



Stellungnahme der ESchT zum grenzüberschreitenden Zugang zu Rechtsschutz zugunsten von Privatpersonen, Umweltverbänden und Gemeinden in Bezug auf Schweizer geologische Tiefenlager

Autoren:

Prof. Dr. J.-D. Eckhardt
G. Enste
Dr. P. Hocke
B. Kallenbach-Herbert
Prof. Dr. K.-H. Lux
Dr. J. Mönig
Prof. Dr. Dr. B. Müller
Dr. E. Nitsch
Prof. Dr. S. Schlacke
Prof. Dr. S. Siedentop

Leitung:

Dr. W. Hund (BfS)
März 2017

Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager

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

Kontakt:

Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH

Hr. Karsten Schüler

Schwertnergasse 1

50667 Köln

Karsten.Schueler@grs.de

Tel.: +49 (0) 221-20 68-689

Fax: +49 (0) 221-20 68-734

Internet: www.escht.de

Anmerkung:

Dieser Bericht ist von der Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) erstellt worden.

Der Bericht kann unter Quellenangabe zitiert und auszugsweise reproduziert werden.

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Anlass, Ziel, Gegenstand und Gang der Stellungnahme	6
2. Die Aarhus-Konvention: Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten	8
2.1. Information in Umweltangelegenheiten	8
2.2. Beteiligung der Öffentlichkeit.....	9
2.3. Zugang zu Rechtsschutz für Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen.....	11
2.3.1 Überprüfungsrechte bei Verletzung von Informationsansprüchen	11
2.3.2 Überprüfung von Entscheidungen mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit.....	12
2.3.3. Überprüfung von Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht.....	13
2.4. Grenzüberschreitende Anwendung der Aarhus-Konvention	16
3. Änderungen des schweizerischen Rechts aufgrund der Aarhus-Konvention insbesondere in Bezug auf geologische Tiefenlager	17
3.1. Zulassung eines geologischen Tiefenlagers	17
3.2. Zugang zu Umweltinformationen.....	18
3.3. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	20
3.4. Zugang zu Rechtsschutz: kein Änderungsbedarf wegen Vorbehalts.....	21
3.5. Bewertung der Vereinbarkeit des schweizerischen Rechts mit der Aarhus-Konvention	22
4. Zugang zu Rechtsschutz nach geltendem schweizerischen Recht in Bezug auf geologische Tiefenlager	24
4.1. Beschwerdeberechtigung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts	25
4.2. Beschwerdeberechtigung von Umweltverbänden	25
4.3. Beschwerdeberechtigung von Gemeinden	28
4.4. Zwischenergebnis.....	29
5. Deutsche Rechtslage im Vergleich zum schweizerischen Recht.....	31
5.1. Zugang zu Rechtsschutz in Deutschland in Bezug auf Endlager	31
5.1.1 Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts	32
5.1.2 Klagebefugnis von Umweltverbänden	33
5.1.3 Klagebefugnis von (Standort-)Gemeinden und ihren Einwohner und Einwohnerinnen.....	34
5.1.4 Erweiterung des Rechtsschutzes in der Formulierungshilfe zur Überarbeitung des StandAG	35
5.2. Vergleich zum schweizerischen Rechtsschutz.....	35
6. Referenzen	38
7. Abkürzungsverzeichnis.....	41

Zusammenfassung

Die Schweiz hat im Jahr 2014 das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, die sog. Aarhus-Konvention (AK), ratifiziert. Die AK aus dem Jahr 2001 ist für die Schweiz am 01.06.2014 in Kraft getreten. Sie beinhaltet drei Regelungsbereiche, womit die Mitgliedstaaten verpflichtet werden,

- der Öffentlichkeit ein Zugangsrecht zu Informationen einzuräumen,
- die allgemeine und die betroffene Öffentlichkeit in umweltbezogenen Verfahren zu beteiligen und
- Einzelnen und Verbänden Rechtsschutz über den Zugang zu Gerichten oder einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle einzuräumen.

Die Schweiz hat sich zwei Vorbehalte zur Aarhus-Konvention einräumen lassen. Diese betreffen:

- den Ausschluss des Zugangs zu Informationen, die vor dem 01.07.2006 durch Behörden erzeugt wurden oder die diese erhalten haben und die Kernenergieanlagen betreffen. Für den Zugang zu Informationen über die schweizerischen Tiefenlager folgt hieraus, dass nur solche Informationen von der Öffentlichkeit verlangt werden können, die nach dem 01.07.2006 generiert oder in den Besitz der schweizerischen Behörden gelangt sind;
- die Ausnahme vom Zugang zu überindividuellem Rechtsschutz zugunsten von Umweltorganisationen in den Feldern der Kernenergie und des Schutzes vor ionisierender Strahlung. Der schweizerische Vorbehalt zielt darauf, den Zugang zu Rechtsschutz für Nichtregierungsorganisationen, betreffend Anlagenzulassungen zur Erzeugung, Zwischen- oder Endlagerung von radioaktiven Stoffen, auszuschließen. Damit wird ein Beschwerderecht zugunsten einer Umweltorganisation gegen die Bauzulassung eines Schweizer Tiefenlagers ausgeschlossen.

Die Schweiz hat ihr Umweltrecht im Hinblick auf den Zugang zu Umweltinformationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an die Vorgaben der Aarhus-Konvention angepasst. Aufgrund des Vorbehaltes betreffend das Beschwerderecht von Umweltorganisationen ist die Schweiz der Ansicht, dass in Bezug auf Beschwerderechte zur Umsetzung der Aarhus-Konvention keine weiteren Gesetzesanpassungen oder -erweiterungen vorgenommen werden müssen.

Rechtsschutz in Bezug auf Schweizer Tiefenlager ist nach Schweizer Rechtslage wie folgt ausgestaltet: Natürliche und juristische Personen des Privatrechts haben Zugang zu Rechtsschutz, um die Bau- und Betriebsbewilligung eines Tiefenlagers überprüfen zu lassen. Individualrechtsschutz gegenüber der Rahmenbewilligung wird nicht eröffnet. Voraussetzung für eine Beschwerde gegenüber der Bau- und/oder Betriebsbewilligung ist, dass die Person in einem schutzwürdigen, individuellen Interesse berührt ist. Auch Umweltverbände könnten, falls sie juristische Personen des Privatrechts sind, eine individuelle Betroffenheit geltend machen. Schweizerische Gemeinden sind als Gebietskörperschaften beschwerdeberechtigt, wenn sie in ihrer Autonomie betroffen sind oder wenn der umstrittene Hoheitsakt gleich oder ähnlich wie eine Privatperson ihre Rechte beschränkt (z.B. Verletzung ihres Grundeigentums) und der umstrittene Hoheitsakt sie in wichtigen öffentlichen Interessen berührt. Deutsche Gemeinden sind bislang kraft Gesetzes nicht beschwerdebefugt, um eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts (z.B. Planungshoheit) im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens zu rügen. Allenfalls könnten deutsche Gemeinden eine Betroffenheit in eigenen schutzwürdigen Interessen, z.B. Grundeigentum, geltend machen.

Eine darüber hinausgehende Beschwerdebefugnis zugunsten von Gemeinden oder Umweltverbänden, um überindividuelle Interessensberührungen und -verletzungen (= überindividuelle Beschwerdebefugnis), wie etwa Umweltinteressen, in Bezug auf Entscheidungen über Tiefenlager zu rügen, besteht nicht. Hierzu bedarf es der gesetzlichen Anordnung einer Beschwerdebefugnis, die nach Schweizer Recht weder für Gemeinden noch für Umweltverbände für die Überprüfung von Tiefenlagerzulassungen besteht.

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Beschwerdeberechtigungen von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, Umweltverbänden und Gemeinden in Bezug auf Entscheidungen über Schweizer Tiefenlager.

Tabelle 1

	Sachplan geologische Tiefenlager	Rahmenbewilligung	Bau- und/oder Betriebsbewilligung
Natürliche und juristische Personen des Privatrechts (CH)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Beschwerdeberechtigt, wenn eigene Interessen berührt
Natürliche und juristische Personen des Privatrechts (D)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Beschwerdeberechtigt, wenn eigene Interessen berührt
Umweltverbände (CH)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt
Umweltverbände (D)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt
Gemeinden (CH)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Beschwerdeberechtigt, wenn eigene Autonomie berührt
Gemeinden (D)	Nicht beschwerdeberechtigt	Nicht beschwerdeberechtigt	Ggf. beschwerdeberechtigt als Grundstückseigentümer, aber nicht befugt, um Verstoß gegen kommunales Selbstverwaltungsrecht zu rügen

Im Vergleich dazu gibt die nachfolgende Tabelle 2 einen Überblick über die Klagebefugnisse von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, Umweltverbänden und Gemeinden in Bezug auf Entscheidungen über deutsche Endlager.

Tabelle 2

	Feststellungsbescheid über die zur untertägigen Erkundung vorgesehene Standorte gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG	Entscheidung über untertägige Erkundung (§ 17 Abs. 2 StandAG) und Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 2 StandAG	Genehmigung gemäß § 9b Abs. 1a AtG
Natürliche und juristische Personen des Privatrechts (D)	Klagebefugt, wenn Einwohner einer Standortgemeinde (§ 17 Abs. 4 S. 3 StandAG)	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn eigene Rechtsverletzung gerügt wird
Natürliche und juristische Personen des Privatrechts (CH)	Nicht klagebefugt	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn eigene Rechtsverletzung gerügt wird
Umweltverbände (D)	Klagebefugt, wenn gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt
Umweltverbände (CH)	Klagebefugt, wenn gemäß § 3 Abs. 2 UmwRG anerkannt (§ 17 Abs. 4 S. 3 StandAG)	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn gemäß § 3 Abs. 2 UmwRG anerkannt
Gemeinden (D)	Standortgemeinden gemäß § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) oder von Verfahrensvorschriften i.S.v. § 4 Abs. 1 und 1a UmwRG gerügt wird (§ 4 Abs. 3 UmwRG)
Gemeinden (CH)	Nicht klagebefugt	Nicht klagebefugt	Klagebefugt, wenn die Verletzung von Verfahrensvorschriften i.S.v. § 4 Abs. 1 und 1a UmwRG gerügt wird (§ 4 Abs. 3 UmwRG)

Die deutschen Rechtsschutzmöglichkeiten beschränken sich nicht auf einen konzentrierten, das heißt, lediglich auf die Kontrolle der Letztentscheidung über ein Endlager für radioaktive

Abfälle fokussierten Rechtsschutz. Vielmehr sind bereits die der Standortentscheidung vorgelagerten Behördenentscheidungen durch bestimmte Personengruppen (Standortgemeinden, Standortgemeindeeinwohner und -einwohnerinnen, Umweltverbände) kontrollfähig. Dieser vorgelagerte Rechtsschutz soll durch die anstehende Novelle des StandAG noch erweitert werden. Er führt dazu, dass abschnittsweise das Standortauswahlverfahren einer gerichtlichen und zugleich zeitnahen Kontrolle eröffnet wird und die getroffenen Entscheidungen nach Abschluss der gerichtlichen Verfahren in Bestandskraft erwachsen. Die hierdurch gewonnene Rechtssicherheit führt zugleich zu einer Beschränkung des Kontrollumfangs und -maßstabs in Bezug auf die Letztentscheidung über ein Endlager. Der abschnittsweise erfolgende Rechtsschutz kann so eine gerichtliche Kontrolle beschleunigen, den Rechtsschutz effektivieren und vermeidet eine aufgrund des Zeitablaufs tatsächlich ohnehin kaum noch praktikable Kontrolle der Rechtmäßigkeit vorgelagerter Entscheidungen im Rahmen der Überprüfung der Letztentscheidung (Inzidentkontrolle).

Eine Übertragung dieses abgeschichteten, phasenspezifischen Rechtsschutzkonzepts, das eine Kontrolle von vorgelagerten Entscheidungen eröffnet, auf das Schweizer Kernenergiegesetz wäre mit erheblichen Änderungen des Schweizer Rechts verbunden.

1. Anlass, Ziel, Gegenstand und Gang der Stellungnahme

Die ESchT nahm 2007 Stellung zu der Thematik „Beteiligungsrechte und Rechtsstellung von Kantonen, Nachbarstaaten und der Bevölkerung im Bereich der Kernenergie-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung“.¹ Die ESchT kam zu dem Ergebnis, dass die Beteiligung Deutschlands, von Bundesländern und Gemeinden im Rahmen des Sachplanverfahrens den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Sie wünschte sich eine Klarstellung, dass auch Landkreise als „betroffen“ im Sinne des Sachplans gelten und in den regionalen Partizipationsgremien vertreten sein können. Außerdem empfahl sie, konkrete Konfliktschlichtungsmechanismen zu vereinbaren.

Eine Neubewertung der Rechtslage in Abweichung zur ESchT-Stellungnahme aus dem Jahr 2007 ist erforderlich, da sich die Schweizer Rechtslage in Bezug auf Beteiligungsrechte und den Zugang zu Rechtsschutz der Öffentlichkeit sowie von Umweltverbänden und Gemeinden in Bezug auf geologische Tiefenlager geändert hat. Die Schweiz hat im Jahr 2014 das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten,² die sog. Aarhus-Konvention (i.F. AK), ratifiziert. Das Übereinkommen trat für die Schweiz am 1.6.2014 in Kraft.³

Ziel der nachfolgenden Stellungnahme ist es, vor dem Hintergrund der geltenden schweizerischen Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten und im Vergleich mit den deutschen Rechtsschutzmöglichkeiten in Bezug auf Endlager für radioaktive Abfälle zu bewerten, ob eine Erweiterung des Rechtsschutzes für die deutsche Öffentlichkeit, Umweltverbände⁴ und Gemeinden aus Gesichtspunkten wie etwa der Rechtssicherheit erforderlich und sachgerecht wäre.

Hierzu wird zunächst der Inhalt der Aarhus-Konvention vorgestellt (vgl. nachfolgend 2.). Hieraus resultierten Änderungen des Schweizer Rechts, die vorgestellt werden (dazu nachfolgend 3.). Da aufgrund eines Schweizer Vorbehalts keine Änderungen des Rechts auf Zu-

¹ Stellungnahme zum Konzeptteil „Sachplan geologische Tiefenlager“ basierend auf dem Entwurf des Schweizer Bundesamtes für Energie (BFE) vom 11.01.2007, ESchT, 20.03.2007.

² Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters; deutsches Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251.

³ Die Ratifikationsurkunde wurde am 3.3.2014 hinterlegt.

⁴ Im Folgenden umfasst der Begriff „Umweltverbände“ i.S.v. Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention nicht-staatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, Umweltschutzverbände i.S.v. Art. 55 USG und Vereinigungen i.S.v. § 3 UmwRG.

gang zu Rechtsschutz notwendig waren, wird im Anschluss die aktuelle schweizerische Rechtslage zum Zugang zu Rechtsschutz in Bezug auf Schweizer geologische Tiefenlager kursorisch dargestellt (dazu nachfolgend 4.). Im Anschluss wird die geltende und zukünftige deutsche Rechtslage erörtert und abschließend mit jener der Schweiz verglichen (dazu nachfolgend 5.).

2. Die Aarhus-Konvention: Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten

Die Aarhus-Konvention trat 2001 für die Vertragsstaaten in Kraft.⁵ Auch die Europäische Union⁶ und die Bundesrepublik Deutschland⁷ sind Vertragsstaaten. Die AK sieht sektorale, das heißt auf den Umweltbereich beschränkte Rechte für Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltschutzorganisationen im Wesentlichen in drei Regelungsbereichen vor: für den Zugang zu Umweltinformationen (1. Säule, nachfolgend 2.1), die Beteiligung an umweltbezogenen Verfahren (2. Säule, nachfolgend 2.2) und den Rechtsschutz von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden in Umweltangelegenheiten (3. Säule, nachfolgend 2.3).

2.1. Information in Umweltangelegenheiten

Die erste Säule verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit ein Zugangsrecht zu Informationen über die Umwelt einzuräumen (= **passive Umweltinformationspflicht**, Art. 4 AK). **Öffentlichkeit** ist in Art. 2 Nr. 4 AK legal definiert als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“, das bedeutet, dass jedermann und nach innerstaatlichen Vorgaben anerkannte Umweltvereinigungen einen Zugang zu Umweltinformationen beanspruchen können, ohne eine Rechtsverletzung oder ein betroffenes Interesse geltend machen zu müssen.⁸ Das Informationsbegehren ist mithin als Jedermanns- bzw. Popularanspruch ausgestaltet.⁹ Art. 3 Abs. 9 AK¹⁰ gebietet ferner, dass die Anspruchsteller aufgrund der Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit und insbesondere ihres Wohnsitzes bzw. bei juristischen Personen aufgrund ihres eingetragenen Sitzes oder des tatsächlichen Mittelpunktes ihrer Geschäftstätigkeit nicht diskriminiert werden dürfen. Insofern ist auch ausländischen natürlichen und juristischen Personen ein In-

⁵ Vgl. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (aufgerufen am: 04.01.2017). Derzeit gehören der Aarhus-Konvention 47 Vertragsstaaten an, vgl. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (aufgerufen am: 16.01.2017).

⁶ Beschluss d. Rates vom 17.02.2005, 2005/370/EG.

⁷ Zustimmungsgesetz vom 9.12.2006, BGBl. II, 2006, S. 1251.

⁸ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE, Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014, S. 55 (abrufbar unter www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017)).

⁹ M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (221, 233).

¹⁰ Art. 3 Abs. 9 AK lautet: „Im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens hat die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen, die Möglichkeit, an Entscheidungsverfahren teilzunehmen, und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ohne dabei wegen Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder Wohnsitz benachteiligt zu werden; eine juristische Person darf nicht aufgrund ihres eingetragenen Sitzes oder aufgrund des tatsächlichen Mittelpunktes ihrer Geschäftstätigkeit benachteiligt werden.“

formationsanspruch zu gewähren.¹¹ Es wird nicht nur ein Anspruch auf Umweltinformationen gegenüber Verwaltungsbehörden im engeren Sinne gewährt, sondern ebenso gegenüber Privaten, die öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen.¹² Der Umweltinformationsbegriff ist gemäß Art. 2 Nr. 3 AK weit: Seine Bestimmung scheint von dem Bemühen geprägt, möglichst jede Information mit Umweltbezug zu erfassen.¹³

Ferner werden die Vertragsstaaten in Art. 5 AK verpflichtet, aktiv den Zustand der Umwelt zu ermitteln sowie die Öffentlichkeit über erhebliche Umweltauswirkungen zu informieren. Diese **aktive Umweltinformationspflicht** ist (notwendige) Grundlage für eine qualifizierte Auskunft über den Zustand der Umwelt gemäß Art. 4 AK.¹⁴ Zu ihrer Erfüllung müssen die Vertragsstaaten Voraussetzungen schaffen, um die relevanten Umweltinformationen zu erheben bzw. zu beschaffen und an die Öffentlichkeit weiterzugeben.

2.2. Beteiligung der Öffentlichkeit

Die zweite Säule (Art. 6 bis 8 AK) betrifft die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Zulassungsverfahren.

Beteiligungsberechtigt ist in Abhängigkeit von dem jeweiligen Beteiligungsgegenstand zum einen die **Öffentlichkeit** (Art. 2 Nr. 4 AK) oder zum anderen die *betreffene* Öffentlichkeit. Unter den Begriff der „**betreffenen Öffentlichkeit**“ fällt „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“, Art. 2 Nr. 5, 1. Hs. AK. Die betroffene Öffentlichkeit ist ein Teil der soeben unter 2.1 erörterten (Gesamt-)Öffentlichkeit. Für nichtstaatliche Organisationen, die sich für Umweltbelange einsetzen und die die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, wird das für die betroffene Öffentlichkeit entscheidende Interesse unterstellt, m. a. W. vertragsrechtlich fingiert (Art. 2 Abs. 5, 2. Hs. AK).¹⁵ Nach innerstaatlichem Recht anerkannte Umweltverbände fallen damit per definitionem unter den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit, ohne eine individuelle Betroffenheit im Einzelfall geltend machen zu müssen. Auch hier findet erneut Art. 3 Abs. 9 AK Anwendung, so dass auch die betroffene Öffentlichkeit anderer Staaten erfasst wird.¹⁶

¹¹ UNECE (Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014, S. 56.

¹² Vgl. Art. 2 Nr. 2 AK.

¹³ M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (231).

¹⁴ M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (233).

¹⁵ C. Walter, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten, in: W. Durner/ C. Walter (Hg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 24.

¹⁶ UNECE (Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014, S. 57.

Die Beteiligung soll sachgerecht, frühzeitig, das heißt zu einem Zeitpunkt, zu dem noch alle Optionen offen sind, und effektiv an einer Tätigkeit mit Umweltauswirkungen erfolgen (Art. 6 Abs. 2 bis 4 AK). Die Festlegung der **Modalitäten** zur Information der Öffentlichkeit (öffentliche Bekanntgabe, Information jedes Mitglieds der betroffenen Öffentlichkeit) ist dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten überlassen. Sie sind aber nach den soeben genannten Kriterien auszugestalten. Art. 6 Abs. 2a) bis e) AK enthält einen Katalog vorhabenbezogener Mindestangaben, über die die betroffene Öffentlichkeit zu informieren ist.

Bei den **Beteiligungsgegenständen** kann differenziert werden zwischen jenen, die zwingend einer Beteiligung der *betroffenen Öffentlichkeit* bedürfen, und solchen, bei denen eine Beteiligung der *Öffentlichkeit* dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten überlassen bleibt. Die Tätigkeiten, die zwingend einer Beteiligung der *betroffenen Öffentlichkeit* bedürfen, sind im Anhang I zu Art. 6 Abs. 1a) AK aufgelistet. Es handelt sich hierbei um Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen.¹⁷ **Kernenergieanlagen sowie End- bzw. Tiefenlager** zählen ebenfalls zu den Vorhaben, die eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit erfordern.¹⁸

Der **Umfang der Beteiligung** ergibt sich zunächst nach Art. 6 Abs. 7 AK. Danach hat die Öffentlichkeit „die Möglichkeit, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen“. Ihr steht mithin ein umfassendes Beteiligungsrecht ohne subjektives Beteiligungsinteresse zu,¹⁹ ohne dass hieraus eine Pflicht zur Anhörung abgeleitet wird.²⁰

¹⁷ Hierzu gehören etwa Anlagen zur Energiegewinnung, zur Herstellung und Verarbeitung von Metallen und anderen Stoffen, der mineralölverarbeitenden Industrie, der chemischen Industrie, bestimmte Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen, Verkehrsanlagen, Grundwasserentnahmen, Pipelines, Steinbrüche und Tagebaue, Hochspannungsfreileitungen, Anlagen zur Gewinnung und Lagerung von Erdöl, Erdgas oder petrochemischen Erzeugnissen und Anlagen für die Intensivhaltung von Hühnern und Geflügel. Ausnahmetatbestände bestehen für Maßnahmen, die Zwecken der Landesverteidigung dienen.

¹⁸ Auszug aus der Liste des Anhangs I zu Art. 6 Abs. 1a) AK:

„1 (...) Anlagen (...)

- mit dem Zweck der endgültigen Beseitigung bestrahlter Kernbrennstoffe;
- mit dem ausschließlichen Zweck der endgültigen Beseitigung radioaktiver Abfälle;
- mit dem ausschließlichen Zweck der (für mehr als 10 Jahre geplanten) Lagerung bestrahlter Kernbrennstoffe oder radioaktiver Abfälle an einem anderen Ort als dem Produktionsort (...).“

¹⁹ C. Walter, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten, in: W. Durner/C. Walter (Hg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 26.

²⁰ Ebenso A. Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: J. Falke/S. Schlacke (Hg.), Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherschutz, 2004, S. 13; A. Epiney/M. Scheyli, Die Aarhus-Konvention: rechtliche Tragweite und Implikationen für das Schweizerische Recht, 2000, S. 42 f.; A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 318 ff.; T. v. Danwitz, NVwZ 2004, S. 272 (275); a. A. C. Walter, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten, in:

Art. 7 und 8 AK enthalten Vorgaben für die Beteiligung der *Öffentlichkeit* im Sinne von Art. 2 Nr. 4 AK bei Vorbereitungshandlungen von Plänen, Programmen, Politiken und sonstigen exekutiven Vorschriften, ohne allerdings konkrete Rechtspflichten für eine Beteiligung zu statuieren. Insofern verbleibt die Ausgestaltung maßgeblich in den Händen der Vertragsstaaten.²¹

2.3. Zugang zu Rechtsschutz für Einzelpersonen und Nichtregierungsorganisationen

Die dritte Säule der Aarhus-Konvention beinhaltet den Zugang zu Gerichten oder außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen (Art. 9 AK).²² Die Aarhus-Konvention überlässt es den Vertragsstaaten zu bestimmen, vor welcher Stelle – einem ordentlichen Gericht oder einem anderen Organ, sofern es in seiner Funktion unabhängig und unparteiisch ist und auf einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage beruht – die Rechtsverletzung geltend gemacht werden kann. Neben der Zugangseröffnung werden die Vertragsstaaten zu Vorkehrungen verpflichtet, die einen effektiven Rechtsschutz gewährleisten, der fair, zügig und nicht übermäßig teuer ist (Art. 9 Abs. 4 AK).

Bezugnehmend auf die ersten beiden Säulen wird differenziert nach dem Rechtsschutz bei Verletzung des Informationszugangsrechts (Art. 9 Abs. 1 AK), bei Verletzung von Beteiligungsrechten der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 9 Abs. 2 AK) und bei Verletzung sonstiger umweltbezogener innerstaatlicher Vorschriften oder Unterlassungen durch Verwaltungsbehörden oder durch Privatpersonen (Art. 9 Abs. 3 AK).

2.3.1 Überprüfungsrechte bei Verletzung von Informationsansprüchen

Art. 9 Abs. 1 AK verpflichtet die Vertragsstaaten, innerstaatliche Verfahren einzurichten, die es jeder Person ermöglichen, Verletzungen des Anspruchs auf Informationszugang nach Art. 4 AK geltend zu machen. Der voraussetzungslose Zugang zu einem Überprüfungsverfahren bei Verletzung von Informationsrechten knüpft an den Popularinformationsanspruch an.

W. Durner/C. Walter (Hg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 26 f.

²¹ A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 321.

²² Die amtliche Überschrift des Art. 9 „Zugang zu Gerichten“ ist insoweit unzutreffend, als Art. 9 den Vertragsstaaten die Wahl zwischen der Schaffung eines Zugangs zu Gerichten oder zu einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffener unabhängiger und unparteiischer Stelle eröffnet.

2.3.2 Überprüfung von Entscheidungen mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit

Art. 9 Abs. 2 AK schreibt die Gewährleistung eines gerichtlichen oder außergerichtlichen Überprüfungsverfahrens für beteiligungspflichtige Entscheidungen, die unter Art. 6 AK i.V.m. Anhang I fallen, vor. Dazu zählen auch Kernenergieanlagen und Endlager für radioaktive Stoffe.²³ Die zuzulassenden Rügen beziehen sich dabei nicht allein auf eine Verletzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auf die inhaltliche und verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit der in den Anwendungsbereich von Art. 6 AK fallenden Entscheidungen. Die **Rechtsbehelfsbefugnis** ist gemäß Art. 9 Abs. 2 AK beschränkt auf die **betroffene Öffentlichkeit** (siehe oben 2.2).

Nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 AK gilt auch das Interesse jeder **nichtstaatlichen Organisation**, welche die in Art. 2 Nr. 5 AK genannten Voraussetzungen erfüllt, d. h., die sich für Umweltbelange einsetzt, als ausreichend, um ein Überprüfungsverfahren einzuleiten. Ferner gelten derartige Organisationen auch als Träger von Rechten, die verletzt sein müssen, um Zugang zu Gerichten oder außergerichtlichen Stellen zu erhalten, Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 S. 3 AK. Insofern zählen zur betroffenen Öffentlichkeit auch die nach innerstaatlichem Recht anerkannten Nichtregierungsorganisationen. Dies ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut, der Systematik sowie Sinn und Zweck von Art. 9 Abs. 2 AK.²⁴ Die Aarhus-Konvention privilegiert mithin die nach nationalem Recht anerkannten Nichtregierungsorganisationen, indem sie die Vertragsstaaten – unabhängig davon, welches Rechtssystem sie für die übrige betroffene Öffentlichkeit wählen – verpflichtet, für nach innerstaatlichem Recht anerkannte Nichtregierungsorganisationen ein Überprüfungsverfahren unabhängig von einer eigenen Interessenberührung oder Rechtsverletzung zu eröffnen.²⁵

Die Bestimmung des Kreises der berechtigten Nichtregierungsorganisationen ist freilich dem Gestaltungsspielraum des Vertragsstaates überantwortet. Gemäß dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 9 AK kann dieser Kreis indes nicht lediglich auf inländische Nichtregie-

²³ Siehe oben 2.2, insbesondere Fn. 18.

²⁴ So auch M. Gellermann, NVwZ 2006, S. 7 (8) ; a.A. T. v. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention. Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW e.V., 2005, S. 40 ff.

²⁵ SRU, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rn. 18; UNECE (Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2000, S. 129; a.A. T. v. Danwitz, NVwZ 2004, S. 272 (276, 279); T. v. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention. Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW e.V., 2005, S. 39 ff.; R. Seelig/B. Gündling, NVwZ 2002, S. 1033 (1039 f.).

rungsorganisationen beschränkt werden, sondern hat **auch ausländische Nichtregierungsorganisationen** zu erfassen.²⁶

Die **Rügebefugnis** umfasst die materielle und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeitskontrolle der Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, für die eine Beteiligung i.S.v. Art. 6 AK vorgesehen ist.²⁷ Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 AK lässt keine Eingrenzung auf umweltrechtliche Vorschriften erkennen, so dass auch sonstige Rechtsverletzungen in Betracht kommen.²⁸ Jedenfalls lässt er keine Beschränkung der Rügebefugnis auf die Verletzung von Beteiligungsrechten zu.²⁹ Vielmehr handelt es sich vom Prüfumfang um ein objektives Beanstandungsverfahren.³⁰

Überprüfungsfähige **Gegenstände** sind sämtliche im Anhang I der Aarhus-Konvention genannten Industrieanlagen- und Infrastrukturprojektzulassungen.

Die **Modalitäten des Überprüfungsverfahrens** selbst sind wiederum dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten überantwortet. Auch hier kann das Verfahren vor einem ordentlichen Gericht oder einem anderen Organ, das die Kriterien der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit erfüllt, stattfinden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AK). Ein verwaltungsbehördliches Vorverfahren kann ebenso vorgeschaltet werden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 4 AK).

Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AK eröffnet ferner die Möglichkeit, den Zugang zu Überprüfungsverfahren auch auf sonstige in den Anwendungsbereich der Konvention fallende Vorschriften auszudehnen. Wenn sich die Vertragsstaaten dazu entscheiden, sind sie an die Modalitäten des Art. 9 Abs. 2 AK gebunden.³¹

2.3.3. Überprüfung von Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht

Nach Art. 9 Abs. 3 AK haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen an-

²⁶ UNECE (Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014, S. 72 f.

²⁷ A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 327.

²⁸ Das wird überwiegend anders eingeschätzt, vgl. M. Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 376 m.w.N.

²⁹ A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 327 f.; auch M. Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 375 f.

³⁰ M. Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 377.

³¹ M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (245).

zufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“.

Ob die Festlegung der Modalitäten für die Überprüfung innerstaatlicher Rechtsverletzungen vollständig den Vertragsparteien überantwortet ist³² oder ob der vertragsstaatliche Spielraum, insbesondere hinsichtlich einer Pflicht zur Einführung eines innerstaatlichen verbandlichen Überprüfungsrechts, begrenzt ist,³³ ist umstritten. Art. 9 Abs. 3, 1. Hs. AK legt ausdrücklich fest, dass zusätzlich zu den Überprüfungsverfahren nach den Absätzen 1 und 2 behördliche oder gerichtliche Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf Verstöße gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eröffnet werden müssen. Damit wird freilich lediglich die Verpflichtung ausgesprochen, eine Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen, zuzulassen. Im Unterschied zu Art. 9 Abs. 2 AK werden aber keine weiteren Vorgaben über die prozessualen Anforderungen an den Zugang, insbesondere an die Zugangsberechtigung, normiert. Die Festlegung der Kriterien für die Zugangsberechtigung obliegt ausdrücklich den Vertragsstaaten. Sie sind auch nicht an die Modalitäten des Art. 9 Abs. 2 AK gebunden. Nach dem Wortlaut bleibt also die konkrete prozedurale Ausgestaltung, insbesondere die Statuierung der Verfahrenslegitimation, den Vertragsparteien überlassen.³⁴ Grenzen für den Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten ergeben sich weder aus dem Sinn und Zweck noch aus der Systematik der Aarhus-Konvention.

Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK enthält zwar keine konkrete Verpflichtung zur Einführung von Verbandsklagen zur Überprüfung von staatlichen und privaten Handlungen und Unterlassungen jenseits der in Anhang I aufgeführten Gegenstände und auch keine Vorgaben für den gerichtlichen Kontrollumfang und -maßstab. Der EuGH stellte in der Rechtssache C-240/09³⁵ indes fest, dass gemäß Art. 9 Abs. 3 AK auch Nichtregierungsorganisationen Zugang zu Rechtsschutz haben müssen, um Verletzungen nationaler Umweltrechtsvorschriften rügen und letztlich durchsetzen zu können. Diese Rechtsprechung ist in der Schweiz zwar nicht unmittelbar anwendbar. Epiney und Pirker leiten aus der Bindung der Schweiz an die Aarhus-Konvention jedoch die Notwendigkeit ab, die EuGH-Vorgaben als Interpretationshilfe

³² T. v. Danwitz, NVwZ 2004, S. 272 (276); M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (246); A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 329 f.; J. Jendroska, JEEPL 2005, S. 12 (19); R. Seelig/B. Gündling, NVwZ 2002, S. 1033 (1040).

³³ SRU, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rn. 20; M. Dross, JEEPL 2005, S. 22 f.

³⁴ M. Scheyli, AVR 2000, S. 217 (246); T. v. Danwitz, NVwZ 2004, S. 272 (276); R. Seelig/B. Gündling, NVwZ 2002, S. 1033 (1040).

³⁵ EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 – Lesoochránárske.

bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 3 AK mittelbar zu berücksichtigen.³⁶ Dies ergibt sich ferner aus Art. 31 Abs. 3 b) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, demgemäß bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge die Auslegungspraxis der Vertragsparteien von Bedeutung ist,³⁷ und aus der regional-geographischen Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung für die Schweiz.³⁸ Das „Ob“ der Einführung von Verbandsklagen zugunsten von Umweltorganisationen hat der EuGH direkt aus Art. 9 Abs. 3 AK abgeleitet, lediglich die Ausgestaltung, das „Wie“ des Rechtsschutzes, obliegt nach dieser Entscheidung den Mitgliedstaaten.³⁹

Art. 9 Abs. 3 AK ist insoweit weder Auffangtatbestand im Verhältnis zu Art. 9 Abs. 2 AK noch enthält er unausgesprochen die in Abs. 2 verankerten Vorgaben.⁴⁰ Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK: „Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren (...)“. Der deutsche Gesetzgeber sieht angesichts der Rechtsprechung des EuGH und der durch das Aarhus-Compliance-Committee festgestellten Verstöße gegen Art. 9 Abs. 3 AK jedenfalls Handlungsbedarf und beabsichtigt, den Anwendungsbereich des UmwRG, das die Aarhus-Konvention in deutsches Recht transformiert, erheblich auszudehnen.⁴¹

Die Rechtsprechung des EuGH findet zwar keine unmittelbare Anwendung in der Schweiz. Nach Auffassungen im Schrifttum kann sie aber als Auslegungs- und Interpretationshilfe für unbestimmte Normen der Aarhus-Konvention herangezogen werden.⁴² Ob sich hieraus eine unmittelbare Verpflichtung der Schweiz auch zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK ergibt, ist hier nicht zu untersuchen.

³⁶ A. Epiney/ B. Pirker, JEEPL 2014, S. 348 (362 ff.).

³⁷ Art. 31 Abs. 3 b) d. Übereinkommens lautet: „Außer dem Zusammenhang sind [bei der Auslegung] in gleicher Weise zu berücksichtigen: [...] jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“. Das Wiener Übereinkommen wurde von der Schweiz am 15.12.1989 durch die Bundesversammlung genehmigt, BBl. 1989 II, 757.

³⁸ A. Epiney/B. Pirker, JEEPL 2014, S. 348 (363).

³⁹ EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, Rn. 50 f.

⁴⁰ So aber SRU, Rechtsschutz für die Umwelt - die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, Rn. 21 f., unter Berufung auf den Implementation Guide (UNECE (Hrsg.), The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2000, S. 131, 132, 136) zu Art. 9 Abs. 3 AK, der lediglich „members of the public“ erwähnt, nicht aber Nichtregierungsorganisationen.

⁴¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BT-Drs. 18/9526 vom 05.09.2016; hierzu S. Schlacke, UPR Sonderheft 2016, S. 482 ff.

⁴² A. Epiney/B. Pirker, JEEPL 2014, S. 348 (362 ff.).

2.4. Grenzüberschreitende Anwendung der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention findet für alle drei Säulen auch auf **grenzüberschreitende Sachverhalte bzw. Entscheidungen** mit grenzüberschreitenden Wirkungen Anwendung.⁴³ Dies wird durch Verweis der Erwägungsgründe der Präambel auf andere grenzüberschreitende Abkommen⁴⁴ – wie u.a. die Espoo-Konvention – sowie den Zweck der Konvention, einen Beitrag zur weiteren Stärkung des Prozesses „eine Umwelt für Europa“ zu leisten,⁴⁵ deutlich. Eindeutig ergibt sich dies aus dem Begriff der Öffentlichkeit (Art. 2 Nr. 4 und 5 AK), der unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots des Art. 3 Abs. 9 AK auszulegen ist. Danach fallen unter den Öffentlichkeitsbegriff auch natürliche und juristische ausländische Personen sowie Nichtregierungsorganisationen.⁴⁶ Die Gleichstellung des Ausländers bzw. ausländischer Organisationen mit Vertretern der inländischen Öffentlichkeit ist damit ein grundlegendes Prinzip der Aarhus-Konvention, das zugleich ihren grenzüberschreitenden Charakter symbolisiert.

⁴³ M. Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 380 f.

⁴⁴ Erwägungsgrund 23 der Aarhus-Konvention.

⁴⁵ Erwägungsgrund 24 der Aarhus-Konvention.

⁴⁶ Siehe oben 2.1 und 2.2 m.w.N.

3. Änderungen des schweizerischen Rechts aufgrund der Aarhus-Konvention insbesondere in Bezug auf geologische Tiefenlager

Durch die Ratifikation der Aarhus-Konvention ist die Schweiz verpflichtet, ihren Rechtsbestand anzupassen, falls er nicht den Anforderungen der Aarhus-Konvention entspricht. Die Schweiz hat sich im Hinblick auf Kernenergie, radioaktive Substanzen und ionisierende Strahlung einen Vorbehalt einräumen lassen, der in diesem Bereich bestimmte Anpassungen nicht erforderlich macht. Die wesentlichen Änderungen des schweizerischen Umweltrechts im Hinblick auf die Beteiligung und den Rechtsschutz der Öffentlichkeit und Umweltorganisationen seit der Veröffentlichung der ESchT-Stellungnahme 2007 sind auf die Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Schweiz im Jahr 2014 zurückzuführen. Die Schweiz hat allerdings nur geringfügigen Anpassungsbedarf ihres nationalen Rechts im Bereich des Zugangs zu Umweltinformation und der Öffentlichkeitsbeteiligung identifiziert.⁴⁷ Im Bereich des Rechtsschutzes erfolgten – soweit ersichtlich – keine Rechtsänderungen.

3.1. Zulassung eines geologischen Tiefenlagers

Das Zulassungsverfahren eines geologischen Tiefenlagers unterteilt sich grob in drei Phasen, an deren Ende jeweils Entscheidungen des Bundes stehen:

Die erste Phase beinhaltet den Standortauswahlprozess und unterteilt sich gemäß dem vom BFE entwickelten Konzept Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) in drei Etappen. In der ersten Etappe wurden durch die Nagra geologische Standortgebiete für SMA- und HAA-Lager vorgeschlagen. Im November 2011 hatte der Schweizer Bundesrat diesem Vorschlag nach behördlicher Überprüfung zugestimmt. In der zweiten Etappe, die derzeit läuft, findet eine Einengung auf mindestens zwei Standorte je für SMA- bzw. HAA-Lager statt, die schließlich vom Bundesrat bestätigt wird. In Etappe 3 werden für diese Standorte vertiefte erdwissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt und die Rahmenbewilligung eingeleitet und vorbereitet.

Der Standortauswahlprozess und zugleich das Sachplanverfahren enden mit der vom Bundesrat erteilten Rahmenbewilligung, die von der Bundesversammlung genehmigt werden muss. Der Beschluss der Bundesversammlung ist wiederum mit dem fakultativen nationalen Referendum aufhebbar. Mit der Rahmenbewilligung werden der Standort und die Grundzüge des Projekts (Größe und Lage der wichtigsten Bauten, Lagergut und -kapazitäten) festgelegt.

⁴⁷ Vgl. www.bafu.admin.ch/recht/13960/13962/index.html?lang=de (aufgerufen am: 03.02.2017).

Hieran schließt sich ein Verfahren an, das mehrere Bewilligungen des Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bzw. des Bundesrats umfasst: die Bewilligung für erdwissenschaftliche Untersuchungen (Art. 35 f. KEG), die nukleare Baubewilligung (Art. 15 – 18 KEG) und die nukleare Betriebsbewilligung (Art. 19 – 25, 37 KEG).

Erst mit der Bewilligung des Verschlusses der Gesamtanlage (Art. 39 und 63 KEG) endet das Verfahren insgesamt.

3.2. Zugang zu Umweltinformationen

Um die Anforderungen der Aarhus-Konvention an die aktive und passive Umweltinformation zu erfüllen, wurde das Umweltschutzgesetz (USG)⁴⁸ der Schweiz angepasst.⁴⁹ So wurde der Begriff der „Umweltinformationen“ legal definiert (Art. 7 Abs. 8 USG) und ein neues Kapitel 4, das Bestimmungen zur aktiven (Art. 10e USG) und passiven Umweltinformation (Art. 10g USG) enthält (Art. 10e – 10g USG), eingefügt.⁵⁰ Den Jedermann-Zugangsanspruch zu Umweltinformationen, die sich bei Schweizer Behörden befinden, regelt für Bund und Kantone nunmehr Art. 10g USG. In Abhängigkeit davon, ob der Zugangsanspruch gegen Stellen des Bundes oder der Kantone erhoben wird, verweist Art. 10g USG bzgl. der konkreten Anforderungen auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) oder das Recht der Kantone.

Auf Bundesebene erfüllt das BGÖ nach Auffassung der Schweiz weitgehend die Anforderungen der Aarhus-Konvention. Angepasst werden mussten die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip für ältere Dokumente und für Dritte ohne Verfügungs-, aber mit Vollzugskompetenz. Für den Zugang zu Umweltinformationen, die bei Stellen der Kantone vorhanden sind, müssen bzw. mussten die entsprechenden Kantonsgesetze angepasst werden (vgl. Art. 10g Abs. 4 S. 1 USG). Bislang haben 20 Kantone bereits Öffentlichkeitsgesetze erlassen: So traten beispielsweise im Kanton Aargau das Öffentlichkeitsgesetz am 1.7.2008,⁵¹ im Kanton Schaffhausen das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz am 1.1.1987⁵² in Kraft. Beide Gesetze

⁴⁸ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (aufgerufen am: 03.02.2017), abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19830267/index.html (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁴⁹ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 27.9.2013, abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2014/1021.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁵⁰ Art. 2 des Bundesbeschlusses (Fn. 49).

⁵¹ Vgl. den Gesetzestext unter <https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/891> (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁵² Vgl. den Gesetzestext unter http://rechtsbuch.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_1/172.100.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).

enthalten ein Jedermann-Zugangsrecht zu amtlichen Informationen. Der Anpassungsbedarf der kantonalen Gesetze bestand insoweit nicht oder war von geringfügiger Natur.

In Bezug auf Zugang zu Informationen zu Kernenergieanlagen und Tiefenlager hat die Schweiz hinsichtlich der Geltung der Aarhus-Konvention von ihrem Recht Gebrauch gemacht, sich Vorbehalte auszubedingen.

„Reservation to article 4

In the field of nuclear energy and radiation protection, the implementation of article 4 of the Aarhus Convention is subject to article 23 of the Federal Act on the principle of transparency in administration of 17 December 2004, which makes provision for access to official documents produced or received by the authorities after 1 July 2006, the date on which the Federal Act entered into force, when there are requests for access to documents containing information related to nuclear facilities.”

Danach wird eine Ausnahme vom Grundsatz des Zugangs zu Umweltinformationen formuliert. Ein Zugang zu Informationen, die vor dem 01.07.2006 durch Behörden erzeugt wurden oder die diese erhalten haben und die Kernenergieanlagen betreffen, wird ausgeschlossen. Für den Zugang zu Informationen über die schweizerischen Tiefenlager folgt hieraus, dass nur solche Informationen von der Öffentlichkeit beansprucht werden können, die nach dem 01.07.2006 generiert oder in den Besitz der schweizerischen Behörden gelangt sind.

Daneben bleibt die zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland getroffene Vereinbarung über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen vom 10. August 1982, in Kraft seit dem 19. September 1983,⁵³ von der Aarhus-Konvention unberührt. Nach dieser bilateralen Vereinbarung besteht eine gegenseitige aktive Informationspflicht zwischen der Schweiz und Deutschland. Die Schweiz hat sich gegenüber Deutschland verpflichtet, über die Errichtung von kerntechnischen Einrichtungen, wie z.B. Lagern, die in einem Bereich von 20 km ab der gemeinschaftlichen Grenze zu stehen kommen sollen, zu unterrichten (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung). Auf begründeten Wunsch kann eine Unterrichtung auch über kerntechnische Einrichtungen außerhalb des Bereichs von 20 km stattfinden (Art. 2 Abs. 2 der Vereinbarung). Die Unterrichtung hat zu einem Verfahrenszeitpunkt zu erfolgen, der es Deutschland ermöglicht, sich rechtzeitig zum Projekt zu äussern. Erforderliche Unterlagen werden in gegenseitiger Absprache laufend zur Verfügung gestellt (Art. 3 der

⁵³ SR 0.732.211.36.

Vereinbarung). In Bezug auf das dreistufige Verfahren zur Standortauswahl ist eine Informationspflicht der Bundesbehörden, Kantone, Nachbarstaaten, Organisationen und Bevölkerung in allen drei Etappen grundsätzlich vorgesehen.⁵⁴ Im Rahmenbewilligungsverfahren ist die öffentliche Auflage und Publikation des Gesuches und der Stellungnahmen der Kantone und Fachstellen sowie der Gutachten gesetzlich ausdrücklich vorgegeben (Art. 45 KEG).

3.3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Art. 6 AK musste die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen erweitert werden, so dass Industrieanlagentypen neu in die UVP-Verordnung⁵⁵ aufgenommen wurden.⁵⁶ Kernenergieanlagen und Tiefenlager zählen nicht dazu.

Tiefenlager, die der Lagerung von radioaktiven Substanzen dienen, unterliegen einer mehrstufigen UVP-Pflicht (Anhang zur UVP-VO Nr. 21.1): Die 1. Stufe, auf der eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, betrifft das Rahmenbewilligungsverfahren (Art. 12 ff. KEG⁵⁷), die 2. Stufe betrifft das Baubewilligungsverfahren (Art. 15 ff. KEG). Eine Ausweitung der Beteiligungsrechte ausländischer Öffentlichkeit an der Zulassung eines Tiefenlagers fand im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention in Schweizer Recht nicht statt.

Die Aarhus-Konvention berührt nicht die bestehenden Mitwirkungsrechte: Im Rahmen des dreistufigen Verfahrens zur Standortauswahl ist eine Mitwirkung der Bundesbehörden, Kantone, Nachbarstaaten, Organisationen und Bevölkerung in allen drei Etappen grundsätzlich vorgesehen.⁵⁸ Der Umfang der Mitwirkung richtet sich nach Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV).⁵⁹ Dies bedeutet, die interessierten inländischen und ausländischen Behörden, Gemeinwesen und Organisationen sowie auch die Bevölkerung sind anzuhören und es ist eine Mitwirkung in geeigneter Weise sicherzustellen. Die Art der Mitwirkung ist in der Pub-

⁵⁴ Sachplan geologische Tiefenlager vom 2. April 2008, Revision vom 30. November 2011, S. 29; vgl. <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01277/05192/index.html?lang=de> (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁵⁵ SR 814.011.

⁵⁶ Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) durch den Schweizer Bundesrat v. 12.8.2015, abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/2903.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017). Hierbei handelt es sich um Anlagen des Straßen- und Schienenverkehrs, zur Erzeugung, Lagerung und Übertragung von Energie, Industrieanlagen und Anlagen zur Grundwasserfassung oder -anreicherung.

⁵⁷ Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003, abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010233/index.html (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁵⁸ Sachplan geologische Tiefenlager vom 2. April 2008, Version vom 30. November 2011, S. 29, abrufbar unter www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01277/05192/index.html?lang=de (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁵⁹ SR 700.1

likation der Projektinformationen ausdrücklich festzuhalten. In Bezug auf das Rahmenbewilligungsverfahren ist in Art. 46 KEG ein schriftliches Einwendungsrecht zu Gunsten von „jedermann“ ausdrücklich vorgesehen. Innerhalb von drei Monaten nach der Veröffentlichung des Rahmenbewilligungsgesuches kann jedermann beim Bundesamt schriftlich und begründet Einwendungen gegen eine Erteilung der Rahmenbewilligung erheben, Art. 46 Abs. 1 KEG. Unter den Begriff „jedermann“ fallen natürliche und juristische Personen, Umweltverbände und Gemeinden sowohl aus der Schweiz als auch aus Deutschland.

Ein Einspracherecht hat in diesem Verfahrensstadium ausschließlich, wer im Sinne des VwVG⁶⁰ als Verfahrenspartei zu qualifizieren ist (Art. 46 Abs. 2 KEG). Als Verfahrenspartei gelten gemäß Art. 6 VwVG Personen, deren Rechte oder Pflichten eine verwaltungsrechtliche Verfügung direkt berühren und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen eine Verfügung zusteht. Durch die Veröffentlichung des Rahmenbewilligungsgesuches dürfte niemand direkt berührt sein. Einspracheberechtigt ist folglich derselbe Personenkreis, der auch gegen Bau- und Betriebsbewilligungen geologischer Tiefenlager beschwerdeberechtigt ist (vgl. unten 4.2).

Weder die Einwendung noch die Einsprache begründen einen Anspruch darauf, dass der Bundesrat diese Einwendung oder Einsprache im Rahmen einer individuellen, anfechtbaren Verfügung oder eines Beschlusses behandelt. Im Entscheid über die Rahmenbewilligung kann (und sollte) der Bundesrat soweit notwendig auf die Einwendungen und Einsprachen eingehen (Art. 48 Abs. 1 KEG).

3.4. Zugang zu Rechtsschutz: kein Änderungsbedarf wegen Vorbehalts

Hinsichtlich des Zugangs zu Rechtsschutz wird seitens der Schweiz **kein Anpassungsbedarf** an die Aarhus-Konvention gesehen.⁶¹ Dies liegt an einem weiteren Vorbehalt, den sich die Schweiz in Bezug auf die Aarhus-Konvention hat einräumen lassen:

“Reservation to articles 6 (6) and 9 (2)

In the field of nuclear energy and radiation protection, the implementation of articles 6 (6) and 9 (2) of the Aarhus Convention is subject to the reservation in article 3 (2) of the Federal Act

⁶⁰ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021; abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/index.html (aufgerufen am: 03.02.2017).

⁶¹ Mitteilung des Bundesamtes für Umwelt BAFU zur Aarhus-Konvention, zuletzt aktualisiert am 30. März 2015, abrufbar unter www.bafu.admin.ch/recht/13960/13962/index.html?lang=de (aufgerufen am: 03.02.2017).

on the protection of the environment of 7 October 1983, which excludes the right of appeal for environmental protection agencies within the meaning of article 55 of the Federal Act in relation to radioactive substances and ionizing radiation.“

Damit wird eine Ausnahme vom Zugang zu überindividuellem Rechtsschutz⁶² zugunsten von Umweltorganisationen in den Feldern der Kernenergie und des Schutzes vor ionisierender Strahlung verankert. Der schweizerische Vorbehalt zielt darauf, dass der Zugang zu Rechtsschutz für Nichtregierungsorganisationen ausgeschlossen ist, wenn diese gegen Zulassungen von Anlagen i.S.v. Art. 9 Abs. 2 AK gerichtet sind. Dies umfasst auch Anlagen zur Erzeugung, Zwischen- oder Endlagerung von radioaktiven Stoffen.⁶³ Damit wird ein Beschwerderecht zugunsten einer Umweltorganisation im Sinne des USG gegen die Bauzulassung eines Schweizer Tiefenlagers ausgeschlossen.

Danach haben weder schweizerische noch nicht-schweizerische Umweltorganisationen, die die Anforderungen an die Beschwerdeberechtigung erfüllen, die Möglichkeit, gegen die Baubewilligung für ein Tiefenlager mittels einer Beschwerde vorzugehen.

3.5. Bewertung der Vereinbarkeit des schweizerischen Rechts mit der Aarhus-Konvention

Die Schweiz musste den Zugang zu Rechtsschutz für **natürliche und juristische Personen** des Privatrechts in Bezug auf die Überprüfung von Standortentscheidungen für Tiefenlager aufgrund der Ratifikation der Aarhus-Konvention unter Vorbehalt nicht erweitern. Nach Art. 9 Abs. 2 AK kann die Schweiz den Rechtsschutz für Einzelne vom Erfordernis der Verletzung schutzwürdiger individueller Interessen und damit von der Verletzung subjektiver Rechte abhängig machen. Insoweit bestand kein Anpassungsbedarf des Rechtsschutzes von Einzelbürgerinnen und -bürgern.

Dies gilt indes nicht für Nichtregierungsorganisationen wie **Umweltverbände**. Nach Art. 9 Abs. 2 AK müssten Nichtregierungsorganisationen Zugang zu Rechtsschutz für die Überprüfung der nach Art. 6 Abs. 6 AK genannten Entscheidungen erhalten, auch wenn sie nicht in einem eigenen Interesse betroffen sind (= überindividueller Rechtsbehelf). Zu den kontrollfähigen Gegenständen zählen auch UVP-pflichtige Vorhaben wie Kernanlagen und Endlager. Das Schweizer Recht enthält aber keine überindividuelle Beschwerdeberechtigung für

⁶² Überindividueller Rechtsschutz meint, dass der Verband keine eigene Interessens- oder Rechtsverletzung geltend machen muss, um beschwerde- bzw. klagebefugt zu sein.

⁶³ Siehe oben 2.2, insbesondere Fn. 18.

Umweltverbände in Bezug auf Kernenergieanlagen und Tiefenlager, insoweit besteht kein Zugang zu Rechtsschutz. Die Ratifikation der Aarhus-Konvention hätte also eine Erweiterung der Beschwerdebefugnis schweizerischer Umweltorganisationen nach sich gezogen. Die Schweiz hat sich einen rechtmäßigen Vorbehalt von dieser Pflicht zur Erweiterung des Rechtsschutzes zugunsten von Nichtregierungsorganisationen in Bezug auf Kernenergieanlagen und Endlager einräumen lassen. Insofern besteht auch insoweit kein Anpassungsbedarf.

Schweizerische Gemeinden können keine Beschwerdeberechtigung zur Durchsetzung öffentlicher, insbesondere umweltrechtlicher, Interessen herleiten. Ihnen bleibt die Berufung auf die gemeindliche Autonomie, Art. 50, 189 Abs. 1 e. BV.⁶⁴ Eine Verletzung könnte sich hier unter dem Gesichtspunkt der Planungshoheit ergeben, wenn Tiefenlager im Gemeindegebiet bewilligt werden.

Insgesamt erfüllt das Schweizer Verfahren zur Errichtung von geologischen Tiefenlagern unter Berücksichtigung der von der Schweiz gemachten Vorbehalte grundsätzlich die Vorgaben der Aarhus-Konvention. Die Schweiz hat im gesamten Sachplanverfahren individuelle Beschwerderechte ausgeschlossen. Sie setzt stattdessen auf eine Überprüfung des Verfahrens im Rahmen der politischen Prozesse: Die vom Bundesrat zu erteilende Rahmenbewilligung für den Standort eines Endlagers muss von der Bundesversammlung genehmigt werden und untersteht dem fakultativen Referendum. Diese Konzeption des Verfahrens schränkt die Kontrollmöglichkeit von ausländischen natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, Organisationen und Gemeinden ein, da diese am politischen Prozess in der Schweiz nicht teilnehmen und darauf nur beschränkt Einfluss nehmen können.

⁶⁴ SR 101.

4. Zugang zu Rechtsschutz nach geltendem schweizerischen Recht in Bezug auf geologische Tiefenlager

Zugang zu Rechtsschutz besteht in der Schweiz grundsätzlich gegen Verfügungen von Bundesbehörden (Art. 31 VGG⁶⁵) oder kantonalen Behörden mittels einer Beschwerde (vgl. Beschwerderecht gemäß Art. 44 VwVG). Bei der Bau- und Betriebsbewilligung geologischer Tiefenlager handelt es sich grundsätzlich um Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, da es sich um konkret-individuelle Regelungen mit Außenwirkung handelt. Art. 49 Abs. 1 KEG hält ausdrücklich fest, dass sich das Verfahren für die Baubewilligung von Kernanlagen und die Bewilligung für erdwissenschaftliche Untersuchungen subsidiär nach dem VwVG richtet. Damit sind entsprechende Bewilligungen grundsätzlich mittels einer Beschwerde angreifbar. Zu beachten ist jedoch Art. 32 Abs. 1 e. VGG:

„1. Die Beschwerde [zum Bundesverwaltungsgericht] ist unzulässig gegen: (...)

e. Verfügungen auf dem Gebiet der Kernenergie betreffend:

1. Rahmenbewilligungen von Kernanlagen,
2. die Genehmigung des Entsorgungsprogramms,
3. den Verschluss von geologischen Tiefenlagern,
4. den Entsorgungsnachweis; (...).“

Da es sich bei einem geologischen Tiefenlager um eine Kernanlage im Sinne des Art. 3d) KEG⁶⁶ handelt, ist die Beschwerde und damit der Zugang zu Rechtsschutz gegen die Rahmenbewilligung und den Verschluss eines geologischen Tiefenlagers ausgeschlossen, nach dem Wortlaut der Norm jedoch nicht gegenüber einer Bau- und Betriebsbewilligung.

Zugang zu Rechtsschutz besteht also grundsätzlich zur Überprüfung der Bau- und Betriebsbewilligung eines Tiefenlagers. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Beschwerdeberechtigung besteht.

⁶⁵ SR 173.32.

⁶⁶ Dieser lautet: „In diesem Gesetz bedeuten: (...) *Kernanlagen*: Einrichtungen zur Nutzung von Kernenergie, zur Gewinnung, Herstellung, Verwendung, Bearbeitung oder Lagerung von Kernmaterialien sowie zur Entsorgung von radioaktiven Abfällen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c; (...).“

4.1. Beschwerdeberechtigung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts

Beschwerdeberechtigt sind solche natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts oder juristische Personen des öffentlichen Rechts, die sich am Baubewilligungsverfahren beteiligt haben (Art. 55 I 1 KEG)⁶⁷, die durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (Art. 48 VwVG, Art. 89 Abs. 1 BGG)⁶⁸. Die letzten beiden Voraussetzungen können unter dem Begriff „materielle Beschwer“ zusammengefasst werden.⁶⁹ Ferner kann sich eine Beschwerdeberechtigung aus einer gesetzlichen Zuweisung eines Beschwerderechts ergeben.

Natürliche und juristische Personen des Privatrechts müssen sich demzufolge erstens am Verfahren beteiligen und zweitens müssen sie eine Berührung in einem eigenen schutzwürdigen Interesse geltend machen. Das ist nach der Rechtsprechung zu bejahen, wenn der Beschwerdeführer in einer besonders beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht.⁷⁰ Der Rechtsschutzsuchende muss durch das Beschwerdeverfahren einen realen – materiellen oder ideellen – Nachteil von sich abwenden können. Die Voraussetzungen dienen damit auch dem Ausschluss von Popularklagen und weisen Ähnlichkeit zur Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO auf (s.u. 5.1). Die Beschwerdeberechtigung ist nicht auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschränkt, sondern besteht auch für ausländische natürliche und juristische Personen des Privatrechts.

4.2. Beschwerdeberechtigung von Umweltverbänden

In Bezug auf den Zugang zu Rechtsschutz von Umweltverbänden ist zu differenzieren zwischen der Befugnis zur Wahrnehmung eigener Interessen (4.2.1), dem sog. egoistischen Verbandsbeschwerderecht (4.2.2) und dem sog. ideellen Verbandsbeschwerderecht (4.2.3).

4.2.1 Soweit Verbände als körperschaftlich organisierte juristische Personen des Privatrechts auftreten und partei- und prozessfähig sind, sind sie unter den Legitimationsvoraussetzun-

⁶⁷ Die Beteiligung muss in Form einer Einsprache während der öffentlichen Auslage erfolgen (Art. 55 I 1 i.V.m. Art. 53 II KEG). Wer keine Einsprache erhoben hat, obwohl die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wurde, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (Art. 55 I 2 KEG).

⁶⁸ Bundesgesetz über das Bundesgericht, abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html (aufgerufen am: 03.02.2017 2017).

⁶⁹ I. Häner, in: C. Auer/M. Müller/B. Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, VwVG Art. 48 N 10.

⁷⁰ BGE 127 II 267 E. 2c.

gen des Art. 89 Abs. 1 BGG bzw. Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Wahrnehmung eigener Interessen berechtigt. Eine eigene Interessensberührung und damit Beschwerdeberechtigung könnte etwa bestehen, wenn ein Umweltverband Eigentümer eines Grundstücks ist, das für die Errichtung eines Tiefenlagers benötigt wird, und er dementsprechend enteignet werden müsste.

4.2.2 Ferner ist anerkannt, dass Verbände zwar im eigenen Namen, aber im Interesse ihrer Mitglieder beschwerdebefugt sein können und damit gleichsam als Vertreter der Interessen der Mitglieder tätig sein können. Dieses egoistische Verbandsbeschwerderecht erfordert die Erfüllung folgender, in Rechtsprechung und Lehre entwickelter Legitimationsvoraussetzungen:

(1) Juristische Persönlichkeit des Verbandes, typischerweise in Form des Vereins, Art. 60 ZGB;

(2) Der Verband ist statutarisch zur Wahrung der in Rede stehenden Interessen seiner Mitglieder befugt;

(3) die Mehrheit oder eine große Zahl der Mitglieder ist von der Verfügung oder dem Entscheid betroffen;

(4) die (betroffenen) Mitglieder wären individuell selbst gemäß Art. 89 Abs. 1 BGG, Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerdeführung berechtigt.

Die Voraussetzungen wurden z.B. als erfüllt angesehen im Falle eines Touring Clubs, der sich gegen die Einrichtung einer Tempo-30-Zone zur Wehr setzte. Hier reichte der Umstand, dass die Mehrheit der Mitglieder des Clubs regelmäßig die in Rede stehende Straße benutzten, zur Annahme der Beschwerdebefugnis des Vereins aus.⁷¹

4.2.3 Auch kennt die Schweiz eine altruistische oder auch überindividuelle Verbandsbeschwerde. Sie unterscheidet sich strukturell von der egoistischen Verbandsbeschwerde dadurch, dass sie nicht auf die Durchsetzung privat-individueller, sondern öffentlicher Interessen abzielt. Sie ist nur zulässig, wenn sie (fach-)gesetzlich ausdrücklich angeordnet ist (Art. 48 Abs. 2 VwVG, Art. 89 Abs. 2 d) BGG). Eine materielle Verletzung eigener Interessen müssen die Verbände, wenn ihnen ein Verbandsbeschwerderecht gesetzlich zugewiesen ist, nicht geltend machen.

⁷¹ BGE 136 II 539 E. 1.1, S. 541 ff.

Umweltverbände sind gemäß Art. 55 Abs. 1 USG beschwerdeberechtigt, um die Verletzung öffentlicher Interessen zu rügen:

„Gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a erforderlich ist, steht den Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht (...) zu“.

Die Rahmen- und Baubewilligung für ein Tiefenlager unterliegen der UVP-Pflicht, so dass sie grundsätzlich Gegenstand einer überindividuellen Verbandsbeschwerde sein können. Allerdings sieht Art. 3 Abs. 2 USG eine Ausnahme vor:

„Für radioaktive Stoffe und ionisierende Strahlen gelten die Strahlenschutz- und die Atomgesetzgebung.“ Insofern gilt Art. 55 USG nicht in Bezug auf Tiefenlager. Da das KEG keine überindividuelle Verbandsbeschwerde enthält, besteht für Umweltverbände kein Zugang zu Rechtsschutz in Bezug auf Tiefenlager, um die Verletzung öffentlicher Interessen zu rügen. Dies gilt gleichermaßen für schweizerische und deutsche Umweltverbände. Ein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention liegt aufgrund des schweizerischen Vorbehalts nicht vor.

Eine weitere Beschwerdebefugnis für Umweltverbände könnte sich gemäß Art. 12 Abs. 1 b des Natur- und Heimatschutzgesetzes⁷² (NHG), der eine Beschwerdebefugnis für Organisationen beinhaltet, ergeben. Allerdings fällt die Bewilligung über ein Tiefenlager nicht in den Anwendungsbereich des § 2 NHG.⁷³ Eine entsprechende Zuweisung einer Beschwerdebefugnis zugunsten von Umweltverbänden findet sich auch nicht im KEG. Zwar kann die Bewilligung eines Tiefenlagers Belange des Naturschutzes betreffen; da es dem KEG aber an einer Zuweisung zugunsten von Umweltverbänden fehlt, geht die ESchT davon aus, dass der Gesetzgeber eine solche gerade nicht vornehmen wollte. Sie ist daher auch nicht über das NHG zu konstruieren.

Insofern besteht keine Beschwerdebefugnis von Umweltverbänden, um ideelle, überindividuelle Interessensverletzungen, wie etwa Umweltinteressen, zu rügen.

⁷² SR 451.

⁷³ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Fassung gemäß Ziff. I des BG vom 24. März 1995, in Kraft seit 1. Febr. 1996 (AS 1996 214; BBl 1991 III 1121), abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660144/index.html#fn1 (aufgerufen am: 03.02.2017).

4.3. Beschwerdeberechtigung von Gemeinden

Auch im Kontext der Beschwerdebefugnis von Gemeinden ist zwischen der Wahrnehmung eigener (4.3.1) und öffentlicher (4.3.2) Interessen zu unterscheiden.

4.3.1 Die Wahrnehmung eigener schutzwürdiger Interessen der Gemeinden gemäß Art. 48 Abs. 1 VwVG, 89 Abs. 1 BGG ist nur ausnahmsweise möglich, sind diese Vorschriften doch auf Privatpersonen und -organisationen zugeschnitten. Gleichwohl ist ein „eigenes“ Beschwerderecht von Gemeinden in der Rechtsprechung anerkannt, wenn die Gemeinde von einer Verfügung oder einem Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen ist oder der umstrittene Hoheitsakt sie in wichtigen öffentlichen Interessen berührt. Letzteres ist der Fall, wenn der angefochtene Rechtsakt ein wichtiges öffentliches Interesse des Gemeinwesens erheblich berührt.⁷⁴ Dies wurde durch die Rechtsprechung etwa bejaht, wenn ausländische (hier: deutsche) Gemeinden als Grundstückseigentümer – gleich oder ähnlich wie Private – durch den Fluglärm in ihrem Interesse an der ungestörten Nutzung ihres Eigentums gehindert werden.⁷⁵ Ausländische und damit auch deutsche Gemeinden sind mithin auf Grundlage bisheriger Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts beschwerdeberechtigt, wenn der umstrittene Hoheitsakt die deutsche Gebietskörperschaft erheblich in ihren Interessen berührt. Eine Beschwerdebefugnis deutscher Gemeinden wegen Verletzung ihrer Selbstverwaltungsautonomie ist bislang nicht anerkannt.

4.3.2 Im Übrigen sind Gemeinden in zwei Konstellationen beschwerdebefugt:

(1) Gemäß Art. 89 Abs. 2 c. BGG zur Durchsetzung der gemeindlichen Autonomie, Art. 189 Abs. 1 e. BV:

„1. Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten (...)

e. wegen Verletzung der Gemeindeautonomie und anderen Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften; (...)“

(2) Zur Durchsetzung öffentlicher Interessen, wenn diese Befugnis spezialgesetzlich angeordnet ist, vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG. Dies ist z.B. in Art. 57 USG der Fall, wonach die Gemeinden berechtigt sind, gegen Verfügungen der kantonalen und der Bundesbehörden in Anwendung dieses Gesetzes die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts zu ergreifen, sofern sie durch diese berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse an der

⁷⁴ I. Häner, in: C. Auer/M. Müller/B. Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, VwVG Art. 48 N 24.

⁷⁵ BGE 124 II S. 305 f.

Aufhebung oder Änderung haben. Diesbezüglich besteht aber – ebenso wie bei den Umweltverbänden – keine Beschwerdebefugnis gegenüber Tiefenlagern, da Art. 3 Abs. 2 USG insoweit auf das KEG verweist, das keine Beschwerdebefugnis zugunsten von Gemeinden vorsieht.

Ebenfalls findet Art. 12 Abs. 1 a NHG, der eine Beschwerdebefugnis für Gemeinden beinhaltet, auf Tiefenlager keine Anwendung. Die Bewilligungen über ein Tiefenlager fallen nicht in den Anwendungsbereich des § 2 NHG. Eine entsprechende Zuweisung einer Beschwerdebefugnis zugunsten von Gemeinden findet sich im KEG nicht.

Schweizerische Gemeinden sind als Gebietskörperschaften beschwerdeberechtigt, wenn sie in ihrer Autonomie (Art. 189 Abs. 1 e BV) betroffen sind. Dass dies auch für ausländische Gebietskörperschaften gilt, die nicht durch die Schweizer Verfassung geschützt sind, wird von einigen Stimmen im Schrifttum befürwortet, wenn ausländische Kommunen in ihren schutzwürdigen kommunalen Interessen, insbesondere auf dem Gebiet des Umweltschutzes, berührt sind.⁷⁶ Dagegen spricht indes, dass einer ausländischen Gebietskörperschaft auf Schweizer Territorium die Rechtsfähigkeit fehlt (vgl. in Analogie Art. 11 ZGB⁷⁷ und Art. 34 IPRG⁷⁸). Die Rechtsprechung hat diese Frage bislang nicht geklärt, sondern explizit offen gelassen.⁷⁹ Das bedeutet, dass ausländische – wie etwa deutsche – Gemeinden bislang kraft gesetzlicher Regelung nicht beschwerdebefugt sind, um eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts (z.B. Planungshoheit) im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens zu rügen.

Um eine Beschwerdebefugnis deutscher Gemeinden auch für Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht (z.B. Planungshoheit) zu erwirken, ist nur der Weg einer bilateralen Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland eröffnet.

4.4. Zwischenergebnis

Nach schweizerischem Recht haben natürliche und juristische Personen des Privatrechts Zugang zu Rechtsschutz, um die Bau- und Betriebsbewilligung eines Tiefenlagers überprüfen zu lassen. Voraussetzung ist, dass sie beschwerdeberechtigt sind, d.h. in einem schutzwürdigen, individuellen Interesse berührt sind. Auch Umweltverbände können, wenn sie juristische Personen des Privatrechts sind, eine individuelle Betroffenheit geltend machen.

⁷⁶ BGE 124 II S. 305 f. mit weiteren Literaturnachweisen.

⁷⁷ SR 210.

⁷⁸ SR 291.

⁷⁹ BGE 124 II S. 305 f.

Schweizerische Gemeinden sind beschwerdeberechtigt, wenn sie eine Berührung ihrer Gemeindeautonomie rügen. Ob dies auch für ausländische Gebietskörperschaften gilt, die nicht durch die Schweizer Verfassung geschützt sind, ist fraglich und wohl eher zu verneinen. Das bedeutet, dass ausländische Gemeinden nicht beschwerdebefugt sind, um eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts (z.B. Planungshoheit) zu rügen.

Eine darüber hinausgehende Beschwerdebefugnis zugunsten von Gemeinden, die in Bezug auf die Überprüfung von geologischen Tiefenlagern gesetzlich angeordnet ist und mit denen die Gemeinden die Verletzung öffentlicher Interessen rügen können, besteht nicht.

Ebensolches gilt für schweizerische und ausländische Umweltverbände. Sie haben nach geltendem Recht keinen Zugang zu Rechtsschutz, um die Verletzung öffentlicher Interessen in Bezug auf Tiefenlager geltend zu machen (= keine überindividuelle Beschwerdebefugnis). Weder die Rahmenbewilligung noch die Bau- oder Betriebsbewilligung eines Tiefenlagers können gerichtlich durch Umweltverbände überprüft werden. Dies widerspricht nicht der Aarhus-Konvention, da die Schweiz sich insoweit einen Vorbehalt hat einräumen lassen.

5. Deutsche Rechtslage im Vergleich zum schweizerischen Recht

Nachfolgend wird zunächst die Rechtslage des Zugangs zu Rechtsschutz in Deutschland in Bezug auf Endlager für radioaktive Abfälle skizziert (5.1) und anschließend mit der schweizerischen Rechtslage verglichen (5.2).

5.1. Zugang zu Rechtsschutz in Deutschland in Bezug auf Endlager

In Deutschland prägt die verfassungsrechtlich in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verankerte Systemscheidung für den Individualrechtsschutz den deutschen Verwaltungsrechtsschutz. Nach § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO erhält nur derjenige Zugang zu den Verwaltungsgerichten, der geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Gesetzgeber hat sich damit für das Modell der Verletzungsklage entschieden, um Popularklagen zu vermeiden. Die Durchsetzung objektiver Rechtssätze, wie etwa regelmäßig umweltschützender Vorschriften, ist Aufgabe der Exekutive (z.B. Aufsichtsbehörden).

Neben dem dominierenden Individualrechtsschutz ist im Umweltrecht eine Entwicklung zu überindividuellem Rechtsschutz zu konstatieren. Rechtsbehelfsbefugnisse, die spezifischen Sachwaltern für den Umweltschutz – seien es anerkannte Umweltvereinigungen oder etwa Behörden – zugewiesen werden, ohne dass diese eine Verletzung eigener Rechte geltend machen müssen, finden sich zunehmend in umweltrechtlichen Fachgesetzen, so etwa in § 64 Abs. 1 BNatSchG, § 2 Abs. 1 UmwRG, § 11 Abs. 2 USchadG und jüngst auch in § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG. Diese überindividuellen Rechtsbehelfe werden flankiert von verfahrensrechtlichen und prozessualen Sondervorschriften, die mittlerweile erhebliche Abweichungen vom allgemeinen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht aufweisen. Sie betreffen die Klage- respektive Rügebefugnis, die Folgen von Verfahrensfehlern und den Ausschluss bestimmter Rechte (Präklusion).

Die Zulassung eines Endlagers für insbesondere Wärme entwickelnde Abfälle (§ 9a Abs. 3 S. 1 AtG) richtet sich in Deutschland nach Vorgaben des Atomgesetzes. Gemäß § 9a Abs. 3 S. 1 Hs. 2 AtG kommt dem Bund zunächst die Aufgabe zu, Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. Grundsätzlich erfolgt die Zulassung eines Endlagers gemäß § 9b Abs. 1 S. 1 AtG in Form einer Planfeststellung, an deren Stelle gemäß § 9b Abs. 1a S. 1 AtG eine Genehmigung tritt, wenn der Standort der Anlage durch Bundesgesetz festgelegt wurde. Eine derartige Standortfestlegung gemäß § 20 Abs. 2

Standortauswahlgesetz (StandAG)⁸⁰ erfolgt nach einem dreistufigen Auswahlverfahren, das gemäß dem StandAG drei Phasen umfasst, die jeweils durch ein Bundesgesetz abgeschlossen werden:

- Phase 1: Ausschluss ungünstiger Gebiete und Festlegung übertägig zu erkundender Standorte
- Phase 2: Übertägige Erkundung sowie Vorschlag und Auswahl für untertägige Erkundung
- Phase 3: Vertiefte geologische Erkundung und Standortvorschlag.

In der Formulierungshilfe vom 21.12.2016 zur Überarbeitung des Stand AG⁸¹ finden sich im Wesentlichen dieselben Phasen.

5.1.1 Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts

Natürliche Personen des Privatrechts können die durch den Gesetzgeber getroffene Standortentscheidung lediglich mittels einer Verfassungsbeschwerde überprüfen lassen, verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz ist mangels einer Verwaltungsmaßnahme nicht eröffnet. Ob allerdings eine Beschwerdebefugnis besteht, dürfte fraglich sein: Der Grundrechtsträger müsste geltend machen, dass bereits die Standortentscheidung ihn selbst unmittelbar und gegenwärtig in einem Grundrecht verletzt.

Natürliche und juristische Personen des Privatrechts können gegen die das Zulassungsverfahren eines Endlagers abschließende Genehmigung mittels verwaltungsgerichtlicher Anfechtungsklage vorgehen, wenn sie eine mögliche Verletzung eigener Rechte (z.B. Art. 2 Abs. 2, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) rügen (§ 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO).

Bezüglich natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts unterscheidet sich der Zugang zu Rechtsschutz im Vergleich zum schweizerischen Recht nicht wesentlich: Beide

⁸⁰ Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG), vom 23. Juli 2013.

⁸¹ Formulierungshilfe eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze, Stand: 21.12.2016, abrufbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Endlagerprojekte/standag_fortentwicklung_formulierungshilfe_bf.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017). Die Überarbeitung des StandAG befindet sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren, das bisher das Bundeskabinett passiert hat. Änderungen der Formulierungshilfe sind daher auch in den hier ausgeführten Zusammenhängen noch möglich.

Rechtssysteme sehen einen auf die Letztentscheidung über das Endlager konzentrierten Rechtsschutz für natürliche und juristische Personen des Privatrechts vor.

5.1.2 Klagebefugnis von Umweltverbänden

Umweltverbänden ist Rechtsschutz gegen die Standortentscheidung eines Endlagers mittels Verfassungsbeschwerde eröffnet, wenn sie eine juristische Person des Privatrechts sind, z.B. ein nach § 21 BGB eingetragener Verein, und eine mögliche Verletzung eigener Grundrechte – etwa als Eigentümer eines betroffenen Grundstücks (Art. 14 Abs. 1 GG) – rügen können. Hier dürfte dasselbe gelten, wie oben (5.1.1), d.h. eine unmittelbare Beschwer durch die Standortentscheidung dürfte kaum dargelegt werden können.

Eine egoistische Verbandsklage, mit der Grundrechtsverletzungen der Mitglieder gerügt werden, kann nicht auf Art. 9 Abs. 1 GG gestützt werden und ist deutschen Umweltverbänden mithin nicht eröffnet.⁸²

Ein Unterschied zum Schweizer Recht ergibt sich in Bezug auf Umwelt-Rechtsbehelfe zugunsten von Umweltverbänden. § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG enthält eine eigenständige Rechtsbehelfsbefugnis zugunsten von Umweltverbänden i.S.v. § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO. Mit einem Umwelt-Rechtsbehelf kann der Bescheid des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) über die untertägig zu erkundenden Standorte gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG, der einer Standortentscheidung vorausgeht, durch das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz (§ 17 Abs. 4 S. 5 StandAG) gerichtlich überprüft werden. Mit diesem Bescheid stellt das BfE fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht. Ein verwaltungsbehördliches Vorverfahren ist nicht durchzuführen (§ 17 Abs. 4 S. 4 StandAG). Eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung muss hierfür keine Verletzung eigener Rechte geltend machen, sondern kann Verletzungen der Anforderungen und Kriterien des StandAG und wohl auch sonstiger umweltrechtlicher Anforderungen rügen.

Ebenfalls im Unterschied zum schweizerischen Recht kann auch eine gemäß § 9b Abs. 1a AtG erteilte Genehmigung eines Endlagers mittels eines Umwelt-Rechtsbehelfs (§ 2 Abs. 1 UmwRG) durch nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltverbände gerichtlich überprüft werden,

⁸² Ausführlich M. Kment, Die Umweltverfassungsbeschwerde – Unionsrechtlich erzwungener Rechtsschutz von Umweltverbänden gegen die gesetzliche Standortwahl eines atomaren Endlagers, in: M. Kment (Hrsg.), Festschrift Jarass, 2015, S. 301 (309 ff.).

da es sich um eine UVP-pflichtige Entscheidung handelt, die in den Anwendungsbereich von § 1 UmwRG fällt.

Im Unterschied zum Schweizer Rechtssystem ist behördlich gemäß § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden der Zugang zu Rechtsschutz sowohl gegenüber der vorgelagerten Standortentscheidung als auch gegen die Genehmigung eines Endlagers eröffnet.

5.1.3 Klagebefugnis von (Standort-)Gemeinden und ihren Einwohner und Einwohnerinnen

Deutschen (Standort-)Gemeinden ist kein Zugang zu Rechtsschutz gegen die durch den Gesetzgeber zu treffenden Entscheidungen gem. § 17 Abs. 2 S. 5 StandAG, die Auswahl der Standorte für eine untertägige Erkundung oder die abschließende Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 2 StandAG eröffnet.

Allerdings sieht § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG einen Umwelt-Rechtsbehelf und damit Zugang zu Rechtsschutz zur Kontrolle des Bescheids des BfE gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG (zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Gebiete), der einer Standortentscheidung vorausgeht, nicht nur für Umweltverbände, sondern auch für Standortgemeinden und ihre Einwohnerinnen und Einwohner vor. Standortgemeinden können die Verletzungen von Umweltvorschriften, insbesondere des StandAG, und wohl auch ihres verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) geltend machen.⁸³ Einwohnerinnen und Einwohner können die Verletzung von Umweltvorschriften und eigenen Rechten rügen.⁸⁴

Darüber hinaus können Gemeinden auch die Genehmigung eines Endlagers gemäß § 9b Abs. 1a AtG unter Berufung auf die mögliche Verletzung ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere der Planungshoheit, verwaltungsgerichtlich anfechten.

Im Unterschied zu schweizerischen Gemeinden steht den deutschen Gemeinden und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern Zugang zu Rechtsschutz offen, um eine vorgelagerte Entscheidung, hier den Feststellungsbescheid über die untertägig zu erkundenden Standorte gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG durch das BfE, gerichtlich überprüfen zu lassen.

⁸³ S. Schlacke, Zugang zu Rechtsschutz im Umwelt- und Atomrecht, in: C. Raetzke/U. Feldmann/A. Frank (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Nuklearrechts, 2016, S. 49-78.

⁸⁴ Ebenda.

5.1.4 Erweiterung des Rechtsschutzes in der Formulierungshilfe zur Überarbeitung des StandAG

Die Formulierungshilfe zur Überarbeitung des StandAG (i.F. StandAG-FormH) sieht aufgrund der Empfehlungen der Endlagerkommission⁸⁵ zu § 17 Abs. 4 StandAG ergänzende Klagebefugnisse vor. Die bisherigen Rechtsbehelfe finden sich nun in § 17 Abs. 3 StandAG-FormH.

Die wesentliche Neuerung und zugleich Erweiterung des Rechtsschutzes findet sich in § 19 Abs. 2 S. 5 StandAG-FormH: Zugunsten von Umweltverbänden, Gemeinden, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern sowie für Grundstückseigentümer soll der Rechtsweg gegen den Feststellungsbescheid des BfE über den abschließenden Standortvorschlag und dessen Vereinbarkeit mit den Vorschriften des StandAG i.S.v. § 19 Abs. 2 S. 2 StandAG-FormH eröffnet werden. Die Rechtsbehelfsbefugnis der Umweltverbände würde hiermit erweitert: Es sind – vorbehaltlich der Erfüllung der Voraussetzungen aus § 3 UmwRG – nicht nur der Feststellungsbescheid über die untertägige Erkundung i.S.v. § 17 Abs. 3 S. 1 StandAG-FormH, sondern auch der abschließende Standortvorschlag i.S.v. § 19 Abs. 2 S. 2 StandAG-FormH anfechtbar. Auch hier ist kein Vorverfahren erforderlich (§ 19 Abs. 2 S. 6 StandAG-FormH) und das Bundesverwaltungsgericht erst- und letztinstanzlich zuständig (§ 19 Abs. 2 S. 7 StandAG-FormH). Demnach bestehen auch bezüglich des Bescheids des BfE über den abschließenden Standortvorschlag Klagebefugnisse im selben Umfang wie für die Entscheidung über die untertägig zu erkundenden Standorte.

Sowohl für die Klagebefugnis zum Bescheid über die untertägig zu erkundenden Standorte als auch zum Bescheid über den abschließenden Standortentscheid wurde der Kreis der Klagebefugten erweitert. Die Gleichstellung mit den anerkannten Umweltverbänden erstreckt sich gemäß dem Entwurfsvorschlag nicht nur auf die Standortgemeinden, sondern sämtliche Gebietskörperschaften, auf deren Gebiet die zu erkundenden Standorte bzw. der gewählte Standort liegen, und schließt somit auch Samtgemeinden und Landkreise ein.⁸⁶ Außerdem erhalten Grundstückseigentümer ebenfalls entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten.

5.2. Vergleich zum schweizerischen Rechtsschutz

Der Zugang zu Rechtsschutz in Bezug auf die Überprüfung der Zulassung eines geologischen Tiefenlagers ist in der Schweiz konzentriert auf die das Verfahren abschließenden Bau- und Betriebsbewilligungen. Dieser konzentrierte Rechtsschutz bedingt, dass eine ge-

⁸⁵ Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe: Abschlussbericht, 30.06.2016.

⁸⁶ Siehe Erläuterungen in der Formulierungshilfe (Fn. 81), S. 66.

richtliche Kontrolle vorgelagerter Entscheidungen, wie etwa die Rahmenbewilligung, nur inzident erfolgen kann, d.h. im Rahmen des Überprüfungsverfahrens der Bau- bzw. Betriebsbewilligung.

Das deutsche StandAG sieht neben dem Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz für natürliche und juristische Personen des Privatrechts, Umweltverbände und Gemeinden zur Überprüfung der Letztentscheidung über ein Endlager, der Genehmigung, vorgelagerten Rechtsschutz vor. Umweltverbände, Standortgemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohnern können gemäß § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG den gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG zu erteilenden Bescheid über die untertägige Erkundung eines Endlagerstandorts verwaltungsgerichtlich kontrollieren lassen. Hierdurch wird zum einen mehr Rechtssicherheit für den Vorhabenträger gewährleistet. Zum anderen wird zeitnah eine Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die Standortauswahl eröffnet. Ein derart abgeschichteter Rechtsschutz ist effektiv, verhindert aufgrund des Zeitablaufs real kaum noch durchführbare Inzidentkontrollen und kann aufgrund der Abschichtung des Prüfumfanges zu einer Beschleunigung der Verfahren führen und dadurch auch Akzeptanz befördern.⁸⁷ Diesen Aspekten wird durch die Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Standortauswahl gemäß dem vorgeschlagenen § 19 StandAG-FormH in noch höherem Maße Rechnung getragen.

Schweizer Gemeinden ist der Zugang zu vorgelagertem Rechtsschutz in Deutschland gegen Endlager bislang nicht eröffnet, da sie keine Standortgemeinden sind. Dies ändert sich auch nicht aufgrund der Erweiterung des Rechtsschutzes gemäß § 19 Abs. 2 S. 2 StandAG-FormH zugunsten von kommunalen Gebietskörperschaften, in deren Gebiet der vorgeschlagene Standort liegt.

Der Vergleich des Zugangs zu Rechtsschutz in Bezug auf Endlager für radioaktive Abfälle in Deutschland und der Schweiz offenbart ferner erhebliche Unterschiede in Bezug auf Rechtsschutz zugunsten von Umweltverbänden. Stehen Umweltverbänden in der Schweiz keine überindividuellen Rechtsbehelfe zu, um behördliche (Letzt-)Entscheidungen über ein Tiefenlager gerichtlich kontrollieren zu lassen, so ist im deutschen Endlagerverfahren sowohl deutschen als auch ausländischen Umweltverbänden, die gemäß § 3 UmwRG anerkannt sind, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet, um eine Vorentscheidung über die untertägige Erkundung von Standorten und die Genehmigung eines Endlagers kontrollieren zu lassen.

⁸⁷ Grundlegend und dieses Plädoyer teilend vgl. W. Erbguth, Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz?, NVwZ 2005, S. 241 ff.

Eine Übertragung dieses abgeschichteten, phasenspezifischen Rechtsschutzkonzepts, das eine Kontrolle von vorgelagerten Entscheidungen eröffnet, auf das Schweizer Kernenergie-recht wäre mit erheblichen Änderungen des Schweizer Rechts verbunden.

6. Referenzen

- AK, Aarhus-Konvention, Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998, abrufbar unter: <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> (aufgerufen am: 03.02.2017).
- Auer, C./Müller, M./Schindler, B. (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008.
- BAFU, Mitteilung des Bundesamtes für Umwelt zur Aarhus-Konvention, zuletzt aktualisiert am 30. März 2015, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch/recht/13960/13962/index.html?lang=de (aufgerufen am: 03.02.2017).
- BFE, Sachplan geologische Tiefenlager vom 2. April 2008, Revision vom 30. November 2011, abrufbar unter: <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01375/04389/index.html?lang=de> (aufgerufen am: 03.02.2017).
- BMUB, Formulierungshilfe eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze, aufgerufen am: 21.12.2016, abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Endlagerprojekte/standag_fortentwicklung_formulierungshilfe_bf.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).
- Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 27.9.2013, abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2014/1021.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).
- Dross, M., Access to Justice in EU Member States, JEEPL 2005, S. 22.
- Epiney, A./Scheyli, M., Die Aarhus-Konvention: rechtliche Tragweite und Implikationen für das Schweizerische Recht, 2000.
- Epiney, A./Sollberger, K., Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002.
- Epiney, A., Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: J. Falke/S. Schlacke (Hrsg.), Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, S. 9.
- Epiney, A./Pirker, B., The Case of the European Court of Justice on Access to Justice in the Aarhus Convention and Its Implications for Switzerland, JEEPL 2014, S. 348.
- Erbguth, W., Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz?, NVwZ 2005, S. 241.

- Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager – ESchT 2007, Stellungnahme zum Konzeptteil „Sachplan geologische Tiefenlager“ basierend auf dem Entwurf des Schweizer Bundesamtes für Energie (BFE) vom 11.01.2007, ESchT, 20.03.2007.
- Gellermann, M., Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, S. 7.
- Jendroska, J., Aarhus Convention and Community Law: The Interplay, JEEPI 2005, S. 12.
- Kment, M., Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010.
- Kment, M., Die Umweltverfassungsbeschwerde – Unionsrechtlich erzwungener Rechtsschutz von Umweltverbänden gegen die gesetzliche Standortwahl eines atomaren Endlagers, in: M. Kment (Hrsg.), Festschrift Jarass, 2015, S. 301.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe: Abschlussbericht, 30.06.2016, abrufbar unter:
https://www.bundestag.de/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).
- Scheyli, M., Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeits-Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 2000, S. 217.
- Schlacke, S., Bedeutung von Verfahrensfehlern im Umwelt- und Planungsrecht, UPR Sonderheft 2016, S. 478.
- Schlacke, S., Zugang zu Rechtsschutz im Umwelt- und Atomrecht, in: C. Raetzke/U. Feldmann/A. Frank (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Nuklearrechts, 2016, S. 49
- Seelig, R./Gündling, B., Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, S. 1033.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005.
- StandAG, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standorts für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle v. 23. Juli 2013.
- StandAG-FormH, Formulierungshilfe eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze, aufgerufen am: 21.12.2016, abrufbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Endlagerprojekte/standag_fortentwicklung_formulierungshilfe_bf.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe, Hrsg.), The Aarhus-Convention. An Implementation Guide, 2000.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe, Hrsg.), The Aarhus-Convention. An Implementation Guide, 2014, abrufbar unter https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (aufgerufen am: 03.02.2017).

- V. Danwitz, T., Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272.
- V. Danwitz, T., Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention. Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW e.V., 2005.
- VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021; abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/index.html (aufgerufen am: 03.02.2017).
- Walter, C., Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten, in: W. Durner/C. Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 7.

7. Abkürzungsverzeichnis

AK	Aarhus-Konvention
AtG	Atomgesetz (Deutschland)
AVR	Archiv des Völkerrechts
BfE	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (Deutschland)
BFE	Bundesamt für Energie (Schweiz)
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BGE	Bundesgerichtsentscheide (Schweiz)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Schweiz)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Schweiz)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Deutschland)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GG	Grundgesetz (Deutschland)
HAA-Lager	Lager für hochaktive Abfälle
i.F.	im Folgenden
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (Schweiz)
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
KEG	Kernenergiegesetz (Schweiz)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Schweiz)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
SGT	Sachplan geologische Tiefenlager
SMA-Lager	Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle

SR	Systematische Rechtssammlung (Schweiz)
StandAG	Standortauswahlgesetz (Deutschland)
StandAG-FormH	Formulierungshilfe zur Überarbeitung des StandAG (Deutschland)
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz (Deutschland)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
USchadG	Umweltschadensgesetz (Deutschland)
USG	Umweltschutzgesetz (Schweiz)
UVEK	Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Schweiz)
UVP-VO	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Schweiz)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Schweiz)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (Deutschland)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Schweiz)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch