

SCHWEIZERISCHES AKTIONSKOMITEE
FÜR DAS ATOMGESETZ

ERGAENZUNG DES ATOM-GESETZES J A

ZUR EIDGENOESSISCHEN VOLKSABSTIMMUNG VOM 20. MAI 1979

REFERENTENFUEHRER

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Der Bau und Betrieb von Atomanlagen stützt sich in der Schweiz auf Artikel 24^{quinquies} der Bundesverfassung ("Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache") und auf das "Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz" vom 23. Dezember 1959.

Das Atomgesetz ist in mancherlei Beziehung revisionsbedürftig geworden. Zu Diskussionen Anlass gab in den vergangenen Jahren vor allem die Bewilligungspraxis für den Bau und den Betrieb von Kernkraftwerken. Das Thema hat mehr und mehr politischen Gehalt bekommen.

Artikel 5 des geltenden Atomgesetzes zählt abschliessend die Gründe auf, die zu einer Verweigerung der Bewilligung führen können. Wenn keine der vorgeschriebenen Voraussetzungen fehlt, so besteht ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung. Hindernisse gegen die Bewilligungserteilung sind: Gefährdung der äusseren Sicherheit der Schweiz, Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, fehlender oder mangelhafter Schutz von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern, Fehlen des vorgeschriebenen Versicherungs- oder Sicherstellungsschutzes. Ein Bedarfsnachweis für den zu produzierenden Strom ist nicht erforderlich.

Die Vorschriften über die Lagerung radioaktiver Abfälle sind im geltenden Recht äusserst lückenhaft. Eine Verpflichtung der Kernkraftwerksbetreiber, das Problem der Beseitigung des Abfalls zu lösen, fehlt.

Zuständig für die Erteilung der Bewilligungen ist der Bundesrat, der diese Kompetenz an das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement delegiert hat. Ein Mitspracherecht des Parlamentes fehlt.

1.2. Totalrevision oder Uebergangsrecht?

Der Bundesrat hat 1975 eine juristische Expertenkommission eingesetzt mit dem Auftrag, eine Totalrevision des Atomgesetzes vorzubereiten. Der Gesetzesentwurf und die Botschaft des Bundesrates werden vermutlich noch 1979 dem Parlament zugehen, doch dürfte die Behandlung der Vorlage in den vorberatenden Kommissionen und in den eidgenössischen Räten viel Zeit in Anspruch nehmen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Atomgesetzes kann nicht vor 1982 gerechnet werden. Für diese Uebergangszeit drängt sich daher eine Neuordnung der dringendsten Punkte auf. Die Vorlage ist aus diesem Grund in die Form des befristeten, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet, der bis zum Inkrafttreten des revidierten Atomgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1983 Gültigkeit hat.

2. Die wichtigsten Revisionspunkte

2.1. Demokratisierung des Bewilligungsverfahrens

Die Neuregelung des Bewilligungsverfahrens ist geprägt durch eine sehr weitgehende Demokratisierung. Voraussetzung für die Inangriffnahme des Baus eines Kernkraftwerkes soll in Zukunft das Vorliegen einer Rahmenbewilligung sein. Diese Rahmenbewilligung legt den Standort und die Grundzüge des Projektes fest, namentlich das Reaktorsystem, die Leistungsklasse des Kraftwerkes, das Kühlsystem, die Entsorgungskonzeption während des Betriebes und nach der Stilllegung.

Das Gesuch um Erteilung der Rahmenbewilligung wird vom Bundesrat im Bundesblatt veröffentlicht. Jedermann kann darauf innert 90 Tagen bei der Bundeskanzlei schriftlich Einwendungen gegen die Erteilung der Rahmenbewilligung erheben. Selbstverständlich erhalten alle vom Bau oder Betrieb der Atomanlage direkt betroffenen Gemeinden, Kantone und Einzelbürger ein ordentliches Einspracherecht im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Sämtliche Einwendungen müssen durch Gutachten auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden. Der Bund holt zudem von den Kantonen und den zuständigen Fachstellen des Bundes Vernehmlassungen ein, wobei die Kantone darin auch die Meinungsäusserungen interessierter Gemeinden wiedergeben müssen. Spezielle Gutachten sollen sich aussprechen über die Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz, die Einhaltung der von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, den Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern einschliesslich der Erfordernisse des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Raumplanung, über den Bedarf nach der zu produzierenden Energie, über die Möglichkeit der Lagerung der radioaktiven Abfälle sowie über die eingereichten Einwendungen und Vernehmlassungen. Die Vernehmlassungen und Gutachten werden im Bundesblatt veröffentlicht, worauf nochmals jedermann innert 90 Tagen gegen deren Schlussfolgerungen Einwendungen erheben kann. Der Bundesrat lädt die Stellen, welche die angefochtenen Gutachten oder Vernehmlassungen ausgearbeitet haben, zur Stellungnahme ein und trifft schliesslich seinen Entscheid. Dieser wird samt einem erläuternden Bericht im Bundesblatt publiziert und der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Der Entscheid der Eidgenössischen Räte ist endgültig.

Die Neuregelung überträgt nicht nur die Kompetenz zur Bewilligungserteilung vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement auf die Bundesversammlung, womit

dem Begehren nach Demokratisierung des Verfahrens Rechnung getragen ist, sondern sie räumt auch jedem Bürger und allen irgendwie betroffenen Gemeinden und Kantonen ein zweifaches Einspracherecht ein. Eine Beschränkung auf die Einwohner der direkt betroffenen Gebiete fehlt, wie sie in der am 18. Februar 1979 verworfenen Atominitiative vorgesehen war. Demokratischer lässt sich ein Bewilligungsverfahren wohl nicht ausgestalten.

2.2. Bedarfsnachweis

Die politisch wohl wichtigste Neuerung ist die Einführung eines Bedarfsnachweises als Voraussetzung für die Erteilung der Rahmenbewilligung. Die Bewilligung muss verweigert werden, wenn "an der Anlage oder an der Energie, die in der Anlage erzeugt werden soll, im Inland voraussichtlich kein hinreichender Bedarf bestehen wird; bei der Ermittlung des Bedarfs ist möglichen Energiesparmassnahmen, dem Ersatz von Erdöl und der Entwicklung anderer Energieformen Rechnung zu tragen". Selbstverständlich behält die Energiewirtschaft nach wie vor die Hauptverantwortung dafür, dass die Stromversorgung des Landes sichergestellt ist. Die politischen Behörden übernehmen aber einen Teil dieser Verantwortung, wenn sie ein Werk ablehnen, dessen Bau sich nachträglich als nötig erweisen sollte.

Die Berechtigung des Bedarfsnachweises ergibt sich aus dem Umfang des schweizerischen Kernkraftwerkbauprogrammes. Drei KKW sind seit einigen Jahren in Betrieb. Sie produzieren zusammen rund 1000 MW, ca. 20 % des schweizerischen Elektrizitätsbedarfs. Das KKW Gösgen steht in der Inbetriebnahmephase, das KKW Leibstadt ist im Bau. Beide werden je ebenfalls rund 1000 MW Elektrizität erzeugen. Mit dem Bedarfsnachweis soll nun verhindert werden, dass Kernkraftwerke "auf Vorrat" erstellt werden. Das Parlament hat sich aus diesem Grund hier ein Mitspracherecht gesichert. Dabei ist nicht jede beliebige Nachfrage zu

decken, sondern es ist auch allen möglichen Sparmassnahmen Rechnung zu tragen. Der Bundesrat führt dazu in seiner Antwort auf eine einfache Anfrage aus dem Nationalrat folgendes aus:

"Die Nachfrage wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst (Entwicklung von Bevölkerung und Technik, Geräteausstattung, Wirtschaftsentwicklung, Rationalisierungsbemühungen, Strukturveränderungen, Preisentwicklung etc.). Diese Faktoren sind auch bei den Ueberlegungen der GEK zum Bedarfsnachweis berücksichtigt worden. Sie sind vor Erteilung jeder Rahmenbewilligung neu zu untersuchen und zu bewerten.

Es stellt sich die Frage, wie weit Erdöl durch Kernenergie ersetzt werden soll. Diese Substitution ist umstritten, soweit sie die Wärmeerzeugung betrifft. Die Elektrizität ist eine hochwertige Energie. Eine generelle Unterteilung in zulässige und unzulässige Elektrizitätsanwendungen lässt sich nicht durchführen.

Die Bestimmung der Versorgungssicherheit ist eine der zentralen politischen Fragen des Bedarfsnachweises. Dabei ist davon auszugehen, dass die Energieversorgung sicher und ausreichend sein soll. Im Winter soll genügend Energie für den inländischen Bedarf zur Verfügung stehen. Der Winter ist massgebend, weil hier im Durchschnitt 52,5 % des Verbrauchs, aber trotz Speichern nur 43 % der hydraulischen Produktion anfallen. Es ist zu berücksichtigen, dass die hydraulische Produktion entsprechend den Zuflüssen von Winter zu Winter stark schwanken kann.

Eine vernünftige Reservenpolitik erfordert in einem begrenzten Umfange die Bereitstellung von Ueberschusskapazitäten, um Versorgungsengpässe und Netzzusammenbrüche zu vermeiden.

Unsere Versorgungssicherheit wird durch den Strom-
austausch mit dem Ausland wesentlich erhöht. Es wäre deshalb falsch, die inländischen Produktionsanlagen

einzig auf die Spitzen auszurichten. Die Schweiz verfügt über beachtliche Leistungsreserven, die es ihr gestatten, zur Zeit der Spitzenlast Strom zu exportieren. Als Gegenleistung kann sie aus den ausländischen Netzen mehr Schwachlastenergie beziehen. Damit werden die Speicherseen geschont. Wir erachten es als sinnvoll, bei der Wasserkraft jene Produktion zu berücksichtigen, wie sie in drei von vier Wintern überschritten wird. Diese Annahme haben wir bereits in unserer Botschaft zum Bundesbeschluss dargestellt. Auch die Kommission für die Gesamtenergiekonzeption (GEK) rechnet mit der gleichen hydraulischen Erzeugung.

Es ist sicher richtig, den möglichen Ausfall von Atomkraftwerken nicht allein mit inländischen Reservekapazitäten kompensieren zu wollen, sondern den internationalen Verbund beizuziehen. Dies ist bereits heute der Fall. Die Elektrizitätsunternehmen sichern sich durch Hilfeleistungsverträge mit dem Ausland gegen Ausfälle ab. Die Schweiz kann jedoch aus solchen Verträgen nicht nur profitieren. Sie muss auch ihren Beitrag an den europäischen Verbund leisten.

Bei der Berechnung des Elektrizitätsangebots sind die Erzeugungsmöglichkeiten in der Industrie, in Fernheizkraftwerken, in Kehrlichtverbrennungsanlagen und dergleichen zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung des Bedarfs wird es darum gehen, die von der Kraftwerksgesellschaft eingereichten Bedarfsberechnungen zu würdigen. Es ist nicht Sache der Behörden, diesen Bedarfsnachweis selber zu führen. Allenfalls können die mit der Beurteilung beauftragten Stellen (Energiekommission, EVED) zusätzliche Untersuchungen verlangen oder eigene Abklärungen zu umstrittenen Einzelfragen durchführen. Dabei dürfte es angebracht sein, auch Institutionen beizuziehen, die von der Elektrizitätswirtschaft unabhängig sind.

In einem ersten Schritt wird die Beurteilung des Bedarfsnachweises von der zu bildenden Energiekommission durchgeführt werden. Sie wird darüber zu befinden haben, ob sie Hearings als notwendig erachtet und ob sie diese öffentlich durchführen will. Es ist bereits im Bundesbeschluss vorgesehen, dass der Bericht der Kraftwerkgesellschaft und anschliessend auch das dazu eingeholte Gutachten öffentlich aufgelegt und damit auch der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden."

Die Behandlung der Bedarfsfrage im Parlament und die mögliche öffentliche Diskussion auch über dieses Problem wird es sicherstellen, dass nur jene Kernkraftwerke eine Rahmenbewilligung erhalten, die zur Deckung des Inlandbedarfes unbedingt nötig sind. Der Bedarfsnachweis ist auch für die geplanten Kernkraftwerke Kaiseraugst, Graben und Verbois noch zu erbringen, die zwar bereits eine Standortbewilligung, jedoch noch keine Bau- und Betriebsbewilligung besitzen.

2.3. Beseitigung radioaktiver Abfälle

Der Bundesbeschluss über die Ergänzung des Atomgesetzes misst der Entsorgung grosse Bedeutung zu. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass der Erzeuger radioaktiver Abfälle auf eigene Kosten für deren sichere Beseitigung zu sorgen hat. Vorbehalten bleibt das Recht des Bundes, die radioaktiven Abfälle auf Kosten der Erzeuger selbst zu beseitigen. Radioaktive Abfälle entstehen ja nicht nur in der Kerntechnik, sondern in vergleichbaren Mengen auch in Spitälern, Forschungslaboratorien und in der Industrie. Nach der Verordnung über den Strahlenschutz muss das Eidgenössische Departement des Innern für diese nicht aus Kernkraftwerken stammenden radioaktiven Abfälle Stapelplätze schaffen, wobei diese Abfälle sinnvollerweise gemeinsam mit jenen aus den Kernkraftwerken gelagert werden können.

Der Bund hat sich aus diesem Grund der Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA) angeschlossen, welche die Schaffung von Lagern für radioaktive Abfälle plant.

Die vom Bund gesammelten schwach radioaktiven Abfälle wurden bisher zusammen mit solchen aus Kernkraftwerken in Uebereinstimmung mit den Vorschriften der "Londoner Konvention zum Schutz der Meere" durch das Eidg. Institut für Reaktorforschung konditioniert, in Beton vergossen und im Rahmen gemeinsamer Aktionen der Kernenergieagentur der OECD im Atlantik versenkt. Wie lange diese Aktionen noch möglich sind, ist ungewiss. Vorsorglich sollen sobald als möglich auch für die vom Bund zu stapelnden Abfälle aus Spitälern, Laboratorien usw. inländische Abfalllager geschaffen werden.

Mittelstark aktive Abfälle aus Kernkraftwerken werden einstweilen in Betonbunkern auf dem Kraftwerksgelände gelagert. Deren Kapazität reicht noch für längere Zeit aus.

Hochaktive Abfälle entstehen nur in den Brennstoffelementen der Kernkraftwerke. Die abgebrannten Elemente werden zur Wiederaufbereitung ausländischen Spezialfabriken übergeben. Dort werden das restliche Uran und das während des Betriebs im Kraftwerk entstandene Plutonium zur Weiterverwendung von den Zerfallsprodukten abgetrennt. Diese hochaktiven Abfälle sollen während etwa 5 bis 10 Jahren in flüssiger Form gelagert werden. In dieser Zeit verlieren sie einen Teil ihrer Radioaktivität. Dann sollen sie in feste Form übergeführt werden, wofür zurzeit als Verfahren die Verglasung im Vordergrund steht. Die wasserunlöslichen Glaskörper sollen schliesslich zur Endlagerung in geologische Formationen eingebracht werden, die seit geologisch erheblichen Zeiträumen weitgehend stabil sind, insbesondere was die Auslaugung durch Wasser betrifft. Die bisherigen Verträge der Kernkraftwerke mit den Wiederaufberei-

tungsanlagen im Ausland entbanden die schweizerischen Unternehmen von der Pflicht, die hochaktiven Abfälle zurückzunehmen. Bei der Erneuerung dieser Verträge haben nun Frankreich und Grossbritannien sich die Möglichkeit ausbedungen, die hochaktiven Abfälle zu gegebener Zeit, frühestens jedoch Anfang der 90er Jahre, in die Schweiz zurückzuschicken. Es geht also vorerst noch nicht darum, Lager zu erstellen, sondern es muss gezeigt werden, wo und wie die radioaktiven Abfälle gegebenenfalls sicher und damit ohne Gefährdung von Mensch und Umwelt gelagert werden könnten.

Um den Beweis der Machbarkeit zu erbringen, braucht es jedoch Sondierbohrungen, und um solche Bohrungen überhaupt zu ermöglichen, schafft das revidierte Atomgesetz als letzte Notlösung die Möglichkeit der Uebertragung des Enteignungsrechtes an die Erzeuger radioaktiver Abfälle. Bevor für ein zukünftiges KKW überhaupt die Rahmenbewilligung erteilt werden darf, muss der Ersteller nachweisen, dass in der Schweiz oder im Ausland ein Lager machbar ist. Zu einem solchen Nachweis gehört, nach den Ausführungen des Bundesrates,

"ein oder mehrere ausgearbeitete Projekte, welche Lager für alle Abfallarten umfassen, inkl. die zugehörigen Sicherheitsberichte, der Standort und die Geologie der künftigen Lagerstätten, wobei in der Regel Probebohrungen erfolgt sein müssen, sowie ein Grundsatgutachten der Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen und andere Gutachten, wie sie gemäss Bundesbeschluss zum Atomgesetz einzuholen sind. Das vorzulegende Projekt muss so weit ausgearbeitet sein, dass das Rahmenbewilligungsverfahren mit Aussicht auf Erfolg eingeleitet werden könnte."

Mit dieser strengen Vorschrift schliesst das revidierte Atomgesetz eine der bedeutsamsten Lücken der heutigen Gesetzgebung. Die Möglichkeit der Einräumung des Enteignungs-

rechtes muss als Notlösung geschaffen werden, um zu verhindern, dass jene Kreise, die besonders lautstark nach einer Lösung des Entsorgungsproblems rufen, gleichzeitig die Erstellung von Abfallagern dadurch vereiteln, dass sie bereits allen Sondierbohrungen Widerstand entgegensetzen.

2.4. Stilllegung von Atomanlagen

Als weitere Neuerung sieht der Bundesbeschluss zum Atomgesetz vor, dass zur Sicherstellung der Kosten für die Stilllegung und einen allfälligen Abbruch ausgedienter Anlagen ein Fonds zu schaffen ist, an den die Inhaber von Kernkraftwerken Beiträge zu leisten haben. Damit wird verhindert, dass die öffentliche Hand für die Folgekosten ausgedienter Kernkraftwerke aufkommen müsste. Die Kernkraftwerke haben allerdings bereits heute diese Vorsorge freiwillig als eine selbstverständliche Aufgabe übernommen; sie soll nun aber noch gesetzlich verankert werden.

2.5. Uebergangsbestimmungen

Für die Kernkraftwerke Beznau I und II und Mühleberg, die bereits in Betrieb stehen, sowie für Gösgen und Leibstadt ist das Bewilligungsverfahren nach neuem Recht nicht nachzuholen. Für die übrigen Kernkraftwerkprojekte (Kaiseraugst, Graben und Verbois) dagegen sehen die Uebergangsbestimmungen ein zusätzliches Verfahren vor. Notwendig für die Erteilung der Rahmenbewilligung wird auch für diese drei Projekte das Erbringen des Bedarfsnachweises sein. Der Nachweis der Endlagerung der radioaktiven Abfälle muss dagegen erst im Moment der Erteilung der Inbetriebnahmebewilligung erbracht sein. Dabei ist ebenfalls nicht ein ausführungsfähiges Projekt vorzulegen. Damit kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Lagerstätten frühestens Anfang der 90er Jahre zu erstellen sind. Die technische Entwicklung auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung kann noch berücksichtigt werden. Das Projekt

muss aber so weit ausgearbeitet sein, dass es rahmenbewilligungsreif ist.

Die Uebergangsbestimmungen räumen schliesslich dem Inhaber einer Standortbewilligung einen Entschädigungsanspruch ein, wenn die Rahmenbewilligung aus Gründen, für die er nicht einzustehen hat, verweigert wird. Eine zeitlich beschränkte Verschiebung der Rahmenbewilligung gibt nicht Anspruch auf Entschädigung. Es wird Sache des Bundesgerichtes sein, darüber zu befinden, ob und gegebenenfalls in welchem Masse eine Entschädigungspflicht des Bundes besteht.

3. Nicht einbezogene Revisionspunkte

Das Atomgesetz wird in nächster Zeit einer Gesamtrevision unterzogen. Die heutige Vorlage sieht daher nur eine Aenderung jener Punkte vor, deren Regelung keinen Aufschub erträgt. Die wichtigsten übrigen Probleme seien hier kurz angedeutet:

3.1. Haftpflicht und Versicherung

Durch Verordnung vom 6. Juli 1977 hat der Bundesrat die Deckungssumme für Drittschäden, die durch den Betrieb einer Atomanlage entstehen, von vorher 40 auf 200 Mio. Franken erhöht.

Im Stadium der Vernehmlassung befindet sich gegenwärtig eine Revision der Haftpflichtbestimmungen des Atomgesetzes. Vorgesehen ist die Schaffung eines speziellen "Bundesgesetzes über die Haftpflicht für nukleare Schadenereignisse und deren Deckung (Kernenergiehaftpflichtgesetz)". Die bisher auf 200 Mio. Franken beschränkte Haftung soll durch eine unbeschränkte ersetzt werden, wie dies allgemeinem schweizerischem Haftpflichtrecht entspricht. Die Betreiber von Kernkraftwerken werden verpflichtet, bei einer in der

Schweiz zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Versicherungsgesellschaft eine Versicherung für mindestens 200 Mio. Franken je Schadenereignis abzuschliessen. Der Bundesrat kann diese Deckungssumme erhöhen, wenn es das öffentliche Interesse erfordert. Für Schäden bis zu einer Milliarde Franken steht der Bund ein, soweit diese nicht durch die Versicherung gedeckt sind. Zur Deckung dieser Verpflichtungen soll der Bund bei den Inhabern von Kernkraftwerken Beiträge erheben, die nach versicherungstechnischen Grundsätzen errechnet werden und einem "Nuklearschädenfonds" gutzuschreiben sind. Diese ausserordentlich weitgehenden Vorschriften werden es erübrigen, die Uebereinkommen von Paris und Brüssel über die Haftung bei Kernenergie-Schäden zu ratifizieren, sehen doch beide internationalen Vereinbarungen lediglich eine beschränkte Haftpflicht vor. Die Schweiz hat die beiden Uebereinkommen bisher lediglich unterzeichnet, mit der Ratifikation aber noch zugewartet.

3.2. Kompetenzabgrenzung Bund/Kantone

Das heutige Gesetz sieht keine Bestimmungen über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen vor. Es geht dabei vor allem um die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei den Baubewilligungen. Das Bundesgericht musste sich daher in der Vergangenheit verschiedentlich mit solchen Abgrenzungsproblemen beschäftigen. Die Frage ist bei der Gesamtrevision des Atomgesetzes zu regeln.

3.3. Beziehungen zum Ausland

Nicht gelöst sind im geltenden Recht auch die durch internationale Vereinbarungen vorgeschriebenen Einschränkungen der Verfügungsfreiheit im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Der Bund muss aufgrund dieser Vorschriften darüber wachen, dass das spaltbare Material ausschliesslich für friedliche Zwecke verwendet wird. Dazu fehlt ihm heute eine gesetzliche Grundlage. Sie ist bei der Revision des Atomgesetzes ebenfalls zu schaffen.

4. Die Einwände der Gegner

4.1. Fehlendes Mitbestimmungsrecht des Volkes

Die Gegner kritisieren, dass das Volk nicht zur Abstimmung über die Erteilung von Baubewilligungen für Kernkraftwerke zugelassen wird. Da es sich bei der Erteilung einer Bau- oder Betriebsbewilligung um einen Verwaltungsakt handelt, ist bereits die Uebertragung der Bewilligungskompetenz an die Bundesversammlung ein weitgehendes Entgegenkommen. Verwaltungsakte, denen grosse politische Bedeutung zukommt, werden aber in unserem Staat immer wieder von der reinen Gewaltenteilung ausgenommen und derjenigen Instanz übertragen, welche dem Volk am nächsten steht. Ein Entscheid durch Volksabstimmung ist jedoch nach geltendem schweizerischem Recht nicht möglich, sieht doch die Bundesverfassung keine Volksabstimmungen über Akte des Gesetzesvollzuges vor.

Das Volk ist jedoch keineswegs von der Mitwirkung ausgeschlossen, wie dies die Gegner glaubhaft machen wollen. Jeder einzelne Bürger kann Einwendungen gegen das Gesuch erheben, und auch die Gutachten aller Art, welche die Frage des Bedarfes, der Sicherheit, der Umweltbelastung, der Lösung des Entsorgungsproblems usw. betreffen, können von jedem Bürger angefochten werden. Der Bundesrat ist verpflichtet, diese Einwendungen zu prüfen. Er wird sie, wenn sie begründet sind, sicher nicht unbeachtet lassen.

4.2. Bedarfsnachweis als Farce

Die Gegner der Vorlage behaupten, der Bedarfsnachweis werde sich als Farce erweisen, stünden doch jene Experten, welche die entsprechenden Gutachten auszuarbeiten hätten, alle der Atomindustrie nahe. Der Bundesrat sieht jedoch vor, eine spezielle Kommission mit dieser Aufgabe zu betrauen, welcher auch Fachleute des Umweltschutzes und der

Alternativenergien angehören sollen. Es stimmt nicht, dass diese Kommissionen einem ungehemmten Energieverbrauch das Wort reden würden, wie dies die Gegner behaupten. Das revidierte Gesetz sieht im Gegenteil vor, dass die Ermittlung des Bedarfs möglichen Energiesparmassnahmen Rechnung zu tragen habe. Zu berücksichtigen ist aber auch der Ersatz von Erdöl und die Entwicklung anderer Energieformen.

Nicht ohne Bedeutung ist ferner, dass auch gegen die Gutachten, welche die Bedarfsfrage erörtern, von jedermann Einwendungen erhoben werden können. Leichtfertige Konzessionen an die Atomindustrie dürften damit ohnehin hinfällig sein.

4.3. Endlagerungsproblem ungelöst

Die Gegner machen geltend, es sei bisher nicht gelungen, in der Schweiz auch nur einen Ort zu finden, an dem hochaktive Abfälle sicher gelagert werden könnten. Eine sichere Endlagerung, wie sie das Atomgesetz vorschreibe, sei daher gar nicht machbar. Sie verschweigen dabei aber, dass gerade der Widerstand der Kernenergiegegner es immer wieder verunmöglicht, überhaupt konkrete Versuchsbohrungen zur Auffindung von geeigneten Lagerstätten zu machen. Das Problem der Endlagerung ist technisch lösbar; für die praktische Lösung müssen aber Sondierbohrungen durchgeführt werden, wozu im äussersten Notfall das Recht enteignet werden muss. Sollte trotz allem in den nächsten Jahren kein Projekt realisierbar sein, so dürften - im Gegensatz zum geltenden Recht - keine neuen Kernkraftwerke gebaut werden. Kaiseraugst, Graben und Verbois müsste die Betriebsbewilligung verweigert werden.

4.4. Das Enteignungsrecht öffnet der Atomindustrie Tür und Tor

Dieses als letzte Notlösung vorgesehene Enteignungsrecht zugunsten des Bundes oder von Dritten löst heftigste Kritik

der Gegner aus. Sie behaupten, die Atomindustrie erhalte damit vollkommen freie Hand bei der Errichtung von Atom-
mülldeponien, ohne auf den Widerstand der Bevölkerung Rück-
sicht nehmen zu müssen. Ein Enteignungsrecht für Bauten
im öffentlichen Interesse ist nichts Neues. Es besteht be-
reits auf verschiedensten Gebieten (z.B. Strassenbau).
Nirgends aber öffnet es der Willkür Tür und Tor, ist doch
die Erteilung immer an strenge Voraussetzungen gebunden.
Ein Enteignungsrecht wird in allen Fällen nur erteilt,
wenn das öffentliche Interesse es erfordert und keine
andere Möglichkeit zur Befriedigung dieses Interesses
vorhanden ist. Bei der Abklärung dieses öffentlichen In-
teresses würden zweifellos strenge Massstäbe angelegt.

4.5. Der Stilllegungsfonds belastet den Stromkonsumenten

Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Verpflichtung, zur
Sicherstellung der Kosten für die Stilllegung und einen all-
fälligen Abbruch ausgedienter Anlagen Beiträge an einen
gemeinsamen Fonds zu leisten, die Produktionskosten der
Kernkraftwerke erhöhen wird. Es ist jedoch nicht möglich,
eine Sicherstellung für solche späteren Kosten zu verlan-
gen, ohne damit irgendjemanden zu belasten. Als Alterna-
tive käme nur die Deckung dieser Kosten durch die öffentli-
che Hand in Frage, was sicher nicht im Interesse der Kon-
sumenten liegt. Die Betreiber von Kernkraftwerken sind ja
nicht irgendwelche anonymen Kapitalmächte, sondern aus-
schliesslich Kraftwerkgesellschaften im Besitze der Kan-
tone und Gemeinden. Sie können keine zusätzlichen Kosten
übernehmen, ohne dass dadurch entweder die Stromkonsumenten
oder indirekt die Steuerzahler belastet werden.

4.6. Das Uebergangsrecht ist ungenügend

Die Gegner kritisieren vor allem, dass für die beiden Kern-
kraftwerke Gösgen und Leibstadt das Bewilligungsverfahren
nicht nachgeholt und damit der Bedarfsnachweis nicht mehr

erbracht werden muss. Sie behaupten, beide Kraftwerke würden ihren gesamten Strom ins Ausland exportieren. Es ist natürlich falsch, vom heutigen Energiebedarf auszugehen und diesen auch für die Zukunft als gegeben zu betrachten. Selbst die sehr zurückhaltende Hauptvariante des GEX-Berichtes rechnet mit einem Ansteigen des Energiebedarfs um 1,4 % jährlich bis zum Jahr 2000. Berücksichtigt man zusätzlich den notwendig werdenden Ersatz von Erdöl durch andere Energiequellen, vor allem durch Elektrizität, so ergibt sich bei dieser Energieart eine Wachstumsrate des Verbrauchs von 3,4 % jährlich bis zum Jahr 1985 und von 2,3 % von 1985 - 2000. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Planung und Bau eines neuen Kernkraftwerkes Jahrzehnte beanspruchen: sie dürfen deshalb nicht erst in Angriff genommen werden, wenn bereits ein spürbarer Energiemangel besteht.

Zu Kritik Anlass gibt auch die Bestimmung, dass der Widerruf einer nach altem Recht erteilten Standortbewilligung Entschädigungsansprüche auslösen kann. Dabei soll der Eindruck erweckt werden, mit Steuergeldern würden dannzumal reiche Kapitalgesellschaften ungerechtfertigt entschädigt. Es ist aber zu beachten, dass gestützt auf die erteilte Standortbewilligung im Vertrauen auf die ihr nach bisherigem Recht zukommende Bedeutung meist erhebliche Beträge in die Projekte investiert worden sind und noch investiert werden. Wird die Rahmenbewilligung nur mit grosser zeitlicher Verzögerung oder überhaupt nicht erteilt, so können finanzielle Verluste in der Höhe von mehreren hundert Millionen Franken entstehen. Diese Schäden müssten auf irgendeine Weise gedeckt werden. Ginge eine Kernkraftwerksgesellschaft deswegen in Konkurs, so wären die Geldgeber (Aktionäre, Obligationäre, Darleiher), die Zulieferfirmen und deren Arbeitnehmer usw. die Leidtragenden. Wären die Aktionäre, die ja zumeist Elektrizitätsunternehmen, Kantone und Gemeinden sind, bereit, die Verluste zu übernehmen, so müssten sie diese durch Strompreiserhöhungen decken. In jedem Fall, auch wenn der Bund durch einen Ent-

scheid des Bundesgerichtes zur Entschädigungszahlung verpflichtet würde, hätten letztlich die Konsumenten oder Steuerzahler die Verluste zu tragen.

Die Entschädigungspflicht entspricht aber auch der rechtsstaatlichen Ordnung unseres Landes. Wo eine rechtmässig erteilte Bewilligung nachträglich aus äusseren Gründen widerrufen werden muss, sieht das schweizerische Recht immer eine Entschädigung vor für die Aufwendungen, die in guten Treuen getätigt wurden. Ueber die Höhe der Entschädigungsleistungen hätte gegebenenfalls das Bundesgericht zu entscheiden.

Dass das Verfahren für jene Werke, die bereits eine Standortbewilligung, jedoch noch keine Bau- und Betriebsbewilligung besitzen, vereinfacht wird, ist ebenfalls Gegenstand der Kritik. Das neue komplizierte Verfahren mit der zweimaligen Einwendungsmöglichkeit von jedermann führte jedoch zu Verzögerungen, die den Kernkraftwerkerstellern nicht zugemutet werden könnten. Die wichtigste Vorschrift des neuen Rechts, die Voraussetzung des vorhandenen Inlandbedarfs für den zu produzierenden Strom, wird aber ausdrücklich vorbehalten, ebenso der Nachweis, dass für die sichere Endlagerung ein Projekt vorliegt und die Stilllegung und der allfällige Abbruch gelöst sind. Dass auch diese Prüfungen angesichts der politischen Tragweite und Brisanz der Entscheide sorgfältig erfolgen werden, ist selbstverständlich.

5. Was geschieht bei einem Nein?

Die Vorlage ist von den Eidgenössischen Räten mit überwältigenden Mehrheiten gutgeheissen worden, im Nationalrat mit 146 : 1, im Ständerat mit 32 : 0 Stimmen. Linksextreme Kreise und militante AKW-Gegner haben dagegen das Referendum ergriffen.

Was könnten sie mit ihrem Nein bewirken? Die Ablehnung der Vorlage hat zur Folge, dass das alte Atomgesetz weiterhin Gültigkeit behält. Kernkraftwerke, die den bisherigen langen Bedingungen entsprechen, müssten die Bau- und Betriebsbewilligung erhalten, auch wenn sie für die inländische Stromversorgung absolut nicht nötig wären. Nachzuweisen wäre lediglich, ob die Anlage die äussere Sicherheit der Schweiz sowie Menschen, fremde Sachen oder wichtige Rechtsgüter nicht gefährdet. Ob für das Problem der Endlagerung der radioaktiven Abfälle eine Lösung in Aussicht steht, spielte keine Rolle. Die Bewilligungskompetenz bliebe weiterhin ausschliesslich beim Bundesrat, der diese durch Verordnung an das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement delegiert hat.

Das revidierte Atomgesetz verstärkt dagegen das Mitspracherecht des Volkes, überträgt die Bewilligungskompetenz vom Bundesrat an die vom Volk gewählten National- und Ständeräte und sieht äusserst strenge Bewilligungsvoraussetzungen vor. Die Gegner der Vorlage wollen nicht mehr Sicherheit der Bevölkerung und eine verbesserte Mitsprache des Volkes, sondern sie fordern einen sofortigen Bau- und Betriebsstopp für alle Atomanlagen in der Schweiz, auch für jene, die bereits seit vielen Jahren störungsfrei rund 20 % unseres Stromkonsums produzieren.

Solchen unsinnigen Forderungen kann nur mit einer deutlichen Annahme des vernünftigen, in seiner Ausgestaltung vorbildlich strengen Atomgesetzes begegnet werden. Ein JA zum Atomgesetz ist ein JA der Vernunft.

Anhang

=====

Anmerkungen zum Reaktor-Störfall in Harrisburg (USA)

Obwohl der Reaktor-Störfall in Three Mile Island (USA) mit der Gesetzesvorlage, die am 20. Mai zur Abstimmung gelangt, nichts zu tun hat - die Sicherheitsvorschriften für schweizerische Kernkraftwerke sind schon im geltenden Recht strenger als in den meisten anderen Ländern und werden von der Gesetzesrevision nicht betroffen -, seien hier einige Hinweise über den Vorfall in Harrisburg angebracht und einige Konsequenzen für die Schweiz aufgezeigt:

Vorausgeschickt sei, dass, allen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz, keine Katastrophe eingetreten ist und dass weder Tote noch Verletzte zu beklagen sind. Auch Auswirkungen auf die Umwelt sind nicht zu befürchten. Es entstand kein nennenswerter "Fallout", wie er nach oberirdischen Atom-bombenexplosionen jeweils weltweit auftritt. "Die Sicherheits-einrichtungen zum Zurückhalten radioaktiver Stoffe haben sich in Three Mile Island bewährt. Sie sind bekanntlich mehrfach vorhanden und so ausgelegt, dass beim Versagen einer Barriere die Radioaktivität von der nächsten aufgehalten wird. In Europa wird dieses Barrierendenken beim Bau von Kernkraftwerken besonders weit getrieben. Insbesondere gelten in der Schweiz noch strengere Sicherheitsvorschriften als in den USA. Zudem sind Kernanlagen bei uns mit ausser-ordentlich hoher Redundanz ausgelegt, was bedeutet, dass beim Ausfall einer bestimmten Einrichtung gleich mehrere Ersatz-einrichtungen je nach Bedarf in Aktion treten. Die Sicherheitshülle als letzte Barriere gegen das Austreten gefährlicher Mengen radioaktiver Stoffe ist bei den Schweizer Kernkraftwerken sogar in doppelter Ausführung vorhanden.

Gegen Pannen und Zwischenfälle ist keine technische Anlage gefeit. Kernkraftwerke sind aber von vornherein so ausgelegt, dass der Schutz der Bevölkerung jederzeit gewährleistet ist.

Die Ereignisse in Three Mile Island haben nun die praktische Bestätigung gebracht, dass auch bei schwerem technischem und menschlichem Versagen nur geringe, gesundheitlich unbedenkliche Mengen radioaktiver Stoffe aus dem Kraftwerk austreten. Der Störfall wurde beherrscht, und die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer 'Atomkatastrophe' war äusserst gering. Es muss jedoch festgehalten werden, dass sich im Innern der Sicherheitshülle ein sehr hoher Strahlenspiegel aufgebaut hat. Das Betreten des Containment dürfte darum erst in etwa einem Monat möglich sein. Es ist aber keineswegs ausgeschlossen, dass das Werk später wieder in Betrieb genommen werden kann.

Kernkraftwerke sind - auch wenn sie nach demselben Prinzip funktionieren (z.B. Druckwasserreaktor) - nie identisch. Deshalb kann der Störfallverlauf in Three Mile Island nicht direkt auf Beznau oder Gösgen übertragen werden. So besitzen letztere Werke unter anderem:

- grössere Sicherheit (höhere Redundanz) in der sekundärseitigen Dampferzeugereinspeisung
- rascher reagierendes Reaktorschutzsystem
- andersartiges Notkühlsystem mit unterschiedlichen Einspeisedrücken, Einspeiseorten und Mehrfachausführungen.

Am Beginn des Harrisburger Störfalls lag offensichtlich ein Verstoss gegen die Betriebsvorschriften. In der Schweiz wäre ein analoges Vorgehen wie im Fall Three Mile Island nicht erlaubt gewesen. Zudem darf bei uns eine Sicherheitskomponente nur mit schriftlicher Bewilligung der Betriebsleitung und in Uebereinstimmung mit den behördlichen Vorschriften ausser Betrieb gesetzt werden. Bis heute sind in unseren Kernkraftwerken keine Vorgänge oder Ereignisabläufe bekannt, welche die bisherigen Sicherheitsüberlegungen in Frage stellen würden. Das Eintreten eines Störfalls, durch welchen Mensch und Umwelt zu Schaden kommen können, darf aus dieser Sicht weiterhin als äusserst unwahrscheinlich bezeichnet werden. Auch wir werden jedoch aus dem Störfall

Harrisburg Lehren ziehen und unsere Kenntnisse und Abwehrmassnahmen weiter vervollkommen, um das trotz allen Sicherheitsvorkehrungen verbleibende Restrisiko noch kleiner zu machen." (Aus: Neue Zürcher Zeitung Nr. 86 vom 12. April 1979)

Eine sachliche Würdigung der Vorfälle in Harrisburg kann also niemals zu einer Ablehnung des revidierten Atomgesetzes führen, ist dieses doch in seinem ganzen Gehalt darauf angelegt, die Kernenergie noch besser in Griff zu bekommen (Bedarfsabklärung, Lagerung der radioaktiven Abfälle usw.). Es bringt zwar kein Verbot der Kernenergie, wie es einzelne extreme A-Werk-Gegner anstreben, aber es verhindert ein unkontrolliertes Wachstum.

