



Sachstand

Fragen zum Schweizer Atomrecht

Fragen zum Schweizer Atomrecht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 125/18
Abschluss der Arbeit: 29.05.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Mit Blick auf die **Schweizer Endlagersuche** für **radioaktive Abfälle**¹ werden Fragen zur Umsetzung **völkerrechtlicher Vorgaben** für den Informationszugang, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes gestellt. Konkret geht es darum, ob und inwieweit die **Vorbehalte** der Schweiz zur **Aarhus-Konvention** im Schweizer (Umwelt-) Recht umgesetzt wurden mit der Folge, dass das nationale Recht im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes tatsächlich hinter den Vorgaben der Aarhus-Konvention zurückbleibt. Im Einzelnen wird gefragt,

- welche konkreten rechtlichen **Einschränkungen** sich aus den Vorbehalten im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes in Bezug auf den **Informationszugang** nach Art. 4 Aarhus-Konvention ergeben,
- welche konkreten rechtlichen **Einschränkungen** sich aus den Vorbehalten im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes in Bezug auf die **Endlagersuche** (Sachplanverfahren) ergeben,
- ob die Reichweite der Vorbehalte in **Rechtsprechung** und **Literatur umstritten** ist und
- ob die Schweiz aufgrund **anderer völkerrechtlicher Verträge** im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes verpflichtet ist, höhere Standards in Bezug auf den Informationszugang, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Rechtsschutz zu schaffen, als sie derzeit im Schweizer (Umwelt-)Recht gelten.

Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den Informationen, die beim Schweizer Bundesamt für Energie (BFE) eingeholt wurden.

2. Aarhus-Konvention und Schweizer Atomrecht

2.1. Vorbehalte zur Aarhus-Konvention

Für die Schweiz ist das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) am 1. Juni 2014 mit Vorbehalten zu Art. 4, Art. 6 Abs. 6 und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention in Kraft getreten.²

1 Vgl. hierzu die online bereitgestellten Informationen des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit, „Schweizer Endlagersuche: Deutsche Interessen berücksichtigen“ (Stand: Januar 2018), abrufbar unter: <https://www.bfe.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BfE/DE/2018/001.html>.

2 Zur deutschen Übersetzung des französischen Originaltextes siehe <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092191/index.html>.

Der Vorbehalt zu **Art. 4 Aarhus-Konvention** betrifft den Zugang zu Umweltinformationen im Zusammenhang mit Kernanlagen und lautet:

„Im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes steht die Anwendung von Artikel 4 der Aarhus-Konvention für Gesuche um Einsicht in Dokumente, die Informationen in Zusammenhang mit Kernanlagen enthalten, unter dem Vorbehalt von Artikel 23 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004, der den Zugang nur zu amtlichen Dokumenten gewährt, die nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes, dem 1. Juli 2006, erstellt wurden oder der Behörde zugegangen sind.“

Der Vorbehalt zu Art. 6 Abs. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention betrifft die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von **umweltbezogenen Entscheidungsverfahren** sowie den **gerichtlichen Rechtsschutz** durch **Verbände** in Bezug auf radioaktive Stoffe und ionisierende Strahlung und lautet:

„Im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes steht die Anwendung von Artikel 6 Absatz 6 und Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention unter dem Vorbehalt von Artikel 3 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG), der das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen nach Artikel 55 des USG in Bezug auf radioaktive Stoffe und ionisierende Strahlung ausschließt.“

Die Inhalte der Vorbehalte zur Aarhus-Konvention ergeben sich damit aus der bestehenden schweizerischen Gesetzgebung, konkret aus Art. 23 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)³ sowie aus Art. 3 Abs. 2 Umweltschutzgesetz (USG)⁴.

2.2. Auswirkungen der Vorbehalte auf den Informationszugang

Das BGÖ soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern und gewährleistet hierfür den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 1 BGÖ). Nach Art. 23 BGÖ gilt das BGÖ jedoch nur für amtliche Dokumente, die nach seinem Inkrafttreten am 1. Juli 2006 von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Durch die Bezugnahme des Vorbehalts der Aarhus-Konvention auf Art. 23 BGÖ ist die Aarhus-Konvention im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes lediglich auf Dokumente anwendbar, die nach dem 1. Juli 2006 von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Es besteht in diesem Bereich kein Recht auf Zugang zu früher erstellten oder eingegangenen Dokumenten.⁵

3 Das BGÖ ist abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022540/index.html>.

4 Das USG ist abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19830267/index.html>.

5 Etwas anderes gilt für Informationszugangsansprüche, die sich – wie im Verhältnis zu den Kantonen – nach dem USG richten, vgl. hierzu Art. 10g Abs. 2 USG: „Bei Behörden des Bundes richtet sich der Anspruch nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ). Artikel 23 BGÖ findet nur Anwendung auf Dokumente, die Informationen nach Absatz 1 im Bereich von Kernanlagen enthalten.“

2.3. Auswirkungen der Vorbehalte auf die Endlagersuche

Nach Auffassung des BFE schließen die Vorbehalte zu Art. 6 Abs. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention ein **gerichtliches Vorgehen** von **Umweltschutzverbänden** im Zusammenhang mit der Endlagersuche aus. Konkret führt das BFE in der eingeholten Stellungnahme aus:

„Die Standortsuche für geologische Tiefenlager ist im ‚Sachplan geologische Tiefenlager‘ geregelt, die in drei Etappen erfolgt. Das Sachplanverfahren ist lediglich behördenverbindlich und es steht damit nicht einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren offen. Allerdings gehen die Bundesbehörden auf freiwilliger Basis sehr transparent vor, um größtmögliche Akzeptanz und Vertrauen zu schaffen.

Auf das Sachplanverfahren folgt das kernenergierechtliche Bewilligungsverfahren, das drei Schritte umfasst. Im Rahmenbewilligungsverfahren, das mit einem politischen Grundsatzentscheid endet, besteht kein Rechtsschutz, jedoch die Möglichkeit eines (fakultativen) Referendums. In einem zweiten Schritt wird eine Baubewilligung und einem dritten Schritt eine Betriebsbewilligung erteilt. Gegen diese beiden Bewilligungen bestehen nach geltendem Recht grundsätzlich Rechtsmittel. Allerdings fehlt bislang eine Praxis hinsichtlich Rechtsmittelbefugnis, so dass der effektive Rechtsschutz durch die Gerichte festzulegen sein wird. Die Tragweite der Vorbehalte zu Art. 6 Abs. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention wurde bis jetzt nicht näher abgeklärt. Wir gehen davon aus, dass Umweltverbände aufgrund des Vorbehalts zumindest keine Rügen erheben könnten, die sich auf die Strahlenschutz- und die Kernenergiegesetzgebung beziehen.“

2.4. Rechtswissenschaftliche Diskussion

Nach Aussage des BFE existiert bislang **keine gerichtliche Praxis** zur Reichweite der Vorbehalte zur Aarhus-Konvention. Auch seien die Vorbehalte in der rechtswissenschaftlichen **Literatur** nicht umstritten. Dies wird bestätigt durch eine Stellungnahme der **Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT)**, die keine abweichenden Auffassungen zur Bedeutung der Vorbehalte erwähnt.⁶ Vielmehr stellt die ESchT zum Vorbehalt zu Art. 4 Aarhus-Konvention fest:

„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.“⁷

6 ESchT, Stellungnahme der ESchT zum grenzüberschreitenden Zugang zu Rechtsschutz zugunsten von Privatpersonen, Umweltverbänden und Gemeinden in Bezug auf Schweizer geologische Tiefenlager (2017), abrufbar unter: <http://www.escht.de/downloads/escht-stellungnahme-grenzueberschreitende-rech.pdf>.

7 ESchT (Fn. 6), 19.

Zu den Vorbehalten zum gerichtlichen Rechtsschutz konstatiert die ESchT:

„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. 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.“⁸

„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.“⁹

3. Weitergehende völkerrechtliche Bindungen?

Nach den vom BFE zur Verfügung gestellten Informationen gibt keine anderen völkerrechtlichen Verträge im Bereich der Kernenergie und des Strahlenschutzes, die die Schweiz verpflichten würden, höhere Standards in Bezug auf den Informationszugang, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den gerichtlichen Rechtsschutz zu schaffen. Allerdings wird darauf verwiesen, dass im Bereich der Kernenergie völkerrechtliche Verträge mit Nachbarländern existieren, die den **Informationsaustausch** betreffen.

Ergänzend hierzu ist auf die o.g. Stellungnahme der ESchT zu verweisen.¹⁰ Diese nimmt Bezug auf die im September 1983 in Kraft getretene Vereinbarung zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen.¹¹ Danach unterrichten sich die Vertragsparteien gegenseitig über die Errichtung kerntechnischer Anlagen in einem Bereich von 20 km beiderseits der gemeinsamen Grenze.

8 ESchT (Fn. 6), 22.

9 ESchT (Fn. 6), 23.

10 ESchT (Fn. 6), 19 f.

11 Der Text der Vereinbarung ist abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19820187/index.html>.