktionen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Bildung der Kommission „Lagerung hoch
radioaktiver Abfallstoffe“ – Verantwortung für nachfolgende Generationen übernehmen“, Bundestagsdrucksache 18/1068.

⁵

1 Inhalte der Website auch mit mobilen Endgeräten abrufen konnten. Von da ab verfügte die Webs-
2 ite auch über ein integriertes Dokumentenarchiv.

3 Mit zahlreichen Dialogveranstaltungen, vom „Bürgerdialog Standortsuche“ bis zur Diskussions-
4 veranstaltung über den Entwurf des Kommissionsberichts bezog die Endlager-Kommission, wie
5 sie kurz auch genannt wird, interessierte Bürger und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen enger in
6 ihre Arbeit ein. Die Veranstaltungen richteten sich zum Teil an bestimmte Zielgruppen, wie junge
7 Erwachsene, Beteiligungspraktiker, mit der Endlagerung befasste Wissenschaftler oder auch an
8 interessierte Vertreter von Regionen oder Landkreise. Aus allen Veranstaltungen nahm die Kom-
9 mission Anregungen oder konkrete Vorschläge für diesen Bericht mit.⁶

10 **1.4.1 Drei Phasen der Kommissionsarbeit**

11 Binnen zwei Jahren kam die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe selbst zu [28]
12 Sitzungen zusammen, hinzu kamen [82] weitere Sitzungen von Arbeits- oder Ad-hoc-Gruppen des
13 Gremiums. Die Kommissionsarbeit kann man zeitlich grob in drei Phasen untergliedern. Am An-
14 fang stand eine Organisations- und Orientierungsphase, in der sich die Kommission Regeln gab,
15 ihre Arbeitsstrukturen schuf und vor allem durch Anhörungen für einen gleichen Stand des Wis-
16 sens bei ihren Mitgliedern sorgte. Dies war notwendig, weil die Mitglieder besondere Kenntnisse
17 und Erfahrungen zu ganz unterschiedlichen Aspekten der Standortsuche mitbrachten.

18 In der Organisations- und Orientierungsphase führte die Kommission Anhörungen zur „Evaluie-
19 rung des Standortauswahlgesetzes“ und zu den „Internationale Erfahrungen“ mit Endlagervorha-
20 ben durch. Sie befasste sich zudem intensiv mit den Empfehlungen des „Arbeitskreises Auswahl-
21 verfahren Endlagerung“, der im Jahre 2002 ein dann nicht umgesetztes Standortauswahlverfahren
22 ausgearbeitet hatte. Anhand eines „Verzeichnis radioaktiver Abfälle“ des Bundesministeriums für
23 Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit verschaffte sie sich einen Überblick über den materi-
24 ellen Umfang der Aufgabe der dauerhaften Lagerung radioaktiver Abfallstoffe. Die Kommission
25 erörterte außerdem mit Bundesminister Peter Altmaier, dem Leiter des Bundeskanzleramts, mit
26 Bundesumweltministerin Barbara Hendricks und Bundesforschungsministerin Johanna Wanka so-
27 wie später auch mit Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel Aspekte der Vorbereitung der
28 Standortsuche, die jeweils in deren Aufgabengebiet fielen.

29 In dieser ersten Phase setzte die Kommission Untergruppen zu ihren Hauptthemen ein. Am 8.
30 September 2014 beschloss sie zunächst drei Arbeitsgruppen ins Leben zu rufen: Die Arbeitsgruppe
31 1, die dann von Bischof Ralf Meister und dem Rechtsanwalt Hartmut Gaßner geleitet wurde, be-
32 fasste sich mit den Themen: „Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transpa-
33 renz unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsle-
34 ben“. Sie erhielt damit die Aufgabe, die Beteiligung von Bürgern an der Kommissionarbeit selbst

⁶ Vgl. dazu den Beteiligungsbericht im Anhang, in Kapitel 12.1 des Berichtsteils B.

1 sicherzustellen und vor allem eine partizipative Standortsuche zu konzipieren. Sie bezog nach ei-
2 nem entsprechenden Kommissionsbeschluss Vertreter aus Standortregionen als sogenannte „stän-
3 dige Gäste“ mit Rederecht in ihre Arbeit ein.

4 Die Arbeitsgruppe 2, deren Vorsitz dann der Jurist Hubert Steinkemper und der BUND-Vertreter
5 Klaus Brunsmeier übernahmen, erhielt die Bezeichnung „Evaluierung“ und hatte rechtliche Vor-
6 schriften, also vor allem das Standortauswahlgesetz, auf Änderungsbedarf zu überprüfen. Den
7 Vorsitz der Arbeitsgruppe 3 erhielten der Technikphilosoph Armin Grunwald und der Chemiker
8 Michael Sailer. Unter dem Titel „Gesellschaftliche und technisch-wissenschaftliche Entschei-
9 dungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus
10 Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben“ befasste sie sich vor allem mit naturwissen-
11 schaftlichen Aspekten einer neuen Standortsuche, also mit dem Weg zu einer dauerhaften Lage-
12 rung mit bestmöglicher Sicherheit und den Kriterien für die Suche nach dem bestmöglichen Stand-
13 ort.

14 Angesichts der Arbeitsbelastung zahlreicher Kommissionsmitglieder erhielten diese das Recht,
15 sich in den verschiedenen Arbeitsgruppen durch nicht von Bundestag und Bundesrat gewählte
16 Personen, also in der Regel durch Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter, vertreten zu lassen. Diese
17 Vertreter hatten in den Arbeitsgruppen Rede- aber kein Stimmrecht. Anfang November 2014
18 setzte die Kommission zudem eine Ad-hoc-Gruppe „Grundlagen und Leitbild“ ein, die sich unter
19 Leitung der Kommissionsvorsitzenden Michael Müller und Ursula Heinen-Esser den Grundsätzen
20 der Kommissionsarbeit widmete und die Probleme der Lagerung radioaktiver Abfallstoffe gesell-
21 schaftlich und philosophisch einordnete. Eine weitere Ad-hoc-Gruppe rief die Kommission im
22 März 2015 ins Leben, nachdem Klagen von Energieversorgungsunternehmen im Zusammenhang
23 mit dem Atomausstieg zu Kontroversen in der Kommission geführt hatten. Den Vorsitz dieser Ad-
24 hoc-Gruppe EVU-Klagen übernahmen der Vertreter der Deutschen Umweltstiftung Jörg Sommer
25 und der Industrievertreter Gerd Jäger. Die Gruppe widmete sich anschließend nicht nur den Scha-
26 denersatzklagen der Energieversorgungsunternehmen, sondern erarbeitete darüber hinaus gehende
27 Lösungsmodelle für Konflikte.

28 In der zweiten Phase der Kommissionsarbeit verlagerte sich im Jahr 2015 ein Großteil ihrer Tätig-
29 keit in die drei Arbeits- und zwei Ad-hoc-Gruppen. Diese konzipierten oder erarbeiteten auch Ent-
30 würfe für die ihren Themen entsprechenden Teile des Abschlussberichtes der Kommission. So
31 diskutierte etwa die Arbeitsgruppe 1 intensiv über den Abschnitt 6 des Teils B dieses Berichtes
32 „Ein akzeptiertes Auswahlverfahren“, die Arbeitsgruppe 2 entwarf den danach folgenden Ab-
33 schnitt 7 „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“. Die Arbeitsgruppe 3 war vor allem für Ent-
34 würfe zum Abschnitt 4 „Entsorgungsoptionen hoch radioaktiver Abfälle“ und zum Abschnitt 5
35 „Prozesswege und Entscheidungskriterien“ zuständig. Die beiden Ad-hoc-Gruppen entwarfen die
36 grundlegenden einleitenden Berichtsabschnitte.

1 In der dritten Phase der Arbeit ab Herbst 2015 wurden Teile des Berichtsentwurfs vor dessen Ver-
2 öffentlichung von der gesamten Kommission diskutiert und wo nötig verändert. Die Gesamtkom-
3 mission befasste sich später zudem mit den Vorschlägen und Wünschen von Bürgern, die sich aus
4 der öffentlichen Debatte über den Entwurf in Internet und auf Veranstaltungen ergaben⁷. Es han-
5 delt sich um einen gemeinsamen Bericht der gesamten Kommission Lagerung hoch radioaktiver
6 Abfallstoffe, der die Ergebnisse der Beteiligung der Bürger an der Kommissionsarbeit berücksich-
7 tigt.

8 Die endgültige Fassung des Abschlussberichts wurde von der Kommission am 15. Juni 2016 be-
9 schlossen. Für die Übergabe des Berichts an den Deutschen Bundestag, Bundesrat und Bundesre-
10 gierung⁸ war die erste Juliwoche vorgesehen; in der gleichen Woche sollte der Bericht gemäß dem
11 Zeitplan der Kommission in einer letzten Sitzung öffentlich vorgestellt und im Internet veröffent-
12 licht werden⁹.

13 **1.4.2 Wichtige Schritte und Zwischenergebnisse der Kommissionsarbeit**

14 Für die Erstellung des Abschlussberichtes holten die Kommission oder ihre Arbeitsgruppen bei
15 weiteren Anhörungen bei renommierten Experten Informationen zu den Themen „Erfahrungen in
16 Großprojekten“, „Rückholung/Rückholbarkeit hoch radioaktiver Abfälle aus einem Endlager, Re-
17 versibilität von Entscheidungen“ und zu Sicherheitsanforderungen ein, die das Bundesumweltmi-
18 nisterium 2010 für die Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe formuliert hat. Zur Klärung wich-
19 tiger Einzelfragen gab die Endlager-Kommission zudem externe Gutachten in Auftrag, etwa zum
20 „Flächenbedarf für ein Endlager“ zur „Wärmeentwicklung und Gesteinsverträglichkeit“ hoch
21 radioaktiver Abfallstoffe und zur „Transmutation“, einem Konditionierungsverfahren, bei dem lang-
22 lebige radioaktive Stoffe durch Neutronenbeschuss in kurzlebige radioaktive Stoffe umgewan-
23 delt werden können.

24 Bei Informationsfahrten in die Schweiz, nach Schweden und nach Finnland verschafften sich Mit-
25 glieder der Kommission einen persönlichen Eindruck von den Endlagervorhaben in diesen euro-
26 päischen Ländern. Zudem besuchten Kommissionmitglieder auch das in Bau befindliche deutsche
27 Endlager Schacht Konrad in Salzgitter und das ehemalige Salzbergwerk Asse II im Landkreis
28 Wolfenbüttel, aus dem die dort deponierten radioaktiven Abfallstoffe wieder geborgen werden
29 sollen.

30 Mit einigen wichtigen Beschlüsse gab die Kommission schon vor der Erstellung ihres Endberichts
31 der Politik wichtige Anstöße oder Hinweise. So empfahl die Kommission in einem Beschluss früh
32 eine von den Regelungen des Standortauswahlgesetzes abweichende Behördenstruktur. In einem
33 weiteren Beschluss verlangte sie, die bisher nur für den Salzstock Gorleben geltende Verände-

⁷ Vgl. Beteiligungsbericht, Anhang, Kap. sowie Teil B, Kap. (Umgang mit Ergebnissen der Kommentierung)

⁸ Vgl. § 3 Abs. 4 StandAG.

⁹ Vgl. § 5 Abs. 4 StandAG.

1 rungssperre durch eine allgemeine Regelung zur Sicherung möglicher Endlagerstandorte überflüs-
2 sig zu machen. Bundesumweltministerin Barbara Hendricks stellte der Kommission persönlich
3 eine schnelle Umsetzung der beiden Beschlüsse in Aussicht.

4 Sehr wichtig für die Kommissionsarbeit selbst war ein Beteiligungskonzept¹⁰, das von ihrer Ar-
5 beitsgruppe 1 mit Unterstützung externen Dienstleister entwickelt und von der Kommission gebil-
6 ligt wurde. Der im Anhang dieses Berichtes wiedergegebenen Beteiligungsbericht informiert dar-
7 über, wie die Kommission interessierte Bürger auf Grundlage des Konzeptes an ihrer Arbeit be-
8 teiligte.

9 Wegweisend für den Kommissionbericht war zudem ein Beschluss zum „Nationalen Entsorgungs-
10 programm“, das die Bundesregierung während der Arbeit der Kommission veröffentlicht hat. Das
11 Programm schlug vor, am zu suchenden Standort zur dauerhaften Lagerung hoch radioaktiver Ab-
12 fallstoffe auch bis zu 300.000 Kubikmeter schwach Wärme entwickelnde radioaktive Abfallstoffe
13 zu lagern. Es steht unter dem Revisionsvorbehalt, dass sich durch die Empfehlungen der Endlager-
14 Kommission wesentliche Änderungen ergeben könnten. Die Kommission verständigte sich in ih-
15 rem Beschluss zu dem Programm darauf, in ihrem Bericht insbesondere die Auswahlkriterien für
16 einen Standort für hoch radioaktive Abfallstoffe darzustellen. Zugleich enthält dieser Bericht Aus-
17 sagen zu den Randbedingungen, die erfüllt sein müssen, damit am gleichen Standort auch schwach
18 Wärme entwickelnde radioaktive Abfallstoffe endgelagert werden können. Außerdem beschloss
19 die Kommission am 3. Juli 2015, von einer entsprechenden Möglichkeit des Standortauswahlge-
20 setzes Gebrauch zu machen und die Frist zur Abgabe ihres Berichtes um sechs Monate bis Mitte
21 des Jahre 2016 zu verlängern. Damit trug sie auch der Tatsache Rechnung, dass Bundestag und
22 Bundesrat die Mitglieder der Kommission später, als bei Verabschiedung des Standortauswahlge-
23 setzes vorgesehen, berufen haben.

24 *[(Vorschlag für einen Kasten:)]*

25 Die Arbeit der Endlager-Kommission in Zahlen

26 Bis zur Beendigung der Kommissionstätigkeit hatten die Mitglieder allein Stunden (entspre-
27 chend rund ... Tagen) in den Sitzungen der Kommission verbracht; auf die Sitzungen der Arbeits-
28 und Ad-hoc-Gruppen entfielen weitere ... Stunden (entsprechend rund ... Tagen). Die Protokolle
29 aller Sitzungen umfassen insgesamt über ... Seiten. Für die Konzeptionierung und Realisierung
30 der verschiedenen Beteiligungsformate durch externe Dienstleister sowie die Erstellung der Ste-
31 nografischen Sitzungsprotokolle wurden rund ... Euro ausgegeben; die Kosten für die von der
32 Kommission veranlassten Gutachten beliefen sich auf ... Euro.]

¹⁰ Vgl. K-Drs. 108 und 108 (neu).