



Ausarbeitung

**Zu den Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“
im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der
Schweiz**

Zu den Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 016/23
Abschluss der Arbeit: 30. Mai 2023
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zu „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ gemäß SGT	6
2.1.	Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) (2008)	7
2.2.	Postulatsbericht des Schweizer Bundesrates (2015)	7
2.3.	„Leitfaden“ (2017)	8
2.4.	Bericht Ecoplan (2017)	11
2.5.	Faktenblatt Abgeltungen des BFE (2021)	12
2.6.	Ausschuss für kommunale und kantonale Fragen (2022/23)	12
3.	Involvierte Akteure und Gremien auf deutscher Seite	13
4.	Verhandlungsmandat und Rechtscharakter einer grenzüberschreitenden Vereinbarung	15
4.1.	Nationales Verfassungsrecht	16
4.1.1.	Verbandskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt	16
4.1.2.	Vorgaben für unterstaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit	18
4.2.	Völkerrechtliche Verträge	19
4.2.1.	Karlsruher Übereinkommen	19
4.2.2.	Espoo-Konvention und SEA-Protokoll	21
5.	Exkurs: Abgeltungen und Kompensationen in verschiedenen Staaten	22

1. Einleitung

Nach mehreren Jahren Vorbereitung startete im Jahr 2008 unter der Federführung des Schweizer Bundesamtes für Energie (BFE) die Standortsuche für ein tiefegeologisches Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle sowie hochradioaktive Abfälle in der Schweiz. Der Ablauf des Auswahlverfahrens ist im sog. **Sachplan Geologische Tiefenlager** (SGT)¹ geregelt, einem raumplanerischen Instrument der Schweizer Bundesregierung. Im September 2022 gab die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra)² ihren Standortvorschlag für ein Tiefenlager bekannt. Von den drei zuvor untersuchten Gebieten eigne sich die Region **Nördlich Lägern** am besten zur langfristigen Entsorgung sämtlicher radioaktiver Abfälle der Schweiz. Dort schließe das Gestein den radioaktiven Abfall am sichersten ein.³

Nördlich Lägern liegt im Zürcher Unterland in der Nordschweiz (**Kanton Zürich**). Der Eingang zum Tiefenlager, die sog. Oberflächenanlage, soll im Gebiet Haberstal in der Zürcher Gemeinde Stadel gebaut werden. Die Verpackungsanlagen plant die Nagra beim bereits bestehenden Zwischenlager in Würenlingen (**Kanton Aargau**).⁴ Das vorgeschlagene Standortgebiet Nördlich Lägern grenzt unmittelbar an die deutsche **Gemeinde Hohentengen im Landkreis Waldshut** an. Der vorgeschlagene Standort für die oberirdischen Anlagen liegt wenige Kilometer von der deutsch-schweizerischen Grenze entfernt.

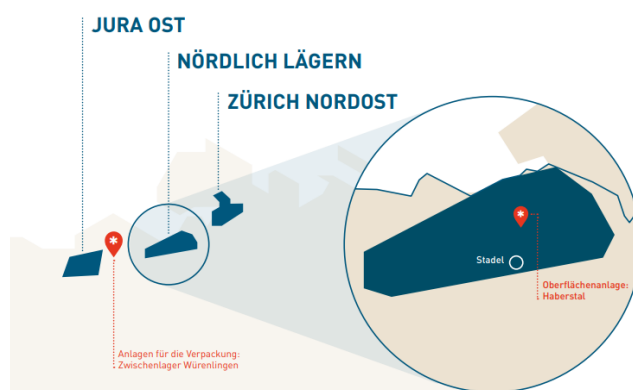


Abb. 1: Lage des Standortvorschlages Nördlich Lägern⁵

- 1 BFE (2008), Sachplan geologische Tiefenlager - Konzeptteil, abrufbar unter: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/kernenergie/radioaktive-abfaelle/sachplan-geologische-tiefenlager.html>.
- 2 Die Nagra ist für die sichere Endlagerung der in der Schweiz anfallenden radioaktiven Abfälle und die damit verbundenen Forschungs- und Projektierungsarbeiten verantwortlich. Genossenschaftler sind die Betreiber der Kernkraftwerke, die Zwischenlager Würenlingen AG (ZWILAG) und der Bund (Schweizerische Eidgenossenschaft), <https://nagra.ch/wissensforum/auftrag-finanzierung/>.
- 3 Nagra (2022), Der Standort für das Tiefenlager - Der Vorschlag der Nagra, <https://nagra.ch/wp-content/uploads/2022/09/Bericht-zum-Standortvorschlag-2.pdf>, S. 4.
- 4 Ebd.
- 5 Nagra (Fn. 3).

Ein geologisches Tiefenlager ist laut Nagra eine Kernanlage im Sinne des Schweizer Kernenergiegesetzes (KEG)⁶ und bedarf einer **Rahmenbewilligung des Bundesrates** (Art. 12 Abs. 1 KEG). Den Ausführungen der Nagra in ihrem Bericht zum Standortvorschlag zufolge werde die Nagra voraussichtlich bis 2024 die sog. **Rahmenbewilligungsgesuche** erarbeiten. Nach gegenwärtiger Planung werde der Schweizer Bundesrat im Jahr 2029 über die Rahmenbewilligungsgesuche befinden und seinen Beschluss dem Schweizer Parlament zur Genehmigung vorlegen. Der Parlamentsentscheid untersteht einem fakultativen Referendum (Art. 48 Abs. 4 KEG), im Falle dessen Zustandekommens die Schweizer Bürgerinnen und Bürger voraussichtlich im Jahr 2031 final über den Standort für ein tiefegeologisches Endlager entscheiden werden.⁷

Erst nach erfolgter Rahmenbewilligung des Schweizer Bundesrates können die **Baubewilligung** (Art. 15 ff. KEG) und die **Betriebsbewilligung** (Art. 19 ff. KEG) beantragt werden. Mit dem Baubeginn des Lagers für hochradioaktive Abfälle wird ab ca. 2049, mit dem Beginn der Einlagerung der hochradioaktiven Abfälle ab ca. 2060 gerechnet.⁸ Die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Projekten erfolgt auf der Grundlage des Schweizer Umweltschutzgesetzes (USG)⁹ sowie der Schweizer Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)¹⁰. Die für ein geologisches Tiefenlager durchzuführende **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** ist zweistufig: Die erste Stufe findet parallel zum Rahmenbewilligungsverfahren statt, die zweite Stufe erfolgt erst nach Erteilung der Rahmenbewilligung für das tiefegeologische Endlager im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.¹¹ Dabei ist die UVP nach Schweizer Recht **auf nicht-radiologische Auswirkungen des Tiefenlagers begrenzt**. Mögliche radiologische Auswirkungen werden in der Schweiz nicht im Umweltschutzgesetz, sondern im Kernenergiegesetz und im Strahlenschutzgesetz behandelt und sind somit Gegenstand des mit dem Rahmenbewilligungsgesuch für den konkreten Tiefenlagerstandort einzureichenden Sicherheits- und Sicherungsberichts.¹²

6 Kernenergiegesetz (KEG) vom 21.3.2003 (Stand am 1.1.2022), SR 732.1, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/723/de>.

7 Nagra (Fn. 3), S. 27.

8 BASE (2022), Die Endlagersuche in der Schweiz - Informationen zum aktuellen Stand des Verfahrens, https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/broschueren/bfe/220825-infobroschuere-schweizer-endlagersuche.pdf?__blob=publicationFile&v=7, S. 14.

Emanuel, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle (HAW) - Ein internationaler (Rechts-)Vergleich zwischen Deutschland, Kanada, Schweiz und Finnland, Forum Energierecht Band 24, Nomos Baden-Baden 2021, S. 377.

9 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7.10.1983 (Stand am 1.1.2022), SR 814.01, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122/de.

10 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19.10.1988 (Stand am 1.8.2022), SR 814.011, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1931_1931_1931/de.

11 Emanuel (Fn. 8), S. 377.

12 Siehe hierzu die detaillierte Kritik der Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT), Stellungnahme der ESchT zur UVP-Voruntersuchung geologische Tiefenlager, <https://www.escht.de/downloads/escht-stellungnahme-uvp-vu-20151012.pdf>.

Losgelöst von diesen Verfahrensschritten werden u.a. Vertreterinnen und Vertreter betroffener Gebietskörperschaften über **sog. Abgeltungs- und Kompensationszahlungen** verhandeln, die insbesondere der Regionalentwicklung dienen sollen. Medienangaben zufolge seien hierfür in einem unverbindlichen Kostenszenario insgesamt 800 Millionen Franken (rund 822 Millionen Euro, Stand: 25.5.2023) vorgesehen.¹³ Dies entspricht jüngeren Angaben des Schweizer Bundesamtes für Energie, wonach in Kostenstudien Abgeltungen von bis zu 300 Millionen Franken für ein Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle und 500 Millionen Franken für ein Lager für hochaktive Abfälle vorgesehen worden seien.¹⁴ Die **Verhandlungen** hierüber sollen **voraussichtlich im Jahr 2024 beginnen**.

Fragen betreffend das Verhandlungsmandat auf deutscher Seite, die Verteilung der Zahlungen, den Rechtscharakter und die Rechtsauswirkungen der zu schließenden Vereinbarung sind Gegenstand einer hiesigen politischen Debatte.¹⁵ Die vorliegende Ausarbeitung sucht sich diesen Fragestellungen zu nähern. Dabei sollen insbesondere die Instrumente der „Abgeltung“ und „Kompensation“, sowie die grenzüberschreitende Beteiligung im Kontext bestehender Rechtsvorgaben eingeordnet werden. In völkerrechtlicher Hinsicht wird sich die Untersuchung auf das Karlsruher Abkommen und die Espoo-Konvention nebst SEA-Protokoll beschränken.

2. Zu „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ gemäß SGT

Sowohl der Schweizer Endlagersuche als auch den sich hieraus ergebenden Folgefragen liegt im Wesentlichen die **Schweizer Rechtsordnung** zugrunde, deren Vorgaben zum Teil wiederum auf völkerrechtliche Verträge zurückzuführen sind.¹⁶ Im Folgenden werden die Rechtsinstrumente der „Abgeltung“ und „Kompensation“ im Kontext der Schweizer Endlagerung überblicksartig erläutert. Hierfür wird auf Darstellungen der Schweizer Exekutiv- und Legislativorgane sowie von ihnen beauftragter Akteure zurückgegriffen. Eine abschließende und umfassende Gesamtschau der Schweizer Rechtslage kann im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht erfolgen.

13 Süddeutsche vom 12.9.2022, Schweiz: Größte Sicherheit bei Endlager nahe der Grenze, <https://www.sueddeutsche.de/wissen/atom-hohentengen-am-hochrhein-schweiz-groesste-sicherheit-bei-endlager-nahe-der-grenze-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220911-99-718694>.

14 Mit weiteren Einzelheiten zur voraussichtlichen Höhe von Abgeltungen: BFE (2021), Faktenblatt Abgeltungen, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9797.pdf>, S. 2.

15 Zu den inhaltlichen Positionen Deutschlands vgl. BASE (2022), Die Endlagersuche in der Schweiz - Informationen zum aktuellen Stand des Verfahrens, https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/broschueren/bfe/220825-infobroschuere-schweizer-endlagersuche.pdf?__blob=publicationFile&v=7, S. 13.

Siehe auch Regierung Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 12.9.2022, Schweizer Vorschläge für atomares Endlager in Grenznahe, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/schweizer-vorschlaege-fuer-atomares-endlager-in-grenznaehe/>.

16 Die Schweiz ist kein Mitglied der Europäischen Union. Die Beziehungen der Schweiz zur EU sind in bilateralen Abkommen geregelt. Vgl. weiterführend Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2023), Die wichtigsten bilateralen Abkommen Schweiz–EU, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/europapolitik/ueberblick.html>.

2.1. Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) (2008)

Im Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) werden „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ wie folgt umschrieben:

„Für **Abgeltungen** gibt es **keine Rechtsgrundlage**. Aufgrund der Erfahrungen im In- und Ausland ist davon auszugehen, dass eine Standortregion Abgeltungen erhalten wird. Der Konzeptteil sorgt dafür, dass die Festlegung von Abgeltungen transparent und nicht losgelöst vom Sachplanverfahren verläuft. So sollen Abgeltungen in Etappe 3 **ausgehandelt** und von den Entsorgungspflichtigen erst geleistet werden, wenn eine rechtskräftige Rahmenbewilligung vorliegt. Damit wird eine Standortregion für eine Leistung abgegolten, welche sie für die **Lösung einer nationalen Aufgabe** leistet. Für die Verteilung und Verwendung der Abgeltungen erarbeitet die Standortregion Vorschläge zuhanden der betroffenen Kantone und Gemeinden der Standortregion.“¹⁷

„**Kompensationsmaßnahmen** werden ergriffen, wenn durch Planung, Bau oder Betrieb des geologischen Tiefenlagers **negative Auswirkungen** auf eine Region festgestellt werden. Die Kompensationsmaßnahmen werden in Zusammenarbeit mit der Standortregion und dem Standortkanton erarbeitet, vom BFE genehmigt und von den Entsorgungspflichtigen finanziert.“¹⁸

Erkennbar wird hieraus, dass „Abgeltungen“ allein „für die Lösung einer nationalen Aufgabe“ und „Kompensationen“ aufgrund festgestellter negativer Auswirkungen geleistet werden sollen. Darüber hinausgehende Konkretisierungen, z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung der Verhandlungen oder des Verhandlungsmandats, sind dem Sachplan nicht zu entnehmen.

2.2. Postulatsbericht des Schweizer Bundesrates (2015)

Ein Postulatsbericht des Schweizer Bundesrates aus dem Jahr 2015 beschäftigt sich mit Fragen zu den - insbesondere finanziellen - Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers in der Schweiz.¹⁹ Darin stellt der Schweizer Bundesrat zusammenfassend fest, dass

- es keine nicht-nuklearen Infrastrukturanlagen von nationaler Bedeutung gebe, bei welchen Abgeltungen vorgesehen seien bzw. ausbezahlt würden,
- das Auswahlverfahren gemäß „Sachplan geologische Tiefenlager (SGT)“ zusätzlich zur enteignungsrechtlichen Entschädigungspflicht einen **eigenen Abgeltungsbegriff** („Abgeltungen gemäß SGT“, vom rechtlich verankerten Begriff der Abgeltung gemäß Subventionsrecht klar

17 BFE (Fn. 1), S. 89. Hervorhebung nicht im Original.

18 BFE (Fn. 1), S. 91. Hervorhebung nicht im Original.

19 Schweizerische Eidgenossenschaft, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3286 UREK-N vom 9.4.2013, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2013/20133286/Bericht%20BR%20D.pdf>.

zu unterscheiden) sowie Kompensationsmaßnahmen kenne, die in anderen Infrastrukturbereichen unbekannt seien,

- die Abgeltungen gemäß SGT **auf freiwilliger bzw. vertraglicher Basis** erfolgen würden, so wie es bei bestehenden nuklearen Infrastrukturanlagen in der Schweiz der Fall sei (bspw. Kernkraftwerke, Zwischenlager),
- der politische und gesellschaftliche Wille für Abgeltungszahlungen bzw. Kompensationsmaßnahmen vorhanden sei - bspw. indem von den Entsorgungspflichtigen Beiträge für Abgeltungen von **insgesamt rund 800 Millionen CHF** in den Kostenstudien ausgewiesen und sukzessive in den Entsorgungsfonds einbezahlt würden,
- der Schweizer Bundesrat eine neue gesetzliche Regelung zu Abgeltungszahlungen vor diesem Hintergrund nicht als notwendig erachte.²⁰

Laut Postulatsbericht des Schweizer Bundesrates handelte es sich bei Abgeltungen gemäß SGT um „freiwillige, **dem Privatrecht unterstehende Zahlungen der Betreiber der Kernanlagen**, deren Umfang mittels Verhandlungen festzusetzen“ sei.²¹ Das BFE erarbeite in Etappe 2 unter Einbezug der Standortregionen, der Standortkantone und der Entsorgungspflichtigen einen Leitfaden, welcher das Vorgehen für die Aushandlung von Höhe, Verwendungszweck und Bewirtschaftung der Abgeltungen gemäß SGT in Etappe 3 regeln werde.²² Nach Angaben des Schweizer Bundesrates bestünden auch in anderen Kontexten Abgeltungslösungen für Nuklearanlagen, für die ebenso wenig gesonderte gesetzliche Grundlagen existieren würden. So hätten bspw. im Zusammenhang mit dem **KKW Leibstadt** (KKL) auch drei deutsche Nachbargemeinden aus einem Fonds Gelder für kulturelle, soziale und sportliche Vorhaben erhalten.²³

2.3. „Leitfaden“ (2017)

Im Auftrag des Schweizer Bundesrates hat das Schweizer Bundesamt für Energie (BFE) im Jahr 2017 unter Leitung von Professor Michael Ambühl vom Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich einen „Leitfaden“ erarbeiten lassen, der den **Rahmen für die Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“** setzen soll.²⁴ Die Ausarbeitung fand in enger Zusammenarbeit mit den seinerzeit drei Standortregionen „Jura Ost“, „Nördlich Löcher“ und „Zürich Nordost“, den potenziellen Standortkantonen Aargau, Schaffhausen, Thurgau und Zürich, den entsorgungspflichtigen Kernanlagenbetreibern Axpo Power AG, BKW Energie

20 Ebd., S. 3.

21 Ebd., S. 13. Hervorhebung nicht im Original.

22 Ebd., S. 19.

23 Ebd., S. 16.

24 Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen / Kompensationen vom 22.9.2017, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49818.pdf>. Der Bundesrat, Medienmitteilung vom 3.10.2017, Verhandlungsrahmen für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen und Kompensationen, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68292.html>.

AG, Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, Kernkraftwerk Leibstadt AG und der Zwiilag - Zwischenlager Würenlingen AG sowie unter Mitwirkung der "Deutschen Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager" (DKST)²⁵ statt.

Den **Verhandlungsgegenstand** beschreibt Art. 2 des „Leitfadens“. Dazu gehören sog. **Abgeltungen** als „Zahlungen, welche die Standortregion für ihren Beitrag zur Lösung einer nationalen Aufgabe erhält“ und sog. **Kompensationen** „in Form einer Finanzierung und/oder Realisierung von Maßnahmen zur Entschädigung von nachweislich negativen Auswirkungen auf eine Region durch Planung, Bau oder Betrieb des geologischen Tiefenlagers“, sofern „diese Auswirkungen nicht ohnehin schon durch bestehende gesetzliche Bestimmungen abgedeckt sind“.

Verhandlungsparteien sollen gemäß Art. 4 Abs. 2 des „Leitfadens“ die Entsorgungspflichtigen, die Kantone der Standortregion und die Gemeinden der Standortregion sein. Hinsichtlich der Definition der Standortregion verweist der „Leitfaden“ auf die dritte Etappe des Sachplanverfahrens (vgl. Fn. 7 im „Leitfaden“). Im Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) findet sich diesbezüglich folgende Definition: „Die Standortregion setzt sich zusammen aus den Standortgemeinden sowie den Gemeinden, welche ganz oder teilweise im Planungssperimeter liegen. Zusätzlich und in begründeten Fällen können weitere Gemeinden zur Standortregion gezählt werden.“²⁶

In welcher Form sich der **Schweizer Bund** - als Entsorgungspflichtiger gemäß Art. 33 KEG - an der Leistung von Abgeltungen beteiligen wird, ist zum Zeitpunkt der Verabschiedung des „Leitfadens“ noch offen gewesen, ebenso wie die Frage, ob der Schweizer Bund an den Verhandlungen über Abgeltungen teilnehmen wird (vgl. Fn. 5 im „Leitfaden“).²⁷

Die **Verhandlungsdelegation** wird in Art. 4 Abs. 4 und 5 des „Leitfadens“ wie folgt festgelegt:

Verhandlungspartei	Verhandlungsdelegation
Entsorgungspflichtige	Max. 5 Personen
Kanton(e) der Standortregion	Max. 5 Personen
Gemeinden der Standortregion	Max. 6 Personen (1 Sitz für deutsche Gemeinden)

Abb. 2: Verhandlungsdelegation gemäß „Leitfaden“, Darstellung nach BFE²⁸

25 Die Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST) wurde im Frühjahr 2012 mit dem Ziel eingerichtet, die Akteure im Sachplan geologische Tiefenlager-Prozess auf deutscher Seite zu koordinieren. Der DKST gehören regionale Vertreter/innen aus Politik, Verwaltung und Partizipationsgremien an, <https://dkst.info/ueber-die-dkst.html>.

26 BFE (Fn. 1), S. 93.

27 Gemäß einer Auskunft des BASE vom 10.5.2023 habe der Schweizer Bund bereits zugesagt, sich entsprechend seines Anteils an den radioaktiven Abfällen an den Abgeltungszahlungen beteiligen zu wollen. Aus Gründen der Governance werde er aber nicht an den Verhandlungen teilnehmen.

28 BFE (2021), Faktenblatt Abgeltungen, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9797.pdf>, S. 2.

Im Rahmen der Unterzeichnung des „Leitfadens“ hatte der Vertreter der Deutschen Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST) zu Protokoll gegeben, dass die **Unterzeichnung unter dem Vorbehalt** erfolge, dass analog zu den Standortkantonen am Verhandlungstisch zusätzlich eine **Vertretung von Seiten des Landes Baden-Württemberg mit Sitz und Stimme** zu berücksichtigen sei. „Im Zuge der Bestimmung der Delegationen sind die Verhandlungsparteien“ laut einer Mitteilung des Schweizer BFE vom 4. Oktober 2021 „demnach angehalten, diese Forderung zu behandeln.“²⁹

Über die **Verwendung, Verteilung und Bewirtschaftung** von „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ soll eine noch zu schaffende Organisation befinden, welche von der jeweiligen Standortregion getragen wird (Art. 3 Abs. 1 des „Leitfadens“). Den sog. **Infrastrukturgemeinden** soll ein Teil der Abgeltungsbeträge zur freien Verwendung zur Verfügung stehen (Art. 3 Abs. 3 des „Leitfadens“). Infrastrukturgemeinden sind in Ansehung des „Leitfadens“ Gemeinden, unterhalb deren Gemeindegebiet ein geologisches Tiefenlager ganz oder teilweise liegt, sowie Gemeinden, innerhalb deren Gemeindegebiet eine ober- oder unterirdische Infrastrukturanlage ganz oder teilweise realisiert wird (vgl. Fn. 3 im „Leitfaden“). Deutsche Gemeinden können in Ansehung dieser Definition keine Infrastrukturgemeinden sein, denn weder das tiefengeologische Endlager noch die damit einhergehende Infrastrukturanlage liegen ganz oder teilweise unterhalb bzw. innerhalb ihres Gemeindegebiets. Von der **Standortregion** sollen Abgeltungen „für kommunale und regionale Zwecke innerhalb des Wirkungsperrimeters“ verwendet werden. Der **Wirkungsperrimeter** muss gemäß „Leitfaden“ nicht deckungsgleich zur Standortregion, sondern kann gemeinde-, kantons- oder landesgrenzüberschreitend sein (Art. 3 Abs. 2 des „Leitfadens“).

Welchen **Rechtscharakter** - privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich - die zu schließende Vereinbarung haben soll, lässt sich dem „Leitfaden“ nicht eindeutig entnehmen. Für einen privatrechtlichen Vertrag könnte die Beteiligung der privatwirtschaftlichen entsorgungspflichtigen Betreiber und das Verhandlungsziel („vertragliche Regelung“, „schriftlicher Vertrag“) sprechen. Letztlich handelt es sich dabei aber um eine Frage, deren Beantwortung sich nach Schweizer Recht richtet.

29 Antwortschreiben des Schweizer BFE an das BASE vom 4.10.2021 zum aktuellen Stand des Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager, abrufbar unter: <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/a/schweiz-antwortschreiben-schweizer-bfe-an-base.html>, S. 2.

2.4. Bericht Ecoplan (2017)

Eine Veröffentlichung im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Energie aus dem Jahr 2017 stellt die möglichen negativen Auswirkungen sowie Nachteile eines tiefergeologischen Endlagers dar und ordnet diese bestimmten Rechtsinstrumenten zu:³⁰

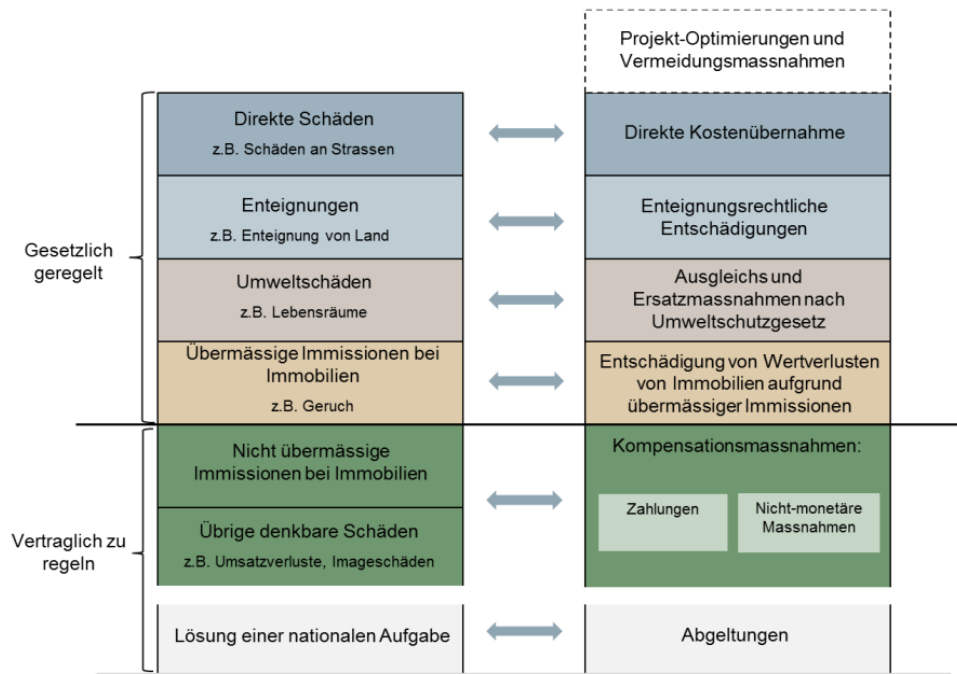


Abb. 3: Verschiedene Formen des Ausgleichs nach Ecoplan³¹

Konkret zur Abgrenzung von „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ heisst es in dem Bericht:

„Neben den Kompensationsmassnahmen sind auch Abgeltungen vorgesehen. Diese sind finanzielle Entschädigungen, welche eine Standortregion für das Lösen einer nationalen Aufgabe erhält. Der Unterschied zwischen Kompensationsmassnahmen und Abgeltungen liegt darin, dass bei den Kompensationsmassnahmen ein Schaden nachgewiesen werden muss. **Neben Abgeltungen und Kompensationsmassnahmen existieren auch noch weitere Entschädigungsformen** wie z. B. enteignungsrechtliche Entschädigungen. [...] Sowohl für die Abgeltungen wie auch die Kompensationsmassnahmen existieren keine gesetzlichen Grundlagen. Diese Entschädigungen basieren auf (noch auszuhandelnden) Verträgen zwischen den Entsorgungspflichtigen und den zu Entschädigenden.“³²

30 Dabei werden nur nicht-nukleare Effekte betrachtet, da nukleare Schäden über die Gesetzgebung zur Kernenergiehaftpflicht geregelt seien. Ecoplan (2017), Kompensationsmassnahmen: Messbarkeit von möglichen negativen Wirkungen, Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Energie, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9342.pdf>, S. 4.

31 Ebd., S. 7.

32 Ebd., S. 3. Hervorhebung nicht im Original.

2.5. Faktenblatt Abgeltungen des BFE (2021)

Das Schweizer Bundesamt für Energie (BFE) beschreibt „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ in einem Faktenblatt aus dem Jahr 2021 wie folgt:

„**Abgeltungen** sind **freiwillige Zahlungen der Entsorgungspflichtigen**, welche die Standortregion für ihren Beitrag **zur Lösung einer nationalen Aufgabe** erhält. Der Umfang allfälliger Zahlungen wird in Etappe 3 zwischen den Entsorgungspflichtigen, Standortkantonen und -regionen ausgehandelt. Abgeltungen stehen nur Standortregionen zu, für die eine rechtskräftige Rahmenbewilligung vorliegt und sie finden für kommunale und regionale Zwecke innerhalb des Wirkungssperimeters Verwendung. Der Bundesrat hat die Haltung bestätigt, dass für die Regelung der Abgeltungszahlungen die **Methode der Verhandlung** anstelle einer gesetzlichen Regelung angewandt werden soll. [...] Abgeltungen hingegen stehen **nicht im Zusammenhang mit Schäden**, sondern werden einzig deshalb ausgerichtet, weil eine Standortregion zur Lösung einer nationalen Aufgabe beiträgt.“³³

„**Kompensationen** für bestimmte **negative Auswirkungen** sind gesetzlich geregelt. Diejenigen negativen Effekte, die zwar nachweisbar, aber **nicht gesetzlich geregelt** sind, sollen zwischen den Gemeinden der Standortregion und den Entsorgungspflichtigen **ausgehandelt und vertraglich geregelt** werden.“³⁴

Beiden Instrumenten ist danach gemein, dass sie einer gesetzlichen Grundlage entbehren und vertraglich ausgehandelt werden sollen. Darüber hinaus bestehen für bestimmte negative Auswirkungen gesetzlich geregelte Leistungen, welche von den „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ gemäß Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) unberührt bleiben sollen.

2.6. Ausschuss für kommunale und kantonale Fragen (2022/23)

Nach Auskunft des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) laufen gegenwärtig **weitere Vorbereitungen für die Verhandlungen** über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“. Das Schweizer Bundesamt für Energie (BFE) habe zu diesem Zweck Anfang 2022 einen „Ausschuss für kommunale und kantonale Fragen“ eingerichtet. Dieser solle u.a. Fragen der Zusammensetzung und Ernennung der Verhandlungsdelegationen klären. Von deutscher Seite seien in dem Ausschuss das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg und der Landkreis Waldshut vertreten.³⁵

Nach Mitteilung des BASE hat der Ausschuss Ende 2022 Empfehlungen u.a. hinsichtlich der kantonalen Verhandlungsdelegation formuliert. Eine Empfehlung würde dahingehend lauten, für das **Bundesland Baden-Württemberg einen Sitz in der kantonalen Verhandlungsdelegation** vor-

33 BFE (2021), Faktenblatt Abgeltungen, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9797.pdf>, S. 1. Hervorhebung nicht im Original.

34 Ebd. Hervorhebung nicht im Original.

35 Mitteilung des BASE vom 10.5.2023 auf Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste.

zusehen. Der Ausschuss werde seine Empfehlungen im Laufe des Jahres 2023 weiter konkretisieren und mit dem „Ausschuss der Kantone“ (AdK) diskutieren.³⁶ Der „Ausschuss der Kantone“ ist ein kantonales Gremium im Sachplan Geologische Tiefenlager, das sich aus Regierungsvertreterinnen der möglichen Standortkantone zusammensetzt. Er gibt Stellungnahmen zum Sachplan ab und nimmt bei Bedarf eigene Studien vor³⁷ (zur Einbindung deutscher Akteure siehe unter Ziff. 3).

Nach Auskunft eines Vertreters des Landkreises Waldshut ist im „Ausschuss für kommunale und kantonale Fragen“ kürzlich (Mai 2023) ein erster, vorläufiger Konsens zu einem möglichen **„Split“ der Abgeltungen** erzielt worden. Seitens des Landkreises werde hierfür ein sog. **Zwei-Kreis-Modell** als Grundlage für weitere Diskussionen favorisiert. Die Bestimmung der Höhe und die grobe Verteilung der Abgeltungszahlungen („beitrags-basiert“ und/oder „betroffenheits-basiert“) seien Gegenstand von zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Ausarbeitung noch andauernden Dialogen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien des Sachplanverfahrens.³⁸

3. Involvierte Akteure und Gremien auf deutscher Seite

Zu den gegenwärtig auf deutscher Seite in das Standortauswahlverfahren der Schweiz und die Abgeltungsverhandlungen eingebundenen Akteure und Gremien teilte das BASE Folgendes mit:

„Das **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)** begleitet federführend für die deutsche Bundesregierung das Verfahren. Das BMUV begleitet die Vorbereitungen für die Abgeltungsverhandlungen von bundespolitischer Ebene aus.

Das **Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)** koordiniert die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und unterstützt das BMUV als zuständige Bundesbehörde für Endlagervorhaben mit seiner Fach- und Beteiligungsexpertise. Aufgrund der Zuständigkeit für die grenzüberschreitende Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist es ein zentrales Anliegen des BASE, die Öffentlichkeit in Deutschland über anstehende Verfahrensschritte und Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren sowie den Austausch unter allen Interessierten und Betroffenen zu fördern. Ziel ist es, zu einem informierten Diskurs und einer Bündelung der Interessen auf deutscher Seite beizutragen.

Das **Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** sowie das Regierungspräsidium Freiburg begleiten das Verfahren für das Bundesland Baden-Württemberg. Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft ist auch in die aktuell laufenden Vorbereitungen für die Abgeltungsverhandlungen eingebunden [...].

Die **deutschen Gemeinden und Landkreise in der Grenzregion** sind seit dem Ende der Etappe 1 (2011) als Teil der Standortregionen in die Regionalkonferenzen eingebunden. Über

36 Ebd.

37 Weitere Informationen sind z.B. dem [Internetauftritt des Kantons Zürich](#) zu entnehmen.

38 Mitteilung aus dem Landkreis Waldshut vom 22.5.2023 auf Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste.

die Regionalkonferenzen werden die Interessen, Anliegen und Forderungen der Öffentlichkeit vor Ort in das Verfahren eingebracht. Die Regionalkonferenzen sind vorrangig auf Mitwirkung und Mitsprache ausgerichtet, indem sie Stellungnahmen und Vorschläge erarbeiten. Zu der aktuell im Fokus stehenden Standortregion Nördlich Lägern gehören die deutschen Gemeinden Dettighofen, Hohentengen am Hochrhein, Jestetten, Klettgau, Küssaberg und Lottstetten. Die Interessen der betroffenen Grenzregion werden federführend durch den **Landkreis Waldshut und den Regionalverband Hochrhein-Bodensee** vertreten. Der Landkreis Waldshut ist auch in die aktuell laufenden Vorbereitungen für die Abgeltungsverhandlungen eingebunden [...].

Seit Beginn des Sachplanverfahrens wurden institutionalisierte Strukturen geschaffen, um eine gegenseitige Koordination der Akteure auf deutscher Seite zu ermöglichen und die betroffene Grenzregion zu unterstützen:

- Die **Begleitkommission Schweiz (BeKo Schweiz)** bietet eine Plattform zum Meinungsaustausch und zur Koordination unter den unterschiedlichen deutschen Akteuren, die sich mit dem Schweizer Verfahren befassen. In ihr bringen sich die betroffenen grenznahen Gebietskörperschaften, das Umweltministerium Baden-Württemberg, politische Parteien und Nichtregierungsorganisationen sowie BASE und BMUV ein.
- Die **deutsche ‚Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager‘ (ESchT)** beantwortet Fragen des BMUV und der BeKo Schweiz zum Sachplanverfahren und begleitet das Standortauswahlverfahren fachlich. Die ESchT stellt den betroffenen Akteuren vor Ort eine unabhängige, fachliche Expertise zur Verfügung, indem sie zu wichtigen Verfahrensschritten Stellungnahmen erarbeitet.
- Die **Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST)** bündelt die Anliegen der regional betroffenen Akteure - der Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften und Planungsverbände, aber auch der Bürgerinitiativen und der Bevölkerung. Sie stellt die Verbindung zwischen Bund, Land und Region her und sichert den gegenseitigen Informationsfluss. Die DKST beobachtet kontinuierlich die Entwicklungen rund um mögliche Abgeltungszahlungen und hat an der Erarbeitung eines Leitfadens für die Abgeltungsverhandlungen mitgewirkt [...].

Deutsche Akteure sind zudem in diverse **Gremien des Sachplanverfahrens** eingebunden, in denen neben anderen Verfahrensfragen u.a. auch mögliche Abgeltungen thematisiert werden. So sind beispielsweise im Ausschuss der Kantone (AdK - stellt die Koordination zwischen Bundesebene, Kantonen und Nachbarstaaten sicher) die betroffenen deutschen Landkreise, das Umweltministerium Baden-Württemberg sowie das BMUV beratend vertreten.

Ein weiteres Gremium ist die ‚Koordination SGT‘, in der die operativen Tätigkeiten und die Kommunikation von Bundesstellen, Standortkantonen, deutschen Akteuren und Nagra koordiniert werden. Von deutscher Seite sind hier das BASE, das Regierungspräsidium Freiburg, der Landkreis Waldshut und die DKST vertreten.“³⁹

4. Verhandlungsmandat und Rechtscharakter einer grenzüberschreitenden Vereinbarung

Im Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT) finden sich folgende Aussagen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Beteiligung:

„Rechtliche Grundlagen für den Einbezug der Kantone, Nachbarstaaten und der Bevölkerung sowie für den Umgang mit Konflikten sind die Kernenergie-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung sowie bilaterale Abkommen und internationale Konventionen. Darüber hinaus können die Standortkantone sowie betroffene Nachbarkantone und Nachbarstaaten ihre Interessen im Ausschuss der Kantone vertreten. Die Gemeinden der Standortregionen können sich im Rahmen der regionalen Partizipation einbringen.“⁴⁰

„Mit den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich bestehen bilaterale Abkommen, welche den gegenseitigen Informationsaustausch regeln und die Grundlage für bilaterale Kommissionen bilden, welche sich auch mit grenznahen geologischen Tiefenlagern und dem Auswahlverfahren befassen können. Im Weiteren hat die Schweiz das Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle unterzeichnet und ratifiziert. Diese Konvention enthält Bestimmungen für die Wahl von geplanten Anlagen und regelt die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien. Zusätzlich hat die Schweiz, wie alle ihre Nachbarstaaten, das UNO-ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) ratifiziert. Dieses Übereinkommen enthält in gleichem Sinne Bestimmungen zur Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien.“⁴¹

Darüber hinaus enthält der Sachplan Geologische Tiefenlager in seinem Anhang VI einen Abschnitt zu den Beteiligungsmöglichkeiten der Nachbarstaaten.⁴² Diese Angaben betreffen die Etappe 1 (Auswahl von potenziellen Standortgebieten), die Etappe 2 (Auswahl von mindestens zwei Standorten), die Etappe 3 (Standortwahl und Rahmenbewilligungsverfahren) sowie die Bau- und Betriebsbewilligung. Zu letzterem heißt es:

„Nachbarstaaten, ausländische Gebietskörperschaften und im Ausland wohnhafte Einzelpersonen können im Bewilligungsverfahren Parteistellung erhalten. Partei ist, wer im Sinne des schweizerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes betroffen ist, d. h. im Sinne der Praxis der schweizerischen Gerichte eine genügende Nähe zum Projekt hat. Eine betroffene Person kann Einsprache und Beschwerde einreichen, unabhängig von ihrem Wohnsitz (In- oder Ausland). Eine Einheit der öffentlichen Verwaltung ist nur dann zur Einsprache oder Beschwerde berechtigt, wenn sie wie eine Privatperson betroffen ist. Konkret geht es insbesondere um Beeinträchtigungen ihres Vermögens.“

40 BFE (Fn. 1), S. 39.

41 Ebd.

42 Ebd., S. 87 f.

Zu den Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“, insbesondere dem Verhandlungsmandat und dem Rechtscharakter des Verhandlungsergebnisses, finden sich keine näheren Angaben im Sachplan. Ergänzend zu den Ausführungen unter Ziff. 2 dieser Ausarbeitung, welche auf Darstellungen der Schweizer Exekutiv- und Legislativorgane, sowie von ihnen beauftragter Akteure beruhen, werden im Folgenden die Rechtslage nach deutschem Verfassungsrecht sowie einschlägige völkerrechtliche Verträge überblicksartig dargestellt.

4.1. Nationales Verfassungsrecht

4.1.1. Verbandskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt

Artikel 32 GG regelt die Verteilung der **Verbandskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern für den Bereich der auswärtigen Gewalt**. Gemäß Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Vor dem Abschluss eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Bundeslandes berührt, ist dieses Land gemäß Art. 32 Abs. 2 GG rechtzeitig zu hören. Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie gemäß Art. 32 Abs. 3 GG mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.

Einerseits ist Art. 32 GG nicht auf Staaten beschränkt, sondern **bezieht sich auf alle Völkerrechtssubjekte**⁴³, einschließlich bspw. der deutschen Bundesländer und der schweizerischen Kantone.⁴⁴ Völkerrechtssubjekte sind insbesondere souveräne Staaten und Gliedstaaten von Bundesstaaten, soweit der Gesamtstaat diese zu eigenem völkerrechtlichem Handeln ermächtigt, sowie Staatenverbindungen einschließlich internationaler Organisationen.⁴⁵ Die Beziehungen zu staatlichen Untergliederungen und Akteuren, die keine Völkerrechtssubjektivität genießen, werden von Art. 32 GG hingegen nicht erfasst. Daher gehören die Beziehungen zu nichtrechtsfähigen Untergliederungen eines anderen Staates oder zu Privaten grundsätzlich nicht zu dem durch Art. 32 Abs. 1 GG gewährleisteten außenpolitischen Vorbehaltsbereich des Bundes, und die Bundesländer unterliegen insoweit auch nicht den Beschränkungen des Art. 32 Abs. 3 GG.⁴⁶

Betreffend die Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ im Rahmen der Schweizer Endlagersuche ist zu beachten, dass u.a. die Frage nach den Verhandlungsteilnehmern noch Gegenstand eines dynamischen Prozesses ist. Dies wird z.B. dadurch deutlich, dass sich in Abweichung zum Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) eine Beteiligung des Landes Baden-Württemberg mit Sitz und Stimme abzuzeichnen scheint (siehe unter Ziff. 2.6.). Eine abschließende

43 BeckOK GG/Heintschel von Heinegg/Frau, 54. Ed. 15.2.2023, GG Art. 32 Rn. 2. Dürig/Herzog/Scholz/Nettesheim, 99. EL September 2022, GG Art. 32 Rn. 31. v. Münch/Kunig/Starski, 7. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 23.

44 Schweizer Kantone können gemäß Art. 56 Abs. 1 der Schweizer Bundesverfassung (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>) in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schließen. Siehe auch Sachs/Streinz, 9. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 14, der die Kantone der Schweiz als (partiell) völkerrechtsfähige Gliedstaaten anderer Bundesstaaten bezeichnet.

45 Weber, Rechtswörterbuch, 29. Edition 2022, Völkerrechtssubjekt.

46 BeckOK GG/Heintschel von Heinegg/Frau, 54. Ed. 15.2.2023, GG Art. 32 Rn. 3.

Beurteilung ist vor diesem Hintergrund schwierig. Nach gegenwärtigem Kenntnisstand zur Sachlage dürfte die Verhandlungsbeteiligung der Gemeinden der Standortregion sowie der Entsorgungspflichtigen (siehe unter Ziff. 2.3.) eine Anwendbarkeit des Art. 32 GG ausschließen.

Andererseits ist nicht jeder grenzüberschreitende Verkehr zwischen Völkerrechtssubjekten oder ihren Untergliederungen als Pflege auswärtiger Beziehungen i.S.v. Art. 32 GG anzusehen. Für die Anwendbarkeit des Art. 32 GG wird vielmehr als erforderlich erachtet, dass das Handeln der beteiligten Akteure **dem Völkerrecht als öffentlichem Recht zuzuordnen** sei. Es müsse sich um Maßnahmen, insbesondere um Verträge handeln, die nur **in Ausübung hoheitlicher Rechte** getroffen bzw. erfüllt werden können (sog. „**acta iure imperii**“) und Bund bzw. Länder als **Träger hoheitlicher Staatsgewalt** ansprechen.⁴⁷ Rein fiskalische Geschäfte (sog. „**acta iure gestionis**“), mit denen Bund oder Länder am internationalen Wirtschaftsleben teilnehmen, seien hingegen aus dem Anwendungsbereich des Art. 32 GG ausgeklammert.⁴⁸ Ebenso fielen grenzüberschreitende Aktivitäten der Kommunen, z.B. in Gestalt von **Städtepartnerschaften**, aus dem Anwendungsbereich des Art. 32 GG heraus (Ausführungen und Nachweise unter 4.1.2.).

Im Kontext der Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ wäre die Pflege auswärtiger Beziehungen i.S.v. Art. 32 GG anzunehmen, wenn durch die zu schließende Vereinbarung von **bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen** zwischen Deutschland und der Schweiz abgewichen werden soll. Vorliegend sind aber schon keine völkerrechtlichen Vereinbarungen ersichtlich, welche die betreffende Materie („Abgeltungen“ und „Kompensationen“ im Sinne des Sachplans Geologische Tiefenlager) regeln. Insbesondere sind finanzielle oder sonstige Leistungen im Kontext von Vorhaben mit potentiell grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen (Nachteilsausgleich, „Kompensation“, „Abgeltungen“, Entschädigung o.Ä.) weder Gegenstand der Espoo-Konvention noch des SEA-Protokolls (ausführlicher unter Ziff. 4.2.2.).

Auch wäre der Anwendungsbereich des Art. 32 GG vorliegend eröffnet, wenn durch die zu treffende Vereinbarung die **völkerrechtliche Rechtslage zwischen Deutschland und der Schweiz** betreffend das tiefengeologische Endlager abschließend geklärt und z.B. etwaige künftige Ansprüche deutscher Rechtsträger im Falle grenzüberschreitender (Umwelt-)Auswirkungen ausgeschlossen werden sollen. Dies ist vorliegend nicht erkennbar (siehe insbesondere die Differenzierung der Rechtsinstrumente unter Ziff. 2.4.). Näherliegend ist eher die **Gewährung von Ansprüchen nach Schweizer Recht**. Jedoch ist aufgrund des Umstands, dass verschiedene die Verhandlung betreffende Aspekte noch im Fluss sind, eine abschließende Bewertung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass das weitere Verfahren seitens der Bundesregierung (BMUV) und ihr nachgeordneter Stellen (BASE) beobachtet wird, um zu gewährleisten, dass der Bund rechtzeitig von einer in eine andere Richtung gehenden Tendenz der Verhandlungen erfahren und seine Rechte nach Art. 32 GG wahren könnte.

47 Sachs/Streinz, 9. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 11. v. Mangoldt/Klein/Starck/Kempfen, 7. Aufl. 2018, GG Art. 32 Rn. 32. Dreier/Wollenschläger, 3. Aufl. 2015, GG Art. 32 Rn. 24. Dürig/Herzog/Scholz/Nettesheim, 99. EL September 2022, GG Art. 32 Rn. 49.

48 Sachs/Streinz, 9. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 11. v. Mangoldt/Klein/Starck/Kempfen, 7. Aufl. 2018, GG Art. 32 Rn. 32. Dreier/Wollenschläger, 3. Aufl. 2015, GG Art. 32 Rn. 24. v. Münch/Kunig/Starski, 7. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 26.

4.1.2. Vorgaben für unterstaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit unterhalb und außerhalb der staatlichen Ebene hält das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung bereit.⁴⁹ Die Mitwirkung der Gemeinden Baden-Württembergs am grenzüberschreitenden Rechtsverkehr mit der Schweiz richtet sich vielmehr nach **baden-württembergischem Verfassungs- und Kommunalrecht**.⁵⁰ Aus der Perspektive des Bundesrechts kann - unter der Prämisse, dass keine Pflege auswärtiger Beziehungen i.S.v. Art 32 GG vorliegt (siehe unter Ziff. 4.1.1.) - insofern nur darauf hingewiesen werden, dass keine Vorgaben bestehen, welche eine Mitwirkung der Gemeinden verbieten würden. Vielmehr garantiert Art. 28 Abs. 2 GG sogar die **kommunale Selbstverwaltung**.

Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Entscheidend für die tatbestandliche Reichweite der **gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie** ist die Abgrenzung der zum **örtlichen Wirkungskreis** zählenden von den überörtlichen öffentlichen Aufgaben.⁵¹ Nach dem grundlegenden Rastede-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“. Dabei liege auf der Hand, dass „diese Angelegenheiten keinen ein für allemal feststehenden Aufgabenkreis bilden“, ebenso sei deutlich, dass „dieser auch nicht für alle Gemeinden unerachtet etwa ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur gleich sein kann.“⁵²

Auch **in grenzüberschreitenden Angelegenheiten** können sich die Gemeinden auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen.⁵³ Hinsichtlich internationaler Städtepartnerschaften formulierte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG):

„Örtliche Aufgaben werden auch sonst nicht allein dadurch zu überörtlichen, dass die Gemeinde sie in Zusammenarbeit mit einer anderen Gemeinde erfüllt. Die internationale Städtepartnerschaft der Gemeinden gibt vielmehr auf k o m m u n a l e r Ebene den institutionellen Rahmen für eine Begegnung von Gemeindebürgern mit Menschen anderer Staaten ab; es ist kennzeichnend für sie, dass sie einem bürgerschaftlichen Austausch unter den beiderseitigen Gemeindebewohnern dient. Das mit den internationalen Städtepartnerschaftsverhältnissen zwangsläufig verbundene ‚transnationale‘, eine Beschränkung auf das Gemeindegebiet durchbrechende Element ist mithin als zulässig und staatspolitisch wertvoll anzusehen [...]. Im

49 Guckelberger/Dilek, Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Grenzregion, DÖV 2016, 1 (5). BVerfG, Urteil vom 30.6.1953, 2 BvE 1/52 „Kehler Hafen“, zitiert nach juris - Rn. 103.

50 Mit weiterführenden Hinweisen: v. Mangoldt/Klein/Starck/Kempen, 7. Aufl. 2018, GG Art. 32 Rn. 22. Sachs/Streinz, 9. Aufl. 2021, GG Art. 32 Rn. 24.

51 BeckOK GG/Hellermann, 54. Ed. 15.2.2023, GG Art. 28 Rn. 41.

52 BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 „Rastede“, zitiert nach juris - Rn. 59.

53 Guckelberger/Dilek, Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Grenzregion, DÖV 2016, 1 (5 f.).

Mittelpunkt der städtepartnerschaftlichen Beziehungen stehen Aktivitäten der jeweiligen Gemeindebürger, die der Pflege und Förderung gemeinsamer Interessen und Lebensbedürfnisse in den verschiedensten Lebensbereichen dienen. Das Institut der internationalen Städtepartnerschaft eröffnet damit den Gemeinden ein neues, von ihnen als Aufgabe der Selbstverwaltung wahrzunehmendes Betätigungsfeld.⁵⁴

Die **Grenzen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts** seien nach Auffassung des BVerwG überschritten, wenn sich die Gemeinde ein „allgemeines politisches Mandat“ anmaße, sich also eines „allgemeinpolitischen, außerhalb ihres gemeindlichen Wirkungskreises liegenden Gegenstands“ bemächtige⁵⁵ (anzunehmen etwa im Falle eines Abweichens von bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen oder im Falle einer Abgeltung sämtlicher Rechtspositionen in Bezug auf das tiefengeologische Endlager, dazu unter Ziff. 4.1.1.).

4.2. Völkerrechtliche Verträge

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden ist Gegenstand verschiedener völkerrechtlicher Regelungen. Andere völkerrechtliche Abkommen finden auf die Zulassung von geologischen Tiefenlagern Anwendung und regeln Inhalte und Verfahren einer (grenzüberschreitenden) Umweltprüfung.

Im Folgenden wird auf das Karlsruher Abkommen und auf die Espoo-Konvention nebst SEA-Protokoll eingegangen sowie deren Bedeutung im Kontext der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz dargestellt.

4.2.1. Karlsruher Übereinkommen

Das Karlsruher Übereinkommen (KaÜ) vom 23. Januar 1996⁵⁶ ist ein multilateraler Staatsvertrag zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen. Es enthält Bestimmungen über den Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen sowie über die Schaffung von grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbänden. Zweck des Übereinkommens ist es, „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen deutschen, französischen, luxemburgischen und schweizerischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Befugnisse und unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien zu erleichtern und zu fördern“ (Art. 1 KaÜ). Die Formulierung „im Rahmen ihrer Befugnisse und unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts“ verdeutlicht, dass den Gebiets-

54 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990, 7 C 58/89, zitiert nach juris - Rn. 13.

55 Ebd., Rn. 14.

56 Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen, https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/02_Ueber_Uns/Struktur/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf.

körperschaften keine neuen Kompetenzen oder Instrumente zur Verfügung gestellt, sondern miteinander kompatible Gestaltungsformen über Staatsgrenzen hinweg erleichtert werden sollen.⁵⁷ Laut Präambel wurde das Übereinkommen „im Bewusstsein der wechselseitigen Vorteile, welche die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen beiderseits der Grenze bietet“ geschlossen.

Das Karlsruher Übereinkommen findet nach dessen Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 auf die dort bezeichneten Gemeinden und Kreise der Länder **Baden-Württemberg**, Rheinland-Pfalz und Saarland Anwendung. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 des Übereinkommens sind in der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, **Aargau** und Jura in den Anwendungsbereich einbezogen. Die Aufzählung der Adressaten in Art. 2 Abs. 1 KaÜ hat grundsätzlich abschließenden Charakter.⁵⁸

Das Gebiet Nördlich Lägern als vorgeschlagener Standort für ein tiefeingeologisches Endlager liegt im Zürcher Unterland in der Nordschweiz (Kanton Zürich). Die Verpackungsanlagen plant die Nagra beim bereits bestehenden Zwischenlager in Würenlingen (Kanton Aargau).⁵⁹ Den Kanton **Zürich** benennt Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 KaÜ nicht. Um im Kontext der Schweizer Endlagerung von Bedeutung zu sein, müssten die Vertragsparteien für eine Einbeziehung des Kantons Zürich in den Anwendungsbereich des Karlsruher Übereinkommens sorgen.

Artikel 2 Abs. 4 KaÜ sieht eine vereinfachte Möglichkeit vor, den Geltungsbereich des Übereinkommens in räumlicher und funktionaler Hinsicht zu erweitern („**Erweiterungsklausel**“)⁶⁰:

„Die Vertragsparteien können im Einvernehmen miteinander auf schriftlichem Wege den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens auf weitere Gebietskörperschaften oder deren Verbände und öffentliche Einrichtungen sowie auf sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts erstrecken; Voraussetzung ist, dass die Beteiligung nach innerstaatlichem Recht zulässig ist und an den Formen der grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch Gebietskörperschaften beteiligt sind.“

Nach Angaben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurde hiervon für die Kantone Bern, Neuenburg, Waadt, Genf und Wallis Gebrauch gemacht.⁶¹

57 Gutt, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen: Unter besonderer Berücksichtigung des baden-württembergischen Landesrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, S. 124.

58 Ebd., S. 126.

59 Nagra, Zwei Kantone, ein Jahrhundertprojekt, <https://nagra.ch/nagra-schlaegt-noerdlich-laegern-als-standort-vor-3/>.

60 Gutt (Fn. 57), S. 154.

61 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Rechtsgrundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/europapolitik/beziehungen-zu-europaeischen-staaten/grenzueberschreitendezusammenarbeit/rechtsgrundlagen.html>.

4.2.2. Espoo-Konvention und SEA-Protokoll

Beteiligungsrechte von Nachbarstaaten in Planungsverfahren, die Vorhaben mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen betreffen, sind im **Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen** (sog. Espoo-Konvention)⁶² niedergelegt. Deren Vertragsstaaten verpflichten sich, einzeln oder gemeinsam alle zweckmäßigen und wirksamen Maßnahmen zur Verhütung, Reduzierung und Bewältigung von erheblichen, grenzüberschreitenden nachteiligen Auswirkungen eines Vorhabens zu ergreifen (Art. 2 Abs. 1 Espoo-Konvention). Die Schweiz und Deutschland haben das Übereinkommen ratifiziert.

Anlagen zur endgültigen Entsorgung bestrahlter Kernbrennstoffe oder radioaktiver Abfälle gehören ebenso wie Anlagen zur Lagerung bestrahlter Kernbrennstoffe oder radioaktiver Abfälle zu den Vorhaben, die in den Anwendungsbereich der Espoo-Konvention fallen (Anhang I Ziff. 3) und bei deren Genehmigung grundsätzlich eine grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Die Konvention schreibt die Durchführung einer **UVP nur für konkret projektierte Vorhaben** vor. Die Vertragsstaaten sollen jedoch „bestrebt sein“, die Grundsätze der UVP auch auf Strategien, Pläne und Programme „in angemessenem Umfang“ anzuwenden (Art. 2 Abs. 7 Espoo-Konvention).

Für Pläne und Programme, die - wie der Sachplan Geologische Tiefenlager - erst den Rahmen für eine zukünftige Genehmigung eines Vorhabens festlegen, sieht das **Protokoll zur Espoo-Konvention über die strategische Umweltprüfung** (SEA-Protokoll)⁶³ ein grenzüberschreitendes Beteiligungsverfahren vor. Das SEA-Protokoll verlangt, Umweltauswirkungen bereits auf der der Zulassungsentscheidung vorgelagerten Verfahrensstufe zu berücksichtigen. Die Schweiz hat das SEA-Protokoll **bisher nicht ratifiziert**.⁶⁴ Für Pläne und Programme - wie dem Sachplan Geologische Tiefenlager - besteht in der Schweiz folglich keine völkerrechtliche Verpflichtung, eine strategische Umweltprüfung nach den Vorgaben des SEA-Protokolls durchzuführen.

Finanzielle oder sonstige Leistungen im Kontext von Vorhaben mit potentiell grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen (Nachteilsausgleich, „Kompensation“, „Abgeltungen“, Entschädigung o.Ä.) sind weder Gegenstand der Espoo-Konvention noch des SEA-Protokolls.

62 Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.2.1991, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/610/de>.

63 Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Raum vom 21.5.2003, https://unece.org/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocol_German_March2004.pdf.

64 Bundesamt für Umwelt (BAFU), Die Strategische Umweltprüfung (SUP), <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/uvp/die-strategische-umweltpruefung--sup-.html#1133306668>.

5. Exkurs: Abgeltungen und Kompensationen in verschiedenen Staaten

In der juristischen Literatur finden sich Informationen über die Praxis Deutschlands, der Schweiz und anderer Staaten hinsichtlich sog. Abgeltungs- und Kompensationszahlungen.

Die „umstrittene Rolle von Kompensation“ und „erkaufter Freiwilligkeit“ beleuchtet *Di Nucci*.⁶⁵ Nach ihrer Unterscheidung käme in einigen Ländern ein „gesetzlich geregelter“ Ansatz bzw. „legal approach“ und in anderen Ländern ein „lokal ausgehandelter“ Ansatz bzw. „negotiated approach“ zur Anwendung. Beispielsweise gebe es in **Schweden** und **Finnland** Kompensationen, die auf lokaler Ebene zwischen den ausgewählten Gemeinden und der Nuklearindustrie verhandelt würden.⁶⁶ Kernelemente hierfür seien zum einen ein Vertrauen in die Institutionen und zum anderen die Bereitschaft, Verhandlungen und Vereinbarungen an die Gemeinden zu delegieren. Dies setze wiederum entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten der lokalen Behörden voraus.⁶⁷ Hingegen würde etwa in der **Tschechischen Republik**, **Polen** und **Slowenien** der „legal approach“ angewandt.⁶⁸ Ein solcher rechtsverbindlicher Ansatz biete Beobachtern zufolge den Vorteil, den lokalen Nutzen in einen Rechts- und Verwaltungsrahmen einzubetten. Dadurch werde z.T. vermieden, Kompensationen als „Bestechung“ seitens der Projektentwicklung erscheinen zu lassen.⁶⁹

Emanuel beschreibt das Konzept der **Schweiz** als eines, das hierarchiegeleitete und auf bloßer Verhandlung basierende Festlegungen von finanzieller Entschädigung vereine. Für belegbare konkrete Schädigungen würden Kompensationen geleistet. Daneben würde mit dem verhandlungsbasierten, flexiblen Instrument der Abgeltung eine verhandelbare, symbolische Gegenleistung für nicht näher quantifizierbare Folgen der Endlageransiedlung erfolgen.⁷⁰ Bei den Abgeltungszahlungen würde z.B. berücksichtigt, dass sich das **Image einer Region** durch die Übernahme der nationalen „gesamtschweizerischen“ Aufgabe der Endlagerung verändern könne.⁷¹ Abgeltungen würden als finanzielle **Gegenleistung für die Toleranz der Region** gegenüber dem tiefengeologischen Endlager radioaktiver Abfälle angesehen.⁷²

65 Di Nucci, NIMBY oder IMBY, Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, In: Brunnengräber (Hrsg.), Problemfälle Endlager, Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, S. 129.

66 Ebd., S. 131.

67 Ebd., S. 133 f.

68 Ebd., S. 132 f.

69 Ebd., S. 133.

70 Emanuel, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW), Ein internationaler (Rechts-)Vergleich zwischen Deutschland, Kanada, Schweiz und Finnland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021, S. 475 f.

71 Ebd., S. 394.

72 Ebd., S. 397.

In **Deutschland** wurden Erfahrungen mit Kompensation bei der Stilllegung der Schachtanlage Asse II gesammelt. Der niedersächsische Landtag beschloss am 11. November 2015 das **Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“** (AsseStG).⁷³ In Ansehung der Gesetzesbegründung stellt die Schachtanlage für die Bevölkerung in ihrem Umfeld jetzt und in Zukunft eine spürbare Belastung dar. Dies reiche „von der Sorge um radioaktive Schäden bei Mensch und Umwelt über die damit verbundenen gesundheitlichen Belastungen bis hin zu psychosozialen Folgen“. Hinzu kämen „wirtschaftliche Auswirkungen wie beispielsweise eine erhöhte Wegzugsneigung, sinkende Immobilienpreise und negative Effekte etwa im Fremdenverkehr durch einen erheblichen Imageschaden für die Region.“⁷⁴ Die mit dem Gesetz errichtete „Stiftung Zukunftsfonds Asse“ als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts werde die regionale Landesentwicklung im Fördergebiet voranbringen.⁷⁵ Die Gesetzgebungskompetenz zur Errichtung der diesbezüglichen Stiftung folge aus der Verwaltungskompetenz des Landes für die regionale Landesentwicklung.⁷⁶ Ausweislich der Gesetzesbegründung sei intendiert, „gegenüber der betroffenen Region für einen gewissen finanziellen Nachteilsausgleich zu sorgen“.⁷⁷ Damit dient das Gesetz nicht dem Ausgleich konkreter Umweltschäden, sondern ermöglicht Sonderzahlungen „on top“.⁷⁸

73 Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“ (AsseStG) vom 12.11.2015, Nds. GVBl. Nr. 19/2015, https://zukunftsfonds-asse.de/fileadmin/media/downloads/Gesetz_ueber_die_Stiftung_Zukunftsfonds_Asse.PDF, S. 314.

74 Niedersächsischer Landtag, Gesetzentwurf zum Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“ (AsseStG), Drs. 17/4350, https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_17_5000/4001-4500/17-4350.pdf, S. 4.

75 Ebd., S. 5.

76 Ebd.

77 Ebd.

78 Siehe hierzu auch die Ausführungen in Di Nucci (Fn. 65), S. 134.