



UNIVERSITÄT
BERN

Grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Behörden der Schweiz und Deutschlands

Herausforderungen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **PD Dr. iur. Matthias Oesch, LL.M., Fürsprecher**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Omar El Mohib**
aus Bern (BE)
Moserstrasse 30, 3014 Bern

Bern, 1. Dezember 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Radioaktive Abfälle, die in der Schweiz anfallen, sollen nach geltendem Recht in geologischen Schichten gelagert werden. Die Standortsuche für geologische Tiefenlager wurde in der Schweiz vom Bund festgelegt: Am 2. April 2008 hat ein dreistufiges Verfahren begonnen, das innerhalb von rund zehn Jahren zu Lagerstandorten führen soll. In einem ersten Schritt wurden basierend auf sicherheitstechnischen Kriterien mehrere potenzielle Standortgebiete für Tiefenlager vorgeschlagen. Die Mehrheit der vorgeschlagenen Standortgebiete befindet sich in Grenznähe zu Deutschland. Mit dem gewählten Standortauswahlverfahren bindet die Schweiz Deutschland beziehungsweise die deutschen Grenzregionen in den Auswahlprozess mit ein.

Im Rahmen des schweizerischen Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager findet grenzübergreifende Zusammenarbeit in verschiedenen Formen statt: Es wurden bereits auf beiden Seiten der Grenze zahlreiche Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung zum Thema Entsorgung radioaktiver Abfälle durchgeführt. Zudem haben diverse bilaterale Treffen und Gespräche zwischen Behörden verschiedener Staatsebenen stattgefunden. Ferner sind innerhalb des Standortauswahlverfahrens Gremien geschaffen worden, in welchen Vertreterinnen und Vertreter aus der Schweiz und aus Deutschland sitzen. Im Zuge der grundsätzlich gut funktionierenden Zusammenarbeit, die im Rahmen der Standortsuche für geologische Tiefenlager zwischen schweizerischen und deutschen Behörden stattfindet, stossen die involvierten Akteurinnen und Akteure immer wieder auch auf strukturelle Hindernisse und auf Missverständnisse beidseits der Grenze. Folgende Leitfragen sollen mit der vorliegenden Arbeit beantwortet werden: Welches sind bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager die wesentlichen Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland? Welche dieser Unterschiede erweisen sich in der Praxis als hinderlich, welche als förderlich für die grenzübergreifende Zusammenarbeit? Und wie lässt sich diese Zusammenarbeit verbessern?

Da die Entsorgung der radioaktiven Abfälle eine nationale Aufgabe darstellt, bei welcher vor allem Behörden verschiedener Staatsebenen zusammenarbeiten, stehen Gebietskörperschaften als wichtigste Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit: Auf Schweizer Seite sind dies der Bund, die Kantone und die Gemeinden, auf deutscher Seite der Bundesstaat, die Bundesländer sowie die Regierungsbezirke, Landkreise und Gemeinden. Für die Untersuchung wurde die qualitative Methode der Expertenbefragung gewählt: Mit sechs Personen wurden Interviews geführt; die befragten Personen sind entweder im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager Mitglied eines grenzübergreifenden Gremiums oder verfügen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit nachweislich über Expertise zu grenzübergreifenden Angelegenheiten verfügen. Bei der Wahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass sowohl auf Schweizer wie auf deutscher Seite politische Mandatsträger und Fachpersonen zu Wort kommen. Zudem wurde eine Person befragt, die nicht direkt am Standortauswahlverfahren beteiligt ist, damit die Aussensicht nicht verloren geht. Alle interviewten Personen wurden im Zeitraum vom 9. September bis 28. Oktober 2010 zur Zusammenarbeit, zu Strukturhindernissen und zu Stärken und Schwächen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit befragt.

Aus der Expertenbefragung konnten verschiedene Strukturunterschiede ermittelt werden, welche für die Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren von Bedeutung sind. Die relevanten Unterschiede liegen im Bereich der politischen Mitwirkung, bei den Behördenkompetenzen und Gesetzgebungen sowie auf politisch-kultureller Ebene. Gestützt auf die Ergebnisse der Interviewanalyse werden Empfehlungen formuliert, welche die schweizerisch-deutsche Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager optimieren sollen. Die Empfehlungen betreffen folgende Themenbereiche:

- Regionale Partizipation
- Staatsvertrag
- Nutzung des gesetzlichen Handlungsspielraums
- Trennung der politischen von der fachlichen Ebene
- Konfliktmanagement
- Information und Kommunikation
- Nachfolgebesetzung in den grenzübergreifenden Gremien
- Öffnung der offiziellen Kanäle

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	7
2. Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland.....	9
3. Zusammenarbeit der schweizerischen und deutschen Behörden im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager.....	12
3.1. Ausschuss der Kantone	13
3.2. Arbeitsgruppe Raumplanung.....	13
3.3. Arbeitsgruppe Information und Kommunikation.....	14
3.4. Technisches Forum Sicherheit	14
4. Interviews	15
5. Relevante Strukturunterschiede sowie Stärken und Schwächen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.....	19
5.1. Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und Eigenheiten beim Standortauswahlverfahren	19
5.2. Relevante Strukturunterschiede.....	21
5.2.1. Politische Mitwirkung	21
5.2.2. Kompetenzen und Gesetzgebung	22
5.2.3. Politisch-kulturelle Ebene	23
5.3. Erfolge und Stärken der bisherigen Zusammenarbeit	24
5.4. Misserfolge und Schwächen der bisherigen Zusammenarbeit.....	25
6. Empfehlungen	28
6.1. Regionale Partizipation	28
6.2. Staatsvertrag	29
6.3. Nutzung des gesetzlichen Handlungsspielraums	30
6.4. Trennung der politischen von der fachlichen Ebene.....	30
6.5. Konfliktmanagement.....	30
6.6. Information und Kommunikation.....	31
6.7. Nachfolgebesetzung in den grenzübergreifenden Gremien	32
6.8. Öffnung der offiziellen Kanäle	32
7. Schlusswort	35
8. Literaturverzeichnis.....	36
9. Anhang	37
10. Selbstständigkeitserklärung.....	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Potenzielle Standortgebiete für geologische Tiefenlager.....	10
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviewpartner	15
Tabelle 2: Interviewleitfaden	17

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

AdK	Ausschuss der Kantone
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AWEL	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFE	Bundesamt für Energie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
DSK	Deutsch-Schweizerische Kommission für die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EschT	Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager
FSC	Forum on Stakeholder Confidence
IAEA	International Atomic Energy Agency
ITAS	Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
Nagra	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
NAZ	Nationale Alarmzentrale
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RWMC	Radioactive Waste Management Committee
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
VBS	Eidgenössisches Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Interview mit Othmar Bühler	37
Anhang 2: Interview mit Michael Aebersold.....	44
Anhang 3: Interview mit Tilman Bollacher	48
Anhang 4: Interview mit Peter Hocke.....	53
Anhang 5: Interview mit Jürg Suter	58
Anhang 6: Interview mit Peter C. Beyeler.....	63

1. Ausgangslage

In der Schweiz sind die Verursacher von radioaktiven Abfällen dazu verpflichtet, technisch-wissenschaftliche Voraussetzungen für eine sichere Entsorgung zu erarbeiten, die entsprechenden Lager zu bauen und die Kosten dafür zu übernehmen. Für die Abfälle aus der Kernenergie sind die Kraftwerksbetreiber verantwortlich, für die Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung der Bund. 1972 wurde die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) gegründet. Sie hat den Auftrag, Lösungen für eine nachhaltige Entsorgung der radioaktiven Abfälle in der Schweiz zu finden und umzusetzen.

Oberstes Ziel bei der Entsorgung von radioaktiven Abfällen ist der Schutz von Mensch und Umwelt – kurz und langfristig. Weltweit wird anerkannt, dass nur die Lagerung der radioaktiven Abfälle in tiefen Gesteinsschichten die Sicherheit über die erforderlichen langen Zeiträume gewährleisten kann. Seit den 1970er-Jahren untersucht die Nagra, welche Gesteinsschichten und Regionen sich in der Schweiz für eine solche geologische Tiefenlagerung eignen.

Als souveräner Staat kann die Schweiz unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen¹ das Entsorgungsproblem prinzipiell ohne Einbezug anderer Staaten lösen. Mit dem nun gewählten Standortauswahlverfahren geht die Schweiz aber einen anderen Weg und bindet Deutschland beziehungsweise die deutschen Grenzregionen in das Verfahren mit ein. Die Standortsuche für geologische Tiefenlager wird in der Schweiz im „Sachplan geologische Tiefenlager“² festgeschrieben. Das Sachplanverfahren ermöglicht eine umfassende Koordination aller raumwirksamen Auswirkungen geologischer Tiefenlager und gewährleistet einen frühzeitigen Einbezug der Kantone, Gemeinden und des benachbarten Auslands. Am 2. April 2008 hat ein dreistufiges Verfahren begonnen, das innerhalb von rund zehn Jahren zu Standorten für geologische Tiefenlager führen soll. In einem ersten Schritt hat die Nagra aufgrund bestehender geologischer Kenntnisse mehrere potenzielle Standortgebiete für Tiefenlager vorgeschlagen. Diese Vorschläge basieren ausschliesslich auf sicherheitstechnischen Kriterien. Da vier der sechs vorgeschlagenen Standortgebiete den grenznahen Raum zum Bundesland Baden-Württemberg betreffen, hat Deutschland ein besonderes Interesse, sich im schweizerischen Standortauswahlverfahren einzubringen.

Die Beteiligung der betroffenen Kantone und Regionen ist in allen drei Etappen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager ein zentrales Element. Ausserdem sollen vorgesehene partizipative Verfahren dazu führen, dass sich betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen in die Standortsuche einbringen, mit dem Ziel, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen, die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens getroffen werden. Allerdings gilt zu beachten, dass ein geologisches Tiefenlager in einer Region nicht mittels partizipativer Verfahren verhindert werden kann. Vielmehr kann eine betroffene Region bei der

¹ Die Schweiz hat beispielsweise das Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle (SR 0.732.11) unterzeichnet und ratifiziert. Diese Konvention enthält Bestimmungen für die Wahl von geplanten Anlagen und regelt die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien (Staaten).

² Ein Sachplan ist ein im schweizerischen Raumplanungsgesetz vorgesehenes Planungsinstrument des Bundes für gesamtschweizerisch bedeutungsvolle Infrastrukturanlagen. Mit dem „Sachplan geologische Tiefenlager“ sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die aus der Schweiz stammenden radioaktiven Abfälle im Inland sicher zu entsorgen.

konkreten Platzierung und Optimierung der Oberflächenanlagen eines allfälligen geologischen Tiefenlagers mitwirken. Mit anderen Worten sollen die Partizipationsverfahren dazu führen, dass die Interessen, Bedürfnisse und Werte der verschiedenen Standortregionen im Auswahlverfahren berücksichtigt werden.

Zurzeit werden in allen Regionen, die ein potenzielles Standortgebiet für ein geologisches Tiefenlager umfassen, Partizipationsverfahren für die betroffenen Gemeinden und die betroffene Bevölkerung vorbereitet. Dieser Aufbau geschieht unter Federführung des Bundesamts für Energie (BFE) in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und den Gemeinden. Gemeinden aus dem benachbarten Ausland, die an ein potenzielles Standortgebiet angrenzen, können sich an den vorgesehenen Partizipationsverfahren beteiligen. Entscheidend für die Teilnahme an der regionalen Partizipation ist der Grad der Betroffenheit bei einem allfälligen Bau eines Tiefenlagers. Das BFE hat Kriterien zur Bestimmung der Betroffenheit erarbeitet und diese den potenziellen Standortkantonen aber auch deutschen Stellen zur Stellungnahme unterbreitet. Bei der Auswertung der Eingaben hat sich jedoch gezeigt, dass auf deutscher Seite ein anderes Raumverständnis vorherrscht als in der Schweiz. So schreibt ein Landkreis in seiner Stellungnahme an das BFE: „In Deutschland werden selbst schon die sozioökonomischen Auswirkungen eines grossflächigen Möbelmarktes in wesentlich grösseren Raumbezügen geprüft, als die Schweiz jemals bereit wäre, die Auswirkungen eines Endlagers zu prüfen.“ Nebst dem unterschiedlichen Raumverständnis lassen sich am Beispiel der Raumplanung auch strukturelle Unterschiede feststellen. So fällt auf, dass die Aufgabenfelder und Kompetenzen der an der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beteiligten Staatsebenen asymmetrisch zueinander stehen: In der Schweiz sind die Kantone sowohl für die Planung wie auch für den Vollzug zuständig. In der grenzübergreifenden Zusammenarbeit finden sich die Kantone oft den deutschen Regionalverbänden gegenüber, die allerdings nur für die Planung, nicht aber für den Vollzug verantwortlich sind. Dies erschwert oder verhindert gar gemeinsames Handeln und schränkt die Verbindlichkeit bei der Weiterbearbeitung und Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Resultate ein.

Mit der vorliegenden Arbeit wird zunächst aufgezeigt, welche strukturellen Unterschiede überhaupt bestehen, die für die schweizerisch-deutsche Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren relevant sind. Anschliessend werden strukturelle Hindernisse ermittelt, die bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager bestehen. Folgende Leitfragen sollen dabei beantwortet werden: Welches sind bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager die wesentlichen Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland? Welche dieser Unterschiede erweisen sich in der Praxis als hinderlich, welche als förderlich für die grenzübergreifende Zusammenarbeit? Und wie lässt sich diese Zusammenarbeit verbessern? Für die Untersuchung wurde eine qualitative Methode gewählt: Es wurden sechs Experteninterviews geführt, auf die in Kapitel 4 näher eingegangen wird. Gestützt auf die Ergebnisse der Interviewanalyse werden Empfehlungen für eine effizientere schweizerisch-deutsche Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager erarbeitet.

Zusammenfassung des Kapitels

Im Zuge der grundsätzlich gut funktionierenden Zusammenarbeit, die im Rahmen der Standortuche für geologische Tiefenlager zwischen schweizerischen und deutschen Behörden stattfindet, stossen die involvierten Akteurinnen und Akteure immer wieder auch auf strukturelle Hindernisse und auf Missverständnisse beidseits der Grenze. Mit der vorliegenden Arbeit sollen strukturelle Hindernisse bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ermittelt werden, die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager bestehen. Folgende Leitfragen sollen dabei beantwortet werden: Welches sind bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager die wesentlichen Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland? Welche dieser Unterschiede erweisen sich in der Praxis als hinderlich, welche als förderlich für die grenzübergreifende Zusammenarbeit? Und wie lässt sich diese Zusammenarbeit verbessern? Gestützt auf die Ergebnisse dieser Untersuchung werden Empfehlungen für eine effizientere schweizerisch-deutsche Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager erarbeitet.

2. Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland

Um ermitteln zu können, wie die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle funktioniert und welche strukturellen Gegebenheiten der beiden Länder dabei eine Rolle spielen, muss zunächst geklärt werden, was unter „grenzübergreifender Zusammenarbeit“ zu verstehen beziehungsweise wer juristisch befähigt ist, „über die Grenzen zusammenzuarbeiten“.

Von einer traditionellen Auffassung der Aussenpolitik ausgehend, sind die souveränen Nationalstaaten die einzigen Akteure in der Aussenpolitik und damit für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zuständig.³ Heute wird diese klassische Auffassung jedoch in Frage gestellt, denn grenzübergreifende Zusammenarbeit wird zunehmend Teil einer dezentralisierten Aussenpolitik. Immer stärker stehen benachbarte Grenzregionen, welche unterschiedlichen Bundes- oder Zentralstaaten angehören, und ihre Beziehung untereinander im Zentrum der Zusammenarbeit. Gründe für diesen Wandel sieht Silvano Moeckli⁴ in der zunehmenden Verflechtung der Wirtschaften und Gesellschaften ohne Rücksicht auf politische Gebietseinteilungen. Auch Moeckli⁵ ist der Auffassung, dass „mittlerweile Kantone und Gemeinden innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche immer stärker untereinander und mit regionalen Körperschaften des grenznahen Auslandes zusammen[arbeiten].“ Als Folge dieses Wandels stehen traditionelle Staatsstrukturen unter Druck, denn durch den Abschluss von interkommunalen, interkantonalen und internationalen Verträgen der grenznahen Regionen werden beispielsweise „mehr und mehr Politikbereiche innerhalb der kommunalen und kantonalen Zuständigkei-

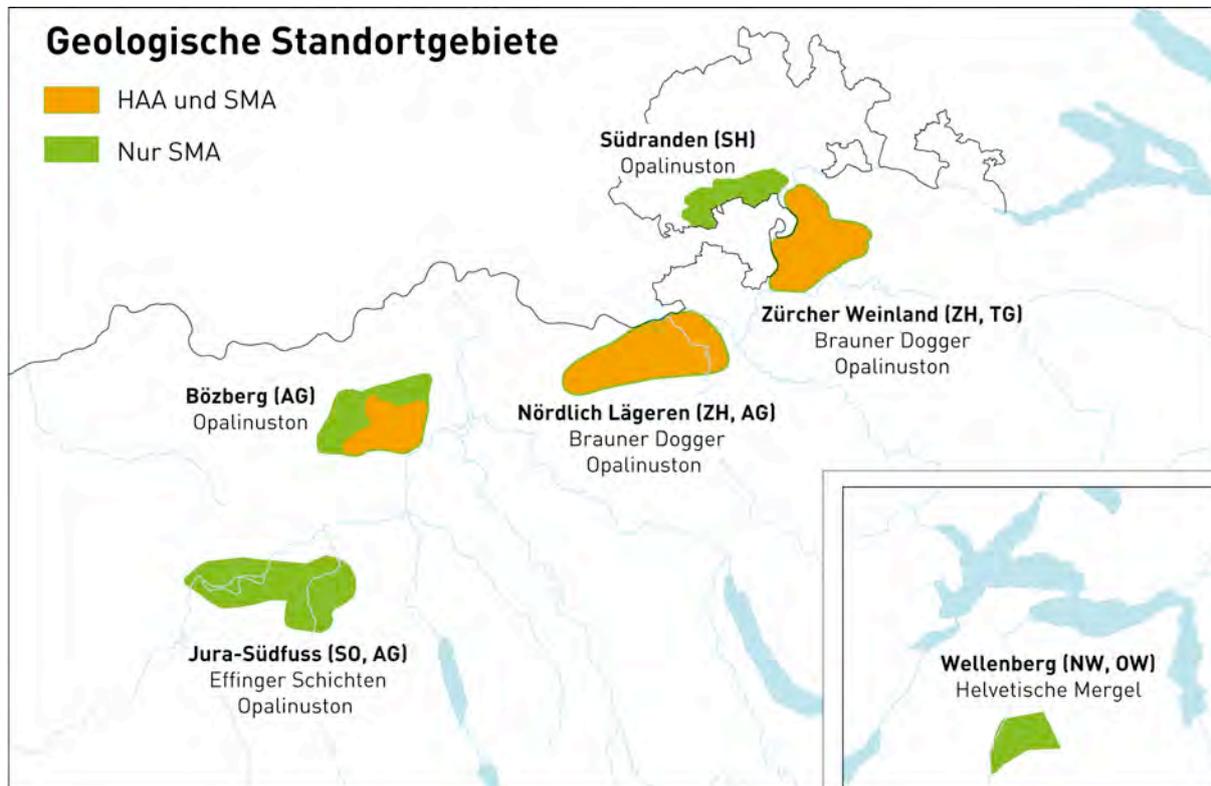
³ Zoller Schepers 1998: 9

⁴ Moeckli 1998: 2f.

⁵ Moeckli 1998: 2

ten dem direktdemokratischen und parlamentarischen Zugriff entzogen.“⁶ Grenzregionen spielen bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle aus der Schweiz tatsächlich eine wichtige Rolle, zumal vier der sechs potenziellen Standortgebiete für geologische Tiefenlager nahe der deutschen Grenze liegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Potenzielle Standortgebiete für geologische Tiefenlager (Quelle: Nagra)



Nun ist es aber eine Tatsache, dass eine Schweizer Gemeinde nicht ohne weiteres in einem beliebigen Bereich mit einer deutschen Gemeinde zusammenarbeiten darf. Beidseits des Rheins ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten grundsätzlich Sache des Bundes.⁷ Nach Artikel 8 der schweizerischen Bundesverfassung ist grundsätzlich der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Er kann sogar völkerrechtliche Verträge abschliessen in Bereichen, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Nichtsdestotrotz gilt sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland das Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet in der Praxis, dass unter bestimmten Bedingungen auch die Gliedstaaten beider Staaten zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit befähigt sind. Bei der Wahrnehmung grenzübergreifender Kontakte, gewährt der schweizerische Bundesstaat den Kantonen grossen Handlungsspielraum. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Kantone in denjenigen Bereichen Verträge mit dem Ausland abschliessen können, für die sie nach innerstaatlichem Recht zuständig sind.⁸ Nach Hans-Georg Wehring⁹ ist die Situation in Deutschland ähnlich:

⁶ Moeckli 1998: 3

⁷ Niedobitek 2001: 197

⁸ Zoller Schepers 1998: 25

⁹ Hans-Georg Wehring in Fischer und Frech (Hrsg.) 2001: 75

„Auch wenn die ‚Pfleger der Beziehungen zu auswärtigen Staaten‘ nach Art. 32 GG [...] naturgemäss ‚Sache des Bundes‘ ist, haben die Bundesländer ihre eigene Nebenaussenpolitik entwickelt [...]. Vor allem aber die Herstellung von besonderen Beziehungen zu einzelnen Regionen anderer Staaten [...] ist ein Teil der Länder-Aussenpolitik, zwar nicht ausdrücklich von der Verfassung vorgesehen, aber in der Verfassungswirklichkeit unübersehbare Realität.“

Die Standortsuche für geologische Tiefenlager wird vom schweizerischen Bundesstaat geleitet. Die gesetzliche Grundlage dazu bildet Artikel 5 der Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004: „Der Bund legt in einem Sachplan die Ziele und Vorgaben für die Lagerung der radioaktiven Abfälle in geologischen Tiefenlagern für die Behörden verbindlich fest.“ Das impliziert, dass im Rahmen des Sachplanverfahrens die Leitung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf Schweizer Seite beim Bund liegt. Es ist denn auch das Bundesamt für Energie, das im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle die Initiative für die Schaffung von Strukturen für die Zusammenarbeit mit Deutschland ergriffen hat.

Der Begriff der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ist nicht auf eine bestimmte Trägerschaft beschränkt: Sowohl natürliche und juristische Personen als auch öffentliche und private Körperschaften können Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sein.¹⁰ Da die Entsorgung der radioaktiven Abfälle eine nationale Aufgabe darstellt, bei welcher vor allem Behörden verschiedener Staatsebenen zusammenarbeiten, stehen allerdings Gebietskörperschaften als wichtigste Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit: Auf Schweizer Seite sind dies der Bund, die Kantone und die Gemeinden, auf deutscher Seite der Bundesstaat, die Bundesländer sowie die Regierungsbezirke, Landkreise und Gemeinden.

Zusammenfassung des Kapitels

Von einer traditionellen Auffassung der Aussenpolitik ausgehend, sind die souveränen Nationalstaaten die zentralen Akteure in der Aussenpolitik und damit auch der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Heute wird diese klassische Auffassung in Frage gestellt, denn grenzübergreifende Zusammenarbeit wird zunehmend Teil einer dezentralisierten Aussenpolitik. Sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland sind unter bestimmten Bedingungen auch die Gliedstaaten zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit befähigt. Dies ist nicht zuletzt auf das Subsidiaritätsprinzip zurückzuführen, das in beiden Staaten gilt.

Sowohl natürliche und juristische Personen als auch öffentliche und private Körperschaften können Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sein. Da die Entsorgung der radioaktiven Abfälle eine nationale Aufgabe darstellt, bei welcher vor allem Behörden verschiedener Staatsebenen zusammenarbeiten, stehen allerdings Gebietskörperschaften als wichtigste Subjekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit: auf Schweizer Seite sind dies der Bund, die Kantone und die Gemeinden, auf deutscher Seite der Bundesstaat, die Bundesländer sowie die Gemeinden.

¹⁰ Niedobitek 2001: 112

3. Zusammenarbeit der schweizerischen und deutschen Behörden im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager

Nachdem im vorangehenden Kapitel geklärt wurde wer über die schweizerisch-deutsche Grenze zusammenarbeitet, werfen wir nun einen Blick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager. Welche Behörden arbeiten hier wie und in welchen Gremien zusammen?

Die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen aber auch die Partikularinteressen der verschiedenen involvierten Akteurinnen und Akteuren stellen die Zusammenarbeit vor allem dann vor grosse Herausforderungen, wenn alle Staatsebenen beider Nationen am gleichen Strick ziehen sollen. Genau das ist im schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager gefragt: Die Eidgenossenschaft hat zwar sicherzustellen, dass die Abfälle sicher entsorgt werden, geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle können aber nie ohne den Einbezug der Kantone und Gemeinden erstellt werden, auf deren Hoheitsgebiet sie dereinst in Betrieb genommen werden sollen. Auch ein massiver Widerstand allfällig betroffener Bundesländer beziehungsweise deutscher Gemeinden könnte das Auswahlverfahren zum Scheitern bringen oder zumindest die guten Beziehungen zu Deutschland aufs Spiel setzen. Das bedeutet, dass möglichst alle Staatsebenen beider Nationen ins Standortauswahlverfahren einbezogen werden müssen.

Vielfach begnügen sich die Partnerinnen und Partner der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit rechtlich unverbindlichen Gestaltungsformen – so auch bei der schweizerischen Standortsuche für geologische Tiefenlager. Matthias Niedobitek¹¹ verwendet in diesem Zusammenhang auch den Begriff der „soft institutions“. Bei der rechtlich unverbindlichen Kooperation können verschiedene Handlungsformen unterschieden werden. Des Öfteren findet die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Form persönlicher Gespräche und des Meinungsaustausches statt. In diesem Rahmen werden z. B. gemeinsame Veranstaltungen initiiert oder Lösungen für auftretende Probleme gesucht. Oder aber es werden Arbeitsgemeinschaften gebildet, die sich auf die Dauer der grenzübergreifenden Zusammenarbeit beschränken. Dabei handelt es sich um „institutionalisierte Konzertierungen ohne rechtlichen Verpflichtungsgrund.“¹² Sie zeichnen sich gemäss Klaus Abele¹³ dadurch aus, „dass sie bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert sind und grössere Projekte mit einigem finanziellen und sachlichen Aufwand durchführen.“

Im Rahmen des schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager lassen sich verschiedene dieser Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit wiederfinden: Einerseits wurden auf beiden Seiten der Grenze zahlreiche Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung zum Thema Entsorgung radioaktiver Abfälle durchgeführt. Zudem haben diverse bilaterale Treffen und Gespräche zwischen Behörden verschiedener Staatsebenen stattgefunden. Andererseits sind im Rahmen des Standortauswahlverfahrens Gremien mit unterschiedlichen Aufgaben geschaffen worden, in welchen Vertreterinnen und Vertreter der

¹¹ Niedobitek 2001: 419

¹² Abele 1997: 94

¹³ Abele 1997: 94

Schweiz und Deutschlands sitzen. Um die Zusammenarbeit zwischen dem schweizerischen Bundesstaat, den betroffenen Kantonen und Gemeinden sowie dem deutschen Bundesstaat, dem Bundesland Baden-Württemberg und den betroffenen Landkreisen im Standortauswahlverfahren sicherzustellen, wurden verschiedene politische und fachliche Arbeitsgruppen eingesetzt. Sie alle haben bereits wichtige Beiträge bei der Erarbeitung diverser Entscheidungsgrundlagen geleistet. Da drei der vorgeschlagenen Standortgebiete direkt an Deutschland angrenzen, sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), das Bundesland Baden-Württemberg, das Regierungspräsidium Freiburg und die drei angrenzenden Landkreise Konstanz, Waldshut und Schwarzwald-Baar-Kreis in mindestens einem der folgenden Gremien vertreten: *Ausschuss der Kantone*, *Arbeitsgruppe Raumplanung*, *Arbeitsgruppe Information und Kommunikation* sowie *Technisches Forum Sicherheit*. In der Folge werden diese Gremien vorgestellt.

3.1. Ausschuss der Kantone

Der *Ausschuss der Kantone* stellt die Zusammenarbeit zwischen den Regierungsvertreterinnen und -vertretern der vom Standortauswahlverfahren betroffenen Kantone und Nachbarstaaten sicher, begleitet den schweizerischen Bundesstaat bei der Durchführung des Auswahlverfahrens und gibt auch zuhanden des Bundes Empfehlungen ab. Mitglieder des Ausschusses sind Regierungsrätinnen und Regierungsräte der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich. Den Vorsitz hat der Zürcher Regierungsrat Markus Kägi. Daneben nehmen Vertreterinnen und Vertreter des BMU, des Umweltministeriums Baden-Württemberg sowie der Landkreise Konstanz, Waldshut und Schwarzwald-Baar-Kreis beratend an den Sitzungen teil – sie sind jedoch nicht stimmberechtigte Mitglieder.

3.2. Arbeitsgruppe Raumplanung

Die *Arbeitsgruppe Raumplanung* unterstützt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bei der Erfüllung der raumplanerischen Aufgaben im Standortauswahlverfahren. Sie berät das ARE bei der Erarbeitung von raumplanerischen Grundlagen, die einen Vergleich zwischen den verschiedenen potenziellen Standortregionen erlauben. Ausserdem unterstützt die Arbeitsgruppe das ARE bei der Durchführung einer Pilotstudie zu den sozioökonomisch-ökologischen Auswirkungen von geologischen Tiefenlagern und beim Erfassen von raumplanerischen Daten. Die Arbeitsgruppe Raumplanung nimmt weiter Stellung zur Festlegung der Planungsperimeter¹⁴ und zu raumplanerischen Grundlagen für den Bundesratsentscheid. Sie setzt sich aus Expertinnen und Experten des Bundes, der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich, des deutschen Regionalverbandes «Hochrhein-Bodensee» sowie der Nagra zusammen.

¹⁴ Ein Planungsperimeter bezeichnet einen geografischen Raum, in welchem die oberirdischen Anlagen für ein geologisches Tiefenlager dereinst errichtet werden können.

3.3. Arbeitsgruppe Information und Kommunikation

Die *Arbeitsgruppe Information und Kommunikation* plant und koordiniert Informations- und Kommunikationstätigkeiten im Zusammenhang mit der Standortsuche für geologische Tiefenlager. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der eidgenössischen Bundesverwaltung, der betroffenen Kantone und der potenziellen Standortregionen zusammen. Ebenfalls vertreten sind die Nagra sowie das Regierungspräsidium Freiburg (D) und das Landratsamt Waldshut.

3.4. Technisches Forum Sicherheit

Das breit abgestützte *Technische Forum Sicherheit* diskutiert und beantwortet technische und wissenschaftliche Fragen zur Sicherheit und Geologie aus der Bevölkerung, von Gemeinden, potenziellen Standortregionen, Organisationen, Kantonen und Gemeinwesen betroffener Nachbarstaaten. Es besteht u. a. aus Fachpersonen der schweizerischen Bundesbehörden, der Kantone, der potenziellen Standortregionen, der Nachbarstaaten¹⁵ sowie der Nagra. Die Fragen und Antworten werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassung des Kapitels

Im Rahmen des schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager findet grenzübergreifende Zusammenarbeit in verschiedener Form statt: Es wurden auf beiden Seiten der Grenze zahlreiche Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung zum Thema Entsorgung radioaktiver Abfälle durchgeführt. Zudem haben diverse bilaterale Treffen und Gespräche zwischen Behörden verschiedener Staatsebenen stattgefunden. Ferner sind im Rahmen des Standortauswahlverfahrens Gremien geschaffen worden, in welchen Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz und Deutschlands zusammenarbeiten. Diese Gremien haben bereits wichtige Beiträge bei der Erarbeitung diverser Entscheidungsgrundlagen geleistet. Deutschland ist mit dem BMU, dem Bundesland Baden-Württemberg, dem Regierungspräsidium Freiburg und den drei Landkreisen Konstanz, Waldshut und Schwarzwald-Baar-Kreis in mindestens einem der folgenden Gremien vertreten: *Ausschuss der Kantone*, *Arbeitsgruppe Raumplanung*, *Arbeitsgruppe Information und Kommunikation* sowie *Technisches Forum Sicherheit*.

¹⁵ Aus Deutschland sind das Umweltministerium Baden-Württemberg, das Landratsamt Waldshut, die deutsche Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) sowie der BUND Regionalverband Hochrhein im Technischen Forum Sicherheit vertreten.

4. Interviews

Obwohl viele Ähnlichkeiten zwischen der Schweiz und Deutschland in Bezug auf die föderalistische Organisation der Gebietskörperschaften bestehen, sind einige strukturelle Unterschiede auszumachen, die bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager von Bedeutung sind. Um diese Unterschiede feststellen zu können, wurden mit sechs Personen Interviews geführt. Die interviewten Personen nehmen im Standortauswahlverfahren eine Schlüsselposition ein und sind dabei gleichzeitig in die grenzübergreifende Zusammenarbeit eingebunden, das heisst Mitglied eines grenzübergreifenden Gremiums. Oder aber sie verfügen über Expertise bezüglich grenzübergreifender Angelegenheiten. Das schweizerische Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager ist relativ neu; dessen Umsetzung hat im Jahr 2008 begonnen. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass die Literatur zum Untersuchungsgegenstand rar ist. Aufgrund des Mangels an Literatur und der zur Verfügung stehenden Mittel schien die qualitative Methode der Expertenbefragung geeignet, um die Untersuchung durchzuführen und dabei den Vorgaben dieser Projektarbeit gerecht zu werden. Die Interviews bildeten somit die wichtigsten Quellen für die vorliegende Studie.

Bei der Wahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass sowohl auf Schweizer wie auf deutscher Seite politische Mandatsträger und Fachpersonen zu Wort kommen. Zudem wurde eine Person befragt, die nicht direkt am Standortauswahlverfahren beteiligt ist, um eine Aussensicht in die Studie einzubeziehen. Alle interviewten Personen wurden zur Zusammenarbeit, zu Strukturhindernissen und zu Problemen in der Zusammenarbeit befragt. Ziel war es, grundsätzliche aber auch für das Standortauswahlverfahren spezifische Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten, um in einem nächsten Schritt daraus Empfehlungen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit bei der schweizerischen Standortsuche für geologische Tiefenlager abzuleiten. In folgender Tabelle sind die Personen aufgeführt, die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben.¹⁶

Tabelle 1: Interviewpartner

Schweizer Vertreter im Standortauswahlverfahren	
Michael Aebersold	Leiter der Sektion „Entsorgung radioaktive Abfälle“ im Bundesamt für Energie (BFE). Projektleiter des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager. Sitzt in verschiedenen „gemischten“ Gremien.
Peter C. Beyeler	Landammann und Regierungsrat des Kantons Aargau. Mitglied des „Ausschusses der Kantone“.
Jürg Suter	Leiter des Amtes für Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich. Sein Amt ist in der „Arbeitsgruppe Kommunikation und Information“ vertreten. Er hat diese „gemischte“ Arbeitsgruppe bis März 2009 geleitet.

¹⁶ Weitere Angaben zu den Personen sowie die vollständigen Interviews befinden sich im Anhang der vorliegenden Arbeit: 40ff.

Deutsche Vertreter im Standortauswahlverfahren	
Tilman Bollacher	Als Landrat des Landkreises Waldshut ist er gleichzeitig politisch gewählter Interessenvertreter des Landkreises Waldshut und Vorsteher des Landratsamts. Mitglied des „Ausschusses der Kantone“.
Peter Hocke	Sozialwissenschaftler am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Ist Mitglied der Expertengruppe Schweizer Tiefenlager (ESchT), die das schweizerische Standortauswahlverfahren von deutscher Seite her begleitet und beurteilt.
Experte für grenzübergreifende Zusammenarbeit (Aussensicht)	
Othmar Bühler	Othmar Bühler, ist seit 1976 für die Direktion für Völkerrecht (DV) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) tätig. Der studierte Jurist ist heute Chef der <i>Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht, DV</i> und stellvertretender Leiter der <i>Abteilung II, Völkerrecht, Staatsverträge und Nachbarrecht, DV</i> .

Bei den Expertenbefragungen handelte es sich um halbstrukturierte Interviews, die im Zeitraum vom 9. September bis 28. Oktober 2010 durchgeführt wurden. Die Gespräche dauerten jeweils zwischen 30 und 75 Minuten. Der Vorteil von halbstrukturierten Interviews liegt darin, dass die befragten Personen bei ihrer Argumentation ausholen und so eigene, spezifische Erfahrungen einbringen können. Trotzdem gibt der Interviewer den Themenrahmen vor und stellt sicher, dass dieser eingehalten wird.

Der folgende Leitfaden (vgl. Tabelle 2) hatte die Funktion einer Checkliste, um zu gewährleisten, dass, für die Fragestellung wichtige inhaltliche Aspekte in jedem Interview angesprochen werden. Die Reihenfolge und Formulierung der Fragen waren durch den Leitfaden nicht starr vorgegeben, sondern richteten sich vielmehr nach dem Gesprächsverlauf. Die Befragten sollten Gelegenheit erhalten, Fragen mit ihren eigenen Worten zu beantworten.

Tabelle 2: Interviewleitfaden

Thema	Beispielfragen
Rolle und Expertise des Interviewten im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager beziehungsweise bei grenzübergreifender Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Welcher beruflichen Tätigkeit gehen Sie nach? • Wie sind Sie in die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager einbezogen beziehungsweise wie und wo haben Sie Erfahrungen im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gesammelt?
Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und Eigenheiten beim Standortauswahlverfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Wie läuft die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen schweizerischen und deutschen Behörden grundsätzlich ab? • Gibt es dabei Gesetzmässigkeiten beziehungsweise Routineabläufe, die immer wieder festgestellt werden können? • Wo liegen Ihrer Meinung nach die Besonderheiten und Eigenheiten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager?
Relevante Strukturunterschiede	<ul style="list-style-type: none"> • Wo sehen Sie die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland? • Auf was führen sie die Unterschiede zurück? • Um was beneiden Sie die Schweizer/deutschen Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit? Was machen die Schweizer/Deutschen besser?
Erfolge und Stärken der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Wo funktioniert die grenzübergreifende Zusammenarbeit gut? • Wo liegen die Stärken und auf was führen Sie diese zurück? • Können Sie ein konkretes Beispiel nennen, bei welchem die grenzübergreifende Zusammenarbeit besonders gut funktioniert hat und erfolgreich war?
Misserfolge und Schwächen der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Wo klappt die grenzübergreifende Zusammenarbeit (noch) nicht gut? • Wo liegen die Schwächen und auf was führen Sie diese zurück? • Können Sie ein konkretes Beispiel nennen, bei welchem die grenzübergreifende Zusammenarbeit besonders schlecht funktioniert hat?
Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Wo befinden sich Ihres Erachtens die grössten Probleme, Hindernisse und Baustellen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit? • Wo sehen Sie Chancen und Optimierungsmöglichkeiten? Was müsste geändert werden? • Was kann nicht verändert werden? Mit welchen Gegebenheiten „muss man leben“? • Welches sind Ihre Empfehlungen für eine möglichst reibungslose und gut funktionierende Zusammenarbeit? • Wie sieht für Sie eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit beziehungsweise eine „Wunschzusammenarbeit“ aus?

Sämtliche Interviews sind im Anhang dieser Arbeit aufgeführt. Sie wurden in der vorliegenden Form von den jeweiligen Gesprächspartnern autorisiert.

Zusammenfassung

Aufgrund des Mangels an Literatur und der zur Verfügung stehenden Mittel wurde für die vorliegende Studie die qualitative Methode der Expertenbefragung gewählt. Es wurden mit sechs Personen Interviews geführt, die entweder im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager Mitglied eines grenzübergreifenden Gremiums sind oder aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit über Expertise zu grenzübergreifenden Angelegenheiten verfügen. Bei der Wahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass sowohl auf Schweizer wie auf deutscher Seite politische Mandatsträger und Fachpersonen zu Wort kommen. Zudem wurde eine Person befragt, die nicht direkt am Standortauswahlverfahren beteiligt ist, um eine Aussensicht in die Studie einzubeziehen. Alle interviewten Personen wurden zur Zusammenarbeit, zu Strukturhindernissen und zu Stärken und Schwächen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit befragt. Sie wurden zudem gebeten, Empfehlungen für die künftige Zusammenarbeit der schweizerischen und deutschen Behörden abzugeben. Bei den Expertenbefragungen handelte es sich um halbstrukturierte Interviews, die im Zeitraum vom 9. September bis 28. Oktober 2010 durchgeführt wurden.

5. Relevante Strukturunterschiede sowie Stärken und Schwächen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

In der Folge werden die wichtigsten Aussagen der Interviews zu den im Interviewleitfaden aufgeführten Themen wiedergegeben und reflektiert. Es sei an dieser Stelle vorweggenommen, dass sich die meisten Ansichten der befragten Experten entweder decken oder ergänzen. Die Gesprächspartner widersprechen sich äusserst selten.

5.1. Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und Eigenheiten beim Standortauswahlverfahren

Den Interviews lassen sich zwei Arten von grenzübergreifender Zusammenarbeit entnehmen: die *regionale Zusammenarbeit* sowie die *grenzübergreifende Zusammenarbeit zwecks Erfüllung von Bundesaufgaben*.

Othmar Bühler umschreibt die *regionale Zusammenarbeit* mit „Zusammenarbeit, bei der die Kantone relativ selbständig und autonom mit ausländischen Gebietskörperschaften wie z. B. mit deutschen Bundesländern zusammenarbeiten.“¹⁷ Dabei seien die entsprechenden staatsübergreifenden Verträge nicht genehmigungs-, sondern höchstens meldepflichtig beim schweizerischen Bundesstaat. Peter C. Beyeler umschreibt diese Art der Zusammenarbeit mit „kleiner Aussenpolitik“, bei welcher Themen wie die Entsorgung der radioaktiven Abfälle oder der Fluglärmstreit rund um den Flughafen Zürich höchstens zwecks Informationsaustauschs angesprochen werden.¹⁸ Mehrere Gesprächspartner, die entweder einen Kanton oder einen Landkreis vertreten, erläutern, in welchen Bereichen der „kleinen Aussenpolitik“ ihr Gliedstaat grenzübergreifend zusammenarbeitet und welche Gremien zu diesem Zweck geschaffen worden sind (z. B. Internationale Bodenseekonferenz, Hochrheinkommission, Oberreinkonferenz etc.). Oftmals werden im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit „gemischte“ Kommissionen, Konferenzen und Arbeitsgruppen eingerichtet. Dies trifft jedoch nicht immer zu: Tilman Bollacher verweist auf grenzübergreifende Zusammenarbeitsformen, die ganz ohne Kommissionen stattfinden und nennt als Beispiel einen Abfallverbrennungs- und -beseitigungsprozess, der in seiner Region grenzübergreifend stattfindet.¹⁹ Hierbei handelt es sich um alltägliche und konkrete Aufgaben, die aufgrund der räumlichen Nähe der Grenzregionen über die Grenze hinweg gelöst werden.

Die *grenzübergreifende Zusammenarbeit zwecks Erfüllung von Bundesaufgaben* behandelt Angelegenheiten, die in Bundeskompetenz liegen und grenzübergreifende Wirkung entfalten. So werden hier Bereiche wie Zoll, Nationalstrassen aber auch der Fluglärmstreit rund um den Zürcher Flughafen als Beispiele genannt. Die Zusammenarbeit bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle fällt ebenfalls in diese Kategorie. Deshalb liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf dieser Art der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Bei der Durchsicht der Interviews fällt auf, dass die schweizerische Standortsuche für geologische Tiefenlager immer

¹⁷ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 38

¹⁸ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 64

¹⁹ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 50

wieder mit dem Fluglärm dossier in Verbindung gebracht wird. Obwohl in vielen Punkten unterschiedlich, drängt sich ein Vergleich zwischen der Entsorgung der radioaktiven Abfälle und dem Fluglärmstreit auf, handelt es sich doch bei beiden Themen um sensible Dossiers eine potenzielle „Last“ für die betroffenen Regionen. Die Zürcher Fluglärm-Problematik zwingt die schweizerischen und die deutschen Behörden schon seit längerer Zeit zu einer Zusammenarbeit. Die dabei gemachten, vornehmlich negativen Erfahrungen waren nützlich bei der Etablierung der Zusammenarbeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager. So spricht beispielsweise Michael Aebersold in Bezug auf den Fluglärm von der „blockierten Diskussion“, die ein Warnzeichen für die Standortsuche für geologische Tiefenlager bedeutete.²⁰ Ferner macht Jürg Suter darauf aufmerksam, dass „die ganze Entwicklung rund um den Flughafen Zürich“ der Auslöser für eine grundlegende andere Zusammenarbeit mit Deutschland gewesen sei.²¹ Über die Ursache der harzigen Zusammenarbeit im Fluglärm dossier sind sich die Interviewten einig: Die Betroffenheit Süddeutschlands wurde zu schwach und zu spät berücksichtigt. Tilman Bollacher hierzu: „Bei der Flughafenfrage sind wir hier in der Region seit Jahrzehnten in keiner Weise ernsthaft beteiligt. Es wurde stets über unsere Köpfe hinweg geplant und wir wurden nicht in diese Überlegungen einbezogen.“²² Die Entwicklung in der Fluglärmfrage hat dazu geführt, dass heute andere Strukturen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit vorliegen als bei der Entsorgungsfrage. So arbeitet das schweizerische Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) in erster Linie mit seinem bundesstaatlichen Pendant in Deutschland, dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), zusammen. Kontakte zu Verwaltungseinheiten auf anderen Staatsebenen werden zwar gelegentlich gepflegt, primärer Ansprechpartner ist aber nach wie vor der deutsche Bundesstaat. Ausserdem wird die Fluglärmfrage zunächst vor allem von politischen Spitzenvertreterinnen und -vertretern der höchsten Staatsebene behandelt. Sie legen jeweils das weitere Vorgehen in dieser Sachfrage fest. Das kann dann problematisch werden, wenn die betroffenen Regionen für die Umsetzung der getroffenen Entscheide zuständig sein sollen. Im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager wird ein anderer Ansatz verfolgt. Hier ortet Peter Hocke denn auch eine Besonderheit des schweizerischen Standortauswahlverfahrens, an welchem die „mittlere Behördenebene“ verschiedener Staatsebenen aktiv teilnimmt.²³ Diese „mittlere Behördenebene“ zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass die Distanz zur Bevölkerung kleiner ist als zwischen der politischen Spitzenebene und der Bevölkerung. Dadurch kann von den „mittleren Behörden“ eine höhere Sensibilität für die konkreten Anliegen, Bedürfnisse und Ängste der Bevölkerung erwartet werden. Zusätzlich wurden im Rahmen der schweizerischen Standortsuche gemischte Gremien geschaffen, die verschiedene Staatsebenen beider Nationen umfassen. Michael Aebersold dazu: „Ein Vorteil beim Einbezug aller Staatsebenen ist, dass wir bei der Lösung einer nationalen Aufgabe alle betroffenen Akteurinnen und Akteure in der Schweiz direkt ansprechen und in Deutschland nicht ausschliesslich ‚via Berlin‘ kommunizieren müssen.“²⁴ Das bedeutet nun nicht, dass die

²⁰ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45

²¹ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 58

²² Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 49

²³ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

²⁴ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 44

grenzübergreifende Zusammenarbeit im Entsorgungsbereich immer reibungslos und harmonisch verläuft. Tilman Bollacher meint in diesem Zusammenhang: „Wir bringen immer wieder konkrete Anliegen vor und es kommt auch immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten mit unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Schweiz.“²⁵

5.2. Relevante Strukturunterschiede

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung stehen die Strukturen der Schweiz und Deutschlands, in welchen Behörden beider Staaten interagieren. Aus der Expertenbefragung konnten verschiedene strukturelle Unterschiede ermittelt werden, welche für die Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren von Bedeutung sind. Relevante Unterschiede liegen im Bereich der politischen Mitwirkung, bei den jeweiligen Behördenkompetenzen und Gesetzgebungen sowie auf politisch-kultureller Ebene. Auf diese Unterschiede wird im Folgenden eingegangen.

5.2.1. Politische Mitwirkung

Einen wesentlichen strukturellen Unterschied zwischen der Schweiz und Deutschland, der auch für die Standortsuche für geologische Tiefenlager von Bedeutung ist, bilden die demokratischen Mitwirkungsrechte beider Staaten. Laut Peter C. Beyeler trifft hier das direkt-demokratische System der Schweiz auf die deutsche „Durchsetzungsdemokratie“.²⁶ Auch Jürg Suter erachtet die verschiedenen Mitwirkungsmechanismen als grössten Unterschied der beiden Staaten. Er hebt hervor, „dass in Deutschland jeder Entscheid juristisch einklagbar ist und in der Schweiz das Volk abschliessend entscheidet.“²⁷ Dadurch, dass die deutsche Bevölkerung nur via Wahlen oder Gerichte korrigierend auf die Politik einwirken kann, ist die Durchsetzung politisch getroffener Entscheide einfacher. Dieser Top-down-Ansatz ist vor allem für die Exekutive ein Vorteil, denn sie kann innert kurzer Frist Veränderungen erzwingen, sofern sie dies als notwendig erachtet. An diesen Veränderungen wird sie allerdings letztlich auch gemessen. Solche Entscheide sind in der Öffentlichkeit teilweise heftig umstritten und führen in Deutschland immer wieder zu Eskalationen wie beispielsweise im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“²⁸ oder mit den CASTOR-Transporten²⁹. Anders sieht die Ausgangslage in der Schweiz aus: Mit den direktdemokratischen Instrumenten können Veränderungen nur schrittweise und langsam erzielt werden – es wird nach dem Prinzip des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ vorgegangen. Einmal getroffene Entscheide sind jedoch breit akzeptiert und Proteste, die unter Anwendung von Gewalt aufgelöst werden müssen, gibt es nur selten.

²⁵ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 59

²⁶ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 65

²⁷ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 59

²⁸ Stuttgart 21 ist ein Verkehrs- und Städtebauprojekt in Stuttgart. Kernstück ist der Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof. Am 2. Februar 2010 begannen die Bauarbeiten. Gegen das seit Jahren umstrittene Projekt haben zehntausende Menschen protestiert.

²⁹ „Cask for storage and transport of radioactive material (CASTOR)“ sind Spezialbehälter zur Lagerung und zum Transport von hochradioaktiven Stoffen. In Deutschland wird zum Teil heftiger Widerstand gegen den Transport von hochradioaktiven Abfällen geleistet. So verursachen CASTOR-Transporte aus der Wiederaufarbeitungsanlage von La Hague in Frankreich in das Zwischenlager Gorleben in regelmässigen Abständen die grössten Proteste mit mehreren tausend Menschen.

Die unterschiedlichen Systeme führen zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Entscheidung und -umsetzung. So hält Tilman Bollacher das Referendum in einigen Situationen für einen „Hemmschuh“³⁰, während Michael Aebersold der Ansicht ist, „dass es auf Schweizer Seite meist länger dauert bis beispielsweise ein Kanton eine politische Stellungnahme abgeben kann, da eine kantonale Regierung systembedingt immer auch auf politische Mehrheiten achten [...] muss.“³¹ Anders sieht es hingegen Othmar Bühler bei der Genehmigung und Umsetzung eines Staatsvertrages. Er ist der Ansicht, dass „[j]e kleiner ein Staat ist, desto einfacher sind die Macht- und Entscheidungsstrukturen.“³² Demzufolge müssten Entscheide in der Schweiz schneller gefällt und umgesetzt werden können als in Deutschland. Hier spricht Othmar Bühler allerdings grenzübergreifende Probleme an, deren Lösung zunächst auf politischer Spitzenebene angegangen werden. Dieser Ansatz wird beispielsweise im Fluglärmdossier verfolgt. Allerdings sind hierbei diejenigen Anflüge Gegenstand der Verhandlungen, die auch tatsächlich auf deutschem Hoheitsgebiet stattfinden. Demgegenüber wird es auf deutschem Boden im Rahmen des laufenden Standortauswahlverfahrens nie ein geologisches Tiefenlager für radioaktive Abfälle aus der Schweiz geben. Der Einbezug aller Staatsebenen Deutschlands basiert hier auf Freiwilligkeit, während im Flughafendossier die Schweiz zu Verhandlungen mit Deutschland verpflichtet ist.

5.2.2. *Kompetenzen und Gesetzgebung*

Ein weiterer Unterschied liegt in der Grösse der beiden Nationalstaaten. Dies wirkt sich auf die Zuständigkeiten aus, die gemäss Othmar Bühler „auf Stufe Bundesland generell umfassender sind als auf Stufe Kanton.“³³ Das könnte als Erklärung dafür dienen, dass die Kantone in erster Linie mit Landkreisen und vielleicht noch mit Regierungsbezirken aber weniger mit Bundesländern direkt zusammen arbeiten. Jürg Suter schätzt die Entscheidkompetenzen der deutschen Behörden auf dieser Stufe der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Vergleich zu schweizerischen Kantonsvertretern als weniger weitgehend ein.³⁴ Zudem seien die deutschen Behörden formell stärker eingebunden, denn das „Formelle“ habe in Deutschland eine stärkere Bedeutung als in der Schweiz.³⁵ Othmar Bühler teilt diese Ansicht und spricht in diesem Zusammenhang von der „deutschen Gründlichkeit“, die ihn als Juristen beeindruckt.³⁶ Die detailliertere Gesetzgebung in Deutschland stellt einen weiteren Unterschied der beiden Staaten dar. Sie dient als Erklärung für Peter Hockes Aussage, wonach die bisherige Umsetzung des Standortauswahlverfahrens gezeigt habe, dass die Schweiz konkrete Probleme „flexibel und pragmatisch“ löse.³⁷ So sorgte der Einbezug der potenziell betroffenen deutschen Regionen in das schweizerische Standortauswahlverfahren zunächst einmal für eine Überraschung. Mit dieser „Charmeoffensive“ hat die Schweiz gemäss Peter Hocke bewiesen, dass

³⁰ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 51

³¹ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45

³² Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 41

³³ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 40

³⁴ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 60

³⁵ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 59

³⁶ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 41

³⁷ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

sie „gut zuhört“.³⁸ Dies sei in Deutschland zumindest in der Entsorgungsfrage unüblich: „Ich denke die Politik ‚des gut Zuhörens‘ gibt es in Deutschland nicht in diesem Ausmass – zumindest nicht in der Endlagerdiskussion.“³⁹ Das ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, wonach in Deutschland in der Regel sehr viel Wert auf formal korrekte Entscheidungsprozesse gelegt wird. Oder in den Worten von Peter Hocke: „Ist ein Plan einmal festgelegt, hält man sich strikt daran.“⁴⁰ Othmar Bühler teilt diese Einschätzung. Er ertet im eher „pragmatischeren Weg“, den die Schweiz im Vergleich zu Deutschland befolgt, mehr „Handlungsspielraum und Flexibilität“.⁴¹ Diese Flexibilität und dieser Pragmatismus lassen Peter Hocke zufolge „eine höhere zivilgesellschaftliche Qualität der Entscheide erwarten, als wenn jetzt nur auf einen formal korrekten Entscheidungsprozess gesetzt würde.“⁴²

5.2.3. Politisch-kulturelle Ebene

Unterschiede, die für die Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager eine Rolle spielen, gibt es nicht nur im demokratischen Mitwirkungsprozess oder im juristischen Bereich, sondern auch auf politisch-kultureller Ebene – und das sowohl in struktureller als auch in inhaltlicher Hinsicht. Gemäss Peter C. Beyeler unterscheiden sich die politischen Ausrichtungen der beiden Staaten. Demzufolge werden andere politische Schwerpunkte gesetzt beziehungsweise Themen des öffentlichen Interesses unterschiedlich bewertet.⁴³ Michael Aebersold stellt diesbezüglich fest, dass Themen wie die Entsorgung von radioaktiven Abfällen in Deutschland noch stärker polarisieren als in der Schweiz und damit auch die Gefahr einer „Verpolitisierung“ von Sachfragen besteht.⁴⁴ Dass die Diskussion um die radioaktiven Abfälle in Deutschland emotionaler und hitziger geführt wird, lässt sich auch den Gesprächen mit Jürg Suter, Othmar Bühler, Peter C. Beyeler und Peter Hocke entnehmen. Daraus lässt sich folgern, dass die Behörden auf deutscher Seite bei der Entsorgungsfrage unter stärkerem Druck stehen als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Das kann dazu führen, dass man sich auf Fachebene über die Grenze hinweg zwar einig sein kann, auf politischer Ebene aber ganz andere Signale gesendet werden.⁴⁵ Interessant ist in diesem Zusammenhang Tilman Bollachers Aussage, wonach er als Landrat keinen Auftrag in Bezug auf die schweizerische Standortsuche hätte, und er sich dementsprechend „politisch“ dazu äussern könne.⁴⁶ Michael Aebersolds Befürchtung, wonach sich in der Entsorgungsfrage die verschiedenen Staatsebenen in Deutschland gegeneinander ausspielen könnten, scheint vor diesem Hintergrund nicht unberechtigt zu sein, zumal er der Meinung ist, dass „sich die politische Interessenlage in Deutschland zwischen den Staatsebenen stärker unterscheiden als in der Schweiz.“⁴⁷ Vor allem die Interviews mit den Gesprächspartnern aus der Schweiz werfen zu-

³⁸ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 55

³⁹ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 55

⁴⁰ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

⁴¹ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 41

⁴² Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

⁴³ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 64

⁴⁴ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45

⁴⁵ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 41

⁴⁶ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 49

⁴⁷ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45

dem die Frage auf, ob die Abstimmung und Koordination zwischen den verschiedenen Staatsebenen in Deutschland in demselben Ausmass stattfindet wie in der Schweiz. Die unterschiedliche Grösse der beiden Staaten sowie die damit verbundenen Verwaltungsstrukturen könnten hierfür als Gründe genannt werden. Michael Aebersold spricht beispielsweise von einer „komplexeren Staatsstruktur Deutschlands“⁴⁸, Othmar Bühler von einer „relativ kleine[n] Verwaltung mit übersichtlicher Struktur“⁴⁹. Tilman Bollacher hält pointiert fest, „dass bei den Schweizer Behörden und Entscheidungsträgern jeder jeden kennt.“⁵⁰ Diese starke Vernetzung fehle auf deutscher Seite.

Weitere Unterschiede auf politisch-kultureller Ebene, die in den Interviews von den Experten genannt werden, sind etwa die stärkere Fokussierung auf „die Person“ in der öffentlichen Debatte in Deutschland⁵¹ sowie „die Art und Weise“, sich in eine Diskussion einzubringen⁵². Unterschiede in der Kommunikation werden mehrfach genannt, wobei deutsche Behörden hier im Vorteil gesehen werden. So seien Schweizerinnen und Schweizer im Vergleich zu Deutschen in den Worten von Jürg Suter „kommunikativ schwächer“.⁵³

Im Weiteren stellt Peter Hocke Governance-Prinzipien fest, welche Schweizer Behörden im Rahmen des Standortauswahlverfahrens befolgen. Das heisst, dass auf ein hohes Mass an Verschriftlichung, Transparenz, den Einbezug von verschiedenen Stakeholdern sowie auf Elemente der deliberativen Demokratie, welche auf einen Verhandlungsprozess mit rationalen Argumenten setzt, Wert gelegt wird.⁵⁴ Zumindest in der Entsorgungsfrage werden diese Prinzipien in Deutschland offenbar nicht befolgt. Beide Gesprächspartner aus Deutschland anerkennen diese Vorgehensweise der Schweizer Behörden ausdrücklich.

5.3. Erfolge und Stärken der bisherigen Zusammenarbeit

Die bisherige grenzübergreifende Zusammenarbeit im schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager wird von den Interviewpartnern grundsätzlich positiv beurteilt. Es werden immer wieder Schlagworte wie „frühzeitiger Einbezug“ und „umfassende Information“ genannt. Damit gemeint ist, dass in den bestehenden Gremien ein Informationsaustausch zwischen allen betroffenen Akteuren der verschiedenen Staatsebenen direkt und unmittelbar erfolgt. Aus den Interviews geht hervor, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter aus Deutschland zu Recht in das schweizerische Standortauswahlverfahren einbezogen und sich dabei auch ernst genommen fühlen. Zudem sind die Behörden aus Deutschland nach Ansicht von Tilman Bollacher „in den massgeblichen Gremien einbezogen“.⁵⁵ Die bestehenden grenzübergreifenden Gremien scheinen zweckmässig und mit den richtigen Schlüsselpersonen besetzt zu sein. Im Lichte des grösseren Drucks, welchem deutsche Behörden in der Entsorgungsfrage ausgesetzt sind, ist der frühzeitige Einbezug und die umfassende Informati-

⁴⁸ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45

⁴⁹ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 40

⁵⁰ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 50f.

⁵¹ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 46

⁵² Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 64

⁵³ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 61

⁵⁴ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 54f.

⁵⁵ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 51

on sinnvoll und bedürfnisgerecht. Schliesslich müssten diese in den Worten von Jürg Suter „ihrer Bevölkerung aber auch den übergeordneten Stellen Auskunft über das Verfahren erteilen.“⁵⁶ Die Strukturen im Standortauswahlverfahren sind zweckmässig und umschliessen sowohl Fachbereiche als auch politisch relevante Kräfte. Die Trennung der politischen von der fachlichen Ebene ist eminent wichtig, denn wenn beide Ebenen vermischt werden, kann es zu blockierten Verhandlungen kommen wie Ende der 1990er-Jahre im Fluglärmstreit.

Ein weiterer Erfolgsfaktor scheint das gegenseitige Vertrauen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit beziehungsweise zum Dialog zu sein. Dass ein sehr grosser Aufwand für den Aufbau dieses Vertrauens betrieben wird, ist naheliegend. Peter Hocke führt es auf den offenen und fairen Prozess zurück, dass „eine hohe und konstruktive Teilnahmebereitschaft bei den deutschen Vertretern der mittleren Ebene“ erzeugt werde.⁵⁷ Transparenz und die offene Kommunikation sowie „informelle Kontakte“ bilden seiner Meinung nach für die Behörden der mittleren Ebene „ein attraktives Angebot“.⁵⁸ Der in Kapitel 5.2.2. erwähnte Pragmatismus und die Flexibilität des schweizerischen Standortauswahlverfahrens machen dieses Angebot erst möglich. Was unter Transparenz zu verstehen ist, lässt sich aus der Aussage von Peter C. Beyeler ableiten, wonach die „Fakten auf den Tisch gelegt“ und die verschiedenen Standpunkte diskutiert würden.⁵⁹ Dies sei unter den spannungsgeladenen Voraussetzungen, welche das Standortauswahlverfahren mit sich bringt keine Selbstverständlichkeit, denn geologische Tiefenlager würden oft als Last und nicht als Chance wahrgenommen.⁶⁰

5.4. Misserfolge und Schwächen der bisherigen Zusammenarbeit

Misserfolge der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit werden eher in einen Zusammenhang mit dem Flughafendossier gebracht, als mit dem Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager. Bei der Fluglärmfrage hat es die Schweiz versäumt, den Fluglärm frühzeitig als Problem für die betroffene süddeutsche Region wahrzunehmen und diese einzu beziehen. Dieser späte Einbezug hat der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Flughafendossier geschadet – hier sind sich Gesprächspartner aus der Schweiz und aus Deutschland einig. Aus dem Fluglärmstreit konnte politisches Kapital geschlagen werden, was in der Folge zu einem Vertrauensverlust gegenüber den Schweizer Behörden geführt hat. Die entsprechenden Warnzeichen wurden gemäss Michael Aebersold und Jürg Suter bei der Erarbeitung des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager ernst genommen.⁶¹ Mit dem Auswahlverfahren sollten aus den gemachten Erfahrungen Lehren gezogen werden, mit der Absicht, begangene Fehler nicht zu wiederholen. Dies mag ein Grund dafür sein, dass von den Interviewpartnern niemand echte Misserfolge bei der bisherigen Zusammenarbeit feststellen kann. Es wird zwar von verschiedener Seite kritisch angemerkt, dass es auch im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zu Meinungsverschiedenheiten und zu harten Auseinandersetzungen komme. Dies ist jedoch aufgrund der unterschiedlichen Interessen nicht aussergewöhnlich

⁵⁶ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 60

⁵⁷ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

⁵⁸ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56

⁵⁹ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 65

⁶⁰ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 65

⁶¹ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 45 sowie Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 58

und gehört zu einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit in einem sensiblen Dossier dazu. Eine andere Erklärung für die ausgebliebenen Misserfolge ist, dass das laufende Verfahren noch relativ jung ist und die verschiedenen Schritte bisher zwar plangemäss umgesetzt werden konnten, dass die Bewährungsprobe aber noch bevorsteht. Peter Hocke macht hierzu beispielsweise darauf aufmerksam, dass das vorgesehene Management für allfällige bevorstehende Konflikte nicht ausreicht: „Die ESchT geht davon aus, dass es zu heftigeren Konflikten kommen kann, als die Schweizer Behörden annehmen [...]“.⁶²

Othmar Bühler merkt zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Generellen kritisch an, „dass in gewissen Grenzregionen zeitweise fast ein Wildwuchs an neuen grenzübergreifenden Gremien herrscht [...]“.⁶³ Das schweizerische Standortauswahlverfahren ist komplex und umfasst zahlreiche Gremien. Es ist schwierig, den Überblick zu behalten.

Zusammenfassung des Kapitels

Den Interviews lassen sich zwei Arten von grenzübergreifender Zusammenarbeit entnehmen: die *regionale Zusammenarbeit* sowie die *grenzübergreifende Zusammenarbeit zwecks Erfüllung von Bundesaufgaben*. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager fällt in die Kategorie der *grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwecks Erfüllung einer Bundesaufgabe*.

Aus der Expertenbefragung konnten verschiedene Strukturunterschiede ermittelt werden, welche für die Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren von Bedeutung sind. Relevante Unterschiede liegen im Bereich der politischen Mitwirkung, bei den Behördenkompetenzen und Gesetzgebungen sowie auf politisch-kultureller Ebene.

Die unterschiedlichen *politischen Mitwirkungsmöglichkeiten* lassen sich auf das direktdemokratische System der Schweiz und auf die repräsentative Demokratie Deutschlands zurückführen. Eine Folge der unterschiedlichen Systeme ist, dass in Deutschland jeder Entscheid juristisch einklagbar ist, während in der Schweiz oft das Volk abschliessend entscheidet. Zudem führen die unterschiedlichen Systeme zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Entscheidungsfindung und -umsetzung.

Der Grössenunterschied der beiden Nachbarstaaten wirkt sich auf die *Behördenbefugnisse* aus, die auf Stufe Bundesland grösser sind als auf Stufe Kanton, die auf Stufe Regierungsbezirk beziehungsweise Landkreis hingegen als „weniger weitgehend“ eingeschätzt werden.

Die *detailliertere Gesetzgebung* in Deutschland stellt einen weiteren Unterschied der beiden Staaten dar. Die Gesetzgebung in der Schweiz ermöglicht im Vergleich zur deutschen Gesetzgebung einen grösseren Handlungsspielraum, der für flexible und pragmatische Lösungen genutzt werden kann und auch genutzt wird.

⁶² Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 56f.

⁶³ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 42

Auf *politisch-kultureller Ebene* konnten Unterschiede in der Kommunikation der Behörden aus der Schweiz beziehungsweise aus Deutschland ausgemacht werden. Ferner werden in der Schweiz Themen des öffentlichen Interesses anders bewertet als in Deutschland. Durch die emotionalere und hitzigere Diskussion, die in Deutschland bezüglich radioaktiver Abfälle geführt wird und durch die stärkere Fokussierung „auf die Person“ in öffentlichen Debatten, stehen die deutschen Behörden in der Entsorgungsfrage unter grösserem Druck als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Ebenfalls scheint sich die politische Interessenlage in Deutschland zwischen den Staatsebenen stärker zu unterscheiden als in der Schweiz.

Die bisherige grenzübergreifende Zusammenarbeit im schweizerischen Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager wird von den Interviewpartnern grundsätzlich positiv beurteilt. Insbesondere der frühzeitige Einbezug und die umfassende Information der deutschen Behörden werden als Erfolgsfaktoren genannt. Die eingesetzten grenzübergreifenden Gremien scheinen zweckmässig und mit den richtigen Personen besetzt zu sein; das gegenseitige Vertrauensverhältnis ist intakt. Fakten werden „auf den Tisch gelegt“ und fair diskutiert.

Eine hohe und konstruktive Teilnahmebereitschaft von Behörden der „mittleren Ebene“ wird ebenfalls als Erfolgsfaktor genannt.

Misserfolge der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit werden eher in Zusammenhang mit dem Flughafendossier gebracht als mit dem Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager. Bei der Fluglärmfrage hat es die Schweiz versäumt, den Fluglärm frühzeitig als Problem für die betroffene süddeutsche Region wahrzunehmen und diese einzubeziehen. Der frühzeitige Einbezug der süddeutschen Region in der Entsorgungsfrage für radioaktive Abfälle ist demgegenüber gerade eine Stärke des Standortauswahlverfahrens. Eine andere Erklärung für die ausgebliebenen Misserfolge ist, dass das laufende Standortauswahlverfahren noch relativ jung ist und die Bewährungsprobe noch bevorsteht. Kritisch anzumerken ist, dass das schweizerische Standortauswahlverfahren komplex ist und zahlreiche Gremien umfasst. Es ist schwierig, den Überblick zu behalten.

6. Empfehlungen

Das schweizerische Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager befindet sich insgesamt auf dem richtigen Weg – die Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und deutschen Behörden scheint in diesem Bereich zu funktionieren. Dies zeigen die Gespräche, welche mit Fachleuten innerhalb und ausserhalb des Verfahrens beidseits der Grenze geführt wurden. Das „sich gegenseitige Kennen“ wird als wichtig eingeschätzt und bildet die Basis für Vertrauen über die Grenze hinweg. Dieses Vertrauen sowie die Bereitschaft zum Dialog beziehungsweise zur Zusammenarbeit müssen einerseits zeitintensiv aufgebaut und gepflegt werden, können andererseits aufgrund falsch getroffener Entscheide innert kürzester Zeit zerstört werden. Dieser delikaten Situation scheint man sich auf Seiten der Verfahrensverantwortlichen bewusst zu sein. Zumindest tragen die bestehenden Strukturen und Abläufe diesem Umstand Rechnung – das gegenseitige Vertrauen sowie die Bereitschaft zu Zusammenarbeit sind vorhanden. Dennoch lauern Gefahren und aus den Interviews lassen sich eine Reihe von Empfehlungen direkt entnehmen oder zumindest ableiten. Bezogen auf die für das Standortauswahlverfahren relevanten Strukturunterschiede sowie den erörterten Stärken und Schwächen der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit, können folgende Empfehlungen an das federführende Bundesamt für Energie formuliert werden:

6.1. Regionale Partizipation

Die grössten Herausforderungen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Auswahlverfahren für geologische Tiefenlager liegen nach Analyse der Interviews im Aufbau und in der Durchführung der Partizipationsprozesse, die bei der Standortsuche vorgesehen sind. Mit der „regionalen Partizipation“ sind Prozesse geplant, welche betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen ermöglichen, mitzuwirken und ihre Bedürfnisse geltend zu machen. Im Rahmen der regionalen Partizipation werden die Schweizer Behörden auch mit betroffenen deutschen Gemeinden und deren Bevölkerung zusammenarbeiten. Gemäss Michael Aebersold stellt dies „eine der grössten Herausforderungen in naher Zukunft dar“.⁶⁴ Zurzeit befinden sich die Partizipationsstrukturen im Aufbau und Schwierigkeiten machen sich bereits bemerkbar. Tilman Bollacher hierzu: „Die deutschen Bürgermeister, die Mitglieder der Startteams zum Aufbau der regionalen Partizipation sind, haben manchmal den Eindruck, als Gast in diesen Gremien teilzunehmen und nicht als Vertreter der gleichfalls betroffenen deutschen Gemeinden.“⁶⁵ Tilman Bollacher zufolge müssen beim Aufbau der regionalen Partizipation noch mehr Anstrengungen vorgenommen werden, „um eine Atmosphäre zu schaffen, die es den Teilnehmenden erlaubt, sich auf gleicher Augenhöhe zu begegnen.“⁶⁶ Dabei sollte besonders auf die Ausgewogenheit der verschiedenen Interessen dies- und jenseits der Grenze geachtet werden. Jürg Suter ist beispielsweise der Ansicht, dass eine einseitige Einbindung starker, deutscher Interessenorganisationen in die regionale Partizipation – seien es Entsorgungsbefürworter oder -gegner – die schweizerischen Beteiligten „überrollen“ könnten. Sein Fazit: „Ein Klima zu schaffen, das eine gleichberechtigte Stellung der verschie-

⁶⁴ Anhang 2, Interview mit Michael Aebersold: 47

⁶⁵ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 51f.

⁶⁶ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 52

denen Interessen aus den verschiedenen Nationen ermöglicht, stellt eine grosse Herausforderung für die Verantwortlichen des Partizipationsaufbaus dar.⁶⁷ Er weist zudem auf die Notwendigkeiten hin, die Partizipationsprozesse in die jeweiligen strukturell vorgegebenen politischen Prozesse einzubetten. Es dürfe nicht zum Aufbau von Parallelstrukturen kommen, die in Konkurrenz zu den etablierten politischen Strukturen stünden. Gemeindebehörden dürften nicht Gefahr laufen, ihre politische Stellung zu verlieren, wenn sie die Meinung der regionalen Partizipationsgremien nicht teilten.⁶⁸

Die Umsetzung der Partizipationsprozesse dürfte in der Schweiz mehr Mühe bereiten als in Deutschland, weil dort für die betroffene Bevölkerung andere, direkte Mitwirkungsinstrumente für das schweizerische Standortauswahlverfahren fehlen. Da die Schweizer Bevölkerung demgegenüber auf ein direktdemokratisches Instrumentarium zurückgreifen kann, könnten hier Sinn und Zweck der regionalen Partizipation stärker hinterfragt werden als in Deutschland. Nichtsdestotrotz wirft die regionale Partizipation auch auf deutscher Seite Fragen auf. Tilman Bollacher hält beispielsweise fest, dass bei den Grundsatzfragen der Handlungsspielraum begrenzt sei. Die Option, ein Lager auch verhindern zu können, bestehe gar nicht und deswegen fände auch keine „echte grenzübergreifende Zusammenarbeit“ statt, bei welcher alle Betroffenen „gemeinsam und mit gleich langen Spiessen etwas bewirken und gestalten wollen.“⁶⁹ Daraus lässt sich schliessen, dass Ziel und Zweck der regionalen Partizipation noch klarer definiert und die damit verbundenen Vor- und Nachteile verdeutlicht werden müssen. Die potenzielle Trägerschaft der Partizipation wird sich die Frage stellen, ob es für sie sinnvoll ist, daran teilzunehmen. Dafür muss sie Kosten und Nutzen abwägen. Zurzeit ist der Nutzen einer Teilnahme noch nicht deutlich genug.

6.2. Staatsvertrag

Jürg Suter ist überzeugt, dass von deutscher Seite ein Staatsvertrag gefordert werden dürfte, der den einmal getroffenen Standortentscheid juristisch einklagbar macht, zumal „in Deutschland jeder Entscheid juristisch einklagbar ist und in der Schweiz das Volk abschliessend entscheidet.“⁷⁰ Tilman Bollachers Aussage, dass bei einem grenznahen Standort am Ende des Verfahrens eine „zwischenstaatliche Vereinbarung über die Rahmendbedingungen dieses Lagers abgeschlossen werden muss“⁷¹, unterstreicht Jürg Suters Einschätzung. Für Tilman Bollacher ist ausserdem noch unklar, wie sich deutsche Gemeinden „Gehör verschaffen“ können, falls sie im Rahmen des Verfahrens zu wenig beachtet und ihre Anliegen nicht angemessen berücksichtigt worden sind.⁷² Tatsächlich gehen die Meinungen auseinander, ob es in Bezug auf ein künftiges geologisches Tiefenlager nahe der Grenze eines Staatsvertrags bedarf oder nicht. Behörden aus der Schweiz sind grundsätzlich der Ansicht, dass die vorhandenen internationalen Verträge und Vereinbarungen ausreichen. In Deutschland teilt man diese Meinung nicht unbedingt (z. B. auf Landkreisebene). Damit eine allfällige Forderung nach einem

⁶⁷ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 60

⁶⁸ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 61

⁶⁹ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 52

⁷⁰ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 59

⁷¹ Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 52

⁷² Anhang 3, Interview mit Tilman Bollacher: 52

Staatsvertrag mit fortschreitendem Standortauswahlverfahren nicht zur Hypothek verkommt, sollte eine zwischenstaatliche Vereinbarung idealerweise schon jetzt thematisiert werden. Dadurch liesse sich vermeiden, dass am Ende des Verfahrens ein Staatsvertrag als „pièce de résistance“ die politische Umsetzung eines gefällten Standortentscheids verzögert, verunmöglicht oder gar die bilateralen Beziehungen der beiden Staaten gefährdet.

6.3. Nutzung des gesetzlichen Handlungsspielraums

Im Standortauswahlverfahren treffen zwei souveräne Staaten mit unterschiedlichen Rechtssystemen aufeinander. Dass sich diese Rechtssysteme aufweichen und innert nützlicher Frist einander anpassen, ist nicht wahrscheinlich. Diese Gegebenheit ist zu akzeptieren und bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit stets zu berücksichtigen. Immerhin wird die Flexibilität des Verfahrens als Stärke eingeschätzt und der Pragmatismus der Schweizer Behörden gelobt. Sie können quasi als Korrektiv für die rigiden Rechtssysteme dienen. Oder anders ausgedrückt: Der vorhandene gesetzliche Handlungsspielraum sollte von den Schweizer Behörden auch in Zukunft genutzt werden.

6.4. Trennung der politischen von der fachlichen Ebene

Die Trennung der politischen von der fachlichen Ebene ist zentral, denn zum einen gilt es, die politische Positionierung und Wertung zu respektieren. Das bedeutet, dass auf politischer Ebene zu einer Sachfrage Differenzen bestehen können, auch wenn auf Fachebene Einigkeit herrscht. Zum andern ist es eben gerade diese Einigkeit auf Fachebene, die eine Blockade der Diskussion auf politischer Ebene etwas lösen oder sogar verhindern kann. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit auf Fachebene gut funktioniert und die entsprechenden Ergebnisse als Grundlagen für die öffentliche Diskussion dienen können. Sind diese Fachgremien der Öffentlichkeit zugänglich – und das trifft zurzeit für viele Gremien des Standortauswahlverfahrens zu – so bietet sich zudem die Gelegenheit, dass die Entsorgungsfachebene nicht nur von Politikerinnen und Politikern besetzt, sondern vielmehr auch in der betroffenen Bevölkerung und Wirtschaft diskutiert wird. Es ist daher darauf zu achten, dass die politischen von den fachlichen Gremien getrennt bleiben und dementsprechend personell besetzt werden, sofern Neubesetzungen angezeigt sind.

6.5. Konfliktmanagement

Eine weitere Herausforderung liegt in der Schaffung von Akzeptanz in der süddeutschen Bevölkerung für das schweizerische Standortauswahlverfahren. Um „permanente Montagsdemonstrationen an der deutschen Grenze“, wie sie im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ stattfinden, vorzubeugen, sieht Peter C. Beyeler eine wichtige Aufgabe des Bundesamts für Energie darin, dafür zu sorgen, „dass der Opposition des Standortwahlverfahrens begegnet werden kann und die Situation nicht eskaliert.“⁷³ Dass dabei die Hindernisse vor allem politischer Natur sind, liegt auf der Hand. Auch Jürg Suter erwartet, dass die öffentliche Debatte noch

⁷³ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 65

emotionaler wird, sobald die Standortbezeichnung konkreter wird.⁷⁴ Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist nach Ansicht von Othmar Bühler bei politisch heiklen Themen zwar schwieriger „aber durchaus auch machbar“.⁷⁵ Peter Hocke fordert deshalb ein „offensiveres Konfliktmanagementmodell“, das dem Umstand Rechnung trägt, wonach nuklearkritische, mobilisierungsstarke Organisationen beidseits der Grenzen künftig aktiver werden.⁷⁶ Mögliche Konfliktszenarien sollen dabei vertieft durchdacht und Deeskalationsmechanismen daraus entwickelt werden. Seitens der verfahrensleitenden Behörde ist eine Überprüfung des vorgesehenen Konfliktmanagements angezeigt, weil die Entsorgungsfrage in Deutschland einen anderen Stellenwert aufweist und ein grösseres Konfliktpotenzial besitzt als in der Schweiz. Für den Fall von grossen, heftigen und sogar gewaltsamen Demonstrationen an der Grenze, welche aufgrund der deutschen Beteiligung anders ablaufen, als es sich die Behörden in der Schweiz gewöhnt sind, müssen geeignete Deeskalationsstrategien und -massnahmen entwickelt werden. Dabei darf nicht vergessen werden, dass das Betroffenheitsgefühl im Standortauswahlverfahren wächst, je näher ein konkreter Standortentscheid rückt. Ein erhöhtes Betroffenheitsgefühl geht einher mit einem stärkeren Bedürfnis, sich in der Sachfrage aktiv Gehör zu verschaffen. Dadurch wächst das Mobilisierungspotenzial im Laufe des Verfahrens.

6.6. Information und Kommunikation

Die Schaffung von Akzeptanz erfordert Vertrauen, was wiederum frühzeitige Information und einen frühzeitigen Einbezug aller Beteiligten und Betroffenen bedingt. Eine Art „Frühwarnsystem“ könnte hierbei nützlich sein: Probleme und Themen, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden, müssen frühzeitig erkannt und ernst genommen werden. Das ist aufwendig – der Aufwand scheint sich aber nach Ansicht verschiedener Interviewpartner zu lohnen. Peter C. Beyeler ist beispielsweise der Überzeugung, dass durch offene und transparente Information ein Teil der betroffenen Bevölkerung in der Schweiz und in Deutschland durchaus ein gewisses Verständnis für das Standortauswahlverfahren entwickeln könnte.⁷⁷ Weiter ist er der Meinung, dass dadurch letztlich ein Standortentscheid politisch durchsetzbar werde, ohne den bilateralen Verkehr mit Deutschland zu gefährden. Für das Verfahren bedeutet dies, dass genügend Ressourcen für Informations- und Kommunikationszwecke bereitgestellt werden müssen. Die benötigten Ressourcen dürfen nicht unterschätzt werden, denn der Informationsbedarf ist sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland gewaltig. Ausserdem gilt es zu beachten, dass eine gute Planung mit entsprechenden Zeitpuffern unabdingbar ist, umso mehr, als mittels grenzübergreifender Zusammenarbeit nur kleine, aber Peter C. Beyeler zufolge „für beide Seiten wichtige Schritte erzielt werden“⁷⁸ können. Damit verbunden ist die Prämisse, keine radikalen Verfahrensänderungen vorzunehmen. Sollten sich radikale Änderungen im Verfahren abzeichnen, müssten diese schnellstmöglich transparent und nachvollziehbar dargelegt werden. Andernfalls müsste mit einem massiven Vertrauensverlust in der betroffenen Bevölkerung beidseits der Grenze gerechnet werden.

⁷⁴ Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 60

⁷⁵ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 42

⁷⁶ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 57

⁷⁷ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 65

⁷⁸ Anhang 6, Interview mit Peter C. Beyeler: 66

Die Vorstellung, dass bei einem einmal gefällten Standortentscheid bei den Betroffenen alle Unsicherheiten ausgeräumt sind, nur weil die Behörden beider Staaten von der Sicherheit eines Lagers überzeugt sind, ist gemäss Peter Hocke unrealistisch.⁷⁹ Umso wichtiger erscheint es, der betroffenen Bevölkerung Sinn und Zweck des Standortauswahlverfahrens nahe zu bringen. Da Behörden der „mittleren Ebene“ der Bevölkerung näher stehen als Behörden der politischen Spitzenebene, ist dieses Ziel mit der „mittleren Ebene“ auch eher erreichbar als mit der politischen Elite. Die „mittlere Ebene“ sollte also weiterhin stark in das Standortauswahlverfahren einbezogen werden. Weitere Überlegungen zur besseren Erreichbarkeit der betroffenen Bevölkerung, die über die vorgesehenen regionalen Partizipationsprozesse hinausgehen, dürfen nicht ausser Acht gelassen werden. Othmar Bühler erwähnte in diesem Zusammenhang die Idee, eventuell auf bestehende Gefässe wie zum Beispiel die Hochrheinkommission oder die Internationale Bodenseekonferenz zurückzugreifen, um die Entsorgungsfrage beziehungsweise das Standortauswahlverfahren in diesen Gremien zu behandeln und „sich deren Netzwerk zu Nutze zu machen.“⁸⁰

6.7. Nachfolgebesetzung in den grenzübergreifenden Gremien

Zurzeit scheinen bei der schweizerischen Standortsuche für geologische Tiefenlager die richtigen Personen die Schlüsselpositionen zu besetzen, um pragmatische Lösungen bei grenzübergreifenden Angelegenheiten zu ermöglichen. Da es sich bei der Suche eines geeigneten Standorts sowie beim Bau und Betrieb von geologischen Tiefenlagern um sehr lange Verfahren handelt, werden die einen oder anderen Positionen realistisch neu besetzt werden müssen. Im Hinblick auf die Nachfolgebesetzung in den verschiedenen grenzübergreifenden Gremien müssen Personen gesucht werden, die eine hohe Glaubwürdigkeit geniessen und offen sind. Sie müssen Probleme transparent darlegen können, genügend Fachwissen nachweisen, über ausreichende Entscheidkompetenzen verfügen und eine faire Konfrontation nicht scheuen. Wird bei einer allfälligen personellen Neubesetzung beidseits der Grenze auf diese Eigenschaften geachtet und erfolgt sie jeweils gestaffelt, so stehen die Chancen gut, dass bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit die Basis für ein intaktes Vertrauensverhältnis auch in Zukunft erhalten bleibt.

6.8. Öffnung der offiziellen Kanäle

Jürg Suter macht darauf aufmerksam, dass für eine erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit kulturelle Unterschiede berücksichtigt werden müssen. Er veranschaulicht dies mit einem Beispiel, wonach die meisten deutschen Behörden nur einer Einladung von Schweizer Behörden für eine Informationsreise in das Felslabor Mont Terri⁸¹ folgen würde. Für ihn wäre es undenkbar, dass deutsche Behörden die Reise auf Einladung der Nagra oder eines Energie-

⁷⁹ Anhang 4, Interview mit Peter Hocke: 57

⁸⁰ Anhang 1, Interview mit Othmar Bühler: 43

⁸¹ Im Felslabor Mont Terri (Kanton Jura) wird ein internationales Forschungsprojekt zur Charakterisierung einer Tonformation (Opalinuston) durchgeführt, die sich für die Lagerung radioaktiver Abfälle eignet.

unternehmens antreten würden. Für solche Anlässe empfiehlt er deshalb, Kanäle von „offizieller Seite“ her zu öffnen.⁸²

Zusammenfassung des Kapitels

Aus den in Kapitel 5 erörterten Stärken und Schwächen der bisherigen grenzübergreifenden Zusammenarbeit sowie den erläuterten Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland, können folgende Empfehlungen für Standortauswahlverfahren formuliert werden:

1. Regionale Partizipation

Die grössten Herausforderungen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager liegen nach Analyse der Interviews im Aufbau und in der Durchführung der Partizipationsprozesse, die bei der Standortsuche vorgesehen sind. Dabei sollte besonders auf die Ausgewogenheit der verschiedenen Interessen dies- und jenseits der Grenze geachtet werden. Ferner sind die Partizipationsprozesse in die jeweiligen strukturell vorgegebenen, politischen Prozesse einzubetten. Es darf nicht zum Aufbau von Parallelstrukturen kommen, die in Konkurrenz zu den etablierten politischen Strukturen stehen. Ausserdem ist zurzeit der Nutzen einer Teilnahme an der regionalen Partizipation noch nicht deutlich genug. Ziel und Zweck der regionalen Partizipation sind demzufolge noch klarer zu definieren, und die damit verbundenen Vor- und Nachteile müssen verdeutlicht werden.

2. Staatsvertrag

Es ist damit zu rechnen, dass von deutscher Seite ein Staatsvertrag gefordert wird, der einen einmal getroffenen Standortentscheid für ein geologisches Tiefenlager juristisch einklagbar macht. Damit eine allfällige Forderung nach einem Staatsvertrag mit fortschreitendem Standortauswahlverfahren nicht zur Hypothek verkommt, sollte eine zwischenstaatliche Vereinbarung möglichst bald thematisiert werden.

3. Nutzung des gesetzlichen Handlungsspielraums

Die Flexibilität und der Pragmatismus der Schweizer Behörden werden als Stärken des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager beurteilt. Der vorhandene gesetzliche Handlungsspielraum sollte von den Schweizer Behörden auch in Zukunft genutzt werden.

4. Trennung der politischen von der fachlichen Ebene

Es ist darauf zu achten, dass die politischen von den fachlichen Gremien weiterhin getrennt bleiben. Einerseits sind die politische Positionierungen und Wertungen zu respektieren, andererseits kann Einigkeit auf Fachebene eine allfällige Diskussionsblockade auf politischer Ebene lösen.

5. Konfliktmanagement

Seitens der verfahrensleitenden Behörde ist eine Überprüfung des vorgesehenen Konfliktmanagements angezeigt, weil die Entsorgungsfrage in Deutschland einen anderen Stellenwert

⁸² Anhang 5, Interview mit Jürg Suter: 61

aufweist und ein grösseres Konfliktpotenzial besitzt als in der Schweiz. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, wonach nuklearkritische, mobilisierungsstarke Organisationen beidseits der Grenzen künftig aktiver werden. Mögliche Konfliktszenarien sollen vertieft durchdacht werden. Für den Fall von grossen, heftigen und sogar gewaltsamen Demonstrationen an der Grenze, welche aufgrund der deutschen Beteiligung anders ablaufen, als es sich die Behörden in der Schweiz gewöhnt sind, müssen geeignete Deeskalationsstrategien und -massnahmen entwickelt werden. Das Mobilisierungspotenzial wird wahrscheinlich am Ende des Verfahrens bei den Betroffenen eines geologischen Tiefenlagers am grössten sein.

6. Information und Kommunikation

Die Schaffung von Akzeptanz erfordert Vertrauen, was wiederum frühzeitige Information und einen frühzeitigen Einbezug aller Beteiligten und Betroffenen bedingt. Eine Art „Frühwarnsystem“ könnte hierbei nützlich sein: Probleme und Themen, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden, müssen frühzeitig erkannt und ernst genommen werden. Für das Verfahren sind genügend Ressourcen bereit zu stellen, die für Informations- und Kommunikationszwecke eingesetzt werden können. Eine gute Planung mit entsprechenden Zeitpuffern ist unabdingbar. Sollten sich radikale Änderungen im Verfahren abzeichnen, müssten diese schnellstmöglich transparent und nachvollziehbar dargelegt werden.

Da Behörden der „mittleren Ebene“ der Bevölkerung näher stehen, als Behörden der politischen Spitzenebene, kann sie der betroffenen Bevölkerung Sinn und Zweck des Standortauswahlverfahrens besser vermitteln als die politische Elite. Die „mittlere Ebene“ sollte deshalb weiterhin stark in das Standortauswahlverfahren einbezogen werden. Weitere Überlegungen zur besseren Erreichbarkeit der betroffenen Bevölkerung, die über die vorgesehenen regionalen Partizipationsprozesse hinausgehen, wären wünschenswert (z. B. Rückgriff auf bestehende Gefässe und auf deren Netzwerk).

8. Nachfolgebesezung in den grenzübergreifenden Gremien

Da es sich bei der Suche eines geeigneten Standorts sowie beim Bau und Betrieb von geologischen Tiefenlagern um sehr lange andauernde Verfahren handelt, werden die einen oder anderen Schlüsselpositionen in den grenzübergreifenden Gremien im Laufe der Zeit neu besetzt werden müssen. Im Hinblick auf die Nachfolgebesezung in den verschiedenen grenzübergreifenden Gremien müssen Personen gesucht werden, die eine hohe Glaubwürdigkeit geniessen und offen sind. Sie müssen Probleme transparent darlegen können, über ausreichende Entscheidkompetenzen verfügen und eine faire Konfrontation nicht scheuen. Damit stehen die Chancen gut, dass bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit die Basis für ein intaktes Vertrauensverhältnis auch in Zukunft erhalten bleibt.

9. Öffnung der offiziellen Kanäle

Für eine erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit müssen kulturelle Unterschiede berücksichtigt werden. So sind beispielsweise für Anlässe, an welche deutsche Behörden eingeladen werden sollen, Kanäle von „offizieller Seite“ her zu öffnen.

7. Schlusswort

Die Interviews haben bestätigt, dass sich das Standortauswahlverfahren und die damit verbundene grenzübergreifende Zusammenarbeit insgesamt auf gutem Weg befinden. Mit der vorliegenden Arbeit wurde auf Strukturunterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland hingewiesen, die bei der Zusammenarbeit von schweizerischen und deutschen Behörden eine wichtige Rolle spielen. Hindernisse, damit verbundene Herausforderungen aber auch Verbesserungsmöglichkeiten und daraus abgeleitete Empfehlungen für den Umgang mit der schwierigen Entsorgungsfrage über die schweizerisch-deutsche Grenze hinweg, konnten durch Expertengespräche ermittelt werden. Die Empfehlungen sollen die bereits heute gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und deutschen Behörden bei der Standortsuche für geologische Tiefenlager optimieren. In diesem Sinne dienen die Empfehlungen nicht nur der Früherkennung möglicher Problemfelder, sondern auch der Entschärfung oder gar Vermeidung künftiger Konflikte zwischen Behörden beider Staaten. Da auch in anderen Themenbereichen über die Grenze zusammengearbeitet wird, können die ermittelten Strukturunterschiede und die daraus entwickelten Empfehlungen durchaus auch als Denkanstoss für andere Dossiers dienen, die grenzübergreifend behandelt werden.

8. Literaturverzeichnis

Abele, Klaus (1997): *Grenzüberschreitende Ausweisungen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten: Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Baden-Württemberg, Frankreich und der Schweiz am Beispiel Oberrhein*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Wehling, Hans-Georg: *Baden-Württemberg* in **Fischer, Thomas** und **Frech, Siegfried** (Hrsg., 2001): *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart: Kohlhammer

Moeckli, Silvano (1998): *Grenzüberschreitende regionale Demokratie*, St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft

Niedobitek, Matthias (2001): *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge : Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzübergreifender Zusammenarbeit*, Tübingen: Mohr Siebeck

Zoller Schepers, Regula (1998): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein: Analyse der politischen Strukturen, Prozesse und Leistungen in grenzübergreifenden Kooperationsorganen*, Dissertation in Staatswissenschaften, Universität St. Gallen

Weitere Quellen:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 (KEV; SR 732.11)
- Bundesamt für Energie (2008): *Konzeptteil Sachplan geologische Tiefenlager*, beim Autor erhältlich

9. Anhang

Anhang 1: Interview mit Othmar Bühler

Datum: 9. September 2010

Ort: Bern, Bundeshaus Nord

Zeit: 11.00 bis 12.15 Uhr



Othmar Bühler, 61, ist in Thun geboren und aufgewachsen und lebt heute in Stettlen. Der studierte Jurist ist seit 1976 für die Direktion für Völkerrecht (DV) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) tätig. 1992 wurde er Chef der *Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht, DV*. Heute ist er zudem stellvertretender Leiter der *Abteilung II, Völkerrecht, Staatsverträge und Nachbarrecht, DV*.

Herr Bühler, bitte beschreiben Sie Ihre Tätigkeit als Leiter der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht in der Direktion für Völkerrecht.

Die Direktion für Völkerrecht ist das Kompetenzzentrum für völkerrechtliche Fragen für die gesamte Bundesverwaltung; organisatorisch gehört sie zum Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Meine Sektion bearbeitet hauptsächlich nachbarrechtliche Fragen, insbesondere betreffend Staatsverträge mit unseren Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Fürstentum Liechtenstein, Italien und Österreich. Sie arbeitet mit den Fachämtern der anderen Departemente, die von der jeweiligen Sachfrage materiell betroffen sind (z. B. in den Bereichen Strassen, Eisenbahn, atomare Sicherheit, Katastrophenhilfe, Gewässerschutz, Fischerei, Schifffahrt, Zoll, etc.) eng zusammen und unterstützt diese im Bereich Völkerrecht. Die Sektion behandelt ausserdem die völkerrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Landesgrenze, für die in technischer Hinsicht das Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) des VBS zuständig ist. Zudem übt sie die Funktion der Schweizerischen Botschaft im Fürstentum Liechtenstein mit Sitz in Bern aus. Gleichzeitig wahren die schweizerischen Vertretungen im Ausland (Botschaften, Konsulate) die Interessen des Fürstentums Liechtenstein in der ganzen Welt, wobei die Kontakte über die Sektion und die Botschaft des Fürstentums Liechtenstein in Bern laufen.

Arbeiten Sie als Leiter der Sektion Landesgrenze und Nachbarrecht auch mit ausländischen Behörden zusammen?

Zwei Arten von grenzübergreifender Zusammenarbeit sind voneinander zu unterscheiden: Zum einen gibt es die regionale Zusammenarbeit, bei der die Kantone relativ selbständig und autonom mit ausländischen Gebietskörperschaften wie z. B. mit deutschen Bundesländern zusammenarbeiten. Die entsprechenden Verträge der Kantone mit dem Ausland sind heutzutage nicht mehr genehmigungspflichtig. Es besteht allerdings eine Meldepflicht beim Bund. Der Bund unterstützt die Kantone bei dieser grenzübergreifenden Kooperation, insbesondere in rechtlichen Fragen.

Zum anderen wird auch grenzübergreifend zusammengearbeitet bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. So liegen z. B. Bereiche wie Zoll, Landesgrenze, atomare Sicherheit oder Nationalstrassen in der Zuständigkeit des Bundes. Bei dieser Art von grenzübergreifender Zusammenarbeit unterstützt meine Sektion die Fachämter juristisch, die sich mit Grenzproblemen befassen und entsprechende Staatsverträge aushandeln beziehungsweise abschliessen. Sowohl beim Abschluss als auch bei Änderungen, aber auch beim Vollzug solcher Staatsverträge werden in der Regel gemischte Kommissionen eingesetzt, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsstaaten zusammengesetzt sind. Oft ist die Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht in diesen Kommissionen vertreten. Selbstverständlich finden in der Praxis Kontakte mit ausländischen Behörden auch ausserhalb solcher Kommissionen statt, etwa im Rahmen von ad hoc-Expertentreffen zum Abschluss oder zur Änderung nachbarrechtlicher Verträge.

Sind Sie auch Mitglied in der Deutsch-Schweizerischen Kommission für die Sicherheit der Kernanlagen DSK⁸³?

Ja. Diese gemischte Kommission hat verschiedene Arbeitsgruppen, die Mandate der Kommission bearbeiten und sich dazu separat treffen. Die Kommission selbst trifft sich einmal jährlich zu einem Informationsaustausch, u. a. auch über den Stand der beiderseitigen Verfahren zur Entsorgung der radioaktiven Abfälle. Ich vertrete das EDA u. a. auch in Gewässerschutzkommissionen (Rhein, Bodensee, Genfersee, Grenzgewässer mit Italien) sowie in der Kommission für grenzüberschreitende Strassen und in der Kommission für grenzüberschreitende Eisenbahnen (beide mit Deutschland). In diesen Gremien sitzen wir entweder als formell vom Bundesrat gewählte, ständige Mitglieder oder aber wir werden als Experten eingeladen.

Haben Sie Einblick in die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Deutschland im Bereich der Entsorgung von radioaktiven Abfällen?

Im Rahmen der DSK werden Themen erörtert, die für die Schweiz und Deutschland von Bedeutung sind. Dazu gehört selbstverständlich auch das Thema der Entsorgung radioaktiver Abfälle, dem sich beide Staaten mit eigenen Verfahren aufgrund ihrer Gesetzgebungen wid-

⁸³ Die DSK wurde 1982 mit einer Vereinbarung zwischen den Regierungen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Die Kommission setzt sich aus Vertretern schweizerischer und deutscher Bundesstellen, der Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sowie des Kantons Aargau zusammen. In vier Arbeitsgruppen der DSK vertiefen Fachleute die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit von Kernanlagen.

men. Das Bundesamt für Energie informiert und konsultiert das EDA zudem in Fragen der Information der Nachbarstaaten in diesem Bereich. Materiell habe ich allerdings – ausserhalb der DSK-Sitzungen – nicht direkt mit den deutschen Fachbehörden zu tun. Diese Kontakte erfolgen in erster Linie durch die Spezialisten des BFE, des Bundesamts für Gesundheit (BAG), des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) und der Nationalen Alarmzentrale (NAZ).

Gibt es bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit Routineabläufe?

Ja, die gibt es. Organismen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit konstituieren sich bei Problemen oder Aufgaben, die sinnvollerweise grenzübergreifend gelöst oder angegangen werden müssen. Meist sind es die Kantone, namentlich unsere 15 Grenzkantone, die zu diesem Zweck mit ihren Nachbarn (Bundesländer und Landkreise, Regionen, Departemente und Provinzen) mittels Verträgen z. B. Konferenzen mit entsprechenden Arbeitsgruppen einsetzen. Andererseits werden zur Umsetzung von Staatsverträgen auf Bundesebene – wie schon erwähnt – häufig gemischte Kommissionen mit Arbeitsgruppen geschaffen. In der Regel sitzen in diesen Kommissionen auf der Ebene Bund Chefbeamte, während die Fachexperten in den Arbeitsgruppen tätig sind. In den Schweizer Delegationen sind zudem immer auch die betroffenen Kantone vertreten. Ein Vorteil bei dieser regelmässig stattfindenden Zusammenarbeitsform ist das gegenseitige Kennenlernen der Fachspezialisten der beteiligten Staaten.

Wer bestimmt über die Zusammensetzung der Delegationen?

Das ergibt sich aus der Zuständigkeitsregelung in den jeweiligen Staatsverträgen. In der Regel wird darin festgelegt, dass die Regierungen die Delegationen bestimmen. Das heisst, dass auf Schweizer Seite der Bundesrat die Mitglieder der Delegationen ernennt. Diese Kompetenz kann aber in Gesetzen auch an das zuständige Departement delegiert werden. Da in der Schweiz die Kantone vielfach mit Vollzugsaufgaben betraut sind, sitzen in den grenzübergreifenden Gremien auch immer Vertretungen der jeweiligen Grenzkantone. Bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle liegt insofern ein Spezialfall vor, als es sich um eine nationale Aufgabe handelt, für die in erster Linie der Bund verantwortlich ist.

Die Kantone können ihre Vertreterinnen und Vertreter in diesen Kommissionen de facto selber bestimmen, indem in aller Regel der Bundesrat die von ihnen bezeichneten Personen auch wählt (Ausdruck der „courtoisie fédéraliste“).

Ist das schweizerische Standortauswahlverfahren nach Ihrem Ermessen ein Spezialfall, was die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Deutschland betrifft?

Von einem rein juristischen Standpunkt aus gesehen ist das Standortauswahlverfahren kein Spezialfall. Zu erwähnen ist hier das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzübergreifenden Rahmen, die so genannte Espoo-Konvention, welche bei Projekten zur Anwendung kommt, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können. Die Nachbarstaaten müssen im Verfahren konsultiert werden. Dabei werden ausländische Stellungnahmen im selben Masse behandelt und berücksichtigt wie Stellungnahmen aus dem Inland. Neben Kernanlagen fallen unter die Espoo-Konvention aber auch andere Projekte wie Erdölraffinerien, Autobahnen, Flugplätze, Abfallbeseitigungsanlagen oder grosse Stauseen

usw. Was die Informationspflicht gegenüber den Nachbarstaaten betrifft, ist weiter auf die im Rahmen der International Atomic Energy Agency (IAEA) geschaffenen Übereinkommen von 1986 und die darauf gestützt von der Schweiz mit den grossen Nachbarstaaten abgeschlossenen Nuklearinformationsabkommen zu verweisen. Zudem kennt das Völkergewohnheitsrecht, was grenzübergreifende Immissionen betrifft, den Grundsatz, dass diese nicht übermässig sein sollten. Das Abstellen eines grossen Flusses wie des Rheins beispielsweise wäre deshalb – im Gegensatz zu dessen Nutzung für die Energiegewinnung – völkerrechtswidrig. Anders ausgedrückt: Der Umstand, dass bei der Realisierung von Projekten, die grenzübergreifende Auswirkungen haben können, die beiden Nachbarstaaten diesbezüglich mit ihren Gliedstaaten und mit weiteren Akteurinnen und Akteuren zusammenarbeiten, ohne dazu einen spezifischen bilateralen Staatsvertrag abgeschlossen zu haben, ist nicht aussergewöhnlich. Die Besonderheit liegt vielleicht in der umstrittenen Materie und damit in der politischen Brisanz der Entsorgung von radioaktiven Abfällen. Die erwähnten völkerrechtlichen Regeln verlangen also nicht, dass die beiden Nachbarstaaten einen formellen Staatsvertrag abschliessen müssen.

Wo liegen ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland?

Die Unterschiede sind gering, jedenfalls viel geringer als die Unterschiede im Vergleich zu unseren Nachbarn Italien oder Frankreich. Ein Grund dafür liegt darin, dass Deutschland ebenfalls föderalistisch aufgebaut ist. Unterschiede gibt es aber trotzdem insofern, als die jeweiligen Gesetzgebungen unterschiedlich sind. In Deutschland gibt es, um eine Besonderheit zu erwähnen, z.B. den TÜV, der Gutachten zu verschiedensten Bereichen abgibt – das kennen wir in dieser Art in der Schweiz nicht.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt in der Grösse Deutschlands: Die angrenzenden Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sind grösser als die Schweiz und zählen auch mehr Einwohner. Das wirkt sich auch auf die Zuständigkeiten aus, die auf Stufe Bundesland generell umfassender sind als auf Stufe Kanton. Es ist dann interessant zu beobachten, dass, wenn in Deutschland auf Stufe Bundesland beispielsweise eine CDU-Regierung gewählt wurde und auf Stufe Bundesstaat die SPD regiert, neue Interessenkonflikte entstehen können. Solche Gegensätze fallen in einem Staat mit den Dimensionen Deutschlands politisch anders ins Gewicht als bei ähnlichen Konstellationen in der Schweiz.

Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass die Schweiz im Vergleich zu unseren Nachbarn, mit Ausnahme des Fürstentums Liechtenstein, über eine relativ kleine Verwaltung mit übersichtlicher Struktur verfügt. Dies wirkt sich auch auf die Laufwege aus, die benötigt werden, um auf Schweizer Seite die Verhandlungsposition in gemischten Kommission und Verhandlungsdelegationen zu definieren. Mit anderen Worten: Der Entscheidungsprozess ist in kleinen Behördenverwaltungen wie in der Schweiz einfacher als in den Hierarchien unserer grossen Nachbarstaaten. Die Behörden dort sind an klare Mandate gebunden und verfügen nur über wenig Verhandlungsspielraum. Überspitzt könnte man sagen: Je grösser ein Staat ist, desto grösser sind die hierarchischen Strukturen und desto weniger Verhandlungsspielraum haben die einzelnen Delegierten.

Auch die zeitlichen Dimensionen unterscheiden sich: In grossen Staaten dauert es beispielsweise in der Regel viel länger, bis ein Staatsvertrag von der Verwaltung und sodann von der

Regierung und schliesslich – wo notwendig – auch noch vom Parlament genehmigt wird und umgesetzt werden kann. Hier könnte man sagen: Je kleiner ein Staat ist, desto einfacher sind die Macht- und Entscheidungsstrukturen. Eine mögliche Folge ist, dass die Lösung eines Problems, das grenzübergreifend angegangen werden soll, zunächst einmal auf politischer Spitzenebene angegangen werden muss, damit überhaupt Bewegung in die Sache kommt. Dies ist aus den oben genannten Gründen aber noch nicht immer eine Garantie dafür, dass in den Verhandlungsdelegationen oder gemischten Kommissionen rasche Fortschritte erzielt werden können.

Die grössten Unterschiede sind allerdings weder im juristischen Bereich noch in den Verfahrensabläufen angesiedelt, sondern liegen auf politisch-kultureller Ebene. Nehmen wir als Anschauungsbeispiel die CASTOR-Transporte für radioaktive Abfälle, welche in der Schweiz ohne grosses Aufsehen durchgeführt werden, während in Deutschland Polizei und Armee solche Transporte begleiten müssen. Was die Frage der Kernenergie und der Entsorgung der radioaktiven Abfälle betrifft, so denke ich, dass die Akzeptanz auf Schweizer Seite grösser ist als in Deutschland – ein Indiz dafür sind die letzten Volksabstimmungen, die in der Schweiz zu diesen Themen durchgeführt wurden. Die Behörden haben dementsprechend auf deutscher Seite schwierigere Rahmenbedingungen als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Das hat zur Folge, dass man sich auf Fachebene zwar durchaus einig sein kann, auf politischer Ebene aber ganz andere Signale gesendet werden. Und hier stehen die deutschen Behörden unter einem grösseren Druck. Was nicht heisst, dass das Nukleardossier nicht auch in der Schweiz ein höchst schwieriges und politisch umstrittenes ist.

Was machen Ihrer Ansicht nach die deutschen Behörden besser als die Schweizer Behörden und umgekehrt?

Diese Frage kann ich so nicht beantworten. Aus der Perspektive eines Juristen schätze ich die "deutsche Gründlichkeit", die ihre Vor- und Nachteile hat: Die Gesetze sind sehr detailliert. In der Schweiz wird dagegen eher ein pragmatischerer Weg verfolgt, bei dem tendenziell mehr Handlungsspielraum und Flexibilität besteht. So gross sind diese Unterschiede allerdings nicht. Was in Gesprächen mit deutschen Kolleginnen und Kollegen oft zum Ausdruck kommt, ist deren Bewunderung der Sprachenvielfalt in der Schweiz. Dies ist für Schweizer Delegationsmitglieder vor allem in denjenigen gemischten Kommissionen und Verhandlungsdelegationen ein Vorteil, in welchen nicht nur Vertretungen aus Deutschland, sondern auch aus Frankreich oder Italien sitzen. Der mehrsprachige Schweizer kann bei der Formulierung beziehungsweise Übersetzung von Textentwürfen wertvolle Dienste leisten, was hilfreich ist und von den anderen Delegationen geschätzt wird.

Können Sie ein Beispiel für gut funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit und ein Beispiel für schlecht funktionierende Zusammenarbeit geben?

Grundsätzlich funktioniert die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit allen Nachbarstaaten gut bis ausgezeichnet, und zwar sowohl auf regionaler (in der Schweiz kantonaler) wie auch auf der Ebene der (Zentral-)Staaten (in der Schweiz des Bundes). Dies nicht zuletzt, weil sie traditionsreich ist und sich über Jahrzehnte hinweg entwickeln konnte. Ihre Bedeutung ist mit dem Nein der Schweiz zum EWR-Beitritt Ende 1992 ständig gewachsen und wächst weiter.

Am besten zeigt sich das bei der Zusammenarbeit zur Lösung von praktischen grenzübergreifenden Problemen wie z. B. der gemeinsamen Abfallentsorgung: Es sprechen einfach zu viele gute Gründe dafür, dass sich deutsche und schweizerische Gemeinden für ein gemeinsames Abfallentsorgungskonzept zusammenschliessen, als dass jede einzelne Gemeinde eine eigene Kehrichtverbrennungsanlage in Betrieb nimmt. Dieses Beispiel kann allerdings, wie Sie wissen, nicht auf das Problem der Entsorgung radioaktiver Abfälle übertragen werden. Kritisch anzumerken ist höchstens, dass in gewissen Grenzregionen zeitweise fast ein Wildwuchs an neuen grenzübergreifenden Gremien herrscht und es schwierig geworden ist, den Überblick zu behalten. Dies betrifft weniger die involvierten Politikerinnen und Politiker als die Normalbürgerinnen und -bürger.

Als Beispiel für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit, die nicht optimal funktioniert (oder zu spät stattgefunden) hat, können die Bemühungen um die Beilegung des Fluglärmstreits (Flughafen Zürich) angeführt werden. Bei dieser Problematik wurde wohl früher schweizerischerseits die politische Dimension des Fluglärms mit Bezug auf die betroffene Bevölkerung in Süddeutschland unterschätzt. Das hatte die bekannten Folgen, die nicht so schnell wieder behoben werden können.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit selbstverständlich bei politisch heiklen Themen schwieriger, aber durchaus auch machbar und zudem notwendig ist. Dabei gilt es die Besonderheiten und Eigenheiten der Dossiers zu beachten. Das kann man am Beispiel der Entsorgung der radioaktiven Abfälle veranschaulichen: Die deutschen Behörden stehen aufgrund der viel stärkeren Opposition gegen Kernenergie mehr im Rampenlicht und dementsprechend unter grösserem Druck als ihre Kolleginnen und Kollegen aus der Schweiz. Dies gilt es bei der Zusammenarbeit zu beachten.

Wo sehen sie die grössten Baustellen im Hinblick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Bezogen auf Dossiers sind dies meines Erachtens zurzeit der Flughafen Zürich und der Sachplan geologische Tiefenlager. Die Hindernisse, die dabei überwunden werden müssen, sind politischer Natur: Süddeutschland akzeptiert, einfach gesagt, die Immissionen aus der Schweiz nicht ohne weiteres, die es zu tragen hat resp. befürchtet tragen zu müssen.

Wie funktioniert nach Ihrem Empfinden eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Grenzübergreifende Zusammenarbeit erfolgt idealerweise innerhalb eines soliden rechtlichen Rahmens in geeigneten Strukturen, die dafür geschaffen werden und einen echten Austausch zwischen den Behörden ermöglichen. Ausserdem erachte ich es als wichtig, dass die Themen nicht zu sehr verpolitisiert, sondern sachlich und lösungsorientiert angegangen werden, was Diskussionen mit der betroffenen Bevölkerung und Wirtschaft bedingt. Hier befinden wir uns aber insgesamt auf gutem Wege.

Können Sie eine Empfehlung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager abgeben?

Die Zusammenarbeit in diesem Bereich funktioniert sehr gut, was von deutscher Behördenseite auch anerkannt wird. Eventuell könnte auch auf bestehende Gefässe wie z. B. die Hochrheinkommission oder die Internationale Bodenseekonferenz zurückgegriffen werden, um das Thema in diesen bereits existierenden Gremien ebenfalls zu behandeln und sich deren Netzwerk zu Nutze zu machen. Allerdings befassen sich meines Wissens die regionalen grenzübergreifenden Gremien grundsätzlich bereits mit allen relevanten, für die betreffenden Regionen wichtigen Themen. Und betreffend Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager wurden verschiedene neue Gremien geschaffen, in denen auch die deutsche Seite eingebunden ist. Dies war bei anderen Sachplänen gemäss Raumplanungsgesetz in der Schweiz noch nie in diesem Ausmass der Fall, was mit der aussenpolitischen Relevanz des Themas zu tun hat.

Welche Gegebenheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind nicht zu ändern?

Es gibt immer den juristischen Rahmen, den es zu beachten und zu respektieren gilt. Das sind, was die regionale Kooperation betrifft, in erster Linie die innerstaatlichen Zuständigkeitsregeln, die den Grenzgebietskörperschaften gewisse Schranken setzen. Wie erwähnt, haben Gebietskörperschaften in Bundesstaaten wie der Schweiz und Deutschland mehr Kompetenzen als solche in zentralistisch organisierten Staaten wie Frankreich und Italien. Diese Regeln können natürlich grundsätzlich geändert werden. Darüber hinaus gibt es völkerrechtliche Rahmenbedingungen. Auch diese können – staatsvertraglich – geändert werden. Die Direktion für Völkerrecht setzt sich denn auch – im Interesse der Kantone – für die Weiterentwicklung der internationalen Konventionen in diesem Bereich ein. Ich erwähne das Rahmenabkommen des Europarats von 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften oder Behörden (Madrider Übereinkommen) mit seinen nunmehr drei Zusatzprotokollen. Oder das Karlsruher Übereinkommen von 1996, das im Raum Oberrhein zwischen Deutschland, Frankreich, dem Grossherzogtum Luxemburg und der Schweiz, handelnd im Namen der beteiligten Grenzkantone, abgeschlossen wurde.

Auch für die grenzübergreifende Kooperation auf Bundesebene gelten natürlich die innerstaatlichen und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen. Diese können sich jedoch, wie erläutert, weiterentwickeln und somit ändern. Nichtsdestoweniger ist der rechtliche Rahmen relativ stabil und mittel- bis langfristig angelegt; Änderungen bedingen einen relativ grossen Aufwand.

Wer dagegen nicht ändert, ist wohl der Mensch mit all seinen Qualitäten und Unzulänglichkeiten.

Anhang 2: Interview mit Michael Aebersold**Datum:** 13. September 2010**Ort:** Bern**Zeit:** 19.30 bis 20.00 Uhr

Dr. Michael Aebersold, 48, hat 1993 sein Chemie-studium mit Dissertation abgeschlossen. Heute lei-tet er die Sektion Entsorgung radioaktive Abfälle des Bundesamts für Energie (BFE). In dieser Funk-tion und auch als Projektleiter des Standortaus-wahlverfahrens für geologische Tiefenlager vertritt er das BFE in verschiedenen nationalen und inter-nationalen Gremien (Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung, Ausschuss der Kantone, Beirat Entsorgung, OECD/NEA Radioactive Waste Management Committee usw.).

Herr Aebersold, bitte beschreiben Sie kurz Ihre Tätigkeit als Leiter der Sektion Entsorgung radioaktive Abfälle im Bundesamt für Energie (BFE).

Meine acht Mitarbeitenden und ich erarbeiten Grundlagen für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle in der Schweiz. Als Leiter der Sektion Entsorgung radioaktive Abfälle bin ich u. a. Projektleiter des *Sachplans geologische Tiefenlager*. Dieser Sachplan legt das Standortauswahlverfahren fest, das zu geologischen Tiefenlagern in der Schweiz führen soll.

In welcher Art und Weise arbeitet das Bundesamt für Energie BFE mit deutschen Behörden zusammen?

Im Rahmen des Standortauswahlverfahrens haben wir Gremien geschaffen, in welchen auf Schweizer Seite Bund, Kantone und Gemeinden, auf deutscher Seite Bundesstaat, das Bundesland Baden-Württemberg, die betroffenen Landkreise und Gemeinden vertreten sind. Mir ist keine grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Deutschland bekannt, die in ähnlichem Ausmass stattfindet und in welcher alle Staatsebenen vertreten sind. Deshalb stellt meines Erachtens die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Bereich Entsorgung radioaktiver Abfälle eher einen Spezialfall dar. Ein Vorteil beim Einbezug aller Staatsebenen ist, dass wir bei der Lösung einer nationalen Aufgabe alle betroffenen Akteurinnen und Akteure in der Schweiz direkt ansprechen und in Deutschland nicht ausschliesslich "via Berlin" kommunizieren müssen.

Mit Blick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit bestehen neben dem laufenden Standortauswahlverfahren auch weitere Möglichkeiten zum grenzübergreifenden Informations- und Wissensaustausch: Einerseits ist das BFE in der OECD vertreten. Ich vertrete seit mehreren

Jahren das BFE im so genannten Radioactive Waste Management Committee (RWMC), während einer meiner Mitarbeiter Mitglied des Forum on Stakeholder Confidence (FSC) ist. Andererseits konnten wir 2006 das Projekt "Entsorgungsnachweis"⁸⁴ abschliessen, bei dem wir die ersten Erfahrungen mit deutschen Behörden sammeln konnten. Bei der Durchführung des Projekts Entsorgungsnachweis haben wir rasch gemerkt, dass eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen, aber auch mit Deutschland, wichtig ist und sich bewährt. Warnzeichen lieferte die blockierte Diskussion in Bezug auf den Fluglärm (Flughafen Zürich) sowie entsprechende pointierte Stellungnahmen, die innert kürzester Frist aus Deutschland zu diesem Thema erfolgten. Da es sich bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle um ein politisch sensibles Thema handelt, das im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager zu einem grossen Teil den schweizerisch-deutschen Grenzraum betrifft, haben wir diese Zeichen ernst genommen.

Wo liegen ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland?

Meines Erachtens kann sich die politische Interessenlage in Deutschland zwischen den Staatsebenen stärker unterscheiden als in der Schweiz. Der Landkreis Waldshut hat einen anderen politischen Fokus als das Bundesland Baden-Württemberg, ganz zu schweigen von der Bundesregierung in Berlin. Da die Entsorgung von radioaktiven Abfällen in Deutschland nach meinem Empfinden noch stärker polarisiert als in der Schweiz, birgt dieses Thema das Potenzial, „verpolitisiert“ zu werden und die verschiedenen Staatsebenen gegeneinander auszuspielen. In der Schweiz sind wir in einer bequemerer Lage, da das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 und der Sachplan geologische Tiefenlager vom 2. April 2008 klare Vorgaben machen und eindeutige Rollen- beziehungsweise Kompetenzzuteilungen festlegen.

Einen weiteren Unterschied sehe ich in den unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Entwicklung von politischen Standpunkten: Ich haben den Eindruck, dass es auf Schweizer Seite meist länger dauert bis beispielsweise ein Kanton eine politische Stellungnahme abgeben kann, da eine kantonale Regierung systembedingt immer auch auf politische Mehrheiten achten und diese berücksichtigen muss.

Grundsätzlich ist die Staatsstruktur Deutschlands komplexer als in der Schweiz: Es gibt die Gemeinden, die meines Erachtens weniger Autonomie als die Gemeinden in der Schweiz geniessen. Weiter gibt es Landkreise, Regierungsbezirke, Bundesländer und schliesslich den deutschen Bundesstaat. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden in der Schweiz ist in der Regel institutionalisiert und etabliert; die Hierarchien sind dabei klar festgelegt. Inwiefern solche institutionalisierten Zusammenarbeiten der verschiedenen Staatsebenen auf deutscher Seite stattfinden, ist mir nicht bekannt. Auf deutscher Seite sind beim Sachplan geologische Tiefenlager die angrenzenden Landkreise tonangebend. Haben die Landkreise eine Meinung gefasst, so wird diese oft von den übrigen deutschen Playern übernommen

⁸⁴ Der Entsorgungsnachweis ist der Nachweis über die grundsätzliche Machbarkeit der Entsorgung radioaktiver Abfälle in einer bestimmten geologischen Schicht. Der Entsorgungsnachweis soll aufzeigen, dass in der Schweiz ein genügend grosser Gesteinskörper mit den erforderlichen Eigenschaften existiert. Der Entsorgungsnachweis für die Lagerkategorie der schwach- und mittelaktiven Abfälle wurde 1988 erbracht; der Entsorgungsnachweis für die Lagerkategorie der hochaktiven Abfälle wurde 2006 erbracht.

oder zumindest berücksichtigt. Die benachbarten Landkreise behandeln wir im Standortauswahlverfahren wie die betroffenen Kantone, wenn es darum geht, Kontakt zu den deutschen Gemeinden aufzunehmen, Informationen frühzeitig zu liefern oder aber auch zur Stellungnahme im Rahmen von formellen Verfahren einzuladen.

Ein weiterer Unterschied: In Deutschland steht wahrscheinlich „die Person“ stärker im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses als in der Schweiz.

Können Sie je ein Beispiel für gut und schlecht funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren nennen?

Konkrete und aktuelle Beispiele für die erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit bilden meines Erachtens die Festlegung von Planungspereimetern⁸⁵ und von provisorischen Standortregionen⁸⁶, die im Einzelfall sicherlich noch zu Diskussionen führen werden. Sie konnten aber im Wesentlichen mit Einbezug Deutschlands festgelegt werden. Als weiteren Erfolg werte ich die öffentliche Anerkennung von Politikern und Behörden aus Deutschland für das schweizerische Standortauswahlverfahren: Wenn ein deutscher Landrat öffentlich attestiert, dass das BFE transparent und offen arbeite, ist das für mich der Tatbeweis dafür, dass wir uns in diesem Verfahren mit der grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf dem richtigen Weg befinden. Dieses Bekenntnis zeugt nämlich von einem gegenseitigen Vertrauen und gleichzeitig auch von einer Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Das gegenseitige Vertrauen muss allerdings aufgebaut werden, und das geht nicht von heute auf morgen. Wir spüren, dass bei unseren deutschen Kolleginnen und Kollegen zum Thema Entsorgung von radioaktiven Abfällen ein hohes Mass an Informationsbedarf besteht. Wir versuchen diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Die heute bestehenden gemischten Gremien ermöglichen uns, Informationen direkt und unmittelbar weiterzugeben.

Ein konkretes Beispiel für schlecht funktionierende Zusammenarbeit in meinem Bereich fällt mir nicht ein. Natürlich kam und kommt es auch mit Deutschland nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Interessen immer wieder zu Differenzen. Das heisst, es gab immer mal wieder Zwischenrunden, letztmals beispielsweise bei der Festlegung der provisorischen Standortregionen. Bisher haben aber die Delegationen aus Deutschland und der Schweiz immer einen Ausweg aus problematischen Situationen gefunden, bevor diese eskaliert ist. Ich bin überzeugt, dass dies nur möglich ist, weil von beiden Seiten Vertrauen und eine Bereitschaft zum Dialog besteht.

⁸⁵ Der Planungspereimeter bezeichnet den geografischen Raum, in welchem die oberirdischen Anlagen für ein geologisches Tiefenlager dereinst errichtet werden können.

⁸⁶ Eine Standortregion umfasst Gemeinden, die entweder durch ihre Geologie, durch oberirdische Bauten der künftigen geologischen Tiefenlager oder durch ihre Nähe zu den unmittelbar betroffenen Gebieten sowie durch zusätzliche raumplanerische, wirtschaftliche oder soziale Gegebenheiten besonders betroffen sein könnten. Standortregionen werden sich mit besonderen Partizipationsmechanismen ins Standortauswahlverfahren einbringen können.

Wo sehen sie die grössten Baustellen beziehungsweise Hindernisse im Hinblick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Ich denke, dass Deutschland strukturell zurzeit angemessen in den vorhandenen Sachplangremien vertreten ist. Die Art und Weise, wie wir heute zusammen mit den deutschen Behörden zusammenarbeiten, ist allerdings sehr aufwendig. Die Strukturen, die nun geschaffen worden sind, müssen intensiv gepflegt werden. Des Weiteren stehen wir im Standortauswahlverfahren mitten im Aufbau der „regionalen Partizipation“⁸⁷. Im Rahmen dieser regionalen Partizipation werden wir auch mit betroffenen deutschen Gemeinden und deren Bevölkerung zusammenarbeiten. Dies stellt für uns sicherlich eine der grössten Herausforderungen in naher Zukunft dar.

Können Sie eine Empfehlung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager abgeben?

Erfahrungsgemäss lohnen sich Ehrlichkeit, Offenheit und Transparenz. Das bedeutet aber nicht, dass nun alles harmonisch ablaufen muss. Im Gegenteil: Probleme müssen angesprochen und in einer offenen und fairen Konfrontation gelöst werden. Basis ist wiederum die Dialogbereitschaft aller Beteiligten. Meines Erachtens ist auch eine gute Planung wichtig, die es ermöglicht, allfällige Konflikte frühzeitig zu erkennen und auszutragen. Dafür muss die notwendige Zeit eingeräumt resp. müssen Puffer geschaffen werden.

Welche Gegebenheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind nicht zu ändern?

Die politische Positionierung und Wertung gilt es zu respektieren, auch wenn auf Fachebene Einigkeit herrscht. Die Positionierung ist Aufgabe der Politik; wir sorgen dafür, dass alle Fakten auf den Tisch kommen.

Wie funktioniert nach Ihrem Empfinden eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Ein zentrales Element für eine gut funktionierende Zusammenarbeit bilden die zwischenmenschlichen Beziehungen. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger beidseits der Grenzen müssen sich kennen. Dabei meine ich nicht, dass man sich ab und zu einmal sieht, sondern, dass man gemeinsam an einem Tisch diskutiert, streitet und vielleicht auch zusammen lacht. Zudem muss im Idealfall das Politische von den Sachfragen getrennt werden – darauf ist insbesondere bei der personellen Zusammensetzung der entsprechenden Gremien zu achten. Aber auch die Informations- und Kommunikationsabläufe sind auf diese Trennung der politischen von der fachlichen Ebene auszurichten und abzustimmen.

⁸⁷ Mit der „regionalen Partizipation“ sieht das Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager partizipative Prozesse vor, mit welchen betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen die Möglichkeit erhalten, aktiv am Standortauswahlverfahren mitzuwirken und ihre Bedürfnisse geltend zu machen.

Anhang 3: Interview mit Tilman Bollacher

Datum: 15. September 2010

Ort: Waldshut (D), Landratsamt

Zeit: 15.00 bis 15.45 Uhr



Tilman Bollacher, 46, ist in Ludwigsburg aufgewachsen und lebt heute mit seiner Frau und seinen drei Kindern in Waldshut-Tiengen. Er hat Rechtswissenschaften studiert und wurde 2004, nach Tätigkeiten bei verschiedenen Behördenstellen und diversen Auslandsaufenthalten, zum Ersten Landesbeamten beim Landkreis Waldshut gewählt. Seit September 2006 ist Tilman Bollacher Landrat des Landkreises Waldshut.

Herr Bollacher, was ist unter einem Landkreis zu verstehen und welche Aufgaben müssen Sie als Landrat im Landkreis Waldshut erfüllen?

In vielen Ländern gibt es kein Pendant zum Landkreis in der Form, in welcher wir ihn in Deutschland kennen. Ein Landkreis ist eine Selbstverwaltungskörperschaft – ähnlich einer Gemeinde – mit einem eigenen, wenn auch beschränkten Gesetzgebungsrecht. Ein Landkreis ist eine kommunale Gebietskörperschaft, die auf einer höheren Staatsebene liegt als eine Gemeinde. Im Vergleich zur Schweiz ist Deutschland aufgrund der Grösse auf diese Zwischenebene angewiesen. Die Landkreise übernehmen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde übersteigen. Z. B. ist der Landkreis Träger der beruflichen Schulen. Weitere Aufgaben liegen etwa in den Bereichen Altenhilfe, Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Wiedereingliederung arbeitsloser Menschen, Müllabfuhr etc. Im Landkreis Waldshut besteht der Kreistag⁸⁸ aus 53 Mitgliedern, die vom Volk gewählt werden. Der Kreistag fasst Beschlüsse und Satzungen⁸⁹ in den Themenbereichen, die ich eben erwähnt habe. Das andere Gesicht des Landkreises stellt die unterste von drei Verwaltungsebenen eines Landes dar. Das Land Baden-Württemberg ist in vier Bezirke mit entsprechenden Regierungspräsidien aufgeteilt, die wiederum in Landkreise unterteilt sind. Das bedeutet, dass ich als Landrat einerseits Vorsteher der untersten Ebene der staatlichen Verwaltung, die für Bereiche wie Baurecht, Umweltrecht, Naturschutzrecht, Ausländerrecht, Strassenverkehrsrecht, Vermessung, Gesundheitsamt, Veterinärwesen etc. zuständig ist. Andererseits bin ich als Landrat aber auch ein vom Kreistag gewählter Vertreter des Landkreises als kommunaler Gebietskörperschaft. Rund 70% meiner rund 1000 Mitarbeitenden sind im “staatlichen” Bereich tätig. Als Vorsteher die-

⁸⁸ Kreistag: Parlament

⁸⁹ Satzungen: Gesetze

ses Verwaltungsstrangs bin ich Auftragnehmer des Landes und entsprechend weisungsgebunden, wohingegen ich als Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaft nur dem Kreistag gegenüber verantwortlich bin.

Das klingt nach einer Arbeit, bei welcher Spannungen und Interessenskonflikte programmiert sind. Teilen Sie diese Einschätzung?

Es gibt seltene Fälle, in welchen ich als Landrat in einem offensichtlichen Spannungsfeld stehe, wie z. B. bei der Projektierung eines neuen Pumpspeicherwerks: Für den wasserrechtlichen Teil des Projekts sind wir als Landratsamt Genehmigungsbehörde. Da es sich bei diesem Pumpspeicherwerk um eine sehr grosse Anlage dreht, ist das ganze Projekt ein Politikum in unserem Landekreis. Wenn ich nun nicht gleichzeitig auch ein Vertreter der staatlichen Verwaltungsbehörde wäre, würde ich mich als Landrat in der einen oder anderen Weise mit dieser Angelegenheit befassen. Im Falle des Pumpspeicherwerks halte ich mich aber vollkommen zurück, da mir ansonsten zu recht Einflussnahme vorgeworfen würde und ich die Arbeit meiner Mitarbeitenden gefährden würde. Anders sieht es hingegen bei der schweizerischen Standortsuche für geologische Tiefenlager aus: Als Verwaltungsbehörde hat das Landratsamt hierzu keinen Auftrag, als Vertreter des Landkreises kann ich mich aber politisch dazu äussern. Und das tue ich auch. Da es sich bei den schweizerischen Vorschlägen für mögliche Tiefenlagerstandorte mehrheitlich um grenznahe Standortgebiete handelt, fühle ich mich als Landrat, fühlt sich aber auch der Landkreis Waldshut als Region davon betroffen. Die Schweiz teilt diese Einschätzung und bezieht deshalb Deutschland bei dieser brisanten Thematik gutnachbarschaftlich in das Verfahren ein.

Bei welchen Themen neben der Standortsuche für geologische Tiefenlager arbeitet der Landkreis Waldshut mit der Schweiz zusammen?

Hier im Grenzraum werden viele Themen grenzübergreifend angegangen. Zwei Themen sind dabei besonders brisant: Einerseits der Fluglärmstreit im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich, andererseits die schweizerische Standortsuche für geologische Tiefenlager. Die Verfahren bei diesen beiden Themen unterscheiden sich grundlegend voneinander und zeigen deutlich auf, wie grenzübergreifende Zusammenarbeit nicht angegangen werden sollte und wie grenzübergreifende Zusammenarbeit gut funktionieren kann. Bei der Flughafenfrage sind wir hier in der Region seit Jahrzehnten in keiner Weise ernsthaft beteiligt. Es wurde stets über unsere Köpfe hinweg geplant und wir wurden nicht in diese Überlegungen einbezogen. Ganz anders bei der Entsorgungsfrage: Hier geht die Schweiz einen Weg, der richtigerweise auf den Einbezug des Nachbarn setzt. Dies aus der Einsicht, wonach dieses Problem nicht ohne Nachbar lösbar ist. Das erkennen wir ausdrücklich an. Hier beschreitet die Schweiz meines Erachtens neue und wegweisende Pfade. Das soll nun nicht heissen, dass wir beim schweizerischen Standortauswahlverfahren inhaltlich immer einverstanden sind. Im Gegenteil: Wir bringen immer wieder konkrete Anliegen vor und es kommt auch immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten mit unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Schweiz. Denn es bleibt das Grundproblem, dass wir ein Endlager nicht verhindern können.

Gibt es bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit Routineabläufe?

Die Abläufe bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit unterscheiden sich von Themenbereich zu Themenbereich: Wir haben hier am Hochrhein verschiedene institutionalisierte Arbeitsgruppen auf politischer Ebene, wie z. B. die „Hochrheinkommission“, in welcher unter anderem die Landräte der Landkreise Waldshut und Lörrach sowie Regierungsräte der Kantone Aargau und Schaffhausen vertreten sind und grenzübergreifende Projekte in den Bereichen Verkehr und Raumplanung an die Hand nehmen, vorantreiben und auch schon erfolgreich umgesetzt haben. Weiter gibt es in etwas lockerer Form die „Randekommission“, welche sich aus Vertretungen der Landkreise Waldshut, Schwarzwald-Baar-Kreis, Konstanz und des Kantons Schaffhausen zusammensetzt. Hier arbeiten wir rund um den Rheinfluss vor allem in den Bereichen Tourismus, Kultur, Wirtschaftsförderung usw. zusammen. In diesen Foren findet je nach Bedarf eine intensivere oder weniger intensive Zusammenarbeit statt; die Mitglieder kennen sich und das an sich ist schon wichtig.

Zusätzlich gibt es grenzübergreifende Zusammenarbeitsformen, die ganz ohne Kommissionen stattfinden. Ein Beispiel hierfür ist die Abfallverbrennung, bei der seit ca. 15 Jahren über die Grenze zusammengearbeitet wird: Mangels vorhandener Infrastruktur bringen wir unseren Abfall in grenznahe Ortschaften in der Schweiz, die Überkapazitäten in ihren Verbrennungsanlagen aufweisen. Für diese Dienstleistung zahlen wir. Im Gegenzug nehmen wir die Schlacke entgegen, die aus dem Verbrennungsprozess entsteht. Dabei nehmen wir gegen Entgelt auch die „Schweizer Schlacke“ entgegen, für die bei den betreffenden Schweizer Ortschaften Platzmangel für geeignete Deponien herrscht.

Die Besonderheit bei der Zusammenarbeit im Bereich der Standortsuche für geologische Tiefenlager liegt in der weitreichenden räumlichen (Jura-Südfuss bis und mit Südranden) und politischen Betroffenheitsdimension (Bundeskompetenz). Aus diesem Grund müssen neben den potenziell von einem geologischen Tiefenlager betroffenen Gebieten auch die übergeordneten Staatsebenen beider Länder in den Zusammenarbeitsgremien vertreten sein.

Wo liegen Ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland?

Ein wesentlicher Unterschied, der die Zusammenarbeit teilweise auch erschweren kann, ist der Vorbehalt des Referendums auf Schweizer Seite. In Deutschland kennen wir diesen Zwischenschritt nicht, bei dem sich das Volk zu einer Sachfrage äussern kann. Bei Verhandlungen gelten in Deutschland einmal gefällte Entscheide ohne Volksbefragung. Das mag sich, wie die derzeitigen Diskussionen um das Projekt „Stuttgart 21“ zeigen, auch einmal ändern. Heute sind wir davon jedoch weit entfernt.

Um was beneiden Sie die Schweizer Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit?

Ich habe den Eindruck, dass die Schweizer Behörden sehr gut vernetzt sind. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen, wie z. B. die im Vergleich zu Deutschland überschaubare Grösse des Landes oder das Milizsystem. Überspitzt formuliert habe ich jeweils den Ein-

druck, dass bei den Schweizer Behörden und Entscheidungsträgern jeder jeden kennt. Dies ist ein strategischer Vorteil, denn auf deutscher Seite ist die Vernetzung weniger stark, weil alles weiter auseinander liegt und mehr Leute involviert sind.

Um was beneiden Sie die Schweizer Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nicht?

Ich beneide die Schweizer Behörden bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle nicht um die riesige Aufgabe, die sie zu lösen haben, denn dazu braucht es einen langen Atem.

Zudem halte ich persönlich die Elemente der direkten Demokratie, wie etwa das Referendum, in einigen Situationen für einen Nachteil bzw. für einen Hemmschuh, auch wenn direktdemokratische Instrumente gerade bei uns in Deutschland von einigen Kreisen immer wieder gefordert werden. Ich bin mir beispielsweise nicht sicher, ob einige der wegweisenden Entschiede, die in Europa für die europäische Integration gefällt wurden, zustande gekommen wären, wenn zuvor jeweils noch die Bevölkerung dazu befragt worden wäre. Dass dies so funktionieren kann, zeigt die Schweiz. In der Schweiz hat die direkte Demokratie allerdings eine lange Tradition; die Schweizerinnen und Schweizer wissen, wie damit umgehen – der Umgang mit direktdemokratischen Instrumenten muss gelernt sein und dies geschieht nicht von einem Tag auf den anderen.

Können Sie ein Beispiel für gut funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit geben?

Vordergründig funktioniert die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager sehr gut: Wir werden frühzeitig und umfassend informiert und sind in den massgeblichen Gremien einbezogen; wir können mitreden, wenn auch nicht mitbestimmen; was wir sagen, wird ernst genommen, und wir fühlen uns auch ernst genommen. Dazu kann ich folgendes Beispiel nennen: In diesem Standortauswahlverfahren haben wir ein ganz anderes Verständnis von Betroffenheit als unsere Kolleginnen und Kollegen aus der Schweiz. Konkret definiert sich der Betroffenheitsbegriff bei uns nicht ausschliesslich nach raumplanerischen Aspekten, sondern nach der potenziellen Betroffenheit im Schadensfall – also wenn aus sicherheitstechnischer Sicht etwas schief laufen sollte. Wir würden den Kreis der Betroffenheit weiter ziehen als die Schweiz. Dies hat sich beispielsweise bei der Festlegung der provisorischen Standortregionen gezeigt, bei der nach nicht ganz einfachen aber fairen Verhandlungen ein Kompromiss erzielt werden konnte.

Können Sie ein Beispiel für schlecht funktionierende Zusammenarbeit geben?

Abgesehen von Meinungsverschiedenheiten, die meines Erachtens zu einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit einfach dazugehören, fällt mir zum Standortauswahlverfahren kein konkretes Beispiel ein.

Wo sehen sie die grössten Baustellen bzw. Hindernisse im Hinblick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Die deutschen Bürgermeister, die Mitglieder der Startteams zum Aufbau der regionalen Partizipation sind, haben manchmal den Eindruck, als Gast in diesen Gremien teilzunehmen und

nicht als Vertreter der gleichfalls betroffenen deutschen Gemeinden. Das zeigt sich mitunter in banalen Dingen, wie z. B. in der schwachen Bereitschaft, bei der Terminsuche auf deutsche Ferienzeiten Rücksicht zu nehmen. Ich glaube, in solchen Detailfragen muss noch Arbeit geleistet werden, um eine Atmosphäre zu schaffen, die es den Teilnehmenden erlaubt, sich auf gleicher Augenhöhe zu begegnen.

Eine weitere grosse Herausforderung kommt in Etappe 2 des Standortauswahlverfahrens auf uns zu: Wie fallen die vorgesehenen sozioökonomisch-ökologischen Wirkungsstudien für die deutsche Seite aus? Einige Untersuchungskriterien wie z. B. „Transport“ können durch die Staatsgrenze gar nicht auf deutscher Seite angewendet werden. Wie können betroffene deutsche Gemeinden sich Gehör verschaffen, falls sie ihrer Meinung nach in diesen Studien zu wenig beachtet worden sind? Wie wird die Schweiz mit diesen Anliegen umgehen? Solche Fragen gilt es zu beantworten.

Können Sie eine Empfehlung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager abgeben?

Ich bin davon überzeugt, dass, falls einmal ein Tiefenlager in Grenznähe in Betrieb genommen werden sollte, eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die Rahmenbedingungen dieses Lagers abgeschlossen werden muss. Darin müssten u. a. Fragen der Folgen eines solchen Lagers aber auch Fragen der Kompensationen für die betroffenen deutschen Regionen geregelt werden.

Welche Gegebenheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind nicht zu ändern?

Bei der Frage der Entsorgung der radioaktiven Abfälle treffen zwei souveräne Staaten aufeinander. Anknüpfend an eine Ihrer vorderen Fragen: Ich bin überzeugt, dass, wenn wir im Landkreis Waldshut die Bevölkerung befragen würden, eine deutliche Mehrheit ein Tiefenlager in den vorgeschlagenen Standortregionen ablehnen würde. Diesen Willen können wir im laufenden Standortauswahlverfahren nicht durchsetzen. Das heisst, bei den Grundsatzfragen ist der Handlungsspielraum begrenzt. Insofern hat die im Verfahren vorgesehene Beteiligung immer einen schalen Beigeschmack, so notwendig sie auch sein mag, und so gut sie auch gemacht ist bzw. umgesetzt wird. Und weil die Option nicht besteht, ein Lager auch verhindern zu können, handelt es sich streng genommen nicht um eine „echte“ grenzübergreifende Zusammenarbeit im Sinne von „gemeinsam und mit gleich langen Spiessen etwas bewirken und gestalten wollen“.

Wie funktioniert nach Ihrem Empfinden eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Die wichtigste Voraussetzung für eine gut funktionierende Zusammenarbeit ist, dass man sich unabhängig vom Inhalt der Zusammenarbeit kennt. Ausserdem ist die Aufgeschlossenheit der politisch verantwortlichen Schlüsselpersonen beider Länder erwünscht, die pragmatische Lösungen bei grenzübergreifenden Angelegenheiten ermöglichen.

Anhang 4: Interview mit Peter Hocke**Datum:** 28. September 2010**Ort:** Singen (D), Bahnhof**Zeit:** 12.00 bis 13.00 Uhr

Dr. Peter Hocke, 52, ist Sozialwissenschaftler und arbeitet seit 2001 am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). In den 1990er Jahren war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Politische Konflikte und Technikkontroversen, sozialwissenschaftliche Endlagerforschung und Neue Materialien. Seit 2006 ist er Mitglied der Expertengruppe Schweizer Tiefenlager (ESchT).

Sie arbeiten am Karlsruher Institut für Technologie (KIT) und sind gleichzeitig auch Mitglied der Expertengruppe Schweizer Tiefenlager (ESchT)⁹⁰. Bitte umschreiben Sie kurz Ihr Tätigkeitsfeld.

Ich arbeite hauptsächlich am Institut für Technikfolgeabschätzung am KIT. Dieses Institut verfolgt einen multidisziplinären Ansatz und widmet sich problemorientierter Forschung. Diesem Konzept folgend gehen wir am KIT nicht akademischen Grundsatzfragen nach, sondern haben den Anspruch, „von aussen formulierte Probleme“ zu untersuchen. Dabei kann eine öffentliche Einrichtung wie z. B. ein Landesministerium als Auftraggeber auftreten. Dem KIT stehen allerdings auch eigene Ressourcen zur Verfügung, um auf eigene Initiative problemorientiert zu forschen, Reaktionen von gesellschaftlichen Akteuren zu beobachten und den öffentlichen Diskurs zu verfolgen. Der Fokus am Institut für Technikfolgeabschätzung liegt auf modernen und neu entstehenden Technologien sowie deren Folgen und Nebenfolgen. Unsere Forschungsarbeit wird für die interessierte Öffentlichkeit transparent gemacht und die Forschungsergebnisse fließen von Fall zu Fall in die Politikberatung ein - z. B. via Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).⁹¹

⁹⁰ Im Juni 2006 hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die deutsche „Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager“ (ESchT) einberufen. Die Expertengruppe soll Fragen des BMU und der deutschen Begleitkommission Schweiz (BeKo-Schweiz) zum Sachplan „Geologische Tiefenlager“ der Schweiz beantworten sowie das Standortauswahlverfahren fachlich begleiten.

⁹¹ Das TAB ist eine selbständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät.

Im Juni 2006 hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU die ESchT einberufen, nachdem Deutschland von der Schweiz darüber informiert wurde, dass die Standortsuche für geologische Tiefenlager in der Schweiz im Rahmen eines Sachplanverfahrens erfolgen wird. Ich wurde damals vom BMU angefragt, als Sozialwissenschaftler Mitglied dieser Gruppe zu werden. Die Expertengruppe soll Fragen des BMU und der deutschen Begleitkommission Schweiz (BeKo-Schweiz) zum Sachplan „Geologische Tiefenlager“ der Schweiz beantworten sowie das Standortauswahlverfahren fachlich begleiten. Sie soll in diesem langen und komplizierten Verfahren Expertenwissen für die deutschen Stakeholder sicherstellen. Die ESchT arbeitet einerseits für das BMU andererseits für den deutschen Südstaat, der aufgrund der geographischen Nähe mit den potenziellen Tiefenlagern befasst ist und durch die deutsche Begleitkommission BeKo⁹² vertreten wird. In der ESchT pflegen wir mit Blick auf das schweizerische Standortauswahlverfahren auch Kontakte mit den potenziell betroffenen Nachbarstaaten.

Wie sind Sie im Rahmen Ihrer Arbeit in die Zusammenarbeit mit Schweizer Behörden eingebunden?

Als Mitglied der ESchT habe ich mit schweizerischen Behörden zu tun. Allerdings gibt es keine institutionalisierte und formale Zusammenarbeit mit unseren schweizerischen Kolleginnen und Kollegen, denn die ESchT berät sowohl das BMU als auch die BeKo punktuell. Was wann besprochen und behandelt werden muss, ergibt sich aus den Vorgaben und Notwendigkeiten des Sachplanverfahrens und den Erwartungen der BeKo und des BMU.

Wo liegen ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland?

Bevor ich auf die Unterschiede zu sprechen komme, möchte ich über unseren Gegenstand der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sprechen: die Entsorgung der radioaktiven Abfällen. Sowohl Deutschland als auch die Schweiz müssen sich schon seit Jahrzehnten mit der Entsorgungsfrage beschäftigen, und in beiden Staaten sind in Vergangenheit bereits Endlagerprojekte gescheitert. Über die Frage der Entsorgung radioaktiver Abfälle aber auch über die Frage der Kernenergienutzung herrscht in beiden Staaten ein heftiger, gesellschaftlicher Konflikt, in welchen starke und einflussreiche Stakeholder verwickelt sind. Da stelle ich zunächst einmal Gemeinsamkeiten in beiden Staaten fest.

Mit der Entscheidung, die Entsorgung der radioaktiven Abfälle mittels Sachplanverfahren voranzutreiben und der anschliessenden Ausfertigung von Umsetzungsplänen sowie der Auswahl konkreter Personen für die Umsetzung dieser Pläne, behandelt die Schweiz diese Sachfrage nach Prinzipien modernen Regierens – d.h. nach Governance-Prinzipien. Dazu gehört ein hohes Mass an Verschriftlichung, Transparenz und an Einbezug von verschiedensten Stakeholdern – und in diesem Zusammenhang spielen eben auch die Berücksichtigung von Reak-

⁹² Im September 2005 rief das BMU die BeKo-Schweiz ins Leben. Die BeKo-Schweiz bietet den vom schweizerischen Standortauswahlverfahren betroffenen Gebietskörperschaften und interessierten Verbänden eine Plattform zur gegenseitigen Information und zur Abstimmung über die verschiedenen Interessenlagen auf deutscher Seite.

tionen und Positionen von potenziell Betroffenen in Deutschland eine Rolle. Beim Sachplanverfahren kommt hinzu, dass die Schweiz eine „Charmeoffensive“ betrieben hat, welche eine Komponente „des gut Zuhörens“ umfasst. Das hat die deutschen Behörden zu Beginn des Verfahrens etwas überrascht. Ich denke die Politik „des gut Zuhörens“ gibt es in Deutschland nicht in diesem Ausmass – zumindest nicht in der Endlagerdiskussion. Zu diesem Thema herrscht eine andere Diskurskultur; überspitzt könnte man sogar von einer Art Grabenkrieg sprechen. Die Gründe dafür liegen in den heftig ausgefochtenen Konflikten und den negativen Erfahrungen aus der Vergangenheit sowohl in Wissenschafts- als auch in Politikkreisen. Die Zahl der Personen, die sich heute in Deutschland für eine gute, hochwertige und sachgerechte Lösung einsetzen, ist eher klein.

Können Sie präzisieren, was sie mit „Prinzipien modernen Regierens“ verstehen?

Governance-Strukturen reagieren in allen Industriegesellschaften auf dieselben Steuerungsprobleme. Man weiss aus der Planungsdiskussion der 1970er Jahre, dass zwar gut entwickelte Konzepte und Pläne für technische Grossprojekte erstellt werden können, diese anschliessend aber oft nicht zeitnah realisiert werden. Grundsätzlich gibt es vier Möglichkeiten Projekte zu steuern:

1. Nichts tun und das Projekt scheitern lassen;
2. „durchwursteln“;
3. stark regulieren, das bedeutet den juristischen Pfad beschreiten und im Extremfall mittels Einsatz von Polizeikräften gegen Opposition vorgehen und das Projekt top-down durchsetzen;
4. bei der Projektsteuerung Prinzipien der deliberativen Demokratie verfolgen. Dabei setzt man immer auf einen Verhandlungsprozess mit rationalen Argumenten.

Als Politologe habe ich von aussen den Eindruck, die Schweiz habe sich eher auf das deliberative Modell festgelegt, auch wenn die letztendliche Entscheidungsgewalt – was geologische Tiefenlager betrifft – beim Zentralstaat bleibt und damit auch Elemente des regulatorischen Top-down-Ansatzes erkennbar sind.

Wo liegen die Besonderheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager?

Der Beginn des Verfahrens – also die oben angesprochene „Charmeoffensive“ – stellt für mich eine Besonderheit dar. Die Besonderheit liegt meines Erachtens darin, dass man nicht wie üblich im geschlossenen politischen System Pläne erstellt hat, sondern mit diesen Konzeptentwürfen und Plänen relativ früh an politische Akteurinnen und Akteure zur Beratung herantreten ist, die ihrerseits wiederum Expertenwissen hinzugezogen haben. Mit dieser Vorgehensweise können problematische Punkte frühzeitig diskutiert und angedachte Lösungsvorschläge auf den Prüfstand gestellt werden. Das „freundliche Angebot“ hat auf Seiten Deutschlands zunächst einmal für Erstaunen gesorgt, vor allem nach den Erfahrungen, die im Zusammenhang mit dem Fluglärmstreit rund um den Flughafen Zürich gesammelt worden sind. Wir befinden uns nun in Etappe 1 des Sachplanverfahrens und in der Zwischenzeit konnten erste Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis gesammelt werden. In Deutschland spürt man,

dass die Schweiz nach flexiblen Lösungen sucht, wenn aus Nachbarstaaten Ansprüche oder Nachfragen gestellt werden, obwohl der Sachplan sich als Rechtskonstrukt streng auf schweizerische Belange beschränken muss.

Folgende Faktoren haben schliesslich dazu geführt, dass sich die zuständigen deutschen Regierungsorganisationen auf „mittlerer“ Ebene mit Vertretern der Bundes- und Bundeslandsebene (und nicht etwa nur auf politischer „Spitzenebene“ in den Prozess) eingebracht haben:

- Die Offenheit der Schweizer Behörden,
- die Erfahrungen, welche der deutsche Südwesten aufgrund der verschiedenen grenznahen Kernkraftwerke im Nuklearbereich bereits besass,
- die interessierte Öffentlichkeit sowie Interessenorganisationen, die sich wahrscheinlich sowieso mit diesem Thema befasst hätten.

Die aktive Teilnahme dieser „mittleren“ Behördenebene kann durchaus als Besonderheit gewertet werden.

Wo funktioniert die grenzübergreifende Zusammenarbeit gut?

Auf der eben erwähnten „mittleren“ Ebene konnte die Schweiz früh signalisieren, dass sie an einem offenen und fairen Prozess interessiert ist. Damit konnte sie eine hohe und konstruktive Teilnahmebereitschaft bei den deutschen Vertretern der „mittleren“ Ebene (also überwiegend Beamten und Experten) erzeugen. Die Transparenz, die offene Kommunikation sowie die „Politik der Einladungen“ und der „informellen Kontakte“, was ich vorhin auch als „Charmeoffensive“ bezeichnet habe, bildeten ein attraktives Angebot. Bei der ESchT hat man uns relativ früh darauf aufmerksam gemacht, dass wir uns bei Fragen und Problemen direkt an die entsprechenden Fachstellen des Bundesamts für Energie, des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats, aber auch der Nagra wenden können. Ich denke, dass auf Seiten der Schweiz für die Umsetzung dieses Standortauswahlverfahrens die richtigen Schlüsselpersonen gewonnen werden konnten.

Ausserdem hat die bisherige Umsetzung des Sachplans gezeigt, dass die Schweiz aufmerksam und gleichzeitig auch durchaus bereit ist, konkrete Probleme flexibel und pragmatisch zu lösen. Ich denke da etwa an die Teilnahme deutscher Bürgermeister, Landräte etc. in verschiedenen Sachplangremien. Diese Flexibilität und dieser Pragmatismus lassen eine höhere zivilgesellschaftliche Qualität der Entscheide erwarten, als wenn jetzt nur auf einen formal korrekten Entscheidungsprozess gesetzt würde. In Deutschland läuft das nach meiner Erfahrung anders: Ist ein Plan einmal festgelegt, hält man sich strikt daran.

Können Sie ein Beispiel für schlecht funktionierende Zusammenarbeit geben?

Die ESchT hat in ihren Stellungnahmen die Schweiz auf den einen oder anderen Geburtsfehler des Verfahrens hingewiesen. Einige dieser Verbesserungsvorschläge wurden nicht aufgegriffen. Wir glauben beispielsweise, dass die Vorbereitung des Konfliktmanagements in der Schweiz zu einfach angegangen wird. Die ESchT geht davon aus, dass es zu heftigeren Kon-

flikten kommen kann, als die Schweizer Behörden annehmen, und dafür aktiv Vorsorge in der Verfahrensplanung zu treffen ist.

Wo sehen sie die grössten Baustellen im Hinblick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit? Können Sie eine Empfehlung abgeben?

Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz existieren starke Gruppierungen, die ausgesprochen nuklearkritisch sind. Wann, wie und in welchem Ausmass diese Gruppierungen in die Entsorgungsdebatte einsteigen und die interessierte Öffentlichkeit mobilisieren, ist ungewiss. Das ist nicht zuletzt von Ressourcen, Kapazitäten zur Mobilisierung und geeigneten Anlässen abhängig. Nach meiner Einschätzung werden sich diese Organisationen nicht unbedingt an das gut strukturierte Standortauswahlverfahren halten und sich tendenziell eher dann einbringen, wenn nur noch wenige, konkrete Standorte im Verfahren übrig sind. Wahrscheinlich befinden sich diese nuklearkritischen, mobilisierungsstarken Organisationen beidseits der Grenzen in einer abwartenden und zurückhaltenden Position und werden künftig aktiver. Ich vermute, dass sobald diese Gruppierungen ihre Kräfte gesammelt und sich in die Entsorgungsdebatte eingebracht haben, alle Fragen, die bisher im Rahmen des Sachplanverfahrens behandelt worden sind, nochmals aufgegriffen und geprüft werden. Dies kann zu Widersprüchen und Interventionen führen, denen meines Erachtens nicht alleine mit dem Beirat – der ein etabliertes Gremium der vorgesehenen Sachplaninstitutionen ist – begegnet werden kann. Die Entsorgungsfrage hat ein grosses grenzübergreifendes Konfliktpotenzial. Ein offensiveres Konfliktmanagementmodell ist also gefragt, das in das Sachplanverfahren integriert wird und das den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren (etabliert und weniger im Verfahren verankert) die Möglichkeit einräumt, in jedem Fall das Gesicht wahren zu können. Sind wirklich alle möglichen Konfliktszenarien durchdacht und vorbereitet worden? Sind Deeskalationsmechanismen wie beispielsweise Moratorien vorgesehen, damit bei Entscheidungsblockaden überhaupt wieder Verhandlungen aufgenommen werden können? Solche Fragen müssen im Sachplanverfahren unbedingt berücksichtigt werden.

Welche Gegebenheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind nicht zu ändern?

Die Vorstellung, dass bei einem einmal gefällten Standortentscheid bei den betroffenen Gemeinden alle Unsicherheiten ausgeräumt sind, nur weil Behörden dies- und jenseits der Grenze sagen, ein Lager sei sicher, ist nicht realistisch.

Wie funktioniert nach Ihrem Empfinden eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Flexibilität, eine gute Qualität des Zuhörens sowie nachvollziehbare Begründungen der jeweiligen Verhandlungspositionen scheinen mir wichtige Elemente einer guten Zusammenarbeit zu sein. Die Schweiz hat nicht zuletzt durch ihre politische Kultur relativ gute Voraussetzungen dafür.

Anhang 5: Interview mit Jürg Suter

Datum: 6. Oktober 2010

Ort: Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)

Zeit: 15.00 bis 15.30 Uhr



Jürg Suter, 59, schloss 1981 sein Studium in Geographie mit dem Dokortitel ab. Nach seiner Tätigkeit als Mitarbeiter in einem Geologie-Büro wurde er 1987 Leiter der Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe beim Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL). Seit 2000 leitet er die rund 250 Mitarbeitenden des AWEL.

Herr Suter, in welcher Art und Weise arbeiten Sie als Leiter des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich mit deutschen Behörden zusammen?

Als Leiter des Zürcher „Umweltamts“ AWEL stehe ich rund 250 Mitarbeitenden vor. Der Kanton Zürich hat eine Grenze zu Deutschland und arbeitet deswegen auch in verschiedenen Bereichen mit deutschen Behörden zusammen. Eine institutionalisierte grenzübergreifende Zusammenarbeit findet z. B. aufgrund der Rheinkraftwerke statt. Der Kanton Zürich ist ausserdem in der Internationalen Bodenseekonferenz vertreten. Prägend für die grenzübergreifende Zusammenarbeit war sicherlich die ganze Entwicklung rund um den Flughafen Zürich. Das war übrigens auch der Auslöser dafür, dass der Kanton Zürich darauf gedrängt hat, die Tiefenlagerfrage im Hinblick auf unsere deutschen Nachbarn ganz anders anzugehen.

Um hier den Faden gleich aufzunehmen: Wieso ist gerade das AWEL in der „Arbeitsgruppe Information und Kommunikation“⁹³ vertreten?

Das ist historisch bedingt. Der Kanton Zürich musste sich entscheiden, welches Amt für die Frage der geologischen Tiefenlager zuständig ist. Das AWEL deckte damals – und deckt auch heute noch – den Energiebereich aber auch den geologischen Untergrund im Kanton Zürich ab – wir befassen uns etwa mit Fragen zu Grundwasser, Geothermie usw. Da damals in der Entsorgungsdebatte der Raumplanung noch weniger Bedeutung zugemessen wurde als heute, wurde das AWEL mit dieser Aufgabe betraut. Das AWEL hatte die erste Bohrung der Nagra in Benken begleitet und hatte schon damals gemerkt, dass der Einfluss aus Süddeutschland relativ gross ist und die Meinungsführer zu dieser Frage vor allem aus dem süddeutschen

⁹³ Mehr zur Arbeitsgruppe Information und Kommunikation in Kapitel 3.3: 14.

Raum stammten. Durch die negativen Erfahrungen, die wir im Zusammenhang mit dem Fluglärm gemacht haben, weil wir die Betroffenheit der süddeutschen Seite zu wenig stark und vor allem auch sehr spät berücksichtigt haben, waren wir sensibilisiert. Diesmal wollten wir anders vorgehen und die deutschen Nachbarn von Anfang an einbeziehen. Sie sollten gleich behandelt werden wie die betroffenen Schweizerinnen und Schweizer. Das Bundesamt für Energie hat dieses Anliegen aufgenommen und zu diesem Zweck zusammen mit dem Kanton Zürich die „Arbeitsgruppe Information und Kommunikation“ geschaffen. Diese Arbeitsgruppe stand unter meiner Leitung und war eigentlich das erste grenzübergreifende Gremium, das sich mit der Entsorgungsfrage befasste.

Was gilt es bei der Zusammenarbeit mit Deutschland zu beachten und wo liegen ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen der Schweiz und Deutschland?

Die Frage der Zuständigkeiten für bestimmte Sachbereiche scheint mir in diesem Zusammenhang zentral zu sein. Diese Zuständigkeiten können sich beidseits der Grenzen ändern. So beispielsweise kürzlich geschehen im Bundesland Baden-Württemberg: Eine Umstrukturierung hat dazu geführt, dass das Regierungspräsidium Freiburg nun eine stärkere Stellung innehat als zuvor. Mein Amtskollege in Freiburg verfügt heute ungefähr über dieselben Kompetenzen im Umweltbereich wie ich hier im Kanton Zürich. Sein Amt hat einen ähnlichen Zuständigkeitsbereich und ist dementsprechend auch ähnlich organisiert wie das AWEL. Damit eine Zusammenarbeit funktionieren kann und die sich ändernden Zuständigkeiten frühzeitig ausgelotet werden können, müssen sich die Schlüsselpersonen kennen. Auf diese Weise lassen sich Änderungen der Zuständigkeiten frühzeitig erkennen und angemessene Reaktionen ableiten.

Der grösste Unterschied liegt aber sowieso nicht im organisatorischen Bereich. Ein ganz entscheidender Unterschied liegt darin, dass in Deutschland jeder Entscheid juristisch einklagbar ist und in der Schweiz das Volk abschliessend entscheidet. Ich bin überzeugt, dass dieser Unterschied mit fortschreitendem Standortauswahlverfahren an Bedeutung gewinnen wird und entsprechende Forderungen von deutscher Seite erwartet werden dürfen. Damit muss gerechnet werden und das sollte zusammen mit den deutschen Kolleginnen und Kollegen auch thematisiert und in die Planung des Verfahrens einbezogen werden.

Grundsätzlich hat das „Formelle“ in Deutschland eine stärkere Bedeutung als in der Schweiz – das zeigt sich einerseits in der sehr detaillierten deutschen Gesetzgebung, andererseits in den Strukturen: So haben beispielsweise die Vorsteherinnen und Vorsteher deutscher Ämter, oder zumindest deren Stellvertretungen, immer eine juristische Ausbildung abgeschlossen.

Um was beneiden Sie die deutschen Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit?

Dazu kommt mir ehrlich gesagt nichts in den Sinn. Im Gegenteil: Nach meiner Erfahrung „beneiden“ uns die deutschen Kolleginnen und Kollegen um die oft weitergehenden Entscheidungskompetenzen, die Kantonsvertreter in vielen Bereichen haben.

Um was beneiden Sie die deutschen Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nicht?

Ich beneide die deutschen Behörden nicht um die eben erwähnte, stärkere formelle Eingebundenheit. Ausserdem habe ich den Eindruck, dass die Behörden unseres freiburgischen „Schwesternamts“ unter stärkerem finanziellen Druck stehen als wir und deshalb auch stärker an den Schreibtisch gefesselt sind beziehungsweise über weniger Zeit für einen gegenseitigen Austausch verfügen.

Wo liegt Ihrer Meinung nach die Besonderheit bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle?

In Deutschland wird die Entsorgungsfrage viel emotionaler diskutiert, während in der Schweiz breite Kreise diese Aufgabe vorantreiben möchten. Allerdings erwarte ich auch in der Schweiz – zumindest in den betroffenen Regionen – noch eine emotionalere Diskussion, sobald die Standortbezeichnung konkreter wird. Auf gesamtschweizerischer Ebene wird dieses Thema aber wahrscheinlich wesentlich ruhiger und gelassener diskutiert als auf der gesamtsstaatlichen Ebene in Deutschland. Diese starken Emotionen, welche die Entsorgungsfrage auslöst, stellt aus meiner Sicht eine Besonderheit dar.

Können Sie ein Beispiel für gut funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit geben?

Den starken Einbezug Deutschlands in das Sachplanverfahren werte ich als Erfolg aber auch als Stärke des Verfahrens. Ich habe das Gefühl, dass von deutscher Seite eine grosse Dankbarkeit für den starken und frühzeitigen Einbezug in das Verfahren spürbar ist. Die betroffenen deutschen Behörden müssen schliesslich ihrer Bevölkerung aber auch den übergeordneten Stellen Auskunft über das Verfahren erteilen. Zudem habe ich den Eindruck, dass wir im Sachplanverfahren über zweckmässige Strukturen verfügen, die sowohl Fachbereiche umschliessen als auch die politisch relevanten Kräfte einbinden.

Wo sehen sie die grössten Baustellen beziehungsweise Hindernisse im Hinblick auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Vorsicht ist meines Erachtens beim Aufbau und bei der Durchführung der regionalen Partizipation geboten: In den damit beauftragten Arbeitsgruppen wird das Klima und die tatsächliche Einbindung der verschiedenen Interessen entscheidend sein. Wenn es beispielsweise zu einer einseitigen Einbindung starker, deutscher Interessenorganisationen in die regionale Partizipation kommen sollte – seien es jetzt Entsorgungsbefürworter oder -gegner – könnten sich die schweizerischen Beteiligten von diesem „Übergewicht“ überrollt fühlen. Ein Auseinanderfallen des Partizipationsgebildes könnte eine logische Konsequenz sein. Ein Klima zu schaffen, das eine gleichberechtigte Stellung der verschiedenen Interessen aus den verschiedenen Nationen ermöglicht, stellt eine grosse Herausforderung für die Verantwortlichen des Partizipationsaufbaus dar. Kommt hinzu, dass Schweizerinnen und Schweizer im Vergleich zu Deutschen kommunikativ schwächer sind. Dies gilt es zu berücksichtigen.

Eine weitere Herausforderung im Bereich der regionalen Partizipation, die vor allem die Schweiz betrifft, liegt meines Erachtens darin, dass die Stellung der Gemeindebehörden nicht unterlaufen werden dürfen. Die vorgesehenen partizipativen Verfahren sind zumindest für die Schweiz ungewöhnlich, weil wir es uns gewöhnt sind, politische Mandatsträger wie Gemeindebehörden zu wählen und trotzdem noch sehr viel über den politischen Prozess mitbestimmen zu können. Mit der vorgesehenen regionalen Partizipation soll ein Verfahren angewendet werden, das vor allem im Ausland entwickelt worden ist, weil dort vergleichbare direktdemokratische Mitspracheinstrumente fehlen. Deshalb muss ein Prozess stattfinden, der sicherstellt, dass die Meinung der politischen Gemeindebehörden durch die Ergebnisse aus der regionalen Partizipation nicht an Bedeutung verliert. Die regionale Partizipation muss unbedingt in den strukturell vorgegebenen, politischen Prozess eingebunden werden und für die Gemeindebehörden einen Mehrwert generieren, ohne dass diese Gefahr laufen, ihre politische Stellung zu verlieren. Es darf nicht zum Aufbau von Parallelstrukturen kommen, die in Konkurrenz zu den herkömmlichen politischen Strukturen stehen, denn sonst „versanden“ solche Partizipationsgebilde – das haben Erfahrungen bereits gezeigt (z. B. Deponieplanung im Kanton AG).

Können Sie eine Empfehlung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager abgeben?

Ich habe beispielsweise im Zusammenhang mit Solaranlagen in der Energiegruppe der Bodenseekonferenz gemerkt, dass durch einen regelmässigen grenzübergreifenden Austausch von Informationen und Erfahrungen ein Lerneffekt entstehen kann, der sich weiter zu einem Impuls für Änderungen und Weiterentwicklungen in den entsprechenden politischen Prozessen und Gesetzgebungen der einzelnen Staaten niederschlagen kann, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Aussenimpulse sind also sehr wichtig und sollten einbezogen werden können. Ein modernes Instrument wie die regionale Partizipation kann durchaus einen wichtigen Beitrag bei der Entsorgungsfrage leisten. Impulse aus dem Ausland sollten aber unbedingt auch aufgenommen und mitberücksichtigt werden.

Ausserdem müssen für eine erfolgreiche grenzübergreifende Zusammenarbeit stets kulturelle Unterschiede berücksichtigt werden. So ist es beispielsweise undenkbar, dass eine Behördenvertreterin oder ein Behördenvertreter aus Deutschland auf Einladung der Nagra oder eines Energieunternehmens das Felslabor Mont Terri besuchen würde. In solchen Fällen müssten Behörden aus „Bundesbern“ entsprechende Kanäle öffnen. Das kann übrigens auch für schweizerische Gemeindebehörden gelten, die vor dem Dilemma stehen, dass sie sich gegenüber ihrer Bevölkerung nicht mehr neutral verhalten, wenn sie der Einladung einer Partei Folge leisten. Solche Kanäle sollten also von offizieller Seite geöffnet werden.

Welche Gegebenheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind nicht zu ändern?

Auch bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager treffen zwei souveräne Staaten aufeinander, die jeweils ihre eigenen demokratischen und rechtlichen Rahmenbedingungen aufweisen und dementsprechend auch eigene Interessen verfolgen.

Wie funktioniert nach Ihrem Empfinden eine ideale grenzübergreifende Zusammenarbeit?

Persönlich wünsche ich mir für die Bereiche, in denen ich grenzübergreifend zusammenarbeite, noch mehr Zeit für den Austausch mit meinen ausländischen Kolleginnen und Kollegen. Dieser Kontakt ist enorm wichtig. Insgesamt wünsche ich mir eine Zusammenarbeit, die den häufigen und regelmässigen Kontakt über die Grenze noch stärker verankert und dadurch einen noch ungezwungeneren Umgang mit einer breiten Palette von Themen und Problemen ermöglicht.

Anhang 6: Interview mit Peter C. Beyeler**Datum:** 28. Oktober 2010**Ort:** Ittigen, Bundesamt für Energie BFE**Zeit:** 12.00 bis 12.30 Uhr

Peter C. Beyeler, 65, ist in Zürich aufgewachsen. Der diplomierte Bauingenieur ETH lebt heute in Baden-Rütihof und wurde 2000 in den Regierungsrat des Kantons Aargau gewählt. Zuvor war der FDP-Politiker Mitglied des aargauischen Grossen Rats. Als Landammann und Vorsteher des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) vertritt er die Interessen des Kantons Aargau in diversen kantonsübergreifenden Gremien (z. B. Energiedirektorenkonferenz, Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs usw.) aber auch in grenzübergreifenden Gremien (z. B. Hoahrheinkommission, Ausschuss der Kantone usw.).

Herr Beyeler, in welcher Art und Weise arbeiten Sie als Landammann des Kantons Aargau mit deutschen Behörden zusammen?

Ich vertrete die Interessen des Kantons Aargau in verschiedenen grenzübergreifenden Gremien wie z. B. in der Oberrheinkonferenz, der Hoahrheinkommission oder dem Ausschuss der Kantone AdK, welcher im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager konstituiert worden ist.

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Vertreterin und den Vertretern aus Deutschland, die dem AdK beisitzen?

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die Schweizer Behörden gegenüber Deutschland grosses Entgegenkommen signalisieren, indem sie die Möglichkeit geschaffen haben, dass Vertreterinnen und Vertreter aus Deutschland im AdK beisitzen dürfen. Das ist keine Selbstverständlichkeit und beruht auf Freiwilligkeit. Allerdings wurde Deutschland auch schon in anderen Verfahren, welche Themen der nuklearen Sicherheit betrafen, stark einbezogen. Dabei hat die deutsche Seite jeweils klar Position gegen jegliche Nuklearbauten eingenommen – und das tut sie heute noch. Die Kollegin und die sechs Kollegen aus Deutschland nehmen in den Diskussionen im AdK oftmals viel Platz ein.

Wo liegen Ihrer Meinung nach die Besonderheiten bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle?

Die Entsorgung der radioaktiven Abfälle ist eine übergeordnete, eine nationale Aufgabe. Solche Aufgaben oder Probleme können nicht mittels „kleiner Aussenpolitik“ – also zwischen Kantonen und den Landkreisen – erfüllt beziehungsweise gelöst werden. So werden Themen wie die Entsorgung der radioaktiven Abfälle oder aber der Fluglärmstreit rund um den Flughafen Zürich in der Hochrheinkommission, in welcher die Kantone Aargau und Schaffhausen sowie die Landkreise Lörrach und Waldshut aber auch Planungsverbände und Gemeinden vertreten sind, bewusst etwas ausgeklammert. Selbstverständlich werden diese Themen auch besprochen, aber eher im Sinne eines Informationsaustauschs, welcher für mich übrigens eine zentrale Komponente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit darstellt.

Wo liegen ihrer Meinung nach die grössten Unterschiede in den behördlichen Abläufen der Schweiz und Deutschland?

Bei der Rechtsordnung und in der Frage der Kompetenzen bestehen grosse Unterschiede. Lösungsansätze, die bei der grenzübergreifenden Behandlung eines Problems erarbeitet werden, scheitern oft an gesetzlichen Vorgaben des einen oder anderen Staates. Solche Erfahrungen habe ich z. B. im Bildungs- oder Gesundheitsbereich gemacht.

Ausserdem unterscheiden sich die politischen Ausrichtungen der beiden Staaten. Das bedeutet, dass dies- und jenseits der Grenze andere politische Schwerpunkte gesetzt und einzelne Themen demzufolge unterschiedlich angegangen werden beziehungsweise einen anderen Stellenwert haben. In solchen Situationen ist der Handlungsspielraum für die Herstellung eines grenzübergreifenden Konsenses jeweils relativ klein.

Es gibt auch kulturelle Unterschiede. So ist die Anwesenheit der deutschen Mitglieder im AdK spürbar durch die Art und Weise, wie sie sich in die Diskussion einbringen, sich ausdrücken und Forderungen stellen. Hierzu muss allerdings auch erwähnt werden, dass die betreffenden Personen einem anderen politischen Druck ausgesetzt sind als die Vertreterinnen und Vertreter aus der Schweiz – zumindest bei der Entsorgungsfrage.

Im Weiteren ist Deutschland mit allen Vor- und Nachteilen Mitglied der EU, während die Schweiz durch die bilateralen Verträge mit der EU verflochten ist. Auch dadurch resultieren unterschiedliche Entscheidungsprozesse.

Um was beneiden Sie die deutschen Behörden bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit?

Vom Standpunkt der Exekutive verfügen die deutschen Behörden über mehr Möglichkeiten, „direkt durchzugreifen“. Ich denke dabei beispielsweise an Gemeindezusammenschlüsse in Deutschland, die von „oben“ angeordnet worden sind. Ein solcher Top-down-Ansatz wäre in der Schweiz undenkbar aufgrund der direktdemokratischen Rechte und Tradition. Dieses Durchsetzungsvermögen wäre manchmal wünschenswert. Hingegen liegt die Stärke unseres direktdemokratischen Systems darin, dass durch die politischen Mitwirkungsrechte einmal

getroffene Entscheide breit akzeptiert werden. Gerade das aktuelle Beispiel „Stuttgart 21“ zeigt, dass dies in Deutschland nicht immer zutrifft. Hier treffen also zwei unterschiedliche Systeme aufeinander, nämlich eine Durchsetzungsdemokratie und eine direkte Demokratie. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile.

Können Sie ein Beispiel für gut funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit geben?

Auf die Entsorgungsfrage beziehungsweise den AdK bezogen schätze ich es, dass die betroffenen Behörden sich treffen, die Fakten auf den Tisch legen und die verschiedenen Standpunkte diskutieren können. In der Schweiz will niemand ein Tiefenlager bei sich; in Deutschland will niemand ein schweizerisches Tiefenlager in Grenznähe – was nach heutigem Wissensstand faktisch eigentlich unmöglich ist. Meines Erachtens ist es keine Selbstverständlichkeit, dass unter diesen spannungsgeladenen Voraussetzungen ein Gremium wie der AdK in der eben beschriebenen Weise funktioniert. Selbstverständlich würde die Zusammenarbeit und Diskussion vereinfacht, wenn der Verhandlungsgegenstand etwas wäre, was die Verhandlungsparteien begehren. Das trifft bei einem geologischen Tiefenlager allerdings nicht zu.

Wo sehen Sie die grössten Baustellen und Hindernisse bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Entsorgung?

Eine der grössten Herausforderungen sehe ich bei der Schaffung von Akzeptanz in der süddeutschen Bevölkerung für die Festlegung eines Standorts, der sich für ein geologisches Tiefenlager eignet und sich 10 bis 20 Kilometer von der Grenze entfernt befindet. Allerdings ist dies mit einem geologischen Tiefenlager eher zu bewerkstelligen als beispielsweise mit der Errichtung eines neuen Kernkraftwerkes in Grenznähe, denn bei einem geologischen Tiefenlager handelt es sich nicht um eine Kernenergieproduktionsanlage und das Sicherheitsrisiko ist gering. Gerade zum Zweck der Schaffung von Verständnis und Akzeptanz jenseits des Rheins erachte ich den frühzeitigen Einbezug der deutschen Seite in das Standortauswahlverfahren als richtig und wichtig.

Aufgabe des BFE wird es sein, dafür zu sorgen, dass der Opposition des Standortauswahlverfahrens begegnet werden kann und die Situation nicht eskaliert. Permanente Montagsdemonstrationen an der deutschen Grenze, wie sie zurzeit im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ stattfinden, wären kein Zeichen von erfolgreicher Zusammenarbeit am Ende des Verfahrens.

Können Sie eine Empfehlung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager abgeben?

Ich empfehle, weiterhin offen zu informieren und sämtliche Fakten auf den Tisch zu legen. Es wird zwar trotzdem immer vorgefasste Meinungen geben, so wie es auch immer Opposition gegen geologische Tiefenlager geben wird. Ich bin aber davon überzeugt, dass durch offene und transparente Information ein Teil der betroffenen Bevölkerung durchaus ein gewisses Verständnis für das Standortauswahlverfahren entwickeln kann und ein Standortentscheid letztlich auch politisch durchsetzbar sein wird, ohne den bilateralen Verkehr mit Deutschland zu gefährden.

Welche Gegebenheiten sind bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu beachten?

Eine klare Zielsetzung muss bei einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Vordergrund stehen. Gerade in einem ökonomisch eher schwachen Raum wie der Rheinregion ist es notwendig, dass klare Ziele in Bereichen wie Raumplanung, Industrialisierung, Verkehr und Ökologie gesteckt werden. Nur so lässt sich die Entwicklung des Raums, der sich über die Grenze hinweg erstreckt, optimieren. Durch diese Zielsetzungen wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit folgerichtig auch beschränkt.

Eine weitere Gegebenheit sehe ich darin, dass mittels grenzübergreifender Zusammenarbeit nur kleine, aber für beide Seiten wichtige Schritte erzielt werden. Als Anschauungsbeispiel kann ich hier etwa die Führung der Autobahn A98 nennen, die teils über die Grenzen zur Schweiz hinweg hätte geführt werden sollen. Aufgrund einer gemeinsamen deutsch-schweizerischen Studie wurde schliesslich auf diese Variante verzichtet; die Meinungen auf beiden Seiten der Grenze wurden aufeinander abgestimmt.

Zudem erachte ich den Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie das „sich gegenseitige Kennenlernen“ als zentrale Elemente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Gerade durch diesen Informations- und Erfahrungsaustausch habe ich beispielsweise gemerkt, dass die Regionen beidseits der Grenze manchmal enger zusammenarbeiten als mit dem jeweiligen Zentralstaat – zuweilen habe ich sogar den Eindruck, dass der süddeutsche Raum in Berlin fast ein wenig vergessen geht.

Was wünschen Sie sich in Bezug auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Deutschland?

Ich wünschte mir offenere Grenzen etwa im Hinblick auf den Bildungsaustausch, das Gesundheitswesen und auf andere Bereiche. Denn man tut sich schwer mit dem Gedanken, dass beispielsweise in Laufenburg (D) jemand wegen drohender Probleme mit der Krankenversicherung nach Freiburg i. B. (D) ins Spital gehen muss, obwohl dasjenige von Laufenburg (CH) viel näher liegt. Bestrebungen, solche Missstände aus dem Weg zu schaffen, existieren – es gibt grenzübergreifende Pilotprojekte zu Berufsschulen oder Spitälern. Es dauert aber, wie gesagt, seine Zeit, bis die verschiedenen Rechtssysteme sich etwas aufgeweicht haben und Pilotprojekte ermöglicht werden.

10. Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 1. Dezember 2010

Omar El Mohib