

***Umweltausschuss des Deutschen Bundestages  
Sachverständigenanhörung am 10. Juni 2013***

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit</p> <p>Ausschussdrucksache 17(16)763-C</p> <p>Öffentliche Anhörung - 10.06.2013</p> <p>10.06.2013</p>
--

***Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Suche und zur Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Veränderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG)***

***Ausgangslage***

Die Frage, welches die richtigen Maßnahmen sind, um die hochradioaktiven Abfälle des Betriebs der deutschen Kernkraftwerke möglichst nachhaltig auf Dauer von der Biosphäre zu trennen, kann nicht beantwortet werden, ohne wesentliche Elemente der bisherigen Verfahrensgeschichte zu berücksichtigen.

Die bisherige Problematik des Verfahrens lässt sich dem Grunde nach in zwei wesentliche Bereiche gliedern:

- Die Frage, ob in der Vergangenheit die richtigen wissenschaftlich technischen Maßstäbe und Verfahren angewandt worden sind und sie richtig bewertet worden sind
- Die Frage, ob in der Vergangenheit über die Risiken richtig kommuniziert wurde.

Die folgende Bewertung dieser Fragestellungen versteht sich **nicht** als politische Schuldzuweisung sondern als Beschreibung wesentlicher gesellschaftlicher Randbedingungen der jetzt vorgesehenen Regelungen.

Das Atomgesetz aus dem Jahr 1959 erlaubte den Bau von Kernkraftwerken, ohne eine Voraussetzung für den Verbleib der hochradioaktiven Abfälle zu treffen. Erstmals im Jahr 1976 wurde die Pflicht eingeführt, *Atomabfälle geordnet zu beseitigen oder schadlos zu verwerten*. Auch nur ansatzweise auseichende Kriterien gab es hierzu nicht. Wissenschaftlich technisch war jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt geklärt, dass radioaktive Abfälle - unter Verwendung des allgemeinen Sprachver-

ständnisses - weder beseitigt noch schadlos verwertet werden können. Das Gesetz stellte damit Voraussetzungen auf, die vor dem wissenschaftlich technischen Hintergrund insoweit symbolische Bedeutung hatten. Radioaktive Abfälle, deren Folgeprodukte und die von Ihnen verursachte Strahlung können nur - so gut es geht - vom menschlichen Körper ferngehalten werden.

Im Anschluss an die symbolische Begrifflichkeit des Atomgesetzes wird von Politik und Wirtschaft heute zum Teil weiter vertreten,

- dass die abgebrannten Brennelemente oder die Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung *sicher* endgelagert werden sollen,
- dass eine bestmögliche Lagerung nicht zu fordern sei, weil das Planfeststellungsverfahren zu Gorleben eine Genehmigung nur erlaube, wenn Gorleben als Endlager *sicher* sei.

Im Kern handelt es sich auch hierbei um Aussagen, die über die Botschaft der „Sicherheit“ den Eindruck von Risikofreiheit vermitteln. Eine sichere Endlagerung in diesem Sinne gibt es jedoch nicht.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist der Bedeutungsgehalt von „Sicherheit“ nichts anderes als die Akzeptanz der verbleibenden Risiken. Das gilt auch für die Entsorgung radioaktiver Abfälle. Ohne einen offenen Diskurs über die verbleibenden Risiken kann es somit keinen gesellschaftlichen Konsens über die Sicherheit geben. Dieser Diskurs wurde in der Vergangenheit nicht ausreichend geführt.

Wesentliche Fakten über bestehende Risiken der Endlagerung wurden unzureichend oder nicht kommuniziert und durch Sicherheitsbotschaften ersetzt. Dadurch haben staatliche Institutionen bis hin zum Parlament ihre Glaubwürdigkeit bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu einem großen Teil verloren. Verstärkt wird dieser Glaubwürdigkeitsverlust einer inadäquaten Risikokommunikation dadurch, dass die staatlich veranlassten Verfahren zur Einlagerung von Atommüll bei der Asse und in Morsleben zu offensichtlich auch materiellen Fehlentscheidungen geführt haben, die möglicherweise unumkehrbar sind.

Sowohl das bisherige Verfahren sowie die Ergebnisse staatlichen Handelns in der Entsorgungsfrage haben das bisherige Verfahren und seine Strukturen delegitimiert. Das mit dem jetzigen Gesetzentwurf vorgelegte Verfahren zur Auswahl eines Standortes muss deshalb einerseits

- durch seine Struktur seine eigene gesellschaftliche Legitimation und die Legitimation der Entscheidung über den Standort wiedergewinnen

- durch wissenschaftliche Transparenz und Orientierung am aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik die Voraussetzungen optimieren, auch die richtige Entscheidung im technischen Sinne und damit auch grundrechtlich geforderten Sinne zu treffen, d.h. diejenige Entscheidung, bei der das Risiko einer Freisetzung von radioaktiven Stoffen in den Biokreislauf über den festgelegten Zeitraum so gering wie möglich ist.

### ***Kriterien der Legitimation***

Die Legitimation eines Verfahrens ist umso größer, je stärker auch den eigenen Interessenstandpunkten widersprechende Entscheidungen akzeptiert werden. Das kann nur gelingen, indem die Betroffenen Regionen aktiv in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden, Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen und die wissenschaftlichen Fragen so hinreichend geklärt und mediatisiert werden, dass die wesentlichen Wertungsentscheidungen auch von den Betroffenen und den politischen Entscheidungsträgern autonom getroffen werden können.

Der vorliegende Gesetzentwurf macht einen Vorschlag für die Struktur des Verfahrens und initiiert eine Debatte über das zukünftige Verfahren und die zu Grunde zu legenden Sicherheitskriterien, die durch eine Bund Länder Kommission geleitet werden soll. Dabei wird die Kommission nicht das Ergebnis der Debatte und die anschließende Entscheidung bestimmen, sondern wird nur einen Vorschlag für die anschließende parlamentarische Debatte und Entscheidung liefern. Damit ist das Verfahren gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf für einen Diskurs von Bürgern und zukünftigen Entscheidungsträgern weit geöffnet worden.

**Zweifel an der Legitimation des vorgesehenen Verfahrens könnten nur dann entstehen, wenn der Bericht der Kommission das Ergebnis der anschließenden Entscheidung weitgehend vorherbestimmte und das Verfahren der Berichtserstellung, insbesondere die Besetzungsstruktur der Kommission und die Art der Öffentlichkeitsbeteiligung Ergebnisse präjudizierten, die den Interessen der Beteiligten widersprechen und ihrem Einfluss von vornherein entzogen wären.**

### ***Zur Bedeutung des Kommissionsberichts für die folgende parlamentarische Entscheidung***

Der Bericht der Kommission hat eine hohe, richtungsweisende Bedeutung. Die Fragen, die Bestandteil des Kommissionsberichts sein sollen, sind Grundfragen, die

die Sicherheit betreffen aber auch detailliertere Sicherheitskriterien, die sich einer Beurteilung durch den wissenschaftlich technischen Laien entziehen. Je fachlich detaillierter die Vorschläge der Kommission sind, umso weniger werden sie in dem sich anschließenden parlamentarischen Verfahren noch fachlich zur Diskussion stehen und umso größer wird insoweit das Gewicht des Kommissionsberichts sein. Darüber hinaus ist es gerade Zweck der Kommissionsarbeit, einen Konsens herauszuarbeiten, so dass bereits durch den Bericht eine Vorentscheidung getroffen wird gegen den sich zu stellen, einen starken Begründungszwang auslöst.

### **Zur Besetzung der Kommission im Hinblick auf ihre Legitimation und ihre Aufgabenstellung (§ 3)**

Die Hälfte der Mitglieder der Kommission besteht aus unmittelbar politisch gewählten bzw. politisch verantwortlichen Positionen. Die Kommission ist damit durch Politiker von Bund und Ländern dominiert. Die zweite Hälfte besteht jeweils zu drei gleichen Teilen aus den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Umweltverbände/Religionsgemeinschaften.

Das hohe Gewicht der Politik mit 12 Mitgliedern bereits in der Phase der Ausarbeitung der Sicherheitsgrundsätze steht in einem kaum begründbaren Verhältnis zum Gewicht der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Die vorgesehene Besetzung mit nur vier Wissenschaftlern erscheint angesichts des Ziels, die Sicherheitsgrundsätze zu erarbeiten, die den bestmöglichen Schutz gewährleisten sollen, untergewichtet. Die Vertretung von Umweltverbänden mit zwei Vertretern erscheint mit dem Ziel der Verfahrensmediation und der Einbeziehung der Umweltinteressen an der unteren Grenze. Die Glaubwürdigkeit und die Unabhängigkeit der Kommission würden deshalb gesteigert, wenn das Gewicht von Zivilgesellschaft und Wissenschaft verstärkt würde. Diese Steigerung kann durch eine Reduktion der politischen Vertreter sowie durch eine Erhöhung des Anteils von Wissenschaft und Umweltverbänden erreicht werden.

### **Empfehlung Nr.1 (§ 3 Abs.1; Zusammensetzung der Kommission):**

*Die Kommission besteht aus*

- 4 Abgeordneten des deutschen Bundestages (-2)
- 4 Vertretern von Landesregierungen (-2)
- je 2 Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und der Gewerkschaften
- 7 Wissenschaftlern (+3), davon mindestens einem Sozialwissenschaftler
- 3 Vertretern von Umweltverbänden (+1)
- 2 Vertretern von Religionsgemeinschaften.

Bei diesem Vorschlag bliebe die Anzahl der Mitglieder konstant und die Gruppe von Wissenschaft und Zivilgesellschaft würde die Hälfte Mitglieder der Kommission stellen.

Sollte dieser Vorschlag aus politischen Gründen nicht machbar sein, weil einzelne Bundestagsparteien nicht berücksichtigt werden könnten, käme eine Erhöhung der Mitgliederzahl der Kommission durch weitere Wissenschaftler in Betracht, um dadurch ein ausgewogenes Verhältnis von Politik und Wissenschaft zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Effizienz und Effektivität durch die Vergrößerung der ohnehin bereits großen Kommission leiden könnten.

Eine weitere Option bestände darin, die Mitgliedschaft der politischen Vertreterinnen und Vertreter auf das Rederecht zu beschränken. In jedem Falle sollte jedoch die Anzahl der Wissenschaftler erhöht werden.

### **Empfehlung Nr.2 (§ 3 Abs.1; Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile)**

*Die Mitglieder der Kommission werden soweit erforderlich von den Pflichten bestehender Arbeitsverträge bzw. aus dem Beamtenverhältnis für die Dauer ihrer Kommissionstätigkeit freigestellt. Die Kommissionsmitglieder erhalten eine Aufwandsentschädigung für nachgewiesene Aufwendungen und zusätzlich eine Vergütung ihres Verdienstaufschlags bis zur Höhe von max. 2500.- Euro.*

Die Mitarbeit, insbesondere von Mitgliedern der Umweltverbände oder einzelner Wissenschaftler sollte nicht durch sozial und individuell wirtschaftlich bedingte Kriterien begrenzt werden.

### **Zu Umfang und Tiefe des Berichts der Kommission**

Die Kommission hat einen außerordentlich weiten und tiefen Arbeitsauftrag, der sich über alle Regelungsgegenstände des Standortauswahlgesetzes erstreckt, grundsätzlich keine vergangenen Entscheidungen zur Endlagerfrage ausschließt und bis hin zu technischen Fragen reicht, die fundierte technische Expertise voraussetzen. Umfang und Tiefe des Arbeitsauftrags und die Dominanz fachwissenschaftlicher Fragen entsprechen nicht der Organisationsstruktur eines Gremiums, das keinen fachwissenschaftlichen Unterbau besitzt, ehrenamtlich und nicht in Vollzeit arbeitet und zum großen Teil aus wissenschaftlichen und technischen Laien besteht. In der Praxis wird dies bedeutete dies, dass das Gremium die Arbeit zur Entwicklung der Sicherheitskriterien und grundlegende Recherchen weitgehend auf das Amt delegieren würde, mit dem es nach dem Gesetz zusammen arbeiten soll: mit der Anstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (§ 4 Abs.3) im Aufsichtsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums oder der Gesellschaft für Strahlenforschung, die ehemals für die Asse zuständig war (Bundesforschungsministerium). Diese Abhängigkeit kann

nur zum Teil durch die in der Kommission arbeitenden Wissenschaftler kompensiert werden. Diese werden im Rahmen ihrer Kommissionsarbeit die Aufgabe haben, die Erarbeitung der technischen Grundlagen und ihre Konsequenzen zu steuern und die Ergebnisse in der Kommission und gegenüber der Öffentlichkeit zu vermitteln.

Durch eine eigene Geschäftsstelle, Transparenzkriterien und auch einer Öffnung der Zusammenarbeitsmöglichkeiten kann der Abhängigkeit und seinen möglichen Auswirkungen begegnet werden.

#### **Empfehlung Nr. 4 (Geschäftsstelle beim Bundestag):**

*Im Bundestag wird eine Geschäftsstelle der Kommission eingerichtet, die von 25 Mitarbeitern getragen wird. Der Geschäftsstelle gehören mindestens 12 wissenschaftlich qualifizierte Mitarbeiter an (mind. Master oder vergleichbaren Hochschulabschluss), die die Kommission bei Ihrer wissenschaftlichen und technischen Arbeit unterstützt sowie mindestens 8 qualifizierte Mitarbeiter, die für die Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich sind.*

Die Unabhängigkeit der Kommission setzt die Schaffung einer eigenen Geschäftsstelle voraus. Die Geschäftsstelle soll in der Lage sein, unter der Leitung der Kommission Arbeitsaufträge an die unterstützenden Institutionen der Bundesregierung oder an andere Sachverständige zu erteilen. Die Geschäftsstelle soll in der Lage sein, zusammenfassende Berichte aus dem Rücklauf der externen und internen Sachverständigen zu erstellen. Sie soll die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission organisieren und deren Ergebnisse zusammenfassen.

Die Einrichtung einer Geschäftsstelle liegt nicht außerhalb des Rahmens der parlamentarischen Tätigkeit. Das Parlament will mit dem Standortauswahlgesetz eine Planungsaufgabe übernehmen und im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurf eigenständig untersuchen, inwieweit und nach welchen Maßstäben es diese Aufgaben übernehmen kann. Es handelt sich um die Untersuchung eigener Handlungsmöglichkeiten. Die Kommission ist insoweit vergleichbar einer Enquetekommission.

**Empfehlung Nr.5 (§ 3 Abs. 7 neu; wissenschaftliche Transparenz):**

*Nach § 3 Abs. 6 wird folgender Abs. 7 eingefügt:*

*„Die Kommission hat bei der Entscheidungsfindung die Bandbreite der in Wissenschaft und Technik vertretenen Auffassungen zu berücksichtigen. Die wesentlichen normativen Wertungen, die auch den wissenschaftlichen Aussagen zugrunde liegen, sind auszuweisen. Bei Mehrheitsentscheidungen ist die Abgabe eines begründeten Minderheitsvotums zulässig.“*

Die hier vorgeschlagene Regelung geht einerseits auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurück (Satz 1) andererseits ist sie Praxis z.B. bei bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen (Satz 3). Bei den Beratungskommissionen des BMU im Bereich der Nuklearfragen ist eine vergleichbare Regelung ebenso enthalten. Zur Transparenz wissenschaftlicher Aussagen ist es wesentlich, den kognitiven Gehalt der wissenschaftlich gesicherten Daten und Logik so weit wie möglich zu trennen von den häufig notwendigen Wertungen, in denen die Frage zu entscheiden ist, wie sicher ist sicher genug. Diese normativ und ethisch zu beantwortenden Fragen sollen der Diskussion der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit nicht entzogen werden.

**Empfehlung Nr.6 (§ 4 Abs.1: fachliche Unterstützung durch Bundesbehörden):**

*§ 4 Abs.1 Satz 1 wird ersetzt durch folgenden Satz 1:*

*„Die Kommission wird bei Bedarf unterstützt durch die zuständigen Forschungseinrichtungen der Bundesregierung.“*

Einer Betonung der Zusammenarbeit mit Bundeswirtschaftsministerium und des Bundesforschungsministeriums bedarf es nicht. In der Praxis würde dies zu einer Verengung der Unterstützungsmöglichkeiten führen. Zudem braucht die Kommission keinen gesetzlichen Rat, an wen sie sich vorzugsweise wenden sollte sondern sollte autonom handeln.

**Empfehlung Nr. 7 (§ 5 Abs.3: Unterstützung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung)**

*§ 5 Abs. 3 Satz 1 wird ersetzt durch folgenden Satz 1:*

*„Die Kommission beteiligt die Öffentlichkeit nach den in §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen.“*

*5 Abs. 3 Satz 2 wird ersetzt durch folgenden Satz 2:*

*„Die Kommission bedient sich dabei ihrer Geschäftsstelle.“*

*Der Gesetzesbeschluss über Artikel 3 (Einrichtung des Bundesamtes) wird zurückgestellt bis zur Fertigstellung der entsprechenden Empfehlungen der Kommission.*

Der zur Streichung vorgeschlagene § 5 Abs. 3 Satz 2 enthält die Verpflichtung der Kommission, sich bei der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung zu bedienen.

Die Legitimation des Verfahrens hängt wesentlich an der Beteiligung der Öffentlichkeit, ihres Inhalts und ihrer Organisation. Diese Aufgabe soll jedoch vom erst zu schaffenden Bundesamt für kerntechnische Entsorgung als dessen einziger Aufgabe übernommen werden.

Die hier vorgeschlagene eigenständige Öffentlichkeitsarbeit der Kommission würde ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit deutlich stärken. Auf die Einrichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung könnte insoweit für die nächsten drei Jahre verzichtet und die erforderlichen Mittel dafür eingespart werden. Erst der endgültige Gesetzesbeschluss nach dem Abschlussbericht der Kommission wird im Übrigen Klarheit geben über die Einrichtung des neuen Bundesamtes. Die Einrichtung des Bundesamtes würde der Kommission und dem späteren Gesetzgeber durch Schaffung von Fakten die Erwägung von Alternativen praktisch entziehen.

Das vorgesehene Bundesamt für kerntechnische Entsorgung ist auch nicht etwa deshalb erforderlich, weil die von der EU geforderte Trennung von Aufsichts- und Betreiberfunktion gewährleisten soll. Es hat bis zum Beginn des Standortauswahlverfahrens, d.h. in den nächsten drei Jahren keine weiteren Verwaltungsaufgaben. Zu der von der EU geforderten Trennung von Aufsichts- und Betreiberfunktionen kann es in diesem Zeitraum deshalb praktisch nichts beitragen.

### **Grenzen des Kommissionsauftrages**

Ein politische Frage Entscheidung über die Zulässigkeit des Exports von radioaktiven Abfällen ins Ausland zum Zweck des dortigen Verbleibs sollte vorab explizit entschieden werden. Ein Diskurs in der Kommission über die Frage der Internationalisierung der Endlagerung lenkte davon ab, die gesellschaftliche und staatliche Verantwortung für die Entsorgung der Atomabfälle in Deutschland wahrzunehmen und könnte dazu beitragen, die erforderlichen Schritte hinauszuzögern:

### **Empfehlung Nr. 7 (Export radioaktiver Abfälle):**

*Der Export radioaktiver, insbesondere hochaktiver Abfälle ins Ausland sollte explizit gesetzlich verboten werden.*

### ***Inhaltliche Fragen der Ausgestaltung des Standortauswahlverfahrens***

Die weiteren inhaltlichen Bestimmungen des Gesetzes zur Ausgestaltung des Standortauswahlverfahrens stehen unter dem Vorbehalt von Änderungen, die sich nach dem Bericht der Kommission unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung der Öffentlichkeit und der anschließenden parlamentarischen Diskussion ergeben. Im Interesse einer Entlastung des jetzigen Gesetzgebungsverfahrens könnte deshalb darauf verzichtet werden, bereits jetzt inhaltliche Änderungen des Gesetzes zu beschließen, die nicht das Verfahren der Kommission betreffen. Hierzu gehören u.a. die im öffentlichen Forum zum Standortauswahlgesetz diskutierten Vorschläge für einen erweiterten Rechtsschutz, verbesserte Kostentragungsregelungen, Behandlung der Befristungen für die Zwischenlager und die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung.