

Bundesamt für Energie  
Sektion Recht  
3003 Bern

Olten/Bern, 10. April 2007

## **Stellungnahme zum Entwurf Sachplankonzept Geologische Tiefenlager (SGT) vom 11. Januar 2007**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Entwurf des Sachplankonzepts geologische Tiefenlager vom 11. Januar 2007 Stellung nehmen zu können.

### **1. Grundsätzliche Beurteilung**

Das raumplanerische Instrument des Sachplans ist grundsätzlich geeignet, um auf einer gesetzlichen Basis zu gesellschaftlich tragfähigen Standortentscheiden für geologische Tiefenlager in der Schweiz zu kommen. Es ist aber darauf zu achten, dass das Verfahren nicht missbraucht wird, um Energiepolitik zu machen. Im Gegenteil: Das Sachplanverfahren soll sich nach den energiepolitischen Vorgaben richten und letztlich mithelfen diese umzusetzen.

Gerade deshalb erscheint es uns als wichtig, dass die zuständigen Behörden und im Speziellen das Bundesamt für Energie in diesem Verfahren ihre Führungsrolle wahrnehmen und für eine zielführende Umsetzung sorgen.

### **2. Bemerkungen zu einzelnen Aspekten**

Wir haben in sieben Punkten unsere wichtigsten Anliegen für eine Überarbeitung des vorliegenden Entwurfs formuliert:

#### **1. Keine Beschränkung des Sachplanverfahrens auf Abfälle aus bestehenden KKW**

Eine Beschränkung des Sachplanverfahrens auf Abfälle aus bestehenden Kernkraftwerken ist unseres Erachtens aus folgenden drei Gründen strikt abzulehnen:

- Das Kernenergiegesetz (KEG) schreibt vor, dass die in der Schweiz anfallenden radioaktiven Abfälle grundsätzlich im Inland entsorgt werden müssen (Art. 30). Gleichzeitig wird im KEG die Möglichkeit des Baus neuer Kernkraftwerke explizit offen gehalten. Unseres Erachtens muss der Sachplan diese spezifischen gesetzlichen Vorgaben des Kernenergiegesetzes berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund darf sich das Auswahlverfahren nach Sachplan nicht auf die Abfälle aus den bestehenden fünf Werken beschränken, denn das wäre unglaublich.
- Die vom Bundesrat Mitte Februar 2007 vorgestellte neue Energiepolitik sieht den Bau neuer Kernkraftwerke in der Schweiz vor. Der Sachplan Geologisches Tiefenlager soll die vom Bundesrat und vom Parlament vorgegebene Energiepolitik unterstützen. Deshalb ist die im aktuellen Sachplanentwurf enthaltene Beschränkung des Abfallinventars auf die Abfallmengen der bestehenden KKW zu streichen. Gerade weil heute offen ist, wie viele Kernkraftwerke in der Schweiz künftig in Betrieb sein werden und damit der Bedarf an Lagerkapazität nicht bestimmt ist, darf im Sachplan keine voreilige Einschränkung erfolgen. Im Gegenteil: Die potentielle Lagerkapazität eines Standortes, d.h. seine Erweiterungsfähigkeit über das heute absehbare Abfallinventar hinaus, soll ein Kriterium für die Standortwahl sein. Auch ist der Anfall der Abfälle aus den Bereichen Medizin, Industrie und Forschung (z.B. CERN) zeitlich nicht begrenzt und wird weiter zunehmen, so dass eine willkürliche Begrenzung des Abfallinventars ohnehin nicht sinnvoll ist.
- Das Raumplanungsgesetz (RPG) verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Demnach muss auch bei der Standortwahl für ein geologisches Tiefenlager vorausschauend gehandelt werden. Raumplanerische Verfahren sollten immer auch auf zukünftige Bedürfnisse ausgerichtet sein. Eine Mengenbeschränkung im Sachplan zum heutigen Zeitpunkt würde diesem Grundsatz widersprechen. Bei der Auswahl der Standorte muss vielmehr darauf geachtet werden, dass genügend Platzreserven vorhanden sind und man das Lager gegebenenfalls erweitern kann. Dies ist raumplanerisch sinnvoll, denn es wäre widersinnig, für die gleiche Aufgabe mehrere Anlagen zu bauen. Zumal aufgrund der geologischen Gegebenheiten in der Schweiz die Möglichkeiten zur Platzierung von Tiefenlagern beschränkt sind.

**Antrag: Kapitel 1.6 im Konzept Sachplan ist zu streichen. Wenigstens wäre aber der zweitletzte Absatz wie folgt anzupassen.**

**„Gerade weil es ungewiss ist, ob bzw. zu welchem Zeitpunkt neue Kernkraftwerke in der Schweiz in Betrieb gehen, soll das im Konzeptteil festgelegte Auswahlverfahren zu geologischen Tiefenlagern führen, welche die heute absehbaren Abfälle aus bestehenden KKW, aus geplanten KKW sowie aus Medizin, Industrie und Forschung aufnehmen können. Die maximalen Lagerkapazitäten werden mit den Rahmenbewilligungen festgelegt (Art. 14 KEG). Die Rahmenbewilligung muss dann zumal genügend Reserven für das absehbare Inventar enthalten. Bereits in der Etappe 1 muss jedoch aufgezeigt werden, ob resp. welche Reserven bei den betrachteten Standorten vorhanden sind.“**

## 2. Keine weiteren Verzögerungen: Straffung des Zeitplans und Bereitstellung von genügend Ressourcen

Das Verfahren bis zur Einreichung eines Rahmenbewilligungsgesuchs dauert unsers Erachtens gesamthaft zu lange. Schliesslich hat Bundesrat Leuenberger bei der Beantwortung der Motion Hofmann am 4. November 2005 im Parlament erklärt, dass ein Standortentscheid für ein Tiefenlager 2010 möglich sei. Der jetzt vorliegende Terminplan ist weit weg von dieser Vorgabe. Wir mussten in den letzten Monaten feststellen, dass es immer wieder zu Verzögerungen kam, welche sich zu einem grossen Rückstand auf den ursprünglichen Zeitplan summieren. Ein Beispiel: In der Medienmitteilung des BFE vom 8. September 2005 wurde der Bundesratsentscheid zum Konzept Sachplan für die zweite Jahreshälfte 2006 in Aussicht gestellt. Jetzt wird dieser Entscheid im August 2007 erwartet, was ein Jahr Verspätung bedeutet.

Zwar anerkennen wir, dass ein Mitwirkungsverfahren Zeit braucht. Doch die Erfahrung zeigt, dass ein partizipatives Verfahren in rund 4-5 Jahren zu einem Abschluss gebracht werden muss. Ein längeres Verfahren gefährdet den erfolgreichen Abschluss, denn es ist bei einem unverbindlichen und ausufernden Zeitplan schwierig, bei den Beteiligten die notwendige Kontinuität und Motivation aufrecht zu erhalten. Zudem: Je komplexer ein Verfahren ist, desto wichtiger ist die Verbindlichkeit der Regeln und deren Einhaltung. Die Verfahrenssicherheit ist für alle Beteiligten – Behörden, Entsorgungspflichtige und die Bevölkerung – wichtig. Nur so können Entscheidungs- und Mitwirkungsprozesse sinnvoll auf einander abgestimmt werden.

Bereits bei der Erarbeitung des Konzeptteils zeigt sich nun, dass seitens der Verwaltung die Ressourcen zur Bearbeitung dieser anspruchsvollen Aufgabe nicht ausreichen – nur so können die bisherigen Verzögerungen erklärt werden. Das zuständige Departement steht hier in der Pflicht alles vorzukehren, damit die erforderlichen bundesinternen Ressourcen bereitgestellt werden.

Neben den ausreichenden Ressourcen sollte der vorliegende Zeitplan weiter detailliert und gestrafft werden. Wo möglich sind Aktivitäten zu parallelisieren. Damit ist es möglich, dass im Jahre 2011 das Zwischenergebnis vorliegt und die Etappe 2 abgeschlossen wird.

**Antrag: Das UVEK stellt aufgrund eines detaillierten Projektplans umgehend die erforderlichen Ressourcen bereit und verhindert mit einer effektiven Projektkontrolle weitere Verzögerungen.**

**Der Entscheid des Bundesrates zum Konzeptteil soll spätestens Mitte 2007 erfolgen. Der Zeitplan zur Umsetzung ist so zu gestalten, dass im Jahr 2011 zumindest das Zwischenergebnis vorliegt und die Etappe 2 abgeschlossen wird.**

## 3. Keine Blockierung der nationalen Aufgabe durch kantonale Richtplanverfahren.

Der Einbezug der Kantone bei der Standortwahl für ein geologisches Tiefenlager ist wichtig. Dennoch muss mit dem Konzept SGT verhindert werden, dass ein einzelner Kanton die Lösung dieser nationalen Aufgabe blockieren oder unverhältnismässig verzögern kann.

Nach Raumplanungsgesetzgebung sind die im Sachplan festgelegten Anforderungen für die Kantone verbindlich, sofern der entsprechende Bereich in die Bundeskompetenz fällt. Dies ist beim Bau von geologischen Tiefenlagern gemäss Kernenergiegesetz gegeben.

Die Koordination von Sachplan- und kantonalem Richtplanverfahren ist zwar wünschenswert, doch geht der Konzeptentwurf SGT hier eindeutig zu weit. So verlangt er beispielsweise, dass die Verfahren zur Erarbeitung der Objektblätter und die kantonalen Richtplanbeschlüsse zeitlich so zu koordinieren sind, dass der Bundesrat gleichzeitig mit dem Sachplan über die kantonale Richtplananpassung befinden kann (S. 41). Oder weiter, dass der Bundesrat über die Erteilung der Rahmenbewilligung und die Anpassung der kantonalen Richtplänen gleichzeitig entscheidet (S.44). Eine solch enge Verknüpfung von Richtplänen und Sachplan ist nicht sinnvoll, denn bei einem solchen Vorgehen kann ein einzelner Kanton das Sachplanverfahren fast beliebig verzögern: der Bund wird bei der Lösung seiner Aufgabe blockiert.

Im Konzeptteil ist daher festzuhalten, dass eine Koordination zwar wünschenswert, aber nicht zwingend ist. Im Konfliktfall hat der Sachplan Vorrang vor den kantonalen Richtplänen. Auf eine zeitliche Kopplung der Bundesratsentscheide zum Sachplan mit einer allfälligen Richtplananpassung ist zu verzichten. Zudem soll der Zeitplan des Bundes auch bei Bereinigungs- und Koordinationsaufgaben auf kantonaler Ebene verpflichtend sein.

**Antrag: Auf die zeitliche Kopplung der Bundesratsentscheide zum Sachplan mit allfälligen kantonalen Richtplananpassungen ist zu verzichten.**

#### 4. Partizipation ausschliesslich im gesetzlichen Rahmen – keine ausufernden Verfahren

Ein Anhörungs- und Mitspracherecht der Bevölkerung entspricht unserer demokratischen Tradition und kann die Akzeptanz eines Projektes fördern. Entsprechend sieht das Raumplanungsgesetz solche Mitwirkungsverfahren bereits vor. Dieses Instrument muss lösungsorientiert bleiben. Es darf nicht übermässig strapaziert werden.

Gemäss Entwurf *"regelt der Konzeptteil zusätzlich eine über das Raumplanungsgesetz hinausgehende Zusammenarbeit und regionale Partizipation. Dabei handelt es sich nicht nur um eine reine Anhörung und Information der Betroffenen, sondern um ein Mitwirken an einem allfälligen Projekt und dessen Integration in die Region"* (S.31). Dies geht zu weit, denn der Prozess kann letztlich nicht in die Hände der Betroffenen gelegt werden, sondern muss weiterhin durch den Bund geführt werden.

Am Beispiel der „regionalen Partizipationsgremien“ kann aufgezeigt werden, inwiefern das Konzept SGT über das Ziel hinaus schießt: Im Konzeptentwurf steht mehrmals, dass die regionalen Partizipationsgremien über die Mitwirkung nach Art. 4 RPG hinausgehen würden (z.B. S. 34 unten). Wir sind aber der Meinung, dass der Bund in seinen Sachplänen nichts vorsehen darf, was vom RPG abweicht. Schliesslich ist das RPG die relevante raumplanerische Gesetzesgrundlage, auf welcher das gesamte Sachplanverfahren basiert. Werden die Vorgaben von Art. 4 RPG verlassen, so droht auch der entsprechende Verfahrensabschnitt zu verwässern und unklar zu werden (Zuständigkeiten, Verbindlichkeit, Legitimation zur Teilnahme usw.). Zudem sind die Mitwirkungsverfahren gemäss RPG erprobt und klar geregelt.

Ein weiterer Punkt: Es kann nicht sein, dass ein Partizipationsgremium ohne rechtliche Legitimation Studien in Auftrag gibt und so in eigener Regie die Fragestellungen und die Arbeitsfelder der Behörden vorgibt. Studien können von diesen Gremien nur beim BFE –

der zuständigen Planungsbehörde des Bundes – beantragt werden. Das BFE muss die Studien leiten und die Fachbehörden des Bundes oder qualifizierte Experten beiziehen.

Alle Partizipationsgremien sind als Mitwirkungsmöglichkeiten nach Art. 4 RPG zu gestalten und unterstehen der Leitung des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Ein losgelöstes Eigenleben dürfen sie nicht haben, denn das widerspräche dem RPG und ist nicht zielführend. Das entsprechende Pflichtenheft auf Seite 70 und 71 ist dementsprechend zu überarbeiten.

Fazit: Unseres Erachtens genügen die in Art. 4 RPG vorgesehenen Mitwirkungsrechte und –instrumente. Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens kann und soll der Bund die Betroffenen informieren und anhören. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die raumplanungsrechtlichen Begriffe „Zusammenarbeit“ und „Mitwirkung“ im vorliegenden Entwurf noch immer nicht im Sinne des Gesetzgebers verwendet und auch nicht klar getrennt werden. Der Entwurf ist diesbezüglich zu überarbeiten und zu präzisieren.

**Antrag: Die Zusammenarbeit und Mitwirkung ist ausschliesslich im gesetzlichen Rahmen des RPG durchzuführen.**

#### 5. Klare Methodik und Kriterien für die raumplanerische Beurteilung

Es erscheint uns wichtig, dass zu Beginn des Verfahrens zwischen allen Involvierten Klarheit über die anzuwendenden Methoden und Kriterien herrscht. Dies ist mit dem vorliegenden Konzeptentwurf noch nicht der Fall. Die Anwendung der raumplanerischen Kriterien in den einzelnen Etappen wird im Konzeptentwurf zu wenig klar beschrieben. Insbesondere auch der Einsatz der Tabelle 2 auf S. 38 und des Anhangs II ist zu wenig präzise beschrieben. Unterschiede und allfällige Gemeinsamkeiten bezüglich Anwendung der Kriterien in Etappen 1 und 2 bleiben unklar. Zudem ist nicht abschliessend dargelegt, wer legitimiert und verantwortlich ist, die entsprechende Vergleichsmethodik und die Aspekte verbindlich festzusetzen. Somit ist kein konsistentes und effizientes Vorgehen gewährleistet und die Umsetzung gefährdet.

**Antrag: Die Methodik für die raumplanerische Beurteilung in den einzelnen Etappen sowie das Verfahren für die Festlegung und Anwendung der raumplanerischen Kriterien / Aspekte müssen eindeutig festgeschrieben werden.**

**Etappe 1 dient unseres Erachtens dazu, geeignete Standortgebiete aufgrund von Sicherheitskriterien zu bezeichnen, bevor raumplanerische Fragen bearbeitet werden. In Etappe 1 ist daher auf raumplanerische Bewertungen und Beurteilungen zu verzichten.**

#### 6. Verpflichtungen zu Kompensationsleistungen und Abgeltungen ohne Rechtsgrundlage sind unstatthaft

Der Sachplan unterscheidet zu wenig zwischen gesetzlich geschuldeten Entschädigungen (z.B. bei Eigentumseinschränkungen oder Entschädigungen für kantonale Hoheitsrechte) und freiwilligen Leistungen, für die kein Rechtsanspruch besteht. Die verschiedenen Hinweise auf Abgeltungen und Kompensationsleistungen (z.B. S. 34, S. 66 Ziff. 2.14, S. 68 Ziff. 5.14, S. 70 Ziff. 10.4 ), insbesondere schon in der Planungsphase, entbehren

einer rechtlichen Grundlage und senden falsche Signale an mögliche Standortregionen. Den Entsorgungspflichtigen kann eine Kostenübernahme nicht einfach in einem Sachplan überbunden werden, denn dieser stellt keine Rechtsgrundlage für Abgaben dar. Mit einer solchen behördlichen Anordnung würde zudem ein Präjudiz für alle umstrittenen Infrastrukturaufgaben nicht nur der öffentlichen Hand, sondern auch Privater geschaffen. Insbesondere dürfen keine solch weitgehenden Erwartungen geweckt werden, wie sie in den einzelnen Punkten zum Ausdruck kommen.

Ob die Entsorgungspflichtigen auf freiwilliger Basis in irgend einer Form Kompensationsleistungen erbringen werden, müssen letztlich sie entscheiden und wird in einer anderen Weise geregelt werden.

**Antrag: Es ist Sache der Entsorgungspflichtigen in Eigenverantwortung Verhandlungen über Kompensationsmassnahmen oder Abgeltungen zu führen. Die Entsorgungspflichtigen dürfen ohne Rechtsgrundlage nicht dazu verpflichtet werden. Der Konzeptteil ist im Sinne der obigen Erläuterungen anzupassen.**

#### 7. Eine politische Begleitgruppe genügt

Mit dem Beirat Entsorgung wird die bereits heute hohe Zahl an Gremien und Kommissionen ein weiteres Mal vergrössert. Dies ist unnötig. Zudem sind die rechtliche Abstützung und Aufgaben eines Beirates Entsorgung im Entwurf unklar geregelt. Der Hinweis in einer Fussnote auf Seite 23 wonach "das BFE zurzeit Grundlagen zu Aufgaben, Kompetenzen, Organisation und Zusammensetzung des Beirats Entsorgung erarbeitet" lässt noch alles offen. Zudem steht der Beirat Entsorgung in Konkurrenz zur Begleitgruppe, in welcher die Kantone vertreten sind und welche die Umsetzung des Auswahlverfahrens begleiten, sowie zur KSA. Unseres Erachtens ist es dem Verfahren nicht dienlich, wenn ein neues und zusätzliches Gremium geschaffen wird.


**Antrag: Der Beirat Entsorgung ist ersatzlos zu streichen.**

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie bei der Weiterbehandlung dieses Geschäftes unseren Bemerkungen die notwendige Beachtung schenken. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung und danken Ihnen bei dieser Gelegenheit für die bisherige Zusammenarbeit.

Mit freundlichen Grüssen



Hans E. Schweickardt  
Präsident swisselectric



Peter Hirt  
Vorsitzender swissnuclear