

Anhang III:

Beteiligungsrechte und Rechtsstellung

Rechtliche Grundlage für den Einbezug der Kantone, der Nachbarstaaten und der Bevölkerung sowie den Umgang mit Konflikten sind die Kernenergie-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung. Darüber hinaus können die betroffenen Kantone, Nachbarstaaten und Regionen ihre Interessen in der Begleitgruppe resp. in den regionalen Partizipationsgremien einbringen. Im Folgenden werden zunächst die existierenden rechtlichen Vorgaben dargestellt. Darüber hinaus wird darauf eingegangen, ob ggf. zusätzliche verbindliche Instrumente zur Konfliktlösung, insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten, vorgesehen werden können. Sie sind im Sachplan bislang nicht vorgesehen (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 32).

1 Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat

Die bereits bestehenden nationalen und internationalen Vorgaben der Schweiz sind Grundlage für die Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat. Nach Art. 18 Raumplanungsverordnung (RPV) ist die zuständige Bundesstelle verpflichtet, im Rahmen der Zusammenarbeit dafür Sorge zu tragen, dass u. a. das benachbarte Ausland frühzeitig in die Planung eingebunden wird, um Konflikte rechtzeitig zu erkennen und partnerschaftlich zu lösen.

1.1 Nationale Vorgaben des Schweizer Raumplanungsrechts

Die Ausgestaltung dieser Verpflichtung ist gesetzlich nicht vorgegeben. Das Minimum einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Art. 18 RPV ist jedoch die Ermittlung der zu erwartenden oder möglichen Auswirkungen auf den Nachbarstaat. Dazu eignen sich die Instrumente der Anhörung und die Berücksichtigung eingegangener Stellungnahmen. Ein darüber hinausgehendes Recht auf Beteiligung ergibt sich aus Art. 18 RPV nicht. Laut Sachplan nehmen die Nachbarstaaten im Rahmen der Zusammenarbeit und Anhörung zu den Objektblättern Stellung (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 24). Dies entspricht den Anforderungen des Art. 18 RPV.

1.2 Internationale Vorgaben

Art. 18 RPV steht im Einklang mit internationalen und bilateralen Abkommen und Vereinbarungen zwischen der Schweiz und Deutschland. Weitergehende Vorgaben für die Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat ergeben sich aus internationalen Vorgaben nicht.

1.2.1 Espoo-Konvention

Das Ziel der Espoo-Konvention ist die Regelung von zweckmäßigen und wirksamen Maßnahmen zur Verhütung, Reduzierung und Eingrenzung einer erheblichen grenzüberschreitenden nachteiligen Auswirkung einer geplanten Aktivität durch die beteiligten Staaten und sieht die Durchführung einer grenzüberschreitenden Beteiligung vor. Die Espoo-Konvention ist nicht einschlägig, da die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erst im Rahmenbewilligungsverfahren erfolgt, d. h. in dem Verfahren, in dem über die Zulässigkeit eines geplanten Projektes endgültig entschieden wird. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach Schweizer Recht eine Projekt-UVP [UMWELTMATERIALIEN (2005)]: Gemäß Art. 6 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung in (UVPV) Verbindung mit Nr. 40.1. des Anhangs zum UVPV sind geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle einer *mehrstufigen Umweltverträglichkeitsprüfung* zu unterziehen. Die UVP 1. Stufe (Voruntersuchung) wird im Rahmenbewilligungsverfahren nach Art. 12 ff Kernenergiegesetz (KEG) und die UVP 2. Stufe (Hauptuntersuchung) im Baubewilligungsverfahren nach Art. 15 ff KEG durchgeführt. Zu den Gesuch (KEV) unterlagen für die Rahmenbewilligung gehört nach Art. 23 Buchstabe b Kernenergieverordnung) der Umweltverträglichkeitsbericht.

Die Espoo-Konvention schreibt allerdings weiter vor, dass die Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung in angemessenem Umfang auch auf Politiken, Pläne und Programme anzuwenden sind. In Ausführung dieser Verpflichtung haben die Vertragsparteien das Protokoll über die Strategische Umweltprüfung vereinbart.

1.2.2 Protokoll über die Strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Raum zwischen Deutschland, Österreich, der Schweiz und Lichtenstein (SEA-Protokoll)

Das SEA-Protokoll ist an die entsprechende Richtlinie der EU (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001) angelehnt. Es sieht vor, Umwelthanliegen verstärkt bereits auf der strategischen Entscheidungsstufe (Pläne und Programme) zu berücksichtigen und damit gleichzeitig die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projektstufe zu entlasten. Das SEA-Protokoll definiert „Strategische Umweltprüfung“ in Art. 2 Nr. 6 als Be-

wertung der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt, einschließlich der Gesundheit. Sie beinhaltet die Festlegung des Umfangs des Untersuchungsrahmens eines Umweltberichts und seiner Ausarbeitung, die Durchführung der Beteiligung und Anhörung der Öffentlichkeit sowie die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Beteiligung und Anhörung der Öffentlichkeit in einem Plan oder einem Programm. Durch eine strategische Umweltprüfung können auf projektübergreifender Stufe, insbesondere in der Raumplanung, die gesamten Auswirkungen und potenziellen Konflikte eines Projektes rechtzeitig erkannt, die Vor- und Nachteile von Projektvarianten frühzeitig abgewogen, sowie Alternativen entwickelt werden. Im Zentrum der strategischen Umweltprüfung steht die Erarbeitung eines Umweltberichts, der insbesondere die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen des Plans ausweist und entsprechende Maßnahmen vorschlägt. Der Umweltbericht geht dabei auch auf Alternativen ein.

Das SEA-Protokoll wurde am 21. März 2003 anlässlich der Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ in Kiew verabschiedet. Seit März 2004 liegt eine abgestimmte Fassung vor. Eine Ratifikation durch die Schweiz ist nach diesseitiger Kenntnis allerdings bislang nicht erfolgt.

1.2.3 Auslegung des nationalen Schweizer Rechts im Lichte der Espoo-Konvention und des SEA-Protokolls

Das SEA-Protokoll dient der Konkretisierung der in der Espoo-Konvention vereinbarten internationalen Zusammenarbeit in dem frühen Stadium der Pläne und Programme. Anders als das SEA-Protokoll ist die Espoo-Konvention durch die Schweiz ratifiziert und somit verbindlich. Das SEA-Protokoll kann jedoch als Auslegungshilfe für die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine angemessene Beteiligung im Sinne der Espoo-Konvention bereits bei Plänen und Programmen erfolgen soll, herangezogen werden. Diese Wertungen können sodann in einem zweiten Schritt bei der Auslegung nationaler Normen zur grenzüberschreitenden Beteiligung einfließen.

Zunächst ist jedoch in einem ersten Schritt zu prüfen, ob das SEA-Protokoll den Sachplan Geologische Tiefenlager von seinem Anwendungsbereich her erfassen würde.

1.2.3.1 Anwendungsbereich des SEA-Protokolls

Nach Art. 4 Abs. 2 des Protokolls wird eine strategische Umweltprüfung im Sinne des Art. 2 Nr. 6 des Protokolls u. a. bei Plänen und Projekten durchgeführt, die in den Bereichen Energie und Raumordnung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in Anhang I des Protokolls aufgeführten Vorhaben und anderer in Anhang II aufgeführter Vorhaben gesetzt wird, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach innerstaat-

lichen Rechtsvorschriften bedürfen. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist der Anwendungsbereich des Protokolls zur Strategischen Umweltprüfung für den Sachplan Geologische Tiefenlager eröffnet:

Pläne und Programme im Sinne des SEA-Protokolls sind in Art. 2 Nr. 5 definiert als Pläne und Programme sowie deren Änderungen, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen und die von einer Behörde ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Rahmen eines formellen Verfahrens ausgearbeitet werden. Nach Art. 5 KEV legt der Bund in einem Sachplan die Ziele und Vorgaben für die radioaktiven Abfälle in geologischen Tiefenlagern für die Behörden verbindlich fest. Der Sachplan ist ein im Raumplanungsgesetz (RPG) vorgesehenes Planungsinstrument des Bundes für gesamtschweizerisch bedeutungsvolle Maßnahmen.

Des Weiteren ist der Sachplan Geologische Tiefenlager ein Plan, durch den der Rahmen für ein Vorhaben im Sinne des Anhangs II Nr. 16 – Anlagen, die ausschließlich für die endgültige Beseitigung radioaktiver Abfälle bestimmt sind – gesetzt wird, denn der Sachplan bereitet das Rahmengenutzungsverfahren für das geologische Tiefenlager vor.

Schließlich bedarf das sich an den Sachplan anschließende Vorhaben zur Errichtung eines geologischen Tiefenlagers einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Dies ergibt sich aus Art. 1 UVPV in Verbindung mit Nr. 40.1. des Anhangs zur UVPV. Der Anwendungsbereich des SEA-Protokolls für den Sachplan Geologische Tiefenlager wäre somit gegeben.

Dem steht nicht entgegen, dass das Schweizer Recht eine strategische Umweltprüfung bislang auf Bundesebene formell nicht ausdrücklich vorsieht. Die Anwendung einer strategischen Umweltprüfung für Raumplanungsverfahren wurde bislang nur im Kanton Genf für Projekte ausdrücklich eingeführt [vgl. RUCHTI et al. (2003)]. Einer expliziten Normierung einer strategischen Umweltprüfung bedarf es jedoch nicht zwangsläufig. So lässt das SEA-Protokoll den Staaten jedoch große Freiheit bei der Verwirklichung einer strategischen Umweltprüfung auf Grundlage des jeweiligen innerstaatlichen Rechts.

Strategische Entscheide werden in der Schweiz in erster Linie mit Sachplänen des Bundes getroffen. Sie befassen sich mit raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes in einem bestimmten Sach- oder Teilsachgebiet, welche sich auf Raum und Umwelt erheblich auswirken und dienen der Planung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes. Diese Sachpläne unterliegen einem geregelten Planungsprozess mit umfassender Interessenabwägung, in dessen Rahmen auch die Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht zu prüfen ist. Sachpläne des Bundes durchlaufen daher, wenn auch nicht formal, so doch materiell eine Art strategische Umweltprüfung [UMWELTMATERIALIEN (2005)].

1.2.3.2 Elemente der strategischen Umweltprüfung im Sachplanverfahren

Da den Konzepten und Sachplänen gerade auch mit Blick auf die nachgelagerten Planungs- und Bewilligungsverfahren eine nicht unerheblich präjudizielle Bedeutung zukommt, ist eine sorgfältige Berücksichtigung sämtlicher Interessen unabdingbar.

So muss der Bund nach Art. 13 RPG die Sachziele darlegen und aufzeigen, welche Interessen zu berücksichtigen sind. Art. 22 Abs. 3 RPV zeigt, dass bei der Sachplanung auch Auswirkungen eines Vorhabens auf Raum und Umwelt abgeschätzt werden.

Im Anschluss an den Sachplan darf ein konkretes Vorhaben gemäß Art. 15 Abs. 3 Buchstabe b und c RPV erst festgesetzt werden, wenn eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist und sich die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Art und Weise beurteilen lassen.

Nach Art. 62 KEV muss der Gesuchsteller für eine Rahmenbewilligung für ein geologisches Tiefenlager zusätzlich zu den Gesuchunterlagen gemäß Art. 23 KEV – hierzu gehört der Umweltverträglichkeitsbericht und ein Bericht über die Abstimmung mit der Raumplanung – einen Bericht einreichen, der unter anderem einen Vergleich der zur Auswahl stehenden Optionen hinsichtlich der Sicherheit des geplanten Tiefenlagers und eine Bewertung der für die Auswahl des Standortes ausschlaggebenden Eigenschaften enthält.

Es lässt sich somit feststellen, dass die Konzeption des Schweizer Raumordnungsrechts und damit auch der Sachplan Geologische Tiefenlager hinsichtlich der Prüfung und Integration von Umweltaspekten in das Entscheidungsprogramm den Zielen und Anforderungen einer strategischen Umweltprüfung jedenfalls weitestgehend entspricht, selbst wenn diese nicht explizit so benannt wird. Ebenso wie bei der strategischen Umweltprüfung, die vor allem Anforderungen an die methodische und transparente Entscheidungsvorbereitung von Planungsträgern stellt, ist auch hier mit der Umweltprüfung keine Formulierung konkreter materieller Anforderungen verbunden.

1.2.3.3 Konsequenzen für die Anforderungen an eine grenzüberschreitende Beteiligung

Art. 10 des SEA-Protokolls bestimmt, dass die von grenzüberschreitenden Auswirkungen eines Plans oder Programms voraussichtlich betroffene Vertragspartei so früh wie möglich von der Annahme des Plans zu benachrichtigen ist. Die Benachrichtigung enthält gemäß Art. 10 Abs. 2 insbesondere den Entwurf des Plans. Auf Wunsch der betroffenen Vertragspartei sind Konsultationen über die voraussichtlichen grenzüberschreitenden Auswirkungen, die

Durchführung des Plans und seiner Auswirkungen auf die Umwelt, einschließlich der Gesundheit und über die geplanten Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung oder Milderung nachteiliger Auswirkungen aufzunehmen.

Eine diesen Anforderungen entsprechende Regelung findet sich bereits jetzt in Art. 18 RPV, wonach die zuständige Bundesstelle im Interesse einer frühzeitigen Konflikterkennung und einer partnerschaftlichen Lösung für einen frühzeitigen Einbezug auch des benachbarten Auslands im Rahmen der Zusammenarbeit Sorge trägt. Weitergehende Vorgaben für die Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat ergeben sich nicht.

1.2.4 Leitfaden „Grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben am Oberrhein“ vom 1.6.2005

Der Leitfaden der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz deckt Teile der ggf. infrage kommenden Regionen ab. Allerdings sind nach Ziffer 1.2 Pläne und Programme gemäß der EU-Richtlinie 2001/42/EG (SUP Richtlinie) vom Anwendungsbereich ausgenommen. Für diese Verfahren soll der Leitfaden nach der Umsetzung in nationales Recht ergänzt werden. Soweit der Expertengruppe bekannt, ist diese Ergänzung noch nicht erfolgt.

1.2.5 Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen

Die Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen vom 19.09.1983 zielt u. a. darauf ab, dass bei Entscheidungen über den Standort, die Errichtung und den Betrieb kerntechnischer Einrichtungen für das Nachbarland wichtige Belange mitberücksichtigt werden. Die Vereinbarung stellt auf ein Projekt und auf die konkrete Bewilligung ab. Unter Bewilligung im Sinne des Art. 1 sind die Bewilligungen nach schweizerischen Atomrecht (nunmehr KEG) und Genehmigungen und Planfeststellungen nach deutschem Atomrecht zu verstehen. Für vorgelagerte Verfahren wie das Sachplanverfahren greift die Vereinbarung nicht.

1.2.6 Gemeinsames Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle

Grundprinzipien zur Behandlung abgebrannter Brennelemente und die Behandlung radioaktiver Abfälle sind im „Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung

abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle“ enthalten, einem verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag, der im Jahr 2001 in Kraft trat. Sowohl die Schweiz, als auch Deutschland haben das Übereinkommen ratifiziert. Das Übereinkommen enthält keine klare Aussagen dazu, ab welchem Zeitpunkt einer Standortfestlegung diese einschlägigen Regelungen anzuwenden sind. Insbesondere ist unklar, ob es das gesamte Auswahlverfahren oder erst das Zulassungsverfahren des gewählten Standorts am Ende der vergleichenden Standortsuche für ein Endlager regelt. Das gemeinsame Übereinkommen unterscheidet aber eindeutig zwischen Standortwahl („siting“), Design und Konstruktion sowie Sicherheitsbewertung einer Einrichtung. Dies spricht dafür, dass im Übereinkommen der Schritt der Standortwahl nicht per se als verknüpft mit dem finalen Genehmigungsverfahren angesehen wird. Es kann also davon ausgegangen werden, dass schon das gesamte Sachplanverfahren in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fällt, da es nach seiner Konzeption mit einer verbindlichen Festlegung eines Standorts enden soll. Jedenfalls im dritten Schritt des Sachplanverfahrens ist das gemeinsame Übereinkommen anwendbar, da dort die abschließende Standortfestlegung erfolgt.

In Art. 6 ist für die Standortauswahl von Lagerstätten für abgebrannte Kernbrennstoffe u. a. festgeschrieben, dass Vertragsstaaten sicherstellen müssen, dass die wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Sicherheit individueller Personen, der Gesellschaft und der Umwelt evaluiert werden. Diese Informationen müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Weiterhin müssen Vertragsstaaten in der Nachbarschaft auf Wunsch allgemeine Informationen zum Vorhaben zur Verfügung stellen, die es dem Nachbarstaat ermöglichen, die Auswirkungen auf die Sicherheit im eigenen Gebiet zu beurteilen. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass diese Vorhaben keine inakzeptablen Auswirkungen auf benachbarte Staaten haben. Dabei müssen eine Reihe von Sicherheitsanforderungen nach Art. 4 eingehalten werden. Der Schwerpunkt dieser Anforderungen liegt auf dem Gebiet des Schutzes vor ionisierender Strahlung. Genannt werden auch chemische, biologische und andere Risiken („other hazards“). Raumplanerische Gesichtspunkte oder sonstige Nachteile für einen Standort dürften aufgrund der technischen Ausrichtung keine Risiken im Sinne des Art. 4 und daher nicht Regelungsgegenstand des Übereinkommens sein.

Die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen kann in aller Regel nicht direkt von einzelnen Bürgern eingefordert werden. Da Vertragspartner die Staaten sind, binden die Regelungen in erster Linie alle betroffenen staatlichen Organe. So sieht das gemeinsame Übereinkommen vor, dass die Einhaltung der Anforderungen durch die nationale Gesetzgebung und Organisation und Ausstattung der Verwaltung sichergestellt wird. Hierüber müssen die Vertragsstaaten Bericht erstatten. Bei Uneinigkeit zwischen zwei Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung der Konvention muss zuerst eine Einigung in der Vertragsstaaten-

konferenz versucht werden. Gelingt dies nicht, so muss auf im Völkerrecht etablierte Mechanismen der Mediation, Schlichtung oder Schiedsgerichtsbarkeit zurückgegriffen werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Gemeinsamen Übereinkommens über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle verlangen kann, dass durch die Schweizer Gesetze und deren Anwendung und damit bei der Durchführung des Sachplanverfahrens von den Schweizer Behörden sichergestellt wird, dass

- die Standortfestlegung für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle nicht zu inakzeptablen Auswirkungen auf deutschem Territorium führt,
- hierbei u.a. gewährleistet ist, dass der Schutz von Menschen, der Gesellschaft und der Umwelt anhand von Maßstäben geprüft und festgestellt wird, die international anerkannten Kriterien und Standards genügen und
- der Bundesrepublik Informationen über das Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, die es ermöglichen, die Auswirkungen auf deutsches Gebiet einzuschätzen.

Soweit nach dem bisherigen Entwurf des Sachplans und den zugrunde liegenden Schweizer Vorschriften derzeit ersichtlich, ist die von Schweizer Seite formulierte Zielsetzung und Konzeption des Verfahrens mit diesen Anforderungen kompatibel.

2 Beteiligung deutscher Stakeholder im Sachplanverfahren

Der Sachplan Geologische Tiefenlager sieht vor, dass auch betroffene Nachbarstaaten und ihre Regionen ihre Interessen einbringen und vertreten können. Dies soll über eine Begleitgruppe resp. in den regionalen Partizipationsgremien erfolgen: Die Begleitgruppe soll die frühzeitige Koordination zwischen den Regierungsvertretern der betroffenen Kantone und Nachbarstaaten sicherstellen, sowie die Umsetzung des Auswahlverfahrens begleiten und die politischen Interessen der ausgewählten Standortgebiete und Standorte vertreten (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 24). Die regionalen Partizipationsgremien vertreten die Interessen der Region im Rahmen der im Konzeptteil definierten Partizipation (ebd.). Maßgebend für die Berechtigung zur Mitwirkung in den Partizipationsgremien ist die Betroffenheit der innerhalb resp. in der Nähe der Standortgebiete liegenden Gemeinden (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 40). Der Aufbau dieser Partizipationsgremien geschieht unter Federführung des BFE in Zusammenarbeit mit den Standortkantonen sowie betroffenen Nachbarkantonen und Nachbarstaaten. Auch die regionalen Partizipationsgremien beziehen somit deutsche Stakeholder ein. Wie sich aus der Konkretisierung der Beteiligungsmöglichkeiten der Nachbarstaaten in Anhang VI ergibt, können nicht nur der Nachbarstaat, sondern auch die betroffenen Bundesländer und betroffene

nachbarstaatliche Gemeinden in den regionalen Partizipationsgremien vertreten sein (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 72). Landkreise werden nicht genannt, so dass hier eine Klarstellung wünschenswert wäre.

Es handelt sich hierbei um zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten, die der Sachplan über die gesetzlichen Vorgaben hinaus einräumt. Dadurch sollen jedoch ausdrücklich keine neuen, von den geltenden Gesetzen abweichenden Kompetenzen geschaffen werden (siehe Sachplan Geologische Tiefenlager, Stand 11.01.2007, S. 29). Diese Gremien schaffen somit Möglichkeiten einer Beteiligung deutscher Stakeholder über die gesetzlichen Vorgaben hinaus – ein Recht, diese Interessen im Falle eines Konflikts geltend zu machen und gegebenenfalls ihre Durchsetzung zu erzwingen, besteht jedoch nicht.

Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Rechten der betroffenen Kantone auf Schweizer Seite. Diese haben die Möglichkeit, ein Bereinigungsverfahren nach Art. 7 RPG zu verlangen, um auf diesem Wege Konflikte zwischen der kantonalen und der überregionalen Raumplanung auszuräumen. Dies ist insofern nahe liegend, als dass der Sachplan Geologische Tiefenlager unter anderem gerade dazu dient, Raumordnungsprogramme zwischen dem Sachplan und kantonalen Richtplänen miteinander abzustimmen. Diese Frage betrifft das benachbarte Ausland zunächst nicht unmittelbar, da die Raumplanung eines Staates grundsätzlich an dessen Staatsgrenze endet. Erst wenn sich die Standortauswahl im Zuge der etappenweise erfolgenden Umsetzung des Sachplans auf einen Standort in Grenznähe eingrenzen lässt und grenzüberschreitende Auswirkungen für das benachbarte Ausland nicht auszuschließen sind, sind dessen Interessen, insbesondere die der angrenzenden Gemeinden, Landkreise und Bundesländer, konkret berührt.

Betroffene Stakeholder auf schweizerischer Seite und betroffene Stakeholder auf deutscher Seite haben somit dieselben Mitwirkungsmöglichkeiten in der Begleitgruppe und den regionalen Partizipationsgremien. Den deutschen Stakeholdern stehen jedoch im Konfliktfall nicht dieselben Handlungsinstrumente zur Verfügung wie den Kantonen. Zwar kann ein Kanton die Interessen der Regionen im Bereinigungsverfahren mit vertreten, da es sich bei einem Bereinigungsverfahren jedoch um die Konfliktlösung von sich widersprechenden raumplanerischen Festlegungen des Kantons und des Bundes handelt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass beispielsweise die Interessen einer betroffenen benachbarten deutschen Gemeinde in diesem Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

3 Klagerechte und Möglichkeiten einer verbindlichen Vereinbarung für eine grenzüberschreitende Konfliktsschlichtung

Wie oben beschrieben, beschränken sich die Beteiligungsmöglichkeiten von Bund, Land und Gebietskörperschaften bzw. deutscher Bürger neben den Informationsrechten und Rechten zur Stellungnahme auf die Mitgliedschaft in der Begleitgruppe und den Einbezug in die regionalen Partizipationsgremien, die jeweils beratenden Charakter haben. Mit diesem Vorgehen geht die Schweiz über das gesetzliche Mindestmaß hinaus. Gleichwohl ist im Konfliktfall die Rechtsstellung der deutschen Gebietskörperschaften und der deutschen Bürger gegenüber dem BFE und dem Schweizer Bundesrat im Vergleich zur Schweizer Seite deutlich schwächer.

Im Konfliktfall stehen der Schweizer Seite rechtlich zwei Instrumente zur Verfügung, die Änderung der Entscheidung des Schweizer Bundes zu überprüfen. Den Kantonen steht mit dem Bereinigungsverfahren nach dem Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) ein Instrument zur Verfügung, das den Versuch einer Konfliktsschlichtung jedenfalls zu den raumordnerisch relevanten Gesichtspunkten vorsieht. Die Schweizer Bürger können sich ggf. an dem fakultativ vorgesehen Referendum beteiligen, also für ihr Anliegen bei ihren Mitbürgern politisch werben und mit abstimmen. Beide Wege stehen der deutschen Seite nicht offen. Der Klageweg gegen die Standortentscheidung steht hingegen weder Schweizer noch deutschen Bürgern offen.

Die Expertengruppe wurde angefragt, ob die für deutsche Verfahren üblichen Klagerechte möglicherweise über einen Staatsvertrag mit der Schweiz geschaffen werden könnten. Zwar wäre es nicht im Vorhinein völkerrechtlich ausgeschlossen, dass die Schweiz der Bundesrepublik oder deutschen Bürgern eine echte Mitentscheidungsbefugnis oder eine Klagebefugnis durch den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrags einräumt. Unabhängig von der Frage, ob nach Schweizer Recht eine solche Übertragung zulässig wäre, was die Expertengruppe nicht beurteilen kann, kann sie aber wohl lediglich als theoretische Option betrachtet werden. Hiermit wäre jedoch ein sehr weitgehender Verzicht auf die Souveränität einer wichtigen innerstaatlichen Angelegenheit verbunden, für den der Expertengruppe kein Präzedenzfall bekannt ist.

Im umgekehrten Fall jedenfalls wäre es politisch schwer vorstellbar, dass Deutschland Nachbarstaaten ähnliche Befugnisse einräumen würde. Aber eine solche Übertragung von deutschen Hoheitsrechten auf einen benachbarten Staat wäre auch verfassungsrechtlich problematisch. Art. 24 Abs. 1 und 1a des Grundgesetzes (GG) sehen die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und der Länder auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen vor, eine Übertragbarkeit auf einzelne Nachbarstaaten wird nicht benannt.

Im Gegensatz zu der Einräumung von Veto- oder Klagerechten für Bürger oder Körperschaften von Nachbarstaaten sind aber auch verbindliche Maßnahmen unterhalb dieser weit in die Souveränität bzw. staatsorganisatorischen Grundentscheidungen der Schweiz reichenden Befugnisse denkbar. So wäre zum Beispiel eine Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland denkbar, die – soweit ein grenznaher Standort, der zu einer regionalen Betroffenheit in Deutschland führt, im Auswahlverfahren favorisiert wird – im Konfliktfall Schlichtungsmechanismen vorsieht. Ziel dieser Vereinbarung könnte es sein, über die konkrete raumplanerische Umsetzung und die Frage von Kompensationen Einvernehmen zu erlangen. Erst nach Ausschöpfung dieser Möglichkeit würden Entscheidungen endgültig getroffen werden. Damit wäre auch für den Fall Vorsorge getroffen, dass sich im Verlauf des Verfahrens ergibt, dass die Schweizer und deutschen Vertreter einer Region unterschiedliche Auffassungen haben oder ggf. Kompensationsmaßnahmen aus Sicht des deutschen Teils der Region nicht angemessen auf deutsche Einwendungen und Nachteile eingehen.

4 Fazit

Der Sachplan entspricht hinsichtlich der Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat den gesetzlichen Vorgaben. Über die Beteiligung Deutschlands als Nachbarstaat hinaus besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden und Bundesländer, soweit sie „betroffen“ im Sinne des Sachplans sind, in einer Begleitgruppe und in regionalen Partizipationsgremien stärker in das Auswahlverfahren einbezogen werden. So kann die Begleitgruppe bei den Bundesbehörden und den Entsorgungspflichtigen beispielsweise das notwendige Expertenwissen einholen. Die Partizipationsgremien erhalten außerdem administrative und fachliche Unterstützung für die Erledigung ihrer Aufgaben, wobei die Kosten von den Entsorgungspflichtigen zu tragen sind. Die Möglichkeiten der deutschen Stakeholder, auf das Auswahlverfahren Einfluss zu nehmen, werden durch diese Beteiligungsmöglichkeiten gestärkt. Ein Recht der deutschen Seite, Entscheidungen und Festlegungen bei Umsetzung des Sachplans anzugreifen bzw. eine andere Festlegung zu erzwingen, besteht jedoch nicht.

Eine Klarstellung, dass auch Landkreise „betroffen“ im Sinne des Sachplans sein können und daher auch in den regionalen Partizipationsgremien vertreten sein können, wäre wünschenswert. Ebenso die konkrete Vereinbarung von spezifischen Konfliktschlichtungsmechanismen, die im Konfliktfall auf die Lösung von sich aus der Tatsache der Grenzüberschreitung ergebenden Probleme abzielt.

Literatur

RUCHTI, HILTY (2003): Umweltprüfung: Auch Pläne sollen auf den Prüfstand, Umwelt 4/03, Seite 34

UMWELTMATERIALIEN (2005): Nr. 179, Recht, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 Raumplanungsverordnung, Rechtsgutachten, BUWAL 2005, Kap. 4.3.9, 10.2.1.