



## Eckpunkte zur Ausgestaltung der Verordnung nach § 38 StandAG (Dokumentationsverordnung)

### 0) Präambel

In einem parteiübergreifenden Konsens wurde im Jahr 2011 die Beendigung der Kernenergienutzung und ein Neustart für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle beschlossen. Auf dieser Basis schuf der Gesetzgeber im Juli 2013 mit dem Standortauswahlgesetz (StandAG) die Grundlagen für die Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlagerkommission). Nach zweieinhalbjähriger Arbeit legte die Kommission ihren Abschlussbericht am 5. Juli 2016 vor.<sup>1</sup>

Die Kommission hielt es für erforderlich, dass die für die Endlagerung zentralen Daten und Dokumente auf Dauer gespeichert werden. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass die Dokumentation dieser Daten eine zentrale Sicherheitsmaßnahme für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung, angefangen von der längerfristig notwendigen Zwischenlagerung über die Standortsuche, die Sicherheitsuntersuchung, die Planung und Genehmigung, die Errichtung, den Betrieb, die Stilllegung bis hin zur Nachbetriebsphase und insbesondere für ein Endlager bedeutet. Die Endlagerkommission empfahl daher die Einrichtung einer zentralen staatlichen Stelle, welche diese Daten und Dokumente dauerhaft bewahren und ein institutionelles „Bewusstsein“ für deren sicherheitstechnische Bedeutung haben sollte.<sup>2</sup>

Den Empfehlungen der Endlagerkommission folgte der Gesetzgeber bei der Novelle des StandAG im Jahr 2017 durch Schaffung des § 38 als grundlegender Norm und Verordnungsermächtigung im StandAG. Die Zuständigkeit für die neue Aufgabe der Einrichtung einer Langzeitdokumentation wurde dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) übertragen und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, welche die Einzelheiten zu Speicherdaten und ihrem Inhalt, Verwendungszweck, Umfang, Übermittlung, Speicherung und Nutzung sowie zur Kostenfreiheit der Übermittlung, Vollständigkeit und dauerhaften Unversehrtheit der Daten regeln soll.

---

<sup>1</sup> [https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs\\_268-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf).

<sup>2</sup> Abschlussbericht Endlagerkommission, S. 359ff., 479f.

## **1) Ziele**

Die Langzeitdokumentation der Speicherdaten dient dem langfristigen Informations- und Wissenserhalt über nukleare Abfälle, Zwischen- und Endlager. Die Bewahrung eines institutionellen Bewusstseins für ihre Bedeutung stellt eine zentrale Sicherheitsmaßnahme für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung dar.

Zudem dient sie dem Verständnis des Verfahrens nach StandAG und seiner Vorgeschichte und bildet die Basis für die langfristige Sicherung des Wissens über die betrachteten Teilgebiete, Regionen und potentiellen Standorte und den schließlich zur Errichtung des Endlagers für hochradioaktive Abfälle ausgewählten Standort. Mit Blick auf die Verankerung des Transparenzgebots in § 1 Abs. 2 StandAG sowie die Begründung zum StandAG (BT-Drs. 18/11398) sollen die dauerhaft gespeicherten Daten und Dokumente, entsprechend des Informationsfreiheitsrechts und seinen üblichen Grenzen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Datenschutzbestimmungen, Sicherheitsthemen), für die Öffentlichkeit und für wissenschaftliche Arbeiten zugänglich gemacht werden.

Durch § 26 StandAG und § 14 der Endlagersicherheitsanforderungsverordnung (EndSiAnfV) ist für die Bundesrepublik Deutschland festgelegt worden, dass ausreichende Vorkehrungen für eine Bergung der eingelagerten Endlagergebäude während der Stilllegung und für einen Zeitraum von 500 Jahren nach dem vorgesehenen Verschluss des Endlagers zu treffen sind. Dies bedeutet, dass die zum Zweck der Langzeitdokumentation zusammengestellten Daten und Dokumente mindestens für diesen Zeitraum für nachfolgende Generationen zugänglich, lesbar und verständlich gehalten werden müssen. Der Auftrag der „dauerhaften“ Sicherung greift aber auch über diesen Zeitraum hinaus.

Wichtig ist, festzuhalten, dass die Verordnung, wie auch die Langzeitdokumentation insgesamt, nicht dazu dient, eine Datengrundlage für das Standortauswahlverfahren zu schaffen. Dies erfolgt auf Grundlage des Standortauswahlgesetzes selbst, sowie des Geologiedatengesetzes. Vielmehr dient sie dazu, parallel zum laufenden Vollzug des Standortauswahlgesetzes, die dabei verwendeten und erzeugten Daten und Dokumente für kommende Generationen zu bewahren.

## **2) Zuständige Behörde**

Das BASE ist gemäß § 38 Abs. 1 StandAG für die Einrichtung der Langzeitdokumentation zuständig.

## **3) Konkretisierung des Begriffs der Speicherdaten**

Der Begriff der Speicherdaten wird in § 38 Abs. 1 StandAG als „Daten und Dokumente, die für die End- und Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle bedeutsam sind oder werden können“ gesetzlich definiert. Es handelt sich dabei um vorhandene Aufzeichnungen, unabhängig von deren Format. Bohrkerne o.ä. sind daher keine Speicherdaten. Der Umstand, dass § 38 Abs. 2 StandAG anordnet, dass Einzelheiten zu den Speicherdaten und zu ihrem Inhalt, Verwendungszweck, Umfang, ihrer Übermittlung, Speicherung und Nutzung in einer Rechtsverordnung zu regeln sind, zeigt, dass dort ein Bedürfnis nach einer weiteren Konkretisierung des Begriffs gesehen wurde. Dies soll durch eine Anlage zur Verordnung erfolgen, die alle die Kategorien von Speicherdaten auflistet, die in jedem Fall in die Langzeitdokumentation aufgenommen werden sollen. Diese Anlage soll jedoch nicht

abschließend sein, um es zu ermöglichen, auch weitere Daten und Dokumente in die Langzeitdokumentation aufzunehmen, deren Bedeutsamkeit sich erst im Laufe des weiteren Vollzuges des Standortauswahlgesetzes erweist („insbesondere-Definition“).

Die Endlagerkommission hat in ihrem Abschlussbericht eine erste Zusammenstellung der aus ihrer Sicht mindestens zu dokumentierenden Speicherdaten aufgenommen. Im Hinblick auf diese Offenheit werden auch die Erkenntnisse aus einem internationalen Forschungsprojekt (OECD-NEA-Projekt „Preservation of Records, Knowledge and Memory Across Generations“ (RK&M)) in die Umsetzung der Dokumentationsverordnung einbezogen.

Der auf dieser Basis erstellte Katalog umfasst dabei entsprechend der Zusammenstellung der Endlagerkommission chronologisch die Phasen von der Zwischenlagerung bis zur Phase nach der Stilllegung des zu errichtenden Endlagers.

#### **4) Inhaber von Speicherdaten**

Die Verordnung soll einen abschließenden Kreis von Inhabern von Speicherdaten zu deren Abgabe an die Langzeitdokumentation verpflichten:

Für die Speicherdaten des Standortauswahlverfahrens und aus den Phasen der Planung, der Errichtung, des Betriebs, der Stilllegung und den sich anschließenden Phasen, sind die Vorhabenträgerin nach § 3 StandAG, die BGE, sowie die Aufsichtsbehörde und Trägerin der Öffentlichkeitsbeteiligung BASE (§ 4 StandAG) Adressaten der Verordnung.

Infolge der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs erfolgte zum 1. Januar 2019 eine Übertragung der genehmigten dezentralen HAW-Zwischenlager an den Standorten der deutschen Kernkraftwerke an die BGZ. Bezüglich des Genehmigungsverfahrens für das Zwischenlager Brunsbüttel ist die BGZ dem Genehmigungsverfahren beigetreten und wird hier Inhaber der Genehmigung nach § 6 AtG werden. Die weiteren Zwischenlager für HAW befinden sich im Eigentum der EWN, bzw. deren Tochtergesellschaft JEN, ebenfalls einer Gesellschaft des Bundes. Dadurch sind die HAW-Abfälle mitsamt der jeweiligen Dokumentation mittlerweile in die Verfügungsgewalt einer Bundesgesellschaft überführt.<sup>3</sup> Insoweit können die Adressaten der DokuVO mit Hinblick auf die HAW-Abfalldaten und die zugehörige (auch längerfristige) Zwischenlagerung abdeckend in Anknüpfung an das Betreiben einer Anlage, die einer Genehmigung nach § 6 AtG bedarf, bestimmt werden. Die Verpflichtungen aus der Verordnung sollen sich auch auf Abfälle erstrecken, die für Dritte aufbewahrt werden, etwa im Bereich der Forschungsreaktoren.

Ein Zwischenlager für die aus der Schachanlage Asse II rückzuholenden Abfälle ist noch nicht genehmigt, wird aber durch die BGE betrieben werden. Insoweit wird sie Adressatin der Verordnung, da diese Abfälle § 1 Abs. 6 StandAG unterfallen (Abfälle, die nach dem nationalen Entsorgungsprogramm nicht im Endlager Schacht Konrad eingelagert werden können und die nach Möglichkeit ebenfalls am Standort des zu findenden HAW-Endlagers mit eingelagert werden sollen).

---

<sup>3</sup> Das Standortzwischenlager Brunsbüttel wird derzeit noch von der Brunsbüttel GmbH & Co. oHG betrieben und wird mit Genehmigungserteilung an die BGZ übergehen.

Die Aufsichtsbehörden der Länder über die Anlagen nach § 6 AtG sowie das BASE als Genehmigungsbehörde für HAW-Zwischenlager sind Inhaber relevanter Speicherdaten und als solche Adressaten der Verordnung.

Die Daten zu Abfällen, die nicht dem Anwendungsbereich der Verordnung unterfallen, da sie nicht vom Anwendungsbereich des StandAG erfasst werden, sowie zu deren Zwischen- und Endlagerung sollen durch das BASE auf Basis eines Erlasses im Rahmen einer geschäftsbereichsinternen Regelung von der BGE an die Langzeitdokumentation übermittelt werden. Diese verfügt über diese Daten als Betreiberin (Endlagerung im Schacht Konrad, Zwischen- und Endlagerung im ERAM, Betrieb und Stilllegung der Schachtanlage Asse II) bzw. im Rahmen der Produktkontrolle für Konrad.

Neben den benannten Inhabern von Speicherdaten könnten auch Forschungseinrichtungen, Universitäten und weitere Institutionen wie insbesondere die GRS gGmbH im Besitz von für das Verfahren nach StandAG im weitesten Sinne interessanten Daten und Dokumenten sein. Dabei dürfte es sich vielfach um wissenschaftliche Grundlagenforschung, spezifische Forschungsvorhaben sowie Messdaten, welche in diese eingeflossen sind, handeln. Daneben können solche Bestände auch ggf. bei mit Fragen der nuklearen Entsorgung befassten gesellschaftlichen Gruppen und Gremien bzw. Organisationen vorliegen. Es ist aber bereits fraglich, ob Unterlagen, die die formalen Akteure des Standortauswahlverfahrens nie erreichen, und sonst von diesen bereits an die Langzeitdokumentation abgegeben werden müssten, für das Standortauswahlverfahren „bedeutsam“ im Sinne des § 38 StandAG werden können. Es ist daher fraglich, ob in diesen Fällen eine Verpflichtung als ablieferungspflichtige Adressaten der Verordnung verhältnismäßig wäre, zudem viele Forschungsergebnisse ohnehin bereits anderweitig veröffentlicht und archiviert werden. Der Erhalt dieser Informationen und Dokumente ist zwar nicht grundsätzlich für die Erfüllung der Zwecke der DokuVO erforderlich, kann allerdings im Hinblick auf den Erhalt des Wissens um fachlich-wissenschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen z.B. des Standortauswahlverfahrens, im Sinne eines Wissens um die Hintergründe von Diskussionen und Entscheidungen, sinnvoll sein. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die o. g. Akteure ein eigenes Interesse an der Langzeitdokumentation der eigenen Arbeit haben werden. Die Verordnung soll daher eine Öffnungsklausel enthalten, die es all denen, die nicht von der Verordnung zur Abgabe von Speicherdaten verpflichtet werden, ermöglichen soll, eigene Bestände dem BASE freiwillig zur Übernahme in die Langzeitdokumentation anzubieten. Die Dokumentationsaufgabe des BASE erstreckt sich auch auf solche freiwillig zur Übernahme angebotenen Dokumente bzw. Daten, soweit das BASE diese als archivierungswürdig im Sinne der Verordnung betrachtet.

## **5) Pflichten der Inhaber von Speicherdaten**

### **a) Erhaltungspflicht**

Die Inhaber von Speicherdaten sind verpflichtet, diese bis zur erfolgreichen Übermittlung bzw. Abgabe an das BASE oder dessen Entscheidung über die Nichtaufnahme in Langzeitdokumentation vollständig aufzubewahren.

Die Verordnung macht den Speicherdateninhabern keine Vorgaben über ihre Datenhaltung zur Aufgabenerfüllung nach anderen Vorschriften.

## **b) Bestandsverzeichnisse der Speicherdateninhaber**

Die Speicherdateninhaber stellen dem BASE zu einem jährlichen Stichtag Übersichten über ihren Bestand an Daten und Dokumenten (Bestandsverzeichnisse), der im weitesten Sinne nach der Rechtsverordnung als Speicherdaten in Frage kommt, auf Vorgangsebene oder vergleichbar sinnvoller Strukturebene, samt der notwendigen Metadaten (etwa: Art des Mediums: digital oder Papierbestände, Ausweisung der Übermittlungsreife, bereits übermittelte Vorgängerfassung, bei rein analogen Beständen: ob noch für eigene Tätigkeit des Speicherdateninhabers benötigt, mögliche Rechte Dritter oder sonstige Gründe iSd. §§ 8 und 9 UIG) nach einem vorgegebenen Muster zur Verfügung. Der jährliche Turnus sichert eine ausreichende Häufigkeit, Planbarkeit und Kontinuität der Übermittlung.

Vorgänge (oder vergleichbar sinnvolle Struktureinheiten, s.u.) sollen erst in die Langzeitdokumentation aufgenommen werden, wenn sie hinreichend abgeschlossen sind. Den Akteuren der Standortauswahl und der nachfolgenden Phasen soll ein hinreichender innerer Raum verbleiben, in dem sie ihre Tätigkeit planen und vorbereiten können. Hierzu wird der Begriff der „Übermittlungsreife“ eingeführt, die insbesondere dann vorliegt, wenn der jeweilige Vorgang von dem jeweiligen Speicherdaten-Inhaber abgeschlossen worden ist, oder soweit Daten oder Dokumente des Vorgangs an eine andere Institution weitergegeben oder veröffentlicht worden sind, oder mit Abschluss einer der vom StandAG definierten Phasen.

Eine abweichende Regelung soll für die Aufsichts- und Genehmigungsbehörden der Länder gelten. Deren Speicherdaten werden erst übermittlungsreif, wenn der Vorgang zur Aussonderung und Abgabe an das jeweilige Landesarchiv ansteht. Auf diese Weise erfolgt kein unverhältnismäßiger Eingriff in die Verwaltungstätigkeit der Länder. Bis zu diesem Zeitpunkt ist eine sichere Aufbewahrung durch die Regelungen der Länder zur Schriftgutverwaltung bzw. die Landesarchivgesetze sichergestellt.

## **c) Bereitstellungs- und Kostentragungspflicht der Speicherdateninhaber**

Das BASE soll auf Grundlage dieser Bestandsverzeichnisse binnen einer angemessenen Frist die ihm zur Verfügung zu stellenden übermittlungsreifen Speicherdaten auswählen. Benötigt es dafür weitere Zeit, teilt es dem Speicherdateninhaber die voraussichtliche weitere Dauer bis zur Entscheidung mit.

Die Inhaber von Speicherdaten sind dazu verpflichtet, dem BASE die ausgewählten, übermittlungsreifen Unterlagen und Daten vollständig und kostenfrei auf einem zu vereinbarenden Weg zur Verfügung zu stellen.

Sofern dies möglich und sinnvoll erscheint, können BASE und Speicherdateninhaber auch die Verbindung von Datenbanksystemen über Schnittstellen vereinbaren.

Bei Beständen, die nur analog/nicht digitalisiert vorliegen, und die der Speicherdateninhaber noch zur eigenen Aufgabenerfüllung benötigt, kann das BASE eine Digitalisierung auf eigene Kosten anbieten, um das Digitalisat oder, sofern der Speicherdateninhaber zustimmt, den Originalbestand früher in die Langzeitdokumentation aufnehmen zu können.

Speicherdaten aus dem BASE werden intern fortlaufend mit Übermittlungsreife von der bearbeitenden Stelle an die Langzeitdokumentation abgegeben.

## **6) Aufgaben des BASE**

### **a) Übernahme der Speicherdaten**

Nach einer Prüfung der erhaltenen Speicherdaten bestätigt das BASE den korrekten Empfang. Erst nach der Empfangsbestätigung müssen die ausgewählten bzw. übernommenen Speicherdaten in der angebotenen Fassung für die Zwecke der Langzeitdokumentation bzw. zur Erfüllung der Pflichten nach der DokuVO von dem/der Speicherdaten-Inhaber/-in nicht mehr aufbewahrt werden. Das BASE tritt nicht in andere Aufbewahrungspflichten der Speicherdateninhaber ein.

Soweit Daten durch das BASE als nicht erhaltungswürdig angesehen werden, teilt es dies den Speicherdateninhabern nach Auswertung der Bestandsverzeichnisse oder der Speicherdaten binnen angemessener Frist mit. Soweit es sich hierbei um analoge Bestände handelt, bietet es in diesem Fall wahlweise die Rückgabe oder Entsorgung an.

### **b) Dauerhafte Speicherung durch das BASE**

Das BASE speichert die Speicherdaten dauerhaft und unversehrt in der Langzeitdokumentation.

Der Begriff der Unversehrtheit ist im StandAG nicht definiert. Grundsätzlich bezeichnet er einen unverletzten bzw. unbeschädigten Zustand. Im Kontext des Informations- und Wissenserhalts über Endlager für radioaktive Abfälle bzw. der Langzeitdokumentation wird die dauerhafte Unversehrtheit als ein Zustand von Daten und Dokumenten bezeichnet, der durch den möglichst langen Ausschluss von Einschränkungen der Benutzbarkeit charakterisiert ist. Dies bedeutet, dass letztlich der Erhalt der Information und des Verständnisses für die Zusammenhänge wichtiger als der Erhalt eines Originals in seinem ursprünglichen Zustand ist. In diesem Sinne soll die Verordnung eine technikneutrale Regelung enthalten, die als Zielsetzung: dauerhafte Erhaltung im Sinne dauerhafter Benutzbarkeit nach Stand der Technik unter Berücksichtigung der internationalen Fachdiskussion (etwa der Arbeiten innerhalb der OECD-NEA) vorsieht.

Die in der Begründung zum Standortauswahlgesetz wiedergegebene Empfehlung der Endlagerkommission, „an zwei verschiedenen, mindestens 20 Kilometer voneinander entfernten und datentechnisch miteinander nicht verbundenen Orten“ (Bundestag-Drucksache 18/11398, S. 74) zu speichern, benennt mit der geographischen Unabhängigkeit von Kopien und einer Offline-Speicherung weitere relevante Faktoren. Es sind aber weitere Faktoren zu berücksichtigen, die sich mit dem Stand der Wissenschaft und Technik entwickeln müssen.

Eine Digitalisierung von rein auf Papier vorhandenen Unterlagen wird angestrebt.

Das BASE nutzt Speicherdaten zur Zusammenstellung wesentlicher Unterlagen sowie zur Erstellung von Schlüsselinformationen zum Endlagerstandort und den darin enthaltenen Abfällen. Darüber hinaus ergreift es geeignete Maßnahmen zum Erhalt eines institutionellen „Bewusstseins“ für die sicherheitstechnische Bedeutung der Speicherdaten.

### **c) Bereitstellung bei Bedarf der bisherigen Dateninhaber**

Soweit eine vollständige Abgabe von Unterlagen erfolgt, stellt das BASE den abgebenden (vormaligen) Dateninhabern diese bei Bedarf zur Verfügung (z.B. durch Ablichtungen, digitale Kopie, Einsichtnahme).

### **d) Zugang zur Langzeitdokumentation**

Der Zugang zur Langzeitdokumentation bestimmt sich zwingend nach den weitreichenden und zugangsfreundlichen Regeln des Umweltinformationsgesetzes (UIG), die durch die Verordnung nicht überregelt werden können. Die Verordnung soll insoweit nur einen deklaratorischen Hinweis enthalten.