



Beurteilung des „Sachplan Geologische Tiefenlager“ vom 2. April 2008 in Hinblick auf die Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Stakeholder

Autoren:

Regine Barth
Peter Hocke
Bernhard Müller

Leitung:

Ulrich Kleemann (BfS)

Juni 2008

Expertengruppe Schweizer Tiefenlager

Im Juni 2006 hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die deutsche „Expertengruppe Schweizer-Tiefenlager“ (ESchT) einberufen. Die Expertengruppe soll Fragen des BMU und der deutschen Begleitkommission Schweiz (BeKo-Schweiz) zum Sachplan „Geologische Tiefenlager“ der Schweiz beantworten sowie das Standortauswahlverfahren fachlich begleiten.

Die Aufstellung des Sachplans erfolgt unter Einbeziehung der Nachbarstaaten der Schweiz. Aus vorherigen Studien der Schweizer Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) haben sich potenzielle Endlagergebiete nahe der Grenze zu Deutschland im Zürcher-Weinland mit dem dort vorkommenden Opalinuston abgezeichnet. Vor diesem Hintergrund rief das BMU im September 2005 die BeKo-Schweiz ins Leben. Die BeKo-Schweiz bietet den betroffenen Gebietskörperschaften und interessierten Verbänden eine Plattform zur gegenseitigen Information und zur Abstimmung über die verschiedenen Interessenlagen auf deutscher Seite. Auf Anfrage der BeKo-Schweiz hat das BMU die Einrichtung einer Expertengruppe zur Beantwortung fachlicher Fragen zum Sachplan „Geologische Tiefenlager“ veranlasst.

Kontakt:

Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH
Hr. Karsten Bruns-Schüler
Schwertnergasse 1
50667 Köln
karsten.brunschueler@grs.de
Tel.: +49 (0) 221-20 68-689
Fax: +49 (0) 221-20 68-734
Internet: www.escht.de

Beurteilung des „Sachplan Geologische Tiefenlager“ vom 2. April 2008 im Hinblick auf Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Stakeholder

Regine Barth, Peter Hocke, Bernhard Müller

1. Anlass und Fragestellung

Am 2. April 2008 wurde der Konzeptteil des „Sachplan Geologische Tiefenlager“ durch den Schweizer Bundesrat verabschiedet. Er legt die Sachziele des Bundes sowie Verfahren und Kriterien fest, nach denen Standorte für geologische Tiefenlager für alle Abfallkategorien in der Schweiz ausgewählt werden.

Vor diesem Hintergrund wurden die Autoren um eine Zusammenstellung und Bewertung der verbindlichen Beteiligungsmöglichkeiten für BMU und die deutsche BeKo gebeten. Den Auftraggebern ging es dabei u.a. um

- eine Zusammenstellung der mit dem verabschiedeten Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager verbindlichen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten der deutschen Seite,
- eine Zusammenstellung der Rechte aktiver Beteiligung am Sachplanverfahren (Welche Beteiligungsmöglichkeiten gibt es? Wie weit reichen die Beteiligungsrechte? Wie oder womit sind sie begründet?),
- die Frage, welche Gruppen eingerichtet werden und wie sie im Zusammenhang stehen,
- eine Klärung der Frage, inwieweit Schwächen für oder eine Benachteiligung der deutschen Seite daraus resultieren, die eventuell auf Ebene der Regierungsvertreter zu klären sind,
- die Frage, ob deutsche Kommunen hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten schlechter gestellt sind als Schweizer Kommunen und
- Vorschläge zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten deutscher Kommunen.

Die vorliegende Stellungnahme geht diesen Fragen nach. Im folgenden Abschnitt geht es zunächst um die Anforderungen an Form, Inhalt und Wirkung der Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Akteure (national und regional/lokal) sowohl aus rechtlicher als auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Danach werden die oben angeführten Fragen im Zusammenhang beantwortet.

2. Anforderungen an Form, Inhalt und Wirkung der Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Akteure

2.1. Rechtliche Sicht

Völkerrecht

Grundsätzlich gilt die Souveränität der Staaten innerhalb ihrer Grenzen. Die Schweiz muss deutschen BürgerInnen, öffentlichen Körperschaften oder anderen Stakeholdern nicht die gleichen Rechte einräumen wie den Schweizern. Was die Schweiz innerhalb ihres Hoheitsgebiets tut, kann sie selbst entscheiden. Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen sind weder allgemein völkerrechtlich noch nach bilateralen Abkommen verboten. Gleichzeitig kann die Schweiz ohne deutsche Zustimmung keine Vorhaben durchführen, die mit direkten Eingriffen auf deutschem Hoheitsgebiet einhergehen (z.B. Zufahrtswege oder unterirdische Anlagenteile auf deutschem Gebiet etc.). Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit von Vorhaben mit grenzüberschreitenden Wirkungen ist die Einhaltung völkerrechtlicher Vorgaben.

Völkerrechtliche Verpflichtungen in Hinsicht auf Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen ergeben sich aus dem Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle, der Espoo-Konvention und bilateralen Verträgen (siehe im Einzelnen zu den Anforderungen des Gemeinsamen Übereinkommens und weiteren Verträgen auch Anhang III der ESchT-Stellungnahme zum Konzeptteil „Sachplan Geologische Tiefenlager“ basierend auf dem Entwurf vom 11.01.2007).

Grob gesagt gilt, dass nach diesen Vorgaben:

- die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig informiert werden muss über Vorhaben und mögliche Auswirkungen auf ihrem Gebiet,
- dass sie das Recht zur Stellungnahme hat,
- dass keine inakzeptablen Auswirkungen in Deutschland entstehen dürfen, z.B. solche, die internationalen Maßstäben zuwiderlaufen würden und
- dass Einwände der Bundesrepublik Deutschland geprüft werden müssen und nach Möglichkeit eine gemeinsame Lösung gefunden werden soll, um erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen zu verhindern oder zu verringern.

Es gibt im Bereich der Sicherheitsanforderungen Vorgaben und Empfehlungen im Gemeinsamen Übereinkommen und eine Fülle weiterer internationaler Dokumente, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können. Hingegen existieren hinsichtlich sozialer und ökonomischer grenzüberschreitender Auswirkungen keine völkerrechtlichen Vorgaben. Dies betrifft sowohl Anforderungen an die Untersuchung von Auswirkungen, als auch an Verfahren und

Entscheidung über das Vorhaben. Anders ist dies bei möglichen erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen. In diesem Fall gilt die Espoo Konvention. Das bedeutet z.B., dass die Schweiz, soweit die Möglichkeit von erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen besteht, gemäß Art. 2 ff. i.V.m Annex 1 Nr. 3 Deutschland über das Vorhaben spätestens zum Zeitpunkt der Information der eigenen Öffentlichkeit benachrichtigen muss. Wenn Deutschland dies wünscht, wird dann ein gegenseitiges Konsultationsverfahren in Gang gesetzt, das neben der Beteiligung der Öffentlichkeit im Nachbarstaat auch Aushandlungsmechanismen vorsieht, wie negative Umweltwirkungen verhindert oder abgemildert werden können (insb. Art. 5). Dabei ist die Schweiz verpflichtet, sicherzustellen, dass die möglichen erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen untersucht und in den Unterlagen dargestellt werden.

Nun sieht das Schweizer Kernenergiegesetz bzw. das Umweltgesetz die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 1. Stufe erst im Rahmenbewilligungsverfahren vor. Danach würden die Regeln der Espoo Konvention auch erst in diesem Stadium, also in der dritten Etappe des Sachplanverfahrens, greifen. Allerdings wird laut Sachplan schon in der 2. Etappe jeder im Verfahren befindliche Standort auch auf Umweltaspekte geprüft. In der Espoo Konvention wird festgehalten, dass die grenzüberschreitende UVP spätestens bei der Planung auf Projektebene ansetzt (also mit Beginn des Genehmigungsverfahrens). Aber die Vertragsparteien sind nach Art. 2 Abs. 7 darüber hinaus angehalten, sich um die grenzüberschreitende UVP bereits bei Politiken, Plänen und Programmen zu bemühen. Selbst wenn die Schweiz das Protokoll zur grenzüberschreitenden strategischen Umweltprüfung nicht ratifiziert hat: Aufgrund dieser Vorschrift in der Espoo-Konvention könnte man den im Sachplan nicht angesprochenen territorialen Umfang der Umweltprüfungen mittels einer vertragsfreundlichen Auslegung der Regelungen konkretisieren. Diese würde beinhalten, schon in den in Etappe 2 zu prüfenden Umweltaspekte und vorzulegenden Unterlagen die Umweltauswirkungen unabhängig von Staatsgrenzen auszuweisen.

Es ist dem Sachplan im Übrigen für keine Etappe zu entnehmen, dass Auswirkungen nur auf Schweizer Seite untersucht werden sollen, es wird aber auch nicht ausdrücklich das Gegenteil festgehalten. Bezüglich der Information und Konsultation ist in allen drei Etappen im Sachplan beschrieben, dass im Fall der Betroffenheit von Nachbarstaaten frühzeitige Informationen zur Verfügung gestellt werden und Konsultation stattfinden soll. Die völkerrechtlichen Anforderungen sind also im Sachplan in den Grundzügen bereits abgebildet und können im weiteren Verfahren ausgestaltet werden.

Ein Recht auf weitergehende Verfahrensbeteiligung, auf ein Veto gegen das Vorhaben oder auf die materielle Kompensation von Nachteilen ergibt sich aus dem Völkerrecht nicht. Auch

ist nicht vorgeschrieben, die Instrumente einer möglicherweise erforderlichen Konfliktbewältigung vorher detailliert festzulegen. Allerdings sollen die Staaten hier kooperativ miteinander umgehen. Soweit keine bilaterale Verhandlungslösung gefunden wird, schreibt z.B. die Espoo Konvention in Art. 15 Regeln zur Konfliktschlichtung vor. Danach kann entweder der Internationale Gerichtshof oder ein spezifisches Schlichtungsverfahren angerufen werden. Allerdings ist dies beschränkt auf den limitierten Anwendungsbereich der Konvention, also bezüglich der Unterlagen, Konsultationen und Durchführung der UVP.

Hinsichtlich der für Konsultationen oder Konfliktschlichtung einzubindenden Ebene geht das Völkerrecht von der Einbindung auf Staatenebene aus. Eine Einbindung staatlicher Untergliederungen wie z.B. Kreise oder Gemeinden ist – soweit nicht durch gesonderte Abkommen geregelt – völkerrechtlich nicht erforderlich. Vielmehr muss der eingebundene Staat selbst für die nach seinem Staatsaufbau je nach Kompetenzzuweisung erforderliche Konsultation weiterer Gliederungen sorgen.

Nationales Schweizer Recht

Auch das nationale Schweizer Raumordnungs- und Kernenergierecht sieht Regelungen zur Zusammenarbeit mit Deutschland vor. Nach Art. 18 RPV ist z.B. 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. Nach Art. 44 des Schweizer Kernenergiegesetzes sind die Anliegen der Nachbarstaaten bei der Erteilung der Rahmenbewilligung zu berücksichtigen, wenn sich hieraus keine unverhältnismäßige Einschränkung für das Projekt ergibt. Aber auch nach nationalem Schweizer Recht gibt es keinen Anspruch auf eine über die im Sachplan skizzierten Verfahren hinausgehende Verfahrensbeteiligung, auf ein Veto gegen das Vorhaben oder auf die materielle Kompensation von Nachteilen.

2.2. Sozialwissenschaftliche Sicht

Anforderungen an Form, Inhalt und Wirkung der Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Akteure (national und regional/lokal)

Entscheidungsprozesse müssen im Rahmen eines entscheidungsorientierten Verfahrens, wie es der Sachplan darstellt, in ihrer Struktur und in ihren Prämissen klar beschrieben werden. Dies ist im Hinblick auf Form, Inhalt und Wirkung weitgehend der Fall.

Wichtige, in der internationalen Diskussion genannte qualitative Kriterien für einen hochwertigen Entscheidungsprozess, die nicht in wünschenswerter Deutlichkeit angesprochen werden, sind:

- der iterative Charakter des Entscheidungsprozesses,
- die Balance zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie,
- die Balance von Verbindlichkeit, Flexibilität und Partizipation,
- die Überwachung der „Implementation“ der Entscheidung,
- das Verhandeln von Kompensation, Anreizen und Entwicklungsplänen.

Auch die „Förderung der Beteiligung der Öffentlichkeit“ gehört zu diesen Eigenschaften, bleibt jedoch im Sachplan insofern unpräzise, da die Verfahren überwiegend als Informationsrechte und Anhörungsrechte bzw. Rechte zur Stellungnahme formuliert werden.

Andere geforderte, eher als formal einzustufende Kriterien werden dagegen gut erfüllt. Geleistet wird zum Beispiel eine

- klare Definition der handelnden Akteure,
- Kombination von Methoden der kollektiven Entscheidungsfindung und des professionellen radioaktiven „Waste Managements“.

Was bedeutet diese Diskussion für die Beteiligung von Nachbarstaaten? „Betroffenheit“ wird dabei argumentativ als zentrales Konstrukt eingeführt, von dem die Beteiligungsrechte in zentraler Weise abgeleitet werden.

Problematisch an dem Sachplan ist, dass zwar eine Reihe von Hinweisen auf ein partizipatives Verfahren gegeben werden, ihre substantielle Bedeutung jedoch unklar bleibt. Im Prinzip verspricht der Sachplan ein formal strukturiertes Verfahren, macht jedoch nicht deutlich, ob die oben eingeführten qualitativen Kriterien der Stakeholder-Integration eingelöst werden. Dies gilt sowohl den innerschweizerischen Prozess wie auch außenpolitisch, also gegenüber den Nachbarstaaten. An dem Konzept für die regionale Partizipation wird noch gearbeitet (BFE 2008, S. 38).

Exkurs

Bei einer sachorientierten Diskussion sind zwei Ebenen zu unterscheiden: (1) die symbolische Ebene, auf der erklärt wird, was das Ziel ist und wie es begründet wird (konzeptionelles Ziel und Argumente für die Ausrichtung des Gesamtkonzeptes), (2) die streng-inhaltliche Ebene. Auf den Zusammenhang von (1) und (2) bezieht sich an dieser Stelle die Hauptbeobachtung: Versprechen einer offenen und transparenten Informationspolitik und Teilnahme an Anhörungsverfahren werden weiterhin gegeben, aber gleichzeitig zeigt sich eine Fokus-

sierung auf Regierungsorganisationen und etablierte Entscheidungsträger, d.h. ein enges traditionell-repräsentatives Aushandlungssystem, in dem es punktuell auch eine Beteiligung der Nachbarstaaten geben könnte.

Auf der formal-inhaltlichen Ebene wurde eine Reihe von Präzisierungen eingeführt. Auf der symbolischen Ebene gibt es zudem eine Reihe von z.T. grundsätzlichen Veränderungen. Die technisch-planerische Seite wird dabei insgesamt stärker in den Vordergrund gestellt und ein höheres Maß an formaler Klarheit geschaffen. Gleichzeitig wird aber auch der soziale Kontext des Standortsuch- und -findungsprozesses, der in beiden Entwurfsfassungen des Sachplans die Einladung der Beteiligung potentiell betroffener Nachbarstaaten zumindest als angestrebte Option klar vorsah, jetzt deutlich schwächer gewichtet. Aus substantiellen Versprechen, die den Wunsch auf verstärkte Partizipation, Transparenz und Einbindung der Betroffenen incl. der sich betroffen fühlenden Akteure aufgreifen, wurde ein Rückzug auf formale, im internationalen Kontakt nicht unübliche Konventionen (s. dazu Sachplan 2008, S. 86f).

Aus den tendenziell antizipierten Möglichkeiten von Konflikten und dem damit notwendigen Konfliktmanagement wurden in der verabschiedeten Sachplan-Fassung Fragen des „Wissensmanagements“ und des Umgangs mit „Unsicherheit“, die sowohl von den Entsorgungspflichtigen als auch den anderen zuständigen Akteuren professionell bearbeitet werden sollten (Sachplan 2008, S. 39), aufgeführt. Konsultationen dagegen könnte es in diesem Zusammenhang geben, was jedoch wiederum nichts Ungewöhnliches ist.

3. Beschreibung der vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Akteure

3.1. Nationale Ebene, insbesondere Ausschuss der Kantone und Expertengremien

(Wer wird beteiligt, was sind die Kompetenzen, welche Einflussmöglichkeit, womit werden sie begründet?)

Die Information der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Akteure sind am Ende jeder der 3 Etappen vorgesehen, die letztlich mit dem Rahmenbewilligungsgesuch abschließen.

Die Kantone werden dabei in besonderer Weise in die Verantwortung genommen. Sie werden ein zentrales Gremium mit hoher Verantwortung im Vermittlungsprozess sein (vgl. zum Ausschuss der Kantone z.B. Sachplan 2008, S. 81-83). Aber auch den Gemeinden, so sie „betroffen“ sind und im Planungssperimeter liegen, wird ein erheblicher Stellenwert zugewiesen. Gemeinden werden, wenn auch nicht deutlich ausgeführt, wahrscheinlich zentrale Akteure der regionalen Partizipation zusammen mit dem BFE sein (z.B. Ressourcenabschätzung für die regionale Partizipation, Eruiere gegenwärtiger und zukünftiger Konflikte, vgl. Sachplan 2008, S. 84, Pkt. 14.7, 14.10, 14.11).

Dass Nachbarstaaten dabei eine Rolle spielen, erscheint möglich, bleibt jedoch auf der Ebene einer Kann-Bestimmung (z.B. bei der Zusammensetzung des Ausschuss des Kantone, der als Nachfolger der Begleitgruppe eingerichtet werden soll). Dies erscheint einerseits nachvollziehbar, da unklar ist, ob Nachbarstaaten „betroffen“ sein werden. Andererseits wäre hier eine eindeutigere Positionierung für den Fall der Betroffenheit von Nachbarstaaten wünschenswert. Am Beispiel dieses Ausschusses der Kantone wird jedoch das grundsätzliche Dilemma der mangelnden Präzision bei partizipativen Aspekten im verabschiedeten Sachplan deutlich. Es finden sich keine verlässlichen Hinweise darauf, was auf der Zielebene angestrebt wird und ob betroffene Nachbarstaaten auf gleicher Augenhöhe mit schweizerischen Akteuren behandelt werden (symbolische Ebene). Die konkreten inhaltlich-konzeptionellen Überlegungen werden ins unbestimmte Handeln der zentralen Akteure verlegt (BFE, Ausschuss der Kantone). Entsprechend ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Nachbarstaaten selbst keine starke Position in diesem Kontext einnehmen können.

3.2. Regionale / Lokale Ebene

Die zentrale Frage hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten der deutschen Seite ist eng mit der Frage nach der Abgrenzung der sog. Standortregion verbunden. Im Sachplan wird die Standortregion klar definiert (vgl. Sachplan, S. 41). Es handelt sich um Gemeinden (nicht im allgemeineren Sinne um Kommunen), die ganz oder teilweise im sog. *Planungsperimeter* liegen, und um zusätzliche Gemeinden, bei denen eine *besondere Betroffenheit* gegeben ist. Diese Definition enthält einen für deutsche Planer ungewöhnlichen Begriff, nämlich den des Planungsperimeters. Er bezeichnet den geographischen Raum, welcher durch die Ausdehnung des geologischen Standortgebiets unter Berücksichtigung von möglichen Anordnungen der benötigten Anlagen an der Oberfläche festgelegt wird. Damit entspricht der Planungsperimeter etwa einer normativ festzulegenden Planungsgebietsgrenze, vergleichbar der Grenze des räumlichen Geltungsbereichs eines Plans, z.B. Bebauungsplans, in Deutschland. Er wird somit erst im Verfahren unter Berücksichtigung der baulichen Anlagen an der Oberfläche normativ festgelegt. Es ist davon auszugehen, dass deutsche Gemeinden nicht im Planungsperimeter liegen werden, da weder die unterirdische Lagerung noch die möglichen oder benötigten Anlagen an der Oberfläche auf deutscher Seite liegen können. Für die deutsche Seite spielt die Abgrenzung des Planungsperimeters dennoch insofern eine Rolle, als sich aus einer zu engen Festlegung ergeben kann, dass deutsche Gemeinden nicht zur Standortregion gehören können.

Ein zweiter wichtiger Begriff für die Festlegung der Standortregion ist die „besondere Betroffenheit“ (vgl. Sachplan, S. 41f.): Laut Sachplan können auch außerhalb des Planungssperimeters liegende Gemeinden *zusätzlich* zur Standortregion gezählt werden, wenn eine *besondere Betroffenheit* gegeben ist. In begründeten Fällen können – laut Sachplan – *deshalb* weitere Gemeinden zur Standortregion gezählt werden, wenn sie zum einen *direkt angrenzend* zu den Gemeinden im Planungssperimeter liegen *und* durch den lokalen Baustellenverkehr, den lokalen Anlieferungsverkehr und weitere Infrastrukturbauten wie Umladestationen etc. betroffen sind oder aus dem Blickwinkel der natürlich vorhandenen räumlichen Abgrenzungen wie Höhenzüge oder Gewässer zur näheren Region gezählt werden oder regionalwirtschaftlich stark mit den Standortgemeinden verbunden sind, bspw. durch Labelprodukte wie wichtige touristische Attraktionspunkte etc.

Erfreulich ist zunächst, dass die Standortregion nicht rein schematisch festgelegt wird. Als mögliche Betroffenheitskriterien werden der Baustellenverkehr, der Anlieferungsverkehr und weitere Infrastrukturbauten wie Umladestationen etc. benannt. Weiterhin gehören hierzu natürlich vorhandene räumliche Abgrenzungen wie Höhenzüge oder Gewässer. Und schließlich werden auch sozio-ökonomische Verflechtungen berücksichtigt, so zum Beispiel Gemeinden, die regionalwirtschaftlich stark mit den Standortgemeinden verbunden sind, bspw. durch Labelprodukte wie wichtige touristische Attraktionspunkte etc.

Allerdings ist für die Feststellung einer besonderen Betroffenheit eine Begründung erforderlich. Es ist jedoch nicht klar, wie im Konfliktfall damit verfahren wird, d.h. wer darüber entscheidet, ob eine Begründung ausreicht oder ob ein Einspruchsrecht wahrgenommen werden kann. Es wäre wünschenswert, wenn die Feststellung der besonderen Betroffenheit großzügig gehandhabt würde. Dies ist jedoch nicht zu erwarten, da damit u.a. auch aufwändige Maßnahmen zur Umsetzung einer regionalen Entwicklungsperspektive oder Kompensationszahlungen verbunden sein können.

Der Begriff der „besonderen Betroffenheit“ wird im Sachplan daher sehr eng definiert. Dazu gehört, dass dem Kriterium, dass eine Gemeinde direkt an eine im Planungssperimeter liegende Gemeinde angrenzt, bei der Feststellung der besonderen Betroffenheit eine große Bedeutung beigemessen wird. Sofern dieses „Nachbarschaftskriterium“ tatsächlich als ein Ausschlusskriterium angesehen wird, bedeutet dies, dass sich eine besondere Betroffenheit nur für Gemeinden ergeben kann, die direkt an eine im Planungssperimeter liegende Gemeinde angrenzen. Wenn eine Gemeinde nicht direkt an eine im Planungssperimeter liegende Gemeinde angrenzt, kann sie im Umkehrschluss nicht zur Standortregion zählen, auch wenn andere Kriterien erfüllt sind. Dies ist aus deutscher Sicht deutlich zu hinterfragen, ge-

rade auch angesichts der relativ geringen räumlichen Ausdehnung vieler Gemeinden in Baden-Württemberg.

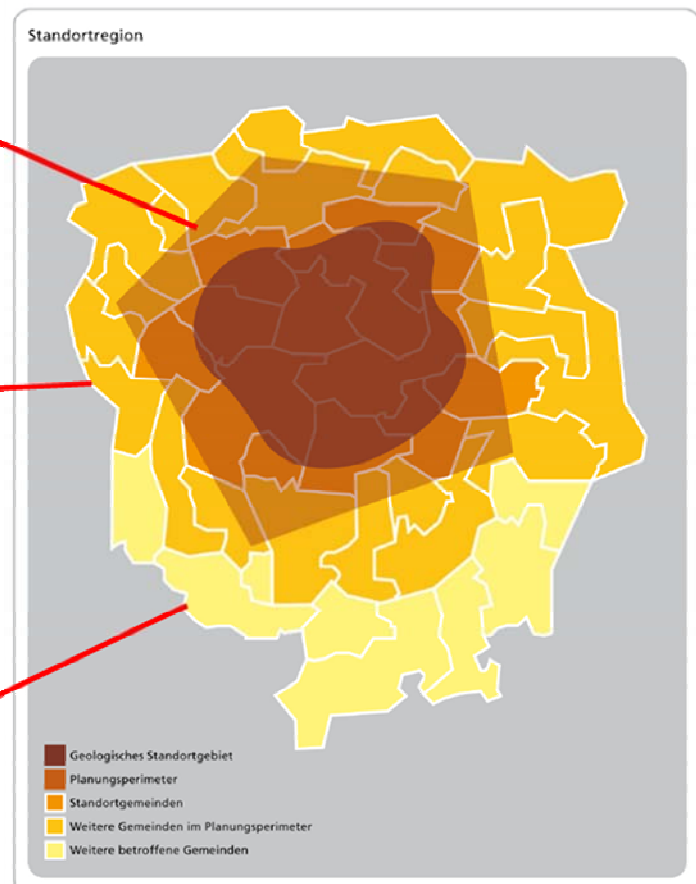
Die Anwendung des Nachbarschaftskriteriums hätte weit reichende negative Konsequenzen für die Beteiligung der deutschen Seite. Problematisch wäre es für eine deutsche Beteiligung zum Beispiel dann, wenn der Planungssperimeter auf schweizerischer Seite keine Grenzgemeinde umfasst, da dann keine deutsche Gemeinde zur Standortregion zählen würde.

Gleichwohl ist die Formulierung im Sachplan nicht ganz eindeutig. In den beiden Sätzen der „Definition“ wird ein Zusammenhang hergestellt („deshalb“), der sich logisch nicht nachvollziehen lässt (Sachplan, S. 41). Eine weitere Klärung ist hier angeraten.

Planungssperimeter wird vom BFE provisorisch festgelegt und im Verfahren konkretisiert

Standortgemeinden und weitere Gemeinden im Planungssperimeter sind die Gemeinden, die ganz oder teilweise im formal festzusetzenden Planungsgebiet für das geologische Tiefenlager liegen; d.h. es handelt sich um alle Gemeinden, in denen sich möglicherweise unter- oder oberirdische Anlagen im Zusammenhang mit dem geologischen Tiefenlager direkt liegen, dabei wird es sich nicht um deutsche Gemeinden handeln

Weitere betroffene Gemeinden sind nach der Abbildung und bei einer „engen“ Auslegung des Textes solche Gemeinden, die in jedem Fall direkt an die weiteren Gemeinden im Planungssperimeter angrenzen, d.h. eine gemeinsame Grenze haben; würden die weiteren Gemeinden im Planungssperimeter direkt an der Staatsgrenze liegen, dann könnten auch deutsche Gemeinden zur Standortregion gehören, an dem falls nicht.



Quelle: Sachplan geologisches Tiefenlager. Abbild. 4, S. 24

Hinsichtlich der Frage, wer entscheidet, welche deutsche Gemeinde in eine Standortregion einbezogen wird, ist zunächst zu klären, ob tatsächlich nur direkt an Gemeinden im Planungssperimeter angrenzende Gemeinden einbezogen werden können. Dies hätte zur Folge, dass in Deutschland maximal die Grenzgemeinden zur Schweiz in die Standortregion einbezogen werden könnten. Aus sachlichen Gründen erscheint dies nicht gerechtfertigt (z.B. „La-

belprodukte“, Tourismus, Attraktivität von Wirtschaftsstandorten). Auf den relativ kleinen Flächenzuschnitt der Gemeinden in Baden-Württemberg wurde bereits hingewiesen.

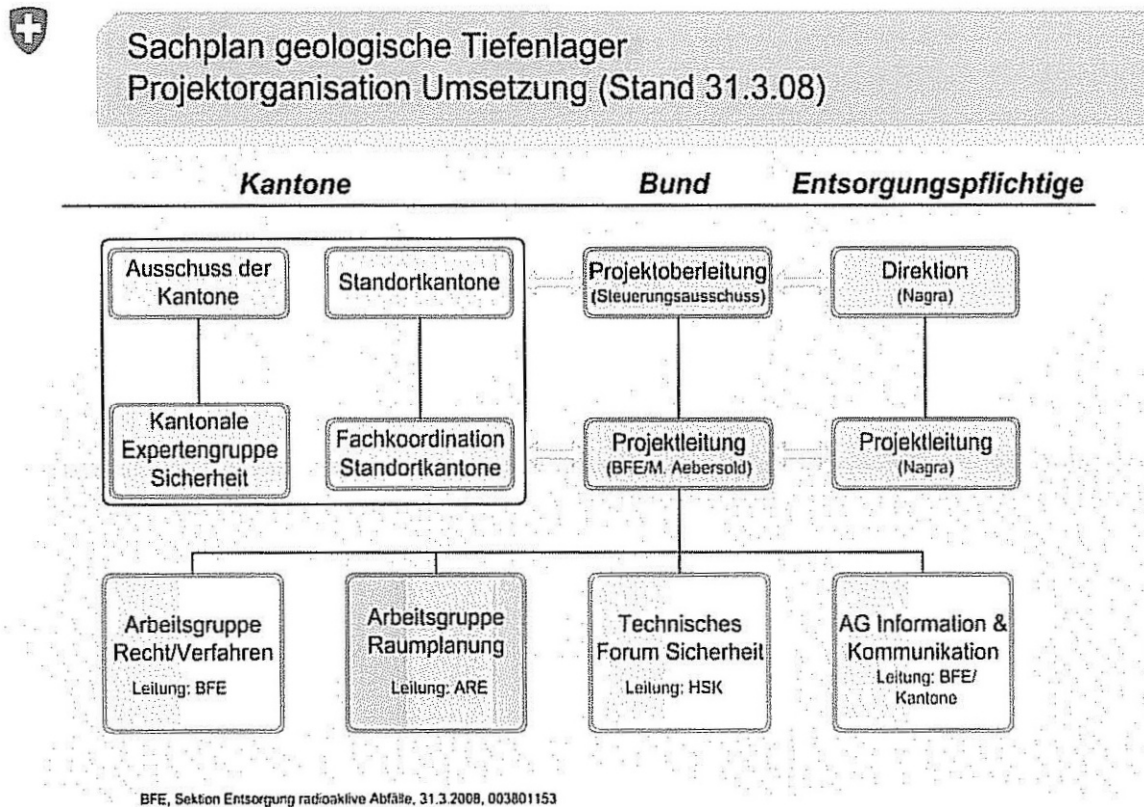
Verfahrensmäßig sind die Schritte weitgehend geregelt: Grundsätzlich erfolgt die Festlegung der Standortregion im Verlauf von Etappe 1. Das BFE legt in Zusammenarbeit mit ARE und Standortkantonen einen provisorischen Planungssperimeter fest. Dieser wird im Ergebnis des folgenden Anhörungsverfahrens (auch unter Beteiligung der Nachbarstaaten) konkretisiert. Vorschläge zum Einbezug von deutschen Gemeinden müssten also spätestens im Anhörungsverfahren gemacht werden, wenn sie zuvor nicht bereits einbezogen worden sind. Es ist für die Autoren nicht ersichtlich, wer letztlich darüber entscheidet, ob und welche Gemeinden über den Perimeter hinaus konkret aufgrund ihrer begründeten Ausnahmesituation ebenfalls als „betroffen“ gelten.

Kantone können den Perimeter mitbestimmen und im Konfliktfall vor der Entscheidung des Bundesrates ein Bereinigungsverfahren verlangen. Sie haben insgesamt eine im Vergleich zum Vorentwurf des Sachplans gestärkte Position im Verfahren, die sich auch auf die Position deren zugehörigen Gemeinden niederschlägt. Es gehört nicht zum Aufgabenbereich Schweizer Kantone, die Interessen deutscher Gemeinden zu vertreten. Daher ist nicht zu erwarten, dass sie sich für die Belange der deutschen Gemeinden einsetzen werden. Die Einbindung der deutschen Kreisebene oder des Regierungsbezirks mit den dort vorhandenen Ressourcen ist im Sachplan nicht vorgesehen. Insofern besteht die Gefahr, dass die Belange deutscher Gemeinden nur unzureichend gewahrt werden können. Der Sachplan spricht ausdrücklich von Gemeinden und nicht von Kommunen. Hieraus ergibt sich auf deutscher Seite eine Ungleichbehandlung von Landkreisen und kreisfreien Städten. All dies sollte ein Gegenstand weiterer Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz sein.

Gehört eine Gemeinde zur Standortregion, so sind die Mitwirkungsmöglichkeiten weiterer Beteiligter weit reichend. Der Einbezug der „Gesellschaft“ wird mit der Partizipation in den Standortregionen gefördert (Sachplan 2008, S. 27). Zur „Gesellschaft“ können die interessierte Bevölkerung sowie Interessenorganisationen, politische Parteien, Verbände usw. gehören. Sie können in jeder Etappe an der Vorbereitung der Stellungnahme der Gemeinden aus dem jeweiligen Planungssperimeter mitwirken und im Rahmen der Anhörungen Stellung nehmen.

4. Konkrete Fragestellungen zur Bewertung des Sachplans

4.1. Welche Gruppen werden eingerichtet und wie stehen sie im Zusammenhang?



(Quelle: BFE)

Der „Ausschuss der Kantone“ hat ähnlich wie die frühere Begleitgruppe weiterhin eine starke Stellung im Abstimmungsprozess zwischen den verschiedenen Akteuren, die am Entscheidungsprozess beteiligt sind. Er soll insbesondere die Kooperation zwischen dem Bund, den politischen Repräsentanten der Standortkantone, der betroffenen Nachbarkantone und der betroffenen Nachbarstaaten sicherstellen. Betroffene Gebietskörperschaften der Nachbarstaaten (Bundesländer resp. Regionen) werden dort vertreten sein, heißt es im Anhang (Sachplan 2008, S. 86). Ob den nachbarstaatlichen Akteuren aber auch substantielle Rechte eingeräumt werden, wird nicht präzisiert. Dies schließt die Möglichkeit nicht aus, ist aber auch nicht sichergestellt. Da der Ausschuss der Kantone die Tätigkeiten der Kantone aufeinander abstimmt und für die Anhörungen innerhalb der Etappen 1 bis 3 die Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Entsorgungspflichtigen koordiniert, besitzt er im Verfahren eine Schlüsselstellung. Auch sicherheitstechnische Fragen der Kantone werden von ihm an die kantonale Expertengruppe Sicherheit oder das Technische Forum Sicherheit weitergeleitet (Sachplan 2008, S. 83, Pkt 12.7)

Die "Kantonale Expertengruppen Sicherheit" berät die Kantone bei der Begutachtung sicherheitstechnischen Unterlagen der Entsorgungspflichtigen (Sachplan 2008, Anhang 5, Kap. 13) Sie wird von den Entsorgungspflichtigen finanziert und erhält vom Ausschuss der Kantone ihr Budget (ebd., Pkt. 12.9). Sie erarbeitet für die Anhörungen die Grundlagen für die Stellungnahmen der Kantone (ebd., Pkt 13.3).

Das „Technisches Forum Sicherheit“ hat Mitspracherechte und wird eingerichtet, um eine Plattform zur Beantwortung aller technischen und wissenschaftlichen Fragen zur Sicherheit und Geologie zu gewährleisten (BFE 2008, S. 8). Zwar heißt es im Sachplan, dass das Technische Forum Sicherheit allen Akteurinnen und Akteuren zugänglich ist (Sachplan 2008, S. 75), allerdings ist nicht deutlich, wie die Qualität und Ausführlichkeit der Beantwortung der eingereichten Fragen sichergestellt wird (s.o. Kap. 3.2).

„Die Gemeinden der Standortregionen können sich im Rahmen einer regional organisierten Partizipation mit raumplanerischen und sozioökonomischen Belangen befassen und die regionalen Interessen im Auswahlverfahren vertreten.“ (Sachplan 2008, S. 6) Diese schwach definierte Kann-Bestimmung gibt auch auf der „partizipationsstarken“ regionalen Ebene keine Hinweise, ob das anzunehmende Spannungsverhältnis zwischen kommunalen und kantonalen Interessen ein Forum erhält, in dem die unterschiedlichen Positionen bearbeitet werden.

Regionale Partizipation erfolgt in sehr klein geschnittenen regionalen Einheiten ab Etappe 1, die im Vergleich zu früheren Sachplanversionen irritierend wirkt und eine intensive Beteiligung von Akteuren aus den Nachbarstaaten nicht sehr wahrscheinlich macht (s. dazu der enge Zuschnitt der Planungssperimeter). Weitere Stakeholder jenseits kommunal betroffener Akteure und Gebietskörperschaften sind ausgeschlossen (Vgl. dazu Sachplan 2008, Abb. 5).

Zusammenfassung: Die Gruppen deutscher Akteure, die Chancen besitzen, substantiell eingebunden zu werden, sind

- die deutsche *Bundesregierung* und
- u.U. deutsche *Gemeinden*, die in deutlicher Nähe zur Standortgemeinde liegen, sowie
- vermutlich auch die *Bundesländer von Nachbarstaaten* im Ausschuss der Kantone.

4.2. Resultieren Schwächen für oder eine Benachteiligung der deutschen Seite daraus, die evt. auf Ebene der Regierungsvertreter zu klären sind?

Es ist hervorzuheben, dass die „Engführung“ auf ein konventionelles Planungsverfahren mit der herausgehobenen Bedeutung der kantonalen Ebene einer konstruktiven Beteiligung deutscher Stakeholder an einem Entscheidungsverfahren, das möglicherweise auch auf

grenznahe Endlagerstandorte abzielt, wenig Gestaltungsspielraum gibt. Gerade die häufig geforderte Balance zwischen offiziell zuständigen und etablierten Stakeholdern, den Regierungsorganisationen und den zivilgesellschaftlichen Institutionen wird nicht offensiv angegangen und stellt die Möglichkeit in Aussicht, dass sich Konflikte der Vergangenheit in ähnlicher Weise wiederholen. Anhörungs- und Informationsrechte allein sind an dieser Stelle formal zwar notwendig, stellen jedoch nicht die geforderte Transparenz und Offenheit her, die Voraussetzung bei einem Entscheidungsprozess sind, der eine substantielle Öffentlichkeitsbeteiligung neben der Beteiligung der formal zuständigen Akteure (insbesondere aus den zuständigen Regierungsorganisationen) vorsieht.

Im Hinblick auf die Festlegung der Standortregion gibt es Handlungsbedarf auf der Ebene der Regierungsvertreter. Dazu gehören die Klärung der oben angesprochenen Fragen (z.B. hinsichtlich einer engen oder weiteren Auslegung von Planungssperimetern und besonderer Betroffenheit) und der Beteiligungsmöglichkeiten für Gemeinden, die nicht Grenzgemeinden sind und die deutschen Landkreise, sofern sie betroffen sind. Zudem sollten Vertretungsrechte der deutschen Interessen in Konfliktfällen angesprochen werden.

4.3. Sind deutsche Kommunen hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten schlechter gestellt als Schweizer Kommunen?

Hinsichtlich deutscher Gemeinden sollten für die Beurteilung einer Benachteiligung verschiedene Aspekte geprüft werden.

1. Berücksichtigung ihrer Belange in materieller Hinsicht im Auswahlverfahren

Auch wenn dies im Sachplan nicht ausdrücklich beschrieben ist, so muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass bei dem Vergleich von Standorten und der Bewilligung eines Standorts die Ermittlung und Bewertung von Auswirkungen durch das Vorhaben unabhängig davon erfolgt, ob sie auf Schweizer Gebiet entstehen oder nicht. Etwas anderes lässt sich jedenfalls dem Sachplan nicht entnehmen und würde auch den oben in Kap. 2.1 genannten Vorgaben widersprechen. Auch die sozioökonomischen Untersuchungen sollen sich auf eine gesamte Standortregion beziehen, die nach geographischen und wirkungsbezogenen Kriterien definiert wird und nicht anhand der Staatsgrenze. Dies gilt sowohl für gesundheits-, umwelt-, sozio-ökonomische Kriterien, die allesamt nicht systematisch auf Staatsgrenzen bezogen werden.

2. Stellung im Verfahren

Anders sieht es bezüglich ihrer Stellung im Verfahren aus. Problematisch sind hierbei insbesondere drei Gesichtspunkte.

Zum einen determiniert die Festlegung der Standortregion die Stellung der zugehörigen Gemeinden im weiteren Verfahren. Nur die dort erfassten Gemeinden sind in den regionalen Partizipationsgremien vertreten. Ebenso ist die Standortregion der Gegenstand für sozio-ökonomische Untersuchungen, Entwicklungsperspektiven und ggf. Kompensationen. Über die Definition der Planungssperimeter sowie der möglichen Erweiterung der definierten Region um Gemeinden, die zwar außerhalb des Perimeters liegen, aber aus besonderen Gründen einbezogen werden, erfolgt also die zentrale Weichenstellung der Stellung einer Gemeinde im Verfahren. Die Entscheidung über die Festlegung der Standortregion trifft vermutlich das BFE im Einvernehmen mit dem ARE und dem Standortkanton. Eine ausdrückliche Regelung über die Letztentscheidung ist im Sachplan nicht enthalten. Die Bundesrepublik kann zwar über ihren Vertreter im Ausschuss der Kantone über die Kriterien mit beraten, hat jedoch keine Mitentscheidungsbefugnis. In einem worst case wäre demnach denkbar, dass eine deutsche Gemeinde durch die Wahl des Perimeters oder die konkrete Anwendung der Ausnahmeregel nicht zum Zuge kommt, obwohl sie vergleichbar betroffen ist wie die einbezogenen Schweizer Gemeinden. Während eine deutsche Gemeinde kein Mittel hätte, eine Einbeziehung zu erzwingen, stünde einer Schweizer Gemeinde zumindest die Chance offen, dass sie ihren Kanton zu einem Veto gegen den Vorschlag des BFE bewegt.

Der zweite problematische Gesichtspunkt ist die Frage, wie mit der Tatsache umgegangen wird, dass Kantone wichtige Aufgaben bei der Einrichtung und Ausübung der regionalen Partizipationsgremien einnehmen. Denn sie umfassen nur Schweizer Gemeinden. Es bleibt unklar, ob die Kantone im Sachplanverfahren auch die Interessen der deutschen Gemeinden vertreten sollen, ob sie die deutschen Gemeinden organisatorisch in die Partizipation einbinden oder ob dies durch BFE oder die Bundesrepublik Deutschland erfolgen soll.

Drittens ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass nach dem Wortlaut und Organigramm die kantonale Expertengruppe nur den Kantonen und daher nur der Schweizer Seite zur Verfügung steht. Die ESchT kann aus systematischen Gründen die Rolle der kantonalen Expertengruppe für die Belange der deutschen Gemeinden nicht ersetzen.

3. Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit im rechtlichen Sinn durch übergeordnete Vorgaben

Eine wesentliche Rechtswirkung entwickelt das Sachplanverfahren dahingehend, dass in den betroffenen Regionen Kantone und Gemeinden in ihren Planungshoheiten beeinträchtigt werden. Sie haben zwar Anspruch auf eine möglichst kollisionsarme Planung und ein Berei-

nigungsverfahren im Konfliktfall. Gleichwohl kann der Schweizer Bund verbindlich Planungsverbote festlegen. Dies gilt selbst dann, wenn es sich nur noch um die Reserveoption handelt, da ein anderer Standort favorisiert und verfolgt wird. Die Festlegung von Planungsverböten oder der Pflicht zur Integration der Bundesplanung in die eigene Planung kann der Schweizer Bund nur für Kantone und Schweizer Gemeinden vornehmen, nicht für das deutsche Hoheitsgebiet. Insoweit sind deutsche Gemeinden gegenüber den Schweizer Gemeinden im Vorteil.

4. Recht auf Kompensation von Nachteilen

Im Sachplan wird erläutert, dass es kein Anspruch von Standortregionen und damit jedenfalls indirekt von Gemeinden auf Kompensationsmaßnahmen gebe. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass es im Ausland häufig solche Leistungen gebe und es nach dieser Erfahrung auch in der Schweiz dazu kommen könne. Es wird auch festgelegt, dass hierfür Beiträge bei den Entsorgungspflichtigen erhoben werden dürften. Die gewählte Formulierung zielt vermutlich darauf ab sicherzustellen, dass kein Präzedenzfall für andere Sachplanverfahren geschaffen wird. Ob nach Schweizer Recht tatsächlich, wie im Sachplan erläutert, kein Kompensationsanspruch besteht, kann hier nicht beurteilt werden. Die Autoren verstehen die Passage so, dass eine Kompensation nach den vorgeschlagenen Verfahren am Ende beabsichtigt ist. Dabei ist offensichtlich keine systematische Schlechterstellung deutscher Gemeinden geplant. Denn im Sachplan wird ausdrücklich erwähnt, dass auch deutsche Gemeinden Teil einer Standortregion sein können. Es bleibt aber hier bei der oben beschriebenen Problematik, dass weder eine deutsche Gemeinde noch die deutschen Regierungsvertreter darüber mitentscheiden können, ob die Gemeinde zur Standortregion gezählt wird. Damit ergeben sich indirekt auch mögliche Auswirkungen für Kompensationen. Außerdem ist insgesamt unklar, ob es konzeptionell bei der Partizipation und den Ergebnissen der Verfahren eine Stufung der Gemeinden je nach Standortnähe oder Ähnliches geben soll. Hier müssen die Details der derzeit laut Erläuterungsbericht in Arbeit befindlichen Konzeption der regionalen Partizipation abgewartet werden.

4.4. Gibt es Vorschläge zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten deutscher Kommunen?

- Es sollte sichergestellt sein, dass die Wahl der Planungserimeter und die Festlegung der „besonderen Betroffenheit“ bei der Zusammensetzung der Standortregion nicht so erfolgt, dass eine Ungleichbehandlung von deutschen und Schweizer Gemeinden erfolgt. Dazu sollte dem deutschen Vertreter im Ausschuss der Kantone ein Vetorecht zustehen oder es sollte vor Beginn des Verfahrens eine gesonderte

Übereinkunft zwischen Schweiz und BRD getroffen werden, die eine rechtzeitige Information über die voraussichtliche Zusammensetzung vorsieht und eine konsensorientierte Entscheidung über den Konflikt ermöglicht.

- Es sollte ein gemeinsames Verständnis geschaffen oder eine gesonderte Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland getroffen werden, dass auch deutsche Kreise sich an die kantonale Expertengruppe wenden können, wenn sie vergleichbar betroffen sind wie Schweizer Kantone.
- Es sollte eine gemeinsames Verständnis geschaffen oder eine gesonderte Vereinbarung getroffen werden, dass auch deutsche Gemeinden, Stakeholder und Bürger sich an die das Technische Forum Sicherheit wenden können, wenn sie vergleichbar betroffen sind. Dass dies zumindest teilweise beabsichtigt ist, ergibt sich aus der Definition im Pflichtenheft, nach der „Gemeinwesen betroffener Nachbarstaaten“ adressiert sind. Allerdings wäre es wünschenswert, Klarheit zu schaffen, ob die genannten Gruppen hierunter gefasst werden können.
- Es sollte eine Vorabverständigung geben, wie die ggf. erforderliche Einbindung deutscher Gemeinden in die regionale Partizipation erfolgt, welche Rolle hierbei BFE und die Kantone spielen und welche Rollen die deutsche Bundesregierung, die Landesregierung Baden-Württemberg sowie die deutsche Begleitkommission haben sollen.
- Deutschen Kommunen, die in der Standortregion liegen, sollte auf Wunsch ermöglicht werden, sich vom Landkreis vertreten zu lassen.
- Da die zentrale Einbindung Deutschlands im Fall der Betroffenheit über den „Einsatz“ im Ausschuss der Kantone erfolgt, sollte allgemein geklärt werden, welche Rechte und Pflichten mit dem in Deutschland nicht gebräuchlichen Begriff verbunden sind.
- Von der deutschen Seite sollte darauf hingewirkt werden, dass die Standortregion räumlich nicht zu eng festgelegt wird. Insbesondere sollten (vor allem im Hinblick auf zu erwartende grenzüberschreitende Auswirkungen eines Geologischen Tiefenlagers) auch solche Gemeinden mit zur Standortregion gehören können, die nicht direkt an die Standortgemeinden und weiteren Gemeinden im Planungssperimeter angrenzen, für die sich aber auch eine Betroffenheit im Sinne "weiterer betroffener Gemeinden" ergibt.

5. Literatur

- Sachplan – verabschiedeter Sachplan: BFE / UVEK – Bundesamt für Energie / Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 2008: Sachplan geologische Tiefenlager. Konzeptteil, Version 2.4.08, 92 Seiten.
- BFE – Bundesamt für Energie, 2008: Sachplan geologische Tiefenlager. Erläuterungsbericht, 2.4.08, 58 Seiten.