

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 164b

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

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

Nach zweiter Lesung in der Kommission / Kapitelnummern entsprechend K-Drs. 140b angepasst

BEARBEITUNGSSTAND: 24.02.2016

NACH ZWEITER LESUNG IN DER
22. SITZUNG DER KOMMISSION

1. WIE DIE STANDORTSUCHE GELINGEN KANN

1.1 Ein transparentes, faires Auswahlverfahren

1.2 Suche mit Bürgerbeteiligung

1.3 Das neue Konzept: Rückholbarkeit, Fehlerkorrektur, Geringere Wärmelast

1.4 Arbeitsweise der Kommission

1 Kapitel 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
4 bestmögliche Sicherheit für eine Millionen Jahre gewährleistet“. Dazu hat die Kommission die
5 Regeln des Standortauswahlgesetzes für die Standortsuche einer kritischen Prüfung unterzogen
6 und vor allem die Vorschriften für die Beteiligung der Bürger an der Standortauswahl
7 fortentwickelt. Sie hat einen Weg ausgearbeitet, wie radioaktive Abfallstoffe dauerhaft mit
8 bestmöglicher Sicherheit und zugleich mit Möglichkeiten der Fehlerkorrektur gelagert werden
9 können. Zudem hat sie sich auf Kriterien verständigt, mit deren Hilfe der Standort mit
10 bestmöglicher Sicherheit ausgewählt werden kann. Auf Grundlage ihrer Vorschläge zu diesen
11 Hauptaufgaben und zu ihren weiteren Aufgaben nach dem Standortauswahlgesetz hat die
12 Kommission Empfehlungen an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung formuliert, die nun
13 durch Änderung gesetzlicher Vorschriften oder auch durch Verwaltungshandeln umzusetzen
14 sind.

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

31 Zu gleichberechtigten Vorsitzenden der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
32 wurden Ursula Heinen-Esser und Michael Müller berufen, beide ehemalige Parlamentarische
33 Staatssekretäre und langjährige frühere Bundestagsabgeordnete. Sie leiteten abwechselnd die
34 Sitzungen des Gremiums. Die Kommission konnte ihre Arbeitsschritte selbst festlegen, sich
35 selbst eine Arbeitsstruktur geben und auch die Regeln ihrer Arbeit in einer Geschäftsordnung
36 soweit bestimmen, wie sie nicht durch das Standortauswahlgesetz vorgegeben waren. Das
37 Gesetz siedelte die Kommission beim Umweltausschuss des Deutschen Bundestages an, verlieh
38 ihr eine eigene Rechtsnatur. Die Kommission sollte zugleich wissenschaftlichen Sachverstand
39 bündeln, gesellschaftliche Gruppen repräsentieren und Empfehlungen für [die] Gesetzgebung
40 [und 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
3 Mal zusammen. Die ersten Sitzungen waren bestimmt von Beratungen über die
4 Geschäftsordnung² und über ihr Arbeitsprogramm³. Ihre Geschäftsordnung beschloss die
5 Kommission in ihrer 3. Sitzung am 8. September 2014 einstimmig. Anknüpfend an die
6 Bestimmungen des Standortauswahlgesetzes zur Kommissionsarbeit und auch an den
7 Beschluss, den der Deutsche Bundestag mit breiter Mehrheit bei der Einsetzung der
8 Kommission gefasst hat⁴, betonte sie den Willen zum Konsens. Die Kommission bemühe sich
9 „zu allen Fragen eine einvernehmliche Lösung zu finden, da der Erfolg der Kommissionsarbeit
10 letztlich davon abhängt, dass ein breiter Konsens zustande kommt“, hieß es in der
11 Geschäftsordnung.

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

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

29 Die Sitzungen der Kommission wurden live im Parlamentsfernsehen und im Internet
30 übertragen, Videomitschnitte der Sitzungen anschließend auf der Internetseite der Kommission
31 veröffentlicht. Dort wurden auch Audio-Aufzeichnungen der Sitzungen der Arbeits- und Ad-
32 hoc-Gruppen zum Download bereitgestellt. Auf der Internetseite waren zudem alle relevanten
33 Beratungsunterlagen, soweit dem keine Rechte Dritter entgegenstanden, als Kommissions-
34 Drucksachen oder Kommissions-Materialien der Öffentlichkeit zugänglich.

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1070 und 1071 mit Plenarprotokoll 18/30 sowie Bundesratsdrucksache 143/14; für die zwei Vertreter der Umweltverbände 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.

Die Kommission richtete zudem im Frühjahr 2015 ein Internetforum ein und ließ ihren Internetauftritt so umgestalten, dass Interessierte die Inhalte der Website auch mit mobilen Endgeräten abrufen konnten. Von da ab verfügte die Website auch über ein integriertes Dokumentenarchiv.

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

1.4.1 Drei Phasen der Kommissionsarbeit

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

In der Organisations- und Orientierungsphase führte die Kommission Anhörungen zur „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ und zu den „Internationalen Erfahrungen“ mit Endlagervorhaben durch. Sie befasste sich zudem intensiv mit den Empfehlungen des „Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerung“, der im Jahre 2002 ein dann nicht umgesetztes Standortauswahlverfahren ausgearbeitet hatte. Anhand eines „Verzeichnis radioaktiver Abfälle“ des Bundesministeriums für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit verschaffte sie sich einen Überblick über den materiellen Umfang der Aufgabe der dauerhaften Lagerung radioaktiver Abfallstoffe. Die Kommission erörterte außerdem mit Bundesminister Peter Altmaier, dem Leiter des Bundeskanzleramts, mit Bundesumweltministerin Barbara Hendricks und Bundesforschungsministerin Johanna Wanka sowie später auch mit Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel Aspekte der Vorbereitung der Standortsuche, die jeweils in deren Aufgabengebiet fielen.

In dieser ersten Phase setzte die Kommission Untergruppen zu ihren Hauptthemen ein. Am 8. September 2014 beschloss sie zunächst drei Arbeitsgruppen ins Leben zu rufen: Die Arbeitsgruppe 1, die dann von Bischof Ralf Meister und dem Rechtsanwalt Hartmut Gaßner geleitet wurde, befasste sich mit den Themen: „Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben“.

⁵ Vgl. dazu den Beteiligungsbericht in [Kapitel 12.1].

1 Sie erhielt damit die Aufgabe, die Beteiligung von Bürgern an der Kommissionarbeit selbst
2 sicherzustellen und vor allem eine partizipative Standortsuche zu konzipieren. Sie bezog nach
3 einem entsprechenden Kommissionsbeschluss Vertreter aus Standortregionen als sogenannte
4 „ständige Gäste“ mit Rederecht in ihre Arbeit ein.

5 Die Arbeitsgruppe 2, deren Vorsitz dann der Jurist Hubert Steinkemper und der BUND-
6 Vertreter Klaus Brunsmeier übernahmen, erhielt die Bezeichnung „Evaluierung“ und hatte
7 rechtliche Vorschriften, also vor allem das Standortauswahlgesetz auf Änderungsbedarf zu
8 überprüfen.

9 Den Vorsitz der Arbeitsgruppe 3 erhielten der Technikphilosoph Armin Grunwald und der
10 Chemiker Michael Sailer. Unter dem Titel „Gesellschaftliche und technisch-wissenschaftliche
11 Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen unter Berücksichtigung der
12 Erfahrungen aus Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben“ befasste sie sich vor allem
13 mit naturwissenschaftlichen Aspekten einer neuen Standortsuche, also mit dem Weg zu einer
14 dauerhaften Lagerung mit bestmöglicher Sicherheit und den Kriterien für die Suche nach dem
15 bestmöglichen Standort.

16 Anfang November 2014 setzte die Kommission zudem eine Ad-hoc-Gruppe „Grundlagen und
17 Leitbild“ ein, die sich unter Leitung der Kommissionsvorsitzenden Michael Müller und Ursula
18 Heinen-Esser den Grundsätzen der Kommissionsarbeit widmete und die Probleme der
19 Lagerung radioaktiver Abfallstoffe gesellschaftlich und philosophisch einordnete. Eine weitere
20 Ad-hoc-Gruppe rief die Kommission im März 2015 ins Leben, nachdem Klagen von
21 Energieversorgungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Atomausstieg zu Kontroversen
22 in der Kommission geführt hatten. Den Vorsitz dieser Ad-hoc-Gruppe EVU-Klagen
23 übernahmen der Vertreter der Deutschen Umweltstiftung Jörg Sommer und der
24 Industrievertreter Gerd Jäger. Die Gruppe widmete sich anschließend nicht nur den
25 Schadenersatzklagen der Energieversorgungsunternehmen, sondern erarbeitete darüber hinaus
26 gehende Lösungsmodelle für Konflikte.

27 Mit Einsetzung der Arbeitsgruppen erhöhte sich die Arbeitsbelastung der
28 Kommissionsmitglieder, die neben der monatlichen Kommissionssitzung meist an mehreren
29 Arbeitsgruppensitzungen teilnahmen und die Sitzungen zudem durch Erstellung oder Lektüre
30 umfangreicher Unterlagen vor- und nachzubereiten hatten. Die Kommissionsmitglieder
31 erhielten das Recht, sich in Arbeitsgruppen durch nicht von Bundestag und Bundesrat gewählte
32 Personen, also in der Regel durch Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter, vertreten zu lassen. Diese
33 Vertreter hatten in den Gruppen Rede- aber kein Stimmrecht.

34 Vertreter aus Wissenschaft oder Zivilgesellschaft, denen kein Mitarbeiterstab aus einer
35 Organisation oder einem Unternehmen zur Verfügung stand, konnten durch diese
36 Vertretungsregelung allerdings nicht entlastet werden. Mehrfach diskutierte die Kommission
37 über das sehr unterschiedliche Maß an ehrenamtlichem Engagement, das die Kommissionarbeit
38 verschiedenen Mitgliedern abforderte. Die Vorsitzenden und weitere Mitglieder der
39 Kommission erörterten im März 2015 mit der Spitze der Bundestagsverwaltung Möglichkeiten,
40 allen Kommissionmitgliedern eine Mitarbeit auf gleicher Augenhöhe zu ermöglichen. Im
41 Resultat erhielten auch ständige Gäste von Arbeitsgruppen eine anteilige
42 Aufwandsentschädigung.

1 Eine darüber hinausgehende Regelung, die auch die Situation der als Einzelpersonen und nicht
2 als Repräsentanten einer Gruppe oder Organisation berufenen Kommissionsmitglieder
3 berücksichtigt hätte, konnte nicht gefunden werden.

4 In der zweiten Phase der Kommissionsarbeit verlagerte sich im Jahr 2015 ein Großteil ihrer
5 Tätigkeit in die drei Arbeits- und zwei Ad-hoc-Gruppen. Diese konzipierten oder erarbeiteten
6 auch Entwürfe für die ihren Themen entsprechenden Teile des Abschlussberichtes der
7 Kommission. So diskutierte etwa die Arbeitsgruppe 1 intensiv über den Abschnitt 6 des Teils
8 B dieses Berichtes „Ein akzeptiertes Auswahlverfahren“, die Arbeitsgruppe 2 entwarf den
9 danach folgenden Abschnitt 7 „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“. Die Arbeitsgruppe
10 3 war vor allem für Entwürfe zum Abschnitt 4 „Entsorgungsoptionen hoch radioaktiver
11 Abfälle“ und zum Abschnitt 5 „Prozesswege und Entscheidungskriterien“ zuständig. Die
12 beiden Ad-hoc-Gruppen entwarfen die grundlegenden einleitenden Berichtsabschnitte.

13 In der dritten Phase der Arbeit ab Herbst 2015 wurden Teile des Berichtsentwurfs vor dessen
14 Veröffentlichung von der gesamten Kommission diskutiert und wo nötig verändert. Die
15 Gesamtkommission befasste sich später zudem mit den Vorschlägen und Wünschen von
16 Bürgern, die sich aus der öffentlichen Debatte über den Entwurf in Internet und auf
17 Veranstaltungen ergaben⁶. Es handelt sich um einen gemeinsamen Bericht der gesamten
18 Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, der die Ergebnisse der Beteiligung der
19 Bürger an der Kommissionsarbeit berücksichtigt.

20 Die endgültige Fassung dieses Abschlussberichts wurde von der Kommission am 15. Juni 2016
21 beschlossen. Für die Übergabe des Berichts an den Deutschen Bundestag, Bundesrat und
22 Bundesregierung war die erste Juliwoche vorgesehen; in der gleichen Woche sollte der Bericht
23 in einer letzten Sitzung öffentlich vorgestellt und in das Internet eingestellt werden.

24 1.4.2 Wichtige Schritte und Zwischenergebnisse

25 Für die Erstellung des Abschlussberichtes holten die Kommission oder ihre Arbeitsgruppen bei
26 weiteren Anhörungen bei renommierten Experten Informationen zu den Themen „Erfahrungen
27 in Großprojekten“, „Rückholung/Rückholbarkeit hoch radioaktiver Abfälle aus einem
28 Endlager, Reversibilität von Entscheidungen“ und zu Sicherheitsanforderungen ein, die das
29 Bundesumweltministerium 2010 für die Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe formuliert
30 hat. Zur Klärung wichtiger Einzelfragen gab die Endlager-Kommission zudem externe
31 Gutachten in Auftrag, etwa zum „Flächenbedarf für ein Endlager“ zur „Wärmeentwicklung und
32 Gesteinsverträglichkeit“ hoch radioaktiver Abfallstoffe und zur „Transmutation“, einem
33 Konditionierungsverfahren, bei dem langlebige radioaktive Stoffe durch Neutronenbeschuss in
34 kurzlebigere radioaktive Stoffe umgewandelt werden können.

35 Bei Informationsfahrten in die Schweiz, nach Schweden und nach Finnland verschafften sich
36 Mitglieder der Kommission einen persönlichen Eindruck von den Endlagervorhaben in diesen
37 europäischen Ländern.

⁶ Vgl. dazu den Beteiligungsbericht in [Kapitel 12.1].

1 Zudem besuchten Kommissionmitglieder auch das in Bau befindliche deutsche Endlager
2 Schacht Konrad in Salzgitter und das ehemalige Salzbergwerk Asse II im Landkreis
3 Wolfenbüttel, aus dem die dort deponierten radioaktiven Abfallstoffe wieder geborgen werden
4 sollen.

5 Mit einigen wichtigen Beschlüsse gab die Kommission schon vor der Erstellung ihres
6 Endberichts der Politik wichtige Anstöße oder Hinweise. So empfahl die Kommission in einem
7 Beschluss früh eine von den Regelungen des Standortauswahlgesetzes abweichende
8 Behördenstruktur. In einem weiteren Beschluss verlangte sie, die bisher nur für den Salzstock
9 Gorleben geltende Veränderungssperre durch eine allgemeine Regelung zur Sicherung
10 möglicher Endlagerstandorte überflüssig zu machen. Bundesumweltministerin Barbara
11 Hendricks stellte der Kommission persönlich eine schnelle Umsetzung der beiden Beschlüsse
12 in Aussicht.

13 Sehr wichtig für die Kommissionsarbeit selbst war ein Beteiligungskonzept⁷, das von ihrer
14 Arbeitsgruppe 1 mit Unterstützung externen Dienstleister entwickelt und von der Kommission
15 gebilligt wurde. Der im Anhang dieses Berichtes widergegebenen Beteiligungsbericht
16 informiert darüber, wie die Kommission interessierte Bürger auf Grundlage des Konzeptes an
17 ihrer Arbeit beteiligte.

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

⁷ Vgl. K-Drs. 108 und 108 (neu).

1
2
3
4
5
6
7

[Die Arbeit der Endlager-Kommission in Zahlen

.....]