

Waldshut, den 25. Februar 2020

Bemerkungen zur Stellungnahme *Sachplan geologische Tiefenlager. Oberflächenanlagen und Gewässerschutz* von RA L. Lehmann, Ecosens, im Auftrag der Nagra vom 30. Januar 2020

Besondere Gefahr: Im enggeführten juristischen Diskurs zum Eidgenössischen Gewässerschutzgesetz spitzt sich der Streit auf den Begriff der ‚besonderen Gefahr‘ zu. Nur eine solche würde eine rechtliche Unzulässigkeit einer Anlage begründen, die im Gewässerschutzbereich Au errichtet werden soll. (Woraus sich wiederum die Erfordernis einer Ausnahmegewilligung ergäbe.) Es scheint relevant zu sein, dass ein und dieselben Stoffe zwar radiologisch sehr gefährlich sind (weswegen ja eine tiefengeologische Entsorgung erforderlich ist), nicht aber chemisch. Denn nur biologische Effekte auf Wasser aufgrund einwirkender chemischer Stoffeigenschaften sind gewässerschutzrechtlich von Bedeutung. Es fällt im aktuellen Für und Wider auf, dass allein im Rausch-Memorandum problematisiert wird, was der Gesetzgeber mit ‚besonderer Gefahr‘ überhaupt gemeint haben könnte (siehe dort Ziffer 22–27, S. 8ff.). Im Gegengutachten der Nagra hingegen steht an keiner Stelle in Frage, was denn nun (k)eine besondere Gefahr fürs Grundwasser sein solle.

Dies scheint nun doch exklusiv dem Verständnis von Experten offen zu stehen: Die Botschaft, eine Gefährdung bestehe nicht (so der Titel der Nagra-Onlineveröffentlichung), postuliert einerseits ein Nullrisiko. Zugleich wird dem Eindruck Vorschub geleistet, die abgebrannten Brennstäbe bestünden aus Stoffen, die chemisch-biologisch nicht, radiologisch hingegen durchaus gefährlich seien (nebenbei: über die nicht-radiologische Toxizität von Plutonium und Co. kann man sich auf Allgemeinbildungsniveau informieren). Andererseits stellt ein Tiefenlager als Ganzes jedoch nach Schweizer Atomrecht eine Kernanlage dar, der ein mehr als unerhebliches Risiko innewohnt – siehe KEG Art. 12 Ziff. 3: „Kernanlagen mit geringem Gefährdungspotential bedürfen keiner Rahmenbewilligung. Der Bundesrat bezeichnet diese Anlagen.“

Also, schauen wir durch die Brille des Gewässerschutzrechts, so könne eine OFA oder BEVA keine besondere Gefahr darstellen, durch die Brille des KEG der Schweiz ist sie hingegen definitiv eine Kernanlage mit einem Gefährdungspotential, das höher ist als ‚gering‘ (sonst würde es fürs Tiefenlager ja keine Rahmenbewilligung brauchen).

Kommen Sie noch draus?

Vergleichbarkeit von Anlagen: Ist eine Umverpackungsanlage, die der industriell-rationellen Einlagerung von abgebrannten Brennstäben in ein Tiefenlager dient, wirklich vergleichbar mit bestehenden Anlagen an AKW-Standorten oder der heißen Zelle im Zwiilag? Die Intensität und Frequenz, mit der Brennelemente umgeschlagen werden, wird eine höhere sein. Und weltweit gibt es keine Erfahrungen damit, wie sich Brennstäbe umverpacken lassen, die eine Standzeit von 60, 70 oder 80 Jahren in Zwischenlagerbehältern hinter sich haben. Am 15. Februar antwortete die Nagra an der Vollversammlung ZNO auf eine solche Frage, das sei unproblematisch. Wird es das wirklich sein?

Andere, gefährlichere Anlagen im Au als **Präjudizfälle:** Das ist ein ärgerlicher Punkt (vgl. Nagra-Gutachten Ziff. 16, S. 5), weil sich noch niemand die Mühe gemacht hat nachzurecherchieren, A) seit wann es im Eidgenössischen Recht überhaupt besonders gefährdete Gewässerschutzbereiche gibt, und B) ob ausgeschiedene Au-Bereiche demnach bereits dort bestanden, wo und

als die Anlagen, auf die man referenziert, bewilligt bzw. gebaut worden sind. Zum Beispiel die Schweizerhalle kann nicht im Ernst als Exempel einer gefährlichen Anlage im Au angeführt werden: Die chemische Industrie Basels produziert hier in Rheinnähe seit Ende der 30er-Jahre, Gewässerschutzbereiche wurden jedoch erst mit der Gesetzesrevision anfangs 70er-Jahre eingeführt (vgl. GSchG 1971, nachfolgende Verordnungen datieren von 1972, 1975 und 1981). Das Eidgenössische Gewässerschutzrecht ist ein gutes Beispiel dafür, wie Umweltschutznormen gesellschaftlich und im Raum der Politik immer wieder neu ausgehandelt und weiter entwickelt werden. Demgegenüber sind Argumentationen, die im Kern mit Beispielen hantieren, die die Vereinbarkeit der Gefährdungspotentiale alter Anlagen mit aktuellem Gesetz darlegen sollen, mit einem Moment der Rückständigkeit behaftet. Mit vermeintlich problemlosen Anlagen aus Zeiten, in denen Umweltschutz noch nicht einmal in Kinderschuhen steckte, lässt sich am Ende jeder normative Fortschritt aktuellen Rechts in Frage stellen. Manche der Nagra-Beispiele (der Flughafen, chemische Anlagen, wahrscheinlich auch die Tanklager) befinden sich aus diesem Grund schwerlich auf der Höhe des Rechts. Zu meinen, wegen solcher leichtfertig dahergebrachter Beispiele müssten Oberflächenanlagen zur Entsorgung nuklearer Abfälle in gemäß GSchG ‚besonders gefährdeten Bereichen‘ ohne Zweifel bewilligt werden, kann dazu beitragen, Zwecke und Ziel des Gewässerschutzes zu verfehlen.

Prüfung alternativer Standorte: Rechtsanwalt Lehmann schreibt (Ziff. 33, S. 9), „Aufgrund der faktischen Gegebenheiten im Umfeld der in Frage kommenden geologischen Standortgebiete hat man auf der Suche nach geeigneten Standortarealen für die OFA nur solche im Au eruieren können. Das hat aber mit Standortgebundenheit nichts zu tun, sondern ist das Ergebnis einer sorgfältigen Suche nach Alternativstandorten.“ Eine falsche Behauptung. Selbstverständlich wurden auch Areale außerhalb von Gewässerschutzbereichen Au eruiert, und zwar sowohl OFA-Standorte (ZNO-6b war ein solcher bis 2018, JO-2a oder NL-8 sind weitere Beispiele) als auch Potentialräume für OFA-Areale. Sie wurden eben nur entweder von den Regionalkonferenzen nicht gewählt oder vorgängig ausgeschieden, im Falle der Potentialräume sogar nach höchstens cursorischer Prüfung. Hier hatte es an Sorgfalt gefehlt.

Dass es sich in Etappe 2 so verhielt, darauf weist die Nagra selbst in ihrer Online-Meldung zur Veröffentlichung des Lehmann-Gutachtens hin (der blaue Infokasten auf: <https://www.nagra.ch/de/news/news-detail/oberflaechenanlagen-fuer-ein-tiefenlager-gefaehrden-das-grundwasser-nicht.htm>). Ausgeschiedene Potentialräume und OFA-Standorte zeigen die beigefügten Karten der DKST für die drei Standortregionen Jura Ost, Nördlich Lägern und Zürich Nordost (siehe Beilage). In einem Sachplan ergibt sich die Pflicht, Alternativen zu prüfen, aus der Eidgenössischen RPV Art. 15 Abs. 3 Buchstabe b; darin heißt es: „Ein konkretes Vorhaben darf erst festgesetzt werden, wenn [...] eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist“. Allseitige Zweifel an der Qualität der Ermittlung und Bewertung von OFA-Standorten auf Seiten der Nagra wie der Regionalkonferenzen in Etappe 2 wurden vielfach geäußert und sind dokumentiert. Zu fragen ist, ob raumplanerische Prüf- und Sorgfaltspflichten überhaupt und derart umfassend, wie im Sachplan geologische Tiefenlager geschehen, in die Hände von Antragsstellenden oder in die Hände von raum- und umweltplanerischen Laiengremien gelegt werden dürfen – ohne nachfolgende Prüfung durch jene behördlichen Institutionen, die gesetzlich beauftragt und kompetent dafür sind. Schließlich stehen hier ganz wesentlich öffentliche Interessen auf dem Spiel. In diesem Zusammenhang führt RA Lehmann an, im Eidgenössischen Gewässerschutzrecht fände sich keine Stelle, die festlegen würde, „dass eine Anlage nur dann im Au erstellt werden dürfe, wenn kein Standort ausserhalb von Au vorhanden ist“ (Ziff. 34, S. 9). Das schon, nur fragt es sich, was daraus geschlossen werden darf: Verträgt es sich mit Zwecken und Zielen des gesetzlichen Gewässerschutzes, solche Anlagen – Kernanlagen – zu bewilligen, sofern die Nachweise erbracht

sind, dass unkritischere Alternativen außerhalb von Gewässerschutzbereichen Au bestehen? Schließlich ist klar formuliert, worauf alle Schutznormen letztlich abzielen – eben darauf, „die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 GSchG), weshalb nicht erlaubt ist, „Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen.“ (Art. 6 Ziff. 1 GSchG) Dies zu besorgen erfordert „alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt“ (Art.3 GSchG). – Leitsätze (nicht nur) für Behörden, die Recht anzuwenden haben!

Wenn die Nagra heute der Überzeugung ist, „Oberflächenanlagen für ein Tiefenlager gefährden das Grundwasser nicht“, so können wir nur hoffen, dass sich keine Schadensfälle ereignen werden, wenn es dann einmal so weit ist. In ihrer Welt scheint alles sonnenklar zu sein. Zumindest wird nach diesem Motto kommuniziert. Man könne ‚garantieren‘, so hieß es jüngst an der Jahrestagung in Baden, dass bei diesen Anlagen nichts passieren werde. Als die Nagra vor neun Jahren OFA-Standorte ermittelte, ging sie mit diesem Maßstab vor: „*Günstig* werden Flächen bewertet, welche ausserhalb von Gewässerschutzbereichen Au liegen.“ (Wobei ‚günstig‘ ein Qualitätsmerkmal darstellt auf der Ebene ‚untergeordneter Anforderungen‘, d.h. im Sinne von Abwägungskriterien, die Flächen nicht ausschlossen, aber eben nach ‚günstig‘ oder ‚ungünstig‘ unterschieden; vgl. dazu den NTB 11-01 vom Dezember 2011, S. 39 und 41.) Wo doch alles sicher ist – war man bei der Nagra einmal reflektierter unterwegs, näher am Gedanken der Risikovor-sorge? Warum heute nicht mehr?

Texte in deutscher Sprache lesen zu können würde helfen: Lehmann beginnt sein Werk, indem er auf eine Aussage im Rausch-Memorandum eingeht. Die Thematik Grundwasserschutz bei Oberflächenanlagen habe „bisher ‚wenig Beachtung‘ gefunden“, so zitiert der Rechtsanwalt (Ziff. 4, S. 1), um dann des langen und breiten (Ziff. 4 bis 7) zeigen zu können, dass das nicht stim-me. „Dem Thema Grundwasserschutz wurde [...] also sehr wohl grosse Bedeutung geschenkt.“ (Ziff. 7, S. 2)

Schön getroffen, nur steht bei Rausch etwas anderes. In seinem Text ist zu lesen, dass nicht die allgemeine Thematik, sondern das konkrete Anliegen der Kantone wenig Beachtung erfahren habe, bestimmte Räume, die hinsichtlich ihrer Bedeutung für heutige und künftige Trinkwasser-nutzungen von ‚besonderer Schutzbedürftigkeit‘ seien, „bei der Standortwahl vor Oberflächen-anlagen zu bewahren“ (Rausch Ziff. 5, S. 3) Eine Feststellung, die man zweifellos so treffen kann; man denke nur an all die Hinweise in den Stellungnahmen der Kantone (wie auch der Land-kreise), die in der Vernehmlassung zu Etappe 2 folgenlos eingegeben worden sind, oder an den Grundsatzbeschluss des AdK im September 2019.

Durch ungenaues Lesen legt sich der Rechtsanwalt das Memorandum von H. Rausch wie eine Strohpuppe zurecht, an der sich dann billige Wirkungstreffer erzielen lassen. Das gipfelt am Ende in einem Abschnitt „**I. Unpräzise Aussagen**“: Oberlehrerhaft wird – freilich falsch zitiert – eine Formulierung des Memorandums aufgespießt, wonach in der BEVA „mehrere Tausend Kubik-meter hochaktive Abfälle umgeschlagen“ (Rausch Ziff. 3, S. 2) würden (es seien bloß 1.100 bis 1.400 m³, so wird berichtet). Man will den Autor ins Licht sachlicher Inkompetenz rücken. Tatsächlich bezieht sich H. Rausch jedoch auf eine Angabe im Konzeptteil des SgT, wie seine Fußnote nachprüfbar ausweist: Dort ist (im Konzeptteil von 2008 auf S. 31, in der revidierten Fassung von 2011 auf S. 32) zu lesen, „bei den HAA geht es um einige Tausend m³“. *Unpräzise* darf man hier also nicht Rausch nennen (es sei denn, man stritte sich drum, ob *mehrere* Tausend mehr hieße als *einige* Tausend), der Vorwurf ist an den Konzeptteil weiter zu reichen. Aber das wiederum wäre, nach allen bisherigen Erfahrungen, dann wohl Blasphemie.

Martin Steinebrunner

Beilage: DKST-Präsentation vom Koordinationstreffen am 3. Februar 2020, Folien 25–27
(Gewässerschutzbereiche Au: Alternativstandorte in Etappe 2.