

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)

zu der Verordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
– Drucksachen 19/19291, 19/19655 Nr. 2.1 –

Verordnung über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle

A. Problem

§ 26 Absatz 3 sowie § 27 Absatz 6 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) enthalten Verordnungsermächtigungen zum Erlass von Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle bzw. Anforderungen an die Durchführung von vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. In den Verordnungsermächtigungen ist auch jeweils geregelt, dass die Verordnungen spätestens zum Zeitpunkt der Durchführung repräsentativer vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen nach § 14 Absatz 1 Satz 2 StandAG vorliegen müssen. Diese Sicherheitsuntersuchungen finden im Anschluss an den Zwischenbericht des Vorhabenträgers, der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), nach § 13 Absatz 2 Satz 3 StandAG statt, der seitens der BGE für das dritte Quartal 2020 angekündigt wurde.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Annahme einer EntschlieÙung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Änderung oder Ablehnung der Verordnung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) der Verordnung auf Drucksache 19/19291 zuzustimmen;
- b) folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Standortauswahlverfahren ist in drei Phasen gegliedert und soll 2031 mit einem Standortvorschlag für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle enden, das die bestmögliche Sicherheit für Mensch und Umwelt gewährleistet.

In einem ersten Schritt wird die Vorhabenträgerin (Bundesgesellschaft für Endlagerung - BGE) am 28. September 2020 ihren Zwischenbericht Teilgebiete vorlegen, mit sich anschließender Teilgebietskonferenz und deren Aufarbeitung. Dieser Schritt hat eine Auseinandersetzung mit Gebieten zum Gegenstand, die sich aus Sicht der BGE aufgrund geologischer Kriterien nicht für die sichere Endlagerung hochradioaktiver Abfallstoffe eignen und solche, die auf Basis der Datenlage günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung erwarten lassen.

In Schritt 2 der Phase 1 folgen die sogenannten vorläufigen repräsentativen Sicherheitsuntersuchungen, mit denen auf generischer Basis gezeigt werden soll, ob in den jeweiligen Teilgebieten Endlager gebaut werden können, die die Sicherheitsanforderungen einhalten. Die Grundlage für diese Sicherheitsuntersuchungen bilden die Endlagersicherheitsanforderungsverordnung und die Endlagersicherheitsuntersuchungsverordnung, die kurzfristig in Kraft treten sollen.

Das Standortauswahlverfahren ist als lernendes Verfahren angelegt. Es soll sichergestellt werden, dass neue wissenschaftliche oder technische Erkenntnisse Berücksichtigung finden, sofern sie Auswirkungen auf die bestmögliche Sicherheit des Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe haben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Stand von Wissenschaft und Technik der Sicherheitsuntersuchungen für ein Endlager für hochradioaktive Abfallstoffe regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge für die Evaluierung der Sicherheitsverordnungen zu unterbreiten. Dazu liefert die Bundesregierung dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit jeweils zur Mitte der Legislaturperiode einen schriftlichen Bericht, über den anschließend im Ausschuss beraten wird.“

Berlin, den 9. September 2020

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl

Vorsitzende und Berichterstatterin

Karsten Möring

Berichterstatter

Dr. Nina Scheer

Berichterstatterin

Dr. Rainer Kraft

Berichterstatter

Judith Skudelny

Berichterstatterin

Hubertus Zdebel

Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Dr. Nina Scheer, Dr. Rainer Kraft, Judith Skudelny, Hubertus Zdebel und Sylvia Kotting-Uhl

I. Überweisung

Die Verordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit auf **Drucksache 19/19291** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 19/19655 Nr. 2.1) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Artikel 1 des Entwurfs basiert auf den Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle des Bundesumweltministeriums aus dem Jahr 2010 (BMU-SiAnf 2010). Die Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlagerkommission) hat auch über diese Sicherheitsanforderungen beraten und eine Expertenanhörung hierzu durchgeführt. In ihrem Abschlussbericht (BT-Drs. 18/9100) kommt die Endlagerkommission zu dem Ergebnis, dass die BMU-SiAnf 2010 grundsätzlich dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. In einzelnen Punkten hat die Endlagerkommission jedoch Empfehlungen zur Überarbeitung abgegeben.

Dementsprechend werden die materiellen Regelungen der BMU-SiAnf 2010 in Artikel 1 im Wesentlichen fortgeführt. Abweichungen sind insbesondere in der mittlerweile geänderten Rechtslage, vor allem den Regelungen des Standortauswahlgesetzes, sowie den entsprechenden Empfehlungen der Endlagerkommission begründet. Darüber hinaus ergeben sich teilweise weitreichende Änderungen in den verwendeten Formulierungen, dem Detaillierungsgrad sowie der Strukturierung, die aus den formalen Ansprüchen an Regelungen auf Verordnungsebene resultieren.

Artikel 2 regelt das Vorgehen bei der Durchführung von vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Gemäß StandAG sind solche vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Laufe des Auswahlverfahrens insgesamt dreimal für alle jeweils noch im Verfahren befindlichen Gebiete durchzuführen. Sie bilden eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung, welche Gebiete für die vertiefte Untersuchung in der jeweils nächsten Phase des Verfahrens bzw. als endgültiger Standort vorgeschlagen werden.

Die Regelungen in Artikel 2 orientieren sich am international üblichen Vorgehen bei der Erstellung eines sog. „Safety Case“ und den entsprechenden Empfehlungen der Endlagerkommission (BT-Drs. 18/9100).

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat zu der Verordnung auf Drucksache 19/19291 folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)74-4):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 54. Sitzung am 9. September 2020 mit der Verordnung über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (BT-Drs. 19/19291) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Verordnungsentwurfes getroffen:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Nach § 1 Absatz 2 StandAG ist ein Ziel der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle die Vermeidung unzumutbarer Lasten für zukünftige Generationen. Dies soll durch die Endlagerung der hochradioaktiven Abfälle in einem Endlagerbergwerk in tiefen geologischen Formationen erreicht werden, nach dessen endgültigem Verschluss keinerlei Wartungs- oder Nachsorgearbeiten erforderlich sind.

Artikel 1 dieses Entwurfs legt die Anforderungen fest, denen ein Endlager entsprechen muss, um das genannte Ziel der Nachsorgefreiheit erfüllen zu können. Die Anforderungen an die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen gewährleisten, dass schon vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren für das Endlager dessen Sicherheitsaspekte einschließlich der Nachsorgefreiheit umfassend geprüft werden.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Verordnungsentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und Sustainable Development Goals (SDGs):

- Leitprinzip 2 - - Global Verantwortung wahrnehmen
- SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen
- SDG 7 - Bezahlbare und saubere Energie

Die „Verordnung über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle“ legt die Anforderungen fest, denen ein Endlager entsprechen muss, um das Ziel der Nachsorgefreiheit erfüllen zu können. Somit sind auch die Nachhaltigkeitsaspekte (Prinzip 2 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, SDG 3 Gesundheit und Wohlergehen und SDG 7 Bezahlbare und saubere Energie) in der Verordnung abgebildet, werden allerdings nicht direkt angesprochen.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

IV. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 77. Sitzung am 29. Juni 2020 eine öffentliche Anhörung zu der Verordnung auf Drucksache 19/19291 durchgeführt.

Daran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Dr. Jörg Mönig

Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH

Dr. Olaf Däuper Rechtsanwalt

Dipl.-Phys. Jan-Christian Lewitz

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Röhlig

TU Clausthal, Institut für Endlagerforschung

Dr. Michael Mehnert

endlagerdialog.de

Prof. Armin Grunwald

Ko-Vorsitzender im Nationalen Begleitgremium, Leiter des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag sowie Professor für Technikphilosophie am Institut für Philosophie des Karlsruher Institut für Technologie.

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)361A bis 19(16)361D sowie das Wortprotokoll der Anhörung wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

V. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 83. Sitzung am 9. September 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/19291 zuzustimmen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat die Verordnung auf Drucksache 19/19291 in seiner 80. Sitzung am 9. September 2020 abschließend behandelt.

Die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben dazu folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)375 eingebracht:

Der Ausschuss wolle beschließen:

Artikel 3 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 3

Überarbeitung, Inkrafttreten

(1) Die Verordnungen nach Artikel 1 und 2 sind zu überarbeiten und müssen zum Zeitpunkt der Durchführung der Entscheidung gemäß § 15 Absatz 3 Standortauswahlgesetz vorliegen, spätestens jedoch fünf Jahre nach Inkrafttreten. §§ 26 Absatz 3 Satz 5 und 27 Absatz 6 Satz 3 Standortauswahlgesetz bleiben unberührt.

(2) Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung zur Änderung des Artikels 3:

Die Verordnungen enthalten noch zu diskutierende Festlegungen, die wissenschaftlich validiert werden müssen. Hervorzuheben sind die Arbeiten an der Leitlinie zur Abschätzung der Dosisleistung, die zurzeit am Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung und dem Bundesamt für Strahlenschutz laufen. Diese spielen bei den repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen keine oder lediglich eine untergeordnete Rolle. Auf die weiteren vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und die Anforderung an die Genehmigung eines Endlagers haben sie aber erhebliche Auswirkungen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)376 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung dieses Berichts ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte den seitens der Regierungskoalition eingebrachten Entschließungsantrag vor und erläuterte die Beweggründe der Koalition für das Einbringen dieses Antrags. Man habe damit auch dem Wunsch der Opposition Rechnung tragen wollen, die ursprünglich auf 10 Jahre angelegte Evaluation früher durchzuführen.

Dabei habe man sich in der Sache daran orientiert, wie die Entscheidungen über die verschiedenen Schritte beim Auswahlverfahren stattfinden. In diesem Zusammenhang habe das BMU sehr deutlich darauf hingewiesen, dass eine externe Evaluation, die gegebenenfalls ohne konkrete Notwendigkeit durchgeführt werde, zu einer erheblichen Verzögerung führen könne.

Deswegen habe sich die Koalition für einen anderen Weg entschieden, durch den zukünftig gewährleistet werde, eine regelmäßige Diskussion über die Sicherheitsverordnung vor dem Hintergrund des Standes von Wissenschaft und Technik führen zu können. Dann könne gegebenenfalls aus dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit heraus eine Evaluation initiiert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Koalition habe damit die Möglichkeit einer regelmäßigen kritischen Überprüfung der Verordnung sichergestellt, auch um auf neue Entwicklungen bzw. Kritik aus der Öffentlichkeit adäquat reagieren zu können.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte insbesondere die in der Verordnung genannten Grenzwerte. Diese seien extrem niedrig angesetzt. Diese Grenzwerte stellten faktisch neue Kriterien für die Endlagersuche auf. Es sei hochgradig fragwürdig, ob es überhaupt möglich sein werde, einen Standort zu finden, der diese viel zu streng angesetzten Kriterien erfüllen könne. Die Verordnung sei daher insgesamt zu streng.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, bereits im Standortauswahlgesetz sei klar vorgegeben, dass bei der Endlagersuche selbstverständlich und regelmäßig der Stand von Wissenschaft und Technik berücksichtigt werden müsse. Im Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN manifestiere sich ein grundlegendes Misstrauen gegenüber dem BMU, was die Fraktion der FDP so nicht mittragen könne. Vielmehr begrüßte die Fraktion der FDP den seitens der Koalition eingebrachten Entschließungsantrag, wonach dem Parlament regelmäßig ein Bericht über den aktuellen Stand zu erstatten ist. Die Fraktion kündigte deshalb an, sich dem Entschließungsantrag der Koalition anzuschließen und den Änderungsantrag Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, die intensive parlamentarische Beratung und Befassung mit der Sicherheitsverordnung sei durchaus fruchtbar gewesen. Viele der im Vorfeld erhobenen Bedenken hätten sich durch Erläuterungen ausräumen lassen. Aus Sicht der Fraktion der SPD stehe als Resultat dieses intensiven Beratungsprozesses fest, dass kein grundlegender Veränderungsbedarf an der Verordnung bestehe. Es ergebe sich aus der Natur der Sache, dass man einen Sachverhalt im Umgang mit hochgefährlichen Stoffen mit Blick auf einen Regelungszeitraum von vielen Tausend Jahren nicht hinreichend konkret regulieren könne. Deswegen sei es nachvollziehbar und legitim, etwa auch auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückzugreifen. Die Koalition habe im vorgelegten Entschließungsantrag den wichtigen Punkt herauskristallisiert, dass das Parlament zukünftig durch regelmäßige Berichte einen aktualisierten Sachstand erhalte. Die Fraktion würde begrüßen, wenn sich alle willigen politischen Kräfte an diesem konstruktiven Vorschlag der Koalition beteiligen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** stellte klar, die Verordnung enthalte noch zu diskutierende Festlegungen, die wissenschaftlich validiert werden müssten. Hervorzuheben seien in diesem Zusammenhang die Arbeiten an der Leitlinie zur Abschätzung der Dosisleistung, die zurzeit am Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung und dem Bundesamt für Strahlenschutz laufen würden. Diese spielten bei den repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen keine oder lediglich eine untergeordnete Rolle. Auf die weiteren vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und die Anforderung an die Genehmigung eines Endlagers hätten sie aber erhebliche Auswirkungen. Deswegen hätte die Fraktion DIE LINKE. gemeinsam mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den vorgelegten Änderungsantrag eingebracht. Im Standortauswahlgesetz sei in § 26 und § 27 geregelt, dass die Verordnung alle zehn Jahre zu überprüfen sei. Der vorgelegte Änderungsantrag schlage diesbezüglich eine Präzisierung vor, wonach die Verordnungen zum Zeitpunkt der Durchführung der Entscheidung gemäß § 15 Absatz 3 Standortauswahlgesetz, spätestens jedoch fünf Jahre nach Inkrafttreten überarbeitet werden müssen.

Gleichwohl erkenne die Fraktion DIE LINKE. an, dass der seitens der Koalition vorgelegte Entschließungsantrag einen Fortschritt darstelle, dem man sich anschließe.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass der gemeinsam mit der Fraktion DIE LINKE. eingebrachte Änderungsantrag deutlich klarer und präziser formuliert sei. Gleichwohl sei das Bemühen der Koalition um einen Konsens anzuerkennen. Ohne politischen Konsens könne es auch keinen gesellschaftlichen Konsens in der Endlagerfrage geben. Deswegen werde man dem Entschließungsantrag zustimmen. An die SPD-Fraktion gewandt erklärte die Fraktion, es habe im Vorfeld seitens der Koalition kein Angebot zu einem gemeinsamen Entschließungsantrag gegeben. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hätten sich einem solchen Angebot sicherlich nicht verschlossen.

Der Stand von Wissenschaft und Technik müsse selbstverständlich immer Beachtung finden. Aus anderen Politikfeldern wisse man aber, wie wichtig es sei, dies immer wieder zu betonen. Ebenso wichtig sei aber auch, dass man die entsprechenden Forschungsbemühungen und den internationalen Austausch intensiviere. An die Fraktion der AfD gewandt erklärte sie, die gewählten Grenzwerte seien absolut sachgerecht gewählt und keineswegs zu niedrig.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(16)375 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. zu empfehlen, der Verordnung auf Drucksache 19/19291 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)376 anzunehmen.

Berlin, den 9. September 2020

Karsten Möring
Berichtersteller

Dr. Nina Scheer
Berichterstellerin

Dr. Rainer Kraft
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichterstellerin

Hubertus Zdebel
Berichtersteller

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstellerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.