

Geschäftsstelle

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 257</p>

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Entwurf des Berichtsteils zu Teil A
(Verantwortung für die Zukunft)**

Vorlage der Redaktionsgruppe

**Bis einschließlich Kapitel A 4.1 von der
Redaktionsgruppe abschließend beraten.**

1 **Kommission**

2 **Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe**

3

4

5

6

7

8 **ABSCHLUSSBERICHT**

9

10 **Verantwortung für die Zukunft**

11

12 **Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl**
13 **eines nationalen Endlagerstandorts**

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

1

2 **PRÄAMBEL**

3

4 **Nachhaltigkeit – Verantwortung und Gerechtigkeit**

5 Der sichere Umgang mit radioaktiven Abfallstoffen gehört zu den großen Herausforderungen
6 der Gegenwart. Weltweit haben fast alle Länder, die Kernreaktoren betreiben oder betrieben
7 haben, noch keine Lösungen für eine dauerhaft sichere Lagerung insbesondere hoch
8 radioaktiver Abfallstoffe gefunden. Angesichts der Komplexität der Aufgabe, der langen
9 Zeiträume, die in Betracht zu ziehen sind, und der hohen Konfliktrichtigkeit der Thematik
10 geraten tradierte Formen der Problemlösung an Grenzen. Ein neuer Anlauf ist notwendig.

11 Bisher bauen Risikobetrachtungen überwiegend auf Haftung, Versicherungsschutz und
12 Ordnungsrecht auf. Dies soll Unfälle oder andere unerwünschte Technikfolgen beherrschbar
13 oder kalkulierbar zu machen oder auch ausgleichen. Die weitreichenden Folgen aus der
14 Nutzung der Kernenergie erfordern jedoch weitaus mehr. Wissenschaftlich-technisches Wissen
15 ist eine notwendige Bedingung für eine dauerhaft sichere Lagerung radioaktiver Abfälle, reicht
16 aber für eine akzeptierte Lösung nicht aus. Beteiligungsorientierte Verfahren und klug
17 gestaltete institutionelle Strukturen, ausgerichtet am Anspruch von Zukunftsverantwortung und
18 Gerechtigkeit für künftige Generationen, müssen hinzukommen.

19 Nach vier Jahrzehnten massiver Auseinandersetzungen um die Nutzung der Kernenergie will
20 die Kommission den Weg bereiten, auch bei der sicheren Lagerung insbesondere der
21 hochradioaktiven Abfällen zu einer nach dem heutigen Stand unseres Wissens bestmöglichen
22 Lösung in Deutschland zu kommen. Sie orientiert sich dabei an der Leitidee der *nachhaltigen*
23 *Entwicklung*¹. Unter Nachhaltigkeit² wird eine Entwicklung verstanden, „die den Bedürfnissen
24 der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu
25 gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse angemessen zu befriedigen“³.

26 Den Rahmen dafür setzt Nachhaltigkeit durch ethisch fundierte Kriterien, eine langfristige
27 Bewertung und die Zusammenführung wichtiger gesellschaftlicher Ziele. Sie verlangt mehr
28 Beteiligung und demokratische Gestaltung. Dadurch will sie verhindern, dass die industriellen
29 Modernisierungsprozesse durch fortgesetzte Rationalisierung, Ausdifferenzierung,
30 Beschleunigung und Internationalisierung einen zukunftsgefährdenden Charakter annehmen.

31 Ausgangspunkt für die Etablierung des Prinzips der Nachhaltigkeit war die Erkenntnis der
32 ersten UN-Umweltkonferenz von 1972 in Stockholm, dass die zunehmende Belastung und
33 Inanspruchnahme der Natur zur kollektiven Schädigung der Menschheit führen kann. 1987
34 wurde Nachhaltigkeit zur zentralen Empfehlung der Weltkommission Umwelt und
35 Entwicklung im so genannten Brundtland-Bericht. Fünf Jahre später, 1992, machte der
36 Erdgipfel in Rio de Janeiro sie zum Leitziel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.
37 Nachhaltigkeit erweitert Entscheidungen um eine langfristige Perspektive und knüpft sie an
38 qualitative Bedingungen von sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Verträglichkeit, um den
39 Anforderungen der zusammenwachsenden, aber überbevölkerten, überlasteten, verschmutzten
40 und störanfälligen Welt gerecht zu werden.

41 Mit der Leitidee der Nachhaltigkeit wird handlungsleitend, was Hans Jonas als *Prinzip*
42 *Verantwortung* beschrieben hat⁴: „Handele so, dass die Wirkungen deiner Handlungen

¹ Der Begriff nachhaltige Entwicklung wird hier im Sinn des englischen sustainable development gebraucht.

² Siehe dazu auch den Abschnitt 2.1.4 im Teil B dieses Berichtes.

³ So die Definition der von Gro Harlem Brundtland geleitete UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1987: „Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ United Nations (1987). Report of the World Commission on Environment and Development. From One Earth to One World (Einleitung). Absatz Nr. 27.

⁴ Siehe dazu auch den Abschnitt 9.5 im Teil B dieses Berichtes.

1 verträglich sind mit der Permanenz des menschlichen Lebens auf Erden⁵. Die ständige
 2 Erweiterung der technischen Möglichkeiten verändert nämlich nicht nur das heutige Leben,
 3 sondern dehnt ihre Wirkungen auch immer weiter auf die Zukunft aus. Den unbestrittenen
 4 Chancen auf Fortschritt stehen schleichende globale Gefahren – wie etwa der Klimawandel
 5 oder das Überschreiten planetarischer Grenzen⁶ - gegenüber, deren Tragweite häufig erst spät,
 6 oft mit dem Eintreten von Katastrophen, ins gesellschaftliche Bewusstsein rückt.

7 Durch seine technischen Fähigkeiten ist der Mensch in den letzten Jahrzehnten zur stärksten
 8 geophysikalischen Kraft aufgestiegen. Vor diesem Hintergrund hat der Nobelpreisträger Paul
 9 Crutzen im Jahr 2002 vorgeschlagen, unsere Epoche nicht länger als Holozän, sondern als
 10 Anthropozän zu bezeichnen, als vom Menschen geprägte geologische Epoche⁷. Mit der
 11 Ausweitung der technischen Macht des Menschen wächst auch die menschliche
 12 Verantwortung.

13 Der Mensch ist das einzige Wesen, das bewusst Verantwortung übernehmen kann und sie auch
 14 wahrnehmen muss. Dem werden wir nur gerecht, wenn unsere Voraussicht über Folgen und
 15 Wirkungen technischer Prozesse zunimmt. Deshalb unterscheidet Hans Jonas bei Eingriffen in
 16 die Natur hinsichtlich der Rückwirkungen auf Mensch, Natur und Gesellschaft zwischen
 17 „technischem Wissen“ und „vorhersagendem Wissen“. Idealerweise müsste das vorhersagende
 18 Wissen der gesamten Folgekette entsprechen. Doch trotz des hohen Wissensstands ist das aus
 19 prinzipiellen Gründen nicht möglich. Denn Unsicherheiten kennzeichnen die Vorhersage
 20 möglicher Wirkungen neuer Technik auf den unterschiedlichen Ebenen: im Innovationsprozess
 21 selbst, in den konkreten Umsetzungsprozessen der Technik und ihrer Ausbreitungsprozesse mit
 22 den sozialen, ökologischen und ökonomischen Rückwirkungen.

23 Deshalb müssen wir klar benennen, was wir wissen und auch was wir nicht wissen oder nicht
 24 wissen können, um vernunftbetont mit Unwissen und Unsicherheit umzugehen. Nur so kann
 25 vernunftbetont bewertet werden, ob unsere Handlungen und Denkweisen den absehbaren
 26 oder denkbaren Herausforderungen gerecht werden. Bei der dauerhaft sicheren Lagerung
 27 radioaktiver Abfälle ist das nicht die empirische Frage nach faktischer Risikobereitschaft und
 28 Akzeptanz, sondern ob und wie ein begründeter Konsens über die Akzeptabilität gefunden
 29 werden kann. Es geht um die Frage der gesellschaftspolitischen Verantwortung hinsichtlich
 30 schwer einschätzbarer Langzeitfolgen.

31 Bei der Nutzung der Kernkraft wurde die Problematik der dauerhaft sicheren Lagerung
 32 radioaktiver Abfälle lange Zeit vernachlässigt, insbesondere die extreme Langfristigkeit. Die
 33 Lektion, die aus dieser Erfahrung zu ziehen ist, geht weit über die Kernenergie und die
 34 Entsorgung ihrer Abfälle hinaus. Denn angesichts der Tatsache, dass ohne die Möglichkeiten
 35 der Technik der moderne Mensch nicht überlebensfähig wäre und weiterer Fortschritt allein
 36 schon zur Korrektur von Fehlentwicklungen notwendig, aber auch zur Gestaltung eines guten
 37 Lebens erwünscht ist, müssen generell die Möglichkeiten der Vorausschau und
 38 Technikgestaltung ausgebaut werden, um erwünschte technische Entwicklungen gezielt zu
 39 fördern, der Technik gegebenenfalls Grenzen zu setzen und nicht beabsichtigte soziale und
 40 ökologische Nebenfolgen von vorneherein auszuschließen.

41 Das Leitbild der Nachhaltigkeit wird dem Prinzip Verantwortung gerecht, weil es Sachwissen
 42 und Wertvorstellungen miteinander verbindet. Nachhaltigkeit ist dabei ein regulatives Prinzip,
 43 das vorgibt, wie gemeinsame verbindliche Regeln und Handlungsprinzipien aussehen müssen.
 44 Dies ist nicht nur für den Schutz von Mensch und Natur, sondern auch für die Bewahrung und

⁵ Vgl. Hans Jonas. (1979). Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation.

⁶ Vgl. beispielhaft dazu: Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). Fifth Assessment Report (Fünfter Sachstandsbericht). Und auch: Johan Rockström et al. (2009): A safe operating space for humanity. In: Nature. 461, S. 472 bis 475.

⁷ Vgl. Paul Crutzen et al. (2011). Das Raumschiff Erde hat keinen Notausgang. S. 7

1 Weiterentwicklung von Freiheit und Fortschritt unverzichtbar⁸. Auf diesem Weg können wir
2 zwischen Alternativen und Optionen wählen, statt von Sach- und Folgezwängen bestimmt zu
3 werden.

4 Allerdings besteht Klärungsbedarf, was unter Nachhaltigkeit konkret zu verstehen ist. Die
5 Umsetzung der Leitidee der Nachhaltigkeit ist von Konflikten auf unterschiedlichen Ebenen
6 durchzogen. Das reicht von der Interpretation und Bedeutung der Leitidee in verschiedenen
7 Hinsichten bis hin zu Fragen der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung. Der für die
8 dauerhaft sichere Lagerung der radioaktiven Abfälle zentrale Konflikt besteht darin, einerseits
9 künftigen Generationen die Belastung durch diese Abfälle möglichst zu ersparen, andererseits
10 ihnen aber Handlungsoptionen offenzuhalten. Ein gerechter Ausgleich zwischen den
11 Generationen ist nur im Rahmen transparenter demokratischer Prozesse möglich.

12 Die Geschichte im Umgang mit dem radioaktiven Abfall in Deutschland hat gezeigt, dass
13 Demokratie nicht als System formal-repräsentativer Verfahren verstanden werden darf. Das ist
14 in den bisherigen Ansätzen zur dauerhaft sicheren Lagerung gescheitert. Sie müssen im Geist
15 einer lebendigen „deliberativen Demokratie“ (Jürgen Habermas) um Elemente des Diskurses,
16 des Dialogs auf Augenhöhe, der Beteiligung und des Verständnisses von Gemeinwohl erweitert
17 werden. Die Kommission betritt dabei Neuland.

18 Zukunftsethik in diesem Sinn ist keine Ethik in der Zukunft, sondern eine Ethik, die sich heute
19 um die Zukunft kümmert. Unser Tun in Freiheit beugt Zwängen einer künftigen Unfreiheit
20 genauso vor wie dem Eingehen nicht verantwortbarer Risiken. Diese Verantwortung erwächst
21 uns aus dem schieren Ausmaß der technischen Macht und erfordert das Wissen um die Folgen
22 unseres Tuns zu maximieren, eine breite Verständigung darüber herbeizuführen, was sein darf
23 und was nicht sein darf, was zuzulassen ist und was zu vermeiden ist, sowie den
24 gesellschaftlichen Dialog zu führen, wie Chancen und Belastungen gerecht zu verteilen sind.

25 Um dies zu erreichen, bedarf es einer *diskursiv-konsensual ausgerichteten Konfliktregelung*,
26 die unter dem Imperativ der langfristigen Bewahrung des Daseins und der Würde des Menschen
27 stehen muss. Ihre Grundlagen sind der Geist der Aufklärung, die Gestaltungskraft der Politik,
28 die Fähigkeit zur Verständigung aus Vernunft und Verantwortung sowie die Ausweitung der
29 Freiheit und des demokratischen Engagement der Bürgerinnen und Bürger.

30

31 **1. Zehn Grundsätze**

32 1. Die Kommission orientiert ihre Arbeit der Kommission an der Leitidee der *nachhaltigen*
33 *Entwicklung*, insbesondere am Prinzip der langfristigen Verantwortung. Nachhaltigkeit
34 bedeutet, dass sich die Kommission bei ihren Empfehlungen zur bestmöglichen Lagerung
35 radioaktiver Abfallstoffe⁹ an den Bedürfnissen und Interessen sowohl heutiger wie künftiger
36 Generationen orientiert. Auf der Grundlage der Generationengerechtigkeit versucht die
37 Kommission, unterschiedliche Interessen zusammenzuführen.

38 2. Die Kommission legt ihren Vorschlägen fünf Leitziele zugrunde: Vorrang der Sicherheit,
39 umfassende Transparenz und Beteiligungsrechte, ein faires und gerechtes Verfahren, breiter
40 Konsens in der Gesellschaft sowie das Verursacher- und Vorsorgeprinzip. Die Kommission
41 beschreibt nach einem ergebnisoffenen Prozess einen Weg, der wissenschaftlich fundiert ist
42 und bestmögliche Sicherheit zu gewährleisten vermag.

43 3. Die Kommission bekräftigt den *Grundsatz der nationalen Lagerung* für die im Inland
44 verursachten radioaktiven Abfälle. Die nationale Verantwortung ist eine zentrale Grundlage
45 ihrer Empfehlungen. Die Kommission orientiert sich dabei an einer dynamischen

⁸ siehe dazu ausführlich den Abschnitt 9.4 im Teil B dieses Berichts.

⁹ Siehe dazu die „Definition des Standortes mit bestmöglicher Sicherheit“ auf Seite 7 [[Seitenzahl ändern](#)] der Präambel dieses Berichtes.

1 Schadensvorsorge¹⁰, die eine Vorsorge gegen potentielle Schäden nach dem jeweiligen Stand
2 von Wissenschaft und Technik verlangt.

3 4. Die Kommission bereitet mit ihren Kriterien und Empfehlungen die Suche nach einem
4 Standort für die Lagerung insbesondere hoch radioaktiver Abfälle vor, der die bestmögliche
5 Sicherheit für den Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet¹¹. Sie will dabei die
6 Freiheits- und Selbstbestimmungsrechte künftiger Generationen soweit es geht bewahren, ohne
7 den notwendigen Schutz von Mensch und Natur einzuschränken.

8 5. Die Kommission geht wie die überwältigende Mehrheit des Deutschen Bundestages vom
9 *gesetzlich verankerten Ausstieg aus der Kernenergie* aus. Der Ausstieg hat einen
10 gesellschaftlichen Großkonflikt entschärft. Sie sieht zugleich die Generationen, die Strom aus
11 der Kernkraft genutzt haben oder nutzen, in der Verantwortung, für eine bestmögliche
12 Lagerung der dabei entstandenen Abfallstoffe zu sorgen. Diese Generationen haben die Pflicht,
13 die Suche nach dem Standort zügig voranzutreiben. Auf dieser Basis will die Kommission zu
14 einer Konfliktkultur kommen, die eine dauerhafte Verständigung möglich macht.

15 6. Die Kommission versteht ihre Arbeit und die spätere Standortsuche als ein *lernendes*
16 *Verfahren*. Dabei sind Entscheidungen gründlich auf mögliche Fehler oder Fehlentwicklungen
17 zu prüfen. Möglichkeiten für eine spätere Korrektur von Fehlern sind vorzusehen. Auch deshalb
18 ist die Öffentlichkeit an der Suche von Anfang breit zu beteiligen. Ziel ist ein offener und
19 pluralistischer Diskurs. Vor der eigentlichen Standortsuche müssen Entsorgungspfad und
20 Alternativen, grundlegende Sicherheitsanforderungen, Auswahlkriterien und Möglichkeiten
21 der Fehlerkorrektur wissenschaftsbasiert und transparent entwickelt, genau beschrieben und
22 öffentlich debattiert sein. Bei einem späteren Umsteuern oder einer späteren Korrektur von
23 Fehlern muss dies ebenfalls gewährleistet sein.

24 7. Die Kommission strebt eine *breite Zustimmung in der Gesellschaft* für das empfohlene
25 Auswahlverfahren an. Sie bezieht die Erfahrungen von Regionen ein, in denen in der
26 Vergangenheit Standorte benannt oder ausgewählt wurden. Dem angestrebten Konsens dient
27 auch die ergebnisoffene Evaluierung des Standortauswahlgesetzes. Größtmögliche
28 Transparenz erfordert, alle Daten und Informationen der Kommission wie auch weiterer
29 Entscheidungen zur Lagerung radioaktiver Abfälle öffentlich zugänglich zu machen und
30 dauerhaft in einer öffentlich-rechtlichen Institution aufbewahren und allgemein zugänglich
31 gemacht werden.

32 8. Die Kommission sieht die bestmöglich sichere Lagerung radioaktiver Abfälle als eine
33 staatliche Aufgabe an. Unabhängig von der Position, die jede oder jeder Einzelne in der
34 Auseinandersetzung um die Atomenergie eingenommen hat besteht eine gesellschaftliche
35 Pflicht, alles zu tun, dass die Bewältigung dieser Aufgabe gelingt. **[Die Betreiber der
36 Kernkraftwerke und ihre Rechtsnachfolger haben im Rahmen des Verursacherprinzips für die
37 Kosten einer bestmöglich sicheren Lagerung der radioaktiven Abfallstoffe, die auf ihre
38 Stromerzeugung zurückgehen, einzustehen.]**

¹⁰ Die Kommission folgt hier der Kalkar-I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: „Es muss diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Lässt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt.“ So definierte das Bundesverfassungsgericht 1978 den Zwang, den der Gesetzgeber durch das Abstellen auf den Stand von Wissenschaft und Technik im Atomgesetz dahingehend ausübe, dass eine rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt halte. Laut Bundesverfassungsgericht gelten diese Überlegungen auch im Hinblick auf das sogenannte Restrisiko: „Insbesondere mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik legt das Gesetz damit die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest.“ BVerfG Beschluss vom 8. August 1978. AZ: 2 BvL 8/77. BVerfGE 49, 89 (136ff).

¹¹ Die „Sicherheitsanforderungen an die Lagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle – Entwurf der GRS“ führten in der Stellungnahme des Bundesamts für Strahlenschutz (BfS) zu einem Schutzzeitraum „in der Größenordnung von 1 Million Jahren“. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010). Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle. K-MAT 10.

1 9. Die Kommission betrachtet und bewertet frühere Versuche und Vorhaben zur dauerhaften
 2 Lagerung radioaktiver Abfallstoffe. Sie versucht aus den Konflikten um die Kernenergie und
 3 um Endlager oder Endlagervorhaben zu lernen und die Wiederholung früherer Fehler zu
 4 vermeiden. Sie zollt dem vielfältigen und langfristigen Engagement zahlreicher Bürgerinnen
 5 und Bürger, vieler Wissenschaftler sowie der Umwelt- und Antiatomkraftbewegung für den
 6 Ausstieg aus der Kernkraft großen Respekt. Ihre Anerkennung gilt ebenfalls dem Einsatz der
 7 Beschäftigten der Kernkraftwerke, den sicheren Betrieb der Anlagen zu gewährleisten und
 8 Risiken zu minimieren. Ebenso gilt der Dank der Kommission gesellschaftlichen und
 9 betriebsbezogenen Bemühungen, den Ausstieg aus der Kernkraft sozialverträglich zu gestalten.

10 10. Die Kommission sieht ihre Arbeit über die Frage nach dem Umgang mit radioaktiven
 11 Abfällen hinaus als Beitrag zu einem bewussteren Umgang mit komplexen Technologien an,
 12 die weitreichende Fernwirkungen haben. Unbeabsichtigten und unerwünschten Nebenfolgen
 13 will sie eine Stärkung der Technikbewertung und Technikgestaltung entgegensetzen. Neue
 14 Techniken und industrielle Entwicklungen sollen dafür frühzeitig auf schädliche oder nicht
 15 beherrschbare Nebenfolgen geprüft werden, um zwischen Optionen wählen zu können. Die
 16 hoch radioaktiven Abfallstoffe, die wir kommenden Generationen hinterlassen, stehen
 17 exemplarisch für mögliche Nebenfolgen komplexer industrieller Entwicklungen.

18

19

20 ***Definition des Standortes mit bestmöglicher Sicherheit***

21

22 *Der gesuchte Standort für ein Endlager insbesondere für hoch radioaktive Abfallstoffe bietet*
 23 *für einen Zeitraum von einer Million Jahre die nach heutigem Wissensstand bestmögliche*
 24 *Sicherheit für den dauerhaften Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung und*
 25 *sonstigen schädlichen Wirkungen dieser Abfälle. Dieser Standort ist nach den entsprechenden*
 26 *Anforderungen in einem gestuften Verfahren durch einen Vergleich zwischen den in der*
 27 *jeweiligen Phase geeigneten Standorten auszuwählen. Lasten und Verpflichtungen für*
 28 *zukünftige Generationen sind möglichst gering zu halten. Geleitet von der Leitidee der*
 29 *Nachhaltigkeit wird der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit nach dem Stand von*
 30 *Wissenschaft und Technik mit dem in diesem Bericht beschriebenen Auswahlverfahren und den*
 31 *darin angegebenen und anzuwendenden Kriterien und Sicherheitsuntersuchungen festgelegt.*
 32 *Während des Auswahlverfahrens und später am gefundenen Standort muss eine Korrektur von*
 33 *Fehlern möglich sein.*

34

35

36 **2. Konsens: Ausstieg aus der Kernenergie und Energiewende**

37 Die Voraussetzungen für einen Konsens bei der Lagerung radioaktiver Abfälle haben sich
 38 grundlegend verbessert. Nach vier Jahrzehnten massiver Auseinandersetzungen gibt es heute
 39 in Deutschland einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens über die Beendigung
 40 der Kernenergie. Als erster großer Industriestaat hat sich unser Land auf den Weg einer
 41 Energiewende gemacht, die den Ausstieg mit der Neuordnung der Energieversorgung und mit
 42 dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbindet¹². Bei dieser konfliktreichen, komplexen und

¹² Als Energiewende wird die Transformation von einer nicht-nachhaltigen zu einer nachhaltigen Energieversorgung verstanden, insbesondere mittels erneuerbarer Energien, Effizienzsteigerung und Einsparen. Zentrale Bedeutung hat dabei die Idee der Energiedienstleistungen. Bereits 1976 prägte der amerikanische Physiker Amory Lovins den Begriff „Soft Energy Paths. Toward a Durable Peace“. (Penguin Books, 1977). Auch andere Länder verfolgen heute eine Energiewende, doch beim Ausbau der erneuerbaren Energien und dem Ausstieg aus der Kernenergie gilt Deutschland als Vorreiter.

1 interessenbeladenen Aufgabe ist unsere Gesellschaft zu neuem Denken und zu neuem Konsens
2 fähig.

3 Die Bereitschaft zur Verständigung ist aber nicht nur punktuell, sondern auch grundsätzlich
4 notwendig. Und sie ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Standortsuche zur
5 Lagerung radioaktiver Abfälle mit bestmöglicher Sicherheit. Das ist, ohne die Frage nach den
6 Verursachern zu verdrängen, eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht konfliktfrei zu
7 meistern ist. Ein Konsens muss von allen Beteiligten gewollt werden.

8 Mit dem Ausstieg aus der nuklearen Stromerzeugung und dem Einstieg in die Energiewende
9 wurden dafür zwei wichtige Eckpunkte in unserer Gesellschaft geschaffen. Sie sind sowohl
10 Chance als auch Verpflichtung, beim dritten Eckpunkt, der bestmöglichen Sicherheit bei der
11 Lagerung radioaktiver Abfälle, ebenfalls zu einer breiten Verständigung zu kommen. Diese drei
12 Aufgaben müssen in einem Zusammenhang gesehen werden.

13 Die Kommission zeigt den Weg auf, der denkbare Gefahren einhegt und die Belastungen für
14 künftige Generationen so gering wie möglich hält. Das steht zudem beispielhaft für den
15 Umgang mit komplexen modernen Technologien, die mit weitreichenden Folgen verbunden
16 sind. Damit haben wir die Grundlage geschaffen, um das Kapitel Kernenergie geordnet zu
17 beenden.

18

19 **3. Eine Kultur im Umgang mit Konflikten**

20 Das Standortauswahlgesetz geht davon aus, dass die Lagerung radioaktiver Abfälle mit
21 bestmöglicher Sicherheit nur in einem breiten gesellschaftlichen Konsens zu erreichen ist. Die
22 Vergangenheit zeigt, dass das eine neue gesellschaftliche Konfliktkultur voraussetzt. Diese darf
23 die früheren Auseinandersetzungen nicht ignorieren, sondern muss die Rolle der Beteiligten
24 anerkennen und auf eine konstruktive Konfliktbearbeitung orientieren. Dies ist eine
25 gesellschaftliche Aufgabe, die vor dem Hintergrund vergangener Auseinandersetzungen den
26 einzelnen Akteuren und Gruppen unterschiedliche Anstrengungen abverlangt. Gefordert ist
27 nicht nur die Anerkennung der Rolle der Beteiligten im Konflikt. Eine diskursiv-konsensuale
28 Konfliktlösung erfordert auch eine Reflexion der unterschiedlichen Interessen und Ziele.

29 Die Bewältigung dieser Herausforderungen wird allein durch bislang praktizierte Verfahren
30 schwer möglich sein. Die Akzeptanz parlamentarisch ausgehandelter Lösungen ist deutlich
31 gesunken. Der Widerstand gegen Großprojekte zeigt, dass es bei aller Verantwortung
32 demokratisch legitimer Strukturen deutlich mehr partizipativer Angebote bedarf, um
33 Konfliktthemen gesellschaftlich akzeptiert zu bearbeiten. Auch wenn sich die Institutionen der
34 Demokratie in der Vergangenheit nicht immer kooperationsbereit gezeigt haben, ist aber die
35 bestmögliche Lagerung radioaktiver Abfallstoffe nur mit der Demokratie zu erreichen.

36 Um zu einer Verständigung zu kommen und neues Grundvertrauen aufzubauen, schlägt die
37 Kommission erweiterte und neue Formen der Bürgerbeteiligung vor. Sie sind die
38 Voraussetzung für einen fairen und gesellschaftlich verantwortungsbewussten Umgang
39 miteinander. Ziel der Standortsuche ist eine generationenfeste Lösung in einem möglichst
40 weitgehenden gesellschaftlichen Konsens.

41 Der Umgang mit dabei entstehenden Konflikten wird entscheidend für die Akzeptanz und
42 Nachhaltigkeit der gefundenen Lösung sein. Das Verfahren selbst wird stets auf Konsense
43 hinarbeiten müssen, aber weitgehend vom Umgang mit unterschiedlichen Konflikten geprägt
44 sein. Der Charakter des partizipativen Suchverfahrens wird daher zugleich mediativ,
45 verhandelnd und gestaltend sein. Dabei darf es nicht sein, dass Betroffene nicht von Anfang an
46 einbezogen, wichtige Fakten geheim gehalten oder angeblich alternativlose Sachzwänge über
47 die Köpfe betroffener Bürgerinnen und Bürger hinweg vollzogen werden.

1 Der Umgang mit dem Paradoxon, dass ein Verfahren den Konsens sucht, aber auch von
 2 Konflikten getrieben ist, wird das gesamte partizipative Suchverfahren prägen. Dies stellt
 3 besondere Herausforderungen an Träger und Gestalter des Suchverfahrens. Einerseits gilt es,
 4 bei der Ausgestaltung des Prozesses unproduktive Konflikte zu vermeiden, andererseits,
 5 Konflikte als wesentliches Klärungselement zu berücksichtigen.

6 Die Kommission empfiehlt, neue Formen der Bürgerbeteiligung gesetzlich zu verankern. Bei
 7 der Standortsuche sind umfassende Transparenz und eine frühzeitige Beteiligung der
 8 Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Die Angebote demokratischer Beteiligung
 9 entscheiden auch über den Erfolg des Suchprozesses. Dabei geht es nicht um einen Ersatz,
 10 sondern um eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch eine neue, lernende
 11 Politik.

12 Die demokratische Öffentlichkeit hat ein umfassendes Anrecht auf Transparenz, denn nur so
 13 wird eine Auseinandersetzung in der Sache auf Augenhöhe möglich. Damit Expertenwissen
 14 und Erfahrungswissen zusammenkommen, muss die wissenschaftliche Beratung der Politik
 15 und der Verwaltung durch das Wissen von Bürgerinnen und Bürgern und der Gesellschaft
 16 erweitert werden. Dieses Wissen ist zu nutzen. Denn in vielen Fällen besitzen
 17 zivilgesellschaftliche Initiativen ein hohes Maß an unverzichtbarer Expertise.

18 Die Kommission setzt auf einen umfassenden Diskurs, der alle Beteiligten wertschätzt und
 19 zugleich Konflikte auch als Chance zur Verständigung begreift. Die Öffnung der Standortsuche
 20 für die Gesellschaft bietet die Möglichkeit, durch demokratische Partizipation
 21 Blickverengungen zu überwinden und die Fantasie und den Sachverstand der Menschen für
 22 konstruktive Lösungen zu nutzen. Der Bundestag ist dann bei der Standortentscheidung der
 23 zentrale Ort gesellschaftlicher Debatten, bei denen Gemeinwohlüberlegungen dominieren.

24 **Zusammenfassung und Empfehlungen des Berichts**

25

26 Diese Zusammenfassung stellt wichtige Ergebnisse der Beratungen der Kommission Lagerung
 27 hoch radioaktiver Abfallstoff und ihre Empfehlungen in komprimierter Form dar. Maßgeblich
 28 bleiben stets die ausführlichen Empfehlungen und Ergebnisse der Kommissionarbeit im
 29 Hauptteil B dieses Berichtes.

30

31 **1. Das Ziel: Endlagerstandort mit bestmöglicher Sicherheit**

32 Die Entsorgung radioaktiver Abfälle muss so erfolgen, dass kurz-, mittel- und langfristig keine
 33 Gefahren für Mensch und Umwelt entstehen. **Sicherheit ist für die Kommission das oberste**
 34 **Gebot.** Bedingt durch die lange Halbwertszeit einiger Radionuklide soll diese Sicherheit für
 35 eine Million Jahre gewährleistet werden. Diese extreme Langzeitigkeit der Herausforderung,
 36 die radioaktiven Abfälle von der belebten Erdoberfläche fernzuhalten, dominiert die Suche nach
 37 verantwortbaren Entsorgungsoptionen. **Das Grundsatz der Nachhaltigkeit, dem sich die**
 38 **Kommission in ihrem Leitbild unterstellt hat, verpflichtet dazu, diese Suche an ethischen**
 39 **Kriterien der Gerechtigkeit, Fairness und Zukunftsverantwortung auszurichten.**

40 **Die Kommission hat aus der Vergangenheit Lehren gezogen und auf dieser Basis Zielsetzungen**
 41 **für den Weg zu einer sicheren Entsorgung festgelegt. Diese sind eine weitest gehende**
 42 **Reversibilität von Entscheidungen und die Realisierung des Verfahrens im transparenten**
 43 **Dialog mit der Öffentlichkeit.** Das Prinzip der Reversibilität von Entscheidungen resultiert zum
 44 einen aus dem Wunsch nach Möglichkeiten der Fehlerkorrektur im Falle unerwarteter
 45 Entwicklungen, zum anderen aus dem zukunftsethischen Prinzip, zukünftigen Generationen
 46 Entscheidungsoptionen offen zu halten oder sie zu eröffnen. **Die Beteiligung der Öffentlichkeit**
 47 **nach klaren Regeln und mit klaren Rechten ist geboten, um Vertrauen in das Verfahren zu**

1 schaffen und um in der Suche nach der Option mit der bestmöglichen Sicherheit möglichst viele
2 Perspektiven zu berücksichtigen.

3 Nach §1, Absatz 1 des Standortauswahlgesetzes ist das „Ziel des Standortauswahlverfahrens
4, für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle den Standort für
5 eine Anlage zur Endlagerung ... zu finden, der die *bestmögliche Sicherheit* für einen Zeitraum
6 von einer Million Jahren gewährleistet.“ Die Umsetzung dieser Zielvorgabe war die zentrale
7 Herausforderung für die Kommission.

8 Die Aufgabe, den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu bestimmen, muss im
9 Standortauswahlverfahren gelöst werden. Dieses Verfahren mit seinen Prozessschritten und
10 Entscheidungskriterien muss so ausgelegt werden, dass sich der Standort mit der bestmöglichen
11 Sicherheit auf transparente und nachvollziehbare Weise als Ergebnis ergibt.

12 Damit hat die kurz-, mittel- und langfristige Sicherheit Priorität vor allen anderen Aspekten. Es
13 gilt, im Standortauswahlverfahren den *unter Sicherheitsaspekten* bestmöglichen Standort zu
14 bestimmen. Dabei müssen die anderen Zielsetzungen der Reversibilität und der
15 Öffentlichkeitsbeteiligung beachtet werden.

16 2. Ausgangsbedingungen der Standortsuche

17 Mit dem Abschalten des letzten Kernkraftwerkes endet in Deutschland spätestens am 31.
18 Dezember des Jahres 2022 auch die Produktion hoch radioaktiver Abfallstoffe nahezu
19 vollständig. Anschließend werden hierzulande rund 30.000 Kubikmeter hoch radioaktive
20 Abfallstoffe endzulagern sein. Bis dahin wird die Nutzung der Kernenergie in Deutschland
21 insgesamt bestrahlte Brennelemente mit einem Kernbrennstoffgehalt von rund 17.000 Tonnen
22 erzeugt haben. Dabei sind die Brennelemente mit rund 850 Tonnen Kernbrennstoff bereits
23 eingerechnet, die in den acht verbliebenen Kernkraftwerken während deren Restlaufzeiten
24 noch zum Einsatz kommen können.

25 Das Gesamtvolumen der in Deutschland zu entsorgenden schwach und mittel radioaktiven
26 Abfallstoffe kann 600.000 Kubikmeter erreichen, das Zwanzigfache des Volumens der hoch
27 radioaktiven Abfälle. Dennoch enthalten die hoch radioaktiven Abfälle rund 99 Prozent der
28 Radioaktivität. Ihre um Dimensionen stärkere Strahlung und die erhebliche Wärmemenge, die
29 sie abgeben, macht ihre sichere Endlagerung zu einer schwierigen Herausforderung.

30 Für die Empfehlungen der Kommission war zudem ein Teil der schwach und mittel
31 radioaktiven Abfallstoffe von Bedeutung. Für bis zu 220.000 Kubikmeter des Gemisches aus
32 radioaktiven Abfallstoffen und Salz, das aus der Schachanlage Asse geborgen werden soll,
33 gibt es bislang keine Entsorgungsmöglichkeit. [Auch für über 100.000 Kubikmeter Abfälle
34 aus der Urananreicherung und mehr als 6.000 Kubikmeter nicht für die Schachanlage Konrad
35 geeignete mittel und schwach radioaktive Abfallstoffe besteht bislang keine Möglichkeit der
36 Endlagerung.]¹³ Die Kommission hat daher geprüft unter welchen Voraussetzungen es
37 möglich wäre, diese Abfälle am gleichen Standort wie die hoch radioaktiven Abfallstoffe
38 endzulagern.

39 2.1 Lehren aus der Vergangenheit

40 [Die Kommission hat sich ausführlich mit den bisherigen Endlagerprojekten in Deutschland
41 auseinandergesetzt und sich über Endlagervorhaben im Ausland durch Reisen und durch eine
42 Expertenanhörung informiert. Aus den Schwierigkeiten, auf die Endlagervorhaben vor allem in
43 Deutschland gestoßen sind, hat sie und hat zuvor bereits das Standortauswahlgesetz
44 Konsequenzen gezogen. Das Gesetz beendete die bergmännische Erkundung des Salzstocks
45 Gorleben und setzte eine neue Suche nach einem Standort zur Endlagerung insbesondere hoch

¹³ Vgl. dazu die Abschnitte B 2.3 „Abfallbilanz“ und B 6.6 „Anforderungen an die Einlagerung weiterer radioaktiver Abfälle“.

1 radioaktiver Abfallstoffe an. Bei der Festlegung der Kriterien für die neue Standortauswahl und
 2 bei der Überprüfung der dafür geltenden Regeln hat die Kommission Lehren aus den bisherigen
 3 deutschen Endlagervorhaben gezogen und die Fortentwicklung des Standes von Wissenschaft
 4 und Technik der Endlagerung berücksichtigt.

- 5 • Das im Standortauswahlgesetz vorgesehene vergleichende mehrstufige Verfahren zur
 6 Auswahl des Endlagerstandortes, der bestmögliche Sicherheit gewährleistet, ist für
 7 Kommission die wichtigste und die folgerichtige Konsequenz aus den
 8 konflikträchtigen früheren deutschen Endlagervorhaben. Dieses vergleichende
 9 Verfahren vermeidet die vorzeitige Festlegung auf einen Standort, der noch nicht
 10 ausreichend erkundet ist. Bis zur abschließenden Auswahlentscheidung werden nun
 11 parallel und gleich intensiv verschiedene Standorte untersucht, zwischen denen bis zum
 12 Ende hin nach Sicherheits Gesichtspunkten zu wählen ist. Dies entzieht den mit Blick
 13 auf den Salzstock Gorleben oft erhobenen Vorwürfen die Grundlage, dass die
 14 Erkundung nicht ergebnisoffen sei, dass sie nur vorherigen Annahmen über und eine
 15 politische Festlegung auf den Standort bestätigen solle.
- 16 • Leitend für das vergleichende Auswahlverfahren werden die geowissenschaftlichen und
 17 planungswissenschaftlichen Kriterien sein, die die Kommission in diesem Bericht
 18 erarbeitet hat.¹⁴ Damit stehen die Kriterien, nach denen der Standort mit bestmöglicher
 19 Sicherheit gefunden werden kann, vor Beginn der Auswahl fest. Auch das ist ein
 20 wichtiger Unterschied zur Erkundung des Salzstocks Gorleben, bei dem eine Eignung
 21 erst nach der Erkundung am Ende eines Genehmigungsverfahrens über eine
 22 standortspezifische Sicherheitsanalyse nachgewiesen werden sollte. Auch die
 23 Erkundung des Salzstocks Gorleben sollte ergebnisoffen sein, klar formulierte
 24 geologische Kriterien für Eignung gab es jedoch nicht, da diese in einer Analyse des
 25 Gesamtsystem aus Geologie, technischen Barrieren und Abfallstoffen nachgewiesen
 26 werden sollte.
- 27 • Die Beurteilung von Standorten anhand vorher feststehender vor allem an der Sicherheit
 28 ausgerichteter Kriterien begegnet dem gerade im Zusammenhang mit der Benennung
 29 des Salzstocks Gorleben häufig erhobenen Vorwurf einer politisch motivierten
 30 Entscheidung. Das Standortauswahlgesetz sieht zwar nach jedem Schritt der
 31 mehrstufigen Suche eine politische Entscheidung des Deutschen Bundestages vor. Doch
 32 diese soll vor allem bestätigen, dass der jeweils vorgeschlagenen Auswahlentscheidung
 33 die richtige Anwendung der Kriterien zugrunde liegt und, dass die Bürgerinnen und
 34 Bürger beteiligt wurden. Nach öffentlicher Debatte billigt und bekräftigt das Parlament
 35 damit jeweils Ergebnisse eines wissenschaftsbasierten Auswahlverfahrens. Das ist
 36 keineswegs vergleichbar mit einer intern vorbereiteten Kabinettsentscheidung, wie sie
 37 zur vorläufigen Benennung des Standortes Gorleben führte.
- 38 • Die Suche nach dem Standort mit bestmöglicher Sicherheit geht von gesamten
 39 Bundesgebiet aus, beginnt mit einer symbolischen weißen Landkarte, auf der es keine
 40 Vorfestlegungen gibt. Sie bezieht dabei alle potenziell geeigneten Gesteinsarten und alle
 41 potenziell geeigneten Standorte in die Auswahl ein und vermeidet damit
 42 Vorfestlegungen, die als sachfremd aufgefasst werden könnten. Alle Auswahlkriterien
 43 hat die Kommission formuliert, ohne dabei konkrete Standorte in den Blick zu nehmen.
 44 Soweit dies möglich ist gelten die Kriterien auch für alle Gesteinsarten, in denen
 45 prinzipiell eine Endlagerung möglich ist. Dies vermeidet den nach der vorläufigen
 46 Standortbenennung von Gorleben erhobenen Vorwurf, einer Auswahl nach
 47 Gesichtspunkten politischer Opportunität.

¹⁴ Vgl. das Kapitel B 6.5 dieses Berichtes „Entscheidungskriterien für das Auswahlverfahren“.

- 1 • Bei der Erkundung des Salzstockes Gorleben war eine formelle Beteiligung von
 2 Bürgerinnen und Bürgern erst in dem Planfeststellungsverfahren vorgesehen, das auf
 3 einen positiven Abschluss der Erkundung hätte folgen können. Dies nährte den
 4 Verdacht, dass betroffene Bürgerinnen oder Bürger am Ende vor vollendete Tatsachen
 5 gestellt werden sollten. Demgegenüber empfiehlt die Kommission ein
 6 Auswahlverfahren, in dem den Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig umfassende
 7 Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten zustehen. In diesem Sinne hat sie ein
 8 umfassendes Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Standortauswahl
 9 erarbeitet, das Beteiligungsrechte, Beteiligungsformate und Möglichkeiten,
 10 Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, detailliert darstellt.¹⁵
- 11 • Neue Formen von Beteiligung und Einflussnahme der Bevölkerung erfordern auch ein
 12 verändertes Verhalten auf Seiten der Behörden. Der Staat muss auch mit kritischen oder
 13 protestierenden Bürgerinnen und Bürgern stets respektvoll umzugehen. Auch das
 14 zeigen frühere Auseinandersetzungen um Endlagervorhaben.
- 15 • Die Kommission geht dennoch nicht davon aus, dass eine künftige Endlagerung hoch
 16 radioaktiver Abfallstoffe ohne Konflikte zu verwirklichen ist. Sie hat Regeln und
 17 Empfehlungen für den Umgang mit Konflikten erarbeitet.¹⁶ Erfolgreich wird die neue
 18 Standortauswahl nur sein, wenn alle Akteure lernfähig und bereit sind, neues Vertrauen
 19 aufzubauen und über alle Probleme offen zu reden. Die beteiligten Behörden müssen
 20 dazu durch Transparenz beitragen, indem sie Gründe für geplanten Entscheidungen stets
 21 umfassend und rechtzeitig offenlegen und sich der Kritik von Bürgerinnen und Bürgern
 22 stellen. Dabei sollen sie Kritik am eigenen Handeln als Chance zur Beseitigung von
 23 Schwachstellen begreifen.
- 24 • Über den Zweck des gesuchten Standortes muss nach Auffassung der Kommission
 25 bereits vor Beginn des Auswahlverfahrens Klarheit bestehen. Die Kommission hat ihre
 26 Auswahlkriterien bewusst an den Anforderungen einer bestmöglichen Lagerung hoch
 27 radioaktiver Abfallstoffe ausgerichtet. Die Lagerung weiterer schwach oder mittel
 28 radioaktiver Abfallstoffe am gleichen Standort hält sie nur für möglich sein, wenn
 29 negative Wechselwirkungen mit den hoch radioaktiven Abfällen ausgeschlossen sind.¹⁷
 30 Sie empfiehlt aber diese Möglichkeit von vornherein im Prozess der Bürgerbeteiligung
 31 zu berücksichtigen.¹⁸ Zwei Jahre nach der Benennung des Standortes Gorleben änderten
 32 Bund und Land Niedersachsen dagegen im Einvernehmen dessen Hauptzweck.
- 33 • Aus dem Scheitern der Endlagerung radioaktiver Abfälle im ehemaligen Salzbergwerk
 34 Asse ergeben sich nach Auffassung der Kommission Konsequenzen für den Umgang
 35 mit abweichenden wissenschaftlichen Meinungen. Frühe Warnungen vor Zuflüssen in
 36 das Bergwerk Asse blieben seinerzeit ohne Konsequenzen und hatten auch negative
 37 Folgen für warnende Wissenschaftler. Bei der Schachanlage Asse hätte man einen
 38 falschen Weg früher korrigieren können, wenn kritische Stimmen frühzeitig ernst
 39 genommen hätte. Je später man einen Fehler erkennt, desto teurer kann eine Korrektur
 40 werden. Die Geschichte der Schachanlage zeigte zudem, dass wie unerlässlich eine
 41 vom Betreiber unabhängige Begutachtung ist. Die Kommission empfiehlt aus heutiger
 42 Sichte den gesamten Endlagerprozesses als sich selbsthinterfragendes System zu
 43 gestalten und über kontinuierliches Prozessmonitoring Fehler und unerwünschten
 44 Entwicklungen möglichst zu vermeiden.¹⁹

¹⁵ Vgl. Kapitel B 7 dieses Berichts „Standortauswahl im Dialog mit den Regionen“

¹⁶ Vgl. Kapitel B 2.4 dieses Berichts „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren“.

¹⁷ Vgl. Kapitel B 6.6 dieses Berichtes „Anforderungen an die Einlagerung weiterer Abfälle“.

¹⁸

¹⁹ Vgl. dazu Kapitel B 6.4 dieses Berichts „Prozessgestaltung als selbsthinterfragendes System“.

- 1 • Als eine weitere Konsequenz aus deutschen Erfahrungen mit Endlagerprojekten hat
2 bereits das Standortauswahlgesetz die Rolle der Bundesländer bei der Endlagerung
3 radioaktiver Abfällen neu definiert. Diese haben nicht länger als
4 Planfeststellungsbehörden über Genehmigungen von Endlagern entscheiden. Das
5 befreit die zuständigen Länderministerien aus dem Rollenkonflikt, zugleich
6 Vertreterinnen regionaler Interessen und zu sachlichen Entscheidungen verpflichtete
7 Genehmigungsbehörden zu sein. Die lange Dauer des Genehmigungsverfahrens für das
8 Endlager Konrad und Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und Land um den
9 Entsorgungsstandort Gorleben gehen auch auf diesen Rollenkonflikt zurück.
- 10 • Zudem geht auch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe selbst auf
11 die Erfahrungen zurück, die die deutsche Politik bei verschiedenen Endlagervorhaben
12 sammeln musste. Die Kommission erhielt durch das Standortauswahlgesetz den
13 Auftrag, ein wissenschaftsbasiertes Verfahren zur Auswahl des Standortes zur
14 Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, der die bestmögliche Sicherheit zu
15 gewährleisten vermag.]

16

17 **2.2 Auftrag und Arbeitsweise der Kommission**

18 Aufgabe der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe war es, die Auswahl eines
19 Standorts vorzubereiten, der für die Lagerung insbesondere für hoch radioaktive Abfälle „die
20 bestmögliche Sicherheit für eine Millionen Jahre gewährleistet“. Dazu hat die Kommission die
21 Regeln des Standortauswahlgesetzes für die Standortsuche einer kritischen Prüfung unterzogen.
22 Dabei hat sie Kriterien für die Standortauswahl, Vorschläge für die Beteiligung der Bürgerinnen
23 und Bürger an der Standortauswahl, sowie Vorschläge für das Verfahren des Auswahlprozesses
24 und für dessen Organisation erarbeitet. So hat sie ein auf Kriterien basierendes
25 Auswahlverfahren entwickelt, mit dessen Hilfe der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit
26 ausgewählt werden kann und das zugleich die Korrektur von Fehlern ermöglicht. Auf
27 Grundlage ihrer Vorschläge zu diesen Hauptaufgaben und zu ihren weiteren Aufgaben nach
28 dem Standortauswahlgesetz hat die Kommission Empfehlungen an Bundestag, Bundesrat und
29 Bundesregierung formuliert, die nun durch Änderung gesetzlicher Vorschriften oder auch durch
30 Verwaltungshandeln umzusetzen sind.

31 Die dauerhaft sichere Lagerung radioaktiver Abfallstoffe ist eine staatliche Aufgabe. Damit die
32 Suche nach einem Standort gelingt, der bestmögliche Sicherheit gewährleisten kann, braucht
33 der Staat allerdings Unterstützung durch die Wissenschaft und aus der Gesellschaft. Die
34 Vielschichtigkeit der Aufgabe Standortsuche spiegelte sich bereits in der Zusammensetzung
35 der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe wider. Der Standort für eine
36 dauerhafte Lagerung mit bestmöglicher Sicherheit soll in einem wissenschaftsbasierten
37 Verfahren gefunden werden. Ein Viertel, 8 von 32 Mitgliedern wurden als Wissenschaftler in
38 die Kommission berufen: fünf Naturwissenschaftler oder Ingenieure, zwei Juristen und ein
39 Technikphilosoph. Acht weitere Mitglieder zogen als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, der
40 Gewerkschaften, der Industrie, der Religionsgemeinschaften und der Umweltverbände, in das
41 Gremium ein. Acht Vertreter der Bundestagsfraktionen und acht Ländervertreter
42 repräsentierten in der Kommission verschiedene politische Ebenen. Eine dauerhafte
43 bestmöglich sichere Lagerung radioaktiver Abfallstoffe erfordert ein konstruktives
44 Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen. Auch das zeigen bisherige deutsche
45 Endlagervorhaben, mit denen sich die Kommission im Bestreben daraus zu lernen
46 auseinandergesetzt hat.

3. Empfohlene Option: Endlagerbergwerk mit Reversibilität

Die Kommission hat sich nach einer umfassenden Beschäftigung mit einer Vielzahl von Optionen der Entsorgung insbesondere der hoch radioaktiven Abfälle entschieden, deren Verbringung in ein Endlagerbergwerk in einer tiefen geologischen Formation zu empfehlen. Konzeptionell neu ist die an zukunftsethischen Prinzipien und dem Wunsch nach weitgehenden Möglichkeiten der Fehlerkorrektur ausgerichtete Forderung nach Reversibilität einmal getroffener Entscheidungen im Sinne eines lernenden Verfahrens, um das Ziel der bestmöglichen Sicherheit²⁰ zu erreichen. Reversibilität, also die Möglichkeit zur Umsteuerung im laufenden Verfahren, ist erforderlich, (1) um Fehlerkorrektur zu ermöglichen, (2) um Handlungsoptionen für zukünftige Generationen offenzuhalten, z.B. zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse, und kann (3) zum Aufbau von Vertrauen in den Prozess beitragen. Konzepte der Rückholbarkeit oder Bergbarkeit der Abfälle bzw. der Reversibilität von Entscheidungen sind dafür zentral.

3.1 Grundlagen der Empfehlung

Gemäß dem Leitbild der Kommission, den im Standortauswahlgesetz genannten Randbedingungen und ethischen Überlegungen muss der Weg zu einer sicheren Endlagerung folgende Anforderungen erfüllen:

- Die Suche nach Entsorgungspfad, Endlagerstandort und -konzept muss sich in erster Linie an dem Ziel orientieren, die aus heutiger Perspektive sicherste Entsorgungslösung für insbesondere hoch radioaktive Abfälle zu finden: Sicherheit hat Vorrang.
- Die im Inland verursachten radioaktiven Abfälle müssen in Deutschland einer sicheren Endlagerung zugeführt werden.
- Die Entsorgungslösung ist so auszugestalten, dass sie keine dauerhafte Belastung für kommende Generationen auslöst, sondern auf einen sicheren Endzustand für die Entsorgung aller hochradioaktiven Abfälle zuläuft.
- Die Möglichkeit, durch eine bewusste Umentscheidung von der hier empfohlenen Option abzuweichen, darf nicht abgeschnitten werden. Die Möglichkeit von Fehlerkorrekturen muss gegeben sein. Unnötige Irreversibilitäten müssen vermieden werden.
- Bevor unumkehrbare oder nur unter großem Aufwand revidierbare Entscheidungen getroffen werden, muss eine transparente und wissenschaftlich gestützte Evaluation unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der vorgesehenen Gremien durchgeführt werden.
- Der gesamte Prozess muss transparent sein, in substantieller Beteiligung der Öffentlichkeit und der Regionen erfolgen und als ein selbsthinterfragendes System gestaltet werden.
- Die von der Kommission empfohlene Option wird im Folgenden in ihren Grundzügen begründet und vorgestellt. Ihre Umsetzung durch konkrete Verfahrensschritte und die Anwendung von Entscheidungskriterien ist Thema des nächsten Kapitels.

²⁰ Vgl. Kapitel A 1 des Berichts.

Einige Begriffe kurz erläutert: Etappen, Phasen, Schritte, BGE und BfE

Dieser Bericht beschreibt den gesamten Prozess der Endlagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Dabei ist die neue Auswahl eines Endlagerstandorts nur die erste ***Etappe***, der weitere wie die Errichtung des Endlagers, die Endlagerung selbst und der Verschluss des Bergwerkes folgen. Die Standortauswahl ist in drei ***Phasen*** geplant, der Auswahl von Standortregionen, der übertägigen und der untertägigen Erkundung. Die Phase 1 der Standortauswahl soll in drei Schritten erfolgen. Die Standortauswahl und später auch die Endlagerung werden Aufgaben der noch zu gründenden ***Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE)***, die damit als ***Vorhabenträger*** fungiert. Überwacht wird die BGE vom ***Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE)***. Die Regulierungsbehörde organisiert auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Standortauswahl.

3.2 Begründung der Empfehlung

In der Frühzeit der Atomenergie wurde dem Problem der Entsorgung hoch radioaktiver Abfallthema wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Es herrschte der Optimismus vor, dass man zu gegebener Zeit schon eine Lösung finden werde. In frühen Beiträgen zur Diskussion um Entsorgungsoptionen wurden auch Ideen propagiert, die aus heutiger Sicht gegenüber den Herausforderungen extrem unangemessen erscheinen. Die Verbringung in unterirdischen Kavernen, die Auflösung und entsprechende Verdünnung im Wasser der Ozeane, oder auch das Vertrauen in den technischen Fortschritt, von dem erwartet wurde, dass dadurch die Probleme auf technische Art gelöst werden könnten, dominierten die Überlegungen zum Umgang mit den radioaktiven Abfälle. Erst im Laufe der Zeit wurde deutlich, wie groß die wissenschaftliche und technische, aber auch die gesellschaftliche Herausforderung eines sicheren, gerechten und friedlichen Umgangs mit den Abfällen ist.

Das Ziel, die radioaktiven Abfälle von der belebten Erdoberfläche fernzuhalten, hat auch zu Überlegungen geführt, diese im Weltraum, in den Tiefen der Erdkruste - etwa durch tiefe Bohrlöcher in 3000 - 5000 m Tiefe -, in der Tiefsee oder im antarktischen oder grönländischen Inlandeis zu entsorgen. Eine weitere Gruppe von Optionen setzt auf den Faktor Zeit, also auf eine mehrere Jahrhunderte dauernde Zwischenlagerung, in der Erwartung, dass sich bis dahin neue Lösungen ergeben. Von der Transmutation, also der Umwandlung langlebiger Radionuklide in weniger langlebige Nuklide, wird erwartet, das Entsorgungsproblem zumindest vereinfachen zu können. Bergwerkslösungen in tiefen geologischen Schichten können nach dem Maß der Reversibilität unterschieden werden und reichen von einem raschen und praktisch irreversiblen Verschluss bis hin zur Sicherstellung der Rückholbarkeit der Abfälle für längere Zeiträume und der Bergbarkeit nach Verschluss des Bergwerks.

Die Kommission hat sich mit diesen Optionen intensiv befasst. Ihre zentralen Argumente, dem Deutschen Bundestag die geschilderte Option „Endlagerbergwerk mit Reversibilität“ zu empfehlen, lauten:

- die Langzeitsicherheit muss nach Meinung der Kommission zum größten Teil von der Geologie übernommen werden. Geologische Formationen weisen vielfach eine hohe zeitliche Stabilität auf und haben die Fähigkeit zum langzeitigen Einschluss von Radionukliden.
- die langzeitige Verlässlichkeit der Einschlussfunktion und die Integrität der sicherheitstragenden Eigenschaften geologischer Barrieren können durch empirische Erhebungen und Modellierungen wissenschaftlich nachgewiesen werden

- 1 • geologische Barrieren bieten ab einem bestimmten Zeitpunkt passive Sicherheit und
2 bedürfen dann keiner Wartung oder Überwachung
- 3 • **technische Bauwerke weisen diese Langzeitstabilität nicht auf.**
- 4 • **auf sehr lange Sicht stabile gesellschaftliche Strukturen, die oberflächennah** gelagerte
5 radioaktive Abfälle auf Dauer sicher warten könnten, darf man nicht erwarten.
- 6 • die Option „Endlagerbergwerk mit Reversibilität“ ist in Deutschland in absehbarer
7 Zeit machbar. Technischen Voraussetzungen, wie Behälter, Auffahren und Betrieb
8 des Endlagerbergwerks, Einlagerung und Verschluss, hält die Kommission für
9 realisierbar.
- 10 • mit dieser Option werden zukünftige Generationen von einem bestimmten Zeitpunkt an
11 von Belastungen durch die radioaktiven Abfälle befreit, anders als beispielsweise bei
12 einer oberflächennahen Dauerlagerung
- 13 • die Option „Endlagerbergwerk mit Reversibilität“ erlaubt hohe Flexibilität zur Nutzung
14 neu hinzukommender Wissensbestände. Ein Umschwenken auf andere
15 Entsorgungspfade bleibt über lange Zeit im Prozess möglich
- 16 • sie ermöglicht das Lernen aus den bisherigen Prozessschritten und die Korrektur von
17 Fehlern, etwa durch Monitoring.
- 18 • über die erforderlichen geologischen Voraussetzungen liegen weit reichende
19 wissenschaftliche Kenntnisse vor, welche die Realisierung als aussichtsreich erscheinen
20 lassen.
- 21 • **die Option „Endlagerbergwerk mit Reversibilität“ entspricht damit nach Meinung der**
22 **Kommission am besten ihrem Leitbild und ist** der aussichtsreichste Weg, mit den
23 hochradioaktiven Abfällen in Deutschland verantwortlich umzugehen.

24 **Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass die Endlagerung hoch radioaktive Abfallstoffe**
25 **nur in einen langfristigen Prozess möglich ist. Sie ist aber auch der Auffassung, dass alles getan**
26 **werden muss, um das Endlager zügig zu verwirklichen.**

27

28 **3.3 Der Weg zu einer sicheren Endlagerung**

29 Unter den angegebenen Rahmenbedingungen sind im Detail unterschiedliche konkrete
30 Realisierungen des von der Kommission empfohlenen Entsorgungsweges „Endlagerbergwerk
31 mit Reversibilität“ vorstellbar. Selbstverständlich bleibt es den nächsten Generationen offen,
32 die Endlagerung im Detail zu auszugestalten.

33 Mit der Option „Endlagerbergwerk mit Reversibilität“ verbindet die Kommission das
34 letztendliche Ziel, ein Endlager in einer tiefen geologischen Formation in Form eines
35 Bergwerks zu errichten. Dieses soll in einer (mehr oder weniger fernen) Zukunft verschlossen
36 werden und keine Belastungen der belebten Umwelt und zukünftiger Generationen
37 verursachen. Die Wege bis zu diesem Zustand müssen zu Beginn des Verfahrens in allen
38 Schritten plausibel dargestellt werden, um die Erwartung zu begründen, auf diesem Weg eine
39 nachhaltige, verantwortliche und sichere Lösung für den Umgang mit den hoch radioaktiven
40 Abfällen zu ermöglichen. Die folgende Darstellung soll zeigen, wie der gesamte Weg aus
41 heutiger Sicht in Etappen eingeteilt werden kann. Sie dient dazu, den gesamten Ablauf bis zum
42 Abschluss zu illustrieren, um die Plausibilität der Abläufe und die Umsetzbarkeit der Forderung
43 nach Reversibilität zu prüfen.

44 **Etappe 1 - Standortauswahlverfahren:** Der Start des Auswahlverfahrens erfolgt nach einer
45 Entscheidung des Deutschen Bundestages. Notwendig sind vor allem wissenschaftlich klar

1 definierte und demokratisch legitimierte Auswahlkriterien und Sicherheitsanforderungen sowie
2 klare Regeln für Verfahrensschritte, Beteiligung der Öffentlichkeit, Behördenstruktur und
3 Entscheidungsprozesse. Die Standortauswahl erfolgt in mehreren Schritten der allmählichen
4 Eingrenzung von in Frage kommenden Regionen oder Standorten bis hin zur Bestimmung des
5 Standorts mit bestmöglicher Sicherheit. Während dieses Prozesses lagern die hoch radioaktiven
6 Abfälle weiter in Zwischenlagern. Im Falle eines unerwartet hohen Zeitbedarfs der Auswahl
7 eines Endlagerstandorts oder wenn auf andere Pfade umgeschwenkt werden soll, müssen
8 möglicherweise technisch, ökonomisch und institutionell aufwändige Prozesse der sicheren
9 Aufbewahrung eingeleitet werden. Mit der Festlegung eines Endlagerstandortes durch eine
10 Entscheidung des Deutschen Bundestages wird diese Etappe abgeschlossen.

11
12 **Etappe 2 - Bergtechnische Erschließung des Standortes:** Die bergtechnische Erschließung
13 des Standortes für die Einlagerung der radioaktiven Abfälle umfasst zunächst das vorlaufende
14 erforderliche Planungs- und Genehmigungsverfahren und die Erbringung der erforderlichen
15 Langzeitsicherheitsnachweise in der Kombination von geologischen Barrieren und
16 technischem Endlagerkonzept. Sodann geht es um den Bau des Endlagers mit allen
17 erforderlichen ober- und untertägigen technischen Anlagen einschließlich der Transportwege
18 für die spätere Einlagerung. Während dieser Etappe kann die Erschließung jederzeit
19 abgebrochen und es kann auf andere Entsorgungspfade umgeschwenkt werden..

20
21 **Etappe 3 - Einlagerung der radioaktiven Abfälle in das Endlagerbergwerk:** Die
22 Einlagerung der radioaktiven Abfälle beginnt mit dem Einbringen des ersten beladenen
23 Endlagergebindes in das vorbereitete Bergwerk. Die Endlagergebände werden in eine Reihe
24 von Kammern, Strecken oder Bohrlöcher (von den Strecken aus) verbracht, abhängig vom
25 jeweiligen Endlagerkonzept. Sobald einer dieser Lagerorte gefüllt ist, wird er verfüllt, damit
26 die endgelagerten Abfälle hinter einem Verschluss vom Bergwerk, insbesondere von dort
27 arbeitenden Menschen, isoliert werden. Das Verfüllen geschieht so, dass eine Wiederöffnung
28 und Rückholung der Abfälle in angemessener Zeit, d.h. in einer Zeitdauer ähnlich wie die
29 Dauer der Einlagerung, nach einem vorhandenen technischen Konzept möglich ist. Auch die
30 Gebinde/Behälter müssen so ausgelegt sein dass eine Rückholung möglich ist. Das Bergwerk
31 selbst verbleibt in dieser Etappe in einem betriebsbereiten Zustand. Die Einlagerung kann
32 jederzeit unterbrochen und später fortgesetzt werden. Sie könnte auch komplett abgebrochen
33 werden. Denn es besteht die Möglichkeit, auf andere Entsorgungspfade umzuschwenken, da
34 das Bergwerk funktionsfähig bleibt. Die noch nicht eingelagerten Abfälle verbleiben in
35 Zwischenlagern mit entsprechenden Anforderungen an die Gewährleistung der Sicherheit.
36 Das Ende der Einlagerung ist mit dem Einbringen des letzten beladenen Endlagergebindes
37 erreicht.

38
39 **Etappe 4 - Beobachtung vor Verschluss des Endlagerbergwerks:** In dieser Etappe ist das
40 Bergwerk weiterhin voll funktionsfähig und zugänglich. Die Beobachtung der weiteren
41 Entwicklung etwa der Temperatur, der Stabilität der geologischen Formation oder der
42 Gasbildung ist durch Monitoring gesichert. Die Ziele für das Monitoring müssen möglichst
43 früh festgelegt werden. Die eingelagerten Gebinde verbleiben im Bergwerk, können bei
44 Bedarf aber noch rückgeholt werden. Auch in diesem Stadium kann das Verfahren noch
45 abgebrochen werden und es ist möglich, auf andere Pfade umzuschwenken. In diesem Fall
46 müssen die eingelagerten Abfälle rückgeholt und an einen sicheren oberirdischen Ort
47 verbracht werden. Der Verschluss des Endlagerbergwerkes ist der Abschluss dieser Etappe.

48
49 **Etappe 5 - Verschlussenes Endlagerbergwerk:** Mit dem Zustand eines verschlossenen
50 Endlagerbergwerks ist das Ziel eines sicheren und wartungsfreien Einschlusses der
51 radioaktiven Abfälle im Bergwerk erreicht. Das verschlossene Endlagerbergwerk kann weiter

1 von außen beobachtet werden. Inwieweit auch die Vorgänge im Inneren weiter beobachtet
 2 werden können, hängt von im Zuge der Einlagerung oder in der Phase vor Verschluss
 3 vorgesehenen Monitoring-Maßnahmen ab. Bei Bedarf können die Gebinde über die
 4 Auffahrung eines neuen Bergwerks und unter Nutzung der vorhandenen Dokumentation
 5 geborgen werden. Die Bergung ist möglich, solange der Standort des Endlagerbergwerks
 6 bekannt ist, solange die Dokumentation auffindbar und lesbar ist, solange die
 7 Endlagergebäude (Behälter) selbst in bergbarem Zustand sind, und solange die technischen
 8 und gesellschaftlichen Voraussetzungen einer Bergung (d.h. Auffahren eines parallelen
 9 Bergwerks) gegeben sind.

10
 11 Auf diese Weise kann das Ziel einer sicheren und wartungsfreien Endlagerung mit den
 12 Wünschen nach Reversibilität von Entscheidungen, Rückholbarkeit der Abfälle,
 13 Ermöglichung von Fehlerkorrekturen und Lernmöglichkeiten im Prozess verbunden werden.
 14 Auf diese Weise kann das Ziel einer sicheren und wartungsfreien Endlagerung schrittweise
 15 mit den Wünschen nach Reversibilität von Entscheidungen, Rückholbarkeit der Abfälle,
 16 Ermöglichung von Fehlerkorrekturen und Lernmöglichkeiten im Prozess verbunden werden.
 17 Zumindest bis zur Erreichung des Endzustandes des nach diesen Anforderungen gestalteten
 18 Entsorgungspfades müssen Vorkehrungen für eine permanente Überprüfung des
 19 Entsorgungsprozesses unter dem Blickwinkel von Sicherheit, Transparenz und Beteiligung
 20 getroffen werden. Um die Notwendigkeit von Umsteuerungen im Prozess, wie zur
 21 Fehlerkorrektur, überhaupt erkennen zu können, bedarf es entsprechend geeigneter Formen
 22 des Monitoring. Das gilt insbesondere für einschneidende Schritte im Entsorgungsprozess,
 23 aber auch für einschneidende gesellschaftliche Veränderungen.

24
 25 Die benötigten Zeiträume bis zur Festlegung eines Standorts, bis zum Beginn der Einlagerung
 26 der Abfälle oder bis zum Verschluss des Endlagerbergwerks sind aus heutiger Sicht schwer
 27 einschätzbar. Aufgrund von Verzögerungen im Ablauf, von gerichtlichen
 28 Auseinandersetzungen, von Planänderungen oder Rücksprüngen können sich die Zeitspannen
 29 weit in die Zukunft erstrecken. Sehr lange Zeiträume jedoch würden nachfolgende
 30 Generationen erheblich belasten, würden umfangreiche Zwischenlagerungen mit
 31 entsprechenden Sicherheitsanforderungen und Genehmigungsverfahren notwendig machen,
 32 würden die Gefahr des Erlahmens und Ermüdens mit sich bringen und das Risiko erhöhen, dass
 33 der ganze Prozess nicht zielführend abgeschlossen wird. Gemessen an den ethischen
 34 Anforderungen, unter die sich die Kommission gestellt hat, muss darauf hingearbeitet werden,
 35 dass der Gesamtprozess in einem vertretbaren Zeitrahmen verbleibt. In dem Zielkonflikt
 36 zwischen bestmöglicher Sicherheit und substantieller Öffentlichkeitsbeteiligung auf der einen
 37 Seite und dem Wunsch nach einer möglichst geringen Zeitdauer des Verfahrens auf der anderen
 38 Seite bezieht die Kommission folgendermaßen Stellung:

- 39 • ein zügige Endlagerung der hoch radioaktiven Abfallstoffe ist wichtig. Dabei haben
 40 Sicherheit und Partizipation bare Priorität; in der Abwägung ist allerdings auch die
 41 Zwischenlagerproblematik zu berücksichtigen.
- 42 • der Vorhabenträger soll im Rahmen des Standortauswahlverfahrens frühzeitig einen
 43 Rahmenterminplan mit Eckterminen und Meilensteinen entwickeln
- 44 • alle Verfahrensbeteiligten sind gefordert, das Verfahren der Standortauswahl sowie der
 45 Einrichtung eines Endlagers zu optimieren, um es zügig durchzuführen und die
 46 Projektabwicklung möglichst zeiteffizient zu gestalten
- 47 • Verfahrensschritte sollten, wo es möglich ist, parallel verfolgt werden.
- 48 • Forschung soll gefördert werden, um Optionen zu entwickeln, wie zeitintensive
 49 Prozesse wie etwa die untertägige Erkundung verkürzt werden können

1 Im ab 2017 vorgesehenen Standortauswahlverfahren müssen alle für die Etappen bis zu
 2 einem verschleißbaren Endlagerbergwerk relevanten Aspekte bedacht werden. Das gilt vor
 3 allem für die Festlegung der Entscheidungskriterien und der Verfahrensschritte, über die im
 4 Ergebnis der Standort mit bestmöglicher Sicherheit ausgewählt wird.

6 4. Der Weg zum Standort mit der bestmöglichen Sicherheit

7 Die Auswahl des Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit als Ergebnis eines
 8 wissenschaftsbasierten, von Kriterien geleiteten, transparenten und partizipativen Prozesses
 9 stellt hohe Anforderungen an das Verfahren. Hier wird das Auswahlverfahren kurz
 10 vorgestellt²¹, um sodann die Öffentlichkeitsbeteiligung²² und die Entscheidungskriterien²³
 11 einzuführen, die zentrale Elemente der Empfehlungen der Kommission an den Gesetzgeber²⁴
 12 sind.

14 4.1 Das Standortauswahlverfahren

15 Nachdem Deutscher Bundestag und Bundesrat das Standortauswahlgesetz entsprechend
 16 novelliert haben, kann das Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort für hoch radioaktive
 17 Abfälle gestartet werden. Grundlage sind die im Standortauswahlgesetz vorgesehenen Akteure,
 18 Verfahrensschritte und die Entscheidungskriterien auf Basis der Empfehlungen der
 19 Kommission.

20 Die Kommission teilt dem Standortauswahlgesetz folgend das Auswahlverfahren in drei
 21 Phasen ein. In jeder Phase legt der Vorhabenträger einen Bericht über die bis dahin erzielten
 22 Ergebnisse und den Weg ihres Zustandekommens vor. Den Bericht prüft das Bundesamt für
 23 kerntechnische Entsorgung. Er wird auch in der Beteiligung der Öffentlichkeit, von
 24 Wissenschaftlern sowie schließlich vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat diskutiert
 25 und beraten. Aufgrund der Ergebnisse dieses Prozesses entscheiden am Ende Bundestag und
 26 Bundesrat abschließend über den Einstieg in die jeweils nächste Auswahlphase.

Phase	Aufgaben	Abschluss
1	Start mit der „weißen Landkarte“ Deutschlands. Ausschluss von Regionen nach Maßgabe der vereinbarten Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen. Vergleichende Analyse auf Basis vorhandener Daten nach Maßgabe der festgelegten Abwägungskriterien und den repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen	Beschluss des Deutschen Bundestages und Bundesrates über die obertägige Erkundung möglicher Standortregionen
2	Übertägige Erkundung der in Phase 1 identifizierten, möglicherweise geeigneten Standortregionen. Vergleichende Analyse und Abwägungen nach Maßgabe der vereinbarten Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien sowie weiterentwickelter vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen.	Beschluss des Deutschen Bundestages und Bundesrates über die untertägige Erkundung möglicher Standorte

²¹ Vgl. dazu Kapitel A 4.1 des Berichts.

²² Vgl. dazu Kapitel A 4.2 des Berichts.

²³ Vgl. Kapitel A 4.3 des Berichts.

²⁴ Vgl. Kapitel A 5 des Berichts.

3	Untertägige Erkundung der als Ergebnis der Phase 2 ausgewählten Standorte. Vertiefte Untersuchung im Hinblick auf die Anforderungen an eine sichere Endlagerung. Umfassende vorläufige Sicherheitsuntersuchungen. Abwägende Vergleiche zwischen den möglichen Standorten mit dem Ziel, den Standort mit bestmöglicher Sicherheit zu identifizieren.	Festlegung des Endlagerstandortes durch den Deutschen Bundestag und Bundesrat
---	---	---

1
2 In der Phase 1 arbeitet der Vorhabenträger auf Grundlage der geologischen Daten und
3 Informationen, die in Deutschland bei den geologischen Fachbehörden vorhanden sind oder
4 von den Behörden herangezogen werden können²⁵. In der ersten Phase sind vorhandene
5 Informationen umfangreich zu erschließen und zu interpretieren. Es werden aber noch keine
6 weiteren geologischen Daten durch Erkundung ermittelt. [Es können lediglich
7 Nacherhebungen²⁶ von Informationen notwendig werden, falls der unmittelbar verfügbare
8 Kenntnisstand für eine Bewertung nicht ausreicht und eine vertiefte Auswertung vorhandener
9 Rohdaten zu zusätzlichen Erkenntnissen führt.²⁷]

10 Ausgehend vom gesamten Bundesgebiet, von einer weißen Landkarte Deutschlands, werden in
11 der ersten Auswahlphase in drei Schritten die anschließend übertägig zu erkundenden Standorte
12 ermittelt: Dabei sind in Schritt 1 über die geologischen Ausschlusskriterien und die
13 Mindestanforderungen die Gebiete zu ermitteln, in denen eine Endlagerungen von vornherein
14 nicht möglich erscheint.²⁸ Die verbleibenden Gebiete werden in Schritt 2 durch Anwendung
15 der geologischen Abwägungskriterien auf eine größere Zahl potenzieller Regionen oder
16 Standorte eingegrenzt. Im Schritt 3, bei der vertiefenden geowissenschaftlichen Abwägung,
17 werden die geologischen Abwägungskriterien erneut angewandt und mit Ergebnissen der
18 repräsentativer vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen kombiniert. Danach werden
19 planungswissenschaftliche Abwägungskriterien²⁹ angelegt. Dies engt die unter sicherheitlichen
20 Gesichtspunkten möglicherweise geeigneten Teilgebiete auf die auch planungsrechtlich
21 vertretbaren ein.

22 Der Vorhabenträger legt nach Schritt 2 einen Zwischenbericht zu den identifizierten
23 Teilgebieten vor. Dieser wird im Rahmen einer Fachkonferenz Teilgebiete³⁰ diskutiert,
24 während der Vorhabenträger seine Arbeit fortsetzt. Der Bericht des Vorhabenträgers zur Phase
25 1 mit dem Vorschlag für in Betracht kommende Teilgebiete, den zugehörigen vorläufigen
26 Sicherheitsuntersuchungen und dem Vorschlag für eine auf dieser Grundlage getroffene
27 Auswahl von Standortregionen für die übertägige Erkundung wird später an das Bundesamt für
28 kerntechnische Entsorgung übermittelt und veröffentlicht. In diesem Bericht ist die genaue
29 Ableitung der Ergebnisse durch die transparente Dokumentation und Begründung aller
30 vorgenommenen Schritte und Entscheidungen darzustellen. Der Bericht ist der Vorschlag des
31 Vorhabenträgers und noch nicht das Ergebnis der ersten Phase.

32 Mit der Übergabe des Berichtes des Vorhabenträgers beginnt dessen wissenschaftliche Prüfung
33 und die öffentliche Diskussion mit den vorgesehenen Mitteln der Öffentlichkeitsbeteiligung.³¹
34 Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren beschließen Bundestag und
35 Bundesrat, welche potenziellen Standorte übertägig zu erkunden sind.

²⁵ Vgl. Kapitel BXX)

²⁶ Bei Nacherhebungen können vorhandene geologische Rohdaten oder etwa auch vorhandene Bohrkerne detaillierter oder erneut ausgewertet werden. Vgl. Kapitel B xxx des Berichts.

²⁷ Vgl. Kapitel 6.3.1.1.5 des Berichts.

²⁸ Vgl. Kapitel A 4.3 des Berichts.

²⁹ Vgl. Kapitel B 6..X des Berichts.

³⁰ Vgl. Kapitel A 4.2 des Berichts.

³¹ Vgl. Kapitel A 4.2 des Berichts.

1 In der Phase 2 werden die ausgewählten potenziellen Standorte zunächst von der Erdoberfläche
2 aus erkundet. Der Vorhabenträger wertet die Ergebnisse der obertägigen Erkundung aus und
3 entwickelt darauf aufbauend die vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen weiter. Die
4 Erkundungsarbeiten folgen vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) festgelegten
5 standortbezogenen Erkundungsprogrammen.³² Dabei wird die Öffentlichkeit der Regionen mit
6 Erkundungen regelmäßig über Regionalkonferenzen und weitere Formate einbezogen.³³

7 Die durch Erkundung und weiterentwickelte vorläufige Sicherheitsuntersuchungen
8 gewonnenen Erkenntnisse bewertet der Vorhabenträger nach Maßgabe der jeweiligen
9 standortbezogenen[Prüfkriterien], im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit sowie auf
10 sonstige mögliche Auswirkungen von Endlagerbergwerken. Auf dieser Basis erstellt er einen
11 Bericht, in dem er dem BfE eine sachgerechte Standortauswahl für die Wirtsgesteinsarten
12 vorschlägt, die in die weitere Erkundung einbezogen werden sollen. Der Vorschlag beinhaltet
13 auch ausgearbeitete Programme für die untertägige Erkundung. Dieser Bericht muss nach
14 Auffassung der Kommission auch bereits die Vorschläge für ein vertieftes geologisches
15 Erkundungsprogramm und für standortbezogene Prüfkriterien enthalten, sowie die für die
16 raumordnerische Beurteilung erforderlichen Unterlagen.

17 Der Bericht des Vorhabenträgers hat die genaue Ableitung der Ergebnisse durch eine
18 transparente Dokumentation und Begründung aller vorgenommenen Schritte und
19 Entscheidungen darzustellen. Mit der Übergabe des Berichtes an das BfE beginnt dessen
20 wissenschaftliche Überprüfung und öffentliche Diskussion. Am Ende beschließen Bundestag
21 und Bundesrat unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung der Öffentlichkeit und
22 der Prüfungen, welche Standorte untertägig zu erkunden sind.

23 In der Phase 3 führt der Vorhabenträger selbst die untertägige Erkundung der potenziellen
24 Standorte durch. Über die Erkundungsergebnisse und seine Schlussfolgerungen erstellt er einen
25 Bericht an das BfE. Dieser Bericht hat die genaue Ableitung der Ergebnisse durch die
26 transparente Dokumentation und Begründung aller vorgenommenen Schritte und Bewertungen
27 darzustellen. Während der Prüfung des Berichts, des abschließenden Standortvergleichs und
28 der Erarbeitung des Standortvorschlages beteiligt das BfE parallel die Öffentlichkeit. In
29 Unterschied zu den Phasen 1 und 2 legt hier der Vorhabenträger keinen Vorschlag für einen
30 Standort vor. Vielmehr ist dies in Phase 3 die Aufgabe des BfE. Letzter Schritt der Phase 3 ist
31 die Standortentscheidung durch Bundesgesetz. Anschließend beginnt die Etappe 2, die
32 Bergtechnische Erschließung des Standorts, die mit dem Genehmigungsverfahren nach § 9b
33 des Atomgesetzes startet.³⁴

34 Die von der Kommission empfohlenen Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und
35 Abwägungskriterien sowie die Anforderungen an die Sicherheitsuntersuchungen bleiben in
36 alle drei Phasen der Standortauswahl gültig. Sie werden von Phase 1 zu Phase 3 in einer immer
37 detaillierter werdenden Weise und mit immer genaueren Daten angewendet, von bereits
38 vorhandenen Daten in der Phase 1 über zusätzlich durch oberirdische Erkundung zu erhebenden
39 Daten in Phase 2 bis hin zu den Daten aus der untertägigen Erkundung in Phase 3. Auf diese
40 Weise wird schrittweise der Weg von der ‚weißen Landkarte‘ bis zur Identifizierung des
41 Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit zurückgelegt.

42 Das Auswahlverfahren wird also durch den Kriteriensatz in Richtung auf den Standort mit der
43 bestmöglichen Sicherheit navigiert, während die Kontrolle der adäquaten Anwendung der
44 Kriterien, insbesondere der Abwägungskriterien, im Verfahren selbst geleistet werden muss.
45 Die Kommission sieht dieses bislang einzigartige Verfahren als ambitioniert und gleichwohl
46 als machbar an.

³² Vgl. Kapitel B6.3.1.1 des Berichts.

³³ Vgl. die detaillierte Darstellung in Kapitel B 7.4

³⁴ Vgl. Kapitel A 3 des Berichts.

1 4.2 Öffentlichkeitsbeteiligung

2 4.2.1 Herausforderungen und Grundlagen

3 Das vorgeschlagene partizipative Suchverfahren betritt in zentralen Fragen Neuland. Es
4 bearbeitet ein hoch komplexes Thema mit einer über viele Jahrzehnte hinweg konfliktreichen
5 Vorgeschichte und dem Ziel, eine in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene
6 Lösung zu finden, die letztlich auch von den unmittelbar Betroffenen toleriert werden kann.

7 Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn alle Parteien nicht nur fair und vorbehaltlos am
8 gesamten Verfahren beteiligt werden, sondern wenn bei diesen auch die Bereitschaft besteht,
9 sich auf eine neue gesellschaftliche Konfliktkultur einzulassen, die vergangene Konflikte nicht
10 ignoriert und neu entstehende Konflikte thematisiert, sich dabei aber stets an dem Prinzip einer
11 konstruktiven Konfliktbearbeitung orientiert und den Fokus auf das gemeinsame Ziel einer
12 weitgehend konsensualen und gesellschaftlich tragfähigen Lösung nicht aus den Augen verliert.

13 Dazu braucht es ein wirklich partizipatives Suchverfahren, das gleichermaßen die historisch
14 aufgeladene Konfliktlage, die Komplexität der Materie sowie die zu erwartende Dauer von
15 mehreren Jahrzehnten berücksichtigt. Umfassende Partizipation ist dabei das wesentliche
16 Fundament eines Verfahrens, welches durch Beteiligung nicht nur den Prozess, sondern auch
17 das Ergebnis qualitativ hochwertiger, legitimer und akzeptierbarer gestaltet. Sie betrachtet die
18 Bürgerinnen und Bürger als emanzipierte Mitgestalter des Verfahrens und berücksichtigt so
19 alle Dimensionen gelingender Beteiligung.

20 Aus dieser Aufgabenstellung ergeben sich die folgenden zentralen Grundanforderungen für die
21 Ausgestaltung der Beteiligung im Suchverfahren:

- 22 • **Transparente Informationspolitik in Breite und Tiefe** Information und
23 Transparenz in allen Schritten des Standortauswahlverfahrens sind elementare
24 Voraussetzungen für eine gelingende Beteiligung. Diese müssen in der notwendigen
25 Tiefe für die Fachöffentlichkeit und Engagierte zur Verfügung stehen. Parallel sollte
26 eine grundlegende Information möglichst großer Teile der Bevölkerung über die
27 Problematik und den Prozess der Endlagersuche angestrebt werden. Mehr dazu im
28 Abschnitt Information und Transparenz.³⁵
- 29 • **Gemeinwohlgestaltung unter Beteiligung der Betroffenen** Eine besondere
30 Herausforderung stellt das Standortauswahlverfahren auch deshalb dar, weil es ein
31 gemeinwohlorientiertes Ergebnis anstrebt und dazu auch auf die Toleranz der
32 betroffenen Menschen in der Standortregion angewiesen ist. Die
33 Gemeinwohlorientierung nicht gegen Betroffene durchzusetzen, sondern unter deren
34 unmittelbarer Beteiligung bestmöglich zu gestalten, benötigt Beteiligungsangebote,
35 die über die bisherigen Standards in Infrastrukturprojekten hinausgehen. Die
36 Gemeinwohlorientierung liegt dabei im Fokus des Nationalen Begleitgremiums³⁶, die
37 umfassende Beteiligung der Betroffenen erfolgt insbesondere in Regionalkonferenzen,
38 zusätzliche Angebote zur Überregionalen Partizipation³⁷ sollen den Austausch
39 zwischen den Regionalkonferenzen fördern und bei den Akteuren einen
40 Perspektivwechsel anregen. Dazu werden in den überregionalen Formaten auch die
41 Standortgemeinden der derzeitigen Zwischenlager einbezogen.
- 42 • **Gelingende Partizipation durch Mitgestaltung und Nachprüfung** Vertrauen in die
43 Fairness des Standortauswahlverfahrens kann nur aufgebaut werden, wenn die
44 Beteiligten auf zwei Ebenen Mitwirkungsrechte wahrnehmen: Zum einen müssen sie
45 die Auswahl Schritte begleiten und mitgestalten können. Zum anderen brauchen sie

35

36

37

definierte Kontrollrechte, um die Qualität des Prozesses und der Entscheidungen hinterfragen und verbessern zu können, ohne dabei jedoch Gefahr zu laufen, das gesamte Verfahren durch Blockade zu gefährden. Hierfür sieht die Kommission allem die Regionalkonferenzen vor, die im Bericht detailliert beschrieben werden. Die Regionalkonferenzen erhalten jeweils vor den Entscheidungen des Bundestages einmal in Form von Nachprüfungen die Chance, Mängel zu benennen und den Auftrag für deren Beseitigung zu erteilen. Die konkrete Ausgestaltung stellen wir im Abschnitt zu den Regionalkonferenzen³⁸ sowie im Abschnitt Stellungnahmeverfahren und Erörterung³⁹ vor.

- **Gemeinsame Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die betroffene Region** Die letztlich von der Standortentscheidung betroffenen Menschen erwarten zu Recht einen möglichst transparenten Prozess, in dem auch die gemeinsame Erarbeitung von Zukunftsperspektiven für ihre Region eine wesentliche Rolle spielt. Dazu gehört insbesondere die Frage nach der Ausgestaltung regionaler Entwicklungspotenziale. Dies muss frühzeitig, transparent und im Dialog mit allen beteiligten Akteuren erfolgen, um den Standortregionen einen langfristigen Ausgleich zu bieten und diese nicht zu benachteiligen. Hierzu empfehlen wir eine partizipative Erarbeitung einer Standortvereinbarung⁴⁰.
- **Kurs halten mit einem lernfähigen und selbstheilenden Verfahren** Intensität, Komplexität, Umfang und Dauer des Standortauswahlverfahrens sind außergewöhnlich in der Geschichte unserer Bundesrepublik. Entsprechend hoch werden die Ansprüche, aber auch die Risiken des damit verbundenen Partizipationsprozesses sein. Diese sämtlich vorausszusehen und planerisch zu berücksichtigen, ist vor dem Hintergrund unseres heutigen Kenntnisstands nicht möglich. Wir empfehlen daher die Etablierung eines robusten, lernfähigen und selbstheilenden Beteiligungssystems, in dem die realen Mitwirkungsmöglichkeiten ebenso wie die Rollen im Verfahren klar definiert und wir alle Beteiligten transparent sind. Dies ermöglichen wir insbesondere durch ein starkes Nationales Begleitgremiums⁴¹ mit Unterstützung eines Partizipationsbeauftragten, die begleitende wissenschaftliche Evaluierung sowie die iterative Entwicklung der Beteiligungsgestaltung im unmittelbaren Dialog mit den in der jeweiligen Phase beteiligten Bürgerinnen und Bürgern. Dieses lernfähige Beteiligungssystem⁴² stellen wir am Ende dieses Kapitels noch einmal kompakt und übersichtlich vor.

4.2.2 Information und Transparenz

Um gelungene Beteiligung zu ermöglichen, müssen diejenigen, die beteiligt werden sollen, niedrigschwellig, frühzeitig und umfassend informiert werden. Der freie Zugang zu Informationen und deren Aufbereitung spielen eine wichtige Rolle für die Qualität der Beteiligung.

Ein wesentliches Element zur Bereitstellung und Verbreitung von Informationen ist die bereits im Bericht des AkEnd vorgeschlagene unabhängige Informationsplattform. Besonders wird die Unabhängigkeit dieses Mediums betont, das zwar vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben wird, gleichzeitig aber weiteren Akteuren (regionale Gremien, Nationales Begleitgremium) redaktionellen Einfluss ermöglicht. Diese Akteure sollen aktiv beim Generieren, Verarbeiten und Prüfen der Informationen mitwirken.

³⁸

³⁹

⁴⁰

⁴¹

⁴²

1 Die Angebote sind so zu konzipieren, dass auch die konfliktbehafteten Sachverhalte aus
2 unterschiedlichen Perspektiven und von verschiedenen Autoren beleuchtet werden.
3 Wissenschaftliche Mindeststandards sind zu gewährleisten.

4 In der Gesamtschau aller Informationen soll eine ausgewogene und umfassende
5 Informationsbasis entstehen. Das Angebot muss so aufbereitet und erschlossen werden, dass
6 sowohl Laien, als auch engagierte Bürgerinnen und Bürger mit Fachwissen, recherchierende
7 Journalistinnen und Journalisten, oder Fachleute aus Wissenschaft und Wirtschaft ein
8 entsprechendes Informations- und Vermittlungsniveau vorfinden.

9 Die regionalen Gremien sollen bei der Entwicklung der Plattform und der laufenden Pflege eine
10 aktive Rolle einnehmen. Die Plattform und die optionalen Informationsbüros vor Ort sollen für
11 sie Werkzeuge sein, um ihre Beratungsergebnisse in der regionalen Öffentlichkeit bekannt zu
12 machen und Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit zu erhalten. Ebenso kann das Nationale
13 Begleitgremium Inhalte beitragen.

14 Die Informationsarbeit darf nicht nur diejenigen erreichen, die bereits von Beginn an Interesse
15 am Verfahren mitbringen. Viel wichtiger ist im Sinne einer breiten gesellschaftlichen
16 Aktivierung, dass verfahrensbegleitend eine überregionale Informationskampagne stattfindet,
17 so dass auch jene über die Zusammenhänge bei der Standortauswahl und die Möglichkeiten der
18 Beteiligung informiert werden, die sich bis dahin noch überhaupt nicht damit
19 auseinandergesetzt haben.

20 Für eine effektiv nutzbare Transparenz sind mehrere Voraussetzungen notwendig: Wissen über
21 die Existenz der Information, Zugriff auf die Information, und die Fähigkeit zur Analyse und
22 zur wissenschaftlichen oder politischen Einordnung der Information. Mit der
23 Informationsplattform wird der Zugriff ermöglicht, mit den Regionalkonferenzen werden neue
24 Institutionen geschaffen, die diese Fähigkeit zur Analyse und Einordnung verantwortlich
25 entwickeln sollen.

26 Die Kommission empfiehlt daher, ein öffentliches Informationsregister für die Unterlagen der
27 BGE und des BfE zu erstellen und dabei die Erfahrungen des Hamburgischen
28 Transparenzgesetzes zu nutzen.

29 **4.2.3 Nationales Begleitgremium**

30 Zentrale Aufgaben des Nationalen Begleitgremiums sind die vermittelnde und unabhängige
31 Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere auch der Umsetzung der
32 Öffentlichkeitsbeteiligung am Standortauswahlverfahren.

33 Das Nationale Begleitgremium ist eine gegenüber Behörden, direkt beteiligten Unternehmen
34 und Experteneinrichtungen unabhängige gesellschaftliche Instanz, die über dem Verfahren
35 steht und sich durch Neutralität und Fachwissen auszeichnet sowie Wissens- und
36 Vertrauenskontinuität vermitteln soll. Der Fokus des Gremiums liegt somit nicht nur bei der
37 gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses, sondern im Aufbau und Erhalt einer
38 Kontinuität des Vertrauens zwischen den handelnden Akteuren.

39 Das nationale gesellschaftliche Begleitgremium soll bereits unmittelbar nach Abgabe des
40 Kommissionsberichtes eingesetzt werden, um einen Fadenriss in der gesellschaftlichen
41 Begleitung zu verhindern und den gesellschaftlichen Dialog nicht abreißen zu lassen. Es wird
42 deshalb in zwei Stufen einberufen:

- 43 • Das Nationale Begleitgremium soll von seiner Einsetzung bis nach der
44 Evaluierung nach § 4 Absatz 4 Satz 2 aus neun Mitgliedern bestehen. Sechs
45 Mitglieder, die vom Bundesrat und Bundestag vorgeschlagen werden, sollen
46 gesellschaftlich hohes Ansehen genießen; daneben sind zwei Bürger oder
47 Bürgerinnen zu berufen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, und
48 ein Vertreter oder eine Vertreterin der jungen Generation.

- Nach der Evaluierung des Standortauswahlgesetzes soll das Nationale Begleitgremium aus 18 Mitgliedern bestehen, davon 6 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, davon zwei die junge Generation (16-27 Jahre) vertreten sowie 12 anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens.

Der Präsident des Deutschen Bundestages beruft die Mitglieder. Die Mitglieder dürfen weder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch der Bundes- oder einer Landesregierung angehören; sie dürfen keine wirtschaftlichen Interessen in Bezug auf die Standortauswahl oder die Endlagerung im weitesten Sinne haben. Die Amtszeit eines Mitgliedes beträgt drei Jahre. Eine Wiederberufung soll zweimal möglich sein.

Die Mitglieder erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen des BfE und der BGE. Soweit dies auch Unterlagen betrifft, die nicht nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) herauszugeben sind, sind die Mitglieder ggf. zur Verschwiegenheit zu verpflichten.

Das Nationale Begleitgremium trägt dazu bei, Veränderungs- und Innovationsbedarf zu identifizieren. Kommt es zu dem Schluss, dass Verfahrensteile oder Entscheidungen neu zu bewerten sind, kann es dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen empfehlen. Dieser kann auf Basis der Empfehlung Verfahrensmodifikationen bis hin zu Verfahrensrücksprünge beschließen. Hierfür kann das Nationale Begleitgremium den von ihm ggf. berufenen wissenschaftlichen Beirat oder Experten für Reflexion, Prozessgestaltung und wissenschaftliche Gutachten zu Rate ziehen.

Das Nationale Begleitgremium benennt einen Partizipationsbeauftragten. Der oder die Partizipationsbeauftragte trägt für das Nationale Begleitgremium zur Beilegung und Schlichtung von Konflikten bei und ist damit verantwortlich für das Konfliktmanagement. Das Nationale Begleitgremium ist auch Ombudsstelle für die Öffentlichkeit sowie Ansprechpartner für alle Beteiligten des Standortauswahlverfahrens, ebenso wie für Betroffene der Zwischenlagerstandorte.

Die Berufung von Bürgerinnen und Bürgern ist ein deutliches Signal für die besondere Rolle des Nationalen Begleitgremiums. Zahlreiche Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland belegen, dass das Prinzip der Bürgergutachten durch die vorbehaltlose, qualifizierte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger die repräsentative Demokratie stärkt und eine vermittelnde Funktion in der Debatte mit kritischen Stakeholdern ausübt.

Das Nationale Begleitgremium verfügt über ein Selbstbefassungs- und Beschwerderecht und kann somit jederzeit Fragen an BfE und BGE stellen und eine Beantwortung einfordern. Dabei synchronisiert es zeitlich sein Vorgehen mit den Verfahrensabläufen der Regionalkonferenzen und Nachprüfungen, um Überschneidungen und Verzögerungen zu vermeiden.

In jeder Phase übermittelt das Nationale Begleitgremium seine Beratungsergebnisse an die Bundesregierung und den Gesetzgeber.

4.2.4 Regionalkonferenzen

Die zentralen Institutionen zur Beteiligung der Betroffenen sind die Regionalkonferenzen. In jeder Region, die in Phase 1 als übertägig zu erkundende Standortregion vorgeschlagen wird, begleitet eine Regionalkonferenz die Verfahrensschritte langfristig und intensiv. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung richtet die Regionalkonferenzen ein und stellt für die gesamte Laufzeit organisatorische und finanzielle Ressourcen bereit. Die Regionalkonferenzen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Arbeit eigenständig und in hoher Unabhängigkeit vom BfE auszugestalten.

Eine Regionalkonferenz besteht aus ihrer Vollversammlung und ihrem Vertretungskreis. Die Hauptaufgaben einer Regionalkonferenz bestehen darin, den gesamten Auswahlprozess

1 intensiv zu begleiten und die wesentlichen Vorschläge und Entscheidungen auf Richtigkeit und
2 Nachvollziehbarkeit zu überprüfen.

3 Falls hierbei erkannte Defizite im Dialog mit BfE und BGE nicht auszuräumen sind, ist es
4 Aufgabe und Recht der Regionalkonferenzen **jeweils einmal vor den**
5 **Bundestagsentscheidungen** Nachprüfaufträge zu formulieren.

6 Zudem obliegt es den einzelnen Konferenzen, die Öffentlichkeit in der eigenen Region über
7 den Verlauf der Standortauswahl zu informieren und kontinuierlich zu beteiligen. Wichtige
8 Mittel dafür sind die Mitwirkungsrechte an der Informationsplattform, aber auch eigenständige,
9 von der Regionalkonferenz gestaltete Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

10 **Die Bürgerinnen und Bürger, die das kommunale Wahlrecht in einer Gebietskörperschaft der**
11 **Region haben, werden zur Vollversammlung schriftlich eingeladen. Die Vollversammlung hat**
12 **folgende Aufgaben:**

- 13 • Sie wählt bzw. bestätigt die Mitglieder des Vertretungskreises.
- 14 • Sie ist das Diskussionsforum für die Mitglieder des Vertretungskreises.
- 15 • Sie kann Anträge an den Vertretungskreis stellen und ihm Vorschläge unterbreiten.

16 **Alle Entscheidungen erfolgen durch den Vertretungskreis. Der Vertretungskreis führt zudem**
17 **die operativen Geschäfte und entscheidet auch – nach Anhörung der Vollversammlung – über**
18 **das Nachprüfrecht.**

19 Der Vertretungskreis setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der folgenden Institutionen
20 und Personengruppen zu je einem Drittel zusammen:

- 21 • Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen auf Gemeinde- und Kreisebene
- 22 • Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, wie Wirtschafts-, Umwelt-
23 und anderer Organisationen, deren Wirkungsfelder unmittelbar mit der Frage der
24 Standortauswahl verbunden sind
- 25 • Einzelbürgerinnen und Einzelbürger

26 Die Mitglieder des Vertretungskreises werden von der Vollversammlung gewählt bzw. im Fall
27 der kommunalen Vertreter bestätigt. Es ist ein Wahlverfahren anzuwenden, das ein Ergebnis
28 von drei gleich großen Gruppen im Vertretungskreis ermöglicht. Für das Segment „Vertreter
29 der Kommunen“ erfragt das BfE von den beteiligten Kreistagen und Räten der kreisfreien
30 Städte eine Liste von Vertretern. Für die Segmente „gesellschaftliche Gruppen“ und
31 „Einzelbürgerinnen“ legt das BfE mit den Vertretern der Kommunen ein Verfahren zur
32 Nominierung von Kandidaten fest. Sowohl die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen als
33 auch die Einzelbürgerinnen oder Einzelbürger werden von der Vollversammlung der
34 Regionalkonferenz gewählt.

35 Die Mitglieder des Vertretungskreises werden jeweils für drei Jahre gewählt und können
36 zweimal wiedergewählt werden.

37 Die Kommission geht davon aus, dass die Abgrenzung der jeweiligen Regionen gleichermaßen
38 auf geologischen wie auch sozioökonomischen Gesichtspunkten beruhen muss. Die
39 Regionalkonferenzen sollen die Perspektiven aller Menschen vertreten, die sich durch den Bau
40 und Betrieb eines Endlagers am möglichen Standort betroffen sehen. Diese Betroffenheit kann
41 über das Gebiet oberhalb der Gesteinsformation hinausreichen.

42 Auch Staatsgrenzen bilden keine Grenzen der Beteiligung. Im Falle ausländischer Betroffener
43 wird der Abschluss eines Staatsvertrages mit betroffenen Nachbarländern empfohlen, in dem
44 deren Mitwirkung geregelt wird.

1 Als pragmatische Grundregel wird empfohlen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften,
2 deren Gebiet oberhalb des möglichen **Endlagers** liegt, gemeinsam mit allen direkt angrenzenden
3 kommunalen Gebietskörperschaften eine gemeinsame Region bilden. Je nach geographischen
4 Besonderheiten ist diese Grundregel anzupassen.

5 Wesentliches Recht jeder Regionalkonferenz ist es, einen Nachprüfauftrag zu formulieren,
6 wenn sie auf ein Defizit in den Berichten der BGE stößt oder auf ein Defizit, das nach ihrer
7 Einschätzung den Verfahrensvorgaben des StandAG nicht entspricht, und sie dies auch in
8 Zusammenarbeit mit BfE und BGE nicht ausräumen kann. **Die Nachprüfung kann vor den**
9 **Entscheidungen, die der Bundestag nach dem Standortauswahlgesetz trifft, jeweils einmal**
10 **verlangt werden.** Das BfE und die Regionalkonferenzen verständigen sich über eine
11 angemessene Frist. Sofern es nicht zum Einvernehmen kommt entscheidet das Nationale
12 Begleitgremium.

13 Mit dem Instrument der Nachprüfung wird das Ziel verfolgt, das Standortauswahlverfahren
14 durch eine starke Einflussmöglichkeit der Betroffenen zu qualifizieren, Konflikte rechtzeitig
15 aufzulösen und das Risiko von Abbruch oder dauerhafter Verzögerung des Prozesses zu senken.

16 Der Nachprüfauftrag einer Regionalkonferenz soll sich auf eine anstehende Entscheidung im
17 Standortauswahlverfahren beziehen und die festgestellten oder vermeintlichen Mängel so
18 konkret wie möglich bezeichnen.

19 Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung bearbeitet den Nachprüfauftrag und zieht die
20 BGE bei Bedarf hinzu. Das Ergebnis der Nachprüfungen wird zusammen mit den
21 Stellungnahmen der auslösenden Gremien dem Gesetzgeber vorgelegt.

22 **4.2.5 Überregionale Partizipation**

23 **Der überregionalen Partizipation kommt im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eine**
24 **Scharnierfunktion zwischen Gemeinwohlorientierung und Beteiligung der Betroffenen zu. Sie**
25 **ermöglicht**

- 26 • einen offenen Dialog zwischen dem BfE und Vorhabenträger sowie unmittelbar
27 tatsächlich oder potentiell regional betroffenen Akteuren (Kommunale Mandatsträger
28 und Gremien, Regionalkonferenzen, Zwischenlagerstandorte, Stakeholdern),
- 29 • die intensive Wahrnehmung der jeweils anderen Perspektive (bundesweite bzw.
30 gemeinwohlorientierte Perspektive sowie unterschiedliche regionale Perspektiven
31 Betroffener) und damit
- 32 • die Chance, existierende oder mögliche Konflikte auf einem niedrigen
33 Eskalationsniveau zu bearbeiten sowie
- 34 • einen Austausch der Erfahrungen insbesondere zwischen den noch im Verfahren
35 befindlichen Regionen.

36 **In den unterschiedlichen Phasen des Standortauswahlverfahrens sind dabei unterschiedliche**
37 **Strukturen und Inhalte der überregionalen Partizipation sinnvoll.**

38 Nach Abschluss der Endlagerkommission und im Rahmen des Beginns des Suchverfahrens ist
39 eine Beteiligung betroffener Regionen und ihrer Bürgerinnen und Bürger noch nicht möglich,
40 da entsprechende Regionen noch nicht lokalisiert wurden. Gleichwohl ist es in dieser Phase
41 sinnvoll, Beteiligungsformate anzubieten, um den Prozess der Bildung der Strukturen des
42 partizipativen Suchverfahrens ebenso zu begleiten, wie die Erstellung des Zwischenberichtes
43 der BGE in Phase 1.

44 Ziel ist es, das Beteiligungsparadoxon (Potentiell umfangreichen Einwirkungsmöglichkeiten
45 am Beginn eines Prozesses steht meist wenig bis keine reale Beteiligungsbereitschaft
46 gegenüber) zu entschärfen. Hierzu bietet sich an, die während der Arbeit der

1 Endlagerkommission entwickelten und erfolgreich realisierten Formate (vgl. 7.6 Beteiligung
2 an der Kommissionsarbeit) fortzuführen und eine Fachkonferenz Teilgebiete einzuführen.

3 Die Fachkonferenz Teilgebiete eröffnet die Möglichkeit, den Zeitraum der bloßen Information
4 zu verkürzen und eine fachkundige Befassung rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig
5 regionale Interessen bedeutsam werden. Die Fachkonferenz Teilgebiete erörtert den
6 Zwischenbericht der BGE nach Schritt 2 in Phase 1 (vgl. 8.9). Sie befasst sich mit der
7 Anwendung der Ausschlusskriterien sowie der geologischen Mindest- und
8 geowissenschaftlichen Abwägungskriterien in Phase 1, die zur Identifizierung von
9 Teilgebieten durch die BGE geführt haben und legt hierzu einen Bericht vor .

10 Nach Bildung der Regionalkonferenzen empfehlen wir die Einrichtung der „Fachkonferenz
11 Rat der Regionen“. In der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ tauschen die Vertreter aus den
12 Regionalkonferenzen ihre Erfahrungen über die Prozesse in ihrer jeweiligen Region
13 miteinander aus und entwickeln eine überregionale Perspektive auf die Standortsuche.
14 Potenziale für mögliche Probleme aber auch für Optimierungsfelder können so effizienter
15 erkannt und bearbeitet werden. Die Vertreter der Regionen sollen sich mit den Prozessen und
16 im weiteren Verlauf auch mit den Entscheidungsvorschlägen für die Identifikation des
17 Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit gemeinsam auseinandersetzen. Dabei soll
18 insbesondere darauf abgezielt werden, widerstreitende und gegenläufige Interessen der
19 Regionen ausgleichen zu helfen. Die Arbeit in der „Fachkonferenz Rat der Regionen“ und in
20 den Regionalkonferenzen verläuft dabei inhaltlich und zeitlich parallel.

21 **Es ist durchaus möglich, dass sich im Verlauf des Prozesses auch gegenläufige Interessen der**
22 **Regionen zeigen, die nicht ohne weiteres auf regionaler Ebene aufzulösen sind. Wie im Kapitel**
23 **„Umgang mit Konflikten“ beschrieben müssen diese Gegensätze rechtzeitig lokalisiert und im**
24 **Sinne des Stufenmodells bearbeitet werden.**

25 **4.2.6 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine**

26 Am Ende jeder Phase, nach der Diskussion des jeweiligen Vorschlags in den regionalen
27 Gremien, einer eventuellen Nachprüfung und Überarbeitung, wird der Vorschlag der
28 allgemeinen Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange (Verbände, andere Behörden,
29 etc.) zur Erörterung vorgelegt. Mit diesem Schritt wird die Öffentlichkeitsbeteiligung mit
30 rechtlich stark definierten Verfahrenselementen abgesichert

31 Gemäß StandAG § 9 Absatz 3 ist der Öffentlichkeit zu den Inhalten, die in Abschnitt 7.1.1
32 beschrieben sind, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das BfE hat die bereitzustellenden
33 Informationen angemessen aufzubereiten und auf der Informationsplattform und in anderen
34 geeigneten Medien so darzustellen, dass unterschiedliche Zielgruppen sie nachvollziehen
35 können.

36 Das BfE übermittelt die Stellungnahmen an die BGE als Vorhabenträgerin. Dort werden sie in
37 einem ersten Schritt quantitativ und qualitativ ausgewertet, so dass die inhaltlichen
38 Schwerpunkte erkennbar werden. In einem zweiten Schritt wird jede Stellungnahme auch
39 einzeln gesichtet und abgewogen. Die BGE erstellt einen Auswertungsreport, in dem alle
40 Schlussfolgerungen zusammenfasst werden.

41 Auf Basis dieser Auswertung veröffentlicht das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung
42 seine Schlussfolgerungen, die es in den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen plant.
43 Die Auswertung und die Schlussfolgerungen sind Grundlage für den anschließenden
44 Erörterungstermin, zu dem das BfE einlädt.

45 **Am Ende einer Phase wird ein Erörterungstermin vom BfE angesetzt.** Die Möglichkeit zur
46 Stellungnahme und die Teilnahme am Erörterungstermin stehen allen interessierten
47 Bürgerinnen und Bürgern offen. Die Veranstaltungen sind im räumlichen Bereich des

1 Vorhabens durchzuführen. Die Bekanntmachung muss dabei rechtzeitig und über geeignete
2 Kanäle erfolgen.

3 Zusätzlich sollten die Vertreter der Vorhabenträgerin, der regionalen Gremien, der betroffenen
4 Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange anwesend sein.

5 **Die Ergebnisse fließen in den Bericht des BFE über die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie in
6 die Berichte der Regionalkonferenzen und des Nationalen Begleitgremiums ein.**

7 **4.2.7 Standortvereinbarung**

8 Die Empfehlungen der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung basieren auf der These, dass
9 zwei wesentliche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Bürgerinnen und Bürger der
10 Region Bau und Betrieb des Endlagers tolerieren können: Zum einen muss eine überzeugende
11 Kontrolle ausgeübt werden, dass Standortauswahl und Realisierung des Endlagers dem
12 Konzept der bestmöglichen Sicherheit entsprechen. Zum anderen muss die Region in der Lage
13 sein, die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam
14 und dauerhaft auszugleichen. Einer negativen Kennzeichnung der Region muss auch mit der
15 Entwicklung des Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden.

16 Die Strategien, wie dieser Ausgleich herzustellen ist, sind in jeder Region individuell zu
17 entwickeln. Dazu sind die ökonomischen, historischen und sozialen Potenziale der Region
18 genau zu untersuchen, passende Langfriststrategien auszuarbeiten und auch zu validieren. Ziel
19 kann hierbei nicht sein, lediglich eine Kompensation in Form eines kurzfristigen finanziellen
20 Ausgleichs zu erreichen, sondern langfristige Entwicklungspotenziale für die jeweiligen
21 Regionen auszuarbeiten, die eine differenzierte Antwort auf den Bau des Endlagers geben.
22 Dabei müssen sowohl die Anliegen der aktuellen Bevölkerung betrachtet, gleichzeitig aber auch
23 Expertenwissen und Prognosen über zukünftige Entwicklungen einbezogen werden.

24 Partner einer solchen Vereinbarung sollten auf der einen Seite die Bundesrepublik Deutschland
25 sein und auf der anderen Seite die Gebietskörperschaften der Region, in der der ausgewählte
26 Standort liegt. Die Abgrenzung und Rechtsform einer solchen Region ist erst in Phase 3
27 abschließend definierbar.

28 Gegenstand einer Vereinbarung könnte sein:

- 29 • Die ausgestaltbaren Eckpunkte der Anlagen wie etwa Verkehrsanbindung,
30 Oberflächenanlagen, Emissionsschutz, Rahmenbedingungen für den
31 Einlagerungsprozess, Abfallkapazität
- 32 • Langfristige Verpflichtungen in der Betriebs- und Nachbetriebsphase
- 33 • Generationenübergreifend wirksame Kompensationen, mit denen die
34 Entwicklungspotenziale der Regionen gestärkt werden und mögliche negative
35 Nebeneffekte des Endlagers ausgeglichen werden

36 Rechtsschutzmöglichkeiten werden durch eine solche Vereinbarung nicht beeinträchtigt.

37 **4.2.8 Lernfähiges Beteiligungssystem**

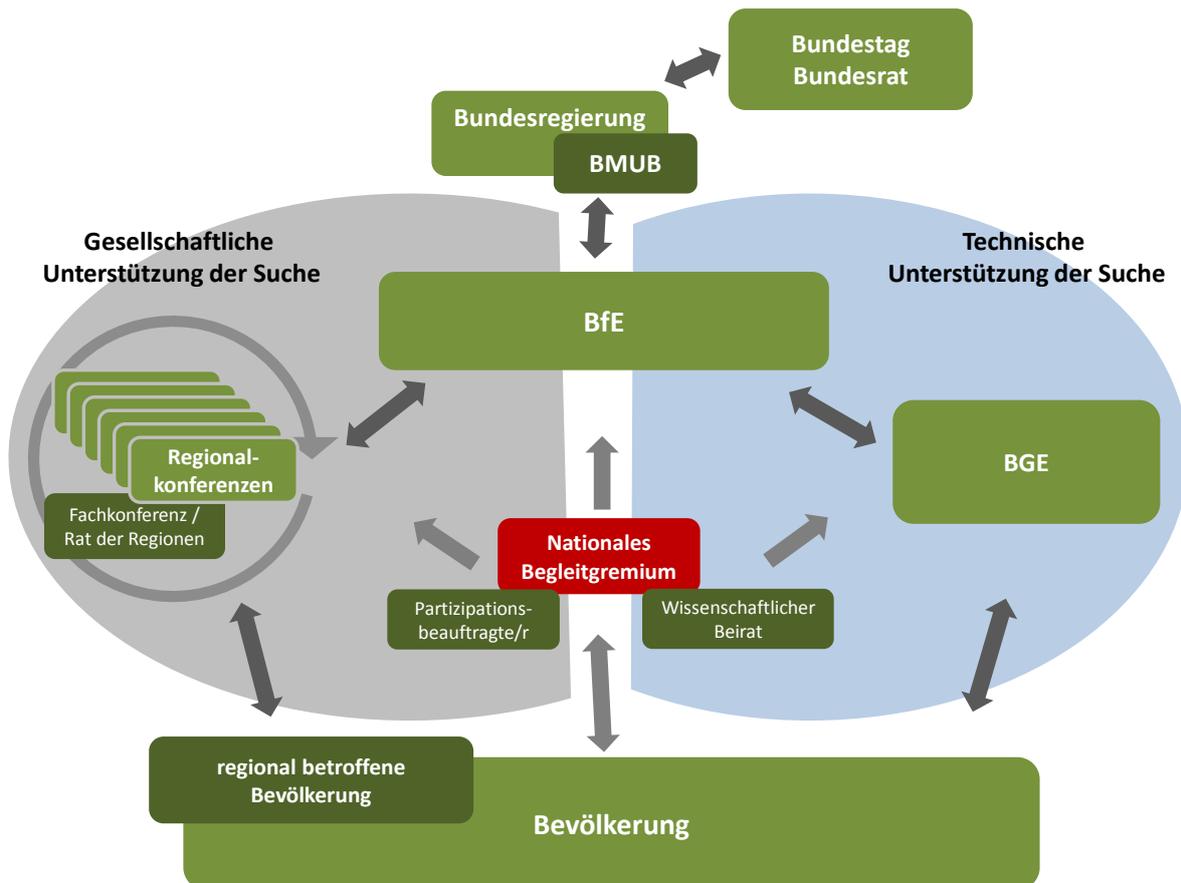
38 **Notwendige Voraussetzung für eine gelingende Beteiligung über den langen Zeitraum und im
39 Umfeld eines solch komplexen Themas ist ein robustes Beteiligungssystem. Dieses basiert auf
40 einer klaren Rollendefinition der beteiligten Akteure sowie ihrer jeweiligen
41 Mitwirkungsmöglichkeiten.**

42 **Dabei muss ein solches System flexibel auf Veränderungen und Konflikte reagieren können,
43 die zwangsläufig im Laufe des Standortauswahlverfahrens auftreten werden. In diesem
44 Verfahren können Fehler und Mängel auftreten. Sie sind sogar zu erwarten. Durch das
45 Zusammenwirken von BfE, BGE, Nationalem Begleitgremium und Regionalkonferenzen,
46 unterstützt von wissenschaftlicher Evaluation sowie einem deeskalativ wirkenden
47 Partizipationsbeauftragten soll sichergestellt werden, dass die Partizipation – und damit das**

1 gesamte Verfahren – nicht durch das Auftreten von unerwarteten Ereignissen an einer
2 bestimmten Stelle zum Erliegen kommt.

3 Der Umgang mit Konflikten, Fehlern und dem, was wir nicht wissen, ist dabei von enormer
4 Wichtigkeit. Ziel dieses robusten, lernfähigen und zur Selbstheilung befähigten
5 Beteiligungssystems ist es dabei nicht, alle Konflikte von vornherein vermeiden zu wollen,
6 sondern diese zu integrieren und als Treiber der Beteiligung zu begreifen.

7 Das Beteiligungssystem ist also kein in allen Details vorbestimmtes Korsett, sondern eher ein
8 robuster, lebender, lernfähiger Organismus, in dem jeder Akteur zum Gelingen beitragen kann:
9



10
11

12

13 4.3 Entscheidungskriterien und ihre Funktion im Auswahlverfahren

14

15 Das Auswahlverfahren für eine Anlage zur Endlagerung für (insbesondere) hochradioaktive
16 Abfälle mit bestmöglicher Sicherheit wird stufenweise und kriteriengesteuert durchgeführt.
17 Die Kommission schlägt die Verwendung folgender Arten von Kriterien vor:

18

- 19 • Geowissenschaftliche Ausschlusskriterien
- 20 • Geowissenschaftliche Mindestanforderungen
- 21 • Geowissenschaftliche Abwägungskriterien
- 22 • Prüfkriterien
- 23 • Planungswissenschaftliche Kriterien

1 Die anzuwendenden Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien
 2 sowie [die Sicherheitsanforderungen und] die Anforderungen an die
 3 Sicherheitsuntersuchungen bleiben über alle drei Phasen des Auswahlprozesses gültig. Sie
 4 werden im Standortauswahlverfahren⁴³ von Phase 1 zu Phase 3 in einer immer detaillierter
 5 werdenden Weise und mit immer genaueren Daten angewendet. **Auf diese Weise soll,
 6 beginnend mit einer weißen Landkarte Deutschlands, schrittweise der Standort mit der
 7 bestmöglichen Sicherheit bestimmt werden.**

8 **4.3.1 Geowissenschaftliche Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen**

9 Diese beiden Kriterienarten werden zu Beginn des Standortauswahlverfahrens, im Schritt 1 der
 10 Phase 1 [zum ersten Mal] angewendet. Mit den geowissenschaftlichen Ausschlusskriterien⁴⁴
 11 werden alle Gebiete auf Dauer aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen, die aufgrund der
 12 in den Kriterien definierten Sachverhalte von vorneherein nicht für ein Endlager geeignet sind.
 13 Analog werden durch die Anwendung der geowissenschaftlichen Mindestanforderungen⁴⁵ alle
 14 Gebiete auf Dauer aus dem Verfahren ausgeschlossen, die diese Mindestanforderungen nicht
 15 erfüllen.

16 **Tabelle xxy:** Geowissenschaftliche Ausschlusskriterien: Ein Ausschlusskriterium ist ein
 17 Kriterium, bei dessen Erfüllung eine Standortregion bzw. ein Standort nicht für ein Endlager
 18 geeignet ist und daher aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen wird.

19

Ausschlusskriterium	Ausschlussmerkmal
Großräumige Vertikalbewegungen ⁴⁶	Großräumige geogene Hebung von im Mittel mehr als 1 mm pro Jahr im Nachweiszeitraum.
Aktive Störungszonen ⁴⁷	Verwerfungen, an denen nachweislich oder mit großer Wahrscheinlichkeit im Zeitraum Rupel bis heute Bewegungen stattgefunden haben. Atektonische bzw. aseismische Vorgänge, die zu ähnlichen sicherheitlichen Konsequenzen wie tektonische Störungen führen können, sind wie diese zu behandeln.
Einflüsse aus gegenwärtiger oder früherer bergbaulicher Tätigkeit ⁴⁸	Gegenwärtige oder frühere bergbauliche Tätigkeit mit Schädigung, aus der negative Einflüsse auf den Spannungszustand und die Permeabilität des Gebirges im Bereich des Endlagers und insbesondere des ewG zu befürchten sind. Auffahrung, Betrieb und Offenhaltung des Erkundungsbergwerkes Gorleben bleiben davon unberührt.
Seismische Aktivität ⁴⁹	Seismische Aktivitäten größer als in Erdbebenzone 1 nach DIN EN 1998-1 / NA 2011-01.
Vulkanische Aktivität ⁵⁰	Quartärer oder zukünftig zu erwartender Vulkanismus.
Grundwasseralter ⁵¹	Konzentrationen von Tritium und Kohlenstoff-14 über dem natürlichen Hintergrundniveau zeigen jüngeres Grundwasser an

⁴³ Vgl. Kapitel A 4.1 des Berichts.

⁴⁴ Vgl. Tab. XX.

⁴⁵ Vgl. Tab. XX auf S. xx des Berichts.

⁴⁶ Vgl. Kapitel B 6.5.4.1 des Berichts

⁴⁷ Vgl. Kapitel B 6.5.4.2 des Berichts

⁴⁸ Vgl. Kapitel B 6.5.4.3 des Berichts

⁴⁹ Vgl. Kapitel B 6.5.4.4 des Berichts

⁵⁰ Vgl. Kapitel B 6.5.4.5 des Berichts

⁵¹ Vgl. Kapitel B 6.5.4.6 des Berichts

1
2 In den weiteren Phasen des Auswahlverfahrens werden zusätzlich Daten zu den näher
3 untersuchten Standorten gewonnen: in Phase 2 durch übertägige Erkundung und in Phase 3
4 durch untertägige Erkundung. Wenn diese zusätzlichen Daten zeigen, dass ein bisher im
5 Verfahren befindlicher möglicher Standort entweder ein geowissenschaftliches
6 Ausschlusskriterium doch nicht erfüllt oder eine geowissenschaftliche Mindestanforderung
7 doch nicht einhält, wird der betreffende Standort zu diesem Zeitpunkt endgültig aus dem
8 Verfahren ausgeschlossen.

9 Die geowissenschaftlichen Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen sind im Berichtsteil
10 B in den Kapiteln 6.5.4 und 6.5.5 ausgearbeitet. Sie sind nach dem Standortauswahlgesetz vor
11 dem Start des Auswahlprozesses per Gesetz festzulegen, weil sie aus Gründen der Transparenz
12 des Verfahrens und aus dem Prinzip der Verfahrensklarheit vor ihrer ersten Anwendung
13 feststehen müssen.

14 **Tab. xxy: Geowissenschaftliche Mindestanforderungen:** Eine Mindestanforderung für die
15 Auswahl einer Endlagerregion bzw. eines Endlagerstandortes ist eine Anforderung, die auf
16 jeden Fall eingehalten werden muss. Sofern sie nicht eingehalten wird, ist der Standort nicht
17 geeignet und wird daher aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen.

18

Mindestanforderung	Merkmal
Gebirgsdurchlässigkeit ⁵²	Im einschlusswirksamen Gebirgsbereich muss die Gebirgsdurchlässigkeit k_f weniger als 10^{-10} m/s betragen. Auch überlagernde Schichten können die Funktion des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs übernehmen.
Mächtigkeit des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs ⁵³	Der ewG muss mindestens 100 m mächtig sein. Im Rahmen der Standortauswahl sind Wirtsgesteinsbereiche mit Barrierefunktion auszuweisen, die hinreichend mächtig sind, um den ewG aufzunehmen.
Tiefe des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs ⁵⁴	Die Oberfläche des ewG muss mindestens 300 m unter der Geländeoberfläche liegen. tiefer als die zu erwartende größte Tiefe der Auswirkungen exogener Prozesse liegen. tief genug liegen, um bei Steinsalz eine Salzscheibe über dem ewG von mindestens 300 m ausweisen zu können. bei Tonstein tief genug liegen, um eine Beeinträchtigung der Integrität des ewG durch Dekompaktion auch bei Berücksichtigung exogener Prozesse ausschließen zu können.
Fläche des Endlagers ⁵⁵	Der ewG muss über eine Ausdehnung in der Fläche verfügen, die eine Realisierung des Endlagers ermöglicht.
Erkenntnisse zum einschlusswirksamen Gebirgsbereich	Es dürfen keine Erkenntnisse oder Daten vorliegen, welche die Integrität des ewG über einen Zeitraum von einer Million Jahren zweifelhaft erscheinen lassen.

⁵² Vgl. Kapitel B 6.5.5.1 des Berichts

⁵³ Vgl. Kapitel B 6.5.5.2 des Berichts

⁵⁴ Vgl. Kapitel B 6.5.5.3 des Berichts

⁵⁵ Vgl. Kapitel B 6.5.5.5 des Berichts

hinsichtlich des
Nachweiszeitraums⁵⁶

1

2 **4.3.2 Geowissenschaftliche Abwägungskriterien**

3 Durch Abwägungskriterien sollen Standortregionen bzw. Standorte, die nach Anwendung der
4 Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Verfahren verblieben sind, untereinander
5 verglichen werden.). Dabei dienen vorläufige Sicherheitsuntersuchungen gemeinsam mit den
6 geowissenschaftlichen Abwägungskriterien dienen zur Beurteilung von geologischen
7 Sachverhalten als besser oder weniger gut geeignet. Ihre Anwendung führt daher nicht zum
8 Ausschluss von Gebieten, sondern zur Einordnung von Gebieten in eine Rangfolge relativer
9 Eignung. Mit ihrer Hilfe wird beurteilt, ob in einem Teilgebiet oder einer Standortregion eine
10 insgesamt günstige geologische Gesamtsituation vorliegt. Dabei gilt grundsätzlich, dass ein
11 einzelnes Abwägungskriterium nicht hinreichend ist, um eine günstige geologische
12 Gesamtsituation nachzuweisen oder auszuschließen. Die günstige geologische Gesamtsituation
13 ergibt sich also nicht aus der besonders guten Erfüllung eines einzelnen Kriteriums, sondern
14 aus der Summe der Erfüllung oder der Erfüllungsgrade aller Anforderungen von
15 Abwägungskriterien. Geowissenschaftliche Abwägungskriterien sind das zentrale Element
16 eines vergleichenden Auswahlverfahrens, in dem in einer Menge von möglichen Standorten
17 letztlich der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit bestimmt werden soll. Aus Gründen der
18 Transparenz des Verfahrens und aus dem Prinzip der Verfahrensklarheit sind sie vor dem Start
19 des Auswahlprozesses per Gesetz festzulegen.

20 Die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien kommen erstmals in Schritt 2 der Phase 1 des
21 Standortauswahlverfahrens zur Anwendung und gelten dann für den gesamten weiteren
22 Abwägungsprozess. Sie dienen in Schritt 2 der Phase 1 zunächst der Ausweisung von
23 Teilgebieten mit günstigen geologischen Voraussetzungen. In Schritt 3 der Phase 1 sollen sie
24 im Rahmen einer vertiefenden Abwägung zusammen mit repräsentativen vorläufigen
25 Sicherheitsuntersuchungen und der Anwendung planungswissenschaftlicher Kriteriendazu
26 dienen, Standortregionen für die übertägige Erkundung auszuweisen.

27 Sie werden auch in Phase 2 und Phase 3 zusammen mit den Ergebnissen aus den jeweiligen
28 Sicherheitsuntersuchungen angewendet um den Vorschlag für die untertägig zu erkundenden
29 Standorte oder den Standortvorschlag aus den Aspekten der Sicherheit zu erarbeiten und zu
30 begründen. Für Bewertung und Vergleich der jeweils zu betrachtenden Standortregionen oder
31 Standorte ist ein argumentativer Abwägungsprozess erforderlich. [In jedem Prozessschritt sind
32 für die darin betrachteten Standortregionen oder Standorte alle Anforderungen mit ihren
33 zugehörigen Abwägungskriterien entsprechend dem jeweiligen Informationsstand zu
34 betrachten und abzuprüfen.] Formale Aggregationsregeln, insbesondere solche mit
35 kompensatorischer Aggregation der Einzelergebnisse der Kriterienanwendung, hält die
36 Kommission nicht für zielführend. Die Argumentationsschritte müssen sämtlich transparent
37 sein und unterliegen den Nachprüfrechten⁵⁷ im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

38 Die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sind in drei Gewichtungsgruppen eingeteilt,
39 entsprechend ihrer Bedeutung für die Sicherheit. Sie werden im zweiten Teil dieses Berichts⁵⁸
40 ausgearbeitet und erläutert.

41
42 **Tabelle xxy:** Geowissenschaftliche Abwägungskriterien, Gewichtungsgruppe 1: Güte des
43 Einschlussvermögens und Zuverlässigkeit des Nachweises

⁵⁶ Vgl. Kapitel B 6.5.5.6 des Berichts

⁵⁷ Vgl. Kapitel A 4.2 des Berichts.

⁵⁸ Vgl. Kapitel B 6.5.6 des Berichts.

Anforderung	Kriterien
Kein oder langsamer Transport durch Grundwasser im einschlusswirksamen Gebirgsbereich (ewG) ⁵⁹	Grundwasserströmung (Abstandsgeschwindigkeit) im ewG möglichst gering, d.h. << als 1 mm/a
	Grundwasserangebot im ewG möglichst gering
	Diffusionsgeschwindigkeit im ewG möglichst gering
Günstige Konfiguration der Gesteinskörper, insbesondere von Wirtsgestein und ewG ⁶⁰	Barrierewirksamkeit (Mächtigkeit und Grad der Umschließung des Endlagerbereichs bzw. des Wirtsgesteinskörpers durch den ewG)
	Robustheit und Sicherheitsreserven über die Mindestanforderungen hinaus
	Volumen des ewG (als Vielfaches des Mindestbedarfs)
	Bei Tonstein: Anschluss von wasserleitenden Schichten in unmittelbarer Nähe des ewG bzw. des Wirtsgesteinskörpers an ein hohes hydraulisches Potenzial
Gute räumliche Charakterisierbarkeit ⁶¹	Ermittelbarkeit: geringe Variationsbreite und gleichmäßige Verteilung der charakteristischen Eigenschaften des ewG, möglichst geringe tektonische Überprägung
	Übertragbarkeit: großräumig einheitliche oder sehr ähnliche Ausbildung der Gesteine des ewG
Gute Prognostizierbarkeit der langfristigen Stabilität der günstigen Verhältnisse ⁶²	Veränderung der Mächtigkeit des ewG der Ausdehnung des ewG der Gebirgsdurchlässigkeit des ewG mit der Zeit

1

2 **Tabelle xxy:** Geowissenschaftliche Abwägungskriterien, Gewichtungsgruppe 2: Absicherung
3 des Einschlussvermögens

Anforderung	Kriterien
Günstige gebirgsmechanische Voraussetzungen ⁶³	Geringe Neigung zur Ausbildung mechanisch induzierter Sekundärpermeabilitäten im Wirtsgestein / im ewG außerhalb einer konturnahen Auflockerungszone um die Endlagerhöhlräume
Geringe Neigung zur Bildung von Wasserwegsamkeiten	Veränderbarkeit der Gebirgsdurchlässigkeit
	Rückbildbarkeit von Rissen bzw. Sekundärpermeabilitäten durch Risschließung und/oder Rissverheilung

⁵⁹ Vgl. Kapitel B 6.5.6.1.1 des Berichts

⁶⁰ Vgl. Kapitel B 6.5.6.1.2 des Berichts

⁶¹ Vgl. Kapitel B 6.5.6.1.3 des Berichts

⁶² Vgl. Kapitel B 6.5.6.1.4 des Berichts

⁶³ Vgl. Kapitel B 6.5.6.2.1 des Berichts

im Wirtsgesteinskörper
/ im ewG⁶⁴

1

2 **Tabelle xxy:** Geowissenschaftliche Abwägungskriterien, Gewichtungsgruppe 3: Weitere
3 sicherheitsrelevante Eigenschaften

Anforderung	Kriterien
Gute Bedingungen zur Vermeidung bzw. Minimierung der Gasbildung⁶⁵	Die Gasbildung der Abfälle sollte unter Endlagerbedingungen möglichst gering sein.
Gute Temperaturverträglichkeit⁶⁶	Im unmittelbar um die Einlagerungshohlräume liegenden Gestein darf es bei Temperaturen kleiner 100°C nicht zu Mineralumwandlungen kommen, welche die Barrierewirkung des ewG unzulässig beeinflussen. Die Neigung zu thermomechanisch bedingter Sekundärpermeabilität außerhalb einer konturnahen Auflockerungszone sollte räumlich möglichst eng begrenzt sein.
Hohes Rückhaltevermögen des ewG gegenüber Radionukliden⁶⁷	Möglichst große Sorptionsfähigkeit der Gesteine im ewG Möglichst hohe Gehalte an Mineralphasen mit großer reaktiver Oberfläche in den Gesteinen des ewG Möglichst hohe Ionenstärke des Grundwassers im ewG Öffnungsweiten der Gesteinsporen im ewG im Nanometerbereich
Günstige hydrochemische Verhältnisse⁶⁸	Das tiefe Grundwasser im Wirtsgestein / im ewG soll <ul style="list-style-type: none"> - mit den Gesteinen im chemischen Gleichgewicht stehen - einen pH-Wert von 7-8 haben - günstige Redoxbedingungen (anoxisch-reduzierendes Milieu) aufweisen - einen möglichst niedrigen Gehalt an Kolloiden und Komplexbildnern aufweisen. - eine möglichst niedrige Karbonatkonzentration aufweisen
Schützender Aufbau des Deckgebirges⁶⁹	

4

5

6 4.3.3 Prüfkriterien

7 [Prüfkriterien sind Kriterien, mit denen zusätzlich zu den geowissenschaftlichen
8 Abwägungskriterien vertieft beurteilt werden kann, wie die Ergebnisse einer vertieften
9 untertägigen Erkundung aus der Sicht der bestmöglichen Sicherheit zu beurteilen sind.]

10 Prüfkriterien können erst im Verlaufe des Verfahrens festgelegt werden. Denn um sie definieren
11 zu können, müssen die Ergebnisse vorangegangener Untersuchungen vorliegen. Um dem
12 Erfordernissen der Transparenz des Verfahrens und des Prinzips der Verfahrensklarheit vor
13 ihrer Anwendung zu genügen, müssen sie rechtzeitig vor der Durchführung der vertieften

⁶⁴ Vgl. Kapitel B 6.5.6.2.2 des Berichts

⁶⁵ Vgl. Kapitel B 6.5.6.3.1 des Berichts

⁶⁶ Vgl. Kapitel B 6.5.6.3.2 des Berichts

⁶⁷ Vgl. Kapitel B 6.5.6.3.3 des Berichts

⁶⁸ Vgl. Kapitel B 6.5.6.3.4 des Berichts

⁶⁹ Vgl. Kapitel B 6.5.6.3.5 des Berichts

1 untertägigen Erkundung festgelegt und im Rahmen der vorgesehenen Nachprüfrechte geprüft
2 worden sein.

3 Die Kommission schlägt daher im Kapitel 6.5.7 nicht die Prüfkriterien selbst vor, sondern das
4 Verfahren, mit dem und den Zeitpunkt, zu dem diese Prüfkriterien festgelegt werden sollen.]

5 **4.3.4 Planungswissenschaftliche Kriterien**

6 Die Kommission ist der Auffassung, dass planungswissenschaftliche Kriterien immer
7 Abwägungskriterien sein sollen. Dies ergibt sich aus dem Primat der Sicherheit. Gemäß § 1
8 Abs. 1 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) ist ein „Standort für eine Anlage zur
9 Endlagerung ... zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million
10 Jahren gewährleistet.“ Die Kommission hat diese Zielsetzung bestätigt und festgelegt, dass die
11 Langzeitsicherheit Vorrang vor anderen Erwägungen hat, die ebenfalls Eingang in die
12 Standorteinengung finden können.

13 Damit werden die planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien im Auswahlprozess immer
14 erst nach den nach den geowissenschaftlichen Kriterien angewendet, wenn die sicherheitliche
15 Bewertung der zu betrachtenden Gebiete vorliegt. Zum ersten Mal kommen die
16 planungswissenschaftlichen Kriterien in Schritt 3 der Phase 1 zur Anwendung, um die Auswahl
17 der unter sicherheitlichen Gesichtspunkten potenziell geeigneten Teilgebiete weiter
18 einzuengen. Analog ist auch in den Phasen 2 und 3 des Auswahlprozesses vorzugehen.

19 Die planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien verteilen sich auf drei
20 Gewichtungsgruppen. Sie sind im Berichtsteil B im Kapitel 6.5.9 ausgearbeitet und müssen vor
21 dem Start des Auswahlprozesses per Gesetz festgelegt werden, um Transparenz des Verfahrens
22 und Verfahrensklarheit sicherzustellen.

23 **Tabelle xxy: Planungswissenschaftliche Abwägungskriterien**

Gewichtungsgruppe	Kriterien
Gewichtungsgruppe 1 Schutz des Menschen und der menschlichen Gesundheit ⁷⁰	Abstand zu vorhandener bebauter Fläche von Wohngebieten und Mischgebieten
	Emissionen (Lärm, radiologische und konventionelle Schadstoffe)
	Oberflächennahe Grundwasservorkommen zur Trinkwassergewinnung
	Überschwemmungsgebiete
Gewichtungsgruppe 2 Schutz einzigartiger Natur- und Kulturgüter vor irreversiblen Beeinträchtigungen ⁷¹	Naturschutz- und Natura 2000-Gebiete
	Bedeutende Kulturgüter (z. B. UNESCO Welterbe)
	Tiefe Grundwasservorkommen zur Trinkwassergewinnung
	Anlagen, die der Störfallverordnung unterliegen

⁷⁰ Vgl. Kapitel B 6.5.9.7 des Berichts

⁷¹ Vgl. Kapitel B 6.5.9.8 des Berichts

Gewichtungsgruppe 3 Sonstige konkurrierende Nutzungen und Infrastruktur ⁷²	Abbau von Bodenschätzen, einschließlich Fracking
	Geothermische Nutzung des Untergrundes
	Nutzung geologischer Formationen als Erdspeicher (Druckluft, CO ₂ -Verpressung, Gas)

1
2 **[4.3.5 Sozioökonomische Potenzialanalysen**
3 Die sozioökonomische Potenzialanalyse wurde vom AkEnd zur Erfassung und Beurteilung der
4 Wirkungen sozioökonomischer Einflussfaktoren in der Standortregion entwickelt, sie hat damit
5 prinzipiell auch den Charakter von Beurteilungskriterien. Die Kommission macht sich
6 hinsichtlich der erforderlichen Analyse des sozioökonomischen Entwicklungspotenzial und der
7 hierfür zu prüfenden Indikatoren die bereits vom AkEnd vorgeschlagene Methodik vom
8 Grundsatz her zu Eigen.

9 Im Prozessablauf werden sozioökonomische Potenzialanalysen nach der Einengung der
10 Auswahl auf die Ebene der Standortregionen, also mit Beginn der Phase 2, erstmals
11 erforderlich. Sie sind auf der Ebene all derjenigen Landkreise oder kreisfreien Kommunen
12 durchzuführen, die von der Ausweisung von Standortregionen zur übertägigen Erkundung
13 unmittelbar betroffen sind.

14 Die sozioökonomische Potenzialanalyse dient im Prozess der Standortauswahl
15 unterschiedlichen Zwecken. Zunächst ist sie ein Instrument zur Feststellung des
16 sozioökonomischen Status Quo in den betroffenen Standortregionen im Interesse der dortigen
17 Bevölkerung gegenüber dem Vorhabenträger. Ihre Ergebnisse sind sodann im Rahmen der
18 Abwägung zwischen den unter Sicherheitsaspekten gleichwertig gut geeigneten
19 Standortregionen bzw. Standorten mit zu berücksichtigen, und zwar jeweils nachrangig zu den
20 Sicherheitsaspekten. Schließlich geben sie Anhaltspunkte für die zukünftige Kompensation
21 sozioökonomischer Nachteile der letztlich den Standort bereitstellenden Region und stehen
22 damit im Zusammenhang mit einer möglichst gerechten Verteilung der Lasten.

23 In Phase 3 des Standortauswahlverfahrens werden die hiermit verbundenen
24 sozioökonomischen Untersuchungen in denjenigen Landkreisen und kreisfreien Kommunen,
25 die von einer Ausweisung von Standorten zur untertägigen Erkundung dann noch betroffen
26 sind, fortgeschrieben. Die sozioökonomische Potenzialanalyse ist vom Vorhabenträger zu
27 veranlassen; die jeweiligen Regionalkonferenzen (vgl. Kap. 7.3.2) sind dabei intensiv
28 einzubinden.]]]]]

29]]

30 5. Politische und gesellschaftliche Empfehlungen

31 Zur politischen Umsetzung ihrer Vorschläge für faires und transparentes Auswahlverfahren hat
32 die Kommission eine Reihe konkreter und zum Teil detailliert ausgearbeiteter Vorschläge zur
33 Änderung des Standortauswahlverfahrens und anderer gesetzlicher Regelungen erarbeitet. Sie
34 empfiehlt zudem die mit der Standortsuche befassten Behörden und staatlichen oder
35 halbstaatlichen Unternehmen neu und einfacher zu organisieren. Ihre Empfehlungen betreffen
36 auch die Endlagerforschung, die Sicherung von Daten und Wissen, das für die Endlagerung
37 gebraucht wird. Und sie hat allgemeinere Schlussfolgerung für die Abschätzung von
38 Technikfolgen formuliert, die sich aus der problematischen Hinterlassenschaft der Kernenergie

⁷² Vgl. Kapitel B 6.5.9.9 des Berichts

1 ergeben. Gerade wo es um die Änderung von Gesetzen geht, musste die Kommission ihre
2 Empfehlungen bis ins letzte Wort abgewogen in sehr juristischer Ausdrucksweise formulieren.

3

4 **5.1 Neue Behördenstruktur**

5 Die Kommission kam zu der Einschätzung, dass die im Standortauswahlgesetz angelegte
6 Organisationsstruktur änderungsbedürftig ist. Insbesondere die dort vorgesehene
7 Behördenstruktur ist nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich
8 einschließlich der neu zu strukturierenden Öffentlichkeitsbeteiligung sachgerecht und zügig zu
9 lösen.

10 Die Kommission schlägt deshalb vor, alle Genehmigungs-, Überwachungs- und
11 Aufsichtsaufgaben – soweit sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einer
12 einzigen Bundesoberbehörde zu konzentrieren. Die Kommission setzt sich daher dafür ein,
13 insbesondere die Betreiberverantwortung des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS)
14 herauszulösen und zusammen mit den Aufgaben der Betriebsführungsgesellschaften der
15 Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern (DBE mbH) und der
16 bundeseigenen Asse GmbH in einem neuen, bundeseigenen Unternehmen zu bündeln.
17 Standortsuche, Errichtung, Betrieb und Stilllegung der Endlager sind in der Hand dieser neu zu
18 gründenden Gesellschaft als künftigem Vorhabenträger zu konzentrieren. Diese Gesellschaft
19 soll nach Auffassung der Kommission zu 100 Prozent der öffentlichen Hand gehören,
20 unternehmerische Handlungsfreiheit haben und nicht direkt an den Bundeshaushalt angebunden
21 sein.

22

23 **Empfehlung der Kommission:**

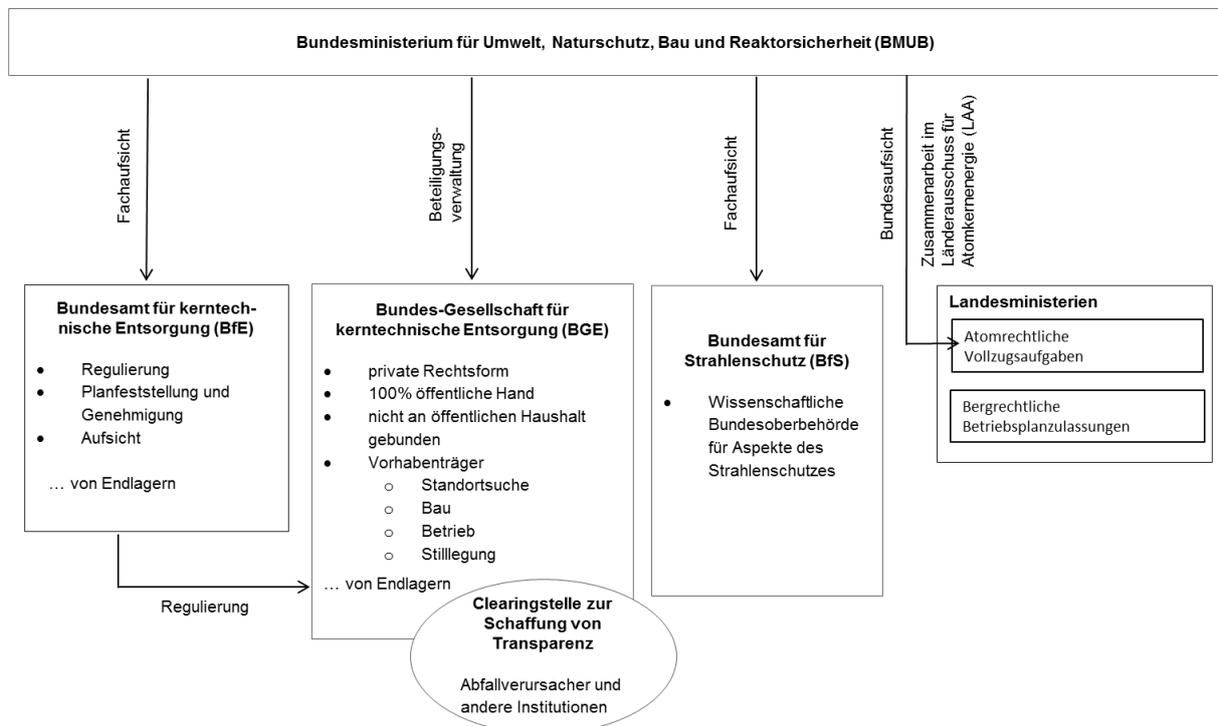
- 24 • Die Betreiberaufgaben des BfS, die DBE mbH und die Asse GmbH werden in einer
25 Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) zusammengeführt. Dieses
26 neue Unternehmen ist zu 100 Prozent in öffentlicher Hand.
- 27 • Dieses neue staatliche Unternehmen wird etabliert, möglichst im Einvernehmen
28 insbesondere mit den aktuellen Eigentümern der DBE. Eine zukünftige Privatisierung
29 ist ausgeschlossen.
- 30 • Mit dem Ziel der Transparenz sollten die Abfallverursacher und ggf. andere
31 Institutionen vor Entscheidungen der bundeseigenen Gesellschaft mit eingebunden
32 werden. Dies könnte in geeigneter Weise etwa durch eine Clearingstelle ermöglicht
33 werden.
- 34 • Sämtliche Aufgaben und Ressourcen des BfS als Betreiber, der DBE und der Asse
35 GmbH als Verwaltungshelfer bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von
36 Endlagern sowie des BfS als Vorhabenträger nach dem StandAG werden unverzüglich
37 auf die neue Gesellschaft übertragen.
- 38 • Die BGE wird in privater Rechtsform geführt. Ihre wesentliche Aufgabe ist die
39 Standortsuche sowie der Bau, der Betrieb und die Stilllegung von Endlagern für
40 radioaktive Abfallstoffe. Sie ist nicht direkt an die öffentliche Haushaltswirtschaft
41 gebunden.
- 42 • Die Öffentlichkeitsbeteiligung [mit dem BfE als Träger ist] entsprechend dem
43 Standortauswahlgesetz ist sicherzustellen.
- 44 • Die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich
45 Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle
46 werden – soweit sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einem

Bundesamt konzentriert. [Das BMUB wird gebeten, einen Vorschlag zu machen, wie diese Regulierungsbehörde nach Umfang, Aufbau und Struktur unter Einbeziehung eines Zeitplans ausgestaltet werden soll; e] Eine angemessene Personal- und Finanzausstattung ist sicherzustellen. Dies bedeutet nicht, dass damit die im StandAG geregelten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern geändert werden müssten.

- Die Sicherung der Unabhängigkeit entsprechend den Anforderungen der Euratom-Richtlinie 2011/70 ist zu gewährleisten.

[Ergänzend empfiehlt die Kommission, dass die Beteiligungsverwaltung für die BGE durch das BMUB wahrgenommen wird.]

Im nachfolgenden Schaubild ist die Organisationsstruktur dargestellt, wie sie sich aus der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission ergeben würde:



Organisationsrahmen Behörden der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung von radioaktiven Abfällen nach Umsetzung der Empfehlungen der Endlager-Kommission vom 2. März 2015, eigene Darstellung

5.2 Empfehlungen an den Gesetzgeber

5.2.1 Rechtsschutz

In dem Standortauswahlverfahren und dem sich anschließenden Genehmigungsverfahren besteht bisher eine Rechtsschutzmöglichkeit vor dem Bundestagsbeschluss über die untertägig zu erkundenden Standorte. Gemäß § 17 Absatz 4 Satz 3 StandAG können Rechtsbehelfe gegen den Bescheid des Bundesamts für kerntechnische Entsorgung (BfE) nach § 17 Absatz 4 Satz 1 StandAG eingelegt werden. Damit kann überprüft werden, ob das Standortauswahlverfahren bis zum Auswahlvorschlag des BfE für die untertägig zu erkundenden Standorte nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen entspricht.

1 **5.2.2 Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben:**

2 Die Kommission gelangte zu der Feststellung, dass der derzeit im StandAG gewährte
3 Rechtsschutz den europarechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie und dem Artikel 9 Absatz
4 der Aarhus-Konvention nicht genügt. Begründet wurde dies aufgrund der übereinstimmenden
5 Ergebnisse von zwei in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit des
6 StandAG mit den europarechtlichen und internationalen Vorgaben. Denn die in Umsetzung des
7 Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention ergangenen Rechtsschutzvorgaben der UVP-
8 Richtlinie schreiben vor, dass bei Vorhabengenehmigungen, für die eine UVP notwendig ist,
9 Nichtregierungsorganisationen die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche
10 Rechtmäßigkeit des abschließenden Akts des Genehmigungsverfahrens (gerichtlich)
11 überprüfen lassen können.

12 Nach Auffassung der Kommission sollte vorzugsweise eine Lösung gefunden werden, welche
13 die europarechtlich vorgegebene Vollüberprüfbarkeit der abschließenden Standortentscheidung
14 in Einklang mit der „Legalplanung“ ermöglicht. Denn aufgrund der Gesetzesgenese, der
15 erhöhten demokratischen Legitimierung der Standortentscheidung und der durch die
16 Einbeziehung des Deutschen Bundestags gewährleisteten fortdauernden öffentlichen Debatte,
17 sollte an der „Legalplanung“ soweit wie möglich festgehalten werden.

18 Die Standortentscheidung des Gesetzgebers soll durch eine [vollständige] Überprüfung des bis
19 dahin erfolgten Verfahrens, inklusive der UVP, soweit wie möglich von europarechtlichen
20 Vorgaben entlastet werden: Dafür soll eine § 17 Absatz 4 StandAG nachgebildete
21 Rechtsschutzmöglichkeit in § 19 StandAG vor der Entscheidung des Bundestages
22 implementiert werden und das BfE den Standortvorschlag nach § 19 Absatz 1 StandAG im
23 Vorfeld der Zuleitung an das BMUB in einer klagefähigen Form allgemein bekannt geben. Der
24 verwaltungsgerichtliche Instanzenzug soll [- wie im geltenden § 17 StandAG -] auf das
25 BVerwG beschränkt bleiben. Zudem soll die Bindungswirkung der gesetzlichen
26 Standortentscheidung so reduziert werden, dass eine spätere gerichtliche Überprüfung der
27 Standortentscheidung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren möglich bleibt.

28

29 Die Kommission empfiehlt:

30 In § 19 StandAG wird eine dem § 17 Absatz 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutz-
31 möglichkeit implementiert, welche im Vorfeld der Standortentscheidung des Deutschen
32 Bundestages eine umfassende und möglichst abschließende Überprüfung des
33 Standortauswahlverfahrens [einschließlich aller Vorprüfungen und Zwischenschritte] erlaubt.
34 Das BfE gibt dafür den Standortvorschlag nach § 19 Absatz 1 StandAG im Vorfeld der
35 Zuleitung an das BMUB in einer klagefähigen Form allgemein bekannt. Der verwaltungs-
36 gerichtliche Instanzenzug bleibt [- wie im geltenden § 17 StandAG -] auf das BVerwG
37 beschränkt.

38 In § 20 StandAG wird klargestellt, dass es sich bei dem Standortvorschlag der Bundes-
39 regierung nach § 20 Absatz 1 Satz 2 StandAG um den Standortvorschlag des BfE nach § 19
40 Absatz 1 StandAG handelt.

41 In § 20 Absatz 3 StandAG wird klargestellt, dass auf der Grundlage der verbindlichen
42 Standortentscheidung nach Absatz 2 Satz 1 die Eignung des Vorhabens im
43 Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist.

44

45 **5.2.3. Rechtsschutzoptionen im innerstaatlichen Recht**

46 Die Frage, ob die im Standortauswahlgesetz bislang in § 17 Absatz 4 vorgesehene
47 Rechtsschutzoption zusätzlich zu der von der Kommission für § 19 Absatz 2 vorgeschlagenen

1 Rechtsschutzoption erhalten bleiben oder durch diese ersetzt werden soll, wurde in der
2 Kommission intensiv diskutiert. Für beide Ansichten wurden gute Gründe angeführt.

3 [In Abwägung aller Argumente spricht sich die Kommission dafür aus, dass der bislang in § 17
4 Absatz 4 StandAG gewährte Rechtsschutz erhalten bleiben sollte.]

5 Der bislang in § 17 Absatz 4 StandAG gewährte Rechtsschutz wäre bei Umsetzung der
6 Empfehlungen zu § 19 StandAG aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht grundsätzlich entbehrlich,
7 soll nach Auffassung der Kommission aus Gründen der Abschichtung im Verfahren aber
8 erhalten bleiben, um eine frühzeitige rechtliche Überprüfung zu ermöglichen und so beim
9 Rechtsschutz nach § 19 StandAG das Risiko des Rückfalls in eine sehr frühe Verfahrensphase
10 zu vermeiden bzw. zu minimieren. Um einen möglichst großen Teil der Bevölkerung vom
11 Standortauswahlverfahren zu überzeugen erscheint es geboten, zusätzliche
12 Rechtsschutzoptionen einzuführen bzw. zu erhalten um das Vertrauen in das Verfahren und
13 damit dessen Akzeptanz zu stärken. Zudem würde erweiterter Rechtsschutz auch die Gewähr
14 dafür bieten, dass das Beteiligungsverfahren auch über die Jahre gesetzeskonform und
15 qualitativ hochwertig abläuft. Bei einer Streichung des § 17 Absatz 4 StandAG und der
16 ausschließlichen Gewährung von Rechtsschutz im Rahmen des § 19 Absatz 2 StandAG wäre
17 zudem eine vollständige Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Standortauswahlverfahrens nicht
18 mehr möglich; die in § 17 Absatz 2 Satz 5 StandAG vorgesehene Benennung der Standorte für
19 die untertägige Erkundung durch Bundesgesetz würde eine nachgelagerte Prüfung dieser
20 Benennung durch die Verwaltungsgerichte auf Grund deren Gesetzesbindung nicht mehr
21 zulassen.]

22 Wenn es keine klare Entscheidung zu § 17 gibt, wird der Text länger (oder ganz gestrichen?)

23

24 **5.2.4 Veränderungssperre Gorleben – Sicherung von potentiellen Standorten**

25 Der zentrale Diskussionspunkt war, wie mit dem Standort Gorleben im Sinne eines
26 bundesweiten ergebnisoffenen Auswahlverfahrens nach dem StandAG umgegangen werden
27 kann. Für die Kommission war hierbei die Frage leitend, wie die möglichst frühzeitige
28 Sicherung aller möglichen Standorte im Spannungsfeld zwischen erforderlicher
29 Rechtssicherheit auf der einen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz, respektive der Prämisse
30 der „weißen Landkarte“ bei der Standortwahl auf der anderen Seite gewährleistet werden kann.
31 Es herrschte große Einigkeit darüber, dass schnellstmöglich rechtliche Alternativen zur
32 einseitigen Veränderungssperre in Gorleben erarbeitet und in Kraft gesetzt werden sollen.

33 Für den Standort Gorleben galt es im Frühjahr 2015 vor allem grundsätzlich zu überlegen und
34 zu entscheiden, ob die bestehende Veränderungssperre zu verlängern sei und wenn nicht, wie
35 eine Sicherung des Standortes auf andere Weise rechtssicher gewährleistet werden kann. Die
36 umgesetzte Option ist die bis Ende März 2017 befristete Verlängerung der Veränderungssperre
37 für Gorleben. Danach sollt eine allgemeine Regelung für alle potenziellen Standortregionen
38 oder Standorte angestrebt werden.

39

40 Die Kommission empfiehlt:

41 Die Kommission bittet die Bundesregierung, unverzüglich eine gesetzliche Regelung zu
42 erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für
43 potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht.

44

45

1 **5.2.5 Exportverbot**

2 Im StandAG ist eine gesetzliche Verpflichtung normiert, insbesondere bestrahlte
3 Brennelemente aus kerntechnischen Anlagen, die als Leistungsreaktoren, das heißt zur
4 Energiegewinnung betrieben werden, ausschließlich in Deutschland zu entsorgen. Dieser
5 Grundsatz der inländischen Lagerung erstreckt sich nicht auf bestrahlte Brennelemente aus
6 Forschungsreaktoren.

7 Thematisiert wurde der Export von bestrahlten Kernbrennstoffen in der Kommission zunächst
8 wegen einer anstehenden Verlagerung bestrahlter Brennelemente aus der Arbeitsgemeinschaft
9 Versuchsreaktor (AVR) in Jülich. Das dortige Zwischenlager muss geräumt werden, da aus
10 Sicherheitsgründen keine Genehmigung zum Weiterbetrieb vorliegt. Da die Brennelemente
11 ursprünglich aus den USA bezogen wurden, wurde neben dem Neubau eines Zwischenlagers
12 am Standort Jülich und der Zwischenlagerung in Ahaus auch die Rückführung in die USA
13 erwogen. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, für die Zukunft eine gesetzliche
14 Erweiterung des Exportverbots auf bestrahlte Kernbrennstoffe aus Forschungsreaktoren zu
15 empfehlen.

16 Die Kommission sieht in dieser Erweiterung ein wichtiges Signal, um das Ziel einer
17 umfassenden Endlagerung von bestrahlten Brennelementen im Inland zu unterstreichen. Die
18 Kommission hält es allerdings für unabdingbar, die Erweiterung so auszugestalten, dass
19 hierdurch Wissenschaft und Spitzenforschung in Deutschland nicht eingeschränkt werden und
20 zwingenden Gesichtspunkten der Non-Proliferation Rechnung getragen wird.

21

22 Die Kommission empfiehlt:

23 Die Kommission spricht sich für die gesetzliche Einführung eines generellen Exportverbots für
24 hoch radioaktive Abfälle aus.

25 Die Kommission fordert die Bundesregierung auf, eine Neuregelung zu einem Exportverbot
26 auch für bestrahlte Brennelemente aus Forschungsreaktoren zu erarbeiten, die zwingenden
27 Gesichtspunkten der Non-Proliferation und der Ermöglichung von Spitzenforschung
28 (insbesondere FRM II) Rechnung trägt.

29

30 **5.2.6 Gesetzliche Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung**

31

32 **5.2.7 Informationszugang im Standortauswahlverfahren**

33

34 **5.2.8 Recht künftiger Generationen auf Langzeitsicherheit**

35 Im Standortauswahlgesetz (StandAG) ist ausdrücklich geregelt, dass gemäß § 17 Absatz 4 Satz
36 3 StandAG die Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung
37 vorgeschlagener Standort liegt sowie die Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinden
38 ebenso klagebefugt sind wie anerkannte Umweltvereinigungen. Der im geltenden § 17 Absatz
39 4 Satz 1 StandAG vorgesehene Bescheid des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung
40 könnte von diesen Gemeinden und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern also angegriffen
41 werden, ohne dass diese eine Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werden müssten.
42 Materiell haben anerkannte Umweltvereinigungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
43 (UmwRG) einen Anspruch auf umfassende gerichtliche Prüfung. Dies umfasst auch eine
44 Kontrolle der nach dem jeweiligen Verfahrensstand im Rahmen von Sicherheitsuntersuchungen
45 zu betrachtenden Langzeitsicherheitsaspekte, die als Element der Schadensvorsorge im
46 Auswahlverfahren geprüft werden. Auch dieser Anspruch erstreckt sich gemäß § 17 Absatz 4
47 Satz 3 StandAG auf Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung

1 vorgeschlagener Standort liegt sowie auf die Einwohnerinnen und Einwohner dieser
2 Gemeinden.

3

4 Die Kommission empfiehlt:

5 Aus Sicht der Kommission besteht vor diesem Hintergrund gegenwärtig kein Änderungsbedarf
6 im Standortauswahlgesetz; die für § 19 Absatz 2 StandAG vorgeschlagene Rechtsschutzoption
7 ist nach dem Vorbild des geltenden § 17 Absatz 4 Satz 3 StandAG auszugestalten. [Daneben
8 kann eine dem § 17 Absatz 4 Satz 3 StandAG nachgebildete Regelung für die
9 Endlagergenehmigung in das Atomgesetz aufgenommen werden.]“

10

11 **5.2.9 Umweltprüfungen im Auswahlverfahren**

12 Im Standortauswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG) sind zwei
13 Strategische Umweltprüfungen und eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Eine
14 Strategische Umweltprüfung ist jeweils vor der Entscheidung zur übertägigen Erkundung nach
15 § 14 Absatz 2 StandAG und vor der Entscheidung zur untertägigen Erkundung nach § 17 Absatz
16 2 StandAG vorgesehen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muss vor der
17 Standortentscheidung nach § 20 Absatz 2 StandAG erfolgen.

18 Nach Einschätzung der von der Kommission beauftragten Gutachten entsprechen diese
19 Vorgaben den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen.

20 Allerdings kann die Formulierung in § 11 Absatz 3 StandAG zu Unklarheiten bezüglich der
21 Anwendung von Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zum
22 grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren führen. Die in § 11 Absatz 3 StandAG
23 aufgeführten Verweise auf das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sind rein
24 deklaratorischer Natur. Ihre Anwendung ergäbe sich auch ohne diesen ausdrücklichen Verweis
25 bereits aufgrund der §§ 4 und 14e UVPG. Zudem enthält der § 11 in Satz 2 einen redaktionellen
26 Fehler.

27 Die Kommission empfiehlt:

28 Die Kommission spricht sich dafür aus, § 11 Absatz 3 Stand AG ersatzlos zu streichen.

29

30 **5.2.10 Standortauswahl und Raumordnung**

31 Die Kommission ist der Auffassung, dass das Standortauswahlverfahren für ein Endlager
32 insbesondere für hoch radioaktive Abfallstoffe umfassend im Standortauswahlgesetz geregelt
33 ist. In diesem Verfahren sind Fragen der Raumverträglichkeit unter Einbeziehung von Ländern
34 und Kommunen abschließend zu prüfen. Jedenfalls ist kein eigenständiges
35 Raumordnungsverfahren neben dem Verfahren nach dem Standortauswahlgesetz
36 durchzuführen. In diesem Verfahren ist die Auswahl des Endlagerstandorts primär am Maßstab
37 der Sicherheit zu orientieren.

38 Im StandAG soll sichergestellt werden, dass der Bund bei der primär sicherheitsorientierten
39 Standortfestlegung nicht durch Vorgaben der Landesplanung oder der kommunale
40 Bauleitplanung behindert oder eingeschränkt wird.

41

42 Die Kommission empfiehlt:

43 Die Kommission schlägt vor, eine an § 28 Satz 1 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes
44 Übertragungsnetz (NABEG) angelehnte Regelung in das Standortauswahlgesetz aufzunehmen.

45 Diese Vorschrift sollte so ausgestaltet werden, dass sie neben der Raumordnung auch andere
46 planungsrechtliche Vorgaben, insbesondere die Bauleitplanung, erfasst.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46

5.2.11 Komparatives Verfahren der Standortauswahl

Unterschiedliche Auslegungen und Interpretationen des Begriffs „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“, der in § 1 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) als Zielbestimmung des Gesetzes eingeführt aber nicht näher definiert wird, können nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder Folgen für die Entwicklung von Vergleichskriterien und für die Ausgestaltung und Durchführung des Suchverfahrens haben. Zu dem insoweit auch angesprochenen Aspekt der Kostentragung für ein vergleichendes Suchverfahren gelangte die Kommission nach ausführlicher Diskussion einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass dieser Aspekt bei der Frage nach einem komparativen Suchverfahren keine Relevanz besitzt. Im Laufe der Diskussion wurde vom Bundesumweltministerium, von Länderministern und von Mitgliedern des Bundestages mehrfach klargestellt, dass man sich im Gesetzgebungsverfahren einig gewesen sei, dass ein Standortauswahlverfahren, welches das Ziel hat, den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ zu finden, ein komparatives Verfahren sein muss. Das Standortauswahlgesetz hat danach zum Ziel, in einem vergleichenden Verfahren den unter Sicherheitsgesichtspunkten besten Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.

Der Begriff ist nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder im Standortauswahlgesetz aber nicht ausreichend definiert; zudem sind § 17 StandAG und insbesondere § 19 StandAG nach dieser Auffassung nicht so eindeutig formuliert, dass dieser Wille des Gesetzgebers klar zum Ausdruck kommt.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission nach intensiver Beratung eine Definition (Verweis auf Kasten) zur einheitlichen Verwendung im Bericht der Kommission beschlossen.

Während einige Mitglieder eine Präzisierung des Begriffs „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ und damit eine Änderung des Standortauswahlgesetzes für erforderlich hielten, vertraten andere Mitglieder die Auffassung, dass sich schon das geltende Standortauswahlgesetz klar für ein vergleichendes Standortauswahlverfahren entscheide und mithin eine Gesetzesänderung entbehrlich sei.

Die Kommission empfiehlt:

Die Kommission schlägt vor, im Sinne einer präzisierenden Klarstellung die §§ 1 und 19 des Standortauswahlgesetzes wie in Kap. B 8.8. formuliert zu ändern.

5.2.12 Sicherung von Daten zu Dokumentationszwecken

Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe hält es für erforderlich, dass die in Kapitel 6.7.1 identifizierten Daten und Dokumentationen auf Dauer gespeichert werden. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass die Dokumentation dieser Daten eine „zentrale Sicherheitsmaßnahme für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung und insbesondere für ein Endlager“ bedeutet.

Um dies zu gewährleisten, bedarf es entsprechender gesetzlicher Grundlagen. Die Kommission sieht hier neben den bereits vorhandenen atom- und strahlenschutzrechtlichen Normen weiteren Regelungsbedarf. Insbesondere reichen die geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen nicht aus, um eine Pflicht der Anlagenbetreiber zur zeitnahen und regelmäßigen Bereitstellung der zu sichernden Daten und Dokumente zu begründen.

Die Kommission empfiehlt:

1 Die Kommission empfiehlt die Einrichtung einer zentralen staatlichen Stelle, die als
2 hauptamtlich mit der Dokumentation befasste Organisation diese Daten und Dokumente
3 dauerhaft bewahrt und ein institutionelles „Bewusstsein“ für deren sicherheitstechnische
4 Bedeutung hat.

5 Das Atomgesetz [und das Strahlenschutzgesetz] sollte[n] um eine verbindliche Regelung
6 ergänzt werden, die den dargestellten Anforderungen Rechnung trägt.

7 In das Stammgesetz eine Verordnungsermächtigung zur Regelung insbesondere der von der
8 zentralen staatlichen Stelle konkret zu erhebenden Daten und Angaben sowie zur näheren
9 Ausgestaltung der Überlassungspflichten aufzunehmen, um eine flexible Anpassung dieser
10 Elemente an aktuelle Entwicklungen zu ermöglichen.

11

12

13 **5.2.13 Verankerung von Sicherheitsanforderungen im Standortauswahlgesetz**

14

15 **5.2.14 Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz**

16 Die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs unmittelbar im Grundgesetz wurde früh in der
17 Kommission aufgeworfen:1 Auch bei der am 3. November 2014 durchgeführten
18 Expertenanhörung zum Thema „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ wurde von einem
19 Sachverständigen die Auffassung vertreten, die Suche nach einem Endlager für radioaktive
20 Abfälle sollte mit dem definitiven Ende der Kernenergieerzeugung und der Produktion weiterer
21 radioaktiver Abfälle verbunden werden; dies könne am besten durch eine entsprechende
22 Festlegung im Grundgesetz sichergestellt werden.

23 Grundsätzlich sehen zwei von der Kommission beauftragte Gutachten die Möglichkeit, die
24 Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz zu verankern.
25 Dies sei verfassungsrechtlich möglich. Künftigen verfassungsändernden Gesetzgebern
26 verbleibe nach Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes aber die Freiheit, sich für einen
27 Wiedereinstieg in die Kernkraft zu entscheiden.

28 Im Ergebnis wäre eine rechtliche Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz nach
29 Ansicht der Kommission mithin grundsätzlich möglich. Eine Verankerung im Grundgesetz
30 würde den Atomausstieg nicht unumkehrbar machen, aber eine starke faktische
31 Bindungswirkung erzeugen. Die letztendlich maßgebliche Abwägung zwischen der Nutzung
32 der Symbolwirkung einer Verfassungsänderung zur gesellschaftlichen Befriedung und den mit
33 einer Entpolitisierung des Themas verbundenen verfassungspolitischen Vorbehalten ist eine
34 höchst politische Entscheidung, die die Kommission – auch mit Blick auf ihren gesetzlichen
35 Auftrag – weder präjudizieren sollte noch möchte.

36

37 Die Kommission empfiehlt:

38 Die Kommission empfiehlt, die in beiden Gutachten angestellten Erwägungen gegebenenfalls
39 gründlich zu prüfen und in seine Entscheidung hinsichtlich etwaigen Handlungsbedarfs
40 einzubeziehen.

41

42 **5.3 Weitere Empfehlungen**